

A Soberania em Contexto Europeu: como a União Europeia Contribui para o Aumento da Soberania Nacional

Pedro Ferreira da Silva

Major de Artilharia. Doutorado em Ciência Política com especialização em Relações Internacionais pelo ISCSIP

Resumo

Este trabalho pretende dar uma nova perspectiva sobre a questão da soberania em contexto Europeu. Neste contexto, pretendemos apresentar o argumento que a União Europeia pode contribuir para o aumento da soberania.

Para abordarmos o presente argumento iniciámos o nosso estudo pelo conceito de soberania, tendo verificado que existe uma componente interna e externa. Esta vertente externa necessita de capacidade de afirmação, pelo que são necessários instrumentos de poder. Verificamos ainda que existem sérias limitações à capacidade individual dos Estados de conseguirem as necessárias capacidades de projecção da força. Como tal, através de um mecanismo de partilha – *pooling* – os Estados europeus verão as suas capacidades de intervenção aumentadas, aumentando assim a sua afirmação no plano externo, o que se configura como um aumento de soberania.

Abstract

Sovereignty in European Context: how the European Union Reinforces National Sovereignty

This paper aims to give a brand new perspective on the sovereignty issue within the European context. Our main objective is to present the argument that the EU can contribute to the increase of sovereignty.

*In order to contribute to our argument, we initiate our paper by presenting the concept of sovereignty, noting that there are two dimensions of sovereignty, one internal and another external. This last dimension needs to have the ability to clearly express its independence, and therefore, there is a relation between independence and power. We also show that there are real limitations on force projecting by individual states. Still, through a sharing mechanism – *pooling* – the European states will see their capabilities increased, thereby increasing its claim on the external dimension, which configures as an increase of sovereignty.*

Introdução

O presente trabalho pretende abordar a questão da Soberania em contexto europeu. Em concreto, defendemos que a União Europeia pode contribuir para o aumento da soberania dos seus Estados membros.

Em vários círculos académicos tem vindo a ser defendida a ideia de que a União limita a soberania dos Estados, a qual tem sido defendida por vários autores. Em geral, o argumento apresentado defende que a transferência de parcelas de soberania dos Estados, para uma estrutura supranacional, limita a sua liberdade de decisão, limitando por isso a sua soberania. Neste argumento, a noção de soberania encontra-se associada ao conceito de liberdade de decisão, o qual - na nossa perspectiva - apresenta-se enfermado de dois vícios de raciocínio, (i) associar o conceito de soberania ao conceito de liberdade de decisão, e (ii) ignorar o processo de tomada de decisão no seio da União Europeia, não contando com o papel dos seus Estados membros nesse mesmo processo de decisão.

Por esse motivo pretendemos apresentar uma nova abordagem sobre a soberania em contexto europeu. Deste modo, no primeiro capítulo abordamos e debatemos o conceito de soberania, verificando que o mesmo tem uma dimensão interna e externa. De facto, é a existência de uma dimensão externa - onde se afirma uma independência - que dá sentido à própria noção de soberania. Esta afirmação de independência é inócua se não tiver associada a noção de poder, pelo que se torna necessário o desenvolvimento de meios que o afirmem e projectem na sociedade internacional.

No segundo capítulo oferecemos uma breve reflexão sobre o sistema político internacional, verificando que a União Europeia se encontra num mundo pós-moderno. Neste âmbito, poderíamos ser tentados a defender que - estando num mundo pós-moderno - a União Europeia teria escapado aos normais instrumentos e lógicas de poder do mundo moderno, tornando-se estes obsoletos. Sendo esta afirmação verdadeira, iremos ainda verificar neste capítulo que, pese embora a União Europeia se encontre no mundo pós-moderno, ainda assim ela tem de se relacionar com entidades que se encontram no mundo moderno e pré-moderno, tendo por isso necessidade de desenvolver esses mesmos meios de projecção de poder.

Tendo verificado a necessidade de afirmação do poder no plano externo, iremos verificar, no capítulo terceiro, se os Estados europeus têm - hoje em dia - os meios que lhes permitam efectuar essa projecção de poder. Poderemos ainda argumentar que os Estados Europeus não dispõem da totalidade dos meios porque não existe uma ameaça actual. Caso esta existisse, estes teriam os recursos necessários à sua disposição para desenvolver as necessárias capacidades. No entanto, neste capítulo,

iremos concluir que existem sérias limitações seja nas capacidades actuais, seja na disponibilidade de recursos necessários para as desenvolver no futuro.

No capítulo quarto abordamos o conceito de política de escala, e verificamos – de acordo com este conceito – o que estão actualmente a fazer os Estados membros, no que concerne ao desenvolvimento das capacidades que lhe permitem a projecção de poder. Por fim, e no último capítulo, pretendemos retirar algumas conclusões.

O Conceito de Soberania

Iniciamos o presente trabalho com uma abordagem ao conceito de soberania, sendo incontornável a concepção de Jean Bodin. Deste modo podemos entender soberania como o poder supremo, absoluto e perpétuo, sobre os cidadãos e os assuntos do reino (Bodin, 2008, p.1). Para ele, a função primordial do soberano era a capacidade legislativa, a qual era aplicável aos súbditos, mas não ao soberano. Segundo Bodin, a palavra “Lei”, em latim, implica o comando daquele que tem a soberania (Bodin, 2008, p.11). Deste modo, a capacidade de impor a Lei, mesmo sem o consentimento dos súbditos, é o maior objectivo da soberania (Bodin, 2008, p.23).

Este conceito veio mais tarde a ser operacionalizado com o sistema de Vestefália, sendo reconhecido como o poder supremo, absoluto e perpétuo na ordem interna, o qual se encontra imune de outras interferências de poder da ordem externa. Assim, o princípio da exclusão de interferência externa – negociado em Vestefália – aparece-nos pelo próprio reconhecimento da existência de “outra” entidade externa, tendo deste modo uma natureza negocial. Aliás, o próprio conceito de soberania na ordem externa seria desprovido de significado se a entidade se encontrasse isolada. Deste modo, existe logo à partida uma divisão em duas componentes da soberania, uma interna e outra externa, reclamando a entidade para si a liberdade da interferência externa na ordem interna. Assim, só podemos conceber o conceito de soberania se estivermos perante uma sociedade internacional, sendo a supremacia na ordem interna e a independência na ordem externa dois lados da mesma moeda (Werner & de Wilde, 2001, pp.288-90).

O conceito de soberania encontra-se também intimamente ligado ao conceito de poder. Assim, o poder de um Estado é definido pelos meios e instrumentos colocados à sua disposição para efectivamente exercer a sua soberania. No entanto, o conceito de poder não é categórico, mas antes relativo a outra entidade, ao qual este deve ser revelado. É por esta razão que o Estado necessita de um conjunto de meios à sua disposição, com os quais consiga exercer o ser poder, tanto na vertente interna

- onde é supremo - como na vertente externa, afirmando a sua independência. Deste modo, a existência de soberania necessita de poder efectivo de actuação, sem o qual deixa de fazer sentido (Jackson, 2010, pp.14-15).

O exercício desta soberania conhece também limites físicos, uma vez que o poder supremo sobre os cidadãos se encontra limitado pelas fronteiras da entidade estatal. Esta supremacia na ordem interna apenas é válida - por definição - dentro dos limites de um território. Deste modo, a definição territorial de fronteira assume pois uma importância crucial para entender o próprio conceito de soberania. Assim, é um critério de localização físico - estar dentro ou fora de um determinado território, delimitado por uma fronteira - que em último caso define o alcance do poder supremo. Por isso, foi este conceito de fronteira física que delimitou o poder, que levou os Estados a definir linhas imaginárias assentes em montanhas, rios ou planícies, aos quais chamou fronteira (Philpott, 2001, pp.16-17).

A evolução deste conceito levou a que a própria sociedade internacional impusesse outros limites ao seu exercício. De facto, a soberania não se assume somente como um direito, mas antes como um estatuto - *ser* soberano - cujo uso legitima um conjunto de direitos, deveres e competências (Werner & de Wilde, 2001, p.297). Esta ideia de deveres associados à soberania encontra-se já descrita em Hobbes, que defende que o Estado Soberano existe para garantir a segurança, a defesa da sua liberdade e dignidade, sendo para estas funções que este - o Estado - se encontra munido de autoridade e poder. Deste modo, o soberano tem à sua disposição a espada da guerra e a espada da justiça (Hobbes, 2006, pp.93-103). É com base neste argumento que Jackson defende que - na actualidade - existe também um dever por parte dos Estados em proteger as populações, tendo a "espada" de Hobbes dois gumes, ou seja, o direito e o dever de proteger (Jackson, 2010, p.121).

Ainda neste contexto, uma questão deve ser colocada relativamente ao exercício do poder por parte dos Estados. Sabemos que estes detêm o monopólio do poder militar e da justiça. No entanto, que mecanismos existem de responsabilização destas entidades no exercício do seu poder (Jackson, 2010, pp.18-19)? Este debate é ainda hoje inconclusivo. No entanto, é este argumento - da responsabilização do Estado - que de algum modo legitima a intervenção externa em assuntos internos do estado, cujo melhor exemplo se constitui a Intervenção Humanitária. Deste modo, assume-se que se um Estado não exerceu devidamente o dever de proteger as suas populações, perdeu consequentemente o direito à não interferência nos seus assuntos internos.

Para o argumento em questão, permitimo-nos salientar que a soberania, enquanto poder supremo e independente, apenas faz sentido numa conjuntura internacional. Concorrentemente, necessita de instrumentos de aplicação do poder, os quais se

devem encontrar à disposição do Estado. Sem a existência de instrumentos – os quais o Estado tem o direito e o dever de usar para protecção das suas populações – a própria noção de soberania aparece-nos esvaziada de significado. Torna-se pois necessário ao Estado procurar desenvolver instrumentos que lhe permitam efectivamente exercer a sua soberania.

A Soberania em Contexto Pós-Moderno

Werner & de Wilde reconhecem que o conceito de soberania não é um conceito absoluto, nem tampouco que é encarado da mesma forma nas várias regiões do globo. Assim, reconhecem diferenças regionais na aplicação do conceito, *e.g.*, (i) na África Subsaariana, onde este é usado como afirmação do Estado, (ii) na Ásia, na lógica de equilíbrio de poder, e (iii) nos países da OCDE, em particular na União Europeia, onde são aceites auto limitações ao poder soberano (Werner & de Wilde, 2001, p.295). Esta visão é também partilhada por Sousa Lara que defende a existência de uma “Ficção da Unicidade da Comunidade Internacional”. A realidade é que não existe uma unicidade, mas antes uma diversidade, de “mundos” que coexistem entre si, os quais partilham entendimentos e valores próprios (Sousa Lara, 2009, pp.60-62). Também Robert Cooper defende a existência não de um, mas antes de vários mundos, os quais coexistem na actualidade. Deste modo encontramos referências a um mundo pré-moderno, um mundo moderno e um mundo pós-moderno.

O mundo pré-moderno é caracterizado pela existência de um pré-Estado, onde deixa de haver um órgão central que detém o monopólio da força, condição essencial para a afirmação da soberania. Esta situação ocorreu, porque o Estado existente abusou do seu monopólio ou perdeu a sua legitimidade. Cooper inclui neste mundo pré-moderno o conjunto de Estados falhados como o Afeganistão, a Somália e a Libéria, bem como todas as zonas do mundo especializadas na produção de droga. Ele afirma ainda que algumas regiões da antiga União Soviética podem vir a fazer parte deste mundo pré-moderno. Como resultado temos, pela primeira vez desde o séc. XIX, uma *terra nullius*, com a diferença de que a mesma já não se encontra isolada – esterilizada – do mundo exterior. Este mundo pré-moderno transformou-se em viveiro de organizações criminosas e terroristas, fazendo sentir os seus efeitos nos Estados ocidentais. Por esta razão, pese embora estes territórios já não inspirem – em tese – a “ganância do Ocidente”, a verdade é que este não lhes pode ficar alheio (Cooper, 2006, pp.29-31)

Coexistindo com o mundo pré-moderno, existe também um mundo moderno, permanecendo nele intacto o sistema clássico de Estados, os quais continuam a deter

o monopólio da força, estando preparados para a sua utilização contra as ameaças internas e externas. Neste mundo moderno a ordem é alcançada pelo equilíbrio de forças, ou pela presença de um Estado hegemónico que garante o funcionamento do sistema. Este sistema assenta, por um lado, no reconhecimento da soberania *strictu sensu*, do Estado e na conseqüente separação entre a política interna e a política externa, prevalecendo o princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados. Por outro lado, o sistema tem como base a força, que é entendida como o garante último da segurança, onde a *raison d'état* e o poder¹ se sobrepõem ao Direito (Cooper, 2006, pp.34-38).

Ainda no mesmo espaço, Cooper identifica a existência de um novo mundo – o mundo pós-moderno. Este mundo caracteriza-se também por um aparente colapsar dos Estados, não para um universo de desordem – como no mundo pré-moderno – mas antes para uma realidade de maior ordem e segurança. Sendo este o contexto onde defendemos o nosso argumento, iremos por isso dedicar-lhe algum espaço na sua caracterização.

Este mundo pós-moderno iniciou-se com dois Tratados, o Tratado de Roma, apresentando-se como uma tentativa de ir mais além do sistema de Estados, e o Acordo Multilateral sobre a Limitação de Forças Convencionais na Europa. Para Cooper, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – em tese – também pertence a este mundo pós-moderno, tal como a Convenção sobre as Armas Químicas, a Convenção de Otava, ou mesmo o tratado que institui o Tribunal Criminal Internacional. O mundo pós-moderno não tem por base o equilíbrio de poder, característica do mundo moderno, nem tão pouco enfatiza a questão da soberania, foce de afirmação do mundo pré-moderno. Também o monopólio – legítimo – da força está sujeito a restrições internacionais, as quais foram auto-impostas, fruto da aplicação de alguns dos Tratados que vimos anteriormente. Cooper argumenta que – segundo a lógica do Estado moderno – o comportamento normal numa política de poder é esconder e dissimular as suas capacidades de inimigos potenciais. A existência de Tratados que regulem e limitem assuntos de defesa é – para Cooper – um absurdo do ponto de vista da lógica estratégica. Isto porque não é possível confiar nos adversários, nem muito menos abrir as suas bases a inspeções por parte destes, que é exactamente o que faz o Acordo Multilateral sobre a Limitação de Forças Convencionais na Europa.

1 Definido como o conjunto de meios capazes de coagir os outros a um determinado comportamento, debatendo também a neutralidade intrínseca deste poder, da sua legalidade e legitimidade (Sousa Lara, 2005, pp. 254-257).

Esta realidade trouxe uma nova dimensão. A impossibilidade de permanecer num sistema de competição que esgotasse os recursos dos Estados, conjugada com a necessidade de segurança perante a ameaça, levou os Estados a procurar um novo conceito de segurança, onde esta era atingida pela partilha e abertura, em vez do puro domínio e sobreposição da força. Esta nova situação exigia a transparência entre todos os actores, tendo rapidamente sido percebidas as suas vantagens, face à anterior política de poder. O resultado é um muito maior grau de segurança – por que se conhece o adversário – a um custo muito menor, porque é auto-limitado (Cooper, 2006, pp.39-49).

Outra característica deste mundo pós-moderno, salientada por Cooper, é que os assuntos externos se confundem com os assuntos internos. O mercado comum europeu abrange ambas as dimensões, porque estas se interpenetram. Não é possível haver regulamentação intra-comunitária sem que a mesma se reflecta na ordem interna. Por isso, as fronteiras são conceitos cada vez mais ultrapassados nos Estados pós-modernos, onde o conceito de segurança evolui, assente na abertura, na transparência, na transversalidade na ordem interna e externa e no reconhecimento da vulnerabilidade mútua. No entanto, e para que este mundo pós-moderno funcione, há a necessidade de aceitação de um conjunto normativo reconhecido e auto-imposto por todos.

Todavia, verificamos que estes mundos coexistem num mesmo espaço temporal, motivo pelo qual os estados pós-modernos devem desenvolver capacidades de intervenção nos mundos modernos e pré-modernos, uma vez que esta lógica de autolimitação apenas faz sentido nas relações pós-modernas. Aparece-nos pois aqui outra característica deste mundo pós-moderno – a prevalência do direito sob a razão de Estado – onde a amoralidade é substituída por uma consciência moral, aplicável de forma transversal – porque se confundem – à ordem interna e à ordem externa. Por este motivo, os Estados sentem a necessidade de considerar “justas” as intervenções militares no seu exterior (Cooper, 2006, pp.39-49). Assim, embora haja necessidade de desenvolver uma capacidade de intervenção fora da

2 É interessante o pensamento de S. Tomás de Aquino sobre a justiça da guerra. Segundo este autor, para que uma guerra seja considerada “justa” devem estar reunidas três condições. Primeiro, deve haver uma autoridade – legítima – do soberano que declara a guerra, estando esta limitada aos Estados. Deste modo, é justo – e legal – o uso da espada para defender o bem comum. Segundo, deve existir uma noção de equidade na declaração de guerra, uma vez que esta deve reparar uma falha na atitude de um adversário, restaurando o que é visto como uma atitude injusta por parte do oponente. Finalmente, é necessário que os beligerantes tenham uma intenção fundada na razão e na justiça. Deste modo, para que uma guerra seja justa deve ser fundada numa autoridade legal, prosseguir uma causa justa e ter uma intenção nobre (Tomás de Aquino, 1947, pp. 2005-06).

lógica pós-moderna, a aplicação efectiva da força é ainda assim limitada por um valor moral.

A Actual Capacidade de Aplicação Externa do Poder

Verificamos anteriormente que o conceito de soberania se encontra intimamente relacionado com o poder. Deste modo, o Estado deve ter disponíveis instrumentos de aplicação do poder, com o intuito de proteger e salvaguardar as suas populações. Em particular, e no que concerne ao plano externo, o Estado é detentor – ainda que de forma limitada – da “espada da guerra”, com a qual afirma perante a comunidade internacional a sua independência, marca ainda inquestionável da soberania. É por esta razão que no presente capítulo iremos abordar as capacidades actuais dos Estados europeus, verificando também a sua capacidade de adquirir e manter novos meios.

Num excelente trabalho de análise, Lindley-French e Franco Algeri debatem – entre outras – as capacidades europeias em 2004³, identificando as tarefas que as forças dos Estados membros da União não estão ainda aptas a efectuar. Uma componente essencial para esta análise é a capacidade de projecção. No cenário europeu, apenas 10% das forças são actualmente projectáveis, e destas, só cerca de 50.000 a 60.000 efectivos podem ser empregues em operações de manutenção de paz ou operações de média e alta intensidade. Esta falta de pessoal é especialmente visível se compararmos os rácios empregues nos teatros de contra-subversão de mais elevada intensidade.

O Relatório recorda que existia um rácio de dez soldados britânicos para cada 1.000 habitantes, na Irlanda do Norte, na altura de maior intensidade de conflito. Transferindo esse rácio – sem o afectar dos factores sociais como a proximidade cultural, linguística, as infra-estruturas existentes na Irlanda do Norte e as questões relacionadas com o nível de vida – para o Iraque, verificamos que necessitaríamos de 250.000 homens e que o rácio no Afeganistão se situa nas 0,2 por 1.000 habitantes, o que, por si só, coloca sérias questões quanto à viabilidade da missão nesse território (Lindley-French & Algeri, 2004, p.33)

Esta fraqueza estrutural das forças europeias aparece-nos mais evidente à medida que escalamos na conflitualidade do teatro. Lindley-French e Franco Algeri apresentam um modelo que quantifica a intensidade do conflito de 1 a 10, dividindo-o

3 Mesmo separado por uma distância de alguns anos, entendemos que o relatório se encontra actual, uma vez que as alterações no sector da defesa têm um ciclo relativamente longo.

em quatro tipos de operações: missões *Petersberg* de baixa intensidade; missões *Petersberg* de média intensidade; conflito expedicionário avançado; e totalidade do espectro do conflito. Segundo esta análise, apenas os Estados Unidos têm a capacidade de se envolver em todo o espectro do conflito e, dos países europeus, somente o Reino Unido e a França conseguem actuar num “conflito expedicionário avançado”. Os restantes Estados membros somente podem aspirar a tarefas *Petersberg* de baixa e média intensidade. Portugal, em concreto, apenas consegue efectuar tarefas *Petersberg* de média intensidade, encontrando-se ao nível da Áustria, Bélgica, Dinamarca, Grécia, e Suécia (Lindley-French & Algieri, 2004, pp.28-35).

LEVEL OF INTENSITY		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
TYPE OF OPERATION		Petersberg task with low intensity			Petersberg task with medium intensity			Advanced expeditionary warfare		Full scale warfare	
REQUIRED CAPABILITIES		- general purpose ground forces			- NBC protection - specialised forces - CIMIC - MEDEVAC			- special forces - sea control - air support - air-to-air refuelling		- strategic lift - PGM - TBMD - nuclear deterrence	
USA	USA										USA
EU15	Austria						Austria				
	Belgium						Belgium				
	Denmark						Denmark				
	Finland										
	France								France		
	Germany								Germany		
	Greece								Greece		
	Ireland	Ireland									
	Italy									Italy	
	Luxemburg										
	Netherlands									Netherlands	
	Portugal									Portugal	
Spain									Spain		
Sweden									Sweden		
UK										UK	
EU15 +10	Cyprus	Cyprus									
	Czech Republic						Czech Republic				
	Estonia	Estonia									
	Hungary						Hungary				
	Latvia	Latvia									
	Lithuania	Lithuania									
	Malta										
	Poland									Poland	
	Slovakia									Slovakia	
Slovenia									Slovenia		

Quadro 1 - A Escala de Intensidade do Conflito.
 Fonte: Adaptado de Lindley-French & Algieri (2004, pp. 89)

Podemos também analisar em concreto a projecção da força efectuada por Portugal. Entre 1995 e 2007, Portugal projectou, em média, menos de 1000 militares por ano, ocorrendo o valor mais elevado em 2001, com 1600 militares (The International Institute for Strategic Studies, 2008, p.166). Se contarmos só com os efectivos do Exército, verificamos que apenas 4% das forças disponíveis foram projectadas.

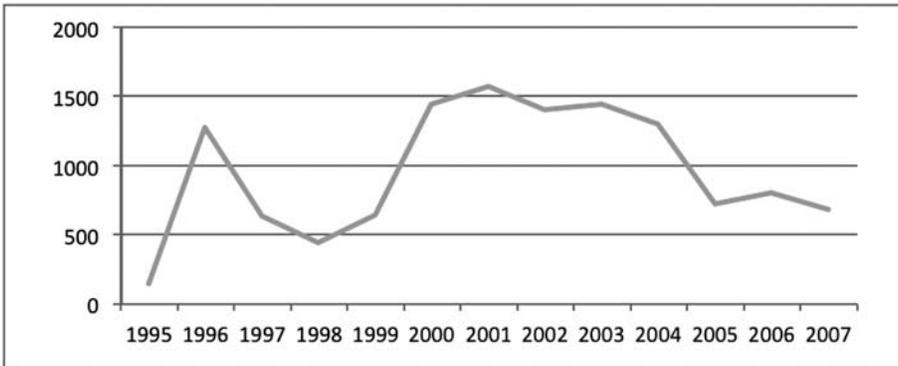


Gráfico 1 - Variação da Participação Externa Nacional entre 1995 e 2007.
Fonte: The International Institute for Strategic Studies (2008, p. 166).

Deste modo, concluímos que existe uma limitada capacidade de intervenção militar no plano externo, algo que seguramente não se constitui como novidade. No entanto, poderemos argumentar que os Estados membros da União não têm actualmente desenvolvido o seu aparelho militar, fruto da não existência de uma ameaça directa, e que – caso esta se venha a revelar – terão a capacidade de desenvolver o instrumento militar. Se concordamos com o primeiro argumento – a não existência de uma ameaça revelada e directa – já não concordamos com o segundo. Para tal iremos seguidamente verificar as capacidades de desenvolvimento do instrumento militar.

Começaremos por analisar a população, sendo que o grande desafio colocado à população europeia, no médio prazo e, em particular, à população nacional, será o seu envelhecimento. Assistimos a uma diminuição da taxa de natalidade e da taxa de mortalidade. Em particular, o cruzamento do decréscimo destas duas taxas não leva a uma diminuição da população, mas antes ao seu envelhecimento. Este envelhecimento poderá ser, parcialmente, resolvido por um aumento da emigração, o que colocará questões ao nível da integração das minorias. No entanto, terá um impacto directo, ao nível da distribuição das receitas disponíveis, com um inevitável aumento dos encargos com a saúde e com as reformas, o que irá aumentar os deficits do sector público. Estes *deficits*, levarão – como já é possível observar hoje – a cortes na despesa, em particular nas Forças Armadas. Simultaneamente, o universo de recrutamento será reduzido, uma vez que decrescem também os níveis da população activa.

Verificamos também que este maior *deficit* em nada contribuirá para um desenvolvimento económico. De facto, não queremos que seja expectável um crescimento

económico de dois dígitos, rejeitando liminarmente tal cenário. Nesta perspectiva, verificando-se um envelhecimento da população, com uma maior pressão nos gastos com a saúde e segurança social, e ao mesmo tempo, não havendo espaço para o crescimento acentuado da economia, somos levados a concluir que não existe a capacidade de desenvolver – de forma autónoma – os meios da defesa que permitam garantir a aplicação da força, e com ela a afirmação externa da independência, marco da Soberania.

A Operacionalização do Conceito de *Pooling* como Potenciador de Soberania

A temática do *pooling* tem vindo a ser debatida aprofundadamente por vários autores, os quais analisam *strictu sensu* o seu impacto no conceito de soberania. A primeira questão que devemos desde logo colocar é: se a soberania pode ser *pooled*. Jackson argumenta que a soberania pode – de facto – ser partilhada como é o caso da União Europeia. No entanto, e perante esta análise, deveremos ter algum cuidado, uma vez que esta partilha ocorre sem que exista uma perda efectiva da soberania territorial dos Estados, onde são estes os últimos responsáveis pelas questões da defesa e segurança (Jackson, 2010, pp.8-9). Também Philpott concorda com esta abordagem. Para este autor, a criação da União Europeia representa a primeira ocorrência de transferência de uma quantidade significativa de autoridade política dos Estados membros para uma entidade não estatal. Deste modo, a União Europeia não substitui a soberania do Estados membros, mas recebe a autoridade relativa a uma parcela da soberania de cada um (Philpott, 2001, p.39).

Naturalmente os Estados não pretendem efectuar esta transferência apenas para ficarem com uma capacidade menor de intervenção. Os Estados, por que são constituídos por pessoas, deliberam sobre as matérias – em tese – de forma racional. Então, urge perguntar porque efectuam os Estados esta transferência. A resposta é-nos oferecida por Ginsberg, que defende que existe um princípio de “Política de Escala”. Deste modo, os Estados membros percebem que têm um maior peso actuando em conjunto como um bloco, do que teriam se actuassem isoladamente. De facto, argumenta o autor, o resultado deste conjunto é ainda superior ao somatório aritmético da capacidade de cada Estado, levando à condução de acções conjuntas, a um menor custo e com um menor risco (Ginsberg, 2001, p.27).

Este princípio é também aplicável à capacidade de desenvolvimento de instrumentos de aplicação do poder, os quais são o garante da independência no plano externo, que é uma marca inquestionável da Soberania. Assim, a primeira proble-

mática que gostaríamos de abordar centra-se em como o *pooling* de capacidades não diminui, mas antes aumenta a soberania dos Estados. Como vimos, muitos Estados não têm capacidade de – de facto – empreender uma operação de uma forma autónoma de alguma duração, razão pela qual a questão efectiva da soberania é já um tanto ilusória. No entanto, pela partilha, os Estados membros poderão desenvolver capacidades, aumentando a eficiência do seu orçamento de defesa.

Na perspectiva comunitária, verificamos que a União soube transformar a fraqueza de não ter uma estrutura militar numa vantagem, ao desenvolver uma série de capacidades civis de gestão de crises, essenciais para o mundo que emergiu da guerra fria. Entre os mecanismos mais promissores introduzidos pelo Tratado de Lisboa, destacamos a Cooperação Estruturada Permanente, a qual poderá permitir a criação de estruturas permanentes da União, ao nível das forças e do seu comando. Estas forças poderão constituir a base de uma reserva estratégica – pronta a usar – em prol dos interesses da União (d'Argenson, 2009, pp.150-52).

Este mecanismo, conjugado com os actuais *Battlegroups*, permitirá à União aumentar o número de unidades em *stand by*. Logicamente que este aumento – tal como o aumento de participação em operações – levará a um aumento dos custos. Para tal, a União deverá encontrar uma forma de financiamento específico que permita aos Estados membros participar em operações e investir na reestruturação das suas forças armadas (Witney, 2009, p.66). Este constrangimento financeiro irá contribuir ainda mais para um maior *pooling* dos meios militares europeus.

Esta lógica já tem eco nos dias de hoje. No dia 02 de Novembro de 2010, o Reino Unido e a França assinaram um acordo por 50 anos, para partilha dos respectivos porta-aviões, para a criação de uma força expedicionária conjunta de 10.000 homens, a qual iniciará os treinos já em 2011, bem como para o aprofundamento sem precedentes da cooperação ao nível dos submarinos nucleares de ambos os países. Na declaração conjunta na *Lancaster House*, o primeiro ministro britânico defendeu que este acordo permitirá a ambos os países reduzir as despesas com a defesa, aumentando as suas capacidades (The Guardian, 2010)⁴.

Este conceito de *pooling*, adaptado à realidade dos dias de hoje, poderia ser atingido ao nível da integração do Comando e Controlo e do apoio logístico, mantendo as unidades de combate puramente nacionais. Deste modo, parte dos custos seria efectivamente reduzida, sem perder a eficácia de combate na linha da frente, onde se requer um forte sentido de empenhamento e de disciplina. Este *pooling* em

4 Os textos dos tratados podem ser consultados em:

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7976/7976.pdf> e

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7975/7975.pdf>

operações poderia ser transferido, gradualmente, para estruturas mais permanentes da União (Biscop, 2009, pp.198-99).

A Agência Europeia de Defesa já se encontra a desenvolver este conceito, através de uma variedade de projectos. Reconhecidas as deficiências nas capacidades europeias, a Agência lançou uma série de programas, os quais foram priorizados, através de uma relação entre a falta de capacidade actual e as faltas futuras. De entre os vários projectos, destacamos o projecto ligado à frota de helicópteros europeus. Actualmente a União dispõe de cerca de 1.700 helicópteros, os quais não estão disponíveis para missões de gestão de crises essencialmente devido a duas razões: a preparação das tripulações que não se encontram treinadas para operar em ambientes mais exigentes, como desertos e terrenos extremamente montanhosos; e o facto de que, alguns helicópteros não se encontram tecnologicamente preparados para voar nesses ambientes.

A Agência tem programas para lidar com ambas as questões, ao disponibilizar, desde 2009, treino para as tripulações, tendo iniciado em 2010 o programa *Helicopter Tactics Training Programme*, o qual irá treinar as tripulações europeias para voar em ambientes operacionais mais exigentes. Por outro lado, está a desenvolver um programa de adaptação das actuais aeronaves – através de soluções tecnológicas simples – para poderem operar nos teatros onde se encontram hoje as forças europeias. Já para o futuro, encontra-se em fase de desenvolvimento um programa de Helicóptero de Transporte do Futuro, iniciado pela França e Alemanha, actualmente aberto à participação dos restantes Estados membros. Este helicóptero não se prevê que esteja operacional antes de 2020.

Relativamente ao transporte aéreo, doze países europeus, entre os quais Portugal⁵, acordaram já na criação de uma Frota Aérea Europeia de Transporte (*European Air Transport Fleet – EATF*), a qual será composta pelos novos A400M e actuais C130. Para esta frota serão efectuados diferentes tipos de *pooling*, como a disponibilização de aeronaves, de horas de voo, treino conjunto, logística e manutenção, prevendo-se a operacionalização da EATF entre 2014 e 2017. Também o conceito de *pooling* está a ser usado no estabelecimento de uma unidade multinacional para os novos A400M, unidade essa que fará parte integrante da EATF.

Na dimensão naval, estão também actualmente a ser desenvolvidos alguns projectos, nomeadamente a substituição das actuais medidas marítimas anti-minas, previsto entre 2018 e 2020, bem como o desenvolvimento de um UAV⁶, capaz de

5 Países signatários da EATF: Bélgica, República Checa, França, Alemanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Roménia, Eslováquia e Espanha.

6 *Unmanned Aerial Vehicle – Veículo Aéreo não Tripulado.*

ser lançado e de aterrar de um convés de um navio, aumentando deste modo a capacidade de reconhecimento dos navios.

Ainda nos UAV, a *European Defense Agency* (EDA) está a desenvolver mecanismos que possibilitem o voo dos UAV no espaço aéreo europeu, nomeadamente através da inserção de tecnologias *sense and avoid*. Por fim, e no domínio espacial, não podemos deixar de referir os projectos MUSIS, os quais permitem – através do emprego de uma tecnologia de duplo uso, militar e civil – a monitorização e vigilância do globo terrestre, prevendo-se o seu início de operação para depois de 2015 (Weis, 2009, pp.167-69).

Estas iniciativas estão sincronizadas com as iniciativas destinadas ao desenvolvimento de capacidades militares, de onde salientamos – para além do que anteriormente foi citado – o desenvolvimento do conceito de interoperabilidade de uma esquadra de porta-aviões e do aprofundamento do conceito *Battlegroup* (Schmidt, 2009, pp.149-50).

Relativamente à actualização do conceito *Battlegroup*, há algum tempo que é notada a necessidade de inclusão de componentes aéreos e marítimos, permitindo assim o apoio naval, e o apoio aéreo próximo e interdição aérea, essencial a qualquer intervenção militar. A questão do treino conjunto é também uma prioridade, uma vez que, actualmente cada Estado membro é responsável pelo treino das suas forças (Flournoy & Smith, 2005, p.62).

Relativamente ao treino, Pöttering sugere uma abordagem completamente inovadora, ao propor umas *Sincronized Armed Forces Europe* (SAFE). Este modelo de integração enfatiza a necessidade de standardização de procedimentos e de regras de empenhamento. Para tal, as Forças Armadas europeias têm de efectuar treinos conjuntos e combinados. Segundo Pöttering, o treino conjunto aumentaria o nível de confiança e de interdependência, sendo também necessário eliminar as diferenças – ao nível do apoio médico e social para os militares e respectivas famílias, em caso de morte ou invalidez – entre os militares das várias nacionalidades integrados em operações europeias. Para tal, é proposta a criação de um “Estatuto do Militar Europeu em operações conjuntas”.

As ideias de Pöttering são inovadoras e vão mesmo mais além. Segundo o autor, as carreiras militares deviam ser abertas a qualquer nacional de qualquer Estado membro, não devendo haver nenhuma barreira linguística, a não ser o domínio de uma linguagem operacional. Com este quadro, voltaria a ser possível ver um holandês a pilotar um caça da *Royal Air Force*. Parecendo uma visão futurista da Europa, a verdade é que esta abertura já existe em alguns Estados membros da União, uma vez que actualmente já é possível a qualquer cidadão da União Europeia servir nas Forças Armadas Belgas.

Este intercâmbio pode ser fomentado com iniciativas como o projecto de *Erasmus Militar*⁷, o qual deveria ser alargado a todos os postos e graduações, sendo encarado como um módulo de treino transversal. Qualquer militar projectado para operações internacionais deve ter uma clara ideia das instituições europeias e do seu modo de funcionamento (Pöttering, 2009, pp.37-39). Recordemos aqui o papel pioneiro de Portugal neste projecto, tendo organizado o primeiro seminário em Setembro de 2009, o qual foi seguido em Março de 2010 pela Presidência Espanhola da União, e mais recentemente em Novembro pela Grécia.

Conclusões

Com o presente trabalho propusemos uma abordagem inovadora sobre o conceito de soberania em contexto europeu. Para tal, iniciámos o nosso trabalho pela análise do conceito de soberania, tendo verificado a existência de uma dupla condição, (i) a supremacia no plano interno e, (ii) a independência no plano externo. Como tal, este conceito apenas faz sentido se observado à luz de uma sociedade de entidades iguais, as quais declaram e reconhecem entre si a existência de uma independência. No entanto, para que esta declaração seja efectiva, é necessário que cada entidade tenha o poder suficiente e necessário para a afirmar perante os seus pares. A inexistência deste poder, e a incapacidade da sua projecção no plano extremo levam à existência de uma soberania meramente ilusória.

No presente artigo tivemos ainda oportunidade de analisar o actual sistema político internacional, verificando que actualmente a União Europeia se encontra num mundo pós-moderno. No entanto, verificámos ainda que – apesar de se encontrar num mundo onde as tradicionais lógicas de poder se encontram alteradas – a União convive ainda com mundos modernos e pré-modernos, necessitando por isso de meios de projecção de poder. Verificando a necessidade da existência de mecanismos de poder na ordem externa, seguidamente fomos verificar se os Estados membros detinham de forma autónoma essa capacidade. Da análise verificámos significativas limitações à projecção da força, quer ao aos níveis da duração da operação, da sua intensidade, ou ainda da distância de projecção. No entanto, esta inexistência de capacidade poderia ser justificada pela ausência de ameaça, podendo esta ser edi-

7 No original, *Exchange of Young Officers Inspired by Erasmus* iniciativa lançada pela presidência francesa, tendo Portugal efectuado o primeiro projecto-piloto de realização de um Seminário de Política Europeia de Segurança e Defesa para os alunos das Academias Militares dos 27 Estados membros da União, de 7 a 11 de Setembro de 2009 (Vieira Borges, 2009).

ficada quando necessário. No entanto, verificámos que existe uma tendência clara de envelhecimento da população europeia, a qual irá provocar uma maior pressão nas despesas com saúde e segurança social. Concorrentemente, verificámos que não é previsível um crescimento económico forte, que possa comportar um aumento de despesa com saúde e educação, simultaneamente, um aumento com a despesa em defesa. Aliás, o cenário actual é efectivamente o inverso. O actual *deficit* das contas públicas dos Estados europeus, associado às medidas de contenção anunciadas por vários países, vêm mostrar-nos que (i) não é previsível um crescimento económico forte, fruto das próprias medidas de austeridade e que (ii) as despesas com a defesa serão efectivamente diminuídas. Deste modo, verificamos que não existe a capacidade de desenvolvimento de meios de projecção da força, de forma autónoma, por parte dos Estados europeus.

Naturalmente que os Estados membros da União Europeia há muito verificaram esta realidade, motivo pelo qual iniciaram um movimento que poderemos definir como política de escala, ou seja, encontrar uma forma de associação onde o somatório de todos seja superior ao somatório individual de cada um. O conjunto de Estados europeus representam ainda uma quota significativa das despesas de defesa mundiais. Porém, é através de processos de *pooling*, que os Estados pretendem ser mais eficazes com as despesas em defesa, tendo nós dado vários exemplos de processos actuais e possibilidades de aprofundamento futuras. Um exemplo prático e pragmático é o acordo franco-britânico de defesa assinado em Novembro de 2010, onde os países pretendem partilhar meios, conseguindo uma redução na despesa e – simultaneamente – um aumento de capacidades. Recordamos ainda que foi o eixo Paris – Londres que, desde St. Malo, deu corpo à então Política Europeia de Segurança e Defesa.

Chegamos então ao ponto onde pretendemos defender o argumento apresentado. Durante este trabalho verificámos que o *pooling* irá aumentar a soberania dos Estados europeus, uma vez que lhes permite uma maior capacidade de afirmação do poder, o qual é essencial para suportar a dimensão externa da soberania. Assim, através de um processo de partilha e associação, e usufruindo de uma política de escala na área da defesa, os Estados europeus poderão defender os seus interesses a uma escala global, patamar que lhes será negado caso optem por perseguir políticas e lógicas individuais de poder.

Poderemos ainda argumentar que o *pooling* será uma limitação à autonomia dos estados, deixando os recursos de estar disponíveis para a partir estar ao serviço de uma lógica de emprego nacional, a partir do momento em que estes optaram por partilhar os seus recursos. No entanto, este argumento sofre de duas limitações, uma vez que (i) associa a soberania a autonomia, e como vimos a soberania encontra-se

associada a independência, e esta a uma capacidade de a exercer; e que (ii) no âmbito das relações entre estados no seio de um mundo pós-moderno, as lógicas de poder normais deixam de fazer sentido, uma vez que os Estados se encontram cada vez mais interdependentes.

Por fim, gostaríamos também de argumentar que a actual crise que assola os Estados europeus poderá servir como catalisador para um aprofundamento destes mecanismos. Perante a necessidade de contenção financeira, os governos poderão ser levados a aprofundar um processo de *pooling*, partilhando recursos – até mesmo reduzindo despesas – e aumentando a sua eficácia. Esta é a lógica do acordo franco-britânico, bastando que esta seja seguida pelos actuais líderes europeus.

Do em cima expresso, pretendemos ainda lançar novas questões, as quais seriam interessantes aprofundar. No nosso caso nacional, entendemos por isso que é urgente que o país pense e pondere sobre as seguintes questões, quanto à integração do seu conceito de segurança e defesa numa perspectiva mais europeia: será que Portugal tem hoje capacidade de intervenção autónoma? Consegue Portugal controlar a totalidade do seu território, não só continental, mas também marítimo? Será previsível que venha a ter tal capacidade num futuro próximo? Poderá a União Europeia actuar como potenciador de soberania? Qual a melhor opção: manter o *status quo*, com a actual ilusão de soberania, ou investir num aprofundamento da defesa europeia?

Bibliografia

- Biscop, S., 2009. Military Integration in Europe. In Wogau, K.v. *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing. pp.196-200.
- Bodin, J., 2008. *On Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cooper, R., 2006. *Ordem e Caos no Século XXI*. Barcarena: Editorial Presença.
- d'Argenson, P.-H., 2009. The Future of European Defence Policy. *Survival: Global Politics and Strategy* – vol. 51, no. 5, October–November, p.143–154.
- Flournoy, M.A. & Smith, J., 2005. *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Ginsberg, R.H., 2001. *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Hobbes, T., 2006. *Leviathan*. New York: Dover Publications.

- Jackson, R., 2010. *Sovereignty: The Evolution of an Idea*. Malden: Polity.
- Lindley-French, J. & Algieri, F., 2004. *A European Defence Strategy*. Venusberg Report. Gütersloh: Bertelsmann Foundation.
- Philpott, D., 2001. *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pöttering, H.-G., 2009. Synchronised Armed Forces Europe (SAFE) – A new approach to secure Europe's future. In Wogau, K.v. *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing. pp.36-39.
- Schmidt, C., 2009. Ten years of ESDP: milestones in european capability development. In Wogau, K.v. *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing. pp.146-52.
- Sousa Lara, A.d., 2005. *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*. 3rd ed. Lisboa: ISCSP.
- Sousa Lara, A.d., 2009. *O Interesse Nacional, a Política Externa Portuguesa e as Ideologias*. Lisboa: DisLivro.
- The Guardian, 2010. *Britain and France sign landmark 50-year defence deal*. [Online] Available at: HYPERLINK "<http://www.guardian.co.uk/politics/2010/nov/02/britain-france-landmark-50-year-defence-deal>" <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/nov/02/britain-france-landmark-50-year-defence-deal> [Accessed 01 December 2010].
- The International Institute for Strategic Studies, 2008. *European Military Capabilities – Building Armed Forces for Modern Operations*. London: IISS.
- Tomás de Aquino, S., 1947. *Summa Theologica*. Ohio: Benziger Bros. edition.
- Vieira Borges, J., 2009. *As Relações Internacionais no Ensino Superior Militar*. [Online] Available at: http://www.jornaldefesa.com.pt/noticias_v.asp?id=707 [Accessed 09 Junho 2009].
- Weis, A., 2009. The European Defence Agency: Strengthening European defence capabilities. In Wogau, K.v. *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing. pp.165-72.
- Werner, W.G. & de Wilde, J.H., 2001. The Endurance of Sovereignty. *The European Journal for International Relations*, 7(3), pp.283-313.
- Witney, N., 2009. European Defence: interests, strategies and the means to act. In Wogau, K.v. *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing. pp.65-73.