

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2009 - 2010



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A UM TRABALHO ELABORADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA, DO EXÉRCITO PORTUGUÊS OU DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

**O TRATADO DE LISBOA:
IMPLICAÇÕES NA SOBERANIA NACIONAL.**

**Homero Gomes Abrunhosa
Major de Artilharia**



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O TRATADO DE LISBOA: IMPLICAÇÕES NA SOBERANIA NACIONAL.

Homero Gomes Abrunhosa
Major de Artilharia

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2009/10

Lisboa - 2010



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O TRATADO DE LISBOA: IMPLICAÇÕES NA SOBERANIA NACIONAL.

Homero Gomes Abrunhosa
Major de Artilharia

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2009/10

Orientador: Tenente-Coronel Cavalaria José Luís Simões

Lisboa - 2010



AGRADECIMENTOS

Para que este trabalho fosse uma realidade temos de agradecer a todos aqueles que de uma maneira directa e indirecta nos serviram de fonte de inspiração e motivação.

Pela forma como disponibilizaram do seu tempo e conhecimentos para responderem às nossas questões, efectuaram sugestões e facultaram material de consulta, não podemos deixar de agradecer de forma muito sincera.

Queríamos agradecer, entre outros, que só por falta de espaço aqui não referenciamos, às seguintes pessoas: Ao Senhor General Abel Cabral Couto, pela forma sábia como nos concedeu uma entrevista, fundamental para a dissipação de algumas das nossas dúvidas; Ao Senhor Vice-Almirante Reis Rodrigues, pela vasta experiência que nos transmitiu; À Senhora Deputada Ana Gomes, pela amabilidade que teve em responder às questões que lhe colocámos, mostrando-nos uma visão do problema, mais perto dos órgãos de decisão da União Europeia; Ao Senhor Coronel Marinheiro, pela permanente disponibilidade e camaradagem com que nos recebeu, abrindo-nos as “portas” à realidade do nosso tema; Ao Senhor Coronel Duarte Costa, pela iniciativa e camaradagem que mostrou em contribuir para o nosso desígnio; À Mestre Paula Monge Tomé, pelo privilégio que nos concedeu em assistir à defesa da sua tese como auditora do Instituto de Defesa Nacional e posteriores contributos para a actualidade do nosso trabalho. Ao Senhor Mestre Bruno Oliveira Martins, pela amabilidade que teve em responder às nossas questões, e à entrevista que nos concedeu, demonstrando amigável colaboração pelo seu acto; e por último, ao Senhor Tenente-Coronel Luís Simões, que recebeu a missão de orientar o nosso trabalho e a quem não podemos deixar de reconhecer todo o apoio prestado, destacando todos os conselhos e revisões dos “*Draft’s*” realizados.

A todos o nosso profundo agradecimento e amizade.



ÍNDICE

1. Introdução	1
2. A Soberania Nacional e a Segurança e Defesa	6
a. O conceito de Soberania	6
b. A Soberania Nacional	8
c. A soberania e a segurança e defesa.....	9
d. Síntese conclusiva.....	13
3. A Política Europeia de Segurança e de Defesa.....	14
a. De Maastricht até ao Tratado de Lisboa	14
b. A perspectiva portuguesa na PESD	19
c. Síntese conclusiva.....	20
4. O Tratado de Lisboa, a evolução da Segurança e Defesa.....	22
a. Alterações na Política Europeia de Segurança e de Defesa.....	22
(1)Alterações no plano institucional com implicações na acção externa da UE.....	23
(2)Alterações/ inovações específicas em matéria de segurança e defesa.....	24
b. A União Europeia como “actor global” e as relações com a OTAN.....	27
c. A Política Portuguesa na aplicação dos instrumentos resultantes da PESD.....	28
d. Síntese conclusiva.....	29
5. As Cooperações Estruturadas Permanentes	30
a. Como aparecem e com que objectivos?.....	30
(1)As origens	30
(2)Objectivos e critérios	31
b. A evolução do seu conceito	32
c. Que desafios lança a CEP?	33
d. Perspectivas da sua aplicação	34
(1)Cenários possíveis.....	34
(2)Portugal, que opção?	35
e. Síntese conclusiva.....	36
6. Conclusão.....	37
7. Bibliografia.....	42



APÊNDICES

Apêndice 1 – Corpo de conceitos.

Apêndice 2 – Factores que materializam a soberania nacional

Apêndice 3 – O Tratado de Lisboa: alteração do estatuto dos EMs.

Apêndice 4 – A CEP: Vantagens e inconvenientes e implicações nos factores que materializam a soberania nacional

Apêndice 5 – Relação das entrevistas efectuadas

Apêndice 6 – Matriz de Validação



RESUMO

O processo de integração europeia teve como um dos seus primeiros e principais objectivos construir uma “paz permanente”, alcançar prosperidade económica e combater o declínio europeu. Inicialmente assente na área económica, o processo de integração europeu, com o aprofundar do tempo, foi-se alargando progressivamente a assuntos que até então eram da exclusividade dos Estados-Membros (EMs), tocando sempre na problemática da Soberania. O Tratado de Maastricht é o primeiro marco dessa mudança, tendência que se repetiu até ao Tratado de Lisboa (TL).

É curioso verificar, que apesar do impasse político europeu registado nos últimos anos, este constituiu o período dos maiores e mais relevantes avanços em matéria de segurança e defesa europeia. Foi na sequência da operacionalização desta integração e no debate do papel da União Europeia (UE) como actor da segurança global, que foram evidenciadas algumas lacunas ao nível das capacidades europeias de resposta a crises. Na tentativa de as ultrapassar, “novos” e determinantes mecanismos surgem, levantando múltiplos desafios aos países da UE, nomeadamente a aplicação da Cooperação Estruturada Permanente (CEP), abrindo acesas discussões sobre a sua implicação nas Soberanias dos EMs.

Neste trabalho, propomo-nos, caracterizar o conceito de Soberania Nacional com o levantamento dos factores que Portugal deve preservar e/ou potenciar para se manter um país soberano, verificar que implicações houve nestes com a aplicação das políticas de segurança e defesa até à entrada em vigor do TL. Identificar as alterações/ inovações introduzidas pelo TL e perspectivar a sua aplicação, verificando se a participação ou não de Portugal na CEP pode ter implicações nos factores que materializam a sua Soberania.

Conseguimos apurar que a aplicação da CEP, por esta estar fora da decisão por unanimidade e os seus critérios ainda estarem por definir, esta pode cair no campo da exclusividade, fazendo com que a segurança e defesa europeias fiquem cingidas a um “directório” de países elitista, marcado por critérios limitadores à participação de um maior número de EMs. Uma Europa a duas velocidades, aumentado a clivagem entre Estados “grandes” e “pequenos” com implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional.

Concluimos que o desafio de Portugal será participar numa CEP do tipo inclusiva, pois é a melhor forma de garantir a preservação e/ou potenciação dos factores que materializam a sua Soberania.



ABSTRACT

The process of European integration was one of his first and main objectives of building a "permanent peace", to achieve economic prosperity and combat the decline in Europe. Initially based on the economic front, the European integration process, with the deepening of time has spread progressively to matters that were previously the exclusive rights of the Member States (EMs), always focused on the issue of sovereignty. Maastricht Treaty is the first sign of this change, a trend that was repeated until the Treaty of Lisbon (TL).

It is interesting that despite the political deadlock Europe in recent years, this was the period of the greatest and most relevant advances in the field of European security and defence. It was following the operationalization of this integration and discussion of the role of the European Union (UE) as a global security actor, which were proved some gaps in European capabilities for crisis-response. In an attempt to overcome the "new" determinants and mechanisms emerge, posing many challenges to UE countries, notably the application of Permanent Structured Cooperation (CEP), opening haggling over their involvement in the Sovereignty of EMs.

We propose in this research, to characterize the concept of national sovereignty with the identification of the factors that Portugal should preserve and/or leverage to remain a sovereign country, found that there were these implications with the implementation of security policies and defense until the entry into force of the TL. Identify changes/innovations introduced by the TL and outline its implementation, to make sure that participation or not of Portugal in the CEP may have implications on the factors substantiating its Sovereignty.

We determine that the application of CEP to be out by this decision unanimously and the criteria are still undefined, this may fall in the field of exclusivity, making the European security and defense remain limited to a "directory" of countries elitist criteria marked by limiting the participation of a greater number of EMs. A two-speed Europe, increasing the separation between "large" and "small" states, with implications of the factors substantiating the national Sovereignty.

We conclude that the challenge of Portugal will be the participation in an inclusive type of CEP, it is the best way to ensure the preservation and/or potentiation of the factors substantiating its Sovereignty.



PALAVRAS-CHAVE

- **Tratado de Lisboa**
- **Soberania Nacional**
- **Política Externa e de Segurança Comum**
- **Política Europeia de Segurança e de Defesa**
- **Política Comum de Segurança e Defesa**



LISTA DE ABREVIATURAS

A

AR Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

B

BG *Battle Group*

C

CDM *Capability Development Mechanism*

CDP *Capability Development Plan*

CE Conselho Europeu

CEE Comunidade Económica Europeia

CECA Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEDN Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEN Conceito Estratégico Nacional

CEMGFA Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas

CEP Cooperação Estruturada Permanente

CESD Colégio Europeu de Segurança e Defesa

CMUE Comité Militar da União Europeia

CPS Comité Político e de Segurança

CPLP Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CR Cooperação Reforçada

CRP Constituição da República Portuguesa

CRTs *Civilian Response Teams*

E

EEINC Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural

EEINP Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente

EMUE Estado-Maior da União Europeia

EUA Estados Unidos da América

EMs Estados-Membros

EES Estratégia Europeia de Segurança

ED-FR *EuroDefense-França*

ECAP *European Capability Action Plan*



EDA	<i>European Defense Agency</i>
EUROGENDFOR	<i>European Gendarmerie Force</i>
F	
FFAA	Forças Armadas
G	
GOP	Grandes Opções do Plano
H	
H	Hipótese
HHG	<i>Helsinki Headline Goal</i>
HG2010	<i>Headline Goal 2010</i>
I	
IESD	Identidade Europeia de Segurança e Defesa
ISS	<i>Institute for Security Studies</i>
L	
LDN	Lei de Defesa Nacional
O	
OSCE	Organização de Segurança e Cooperação para a Europa
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OI	Organizações Internacionais
P	
PDN	Política de Defesa Nacional
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e de Defesa
PIB	Produto Interno Bruto
Q	
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
S	
SG/AR	Secretário-Geral/Alto Representante
SEAE	Serviço Europeu de Acção Externa
T	
TII	Trabalho de Investigação Individual



TL	Tratado de Lisboa
TUE	Tratado da União Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

U

UA	União Africana
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental



1. Introdução

“No seguimento da Revolução de 1 de Dezembro de 1640, o primeiro Tratado de Lisboa reafirma Portugal como nação independente; e este terceiro Tratado de Lisboa perdurará seguramente por muito tempo como a Magna Carta do nosso projecto colectivo de partilha voluntária de soberania.”¹

Introdução ao tema e definição do contexto da investigação

Os representantes dos Estados-Membros (EMs) da União Europeia (UE) celebraram, a 01 de Dezembro de 2009, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (TL).

Será certamente coincidência que, 369 anos após a consolidação da nossa independência e consequente restabelecimento da Soberania Nacional, façamos parte de uma instituição de países que voluntariamente partilham um destino comum e estrategicamente, através de pequenas concessões de soberania, conquistem uma posição destacada de poder e legitimidade no cenário internacional.

Alguns afirmam com convicção - “Os limites impostos à soberania de um país por acordos internacionais ou pela adesão a associações de Estados não constituem uma perda. O que se abdica em soberania pode ganhar-se em poder.” (Magalhães, 2000). Outros argumentam que será o fim dos Estados soberanos na Europa. São afirmações como estas que, alimentam hoje, uma discussão acesa sobre as implicações que este novo Tratado terá para Portugal e para a sua soberania.

De uma forma geral, desde o Tratado Constitucional que se discute na Europa este assunto. Uns declaram que é uma inevitabilidade, pois a integração europeia tende a uma partilha de soberania cada vez maior. Que o problema não é a partilha, mas a legitimidade, e logo a democraticidade da sua gestão. Outros alegam que a mais-valia da Europa é a soma das diferentes soberanias, motivadora das diferenças e logo de sinergias, e que o seu futuro depende da sua manutenção.

A pertinência deste trabalho advém desta realidade, que é marcada por três aspectos: o primeiro, a grande complexidade que existe em definir Soberania Nacional, materializar e compreender o seu conceito actual; a segunda, a grande vicissitude com que nos deparamos, e que se tornou transversal a todo o desenvolvimento e esforço de pesquisa, é o enorme défice de conhecimento sobre o TL, não do texto do Tratado em si, pois esse está disponível nas mais variadas formas, mas sobretudo da influência que este comprometimento possa vir a ter no futuro de Portugal; o terceiro, a ambiguidade e incerteza que ainda hoje existe na

¹ Intervenção na 3ª Sessão Legislativa do Deputado Mário David, do PSD no dia 23 de Abril de 2008, dia em que Portugal ratificou o Tratado de Lisboa no debate sobre a proposta n.º 68/08 (GOV).



forma e vontade política da aplicação dos novos “mecanismos” introduzidos pelo TL.

A conjugação e a ponderação destes três aspectos, será o “pano de fundo” dos desafios que todos os EMs da UE terão que enfrentar ao comprometerem-se com um modelo de integração que consiga gerar capacidades necessárias para que em conjunto consigam projectar melhor a soma dos seus interesses.

Justificação e importância da investigação

O processo de integração europeia que se seguiu à Segunda Grande Guerra teve como um dos seus primeiros e principais objectivos construir uma “paz permanente”, alcançar prosperidade económica e combater o declínio europeu. Esta foi a motivação que levou a que os Países Europeus, criassem a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, depois a Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1957, acabando por se transformar na actual UE.

Inicialmente assente na área económica, o processo de integração europeu, com o aprofundar do tempo e desenvolvimento natural da maturidade das suas relações, começou a direccionar-se no sentido de uma crescente cooperação a todos os níveis. O Tratado de Maastricht é o marco dessa mudança, pois foi o primeiro grande passo da UE no caminho da integração política.

A tendência repetiu-se nos Tratados de Amesterdão, Nice e agora Lisboa, pois a UE, alargou progressivamente as suas competências a assuntos que até então eram da exclusividade dos EMs, demonstrando a grande diferença que hoje existe entre “relações externas” no sentido convencional e a “dimensão externa das políticas internas”².

É curioso que, apesar do impasse político que se registou nos últimos anos, derivado em parte da não ratificação do projecto da Constituição Europeia, se tenham dado passos tão importantes no âmbito da segurança e defesa. Estes resultaram da necessidade que os EMs sentiram para fazer face às novas realidades, em que deparando-se com reais dificuldades, constataram que, só em conjunto teriam capacidades de as ultrapassar. É na sequência desta acção conjunta que foram comprovadas algumas lacunas ao nível das capacidades europeias, das quais se destacaram a projecção rápida, sustentada e coordenada de forças de resposta a crises.

Criar processos e mecanismos para a geração de capacidades conjuntas foi a resposta encontrada. Novos desafios surgiram e um novo Tratado apareceu. Tornou-se

² O papel da Europa no mundo não pode ser dissociado da sua força interior. A sua capacidade de influência depende fortemente do estado da sua economia. Quanto maior for o dinamismo do seu próprio progresso económico e quanto mais a Europa conseguir agir eficazmente como um todo, mais forte será o seu poder de intervenção nos acontecimentos mundiais e maior a sua capacidade para contribuir para a globalização num quadro de justiça social e de sustentabilidade (União Europeia, 2005).



particularmente oportuno debater qual seria o papel da UE no campo da segurança global, e quais os progressos que esta deverá desenvolver para lidar com a actual realidade.

É na sequência destas “novas” e determinantes políticas, que no âmbito da segurança e defesa, “novos” mecanismos surgem levantando múltiplos desafios, nomeadamente a aplicação da Cooperação Estruturada Permanente (CEP).

Factor das mais acesas discussões, vários cenários se perspectivam, procurando responder à velha questão – Qual será o modelo a adoptar para que se criem mais capacidades em segurança e defesa na Europa? As hipóteses de resposta centram-se em duas modalidades: adoptar o tradicional modelo progressivo com critérios de convergência inclusivos e logo mais morosos; ou, pelo contrário, optar por um modelo mais criterioso e exclusivo, acelerando a obtenção de capacidades, mas podendo levar à fragmentação da UE.

Responder a estas questões é o desafio que está na ordem do dia, pois independentemente da decisão, a resposta resvala sempre na problemática da essência soberana dos Estados europeus - as políticas externa e da segurança e defesa.

Os europeus já chegaram a uma conclusão, é que ainda não há suficiente maturidade política na Europa para que se possa obter um consenso quanto aos critérios pormenorizados da aplicação de certos mecanismos introduzidos pelo TL. Para já, a resposta prende-se por encontrar motivação e vontade política para a sua aplicação.

Objecto do estudo e sua delimitação

Face ao tema proposto “**O Tratado de Lisboa: implicações na soberania nacional**”, e à importância do estudo, a investigação procurará verificar se a soberania portuguesa será afectada ou não pelas principais alterações que o TL veio introduzir.

Dada a natureza tão abrangente deste trabalho, delimitamos o estudo à análise das novas políticas e mecanismos introduzidos pelo TL na área da segurança e defesa, para aí perspectivar quais as implicações que estes poderão ter na Soberania Nacional. Dada a complexidade do conceito de Soberania, iremos tentar materializá-lo sob a forma de factores.

Definição do objectivo da investigação

Pretendemos com este trabalho, após materializar o conceito de soberania nacional com o levantamento dos factores que Portugal deve preservar e/ou potenciar para se manter um país soberano, verificar que implicações houve nestes com a aplicação das políticas de segurança e defesa até à entrada em vigor do TL. Identificar as alterações/ inovações introduzidas pelo TL em matéria de segurança e defesa e perspectivar a sua aplicação, verificando se a participação ou não de Portugal na CEP pode ter implicações nos factores que materializam a sua Soberania.



Metodologia

A metodologia utilizada na elaboração deste Trabalho de Investigação Individual (TII), teve como base as etapas do método científico hipotético-dedutivo (Quivy, 1998: 24-31):

Numa tentativa de dar resposta ao tema do trabalho, enunciámos a seguinte Questão Central (QC): **Quais são as implicações que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa em matéria de segurança e defesa podem ter na Soberania Nacional?**

E as seguintes **Questões Derivadas** (QD):

QD 1 – Quais são os factores que materializam a Soberania de Portugal?

QD 2 – A aplicação da PESC/PESD em Portugal até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, teve algumas implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional?

QD 3 – As alterações/ inovações introduzidas pelo TL no âmbito da segurança e defesa, com excepção da CEP, poderão vir a ter implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional?

QD 4 – A decisão de Portugal em participar ou não na CEP pode ter implicações na Soberania Nacional?

Hipóteses (H):

H1 – A independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas, conjuntamente com a identidade nacional, a integridade do processo democrático de decisão nacional, a centralidade euro-atlântica e a capacidade de Portugal actuar de forma autónoma no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP) são factores que materializam a sua Soberania e estão identificados nos documentos estruturantes nacionais.

H2 – A integração na PESC/PESD, não teve implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

H3 – As alterações/ inovações introduzidas pelo TL em matéria de segurança e defesa, à excepção da CEP, mantêm a PCSD no âmbito intergovernamental com decisão por unanimidade, não tendo implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional.

H4 – A participação numa CEP inclusiva permitirá a Portugal manter a capacidade de preservar e/ou potenciar os factores que materializam a sua soberania.

A exploração para este TII foi feita através da pesquisa bibliográfica e documental de âmbito nacional e internacional e de entrevistas sobre o tema em questão. Da análise das



leituras e das entrevistas realizadas, formulamos a QC.

Na construção do modelo de análise, com a intenção de obter resposta à QC que satisfizesse os objectivos definidos para a nossa investigação, vamos identificar uma possível “grelha” de verificação da soberania nacional, constituída por factores que materializam Portugal como um país soberano. Com esta, verificaremos quais as implicações que a aplicação da política de segurança e defesa europeia teve e/ou poderá vir a ter na Soberania Nacional, antes e após a entrada em vigor do TL.

A leitura da bibliografia disponível sobre o tema em estudo e as entrevistas efectuadas foram os nossos instrumentos de observação. Procurámos efectuar uma recolha de dados orientada para a resposta às QD. A investigação termina respondendo à QC.

Organização e conteúdo da investigação

Ao longo do trabalho, tendo como base o modelo de análise definido e partindo das hipóteses em estudo, vamos procurar responder às QD e validar as H nas sínteses conclusivas de cada capítulo. Para responder à QC e cumprir o objectivo do nosso estudo, organizámos o TII em seis capítulos:

Após uma introdução ao tema, no segundo capítulo, abordaremos o conceito de Soberania e a sua relação com segurança e defesa para de seguida, através dos documentos estruturantes nacionais, construirmos uma “grelha” de verificação da soberania nacional, operacionalizando-a sob a forma de factores. No terceiro capítulo, iremos verificar se a aplicação das políticas de segurança e defesa europeias até a entrada em vigor do TL tiveram implicações nesses factores. No quarto capítulo, após identificar as inovações/alterações em matéria de segurança e defesa decorrentes da entrada em vigor do TL, verificando se estes poderão ou não ter implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional. No quinto capítulo, analisaremos em detalhe a CEP, perspectivando possíveis cenários da sua aplicação, verificando se a participação ou não de Portugal neste mecanismo terá implicações nos factores que materializam a sua Soberania.

No sexto e último capítulo, finalizamos a nossa investigação respondendo à QC e propondo possíveis acções/opções que Portugal poderá ter na actual conjuntura da segurança e defesa europeia, para que possa preservar e/ou potenciar os factores que materializam a sua Soberania, enquanto país membro da União Europeia.



2. A Soberania Nacional e a Segurança e Defesa

*“There exists perhaps no conception the meaning of which is more controversial than that of sovereignty. It is an indisputable fact that this conception, from the moment when it was introduced into political science until the present day, has never had a meaning which was universally agreed upon.”*³

Desde o fim da Idade Média, que definir soberania sempre foi um exercício complexo. Assim, pressupor desde logo compreendê-la e materializá-la, parece-nos uma tarefa delicada, mas importante para atingirmos o nosso desígnio. Nesse propósito, para definirmos soberania e melhor a compreendermos, não recorreremos somente à sua forma jurídica, mas também à concepção elaborada pelas ciências políticas.

a. O conceito de Soberania

A doutrina clássica sobre soberania alega que existe uma vontade superior às vontades individuais, uma autoridade que não reconhece poder superior ao seu. Este conceito nasceu, a partir de *Jean Bodin*⁴ com o *Les Six Livres de la Republique* (1576) e *Thomas Hobbes* com o seu *Leviathan* (1651)⁵, que definiram o Estado, a Soberania e o Poder como elementos centrais da organização política moderna (Canotilho, 1998: 85-86).

Em 1648, o Tratado de Vestefália⁶ restabeleceu a paz na Europa e consagrou o modelo de soberania externa absoluta, abrindo-se caminho para uma ordem internacional protagonizada por Estados com poder supremo dentro das suas fronteiras territoriais, e equiparado com outros Estados fora delas. É nesta altura que o Estado passa a ser a organização jurídica da sociedade política, do poder, detentor de qualidades específicas, como o poder soberano.

O Estado de Vestefália, foi concebido e assente nos princípios da soberania nos planos interno e externo⁷, da não ingerência por parte de outros Estados nos seus assuntos internos, da igualdade em termos de direitos e deveres perante o direito internacional e da obrigação dos Estados em respeitarem os seus compromissos nos assuntos externos

³ *Lassa Oppenheim*, International Law 66 (*Sir Arnold D. McNair* ed. 4th ed. 1928).

⁴ Jean Bodin encontrou uma forma de caracterizar o Estado moderno, que estava na época a emergir. Definiu soberania da seguinte forma: “cada povo erigido em Estado tem um poder supremo que dita a lei e nenhuma lei positiva limita, e em relação aos outros poderes humanos, um poder independente.”

⁵ Hobbes refere que cada Estado é livre para buscar o que for mais favorável ao seu próprio interesse e que não existe direito positivo acima do Estado. Ou seja, o Direito Interno não tem paralelo no Direito Internacional. Refere ainda que Soberano é o que comanda exércitos, controla o comércio externo e celebra acordos e contratos com outros Estados.

⁶ Tratado de Vestefália – Resultante da guerra dos 30 anos (1618-1648), marca o início da sociedade moderna internacional assente num sistema de Estados, com paridade jurídica entre eles. Reconhecida internacionalmente a soberania externa absoluta dos estados levou à expressão “Estado de Vestefália”.

⁷ No plano interno, a soberania caracteriza-se pela exclusividade e supremacia. No plano externo, pelos direitos de: enviar/receber agentes diplomáticos (*Jus Legationis*); celebrar acordos e tratados internacionais (*Jus Tractum*); de fazer a guerra – autodefesa (*Jus Belli*).



(Cravinho, 2002: 64).

Embora esta definição tenha estado na base da criação do “Direito Internacional”, nunca foi aplicada na íntegra do seu conceito (Winston e FRSA, 2007: 1-2).

Vários factores contribuíram para que tal acontecesse: em primeiro lugar, a tendência à hierarquização dos Estados resultante do seu relacionamento, reconhecendo que há Estados mais poderosos que outros; em segundo, dependente deste, os Acordos entre Estados e o aparecimento das Organizações Internacionais (OI) de associação de interesses dos Estados soberanos - tal como a Organização das Nações Unidas (ONU); em terceiro, a globalização e o direito de ingerência⁸, etc. Com o passar do tempo, podemos afirmar que a actualidade do conceito tradicional de soberania é também discutível.

À medida que avançamos para a segunda década do século XXI, o mundo torna-se um lugar onde as mensagens se transmitem instantaneamente entre as pessoas, onde as notícias são difundidas através de redes mundiais por meio do simples toque de uma tecla e onde as fronteiras significam menos do que em qualquer outro momento na história recente, tornando a sociedade intrinsecamente ligada a um modelo informacional⁹, impondo algumas roturas e alterações à forma como se relacionam os vários actores nas sociedades. Por tal, novos arquétipos de organizações interdependentes aparecem como forma de resposta, alterando a relação tradicional entre povo, território, fronteira e soberanias, dando-lhes um novo perfil (Castells, 2007: 5).

A pluralidade de fronteiras e a ausência de uma única política integradora do seu conceito, faz com que os Estados para sobreviverem e fazerem face às novas exigências com que se deparam, têm que se adaptar constantemente à realidade alargada das suas fronteiras de interesses¹⁰, pondo em causa, conceitos clássicos comumente aceites e transferindo inclusivamente parcelas de soberania para um nível supranacional.

Consequentemente, muitos autores alegam que o Estado soberano está em crise, um efeito cuja intensidade varia na escala da hierarquia das potências, e que por consequência e de forma generalizada a “... soberania também entrou em crise generalizada, e os estados procuram suprir as suas insuficiências crescentes pela transferência de competências, das cúpulas, para organismos supra-estaduais, em nome da subsidiariedade despe-se de competências” (Moreira, 2009: 196).

⁸ O direito de ingerência é o direito reconhecido ou legítimo que uma ou mais Nações têm de violar a soberania de um outro Estado, no quadro de um mandato de consenso emitido por uma autoridade supranacional, como por exemplo a Organização das Nações Unidas.

⁹ Modelo, que se tem vindo a sobrepor ao modelo de sociedade industrial e que assenta num modo de desenvolvimento em que a principal fonte de produtividade se sustenta na capacidade qualitativa de otimizar a simbiose e o uso de factores de produção com base na informação e no conhecimento.

¹⁰ Referimo-nos a Fronteira, não somente às fronteiras geográficas, mas também às económicas, políticas, de segurança e cultural. Hoje, relaciona-se fronteira com interesses, para justificar a sua multiplicidade.



A Soberania deixou assim de ser una e indivisível¹¹, e passou a ser partilhada e colectiva¹². Terá de ser agora abordada através de um novo conceito, como um conjunto de capacidades específicas, que devem ser exercitadas em circunstâncias diversas de forma a assegurar a sua continuidade, e sobrevivência. (Moreira, 2009: 198).

O conceito de soberania integra assim, a manifestação e o exercício de poder, necessário à realização dos interesses próprios dos Estados soberanos, pelo que, estes exercem no quadro das relações internacionais a “sua capacidade para usar recursos e valores materiais e imateriais de maneira a influenciar a produção de eventos internacionais em seu proveito” (Moreira, 2008: 221).

b. A Soberania Nacional

Nestas discussões, onde a palavra soberania se banaliza, não podemos esquecer a importância que esta tem como elemento fundamental na concepção dos Estados do Ocidente, com um especial peso social quando entendida como sendo uma das componentes do ideal nacional. Estes dois valores, que nem sempre foram coincidentes, têm maior relevo quando conjugados - Soberania Nacional.

Em Portugal, o “Poder soberano” do Estado está directamente associado ao “Poder Político”. No entanto, a expressão “Poder Político” deve ser confrontada com as fórmulas utilizadas nos Art.º 1.º, 2.º e 3.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)¹³: Portugal é uma “República soberana baseada (...) na vontade popular”; “a soberania reside no povo” (Canotilho, 1985: 44).

De acordo com a referida concepção, o Estado Português constitui uma colectividade politicamente organizada, que se proclama e é reconhecida como soberana, residindo esta na vontade do povo, sendo exercida por um poder democraticamente eleito nos termos que estão previstos na sua Constituição.

Quando falamos de mutação de fronteiras, visualizamos que Portugal é um caso paradigmático desta situação. A fronteira económica deixou de coincidir com a fronteira geográfica, pois pelo seu próprio estatuto, as fronteiras da UE são “transparentes”. Pertencer à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), fez com que a fronteira de segurança, não coincida nem com a fronteira geográfica, nem com a económica. A evolução da UE para uma unidade política de novo modelo ainda por definir, fez com que se desenvolva uma fronteira geográfica, distinta das outras e finalmente, a criação da Comunidade de Países de

¹¹ Una pois dentro do Estado só vigorava um poder soberano, que se sobrepõe aos demais, e é indivisível pois é o mesmo poder.

¹² Segundo Adriano Moreira, esta por vezes pode ser chamada de cooperativa, pois há a transferência de autonomia na tomada de decisões das esferas nacionais para o âmbito da Comunidade e a adopção voluntária do direito comunitário como lei maior no interior do Estado nacional (Moreira, 2009: 198).

¹³ A Constituição de 1976, revista pelas Leis Constitucionais n.º 1 de 1982, 1989, 1992, 1997, 2002 e 2005.



Língua Portuguesa (CPLP) ensaia uma fronteira cultural com identidade específica (CEDN, 2003).

Actualmente, e tendo presente o facto de estarmos integrados na UE, muitas vezes nos questionamos: - Qual é a possibilidade de um país como Portugal, manter a sua soberania como Estado-membro da União Europeia? - Economicamente, estamos longe de sermos soberanos. E em matéria de segurança e defesa? Se fôssemos alvo de um ataque externo, que hipóteses teríamos de reagir? E politicamente integrados no bloco ocidental, membros da OTAN e da UE, o que aconteceria a Portugal se, por acaso, decidisse apoiar causas internacionalmente impopulares? Mas por outro lado, como teria sido possível promover a causa de Timor? E ser a ponte das actuais relações Brasil-UE?

Não pretendemos neste TII responder a estas questões, queremos só sublinhar que a Soberania Nacional hoje, terá que ter essencialmente um carácter útil para aculturar um projecto comum, assente em alguns pontos de consenso nacional e para garantir a preservação daquilo que, em cada momento, são interesses que consensualmente se entenda dever defender (Seixas da Costa, 2009: 132-135).

E realmente quais são os interesses de Portugal? Sabemos que este é um terreno polémico, mas há que identificar quais os interesses de Portugal como país soberano. Conhecer-los, será certamente a única forma de os poder defender.

c. A soberania e a segurança e defesa

Debater a segurança e defesa de Portugal e ter a soberania como base inicial de “valor permanente”¹⁴, mostra-nos a importância que a segurança e defesa têm numa possível identificação dos factores que materializam a actual soberania portuguesa.

Comprendermos as actuais necessidades de segurança e defesa, implica partirmos em separado do seu enquadramento conceptual e interpretar só depois o seu relacionamento.

Segurança é uma finalidade, um estado final de perfeição que materializa um objectivo vital e fim último do Estado. A sua concepção é directamente indispensável à sobrevivência nacional e por isso se necessário, o Estado deverá empregar todos os recursos e meios ao seu dispor associando-os ao desenvolvimento de actividades nos mais vários âmbitos para a atingir (Couto, 1988: 66).

Muitas vezes considerado um fenómeno psicológico que traduz um estado ou condição, a segurança é instável e depende das decisões de outros ou da confluência de

¹⁴ As “Bases” do CEDN, são valores e interesses nacionais, que estabelecem doutrina e que definem os Objectivos Políticos de Defesa Nacional, propostos a debate alargado antes da aprovação do CEDN. Das 23 bases que estiveram em discussão, a primeira era a Soberania. Salientou-se que, ao desaparecimento de fronteiras, os povos devem responder com o reforço de soberania, para além do reforço da cooperação e do diálogo.



circunstâncias de difícil controlo. Por isso, não pode ser considerado um facto adquirido, exigindo uma permanente vigilância. O seu garante e conceito associam-se à ideia de garantia de integridade territorial, da unidade do Estado, da sua independência, enfim da sua soberania, sendo esta entendida como abrangendo um conjunto de interesses comuns.

Associada segurança a um valor e defesa a um conjunto de acções e actividades que concorrem destinadas a garantir esse valor, os seus conceitos só fazem sentido quando interligados em segurança e defesa (Couto, 1988: 69-70).

O conceito de segurança, no novo contexto internacional, teve duas alterações fundamentais: primeiro, é que segurança hoje, não é exclusivamente a segurança dos estados. É também a das pessoas - é um quadro de Segurança Humana; segundo, esta terá que fazer face a riscos, ameaças e conflitos transnacionais, logo a resposta terá que basear-se, essencialmente, na cooperação internacional - é um quadro de Segurança Cooperativa¹⁵.

A alteração do conceito de segurança, por consequência, leva à alteração da tradicional concepção de defesa, antes objectivada no território e na integridade das fronteiras físicas, hoje abrange de forma mais complexa, todos os instrumentos do Estado, desde os económicos, financeiros, científicos, tecnológicos e ideológicos (Marchueta, 2002: 110). Assim, a defesa compreende uma componente militar e uma não militar, não sendo por isso uma responsabilidade única das Forças Armadas (FFAA)¹⁶.

Uma integração da política de segurança e defesa é essencial para que a Política de Defesa Nacional (PDN) e os seus instrumentos possam desenvolver respostas adequadas. Esta complementaridade, como salienta Adriano Moreira, deverá partir de uma discussão generalizada da PDN para chegar a um Conceito Estratégico Nacional (CEN), pois este é essencial à definição e contextualização dos interesses nacionais duradouros (Moreira, 2009: 265).

Em Portugal, a PDN integra os princípios, objectivos, orientações e prioridades definidos na CRP¹⁷, na Lei de Defesa Nacional (LDN)¹⁸, no Programa do Governo¹⁹ e no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)²⁰. É ao Governo que compete a definição

¹⁵ Programa do XVIII Governo Constitucional 2010-2013.

¹⁶ Deduzida da LDN, Lei n.º 31-A/2009 de 07 de Julho, nos Art.ºs 13.º, 14.º e 15.º.

¹⁷ Objectivo da defesa nacional definidos na CRP no n.º 2 do Art.º 273.º - A Defesa Nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.

¹⁸ N.º 1 do Art.º 4.º da LDN.

¹⁹ Fazemos referência às seis GOP 2010-13 apresentadas em Janeiro de 2010 pelo XVIII Governo Constitucional, que têm por objectivo a concretização da estratégia de desenvolvimento da sociedade e da economia que se pretende para o País nesse período e que foi apresentada no Programa do Governo.

²⁰ CEDN aprovado em 2003 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, publicado em Diário da Republica n.º 16 de 20 de Janeiro de 2003.



dos objectivos de defesa nacional como factores orientadores para esta formulação estratégica. Deste modo, o programa do Governo é um documento de importância fundamental nesta formulação, sendo expresso em Grandes Opções do Plano (GOP). É nele, de acordo com a análise do ambiente estratégico (interno e externo), que devem vir especificadas as metas a atingir para protecção ou prossecução dos interesses nacionais (Barroso, 2008).

As GOP para os anos 2010-13 do XVIII Governo Constitucional, definem como áreas prioritárias de actuação nacional, “o compromisso com a internacionalização e convergência de Portugal com os países mais desenvolvidos da UE”. A afirmação da Língua Portuguesa aparece destacada assim como a presença de Portugal nas OI. A sexta GOP, define como principais linhas de actuação nacional, “a valorização do posicionamento externo de Portugal, a inserção internacional da defesa nacional e o reforço do apoio às Comunidades Portuguesas.”.

Esta opção divide-se em duas áreas de actuação: A primeira, – a Política Externa, a Integração Europeia e as Comunidades Portuguesas – em que visa esclarecer como vai Portugal actuar face aos compromissos internacionais que tem. Considera-se prioritária a participação na construção europeia, através da aplicação dos compromissos resultantes do TL, e a correspondente adaptação às novas exigências; a segunda, a PDN, após reafirmar os objectivos nacionais expressos no CEDN, refere que Portugal deve ter uma política cooperativa na área da segurança e defesa. Salienta ainda que o actual desafio enquanto membro da UE, passará pelo seu empenho no desenvolvimento da Política Externa e de Segurança e Defesa (PESD), sendo prioritário nesta legislatura a colocação do País na primeira linha da sua construção, incluindo a participação em missões militares sob comando da UE e no quadro da futura CEP prevista no TL.

Por sua vez, como parte integrante da PDN²¹, o CEDN define as prioridades do Estado em matéria de segurança e defesa, de acordo com os interesses nacionais. Começa por referir que Portugal, é um país que “...é e sempre será Euro-atlântico”, condição que lhe confere um papel muito próprio, valorizado e valorizável no quadro da UE e como tal, implica a responsabilidade de ter que operar harmoniosamente com a multiplicidade das suas “fronteiras”.

Os objectivos nacionais são explícitos neste documento, pois este afirma que cabe ao Estado: garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas. Incumbe-lhe ainda,

²¹CEDN - n.º1 do art. 7.º da LDN.



garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas, a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado e o reforço dos valores e capacidades nacionais, assegurando a manutenção e estabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais. O documento continua referindo que, são valores permanentes da defesa nacional: a preservação de um Estado soberano e independente; a defesa e coesão nacional; fazer honrar a sua tradição humanista na Ordem Internacional; e não declinar a sua responsabilidade da promoção de um adequado espírito de segurança e defesa junto da população nacional.

Fazendo a ponte entre os valores tradicionais da soberania do Estado Português e a integração europeia, é importante referirmos que a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas, são explicitamente acautelados nesta relação, conforme o Tratado da União Europeia (TUE)²² refere, a segurança nacional continua a ser exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro.

Conforme salienta Luísa Duarte, “a exigência de unanimidade garante a igualdade soberana entre todos os EMs e com total independência da sua dimensão geográfica, populacional, (...) respeita igualmente a igualdade entre EMs perante os Tratados, bem como as funções essenciais dos Estados que a compõem, prescritas nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo a integridade territorial, ordem pública e a salvaguarda da segurança nacional.” (Duarte, 2005: 845).

Fazendo esta ressalva, os documentos estruturantes nacionais salientam que, além destes factores tradicionais caracterizadores da sua soberania, Portugal sendo um país europeu, de centralidade atlântica e de vocação universalista, para que preserve a sua soberania, deve o Estado Português valorizar os factores de identidade nacional protegendo a língua portuguesa, promovendo o conhecimento da sua história, fazendo respeitar os símbolos nacionais, prestigiando as FFAA e defendendo os interesses de Portugal. Deverá ainda manter a integridade do processo democrático de decisão nacional e promover as adequadas políticas de valorização do papel de Portugal nas instâncias internacionais relevantes (CEDN, 2003).

A capacidade de actuar integrado em Alianças no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural (EEINC)²³ não esgota os interesses nacionais, pois estes incorporam também interesses próprios que são considerados fundamentais para a individualidade do

²² Ver n.º 2 do Art.º 4.º do TUE.

²³ É politicamente definido de acordo com as conjunturas. Neste espaço integra-se um Espaço variável, mas define-se áreas prioritárias com interesse relevante (CEDN, 2003: 5.2).



País. Considera-se que é essencial garantir: capacidade de actuação autónoma no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP)²⁴, durante o tempo necessário ao accionamento dos mecanismos de solidariedade; capacidade para poder actuar num espectro alargado de missões, mantendo um sistema de forças equilibrado; se necessário deve criar conceitos e procedimentos próprios que permitam uma resposta às solicitações exclusivamente nacionais (CEDN, 2003).

d. Síntese conclusiva

O carácter útil da soberania salientado por Seixas da Costa, ou da Soberania de Serviço referida por Adriano Moreira, têm em si uma obrigação, uma definição concreta dos interesses nacionais traduzidos em objectivos exclusivos do Estado Português, pois “...estes vão contribuir para uma avaliação lúcida do conteúdo actual da soberania nacional.” (Moreira, 2009: 265).

Como vimos, os factores tradicionais da soberania portuguesa, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas, são explicitamente acautelados na relação que existe entre Portugal e a UE²⁵. Como tal, tendo em conta os objectivos deste TII, não vamos incluir estes na referida “grelha” de verificação da Soberania Nacional.

Tendo em conta a informação recolhida e analisada, consideramos que os factores que materializam Portugal como país soberano, são a capacidade deste preservar e/ou potenciar a:

- Identidade nacional (língua Portuguesa, sua História, Tradições e Património Cultural assim como os Símbolos Nacionais);
- Integridade do processo democrático de decisão nacional, promovendo-o ao nível das instituições supranacionais a que pertence, numa participação activa, como forma de melhor defender os interesses nacionais;
- Centralidade Euro-atlântica de Portugal;
- Actuação de forma autónoma no EEINP.

Estes factores em conjunto com as acções e opções associadas, constituem uma “grelha” que nos vai auxiliar no nosso trabalho à verificação da Soberania Nacional e que está materializada no Apêndice 2 (Apêndice 2: 50).

Julgamos estar em condições para validar a H1 pelo qual respondemos à QD1.

²⁴ Abrange Portugal Continental e os Arquipélagos dos Açores e Madeira (CEDN, 2003: 5.1).

²⁵ Art.º 4.º do TUE.



3. A Política Europeia de Segurança e de Defesa

Sendo uma realidade recente na construção europeia, a evolução da PESD tem sido caracterizada pela vontade, opção e necessidade dos EMs darem respostas aos novos desafios globais.

Muitos poderão questionar porque razão é que para uma organização, que partiu de preocupações relacionadas com a paz e a segurança, nunca constou nos diversos fundamentos da sua construção e crescimento, a expressão “política externa comum”. Durante aproximadamente 40 anos, até ao fim da Guerra-Fria, a integração europeia baseou-se fundamentalmente na construção de uma Europa económica²⁶. Neste período, o tema segurança e defesa foi tratado como um assunto tabu na integração.

a. De Maastricht até ao Tratado de Lisboa

Foi com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993, que a Comunidade Europeia materializou a ambição de ser também um “actor internacional”, logo necessariamente um “actor político”. Marco dessa ambição foi a criação da PESC, como “segundo pilar” da nova UE enquanto domínio de concertação intergovernamental em que a decisão é tomada por unanimidade. Esta incluiria a prazo, a definição de uma política de defesa compatível com a OTAN²⁷, estipulando que a União da Europa Ocidental (UEO)²⁸ seria doravante a sua componente armada.

Apesar de ter sido através do Tratado de Amesterdão em 1999²⁹, pela necessidade de rever a PESC e o seu processo de decisão³⁰, que foi criada a sua primeira “figura política” - a de Secretário-Geral/Alto Representante (SG/AR) para a PESC/PESD - foi no ano anterior, na Cimeira de *Saint Malo*³¹, que o grande e real impulso em matéria de política de defesa foi dado. Foi sob o contexto marcado pela guerra dos Balcãs e a pressão para uma maior partilha de esforço por parte da OTAN, que convergiu a ideia para uma Europa mais forte e autónoma, capaz de assumir maiores responsabilidades na área da segurança e defesa.

Na sequência desta intenção, em Junho de 1999 em Colónia, os EMs abandonaram

²⁶ Tirando o estrondoso fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (CED) em 1954.

²⁷ Chamada também em alguns documentos Aliança Atlântica.

²⁸ Fundada em 1948 pelo Tratado de Bruxelas, a UEO foi uma organização europeia de cooperação para a defesa e a segurança. Constituída por 28 países que possuem quatro estatutos distintos: Estados membros, membros associados, observadores e parceiros associados.

²⁹ O Tratado de Amesterdão, assinado em Outubro de 1997, só entraria em vigor em Maio de 1999.

³⁰ Foi introduzida a chamada “abstenção construtiva”. Vem com o propósito de evitar alienar os Estados recém-chegados – a Áustria, a Finlândia e a Suécia – que, em virtude do seu continuado apego a uma política de “não participação em alianças militares”, necessitavam de um mecanismo de salvaguarda para resolver um eventual conflito entre a decisão comunitária e interesses nacionais vitais (Ferreira-Pereira, 2007: 176).

³¹ Cimeira de Saint Malo, realizada entre a França e o Reino Unido em Dezembro de 1998.



definitivamente o modelo assente na UEO³². Para além de nomearem o primeiro titular para o cargo de SG/AR (Sr. Javier Solana), comprometeram-se decisivamente, e em complementaridade com a OTAN, a desenvolver uma política de segurança e defesa no quadro da PESC assumindo as denominadas “Missões de Petersberg”³³.

Em Dezembro de 1999, o Conselho Europeu (CE) de Helsínquia traduziria como epicentro da nova ambição, o chamado “Objectivo Global” ou “*Helsinki Headline Goal 2003*” (HHG)³⁴, acompanhado com a criação de novos órgãos e estruturas políticas e militares que, possibilitassem a orientação política e direcção estratégica dessas operações dentro da União.

Foi no entanto um ano mais tarde, no CE de Nice, embora orientado para os indispensáveis arranjos institucionais em perspectiva do “grande alargamento”, que a PESD foi consagrada formalmente, pela primeira vez, num Tratado que entraria em vigor em 2003.

Apesar da criação de estruturas militares poder indiciar a criação de um “Exército Europeu”, o relatório sobre a PESD deixou bem claro que não, pois a ambição fica-se pela capacidade de gestão de crises e prevenção de conflitos, reafirmando a importância da OTAN³⁵ como base da defesa colectiva na Europa, e que caberá aos EMs a decisão de pôr à disposição das operações no âmbito da UE os seus recursos nacionais.

Desde que a PESD foi lançada, a UE deu passos concretos, prudentes mas sólidos, fazendo progressos importantes nos planos institucional, doutrinário, das capacidades e operacional, tendo mesmo ido além do que ficou estabelecido nos vários Tratados. Prova disso, é que estes têm vindo a institucionalizar passos já concretizados.

No plano institucional, além do já referido SG/AR para a PESC/PESD, a UE dotou-se das indispensáveis estruturas e mecanismos políticos, militares e civis permanentes de acompanhamento, apoio à decisão e direcção de operações/missões, todos eles subordinados ao CE. O Comité Político e de Segurança (CPS), sob a responsabilidade do CE, exerce o

³² O Tratado de Nice suprimiu determinadas disposições do TUE relativas às relações entre a UEO e a UE. Actualmente, o seu papel foi abandonado em prol do desenvolvimento de estruturas e capacidades próprias da União no âmbito da PESD. A prová-lo está a transferência das capacidades operacionais da UEO para a União. A exemplo, os seus órgãos subsidiários como o Instituto de Estudos de Segurança e o Centro de Satélites, deixaram de integrar a organização a partir de 1 de Janeiro de 2002, tendo passado a constituir-se como agências da União.

³³ Missões estabelecidas em Junho de 1992 no Conselho Ministerial da UEO no Hotel *Petersberg*, próximo de *Bona*. Constam no Anexo I à Declaração de Helsínquia e no Art.º 17 do TUE abarcando, Missões Humanitárias e de Salvamento, Manutenção de Paz e Missões de forças de combate em gestão de crises incluindo criação da paz.

³⁴ Em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela UE, os EMs deveriam estar em condições, até 2003, de posicionar no prazo de 60 dias e de manter pelo menos um ano, forças militares de 50000 até 60000 Homens, capazes de desempenhar toda a gama de Missões de *Petersberg*.

³⁵ Ficou assim consagrado na Cimeira de Washington a Iniciativa Europeia de Segurança e Defesa (IED) na OTAN e garantida a consulta mútua e a cooperação nas matérias de segurança, defesa e gestão de crises que envolvam interesses comuns, de modo a que seja posta em prática a resposta militar mais apropriada evitando duplicações.



controlo político e a direcção estratégica das operações de gestão de crise; o Comité Militar da União Europeia (CMUE), composto por todos os CEMGFA, representados pelos seus representantes militares, competindo-lhe entre outras funções, a direcção militar de todas as actividades militares no âmbito da UE; Estado-Maior da União Europeia (EMUE), ou mais conhecido *Military Staff*, a quem, entre outras funções compete: o alerta precoce; a avaliação da situação e o planeamento estratégico; a execução das políticas e decisões do CMUE e a emanação dos conhecimentos militares da UE. Tem “duplo chapéu”, pois deve assegurar “*expertise*” militar ao SG/AR para a PESC e dar resposta às tarefas que recebe do CMUE.

Ao mesmo tempo, a UE acordou os termos da cooperação com a OTAN³⁶ e institucionalizou a colaboração com as Nações Unidas na Gestão de Crises³⁷, e com outras organizações regionais de segurança, como a Organização de Segurança e Cooperação para a Europa (OSCE), a União Africana (UA) e ainda outras “parcerias estratégicas”³⁸ relevantes.

No plano doutrinário foi adoptado um documento inédito demonstrativo das intenções comuns dos EMs em matéria de segurança e defesa - a Estratégia Europeia de Segurança (EES)³⁹. Baseada na promoção prioritária de segurança na vizinhança europeia e no contributo europeu para a ordem internacional, identifica as principais ameaças e define uma orientação estratégica comum à União. Nesse propósito e no intuito da promoção de uma doutrina e cultura comuns de segurança e defesa, foram aprovadas iniciativas no âmbito da formação, investigação e partilha de conhecimentos. A “criação” do Instituto de Estudos de Segurança da UE (*Institute for Security Studies - ISS*)⁴⁰, do Colégio Europeu de Segurança e Defesa (CESD)⁴¹ a par de iniciativas conjuntas, são alguns dos exemplos.

Ao nível dos Objectivos e Capacidades, na sequência dos HHG, os EMs promoveram e assumiram compromissos de “geração de forças”, numa base voluntária. Puseram em

³⁶ Salientamos a Declaração UE-NATO de Dezembro de 2002 e os Acordos *Belim Plus* de Março de 2003.

³⁷ Depois da Declaração Conjunta sobre a Cooperação em matéria de Gestão de Crises, de 24 de Setembro de 2003, a ONU e a UE decidiram criar, entretanto, um mecanismo consultivo conjunto para examinar as diferentes formas de melhorar a cooperação, compatibilidade e complementaridade nas áreas de planificação, formação, comunicação e boas práticas.

³⁸ Cooperações e parcerias estratégicas foram feitas com a Rússia, a China, o Japão, a Índia, o Brasil e países do Mediterrâneo Sul.

³⁹ Adoptada em Dezembro de 2003, sob o título “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, marca uma nova era no processo de integração europeia, pois revela a flexibilidade e maturidade para integrar numa política de segurança e defesa as diferentes visões dos EMs sobre a integração política europeia. Distingue cinco ameaças principais – entre elas o Terrorismo, a desagregação de Estados, assim como os focos de conflitos. São propostos três objectivos estratégicos: a “exportação” de estabilidade para as regiões de crise; acções multilaterais e defesa contra ameaças.

⁴⁰ O ISS é responsável pela realização de investigação académica e seminários, mantendo uma rede de intercâmbio com outros institutos relacionados com assuntos de segurança e defesa.

⁴¹ Constituído em 18 de Julho de 2005, organizado numa rede de escolas, da qual fazem parte vários Institutos de Defesa. Portugal fez-se representar inicialmente pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN), actualmente o IESM e o Instituto Superior de Policia já integram a rede.



prática um processo de identificação e geração de capacidades, para poderem atingir os seus desígnios. Este começou pela identificação das capacidades necessárias (Catálogo de requisitos), com base nos HHG, tendo sido depois apuradas as contribuições dos EMs que preencham esses requisitos (Catálogo de Forças). Analisadas as lacunas e os riscos provocados pela diferença entre o que existe e o que é necessário, foram apresentadas as recomendações (Catálogo de progresso). Este documento é a base para a gestão das deficiências encontradas e para a elaboração do plano de desenvolvimento de capacidades - *European Capability Action Plan (ECAP)*⁴².

Racionalizar os esforços dos EMs e incrementar sinergias entre projectos nacionais e multinacionais, foi a resposta que levou à criação de “Grupos projecto”⁴³, na tentativa de colmatar as necessidades. Na prática, derivado em parte do atrito provocado pela prioridade dada aos objectivos dos EMs em relação aos da UE, não se conseguiu gerar todas as capacidades necessárias para levar avante os HHG⁴⁴.

É assim que, numa tentativa de resolver as lacunas enfrentadas no ECAP e tendo em atenção as lições apreendidas e de algum insucesso inicial na operacionalização dos HHG, que surgiu o Objectivo Global 2010 (*Headline Goal 2010 – HG2010*)⁴⁵. Estes reflectem a EES e a evolução do ambiente estratégico internacional e põem em evidência que os EMs decidiram estar aptos, até 2010, em responder aos desafios de todo o espectro da gestão de crises, cobertos pelo TUE.

O propósito geral foi alargar as Missões de *Petersberg* ao Restabelecimento da Paz, actuar num ambiente de gestão de crises com níveis de alerta mais rápidos, prevendo o levantamento de forças mais flexíveis, dotadas de maior mobilidade, fazendo uso de uma melhor gestão de recursos disponíveis e desenvolvendo a capacidade de resposta de forças de carácter multinacionais⁴⁶. Assim nasceu em 2004 o conceito de “*Battlegroup*”⁴⁷ (BG), passando a ser a ambição da UE de resposta rápida. Estas deveriam ainda ser capazes de executar um leque variado de missões numa grande diversidade de teatros, como maior interoperabilidade (meios civis e militares da União), capacidade estratégica e sustentação.

Embora não estivesse institucionalizada até ao CE de Nice, a Agência Europeia de

⁴² Lançado em Novembro de 2001 para operacionalizar os HHG.

⁴³ Foram activados 15 Grupos, o *Special Operations Forces ECAP Project Group* foi liderado por Portugal.

⁴⁴ Em Maio de 2003, o Conselho confirmou que a UE dispunha de capacidade operacional para levar a cabo as tarefas de *Petersberg*, pesa embora as limitações e/ou constrangimentos decorrentes das lacunas existentes. Sendo as mais prementes a capacidade de projecção atempada, comando e controlo, assim como os riscos que poderiam advir quando da condução das operações mais exigentes (em escala e intensidade).

⁴⁵ Aprovado pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Exteriores (CAGRE) a 17 de Maio de 2004 e endossado pelo CE de 17/18Junho desse ano.

⁴⁶ Documento n.º 10501 do Secretário-geral do Conselho da UE.

⁴⁷ Formada por Unidades de escalão Batalhão (1500 Homens), sustentado por elementos de apoio de combate e de serviços com autonomia até 30dias. A maioria é de carácter multinacional.



Defesa⁴⁸ - *European Defense Agency* (EDA), criada em 2004, tornou-se a par do CMUE, na principal entidade europeia com responsabilidade de desenvolver a estreita coordenação entre as várias entidades no desenvolvimento de capacidades de defesa, não podendo afectar contudo as competências dos respectivos EMs⁴⁹.

Assim, ao HG2010 estão associados o *Capability Development Mechanism* (CDM) que, baseado na vontade individual⁵⁰ dos EMs, visa alcançar os parâmetros de desenvolvimento de capacidades militares que permitam à UE cumprir os objectivos delineados. Assumiu-se que a capacidade de projectar forças rapidamente é um aspecto chave da PESD, tendo assim sido revisto o conceito militar de resposta rápida⁵¹, acordado pelo CMUE e notado pelo CPS.

Os mais recentes avanços relativos ao desenvolvimento de capacidades europeias, partem das áreas de acção primárias identificadas pela EDA, no Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP) e pelo Conselho do CDM plasmados no “Catálogo de Progresso de 2007”⁵². Este documento é a chave para a gestão das deficiências e o desenvolvimento das capacidades europeias cuja análise foi finalizada em Outubro de 2009 e que servirá de base a uma possível actualização do CDP, em meados de 2010⁵³.

Não foi só no domínio militar que se desenvolveram as capacidades na UE. No domínio civil, na área de gestão de crises identificaram-se, desde 2000⁵⁴, as quatro áreas prioritárias (Polícia, Estado de Direito, Administração Civil e Protecção Civil) e os vários objectivos e capacidades⁵⁵ transversais e específicos a desenvolver. Em 2002, constatou-se que se teria atingido e mesmo superado todos os objectivos⁵⁶, criando-se, entretanto, as

⁴⁸ EDA, herdou os “Grupos projectos” que não tiveram solução até então, na expectativa de gerar sinergias efectivas e com comprometimentos voluntários dos EMs.

⁴⁹ O estabelecimento do Código de Conduta sobre Aquisições (*Procurement*) para a Defesa, a elaboração de uma visão estratégica de longo prazo (*Long Term Vision 2025*) para as capacidades europeias de defesa, a definição e implementação da Estratégia para a Base Tecnológica e Industrial Europeia de Defesa e o CDP resultam da coordenação feita pela EDA entre as várias entidades europeias (CMUE, EMUE com os EMs).

⁵⁰ Conhecida pela *bottom-up approach*.

⁵¹ Conceito Militar de Resposta Rápida, adoptado em 2004, alargou-se para a componente marítima e aérea, sendo adoptado o *Maritime Rapid Response Concept* e o *Air Rapid Response Concept*, debatendo-se actualmente a oportunidade de um *Land Rapid Response Concept*. Revisto em 2009, definiu o tempo de resposta rápida militar para um período de 5 a 30 dias desde a aprovação do Conceito da Gestão da Crise (*Crisis Management Concept*) até ao momento em que as operações no Teatro (*Joint Operations Area*).

⁵² Repetindo o processo de geração de capacidades já aplicado em 2001 para operacionalizar os HHG.

⁵³ Referido pela Mestre Paula Monge Tomé, na defesa do seu trabalho final de Auditora de Defesa Nacional, no dia 14 de Dezembro de 2009, no IDN.

⁵⁴ Resolução da PESD feita durante a Presidência Portuguesa no primeiro semestre de 2000, no decorrer do CE de Santa Maria da Feira. Quatro áreas prioritárias de actuação da UE, de onde ressalta uma predominância da dimensão civil, em detrimento de acções de natureza eminentemente militares.

⁵⁵ Compromissos a título da cooperação voluntária, como tem sido apanágio na UE, os EMs assumiram disponibilizar até 2003, 5000 agentes da polícia para missões internacionais no âmbito da prevenção de conflitos e gestão de crises, bem como designar e posicionar, num prazo de 30 dias, um efectivo que poderia ir até aos 1400 agentes.

⁵⁶ Na *Ministerial Civilian Crisis Management Capability Conference* decorrida a 19 de Novembro de 2002.



Equipas de Resposta Civil - *Civilian Response Teams* (CRTs)⁵⁷. Foi estabelecida a Força Europeia de Gendarmerie (European Gendarmerie Force - EUROGENDFOR)⁵⁸, com forças de segurança de natureza militar, visando contribuir para uma maior capacidade da UE conduzir operações de gestão de crises, potenciando as mais-valias deste tipo de forças, que não só preenchem um hiato operacional entre as forças policiais e as forças militares, como ajudam a promover a necessária interacção civil-militar.

Em matéria de objectivos, depois dos iniciais aprovados em 2004, neste momento está aprovado o *Civilian Headline Goals 2010*, visando a melhoria das capacidades civis de resposta efectiva às tarefas de gestão de crises. No entanto, em 2008 foi aprovada uma declaração sobre capacidades para a UE poder levar a cabo, em simultâneo, um conjunto de missões civis e de operações militares de diferentes envergaduras e correspondentes aos cenários mais prováveis em função dos HG2010, o civil e o militar. Este é um importante desígnio da UE, o de não só aumentar as capacidades militares e civis, como o de criar sinergias entre elas, para que estejam cada vez mais integradas e operem conjuntamente.

Finalmente, no plano das operações e missões, a UE começou a realizar as suas próprias operações desde o ano de 2003, tendo lançado um total de 23 Missões⁵⁹: 6 delas exclusivamente militares, 3 civis-militares e 14 civis. Actualmente estão em curso 13 operações, envolvendo um total aproximado de 8000 elementos, sendo 2 exclusivamente militares, 2 civis-militares e 9 puramente civis.

Apesar da pouca envergadura e da “baixa intensidade” destas operações, é justo reconhecer também que, em apenas 7 anos, como refere Luís Tomé, a UE vem manifestando boas aptidões para desempenhar diferentes tipos de missões, desde as estritamente civis (na sua maioria), como as militares (recorrendo a meios disponíveis da OTAN) ou em conjugação, civis-militares, com diferentes parceiros e num vasto âmbito geográfico (Tomé, 2007: 191).

b. A perspectiva portuguesa na PESD

Como vimos na análise dos factores que materializam a soberania nacional (capítulo

⁵⁷ Equipas de Resposta Civil visam aumentar a capacidade de reacção rápida e também contribuir para a coerência e eficácia da resposta de gestão de crises da UE. Constituídas à base de uma *pool* de peritos dos EMs, conta com a participação da Comissão e do Conselho, para assegurar a coerência da acção externa da UE. Podem contribuir para: avaliação inicial de uma situação de crise; apoio à criação de uma Missão civil no âmbito da PESD; apoio temporário a um Representante Especial da UE numa região em que decorra uma Operação de resposta a uma crise. (Documento do Conselho da União Europeia n.º 10462/05 de 23 de Junho - *Civilian Response Teams*)

⁵⁸ Iniciativa que agrupa cinco países da UE: Portugal, Espanha, França, Itália e Holanda. Oficialmente formada em 2009. A Roménia aderiu em 2009. Foi projectada uma força de apoio ao contingente Brasileiro no Haiti em 2010.

⁵⁹ Prevê-se o lançamento na Primavera de 2010 de uma nova missão, a EUTM Somália, actualmente em preparação. O objectivo é a formação e treino de polícias. (Abril de 2010)



2.c.), Portugal incorporou a realidade da PESD como um dos pilares em que assenta e se desenvolve a PDN, a par da OTAN e da CPLP.

A afirmação do empenho nacional na PESD e a visão de complementaridade OTAN-UE são expressos no CEDN e noutros documentos estruturantes⁶⁰. Constata-se assim que, Portugal “incorporou” a PESD no quadro normativo estratégico nacional, preconizando que através do reforço das estruturas de defesa da UE se reforça o pilar europeu da OTAN, daí a sua razão de complementaridade.

Luís Tomé salienta que a postura de Portugal tem sido correcta e que, na linha de continuação das suas posições tradicionais dentro da União, procura estar sempre na linha da frente da integração europeia, como forma de atenuar a sua situação de periferia geográfica e política na Europa e também de sublinhar a sua identidade e centralidade Euro-atlântica, ao mesmo tempo que pretende contribuir para o reforço do grupo dos “atlantistas” na Europa e evitar uma de todo indesejável situação de competição OTAN-UE (Tomé, 2007: 193-195 e 224-225).

A participação de Portugal em operações da UE é notável. Das vinte e três lançadas desde o ano de 2003, participou em doze, estando presente em todos os continentes (três) em que as operações decorreram, num empenhamento sem quaisquer restrições de emprego.

Portugal também participa: desde 1995 em cooperações de forças como as EUROFORÇAS⁶¹, constituídas pela EUROFOR⁶² (Componente Terrestre) e a EUROMARFOR⁶³ (Naval e Anfíbia), conjuntamente com a Espanha, França e Itália; na SIAF⁶⁴ (*Spanish-Italian Amphibious Force*) *Based Battlegroup* e na EUROGENDFOR⁶⁵.

c. Síntese conclusiva

Como vimos, para Portugal, adoptar uma estratégia favorável à afirmação de uma genuína identidade política da UE, é condição essencial para que possa ser bem sucedido em contrariar qualquer progresso contrário aos seus interesses nacionais e, ao mesmo tempo,

⁶⁰ Como por exemplo o Conceito Estratégico Militar (CEM) aprovado pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN) em 22 de Dezembro de 2003 e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) de 15 de Janeiro de 2004, ou as “Missões Específicas das Forças Armadas” (MIFA 04), definidas em CSDN em 21 de Outubro de 2004.

⁶¹ Estas forças podem ser disponibilizadas no quadro da UE, da OTAN, ou autonomamente e têm como objectivo contribuir para o reforço da segurança e integração europeia e para o desenvolvimento da Europa em termos de capacidades militares.

⁶² Constituídas à base de unidades ligeiras facilmente projectáveis, os EMs comprometendo-se a disponibilizar uma força de escalão até Divisão. Contribuição de Portugal com 16 elementos do Exército na estrutura de comando.

⁶³ Com uma célula permanente de 4 Oficiais, com a participação de 1 Oficial Português, funciona no Comando Naval do país responsável, é uma Força não-permanente com constituição variável de acordo com a missão.

⁶⁴ Portugal contribuiu com uma companhia de fuzileiros (sem meios navais de projecção) no 1º semestre de 2006 e 2009.

⁶⁵ Esta com capacidade expedicionária de 800 militares (até 2300 militares), e numa prontidão de 30 dias, tem uma estrutura de comando permanente de carácter multinacional em Itália (Vicenza).



obter os desejados dividendos económicos e políticos da adesão. Assim, os decisores políticos nacionais foram sendo compelidos nesta integração a encontrarem em todas as suas decisões, um ponto de equilíbrio entre o imperativo de manter vivo, no quadro traçado da PESC/PESD, o credo atlantista e a necessidade de permanecer nos “círculos mais avançados de integração”.

O apoio nacional a uma PESC/PESD credível, não deve ser interpretado como uma ruptura com o passado de tradição atlantista, pois sempre defendemos uma evolução gradual das políticas europeias, em completa harmonia com a OTAN, preservando sempre a sua complementaridade.

Apesar da ideia de grande integração no âmbito da PESC/PESD, devemos sublinhar que a flexibilidade exigida destas políticas a afastaram do domínio supranacional pois a sua dinâmica, como vimos, opera essencialmente ao nível intergovernamental. Mesmo tendo em atenção a existência dum quadro institucional progressivamente mais complexo e a crescente cooperação nos esforços do reforço das capacidades da UE, todas as decisões continuam a ser emanadas pelos EMs no uso pleno das suas prerrogativas soberanas.

Pela informação recolhida e a análise efectuada, verificamos que Portugal ao incorporar a PESC/PESD no seu quadro normativo estratégico, credibilizou a sua acção na UE e no mundo. Garantiu assim a preservação da identidade nacional e a integridade do processo democrático de decisão nacional, promovendo-o inclusivamente através de uma participação activa nas instituições supranacionais europeias e da OTAN. Exemplo disso, foram as numerosas operações que participou ao serviço da UE, reforçando o pilar europeu de defesa da OTAN, Portugal potenciou a sua geografia de centralidade Euro-atlântica, reforçando a complementaridade do seu eixo principal de segurança e defesa.

A participação em grupos projecto de geração de capacidades da PESC/PESD, assim como a sua actuação activa em iniciativas no âmbito da formação, investigação e partilha de conhecimentos, acreditam Portugal como Estado-Membro da UE e país fundador da OTAN.

Estas participações contribuíram para o reconhecimento e modernização das FFAA Portuguesas, aumentaram a sua interoperabilidade com as demais forças, potenciando a sua capacidade de actuação integrada em forças conjuntas. Consequentemente, Portugal preservou e potenciou a sua capacidade de actuar de forma autónoma no EEINP.

Consideramos assim validada a H2 - A integração na PESC/PESD, não teve implicações nos factores que materializam a soberania nacional até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Respondemos assim à QD2.



4. O Tratado de Lisboa, a evolução da Segurança e Defesa

Passados 50 anos da criação de uma comunidade dita europeia, foi assinado, a 13 de Dezembro de 2007, sob a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia⁶⁶, pelos Chefes de Estado e de Governo, o Tratado de Lisboa, entrando em vigor a 01 de Dezembro de 2009.

O seu processo de ratificação ficou caracterizado pela reflexão, debate e procura de consensos, exemplificando uma vez mais o desafio de um caminho percorrido em conjunto, numa construção marcada pelos altos e baixos, com avanços e recuos, tão essenciais e caracterizadores da sua evolução.

O TL recupera, no essencial, as inovações/alterações propostas pelo Tratado Constitucional. Representa a continuidade da integração europeia na área da segurança e defesa – no plano institucional, doutrinário, operacional e de capacidades – vindo a espelhar o exemplar desenvolvimento que a PESC/PESD teve na última década, institucionalizando os avanços já registados nas diversas áreas deste domínio.

Conforme referiu em discurso o Ex-Ministro da Defesa Nacional, Nuno Severiano Teixeira⁶⁷, o TL tem objectivos ambiciosos e numa perspectiva geral, espera-se que consubstancie avanços significativos em três domínios: a racionalização da estrutura institucional, com maior eficácia e rapidez no processo de tomada de decisão; o aumento da transparência e da legitimidade democrática, através do reforço do papel dos cidadãos e dos seus representantes; e finalmente, um aprofundamento e fortalecimento dos mecanismos da acção externa da UE, nomeadamente em matéria de segurança e defesa.

No Apêndice 3 deste TII sob o título – O Tratado de Lisboa: alteração do estatuto dos EMs – podemos ficar com uma ideia pormenorizada das principais alterações, ao nível institucional e de processos de decisão implementados pelo TL, assim como algumas consequências nos estatutos dos EMs.

a. Alterações na Política Europeia de Segurança e de Defesa.

O novo tratado introduz alterações/inovações importantes, reforçando que a PCSD se desenvolve no quadro restrito da PESC, e como tal, qualquer transformação nesta terá necessariamente reflexos na outra. Daí dizer-se que, não há políticas comuns sem acções comuns e vice-versa.

As várias alterações registadas no quadro institucional visam facilitar as relações entre o CE e a Comissão, o que quererá dizer, entre os EMs e as instituições europeias,

⁶⁶ Conhecido também como Conselho de Ministros.

⁶⁷ Intervenção no seminário «o tratado de Lisboa e o futuro da integração europeia», CCB, 9 de Maio de 2008.



agilizando questões relativas à gestão de crises. Ou seja, uma UE como actor internacional mais coerente no campo das relações exteriores e na segurança e defesa, fortalecendo o seu papel no mundo.

(1) Alterações no plano institucional com implicações na acção externa da UE

O reconhecimento de Personalidade Jurídica (Art.º 47.º do TUE) à União Europeia – e não apenas à Comunidade Europeia como acontecia até ao momento – permite que esta firme Tratados e Acordos Internacionais, ou seja, assuma compromissos juridicamente vinculativos, em nome da União e em sua representação externa. No entanto, nos termos da 24ª Declaração da Acta Final do TL, não estará autorizada, a legislar ou agir para além das competências que lhe são atribuídas pelos EMs nos Tratados.

A criação do cargo de Presidente do CE⁶⁸ (n.º 5 do Art.º 15.º do TUE), procura responder às críticas de ausência de continuidade derivadas das Presidências rotativas. Cabe a este, entre outras funções, a representação externa da União nas matérias do âmbito da PESC⁶⁹ e o estabelecimento dos seus objectivos e identificação das orientações gerais.

A criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR) (Art.º 18.º do TUE), que mais não é do que a integração das posições e funções do, até agora, Comissário para as Relações Externas⁷⁰ e do SG/AR, até aqui ocupado pelo Sr. Javier Solana. O objectivo desta fusão é dar uma maior coerência entre as políticas da União e as dos EMs, dando maior credibilidade à acção externa da UE, e à consequente coordenação dos aspectos civis e militares ao seu serviço.

As evoluções decorrentes das primeiras experiências entre as Presidências rotativas e este novo cargo, esclarecerão a dinâmica de relações que daí podem resultar, entre por um lado, a continuidade e estabilidade das presidências e por outro, o dinamismo normalmente empregue pelos EMs que asseguram essas mesmas presidências.

A criação de um Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE)⁷¹ (n.º 3 do Art.º 27.º do TUE), apoiará as acções do AR, dando consistência à acção da UE, tornando lógicas as acções com as políticas comuns. Facilitar o processo de planeamento e de decisão, dá coerência à acção das instituições permanentes de carácter civil e militar. Evita assim, disfunções e duplicações na projecção de poder da UE.

Por último, devemos salientar a criação de mecanismos facilitadores do processo de

⁶⁸ Eleito por maioria qualificada no CE, por um período de dois anos e meio prorrogável uma vez.

⁶⁹ Em concertação com o AR.

⁷⁰ Preside o Conselho dos Negócios Estrangeiros e constitui-se como um dos vice-presidentes da Comissão, apoiado no desempenho das suas funções pelo SEAE (Art.º 27º do TUE).

⁷¹ Será composto por funcionários do Conselho, da Comissão e dos serviços diplomáticos dos EMs. Este não poderá afectar a base jurídica, responsabilidades e competências actuais de cada EM no que diz respeito à formulação e condução da sua política externa.



tomada de decisão, designadamente o alargamento da votação por maioria qualificada a áreas que facilitam a actuação rápida e consistente. Constitui uma excepção todas as decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa (n.º4 do Art.º 31º TUE).

(2) Alterações/inoações específicas em matéria de segurança e defesa

Uma aparente alteração semântica, mas com um importante significado político, é a mudança de designação da PESD para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (Art.º 42.º do TUE). Embora a ideia já constasse do Tratado de Maastricht, representa hoje a intenção formal de que os EMs têm objectivos e interesses comuns em matéria de segurança e defesa e que consideram querer desenvolvê-los em conjunto. É referido que a PCSD conduzirá a uma defesa comum logo que, por unanimidade, o CE assim o decida.

A introdução de duas importantes cláusulas, a de Solidariedade e a de Auxílio e Assistência Mútua, compromete os EMs a acções de assistência mútua, com os seus pares nos cenários definidos, promovendo desta forma, os princípios em que a União se baseia: a solidariedade e a entajuda.

A cláusula de Solidariedade (Art.º 222.º do TFUE)⁷², consiste numa actuação conjunta – em espírito de solidariedade – entre a União e os EMs, válida em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo Homem, bem como em caso de atentados terroristas. É iniciada a pedido do País afectado, que sob proposta conjunta entre a Comissão e o AR e aprovação do CE⁷³, é posta em execução.

A cláusula de Auxílio e Assistência Mútua⁷⁴ (n.º 7 do art.º 42.º do TUE), alega que em caso de agressão armada, a UE em coordenação com os EMs, devem prestar auxílio e assistência com todos os meios ao seu alcance, de acordo com o Art.º 51.º da Carta da Nações Unidas. Esta não deve afectar o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados EMs e os compromissos que estes já tenham no quadro da OTAN. Salienta assim, o respeito pela primazia dos EMs na sua defesa, evidenciando a importância do pilar europeu de defesa, caracterizado no seio da OTAN. Não se pretende dotar a UE⁷⁵ com uma cláusula de defesa colectiva concorrencial do Art.º 5.º da OTAN, mas que seja uma cláusula cooperante desta.

⁷² Nos termos da 37.ª Declaração da Acta Final do TL, será sem prejuízo das medidas adoptadas pela UE no cumprimento desse dever de solidariedade, ressalvando que não visa prejudicar o direito que cada EM tem na escolha dos meios mais adequados.

⁷³ (n.º3 do Art.º 222.º do TFUE), refere que conforme o n.º1 do art.º 31.º e o n.º4 do art.º 42.º do TUE, quando a decisão tenha implicações no domínio da segurança e defesa, o CE delibera por unanimidade. O CE é responsável pela sua execução, devendo ser coadjuvado pelos órgãos permanentes da UE.

⁷⁴ Referida por vezes como “Cláusula de defesa mútua”, situação que pode causar dúbias interpretações.

⁷⁵ Esta cláusula compromete todos os EMs a auxiliarem-se em caso de agressão no sentido cooperativo e não concorrencial da cláusula de defesa colectiva da OTAN e de respeitar a neutralidade de alguns EMs. Dos vinte e sete EMs da UE, vinte e um pertencem à OTAN.



Ainda que seja hoje difícil distinguir as fronteiras entre um ataque armado a um Estado-Membro (cláusula de auxílio e assistência) e um ataque terrorista (cláusula de solidariedade), estas não devem ser confundidas na sua invocação, pois envolvem meios, entidades e fins distintos.

O CPS (Art.º 38.º do TUE) continua a ser o principal órgão de acompanhamento de situação, definindo e emitindo pareceres, e efectuando o controlo político e a direcção estratégica das operações de gestão de crises. A PCSD dinamiza o lançamento de missões pelo acesso directo a fundos de financiamento, garantindo um maior grau de autonomia e celeridade exigida na resposta⁷⁶.

O alargamento das tradicionais missões *Petersberg* (Art.º 43.º e 44.º do TUE), passa a contemplar que a União pode utilizar meios civis e militares em: acções conjuntas em matéria de desarmamento; missões humanitárias e de evacuação (programas de destruição de armas e de controlo de armamento); missões de aconselhamento e assistência em matéria militar (cooperação com forças militares de um país terceiro ou de uma organização regional, por meio de partilha de experiências, boas práticas, formação, etc.); missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz (que inclui alertas precoces e medidas de reforço da confiança e segurança); missões de forças de controlo para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização pós-conflito.

Esta extensão das missões de *Petersberg*, explicitamente enumeradas, evita eventuais divergências sobre o seu alcance, representando uma institucionalização de medidas já previstas no quadro da EES⁷⁷.

Em termos de segurança e defesa, o TL introduz dois mecanismos importantes: a Cooperação Reforçada (CR) e a CEP.

No que diz respeito às CR (Art.º 20.º do TUE), trata-se da extensão da aplicação dum mecanismo já estabelecido pelos Tratados de Amesterdão e Nice⁷⁸ às cooperações, no âmbito da segurança e defesa abrangidas pela PESC/PCSD. Regulamentadas nos artigos 326.º a 334.º do TFUE, as condições para a sua existência são: como último recurso, ou seja, os objectivos da cooperação em causa não podem ser alcançados pela União como um todo; com a participação mínima de 9 países; e dentro da estrutura institucional da UE.

Embora todos os EMs possam participar das deliberações, apenas os participantes da cooperação podem votar nas suas matérias específicas, sendo a decisão vinculativa apenas aos participantes no mecanismo. Podem aplicar-se também nos domínios das forças

⁷⁶ Conforme n.º 3 do Art.º 41º do TUE.

⁷⁷ Queremos salientar as contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território.

⁷⁸ Até ao TL, estas cooperações estavam vedadas a matérias no domínio da segurança e defesa.



multinacionais, sem prejuízo do seu emprego no quadro na OTAN, e do armamento, oferecendo a possibilidade de uma participação aberta a Estados terceiros.

A CEP, mecanismo inovador introduzido pelo TL, tem a sua aplicação ainda por definir, pois a vontade política e os critérios de participação, carecem de concertação. Como tal, e como indicia possíveis implicações nas soberanias dos EMs pelos comprometimentos futuros no vínculo à geração de capacidades da UE, resolvemos abordá-la em capítulo separado⁷⁹.

A atribuição de competências e objectivos à EDA⁸⁰ (n.º3 do Art.º 42º e 45.º do TUE e o Art.º 3.º do Protocolo das CEP), na sequência do TL, vem além de a institucionalizar, assim como todos os procedimentos já existentes neste âmbito, marcar a importância da sua existência no actual contexto da UE. O seu propósito consiste em contribuir para a identificação das necessidades operacionais dos EMs, promover as medidas necessárias para as satisfazer⁸¹ e contribuir para a identificação e execução de todas as medidas tendentes⁸² ao reforço da Base Tecnológica e Industrial Europeia de Defesa.

Este alargamento das atribuições à EDA, antevê o importante papel que esta terá no futuro processo de desenvolvimento de capacidades militares e civis dos EMs, salientando as do domínio da gestão de crises. No entanto, além de prestar assistência ao CE na avaliação do melhoramento das capacidades militares, deve participar na definição de uma política europeia de capacidades e armamento, aumentando a eficácia dos investimentos militares.

Com o TL, a PESC/PCSD permanece na área intergovernamental, com um papel preponderante do CE, com uma limitada participação dos órgãos supranacionais e com uma maioria de deliberações tomadas por unanimidade⁸³. A maioria qualificada⁸⁴ apenas se aplica no que respeita à execução das decisões tomadas pelo CE (ou de propostas apresentadas pelo AR) ou pelo Conselho. Todavia, prevê-se um “travão de emergência” nos casos em que um EM se oponha à aprovação de uma decisão por maioria qualificada por “razões políticas vitais”. Daí que, embora se pretenda o contrário, um segundo pilar ainda continua visível, pois as matérias que lhe pertenciam continuam na exclusividade dos EMs, marcadas por um tratamento diferenciado.

⁷⁹ Ver capítulo 5 deste TII.

⁸⁰ Prevista no CE de Tessalónica, a EDA foi implementada pela acção comum 2004/551/PESC de 12 de Julho.

⁸¹ Poderá passar pela harmonização das necessidades operacionais e a adaptação de métodos de aquisição eficazes e compatíveis, assim como avaliar o respeito dos compromissos assumidos pelos EMs em termos de capacidades.

⁸² Deve neste âmbito propôr projectos multilaterais, assegurar a sua coordenação e gestão para que sejam cumpridos os objectivos. Deve também apoiar e incentivar os EMs à investigação e desenvolvimento de capacidades.

⁸³ Conforme n.º 1 do Art.º 24 e n.º 4 do Art.º 42 do TUE.

⁸⁴ Conforme Art.º 46º do TUE. Verificar as regras das maiorias qualificadas no Art.º 238º do TFUE.



b. A União Europeia como “actor global” e as relações com a OTAN

Com o TL a UE confirma e cria mecanismos com o objectivo de se afirmar como “actor global” num sistema que tem sido dominado pelos Estados Unidos da América (EUA). A sua pretensão é deixar de ser uma mera potência económica, criando uma componente de Política Externa, acompanhada de um “músculo”, a actual PCSD.

Embora tenha havido grandes avanços no domínio da segurança e defesa, motivados por uma demonstrada capacidade de intervenção no plano militar, a UE ainda não possui a capacidade de influência compatível com o seu poder económico, pois terá que resolver primeiro os seus problemas internos e contornar a sua habitual inércia nos domínios da segurança e defesa.

As relações da UE com os EUA, passam necessariamente pelo entendimento do papel da OTAN na segurança e defesa da Europa e do aprofundar das relações de cooperação que tem sido apanágio desde os primeiros passos da PESC/PCSD.

A convergência estratégica iniciada em Berlim, em Julho de 1996, com a constituição da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) e materializada em Dezembro de 2002, com a assinatura da Declaração UE-OTAN referente à PESC, estabeleceu os princípios de relação entre as duas instituições, salientando-se a parceria estratégica, as consultas mútuas e a transparência. Embora esta declaração sublinhasse o papel central da OTAN na segurança colectiva Euro-atlântica, abria espaço ao mesmo tempo, para o reafirmar do contributo da PESC para a vitalidade da Aliança Atlântica.

Apesar da crispação resultante da Crise do Iraque em 2003, em Março desse ano, dava-se o segundo estágio de convergência: os Acordos de *Berlim Plus*⁸⁵, mais um passo para a conjugação de esforços sem duplicação de meios no plano militar e estratégico.

Esta complementaridade, cujos princípios assentam em algumas condicionantes⁸⁶, tem limites: não disponibiliza à UE acesso a tropas ou equipamento; não contempla um mecanismo concreto de integração entre capacidades militares e civis e apenas prevê cooperação após a decisão, ou seja, após a OTAN ter decidido não liderar uma operação militar deixando esta posição à UE.

Sabendo que dos vinte e oito países pertencentes à OTAN, vinte e um são da UE, vemos claramente que deve haver a preocupação de evitar duplicações, mas por outro lado, deverá a UE autonomizar-se e não continuar a “viver dependente da OTAN”, pois terá de

⁸⁵ O Acordo *Berlim Plus*, realizado a 16 de Dezembro de 2002, assegurava condições para que a UE pudesse dirigir missões no âmbito da gestão de crises, no acesso a determinados instrumentos da OTAN, como o planeamento, a geração de forças ou capacidades em centros de comando e controlo localizados na Europa.

⁸⁶ A não duplicação de meios com a OTAN, a não discriminação dos EMs da UE que não sejam da OTAN e a manutenção da ligação UE à componente transatlântica.



actuar se for do seu interesse e a OTAN não esteja disposta a isso. Esta afirmação poderá ser entendida como factor concorrencial relativamente à OTAN. No entanto, a sua complementaridade é clara no TL, pois salienta que “... os compromissos e a cooperação no domínio da cláusula de Assistência mútua, respeitam os compromissos assumidos no quadro da OTAN que, para os EMs desta, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar” (n.º 7 do Art.º 42º do TUE).

À letra do TL a relação parece bem definida, persistindo porém o problema da coexistência. Será que a complementaridade passa pela partilha de missões em que o papel reservado à UE é de *softpower*⁸⁷, detendo a OTAN o *hardpower*? Mas mesmo assim, terão que ser feitos alguns esforços no desenvolvimento das capacidades militares da UE.

O Presidente Bush referiu em discurso, na Cimeira da OTAN em Bucareste a 04 de Abril de 2008: “*Building a strong NATO also requires a strong European defense capacity. So at this summit, I will encourage our European partners to increase their defense investments to support both NATO and EU operations*”, testemunhando o apoio dos EUA à PCSD e a complementaridade que esta deve ter com a OTAN.

É fácil concluir que a defesa europeia dificilmente estará dissociada dos EUA e da OTAN, por isso o desenvolvimento das relações entre as duas organizações parece-nos fundamental. Estas deverão ser acompanhadas por uma nova consciência dos europeus, de que a Europa deve assumir a sua cota parte de responsabilidade também em custos. É urgente um maior investimento na defesa, porque sem capacidades militares e de investigação, a convergência de esforços, seja ela liderada pela UE ou pela OTAN, continuará a revelar uma discrepância gritante entre a retórica política espelhada em documentos estratégicos e a credibilidade operacional nos teatros de operações.

Como alertou *Jaap de Hoop Scheffer*, ex-Secretário Geral da OTAN, “se queremos mais dos americanos, temos de dar mais de nós próprios. (...) Eu não espero um aumento dos orçamentos de Defesa. Então vamos fazer mais com o dinheiro que temos”⁸⁸.

Esta afirmação não é mais do que o grande desafio que a Europa tem no âmbito da segurança e defesa - fazer mais com o mesmo - e para tal, o TL criou mecanismos facilitadores desse desígnio.

c. A Política Portuguesa na aplicação dos instrumentos resultantes da PESD

A postura portuguesa nas negociações às alterações à PESC para o TL, foi coerente com a posição já firmada no Tratado Constitucional, “...mais receptivas, ainda que

⁸⁷ Referimo-nos a *softpower* como missões de gestão de crises de menor intensidade, por oposição ao *hardpower*, como sendo as de maior intensidade e logo mais exigentes.

⁸⁸ SCHEFFER, Jaap de Hoop – *Transatlantic Leadership for a New Era*. Discurso proferido na Security and Defence Agenda, Bruxelas, 26 de Janeiro de 2009 (Tradução do autor)



prudentes”, pois “receávamos que os grandes países da UE nos arrastassem para uma aventura, na qual nós não podíamos simplesmente embarcar devido à falta de capacidades; e que, nos poderia afastar dos grandes centros de decisão ao qual pertencemos actualmente” (Ferreira-Pereira, 2007: 180)

Portugal sempre defendeu que todas as alterações/inoações no âmbito da PESC/PCSD, nomeadamente as cooperações, deveriam ser desenvolvidas no quadro institucional comum, evitando assim acordos especiais potencialmente conducentes ao aparecimento de “grupos elitistas”. Esta situação seria contrária ao nosso objectivo de posicionar o país no centro do processo *ab initio*, tal como sucedeu com a nossa participação noutros instrumentos da PESC/PCSD. (Ferreira-Pereira, 2007: 178 -185)

No que toca à defesa colectiva, Lisboa continuou a advogar um pendor atlanticista, intergovernamental e gradual, pois são as condições que Portugal vê como as capazes de reflectir a interpretação do interesse nacional e do interesse colectivo europeu.

O TL espelhou exactamente a posição Portuguesa da evolução da PESC, mantendo-se aquém do patamar de integração, continuando a ser predominantemente tipificada por uma “Cooperação aprofundada” que permite aos EMs manterem a “quinta-essência⁸⁹” da soberania nacional. (Ferreira-Pereira, 2007: 186-189)

d. Síntese conclusiva

Apesar de todas as alterações analisadas anteriormente apontarem para um alargamento das competências da União, inclusive em áreas de enorme sensibilidade para os interesses estratégicos⁹⁰ dos Estados, verificamos que no TL, o domínio da segurança e defesa contínua no campo da decisão por unanimidade na área intergovernamental.

Pela informação recolhida e a análise efectuada, somos levados a concluir que Portugal continua a garantir a sua identidade nacional e a integridade democrática de decisão nacional. Preserva a sua centralidade Euro-atlântica, pois a PCSD aborda a “cláusula de Assistência”, por vezes chamada “cláusula de defesa mútua”, em complementaridade com a OTAN. O eixo da defesa europeia baseada nas relações transatlânticas sai reforçada, pela perspectiva do reforço do pilar europeu da OTAN.

Validamos assim a H3 - As alterações/inoações introduzidas pelo TL em matéria de segurança e defesa, à excepção da CEP, mantêm a PCSD no âmbito intergovernamental com decisão por unanimidade, não tendo implicações nos factores que materializam a soberania nacional. Consideramos assim respondida a QD3.

⁸⁹ A “quinta essência” da soberania é a capacidade de alteração dos próprios Tratados de integração.

⁹⁰ Energia, espaço de liberdade, segurança, justiça, reforço dos poderes de acção externa da União e questões de segurança em matéria de saúde pública.



5. A Cooperação Estruturada Permanente

Entre os anos de 1999 a 2008, houve um aumento de 45% das despesas militares mundiais, cuja esmagadora maioria coube aos EUA e às potências emergentes, como a República Popular da China, Rússia e Índia. A disparidade do desinvestimento europeu em segurança e defesa sobressai quando comparamos com os seus tradicionais aliados e responsáveis pela sua segurança colectiva. A Europa, em despesas em defesa, gastou em média 1,5% do seu Produto Interno Bruto (PIB), os Países da OTAN cerca de 1,78% e os EUA excederam os 4% (SIPRI, 2009: 10).

Naturalmente que esta situação causa constrangimentos à UE em matéria de segurança e defesa, afectando a capacidade de projecção do seu poder. O resultado é bem conhecido, uma preocupante baixa eficiência das FFAA europeias, pois dos cerca de dois milhões de militares existentes, apenas 5% estão destacadas em operações num total possível estimado de 10 a 15%, com as limitações que já conhecemos. Outros factores agravam esta situação, desde o proteccionismo dos EMs ao seu mercado de defesa, à exclusividade que têm no seu planeamento de defesa, contribuindo para as duplicações que actualmente existem entre EMs e entre UE-OTAN.

Perante a ambição de ser um “actor global”, parece-nos ser uma contradição a diferença que existe entre o “discurso” e a prática em matéria de segurança e defesa na Europa. As “realidades virtuais” são uma constante, disso é testemunha a falta de cumprimento dada aos objectivos globais levantados até agora. Uma certeza temos, a UE terá que gastar mais e melhor na sua segurança e defesa e constituir uma Força militar e civil credível com o seu estatuto económico e social.

É perante este cenário, que devem ser analisados os mecanismos da PCSD institucionalizados pelo TL, em que a CEP têm um papel de destaque. A criação de capacidades na Europa deve partir por fazer mais com o mesmo. Esta é a realidade e o desafio que Europa terá que enfrentar, cabe-lhe agora decidir.

a. Como aparecem e com que objectivos?

(1) As origens

Várias iniciativas no campo das “cooperações aprofundadas” já existiam na UE antes do TL, mas incluídas no texto de um Tratado, institucionalizadas, é a primeira vez.

Estas iniciativas exprimem a vontade dos EMs da UE em aprofundar uma cultura comum de segurança e defesa e aumentar o nível de interoperabilidade das suas forças. Exemplo disso, são os BG, a EDA e os seus projectos e as EUROFORÇAS assim como o CESD, o “Erasmus militar”, etc.

Podemos então afirmar que “cooperações” já existiam no seio da UE, embora com



outras designações. A sua institucionalização resulta da consciência de duas situações: a primeira, da importância que estas tiveram e ainda têm no desenvolvimento das capacidades da PESC/PCSD; a segunda, da “clandestinidade” em que algumas cooperações estariam a cair, contrariando a palavra dos Tratados da UE. (Tomé, 2007: 214)

(2) Objectivos e critérios

Os objectivos da CEP e os critérios para a participação, são definidos por Protocolo anexo ao TL, cujo preâmbulo refere ter como objectivo geral contribuir para “...um papel mais assertivo da União em matéria de segurança e defesa...”, contribuindo para a “...vitalidade de uma OTAN renovada...” e que exigirá dos EMs que a tal estejam dispostos a “...mais esforços no domínio das capacidades...”.

O desafio é proceder de forma mais intensiva no desenvolvimento das capacidades de segurança e defesa europeias, através do desenvolvimento dos respectivos contributos dos EMs. A CEP tem como objectivos, motivar a participação em forças e programas multinacionais e nas actividades da EDA e promover a participação activa nos BG, já a partir do ano de 2010, individualmente ou integrados⁹¹.

Estes objectivos devem ser alcançados assumindo os seguintes critérios⁹²: “alcançar os objectivos acordados relativamente ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa”; “aproximar, na medida do possível, os seus instrumentos de defesa” harmonizando e colocando em comum os seus meios e capacidades de defesa e “se for caso disso”, especializando; tomar medidas concretas para reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de colocação de forças no terreno, em particular, assumindo “objectivos comuns em matéria de projecção de forças”; tomar as medidas necessárias para colmatar as lacunas constatadas no âmbito do CDM⁹³, sem prejuízo para os compromissos que vinculam alguns EMs à OTAN; e finalmente, se for caso disso, no desenvolvimento de programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da EDA.

A EDA deve contribuir para a avaliação regular dos contributos dos EMs que participem na CEP, verificando o nível de cumprimento dos critérios fixados, emitindo pareceres e recomendações que ajudarão o CE no seu processo de decisão. Esta decisão, por

⁹¹ Art.º 1º do Protocolo da CEP estabelecida no Art.º 42º do TUE.

⁹² Art.º 2º do Protocolo da CEP estabelecida no Art.º 42º do TUE.

⁹³ O CDM compreende 3 elementos principais: (1) estabelecimento dos requisitos militares necessários para a UE alcançar os seus objectivos (Catálogo de Requisitos 2005 (RC05)) e apuramento dos contributos dos EM para preencher aqueles requisitos (Catálogo de Forças 2007 (FC07)); (2) Acompanhamento e avaliação do progresso (Catálogo de Progresso 2007 (PC07) e (3) Abordagem das lacunas nas capacidades (acções concertadas dos EM, EUMC e EDA, com vista ao desenvolvimento de capacidades).



maioria qualificada, vem aprovar ou suspender a participação de um EM na CEP⁹⁴.

b. A evolução do seu conceito

Foi em Janeiro de 2008, ainda no rescaldo da recusa do Tratado Constitucional e em processo de ratificação do TL, que a França tomou iniciativa de apresentar uma proposta “irrealista e inquietante”⁹⁵ para este mecanismo. Constituir um “grupo de pioneiros”⁹⁶, cumprindo os objectivos descritos no TL com os seguintes critérios: Gastar 2% do PIB em defesa e alocar uma percentagem fixa à investigação e desenvolvimento; cada membro deveria fornecer cerca de dez mil militares para uma Força Europeia, co-fundando uma infra-estrutura de segurança e defesa; participarem na coordenação de programas de protecção civil, etc. Portugal⁹⁷, Holanda, Suécia e Eslováquia são referidos como os quatro Estados que podem estar desde início na CEP, ao lado das seis maiores potências europeias.

A pouca receptividade desta estratégia francesa levou a que o EuroDefense-França (ED-FR) em Março de 2009 fizesse uma proposta menos ambiciosa, na tentativa de um “acordo” para a constituição de CEP: 1,2 % PIB em Defesa com 20% e 40%, a 3 e 5 anos respectivamente dedicado à PCSD; contribuir com 10 a 20% das suas Forças para missões no âmbito da UE; apoiar novas medidas tendentes a facilitar a abertura de um Mercado Europeu de Defesa, etc. (Eekelen e Kurpas, 2008). Todas as propostas jogam com o grau de ambição e a exigência na definição de critérios que sejam os mais reais possíveis e ao mesmo tempo sejam inclusivos, para que possa incluir os Estados mais “pequenos” como Portugal.

A criação de um grupo informal de coordenação no âmbito da CEP⁹⁸, entre Portugal e Espanha, reveste-se de grande utilidade para a troca de pontos de vista sobre a evolução dos respectivos processos internos de preparação para a aplicação dos novos mecanismos da PCSD. A resposta afirmativa por parte de Portugal a esta iniciativa, veio certificar o interesse nacional na participação inicial da CEP.

Actualmente, a questão da “definição dos critérios” para a participação na CEP tem estado um pouco “adormecida”. Esta situação deveu-se, por um lado ao atribulado processo da ratificação do TL e provavelmente também à conjuntura de crise económica mundial que se vive actualmente. Esta é uma dedução que podemos extrair da últimas reuniões ao nível

⁹⁴ Ver Art.º 46º do TUE.

⁹⁵ Classificação feita pela Mestre Paula Tomé na defesa do seu Trabalho – “Portugal e a Europa da Defesa: as CEP” a 14 de Dezembro de 2009 no IDN:

⁹⁶ Constituído pela Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Espanha e Polónia.

⁹⁷ Segundo António Vitorino, referiu em palestra na Universidade de Direito da Faculdade Nova de Lisboa, a 26 de Fevereiro de 2010, as primeiras propostas sobre esta matéria não incluíam a referência crucial para Portugal, a participação em missões militares internacionais, que terá sido incluída depois da intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros Portugueses.

⁹⁸ Iniciativa Espanhola apresentada pelo seu Ministro da Defesa em Outubro de 2007. Informação recolhida junto da DGPDN/MDN.



Ministerial e Departamental de Defesa. Essencialmente hoje, evita-se falar em critérios para a CEP relembrando que, antes da definição destes, tem que se encontrar vontade política para a sua aplicação.

Exemplo disso, foram as conclusões da última reunião em Madrid, realizada em 16 de Março de 2010 sob a presidência Espanhola⁹⁹. Estas reafirmaram que a CEP, tal como a PCSD, são um mecanismo de cooperação estabelecido pela UE e, como tal, um instrumento ao serviço dos seus interesses e não dos interesses individuais dos EMs. Cabe sim, aos EMs, discutirem as suas vantagens e inconvenientes e decidirem sobre o seu futuro, pois a sua disponibilidade em Tratado não obriga à sua implementação. Salienta também que, o sucesso desta nova fase da PESC/PCSD, depende em parte da correcta aplicação deste mecanismo para a obtenção dos objectivos traçados no TL. Forças multinacionais e a especialização por sectores de defesa, são apontados como um dos instrumentos que poderão reunir consensos para a aplicabilidade do conceito CEP, promovendo uma maior inclusividade, evitando a “fragmentação” europeia ou a conhecida expressão “uma Europa a duas velocidades”.

Como conclusão final desta reunião, foi considerado que actualmente, a iniciativa “CEP” não está suficientemente “madura” para que possam ser tomadas as decisões políticas vinculativas à sua implementação. Recomendou-se aos EMs a elaboração de fóruns de discussão, para que possam ser preparadas com detalhe propostas de consenso alargado acerca do como e quando aplicar a CEP no âmbito da actual realidade da PCSD.

c. Que desafios lança a CEP?

A CEP é um dos mais importantes, mas também, mais exigentes e desafiantes aspectos inovadores introduzidos pelo TL.

Desde a sua concepção, nos anos de 2002 e 2003, que estas têm provocado vários debates e discussões, visando o esclarecimento e consenso acerca dos seus objectivos e critérios. O dilema esteve normalmente centrado na inclusividade ou exclusividade que a sua definição pormenorizada iria provocar.

Desde o início com um pendor bem mais exclusivo, provocou fundados receios de vir a aprofundar divisões na UE. A inclusividade, tendo mais a ver com a natureza da UE, parecia desde essa altura a opção mais correcta pois, quanto maior o número de EMs participantes, menor o risco de divisões e maior o potencial de criação de sinergias e efeitos de escala e, logo, mais valor acrescentado. Ao invés disso, numa CEP exclusiva, apenas alguns EMs poderiam aprofundar e acelerar uma integração na área da segurança e defesa, com implicações óbvias. O alargamento do “fosso” já existente entre os EMs e a criação de

⁹⁹ A reunião realizada a 16 de Março de 2010. (Informação recolhida na DGPDN/MDN).



dois grupos denominados “incluídos” versus “excluídos”, além de contrariar o espírito do projecto europeu, poderia provocar retrocessos ou colocar em causa toda a edificação da PESC/PCSD.

A tentação de promover critérios não ambiciosos à participação numa CEP, motivada pela natural escolha da inclusividade, comporta certos riscos que podem desvanecer os objectivos da sua concepção, pois não levariam os EMs a compromissos e esforços adicionais para a melhoria das suas capacidades.

O grande desafio será conciliar a inclusividade e o compromisso, com os critérios de participação e o desejo político de os cumprir. Exigir esforços adicionais verificáveis é a única condição para que a CEP atinja o seu propósito, de melhorar e disponibilizar mais capacidades que possam ser destacadas.

Na continuidade do que tem acontecido na construção europeia, será a vontade política dos EMs a balizar estes desafios e a revelar os impactos reais deste novo mecanismo.

d. Perspectivas da sua aplicação

(1) Cenários possíveis

Como vimos, são vários os cenários possíveis na aplicação da CEP. Todos reflectem as tendências das várias propostas apresentadas: umas mais exclusivas, pois restringem a participação pelos elevados critérios que impõem; e outras mais inclusivas, que por não serem tão restritas podem abranger uma maior participação de EMs. Apesar da diferença que as separa, todas elas têm o mesmo propósito, o de cumprir os objectivos traçados pelo TL.

Um primeiro cenário, mais exclusivo, baseado em critérios mais rigorosos, irá no sentido de uma CEP orientada para a criação de um “Directório”, em que só alguns países teriam condições para participar. Desta forma, partia-se com um menor número de EMs, havendo maiores possibilidades de consenso quanto aos vínculos, desafios e formas de os vencer. Permitia-se assim, que os países com capacidades militares mais desenvolvidas, pudessem vir a ter maior responsabilidade na execução das operações militares e civis em nome da União, sendo também os principais contribuintes para o desenvolvimento das suas capacidades. Desta forma, fomentar-se-ia a existência de dois grupos na PCSD, perspectivando-se a curto prazo, uma Europa a duas velocidades, com a criação de um clube exclusivo que dominaria a segurança e defesa na UE. Os excluídos ver-se-ão constringidos na participação e à consequente estagnação das suas capacidades militares.

No segundo cenário, os critérios de participação conjugando a inclusividade com a ambição, a realidade com o compromisso, mantendo-se os desafios, teriam que ser claros e verificáveis, inclusivos e motivadores à participação e cumprimento das metas estabelecidas. Teriam que considerar metas progressivas, baseadas em métodos e programas de



convergência reais e exequíveis. Desta forma, teríamos um maior número de EMs vinculados à “causa” reflectida no TL, uma Europa mais capaz em questões de segurança e defesa, respeitando os princípios da sua fundação, uma União.

Estando a PCSD incluída na PESC, implica que, quem não tenha uma participação activa na primeira, poderá ver afectada a sua participação na segunda e, conseqüentemente menor capacidade de influenciar as acções e relações exteriores da UE. Não participar é não estar presente, é não poder influenciar os órgãos decisores do futuro da PESC/PCSD.

(2) Portugal, que opção?

No campo do desenvolvimento de capacidades militares e civis proporcionadas pelo mecanismo CEP, Portugal tem três opções: Participar a todo o custo numa CEP, mesmo que esta seja exclusiva; participar numa CEP do tipo inclusiva e logo numa PCSD a uma velocidade; ou não participar na CEP.

Desde logo a opção de não participação, é negada pela vontade que Portugal tem demonstrado nas negociações para o desenvolvimento deste mecanismo. A participação de Portugal na CEP é neste momento um desígnio nacional, que vem na continuidade das políticas portuguesas em manter-se no pelotão da frente da construção europeia. O Governo Português é explícito nesta vontade, pois refere nas suas linhas de acção que “é prioritário nesta legislatura a colocação do país na primeira linha da construção da PCSD, incluindo a participação em missões sob comando da UE e no quadro da futura CEP, prevista no TL”¹⁰⁰.

Passar da intenção política à prática será o desafio para Portugal. Interessa analisar se esta opção é exequível para um país “pequeno”, periférico, de recursos limitados, em que muitas vezes se limita a “optar” a partir das opções de outros.

A CEP representam para Portugal um desafio às suas capacidades, mas ao mesmo tempo uma oportunidade de atenuar a sua “periferização”. Manter-se dentro da CEP significa poder defender os seus interesses e evitar a todo o custo duas situações: a constituição de um futuro “directório” na Europa da defesa, que afastaria as suas pretensões de estar na linha da frente da PESC/PCSD; e conforme explanado no CEDN, manter a OTAN como eixo principal da sua defesa colectiva, através da complementaridade entre esta Organização e a UE (Apêndice 4: 55).

No entanto temos que ter consciência que este propósito nacional não pode, evidentemente, ser feito a qualquer preço e sob qualquer condição. Participar numa CEP do tipo exclusiva, orientada por critérios muito exigentes, pode colocar Portugal numa situação crítica de impossibilidade de poder cumprir todos os seus compromissos internacionais. As

¹⁰⁰ Linha de acção incluída na sexta opção das GOP do XVIII Governo Constitucional.



fragilidades Portuguesas, das quais destacamos a debilidade económica, poderão levar a que, para cumprir uns compromissos, terá que abdicar de outros, colocando em questão o interesse nacional.

O envolvimento que Portugal tem tido na PESD/PCSD, muito têm contribuído para as actuais capacidades da UE, podendo mesmo fazer parte do “grupo pioneiro” da PESD/PCSD. Assim, não só pode como deve participar, mas apostando numa CEP do tipo inclusiva com níveis de ambição e critérios realistas. Conforme refere Luís Tomé – “O fundamental é que, aquilo com que Portugal se comprometer ou disponibilizar seja para cumprir e fazer bem, com o que tem de bom.” (Tomé, 2007: 225)

e. Síntese conclusiva

O grande desafio da CEP consiste em conciliar a inclusividade e o compromisso, com os critérios de participação a terem de ser alcançáveis por todos os EMs que politicamente o desejem. Ao mesmo tempo, exigir de cada participante, compromettimentos adicionais verificáveis no sentido de melhorar e disponibilizar mais capacidades ao serviço da UE.

A participação de Portugal, não é só uma ambição, constitui uma necessidade premente e real para se manter no grupo dos países da frente na construção da PESD/PCSD. Esta opção é a única que garante a preservação e/ou potenciação dos factores que materializam a soberania nacional. O desafio para Portugal representa, além de uma clarificação da intenção política e comprometimento no investimento em defesa, uma necessidade de melhorar a coordenação interna nacional na definição da PDN, para que se obtenha uma conjugação de esforços no sentido de melhor aproveitar a oportunidade de modernizar e reequipar as FFAA. Enfim, alcançar uma crescente consciência nacional em relação à necessidade e importância da segurança e defesa como motor de desenvolvimento e produção de riqueza. Desta forma, potencia-se os interesses nacionais, saindo Portugal mais reforçado na Europa, e como tal, mais reforçado na OTAN e nas relações com os países da CPLP. No entanto, terá que ser bem ponderada a sua participação e verificar em que condições estão dispostos os Portugueses em fazê-lo. É importante que se consiga prever os reflexos que daí advirão, para que o país se possa preparar para enfrentar este desafio.

Não participar implica não poder influenciar. E este será o maior perigo que Portugal pode vir a enfrentar, ficar de fora do “grupo pioneiro” e não poder defender os seus interesses (Apêndice 4: 55).

Consideramos assim que, da informação recolhida e da análise efectuada, julgamos ter validado a H4, respondendo assim à nossa QD4.



6. Conclusão

No sentido de procurar uma resposta à QC deste TII, far-se-á uma retrospectiva das grandes linhas de procedimento, com a finalidade de convergir para as implicações que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa em matéria de segurança e defesa podem ter na soberania nacional, através da resposta às QD, formuladas no início deste trabalho.

Neste contexto, organizou-se uma estrutura para a elaboração do trabalho, dotada de um escalonamento lógico, materializada em seis capítulos.

Começámos por abordar, o conceito de Soberania e a sua relação com segurança e defesa, para de seguida, através dos documentos estruturantes nacionais, construirmos uma “grelha” de verificação da soberania nacional, operacionalizando-a sob a forma de factores. Identificámos como factores tradicionais da soberania portuguesa, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas. Não contemplamos estes na nossa “grelha” de verificação, pois estes são explicitamente acautelados na relação que existe entre Portugal e a UE.

Considerámos que os factores que materializam Portugal como país soberano, são a capacidade deste preservar e/ou potenciar a: Identidade nacional; Integridade do processo democrático de decisão nacional; Centralidade Euro-atlântica de Portugal; Actuação de forma autónoma no EEINP. Estes factores em conjunto com as acções e opções associadas, constituem a “grelha” que nos auxiliou a verificar as implicações na Soberania Nacional.

Após a construção da nossa “grelha” de verificação, continuámos por averiguar se a aplicação da PESC/PESD em Portugal até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, teve algumas implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional.

Verificamos que Portugal ao incorporar a PESC/PESD no seu quadro normativo estratégico, credibilizou a sua acção na UE e no mundo. Garantiu assim a preservação da identidade nacional e a integridade do processo democrático de decisão nacional, promovendo-o inclusivamente através de uma participação activa nas instituições supranacionais europeias e da OTAN através das numerosas operações que participou ao serviço da UE, reforçando o pilar europeu de defesa da OTAN, Portugal potenciou a sua geografia de centralidade Euro-atlântica, reforçando a complementaridade do seu eixo principal de segurança e defesa. Assim, o desenvolvimento da PESC/PESD manteve-se no campo da intergovernamental com decisão por unanimidade e logo, como constatámos, não implicou qualquer transferência fundamental de soberania do nível estadual para o nível supranacional, não sendo por isso afectados os factores que materializam a soberania Portuguesa na aplicação destas políticas.

Seguidamente fomos identificar as alterações/ inovações introduzidas pelo TL no



âmbito da segurança e defesa, com excepção da CEP, verificando se estas poderão vir a ter ou não implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional.

Apesar de todas as alterações analisadas anteriormente apontarem para um alargamento das competências da União, inclusive em áreas de enorme sensibilidade para os interesses estratégicos dos Estados, verificamos que no TL, o domínio da segurança e defesa continua no campo da decisão por unanimidade na área intergovernamental. Assim, Portugal continua a garantir a sua identidade nacional e a integridade democrática de decisão nacional. Preserva a sua centralidade Euro-atlântica, pois a PCSD aborda a “cláusula de Assistência”, por vezes chamada “cláusula de defesa mútua”, em complementaridade com a OTAN. O eixo da defesa europeia baseada nas relações transatlânticas sai reforçada, pela perspectiva do reforço do pilar europeu da OTAN.

Quanto à “inovadora” CEP, pelo facto de cair no campo da decisão por maioria qualificada e da sua aplicação ainda se encontrar por definir, resolvemos explorar mais em pormenor as possíveis consequências da sua aplicação, antevendo que esta poderia, de alguma forma, ter implicações nas soberanias dos EMs da UE. Fomos então verificar se a decisão de Portugal em participar ou não na CEP poderia ter implicações na sua Soberania.

Perspectivando os possíveis cenários da aplicação da CEP, verificámos que esta pode ter implicações na Soberania Nacional, nomeadamente, na opção desta poder cair no campo da exclusividade, fazendo com que a segurança e defesa europeias fique cingida a um “directório” elitista, alegadamente em nome da harmonização ou da eficácia colectiva europeia. Se por vontade política, este mecanismo cair neste carácter exclusivo, marcado por critérios limitadores à participação de um maior número de EMs, teremos uma Europa a duas velocidades, aumentando a clivagem entre Estados “grandes” e “pequenos”.

Nesta situação, Portugal dificilmente poderá ou quererá participar. Com critérios exclusivos, o comprometimento de participação será um desafio que poderá não estar ao nível das capacidades portuguesas, aumentando a complexidade no balanceamento entre a participação activa nos vários fóruns OTAN-UE-CPLP, levando no extremo à necessidade de ter que optar. Ter que abdicar da responsabilidade inerente duma das suas fronteiras, política, económica, segurança e defesa ou cultural, não podendo participar activamente, Portugal perderá capacidade de poder influenciar e ficará mais limitado na defesa dos seus interesses, tendo implicações nefastas nos factores que materializam a soberania nacional.

Evitando a opção do tipo exclusiva e não participando na CEP, Portugal embora não perdesse a margem que tem no planeamento de defesa nacional, sofreria iguais consequências. Acrescentando o facto de ainda vir a perder a oportunidade de transformar, modernizar e reequipar as suas FFAA e logo, de melhorar a sua capacidade de actuação com



Forças Aliadas no EEINC.

Assim, só resta uma opção, Portugal pode e deve participar numa CEP do tipo inclusiva, pois é a melhor forma de preservar e/ou potenciar os factores que materializam a Soberania Nacional.

Com base nos factores de análise definidos ao longo do trabalho e comparando com a informação recolhida, verificámos que até à entrada em vigor do TL, a aplicação das políticas de segurança e defesa europeias não tiveram implicações nos factores que materializam a soberania nacional. Constatámos que pelo contrário potenciaram a Soberania de Portugal na Europa e no Mundo. Com a entrada em vigor do TL, “novas” políticas e mecanismos são institucionalizados, verificámos no entanto que, à excepção da CEP, estes não afectariam os factores que materializam a soberania de Portugal.

Depois de efectuada a análise da informação recolhida e sistematizadas as conclusões que alcançámos nesta fase final do estudo, estamos em condições de responder à QC do nosso trabalho: **“Quais são as implicações que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa em matéria de segurança e defesa podem ter na Soberania Nacional?”**

Recordamos que, com base nesta QC, enunciámos quatro QD, respondidas durante o trabalho e às quais associamos quatro Hipóteses, que também foram sendo validadas ao longo do TII. De acordo com a abordagem ao tema, foi possível retirar diversas conclusões, apresentadas anteriormente. Face ao exposto durante o estudo e tendo em atenção a QC apresentada, revela-se o seguinte como resposta à principal orientação da nossa investigação:

A entrada em vigor do TL introduziu novas políticas e mecanismos no âmbito da segurança e defesa que não têm implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional, à excepção da CEP. Prevemos dois cenários possíveis na aplicação da CEP, uma do tipo exclusiva e outra do tipo inclusiva. Portugal terá então três opções possíveis, não participar, participar numa CEP do tipo exclusiva ou participar numa do tipo inclusiva. Todas estas opções podem ter implicações na Soberania Nacional, no entanto concluímos que a mais vantajosa seria a participação de Portugal numa CEP do tipo inclusiva, pois esta é a que melhor garante a preservação e/ou potenciação dos factores que materializam a soberania nacional:

Identidade Nacional

- A participação na CEP dará melhores oportunidades a Portugal de contribuir para a segurança e defesa europeia, reforçando a sua capacidade de projectar a cultura e língua portuguesas, promovendo o conhecimento da sua história e o respeito pelos símbolos nacionais;
- Proporcionará melhores capacidades de reforçar o apoio à comunidade portuguesa.



Integridade democrática de decisão nacional

- Participar activamente promove a capacidade que Portugal terá em poder influenciar e defender os interesses nacionais e manter a liberdade de decisão nacional;
- Promover ao nível das instituições supranacionais a que pertence, numa participação activa, a consciencialização europeia da necessidade de uma construção progressiva, democrática, mantendo uma política de “pequenos passos” baseada no apoio e no consenso evitando ambições irrealistas que criem retrocessos na integração e perda da credibilidade europeia;
- Melhor capacidade de se manter como locutor privilegiado dos interesses dos países da CPLP no seio da UE e OTAN e vice-versa;

Centralidade Euro-atlântica

- Participar activamente na PESC/PCSD, Portugal contribui para a melhoria das capacidades europeias de defesa, logo para o reforço do pilar europeu de segurança da OTAN;
- Capacidade de potenciar a sua situação estratégica, mantendo a sua influência de tradição atlantista no seio da PESC/PCSD;
- Potenciar a sua localização euro-atlântica mantendo como seu eixo principal de defesa e segurança a estrutura da OTAN;
- Possibilidade de balancear harmoniosamente os seus esforços nas Alianças a que pertence;
- Melhorar a sua capacidade de actuar de forma integrada em Forças Aliadas no EEINC.

Actuação autónoma no EEINP

- A participação a par de outras FFAA mais evoluídas, irá proporcionar a Portugal benefícios em termos de organização, doutrina e formação militar, conhecimentos de equipamentos e materiais, podendo ser um dos pontos motivadores para a reorganização, modernização e reequipamento das FFAA Portuguesas. Permitirá maior participação de militares portugueses em estruturas de Comando, Estado-Maior e Forças Multinacionais proporcionando uma melhor preparação dos militares portugueses;
- O desenvolvimento de capacidades das forças europeias irão “obrigar” Portugal a aumentar os seus recursos destinados às FFAA e a participar activamente em consórcios industriais e de investigação e desenvolvimento em matéria de segurança e defesa a nível europeu, sendo uma oportunidade para revitalizar as indústrias de defesa nacionais;
- Maior capacidade industrial na Defesa proporcionará maior capacidade de manter um sistema de forças equilibrado, podendo actuar num espectro alargado de missões que lhe



permitirá maior capacidade de resposta às solicitações exclusivamente nacionais.

De acordo com as conclusões anteriores e face à resposta à QC, como produto final do nosso trabalho, fazemos as seguintes recomendações:

Para que a CEP do tipo inclusiva seja uma realidade na UE e Portugal tenha a oportunidade de participar na óptica de potenciar as suas relações externas e a sua Política de Defesa Nacional é preciso que, habilmente, se aproveite dos desenvolvimentos e dos mecanismos da PESC/PCSD e ao mesmo tempo se prepare, nacionalmente para melhor enfrentar estes desafios.

Potenciar o seu rico currículo que o torna parte do “grupo de pioneiros” elegíveis para participar na CEP, requer que os portugueses estejam preparados e cientes das linhas de acção que potenciam os seus interesses, e conscientes que devem:

- Aumentar a consciência nacional em relação à importância da segurança e defesa;
- Melhorar a coordenação interna nacional na definição da política de defesa nacional;
- Clarificar as intenções políticas quanto ao possível comprometimento no investimento na melhoria das capacidades de segurança e defesa;
- Ajustar o planeamento de forças nacional à edificação de capacidades;
- Preparar um novo ciclo ao nível do desenvolvimento das empresas do sector de defesa, para melhor rentabilizarem os programas de parceria a executar com a EDA;
- Avaliar os riscos e os custos que estes compromissos vão acarretar, verificando quais os critérios de participação na CEP estará o país pronto e capaz de sustentar;
- Relacionar a racionalização dos recursos com a hábil definição de prioridades, equacionando opções de participação especializada.

No entanto os portugueses não deverão neste envolvimento esquecerem-se que têm uma vasta área de soberania e um EEINP amplo a salvaguardar, pelo que devem ponderar criteriosamente todas parcelas desta equação.

Assim, Portugal poderá reunir as condições para sozinho ou em conjunto com outros EMs, ter a iniciativa de propor uma CEP baseada em critérios que favoreça e credibilize a sua participação.

O desafio só começará após o comprometimento, cumprir implicará uma boa preparação e coesão nacional. Para ser bem sucedido Portugal terá, acima de tudo, de ter a noção do que foi, do que é, onde está e para onde quer ir. É, portanto, vital que a nação tenha sempre presente a sua geografia, as suas “múltiplas fronteiras” e não esquecer nenhuma das suas dimensões externas. Se não o atender ou falhar em fazê-lo, Portugal não só perderá identidade mas também autonomia, estatuto internacional e relevância externa, na UE e fora dela.



7. Bibliografia

Livros e manuais

ABREU, Francisco (2002). Fundamentos de estratégia militar e empresarial. Lisboa: Silabo

ÁLVARES, Pedro (2009). O Tratado de Lisboa e o futuro da Europa. Centro de Informação Jacques Delors.

BAYLIS, John, **SMITH**, Steve (2006). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3ª edi. New York: Oxford University Press.

CAETANO, Marcelo (1993). Manual de Ciência Política e Direito Constitucional. Coimbra: Almedina. Tomo I.

CAETANO, Marcello (1996). Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, 6.ª ed., Tomo I, Almedina, Coimbra.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **MOREIRA**, Vital (1985). Constituição da República Portuguesa Anotada. 2.ª Edição revista e ampliada. 2.º Volume. Coimbra editora.

CANOTILHO, J.J. Gomes. (1998). Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1998, 3ª edição, p. 85-86.

CASTELLS, Manuel (2007a). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura - A Sociedade em Rede*. Volume I. 3ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

COUTO, Abel Cabral (1988). Elementos de Estratégia. Vol. I. Lisboa: Nova Esperança, 1988.

CRAVINHO, João Gomes (2002). *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Imprensa da Ciências Sociais.

CUNHA, Paulo Pitta e (2008). O Tratado de Lisboa, génese, conteúdo e efeitos. Tipografia Guerra, Viseu.

DisLivro (2008). União Europeia Tratados alterados pelo Tratado de Lisboa. Lisboa. DisLivro.

DOUGHERTY, James E, **PFALTZGRAFF JR**, Robert L. (2003). Relações Internacionais: As teorias em confronto. Principia.

DUARTE, Maria Luísa (2005). A Constituição Europeia e os direitos de soberania dos Estados-Membros – elementos de um aparente paradoxo. Separata da Revista “O Direito 137.º IV-V” Almedina.

DUARTE, Maria Luísa. **LOPES**, Carlos Alberto (2008). Tratado de Lisboa, versão actualizada do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Edição AAFDL Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa.



FERNANDES, António José (2008). As relações internacionais e Portugal. Da Europa do Mundo ao Mundo da Europa. Lisboa, Edições Prefácio.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C (2007). Segurança e Defesa na União Europeia: A perspectiva Portuguesa em análise. Revista Negócios Estrangeiros, n.º 11.1, Julho de 2007. Lisboa, Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

FONTAINE, Pascal (1998). A Construção Europeia de 1945 aos nossos dias. Lisboa. Edições Gradiva.

MARCHUETA, Maria Regina (2002). O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização. Lisboa: IDN, Edições Cosmos.

MARTINS, Ana M. Guerra (2004). O Projecto de Constituição Europeia – contributo para o debate sobre o futuro da União, 2ª edição com alterações introduzidas pela CIG 2004. Coimbra. Livraria Almedina.

MARTINS, Bruno Oliveira. (2009) Segurança e Defesa na Narrativa Constitucional Europeia 1950-2008. 1ª Edição, Junho de 2009. Principia, Cascais.

MELO, A. Barbosa de, (1999) Soberania e União Europeia. Temas de Integração, N.º 7, 4.º Vol, 1.º Semestre.

MOREIRA, Adriano (1991). O Poder e a Soberania. Revista Nação e Defesa Ano XVI – n.º 57 – Janeiro-Março de 1991. Instituto de Defesa Nacional – Portugal.

MOREIRA, Adriano (2004 a). A Europa em formação (A Crise do Atlântico), 4ªed., Lisboa, ISCSP.

MOREIRA, Adriano. (Coord.) (2004 b). A Globalização da Sociedade Civil, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, Lisboa, (No Prelo).

MOREIRA, Adriano (2005) As Fronteiras da Europa”, Nação e Defesa, N.º 12, 3.ª Série, Outono/Inverno.

MOREIRA, Adriano (2008). Teoria da Relações Internacionais. 6ª Edição. Coimbra, Edições Almedina.

MOREIRA, Adriano (2009). A circunstância do Estado Exíguo. Segurança e Defesa. Diário a Bordo. 2ª edição ISBN: 978-989-96060-2-9

NYE, Joseph S. Jr. (2002). Compreender os conflitos internacionais. Uma introdução à teoria e à história. Lisboa: Gradiva - Publicações, Lda.

PEREIRA, António Celso Alves (2003) A Soberania no Estado Contemporâneo. Carta Mensal, N.º 575, Vol. 48, Rio de Janeiro, Fevereiro 2003.

QUIVY, Raymond, **CAMPENHOUDT**, Luc Van (1998). Manual de Investigação em Ciências Sociais. 2ª ed. Lisboa: Gradiva.



SEIXAS DA COSTA, Francisco (2009). Apontamentos. Coleção Biblioteca Diplomática do MNE – Série A, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Portugal.

TOMÉ, Luís (2007). “Parte III – As actividades e as Dimensões PESC/PESD e os interesses de Portugal” in Moita, Luís (Org.), Patricia Galvão Teles, Marisa Abreu e Luís Tomé, Política Externa Europeia? Consequências para Portugal. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores e EDIUAL: 135-272.

Publicações em revistas

BARROSO, Luís Fernando Machado (2008). Análise conceptual do CEDN. Revista Militar, publicada a 21 de Setembro de 2008.

CLERO, Rui Manuel (2008), Política de Segurança e Defesa no quadro da União Europeia: da génese aos desafios do Tratado de Lisboa, Combatente, Edição 344, ISSN – 223582, Lisboa, p 41-45.

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva (2005). Estado e Soberania: Que Paradigma? Realizado no âmbito do Seminário Centralização e Descentralização em Portugal e no Brasil, do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, da FCSH-UNL.

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva (2006) Metamorfoses do Estado: Estado necessário e Soberania possível. PROELIUM. Revista da Academia Militar, VI Série, N.º 5, 2006. (pág. 87 -125)

MAGALHÃES, José Calvet de (2000). Soberania: A união faz a força. Artigo publicado na revista «O Mundo em Português N.º 6» Março de 2000, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.

TAYLOR, Paul, **CURTIS**, Devon (2006). “The United Nations.” In BAYLIS, John, SMITH, Steve (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3 ed. New York: Oxford University Press.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2008), Intervenção do Ministro da Defesa Nacional no Seminário «O Tratado de Lisboa e o Futuro da Integração Europeia». Lisboa: CCB, 9 de Maio de 2008.

Manuais Escolares e Normas

IAEM, ME 50-45-00 (2005a). Organização Militar. IAEM: ed., 2005

IESM. (2007). *Norma de Execução Permanente nº 218, Trabalhos de investigação*. Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa.

Legislação Nacional



Lei de Defesa Nacional – Lei n.º 31-A/2009 de 07 de Julho

Conceito Estratégico da Defesa Nacional, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Janeiro de 2003

Programa do XVIII Governo Constitucional 2010-2013.

Monografias digitais

BISCOP, Sven. *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*. [em linha] Egmont – Royal Institute for International Relations [Referência de 30 de Março de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.egmontinstitute.be/papers/08/sec-gov/080918-Biscop-Helsinki-paper.pdf>

EEKELLEN, Willen F. Van, KURPAS, Sebastian. *The evolution of flexible integration in european defence policy. Is the Permanent Structured cooperation a leap forward for the common security and defence policy? CEPS working Document N.º 295/Jun2008*.

http://aei.pitt.edu/9316/01/downfree.php%3Fitem_id%3D1681

GASPAR, Carlos. O Tratado de Lisboa Comunicação apresentada no Workshop «Tratado de Lisboa: políticas externas, de segurança e de defesa», no Instituto de Defesa Nacional em 18 de Abril de 2008. [em linha] IPRI [Referência de 20 de Fevereiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=336>

SIPRI Yearbook 2009. *Armaments, disarmament and International Security. Summary*. [em linha] [Referência de 08 de Janeiro de 2010]. Disponível na Internet em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2009/files/SIPRIYB09summary.pdf>>

SOBRAL, João. Identidade Europeia de Defesa. CIARI – Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais. (www.ciari.org) Disponível em: http://www.ciari.org/investigacao/identidade_europeia_defesa.pdf

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva (2006) O Tratado de Lisboa: Os Valores Comuns Europeus na Política Externa da União Europeia. Revista Militar (em linha) (referência de 21 de Novembro de 2009) – Disponível na internet em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=262>

Documentos na internet

UNIÃO EUROPEIA (2005). Objectivos Estratégicos para 2005 – 2009 - Bruxelas, 6.1.2005 COM(2005) 12 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2005/com2005_0012pt01.pdf

UNIÃO EUROPEIA (2009). Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Fevereiro de 2009, sobre a Estratégia Europeia de Segurança e a PESD (2008/2202(INI)). <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:076E:0061:0068:PT:PDF>



UNIÃO EUROPEIA (2007). Tratado Constitucional [referência de 8 de Fevereiro]. Disponível na internet em:

<<http://ue.eu.int/igcpdf/pt/04/cg00/cg00087-re01.pt04.pdf> www.eu2007.pt>

UNIÃO EUROPEIA. Política europeia de Segurança e Defesa – Conselho da UE [referência de 8 de Fevereiro]. Disponível na internet em:

<http://www.fedtrust.co.uk/uploads/EU_Defence_Ladzik.pdf>

UNIÃO EUROPEIA. *Helsinki Headline Goal* 2003. [referência de 8 de Fevereiro] Disponível na *Internet* em:

<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf>>

UNIÃO EUROPEIA. *Challenges and Opportunities*. Council of the European Union. [referência de 8 de Fevereiro]. Disponível na *Internet* em:

<<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/KHII-7Y65B9>>

UNIÃO EUROPEIA. *Headline Goal* 2010 [referência de 8 de Fevereiro]. Disponível na *Internet* em: <http://www.consilium.europa.eu/.../2010%20Headline%20Goal.pdf>

UNIÃO EUROPEIA. Estratégia Europeia em matéria de segurança (2003). [referência de 8 de Fevereiro]. Disponível na *Internet* em:

<<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=pt>>

UNIÃO EUROPEIA. Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança. [referência de 8 de Fevereiro]. Disponível na *Internet* em:

<<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=pt>>

UNIÃO EUROPEIA. *Extract from Council conclusions on ESDP*. 2974th External Relations Council meeting. [referência de 16 de Janeiro]. Disponível na *Internet* em:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1349&lang=EN>

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (Versão compilada) Jornal Oficial n° C 325 de 24 de Dezembro de 2002 [referência de 10 de Janeiro]. Disponível na *Internet* em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>>

UNIÃO EUROPEIA. Tarefas de *Petersberg*. [referência de 16 de Janeiro]. Disponível na *Internet* em:

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_en.htm

UNIÃO EUROPEIA. Santa Maria da *Feira European Council* [referência de 20 de Janeiro]. Disponível na *Internet* em: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm

UNIÃO EUROPEIA. *Civilian Headline Goal* 2008. [referência de 20 de Janeiro]. Disponível na *Internet* em: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf>



LISTA DE APÊNDICES

Apêndice 1 – Corpo de conceitos.

Apêndice 2 – Factores que materializam a soberania nacional

Apêndice 3 – O Tratado de Lisboa: alteração do estatuto dos EMs.

Apêndice 4 – A CEP: Vantagens e inconvenientes e implicações nos factores que materializam a soberania nacional

Apêndice 5 – Relação das entrevistas efectuadas

Apêndice 6 – Matriz de Validação



Apêndice 1 – Corpo de conceitos

A finalidade deste apêndice é apresentar o corpo de conceitos subjacente ao trabalho. Para além dos conceitos fundamentais são referidos outros que se julga serem importantes para a compreensão do trabalho. No caso de fontes em língua estrangeira a definição apresentada é resultante de tradução livre.

Ciência Política

Marcelo Caetano considera duas definições para Ciência Política, o conceito restrito segundo o qual “é a disciplina que estuda as manifestações, as formas e as regularidades dos factos políticos, em si mesmos ou através do comportamento dos indivíduos, mediante métodos de observação”; e o conceito amplo que engloba na ciência política “todos os conhecimentos, seja qual for o método empregado na sua obtenção, relativos à compreensão, explicação e fundamento racional dos factos políticos, ordenados e sistematizados em função do seu objecto” (1993, p.12).

Defesa

O conceito de Defesa é expresso na Lei de Defesa Nacional (LDN) no seu primeiro artigo. Defesa Nacional é “a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas” (IAEM, 2005)

Estratégia

O conceito de Estratégia adaptado no antigo IAEM é “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma vontade política” (Couto, 1988, p.209). Presentemente, o General Cabral Couto adoptou outro conceito de estratégia definindo-a como “a ciência e arte de, à luz dos fins e uma organização, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico)” (Abreu, 2002, prefácio).

Força

Para Cabral Couto, entende-se por “Forças os meios, recursos ou capacidades de toda a natureza (militares, económicos, humanos, organizacionais, psicológicas, etc.) de que um actor político pode lançar mão ou tirar partido para alcançar os seus objectivos.” (1988: 40). A força não deve ser confundida com o poder dessa unidade (1988: 244). Por outro lado, *Nye*, citando *Robert Dahal*, considera que poder é a capacidade de levar outros a fazer o que eles de outra forma não fariam (*Nye*, 2002: 70).

Interesses

Cabral Couto refere que o interesse exprime o que o Estado, tendo em vista os seus fins, entende como sendo necessário ou desejável em relação a uma dada situação, região ou problema específico. O autor considera haver uma correspondência natural entre este conceito e o de objectivo pelo que o seu significado é indistinto neste contexto (1988, p. 64).

Globalização

De acordo com *Baylis* e *Smith*, a globalização é o “processo de aumento de interconectividade entre sociedades de tal maneira que os acontecimentos numa parte do



mundo cada vez mais têm repercussões em povos e sociedades longínquas” (2006: 8).

Poder

Para Cabral Couto este conceito é de definição controversa (1988: 39). Citando *Raymond Aron*, afirma que “o poder é a capacidade de um actor político impor a sua vontade a outro actor político, mediante a suposição de sanções eficazes no caso de não aceitação dessa vontade (Couto, 1988: 40). Posteriormente, define poder como sendo a “revelação da força em circunstâncias e com vista a objectivos determinados” (1988: 244).

Segurança (tradicional)

O conceito de segurança que poderemos designar, com alguma liberdade intelectual, de tradicional remete-nos para a segurança nacional, isto é, da entidade Estado. Neste sentido podemos avançar a definição de Cabral Couto que diz que: “o conceito de segurança pode ser considerado como incumbindo apenas a garantia da independência, da soberania, da integridade territorial e da unidade do Estado ou pode ser entendido como abrangendo um conjunto de interesses, que podem ir desde a garantia de acesso a matérias-primas essenciais até à protecção de investimentos e de cidadãos nacionais no estrangeiro, desde cinturas de segurança a zonas de influência ou neutralizadas, desde o controlo do nível da capacidade militar de adversários potenciais e vizinhos até à uniformidade dos regimes e sistemas políticos etc.” (1988: 70-71).

Segurança Humana

A segurança das pessoas incluindo a sua segurança física, o seu bem-estar social e económico, respeito pela sua dignidade e a protecção dos seus direitos humanos (*Taylor e Curtis*, 2006: 420).



Apêndice 2 – Factores que materializam a soberania nacional

Factores tradicionais da Soberania Nacional

A Independência Nacional
A Integridade do território
A liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas

“Grelha” dos factores que materializam a soberania nacional.

Estado Português deve garantir a capacidade de preservar e/ou promover a:

FACTORES	Acções e opções que se inserem na Política exterior e na PDN
1. IDENTIDADE NACIONAL	<ul style="list-style-type: none">• Reforço do apoio da comunidade portuguesa;• Manter-se como locutor privilegiado dos interesses dos países da CPLP no seio da UE, OTAN e vice-versa.
2. INTEGRIDADE DO PROCESSO DEMOCRÁTICO DE DECISÃO NACIONAL	<ul style="list-style-type: none">• Participar para poder influenciar, mantendo a liberdade de actuação no campo da segurança e defesa no quadro das alianças a que pertence;• Inserção Internacional da Defesa Portuguesa.
3. CENTRALIDADE EURO-ATLÂNTICA	<ul style="list-style-type: none">• Manter como eixo principal do seu sistema de segurança e defesa a estrutura da OTAN;• Participar activamente na PESC/PCSD contribuindo para o reforço do “Pilar europeu de segurança” na OTAN;• Actuar de forma integrada em Forças Aliadas no EEINC.
4. ACTUAÇÃO DE FORMA AUTÓNOMA NO EEINP	<ul style="list-style-type: none">• Modernizar as suas FFAA através da participação activa na OTAN e na PCSD;• Reforçar os laços de segurança e defesa com os países da CPLP.



Apêndice 3 – O Tratado de Lisboa: alteração do estatuto dos Estados-membros

1. Principais alterações resultantes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa

Compreender o TL e identificar o que trouxe de novo, implica tomar por base o Tratado que o antecedeu, o Tratado para Constituição Europeia. Com origem na Cimeira de Laeken, onde em 2001, foi adoptada uma declaração sobre o futuro da UE, foram apontados os seus grandes desafios, nomeadamente: no plano interno, o desafio democrático; no plano externo, o seu novo papel num contexto globalizado, no qual deveria assumir as suas responsabilidades no domínio do controlo da globalização.

Exigia-se uma maior intervenção da UE nos domínios das relações externas, da segurança e defesa. Era ainda crucial estabelecer uma clara distinção entre competências exclusivas da União Europeia face às dos EMs e as competências partilhadas.

A acta final da Conferência Intergovernamental que aprovou o projecto de Constituição, foi assinada em Outubro de 2004, mas a sua ratificação foi recusada. A solução passou pela elaboração de um Tratado reformador, menos ambicioso que o projecto anterior, sobretudo quanto à sua natureza, mas que respondesse igualmente aos desafios que se colocavam.

Não prevendo a fusão dos dois Tratados¹⁰¹, tal como o seu antecessor, o TL, mantendo a sua autonomia veio sobretudo fazer uma revisão, não passando de um conjunto de emendas aos tratados anteriores, com uma mudança parcial da estrutura da União. Apesar disso, este Tratado foi decalcado do seu antecessor e em forma mais moderada conseguiu manter os principais objectivos: aumentar a democracia na Europa; Aumentar a eficácia da actuação da UE; aumentar a capacidade desta fazer face a desafios globais, tais como alterações climáticas, a segurança e o desenvolvimento sustentável (Álvares, 2009: 12).

Resumimos as principais alterações produzidas por este Tratado: a UE passa a ter personalidade jurídica, permitindo que esta possa assinar Tratados e Acordos Internacionais, em nome da União e tenha representação externa; alarga-se o campo de aplicação do processo da co-decisão¹⁰² com consequências directas no funcionamento do Parlamento Europeu, que adquire um verdadeiro poder legislativo (ao mesmo nível do Conselho em alguns assuntos); em relação ao processo de votação no Conselho¹⁰³, é substituída a maioria

¹⁰¹ O Tratado de Lisboa não fundiu os dois Tratados, o Tratado da União Europeia (TUE) com o Tratado da Comunidade Europeia (TCE), conforme previa o seu antecessor, mas alterou o nome deste último para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

¹⁰² O termo co-decisão é substituído no TL pelo termo “processo legislativo ordinário”, conferindo à UE uma imagem de dupla legitimidade, em que a decisão é partilhada entre o Parlamento Europeu (em representação do povo europeu) e o Conselho (em representação dos Estados-Membros), consagrando como “ordinário” aquilo que até aqui não passava de “excepcional” na adopção de um acto jurídico.

¹⁰³ Quando nos referimos somente a Conselho queremos referir ao Conselho de Ministros.



qualificada (voto fixo) pelo sistema de dupla maioria¹⁰⁴ assente na relação país/população; dá continuidade e mantém os valores e objectivos da UE definidos anteriormente nos Tratados de Roma e Maastricht; proclama no seu texto que a UE reconhece os direitos, liberdades e os princípios enunciados na Carta da Nações Unidas; define como princípios fundamentais relativos às competências: o princípio da atribuição¹⁰⁵, da subsidiariedade¹⁰⁶ e da proporcionalidade¹⁰⁷; consagra a noção de cidadania europeia, confirma o princípio da igualdade democrática¹⁰⁸, reforça a democracia representativa¹⁰⁹ e desenvolve a democracia participativa¹¹⁰.

Para dotar a UE e o seu funcionamento de maior transparência, clarificou-se quais as competências da União e dos EMs de forma mais precisa. Assim, para cada domínio de actividade, o Tratado de Lisboa indica quem faz o quê, definindo claramente as competências exclusivas¹¹¹ da UE, as competências partilhadas¹¹² entre a UE/EMs e as competências de apoio, coordenação e complemento¹¹³.

Um novo Quadro Institucional foi composto, compreendendo actualmente o Parlamento Europeu, o Conselho de Ministros, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu, o Tribunal de Contas e pela primeira vez o Conselho Europeu.

As principais alterações a este Quadro institucional foram: o Parlamento Europeu, passa a ter o número total de 751 deputados (750 mais o presidente) repartidos com base na dimensão da população de cada EM, com um máximo de 96 deputados, para os mais populosos e um mínimo de 6 para os menos populosos. Partilhará o poder de decisão com o Conselho de Ministros, tendo mais influência no processo legislativo e no Orçamento da UE; o Conselho Europeu, é considerado agora uma Instituição da União em que passa a eleger

¹⁰⁴ A maioria qualificada passa a ser definida como sistema de dupla maioria de Estados e população. Quer isto dizer que, para ser aprovada uma decisão deverá obter o voto de 55% dos Estados (pelo menos 15), desde que reúnam pelo menos 65% da população do total dos Estados-membros (entrada em vigor em 2014). Uma minoria de bloqueio tem de ser constituída pelo menos por quatro Estados representando 35,01% da população total, ou por treze Estados-membros.

¹⁰⁵ A UE, deveria apenas agir dentro dos limites que lhe fossem atribuídos pelos Estados-Membros.

¹⁰⁶ A UE, interviria unicamente se, e na medida em que, os objectivos pretendidos não pudessem ser atingidos pelos Estados-Membros.

¹⁰⁷ O conteúdo e a forma não deveriam exceder o que fosse necessário para atingir os objectivos do Tratado.

¹⁰⁸ Todos os cidadãos são iguais perante as instituições.

¹⁰⁹ O Parlamento Europeu tem um papel mais importante. Há um reforço na afirmação do princípio da subsidiariedade e amplia a posição dos parlamentos nacionais em relação aos assuntos da UE através do seu maior envolvimento nas acções legislativas.

¹¹⁰ Um grupo de pelo menos 1 milhão de cidadãos de um número significativo de Estados-Membros poderá solicitar à Comissão que apresente novas propostas.

¹¹¹ O poder legislativo está todo nas mãos da UE nos seguintes assuntos: O estabelecimento das regras de mercado; A política monetária (para os países da zona euro); A União aduaneira; A política comercial comum; A conservação dos recursos biológicos do mar.

¹¹² Competência partilhada abrange todos os outros domínios dos quais queremos salientar o da Justiça e da Segurança interna.

¹¹³ A UE apenas pode apoiar a acção dos Estados-membros, por exemplo através de intervenções financeiras (cultura, educação e indústria).



por maioria qualificada o seu Presidente. Este novo cargo, Presidente do Conselho Europeu, vai substituir as presidências semestrais rotativas, garantindo continuidade e estabilidade na acção da UE. Exercer as funções comparativas ao de um Chefe de Estado sem funções executivas, compete-lhe assegurar a representação externa da União, tornando-se na nova peça fundamental para influenciar o papel da Europa no Mundo; o Conselho de Ministros, toma diferentes designações, a rotatividade mantém-se, mas passa a ser definida pelo Conselho Europeu com excepção do Conselho dedicado às relações exteriores. Este é o único que passa a ser presidido permanentemente por uma nova figura eleita pelo Conselho Europeu, o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros que simultaneamente ocupa o cargo de Vice-Presidente da Comissão Europeia e é o principal responsável pela condução e execução dos assuntos de Política Externa e de Segurança comum; a Comissão Europeia, hoje constituída por 27 comissários será reformada¹¹⁴ e a partir do ano de 2014 passará a ser composta por 18 comissários, correspondendo a dois terços do número de EMs. Outras inovações poderiam aqui ser salientadas, mas julgamos serem estas as que genericamente completam as alterações/inovações em matéria de segurança e defesa, já referenciadas no corpo do TII.

Queremos no entanto salientar um aspecto que julgamos ser pertinente e com algumas consequências no estatuto dos EMs. A acentuação do predomínio dos Estados grandes, patente na supressão dos actuais coeficientes de ponderação nas votações para a maioria qualificada do Conselho - coeficientes que representam uma sobre-representação dos médios e pequenos EMs e a sua substituição pela fórmula democrática.¹¹⁵ Este aspecto é tanto mais relevante quanto é certo ter-se posto termo à votação por unanimidade em apreciável número de matérias. Aprofunda-se assim, o fosso entre países grandes e os restantes, sentindo-se, ainda mais do que no passado, a falta de um órgão político em que todos os EMs estejam representados em estado de igualdade – por exemplo, uma “câmara alta”, ou “Senado”, em complemento do actual Parlamento Europeu.

O sistema de governação previsto neste Tratado é revelador de uma tendência centralizadora na evolução do processo de integração, reflectida no reforço do poder das instituições supranacionais (Cunha, 2008: 48).

¹¹⁴ O Tratado de Lisboa instaura o princípio da “rotação paritária” que será definida por unanimidade no Conselho.

¹¹⁵ A Fundação Robert Schuman, na análise que difundiu sobre o TL, considera o novo sistema de votação como “mais democrático” e “mais eficaz”, já que consagra uma “dupla maioria” dos Estados e dos cidadãos. Mas, quanto a nós, passa completamente em silêncio o aprofundamento das desigualdades no poder do voto individual dos Estados-Membros atinente à consagração do critério demográfico. Cf. Fondation Robert Schuman, “Le Traité de Lisbonne explique en 10 fiches”, Paris, Dezembro de 2007.



2. Representação dos Estados-Membros na União Europeia: evolução até ao Tratado de Lisboa

Países	Território (x 1000 km ²)	POPULAÇÃO		PIB (milhões US\$)	Votos		PARLAMENTO EUROPEU			Tratado de Lisboa	
		Milhões Habitantes	%		Sist. Anterior	Nice	2007	2009 Nice	2009 Lisboa	1 País/ 1 Voto	Votos População
Alemanha	349,20	82,3	17,05	2906,658	10	29	99	99	96	1	170
França	674,80	61,5	12,31	2216,273	10	29	78	72	74	1	123
Reino Unido	244,80	58,97	12,26	2295,039	10	29	78	72	73	1	122
Itália	301,20	57,61	11,97	1836,407	10	29	78	72	73	1	120
Espanha	504,70	39,39	8,19	1120,312	8	27	54	50	54	1	82
Polónia	312,60	38,67	8,04	312,257		27	54	50	51	1	80
Roménia	238,39	22,49	4,67	213,55		14	35	33	33	1	47
Países Baixos	41,50	15,76	3,28	629,391	5	13	27	25	26	1	33
Grécia	131,90	10,53	2,19	230,684	5	12	24	22	22	1	22
República Checa	78,80	10,29	2,14	125,709		12	24	22	22	1	21
Bélgica	30,50	10,21	2,12	387,84	5	12	24	22	22	1	21
Hungria	107,10	10,09	2,10	107,144		12	24	22	22	1	21
Portugal	92,30	9,98	2,07	185,091	5	12	24	22	22	1	21
Suécia	449,90	8,85	1,84	383,816	4	10	19	18	20	1	18
Bulgária	110,91	8,23	1,71	75,084		10	18	17	18	1	17
Áustria	83,80	8,08	1,68	318,343	4	10	18	17	19	1	17
Eslováquia	48,80	5,39	1,12	50,232		7	14	13	13	1	11
Dinamarca	43,00	5,31	1,10	265,934	3	7	14	13	13	1	11
Finlândia	338,10	5,16	1,07	204,385	3	7	14	13	13	1	11
Irlanda	70,20	3,74	0,78	206,467	3	7	13	12	12	1	8
Lituânia	65,20	3,7	0,77	23,702		7	13	12	12	1	8
Letónia	64,50	2,44	0,51	15,387		4	9	8	9	1	5
Eslovénia	20,20	1,98	0,41	35,106		4	7	8	8	1	4
Estónia	45,20	1,45	0,30	12,31		4	6	6	6	1	3
Chipre	9,20	0,75	0,16	17,144		4	6	6	6	1	2
Luxemburgo	2,50	0,43	0,09	35,62	2	4	6	6	6	1	1
Malta	0,30	0,38	0,08	5,532		3	5	5	6	1	1
TOTAL	4459,603	483,68	481,17	14215,417	87	345	785	737	751	27	1000

Maioria Qualificada

62 votos
71,3 %

258 votos
74,9 %

14 Estados
55%

600 Votos
65%

Fonte: EUROSTAT YEAR 2009



Apêndice 4 - A CEP: Vantagens e inconvenientes e implicações nos factores que materializam a soberania nacional

	VANTAGENS	INCONVENIENTES	FACTORES *1
PARTICIPAÇÃO CEP INCLUSIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Maior capacidade de influenciar as decisões no âmbito da PESC/PCSD; • Clarificação da intenção política e comprometimento no investimento em melhoria das capacidades de segurança e defesa; • Melhoria da coordenação interna nacional na definição da Política de defesa nacional; • Aumento da consciência nacional em relação à importância da segurança e defesa; • Oportunidade de modernizar e reequipar as FFAA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução da margem nacional no planeamento de defesa; • Se não organizada, poderá levar ao desaparecimento da Indústria nacional de defesa; • Assumpção de novos compromissos internacionais. 	+
			1
PARTICIPAÇÃO CEP EXCLUSIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Menor prazo para o aumento de capacidades; • Grupo mais restrito implica maior capacidade de influência; • Maior certificação internacional das Forças e capacidades nacionais; 	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentação da PCSD (duas velocidades); • Critérios mais exigentes, maior comprometimento do país; • Maiores possibilidades de não vir a cumprir compromissos; • Menor flexibilidade da PCSD; • Maior complexidade no balanceamento de capacidades entre OTAN-UE. 	2
			3
			4
NÃO PARTICIPAÇÃO NA CEP	<ul style="list-style-type: none"> • Mantém a margem nacional no planeamento de defesa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor capacidade de poder influenciar as decisões no âmbito da PESC/PCSD; • Perda de oportunidade de transformar, modernizar e reequipar as FFAA; • Menor capacidade de actuação com Forças Aliadas no EEINC; • Menor capacidade de manter compromissos internacionais. 	–
			1
			2
			3
			4

*1 – Ver factores no Apêndice 2 (Factores que materializam a soberania nacional)



Apêndice 5 – Relação de entrevistas e questionário efectuado

Na fase de exploração e mais tarde com o objectivo de complementar a investigação realizada para a elaboração deste TII, procedeu-se a um conjunto de entrevistas a entidades com reconhecido conhecimento nas matérias estudadas. Foram as seguintes entidades:

Entrevistada/o	Cargo/Funções	Data
Deputada Ana Gomes	Deputada do Parlamento UE	Dezembro 2009
General Cabral Couto	Situação de reformado	Abril 2010
Contra-Almirante Reis Rodrigues	Situação de reformado	Março 2010
Coronel Marinheiro	DGPDN/MDN	Dezembro 2010
Prof. Mestre Bruno Martins	Universidade do Minho	Fevereiro 2010

As questões efectuadas nas entrevistas foram as seguintes:

Questão 1 – O que entende por Soberania Nacional e como podemos hoje materializá-la?

Questão 2 - Quais as implicações que a PESC/PESD teve nesses factores até a entrada em vigor do tratado de Lisboa?

Questão 3 – As alterações/inoações no âmbito da segurança e defesa, introduzidas pelo Tratado de Lisboa, têm implicações na soberania nacional?

Questão 4 - Prevê que seja apenas uma alteração semântica a verificada com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), ou antevê uma defesa comum para a Europa e o seu afastamento do eixo Transatlântico?

Questão 5 – OTAN – PESC/PCSD papel futuro de complementaridade ou concorrencial?

Questão 6 – Derivado da indefinição actual da sua aplicação da "Cooperação Estruturada Permanente", prevê que venham a ter implicações na soberania nacional?

Questão 7 - Das diversas propostas acerca das Cooperação Estruturada Permanente (CEP) - umas mais, outras menos inclusiva à participação de um maior número de EMs nesse grupo pioneiro - qual será o caminho? E o que convém mais para os interesses Portugueses?

Questão 8 - Pertencer ou não a uma CEP - que implicações uma ou outra terão na soberania nacional? Portugal, correndo o risco de não participar numa CEP, deixa de ter a capacidade de defender os seus interesses?

As respostas estão incluídas ao longo do texto



Apêndice 6 – Matriz de Validação

ENUNCIADO	QUESTÃO CENTRAL	QUESTÕES DERIVADAS	HIPÓTESES	VALIDAÇÃO O HIPÓTESES	RESPOSTA À QUESTÃO CENTRAL
O Tratado de Lisboa, implicações na Soberania Nacional	Quais são as implicações que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa em matéria de segurança e defesa podem ter na soberania nacional?	QD1: Quais são os factores que materializam a Soberania de Portugal?	H1: A independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas, conjuntamente com a identidade nacional, a integridade do processo democrático de decisão nacional, a centralidade euro-atlântica e a capacidade de Portugal actuar de forma autónoma no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP) são factores que materializam a sua Soberania e estão identificados nos documentos estruturantes nacionais.	Cap. 2 Pág. 13	Resposta no Cap. 6 Pág. 40 A entrada em vigor do TL introduziu novas políticas e mecanismos no âmbito da segurança e defesa que não têm implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional, à excepção da CEP. Prevedemos dois cenários possíveis na aplicação da CEP, uma do tipo exclusiva e outra do tipo inclusiva. Portugal terá então três opções possíveis, não participar, participar numa CEP do tipo exclusiva ou participar numa do tipo inclusiva. Todas estas opções podem ter implicações na Soberania Nacional, no entanto concluímos que a mais vantajosa seria a participação de Portugal numa CEP do tipo inclusiva, pois esta é a que melhor garante a preservação e/ou potenciação dos factores que materializam a soberania nacional.
		QD2: A aplicação da PESC/PESD em Portugal até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, teve algumas implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional?	H2: A integração na PESC/PESD, não teve implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa.	Cap. 3 Pág. 21	
		QD3: As alterações/inoações introduzidas pelo TL no âmbito da segurança e defesa, com excepção da CEP, poderão vir a ter implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional?	H3: As alterações/inoações introduzidas pelo TL em matéria de segurança e defesa, à excepção da CEP, mantêm a PCSD no âmbito intergovernamental com decisão por unanimidade, não tendo implicações nos factores que materializam a Soberania Nacional.	Cap. 4 Pág. 29	
		QD4: A decisão de Portugal em participar ou não na CEP pode ter implicações na Soberania Nacional?	H4: A participação numa CEP inclusiva permitirá a Portugal manter a capacidade de preservar e/ou potenciar os factores que materializam a sua soberania.	Cap. 5 Pág. 36	