

Universidade Católica Portuguesa de
Lisboa-
Instituto de Estudos Políticos

**A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM DA UNIÃO
EUROPEIA:
À LUZ DAS TRANSFORMAÇÕES TRAZIDAS PELO TRATADO DE
LISBOA, ESTÃO REUNIDAS AS CONDIÇÕES PARA A UNIÃO
EUROPEIA VIR A SER UMA POTÊNCIA GLOBAL POLÍTICA E
MILITAR NO SÉCULO XXI?**

Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, na dominante jurídica.

Orientadores: Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho e Vice-
Almirante António Rebelo Duarte

Mestranda: Joana Isabel de Noronha Brito Câmara.

Ano lectivo de 2013/2014.

Número de páginas: 160, excluindo a bibliografia.

Número de palavras: 72.477 palavras.

RESUMO

As Comunidades foram criadas na década de 50 do século XX como um projecto fundamentalmente económico, se bem que os pais fundadores tivessem em mente, desde o início, criar a longo prazo uma federação. As primeiras tentativas de integração política nestes domínios não foram bem sucedidas. A cooperação política e depois a política externa e de segurança comum foram mais tarde incorporadas nos Tratados, mas procedendo-se sempre a uma dissociação entre o método comunitário aplicável às Comunidades e o regime intergovernamental aplicado às mesmas. O mundo pós-Guerra Fria do século XXI caracteriza-se pela emergência de novas potências como a China, que reivindicam mais poder a nível global e perigos como os conflitos regionais, o terrorismo islâmico e as armas de destruição maciça, instando a União a desenvolver uma política externa e de segurança comum mais ágil, eficaz e unida. O Tratado de Lisboa, apesar da substituição da Comunidade Europeia pela União Europeia e da supressão da estrutura dos pilares, prolongou esta dissociação, se bem que a política externa e de segurança comum tenha sofrido em parte as consequências dessa supressão e contenha alguns traços comunitários. Procedeu a importantes reformas, sobretudo na área institucional, e na área da segurança e da defesa dotou a União de novos instrumentos. Porém, os Estados-membros têm visões muito diferentes dos assuntos internacionais e a identidade europeia por ora não parece sobrepôr-se às identidades nacionais. Ventos de mudança sopram, como a mudança de prioridades dos Estados Unidos para a Ásia e uma maior assertividade da Rússia, sendo desejável por isso que os Estados-membros apostassem mais nas despesas com a defesa de forma a assumir mais responsabilidades nessa área. A União já é hoje um actor indispensável na cena internacional, mas só uma estrutura federal poderia potenciá-la como uma potência global a nível político e militar.

DEDICATÓRIA

*Aos meus Pais, João e Liv, aos meus irmãos João, Margarida e Luís, e
à memória da minha Avó Berta*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria muito de agradecer a ambos os meus Orientadores, Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho e Vice-Almirante António Rebelo Duarte, pela inestimável ajuda, constante disponibilidade, paciência, extrema simpatia e amabilidade que sempre manifestaram ao longo deste trabalho. Sem eles, esta dissertação não teria sido possível, nem teria sido para mim tão gratificante escrevê-la! Gostaria muito de agradecer também ao Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica, em especial ao seu Director, Professor Doutor João Carlos Espada, ao Director do programa de Mestrado em Estudos Europeus, Professor Doutor Eduardo Lopes Rodrigues, e a todos os seus Funcionários, em especial a Dra. Michelle Lobo, pelo auxílio que recebi na concretização deste projecto, quer pela organização de iniciativas como o “Estoril Political Forum” e outros Seminários onde muito aprendi e através dos quais tive a oportunidade de enriquecer a minha formação, quer pelo simples esclarecimento de dúvidas, quer ainda pelo apoio e simpatia sempre demonstrados.

Em segundo lugar, gostaria muito de agradecer a toda a minha Família, em especial aos meus Pais, João e Liv, aos meus irmãos João, Margarida e Luís, ao Tio Paulo, à Paula e Marta, ao Jaime, ao Henrique, Gonçalo e Tomás, e à D. Esménia, bem como a todos os meus amigos em Portugal e no estrangeiro, em especial às minhas melhores amigas Paula, Helen e Simplícia, e aos meus queridos amigos Max, quem me animou a escrever a Tese, e Luiz, quem na sua visita a Portugal teve a gentileza de me oferecer a magnífica obra da sua autoria “Brossard: 80 anos na História Política do Brasil”, e a quem agora espero poder retribuir, embora mais modestamente, com a minha dissertação, numa futura visita a Brasília. A todos um muito obrigada pelo apoio, entusiasmo e alegria demonstrados, bem como pela compreensão pelos meus períodos de ausência, incluindo aos fins-de-semana, dedicados a escrever a dissertação.

Como não posso mencionar toda a gente que gostaria, agradeço também a todas aquelas pessoas boas e extraordinárias que encontrei no meu caminho, mesmo nas ocasiões mais improváveis ou nos lugares mais distantes. Felizmente para mim foram muitas, e o seu exemplo foi a minha melhor inspiração!

Por último, o meu maior agradecimento é a Deus, eternamente presente. A todos um muito sincero bem-haja!

LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS NO TEXTO

A

AED- Agência Europeia de Defesa

ARPESC-Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum

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

AUE-Acto Único Europeu

B

BENELUX-Conjunto de países formados pela Bélgica, Holanda e Luxemburgo

BERD-Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento

C

CDFUE-Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CECA-Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED-Comunidade Europeia de Defesa

CEDH-Carta Europeia dos Direitos do Homem

CEE-Comunidade Económica Europeia

CE-Comunidade Europeia

CEEA-Comunidade Europeia da Energia Atómica

CIG-Conferência Intergovernamental dos Governos dos Estados-membros

CONU-Carta da Organização das Nações Unidas

COPS-Comité Político e de Segurança

COREPER-Comité dos Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-membros

CP-Coperação Política iniciada na década de 70 do século XX e incorporada no AUE

CPE-Comunidade Política Europeia

CPJMP-Cooperação Policial e Judicial em Matéria Penal

CVDT-Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados

E

ELSJ-Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

G

G7-Grupo dos 7 países mais industrializados do mundo

G8-Grupo dos 7 países mais industrializados do mundo, mais a Rússia

G20-Grupo dos países mais industrializados do mundo e de países em vias de desenvolvimento

I

ISAF-Nato led International Security Assistance Force (no Afeganistão).

J

JAI-Justiça e Assuntos Internos

N

NATO-North Atlantic Treaty Organization

O

OCDE-Organização para a Cooperação e Desenvolvimento na Europa

OECE-Organização Europeia de Cooperação Económica

OMC-Organização Mundial do Comércio

ONU-Organização das Nações Unidas

OSCE-Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PAC-Política Agrícola Comum
PCSD-Política Comum de Segurança e Defesa
PESC-Política Externa e de Segurança Comum
PESD-Política Europeia de Segurança e Defesa

R

RDA-República Democrática da Alemanha
RFA-República Federal da Alemanha

S

SEAE-Serviço Europeu para a Acção Externa

T

TCECA- Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
TCEE-Tratado da Comunidade Económica Europeia
TCE-Tratado da Comunidade Europeia
TCEEA-Tratado da Comunidade Europeia da Energia Atómica
TECE-Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa
TEDH-Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TFUE-Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJ-Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE-Tratado da União Europeia

U

UE-União Europeia
UEM-União Económica e Monetária
UEO-União Europeia Ocidental

NOTA PRÉVIA

-Todas as citações no texto são em itálico.

-Quando no texto são referidos certos factos, nomeadamente de ordem numérica (por exemplo, percentagens), a fonte é sempre indicada em nota de rodapé. O mesmo sucede para certas linhas de pensamento, em que o autor é também indicado, com a seguinte expressão: “Neste sentido,...”.

-Os autores, obras, datas de publicação, cidade da editora e editora, bem como o número de páginas quando se cita o autor, ou se refere algum facto ou pensamento em concreto são sempre indicados em nota de rodapé.

-As notas de rodapé, à excepção do caso referidos anteriormente, servem para pormenorizar alguns aspectos.

-As citações em inglês foram alvo de uma tradução em português nossa, pela qual assumimos a devida responsabilidade.

ÍNDICE

Introdução

1.- Objecto da investigação

2.- Metodologia

Capítulo I.- A Política Externa e de Segurança Comum, perspectiva histórica à luz dos Tratados institutivos e modificativos das Comunidades Europeias e da União Europeia

3.- Da primeira Comunidade ao Acto Único Europeu

4.- Do Tratado de Maastricht ao Tratado de Lisboa

5.- Conclusões

Capítulo II.- A Política Externa e de Segurança Comum no Tratado de Lisboa

6.- Enquadramento geral da Política Externa e de Segurança Comum no Tratado de Lisboa

6.1.- O fim do “Templo Grego”?

6.2.- A nova categorização de competências e suas consequências para a Política Externa e de Segurança Comum

6.3.- A actuação internacional da União Europeia e a Política Externa e de Segurança Comum - princípios e objectivos comuns

7.- Os actores, as fontes e os processos de tomada de decisão na Política Externa e de Segurança Comum

7.1.- Os protagonistas

7.2.- As novas estrelas

7.3.- Os actores secundários e sua relação com o regime de despesas da Política Externa e de Segurança Comum

7.4.- O caso especial do Tribunal de Justiça da União Europeia e sua relação com o regime das medidas restritivas

7.5.- As fontes no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum e sua relação com o princípio do primado e do efeito directo

7.6.- Os processos de tomada de decisão no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum

8.- A personalidade jurídica da União Europeia e suas manifestações

8.1.- Os acordos internacionais

8.2.- O ius legationis e as relações da União Europeia com as organizações internacionais

9.- As dificuldades de uma Política Externa e de Segurança Comum

10.- Conclusões

Capítulo III.- A Política Comum de Segurança e Defesa no Tratado de Lisboa

11.- A nova Política Comum de Segurança e Defesa-traços gerais

12.- Os novos instrumentos da Política Comum de Segurança e Defesa criados em Lisboa

12.1.- As Missões de Petersberg actualizadas e outras missões

12.2.- A cláusula de assistência mútua

12.3.- A cláusula de solidariedade

12.4.- A cooperação estruturada permanente

13.- A relação da Política Comum de Segurança e Defesa com a NATO

14.- Ventos de mudança

15.- Síntese da Política Comum de Segurança e Defesa e perspectivas de evolução desejáveis

Conclusões finais

E só quem esqueceu o que éramos antes pode achar pouco o que temos agora¹.

Desta Europa sou, sendo aqui do mundo inteiro².

¹ Dom Manuel Clemente, “À procura do que é ser europeu”, *Os Caminhos da Europa, Ano de 2014, n.º 3, Revista XXI-Ter opinião, p. 10 a 15, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.*

² Dom Manuel Clemente, “À procura do que é ser europeu”, *Os Caminhos da Europa, Ano de 2014, n.º 3, Revista XXI-Ter opinião, p. 10 a 15, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.*

Introdução

1.- Objecto da investigação

I.- “*Nunca esquecerei aquela noite, a primeira noite no campo, que fez da minha vida uma noite longa e sete vezes aferrolhada*”.¹ 1944, as tropas alemãs entram em território húngaro com o consentimento do governo húngaro. A vida do pequeno Elie Wiesel e da sua família mudam então para sempre. Rapidamente Elie, os seus pais e a pequena irmã são deslocados para um gueto, e depois para o campo de extermínio de Auschwitz, na Polónia. Elie chega ao campo quando pouco faltava para completar 15 anos, e a partir daí, inicia-se a sua descida aos infernos. Assiste às atrocidades mais inimagináveis e perde inteiramente a sua família. Sobrevivente do Holocausto, torna-se na idade adulta autor de mais de 40 livros, e Professor da Universidade de Boston, nos Estados Unidos. Em 1986, é-lhe atribuído o Prémio Nobel da Paz. Elie Wiesel sobreviveu para contar ao mundo o que era então a Europa em 1944, há setenta anos. Uma longa noite de intolerância, ódios e crimes. Quando reflectimos sobre o que é a UE, a sua história, avanços e recuos, progressos e crises, não nos podemos esquecer da extraordinária evolução que se registou em menos de um século. A UE é hoje, em 2014, um projecto que logrou unir 28 Estados, baseado em valores comuns de democracia, respeito pelos direitos humanos, Estado de direito, liberdade, e assente na conquista da paz.

II.- No século XXI, a UE encontra-se confrontada com diversos dilemas e perplexidades. A UE é hoje uma potência global a nível económico. Com efeito, representa o maior bloco comercial do mundo, com quase 500 milhões de pessoas, é responsável por um quinto do total das importações e exportações a nível mundial, uma percentagem ligeiramente superior à dos Estados Unidos, e em conjunto com os Estados-membros é o maior financiador de ajuda ao desenvolvimento a nível global.²

¹ Elie Wiesel, *La Nuit*, 1958, edição portuguesa em 2003, Alfragide, Texto Editora, p. 48.

² Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Hampshire, 2010, Palgrave Macmillan, p. 372 e p. 393.

Porém, o século XXI também apresenta características muito diferentes do século XX. Durante a Guerra Fria, que dominou a segunda metade do século XX, as duas grandes potências a nível global eram os Estados Unidos e a União Soviética, e as relações internacionais estavam completamente dominadas por este duelo mortal. Com a implosão do império soviético, uma nova ordem ocidental emergiu, liderada pelos Estados Unidos, e na qual política, económica e militarmente, o poder estava dividido entre os Estados Unidos, a Europa ocidental e o Japão, para além de outros países como o Canadá e a Austrália. A ordem mundial foi alterada com um novo fenómeno que começou a emergir nas últimas décadas, aquilo a que *Fareed Zakaria* denomina “o reequilíbrio do resto”.³ Trata-se do ressurgimento em grande força de países tradicionalmente considerados países em vias de desenvolvimento, e que agora crescem economicamente a taxas espantosas, e os quais reivindicam maior poder político a nível global. O mais famoso grupo é o denominado “BRICS” (Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul). A China, por exemplo, desde que Deng Xiaoping encetou profundas reformas económicas nos finais da década de 70 do século XX, tem-se transformado numa verdadeira potência económica a nível global, com taxas de crescimento nas últimas três décadas de 9% ao ano⁴, e tendo retirado da pobreza 400 milhões de pessoas⁵, a maior redução da pobreza verificada na história. Aderiu à OMC, é membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, e pertence ao Grupo do G20⁶. Militarmente, tem o maior exército do mundo, e é uma potência nuclear, com capacidades modernas tanto no espaço como no ciberespaço. Acresce que recuperou rapidamente da crise económica e financeira de 2008. A *Goldman Sachs* previu mesmo que a dimensão total da economia chinesa em 2027 ultrapasse a dos Estados Unidos, a qual é a maior do mundo actualmente em termos de pib per capita.⁷ É certo que esta previsão se encontra hoje em discussão, com alguns analistas a sugerirem que as espantosas três décadas de crescimento económico chinês podem ter atingido o seu limite.⁸ Mas, apesar de um possível arrefecimento futuro da economia chinesa, e dos

³ *Fareed Zakaria, The Post-American World, 2008, London, The Penguin Group, p. 2.*

⁴ *Fareed Zakaria, The Post-American World, 2008, London, The Penguin Group, p. 89.*

⁵ *Fareed Zakaria, The Post-American World, 2008, London, The Penguin Group, p. 89.*

⁶ O Grupo do G20 reúne os países mais industrializados do mundo, assim como países em vias de desenvolvimento como a China, e discute as questões económicas globais.

⁷ Veja-se a este propósito *Joseph Jr Nye, The Future of Power, 2010, edição portuguesa em 2012, Lisboa, Temas e Debates do Círculo de Leitores, p. 181, 200 e 201.*

⁸ *George Friedman, “Recognizing the End of the Chinese Economic Miracle”, 23 de Julho de 2013, Geopolitical Weekly.*

problemas internos com que a China se defronta, ela atingiu já um estatuto de potência emergente que é incontornável. Assim, o mundo ocidental vê-se neste novo século confrontado com a concorrência a nível económico, militar e político destas novas potências que começam a ter um peso decisivo nos assuntos globais. Por outro lado, desaparecida a ameaça soviética, novas ameaças se perfilaram no horizonte, tendo eclodido uma das mais perigosas, o terrorismo islâmico, nos terríveis atentados de 11 de Setembro de 2001. Acresce que a UE tem sido duramente atingida pela crise económica e financeira global de 2008, e muito especialmente, pela crise europeia das dívidas soberanas de 2010⁹.

III.- Com base no descrito cenário mundial que em tão pouco tempo desde o fim da Guerra Fria se alterou, decidimos fazer um estudo sobre o mais recente aprofundamento convencional da UE, o Tratado de Lisboa no que se refere não à dimensão estritamente económica da sua acção externa, mas à sua dimensão política, de segurança e defesa. Mais concretamente, importa-nos indagar sobre a capacidade da UE para fazer valer os seus interesses e valores mundialmente neste novo século. Uma potência global a nível político significa que detém uma influência preponderante e por vezes mesmo decisiva nos assuntos internacionais. Uma potência global a nível militar significa que tem recursos militares suficientes para serem projectados e utilizados globalmente. Um dos exemplos clássicos deste tipo de poder é a capacidade de envolvimento num conflito de grande escala durante um período considerável de tempo. Ora, será que as regras do Tratado de Lisboa permitem à União alcançar esse estatuto? Eis o que nos propomos analisar.

Dividimos o nosso trabalho em três grandes capítulos. No capítulo I, vamos analisar todo o período histórico que mediou entre o nascimento da primeira Comunidade até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, focando-nos na política externa e de segurança da UE. Numa primeira parte, desde a criação da primeira Comunidade até ao AUE, iremos analisar a transformação de um projecto de cariz marcadamente económico para um projecto que abarca pela primeira vez ao nível dos Tratados a cooperação política e a segurança. Numa segunda parte, desde o Tratado de Maastricht até ao Tratado de Lisboa, iremos analisar os desenvolvimentos mais recentes a partir do nascimento da UE e da PESC com o Tratado de Maastricht, os primeiros passos da PESD, os progressos que foram sendo feitos com os

⁹ Para uma visão lúcida das consequências terríveis de ambas as crises na UE, sugerimos a obra de *Gavin Hewitt, The Lost Continent, 2013, edição portuguesa em 2013, Lisboa, Editorial Bizâncio.*

Tratados de Amsterdão e Nice, no sentido de desenvolver a PESC e de a tornar mais eficaz e visível, bem como o seu carácter eminentemente intergovernamental, o qual se manteve uma constante até hoje. Finalmente abordaremos o malogrado TECE.

No capítulo II, analisaremos em detalhe o regime jurídico da PESC no Tratado de Lisboa. Daremos o enquadramento geral desta política, abordando a supressão dos pilares com o Tratado de Lisboa, bem como a categorização de competências da União, pela primeira vez expressamente definidas ao nível dos Tratados, e quais as suas consequências para a PESC. Delimitaremos o seu âmbito face às demais políticas da União, e abordaremos os princípios e objectivos que regem a actuação internacional da União. Focaremos ainda o nosso estudo no quadro institucional da União relativamente à PESC, quais são os protagonistas desta política, as novas estrelas que emergem em Lisboa, e finalmente os actores secundários ou menos relevantes. Um desses actores é o TJ, e através do seu estudo, abordaremos a questão das medidas restritivas. Não deixaremos de abordar também o regime financeiro da PESC. Prosseguiremos a nossa análise com as fontes de direito no âmbito da PESC, e princípios chave da relação entre a União e os Estados-membros, como o princípio do primado. Por último, abordaremos os processos de tomada de decisão no âmbito da PESC. Com a previsão expressa da personalidade jurídica da União no Tratado de Lisboa, serão analisadas as suas manifestações principais: o poder de celebração de acordos internacionais, o *ius legationis* da União, e as suas relações com as organizações internacionais. Antes de concluirmos este capítulo, reflectiremos ainda sobre quais as dificuldades de uma política externa e de segurança comum.

No capítulo III, analisaremos a nova política comum de segurança e defesa com o Tratado de Lisboa, nomeadamente qual o seu enquadramento geral. Prosseguiremos com o estudo dos novos instrumentos consagrados pelo Tratado de Lisboa: o alargamento do leque das Missões de Petersberg, bem como a previsão de outro tipo de missões, a cláusula de assistência mútua, a cláusula de solidariedade e a cooperação estruturada permanente. Abordaremos ainda a relação da PCSD com a NATO, e de que forma a nova PCSD se poderá articular no futuro com a organização defensiva mais importante do planeta, bem como os ventos de mudança neste novo século em termos de segurança internacional, e as perspectivas de evolução desejáveis para a PCSD. Em todos os capítulos, procuraremos fazer uma síntese do que foi estudado e investigado, e retirar as devidas e pertinentes conclusões. Por último, concluiremos o nosso trabalho com o intuito de responder de

forma fundamentada à questão que escolhemos como sub-título desta dissertação: à luz das transformações trazidas pelo Tratado de Lisboa, estão reunidas as condições para a União Europeia vir a ser uma potência global política e militar no século XXI?

2.- Metodologia

Para a feitura deste trabalho utilizámos a seguinte metodologia. Por um lado, a pesquisa bibliográfica nas Bibliotecas da Universidade Católica de Lisboa, da Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa, no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica de Lisboa, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e no Centro Jacques Delors, em Lisboa. Pesquisámos praticamente toda a informação oficial nos *sites* de documentação oficial disponíveis, nomeadamente no *site Eur-Lex*, e também nos respectivos *sites* das instituições europeias e de outras organizações e centros relevantes. Também estivemos regularmente atentos à imprensa nacional e internacional, de forma a podermos acompanhar quer os assuntos estritamente relacionados com a PESC, quer os assuntos relacionados em geral com a UE, nomeadamente a crise das dívidas soberanas, entre outros assuntos. Adquirimos obras que nos pareceram relevantes, quer do ponto visto jurídico, quer do ponto de vista político, nas livrarias especializadas ou em outras de carácter mais geral. Por outro lado, acompanhámos as actividades que se foram desenrolando no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica. Para tal, tivemos ocasião de frequentar o “Ciclo de Palestras: o futuro da União Europeia, olhares das capitais europeias”, que decorreu de 8 de Março de 2013 a 22 de Maio de 2013, no Instituto, bem como o “XXI Encontro Internacional de Estudos Políticos, *Governance, Leadership and Democracy*”, que decorreu de 24 a 26 de Junho de 2013, no Palácio Estoril, no Estoril.

Capítulo I.- A Política Externa e de Segurança Comum, perspectiva histórica à luz dos Tratados institutivos e modificativos das Comunidades Europeias e da União Europeia

3.- Da primeira Comunidade ao Acto Único Europeu

I.- A primeira Comunidade Europeia tem origem na histórica declaração efectuada por Robert Schuman, Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, a 9 de Maio de 1950, no “ Salão do Relógio”, do edifício do Quai d’Orsay, em Paris. Nela, e por inspiração de Jean Monnet, à época Comissário Geral para o Plano de Modernização e de Equipamento, Robert Schuman propõe colocar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e de aço sob uma Alta Autoridade Comum, numa organização aberta à participação de outros países europeus. Considera que a Europa não se fará de repente, nem numa construção de conjunto, mas através de realizações concretas, e que a sua proposta é apenas o início de um processo que culminará numa federação europeia¹⁰, essencial à preservação da paz. Desde logo, a proposta revela-se extraordinária no sentido em que pinta os traços essenciais do que será o processo de construção europeia. Por um lado, o fundamento supremo da integração europeia, a preservação da paz na Europa, após os conflitos sangüinários das duas grandes guerras do século XX¹¹, tendo por base a reconciliação franco-alemã. Depois, a opção pelo método funcional em detrimento do método global. O primeiro, muito caro a Jean Monnet, significa que a integração europeia se deve fazer de

¹⁰ A definição de uma federação pode ser consultada na obra de *Jean Weydert* e de *Sophie Bérout*, *Le Devenir de l’Europe*, 1997, edição portuguesa em 2002, Porto, Ambar, p 85: “**Uma** Federação compreende diferentes tipos de entidades políticas, as quais, mantendo-se soberanas, se reúnem para formar um todo distinto delas próprias. Existem, portanto, entidades federadas ao mesmo tempo que uma federação, sendo os interesses das primeiras, assim como o interesse da segunda (interesse geral), representados a nível nacional. As relações são, por conseguinte, simultaneamente de ordem hierárquica, ainda que o princípio da subsidiariedade interdite os entraves à autonomia das entidades federadas, e de ordem horizontal. Os sujeitos de uma federação são os cidadãos dos Estados membros.” O federalismo assume ainda certas características e princípios próprios, como o bicameralismo, o qual permite combinar a soberania dos Estados com a soberania do povo, através da representação dos primeiros no Senado (de forma igualitária ou não), e do segundo na Câmara dos Representantes, tendo ambas as câmaras poder legislativo, e permitindo-lhes adoptar regras gerais e abstractas, directa e imediatamente aplicáveis na ordem jurídica dos Estados federados, que primam sobre as leis dos Estados federados; um executivo federal que exerce o poder executivo, e que detém, ainda que indirectamente, poder de iniciativa legislativa; e um sistema jurisdicional que permite a interpretação e a aplicação uniformes das normas federais; por outro lado, quanto maior for a dimensão das funções a realizar, mais elevado se torna o nível de decisão, por exemplo, a política externa e a política de defesa são da competência da federação; acresce que o princípio da subsidiariedade rege as relações entre os Estados federados e a federação quando as competências são partilhadas. Note-se que não existe um único modelo de federalismo, mas vários.

¹¹ Na realidade, a história da Europa é dolorosamente marcada pela existência de guerras: a guerra dos trinta anos, no século XVII, a guerra dos sete anos, a meados do século XVIII, e as guerras napoleónicas no início do século XIX. O que distingue as guerras do século XX das demais é, em primeiro lugar, a carnificina das tropas na Primeira Guerra Mundial, e em segundo lugar, para além da carnificina das tropas na Segunda Guerra Mundial, as baixas civis que a mesma provocou, em especial, o genocídio levado a cabo pelos nazis contra os judeus, e também contra outras etnias, como os ciganos, para além da tortura e morte dos opositores políticos, resistentes, civis inocentes em represálias por actos da resistência, homossexuais, etc...etc...por outro lado, a crueldade que se evidenciou na Europa durante a Segunda Guerra Mundial ultrapassou a imaginação mais macabra. Para uma leitura comovente e imprescindível do que foi esta barbárie, e que nos auxilia na compreensão do que é a história da Europa e do que significa a UE, sugerimos a obra anteriormente citada de *Elie Wiesel*, *La Nuit*, 1958, edição portuguesa de 2003, Alfragide, Texto Editora.

forma progressiva, por etapas, sector a sector, ao contrário do segundo, que consiste numa integração económica e política imediata. Mas ambos os métodos visam atingir um mesmo objectivo, a criação de uma federação europeia. Neste sentido, a proposta de Robert Schuman é explícita: a integração num sector muito específico, o sector do carvão e do aço, fundamental para a indústria bélica da época, e cuja integração impediria por isso os rivais históricos, a França e a RFA, na prática, de poderem entrar em conflito uma com a outra, seria apenas o primeiro passo para o objectivo final da criação de uma federação europeia.

Por último, a declaração defende a criação de uma “Alta Autoridade”, composta por membros totalmente independentes dos governos, e que agirá no interesse geral da Comunidade. Esta instituição independente dos governos, que não age no interesse nacional dos Estados considerados individualmente, mas no interesse comum da Comunidade, é uma das pedras angulares do método comunitário, o qual obedece a uma lógica integradora, própria das organizações de integração. Foi este o método que caracterizou todo o processo de construção europeia, e que ainda hoje é o método predominante na UE, com excepções, como é precisamente a PESC, onde vigora essencialmente o método intergovernamental, próprio das organizações de cooperação ou intergovernamentais.¹²

II.- Cumpre-nos fazer aqui uma distinção entre organizações de cooperação e organizações de integração, bem como entre o método comunitário e o método intergovernamental, pela relevância destas noções para a nossa dissertação. Na primeira categoria de organizações, são atribuídas competências limitadas à respectiva organização internacional, a qual apresenta uma estrutura dominada por órgãos intergovernamentais em que têm assento representantes dos governos, e em que as decisões por regra são tomadas por consenso ou unanimidade. Esses órgãos exprimem a vontade nacional dos Estados, e as deliberações não se repercutem, pelo menos directamente, sobre os particulares, sendo dirigidas exclusivamente aos Estados.

¹² A distinção entre organizações de cooperação e organizações de integração pode ser consultada na obra de João Mota de Campos (Coordenador), Manuel Porto, Maria Luísa Duarte, António José Fernandes, Eduardo Raposo de Medeiros, Manuel Almeida Ribeiro, Vítor Calvete e João Luís Mota de Campos, *Organizações Internacionais*, 2010, Coimbra, Coimbra Editora, p. 54 a p. 56.

Ao contrário, nas organizações de integração, para além de órgãos intergovernamentais, existem outros órgãos independentes dos Estados e dos respectivos governos, que exprimem a vontade da organização através das suas atribuições. Deliberam em regra por maioria, simples ou qualificada, e as suas decisões são vinculativas. O seu poder normativo repercute-se na esfera dos particulares, quer nas suas relações recíprocas, quer nas suas relações com os Estados. Um tribunal instituído no seio da própria organização assegura o cumprimento da carta constitutiva e das decisões tomadas, e a organização, através dos seus órgãos, tem poder executivo. As organizações internacionais podem não assumir integralmente todas as características de uma categoria ou de outra. O seu pacto constitutivo pode permitir desvios a essas mesmas características. Por exemplo, numa organização de cooperação, os seus órgãos, por vezes, podem deliberar por maioria simples ou qualificada. O que importa é averiguar quais as características que predominam, a fim de classificar a respectiva organização internacional numa categoria ou noutra.

O método comunitário obedece a uma lógica de integração, própria das organizações de integração, em que se transfere importantes competências da soberania nacional para as instituições comunitárias, em especial as instituições que representam o interesse geral da União, e não apenas o interesse de cada Estado-membro. O método intergovernamental obedece a uma lógica de reduzida limitação da soberania dos Estados, própria das organizações intergovernamentais ou de cooperação. Os Estados tendem a associar-se para a realização de certos projectos, mas sem transferirem relevantes competências da soberania nacional para instituições comunitárias que não representam directamente os seus interesses. No método comunitário, a Comissão Europeia, por regra, detém o poder exclusivo da iniciativa legislativa. Tal como a Alta Autoridade, ela é composta por personalidades que exercem as suas funções de forma independente dos governos dos Estados-membros ou de qualquer outro organismo, e compete-lhe promover o interesse geral da União. No âmbito do Conselho de Ministros, órgão intergovernamental cujos membros representam os interesses nacionais e exprimem a vontade dos seus governos, a regra de deliberação é a da maioria (simples ou qualificada). O Parlamento Europeu, que representa os cidadãos dos Estados da UE, detém significativos poderes, ou seja, poderes legislativos, orçamentais, e na conclusão de acordos internacionais. O TJ garante o respeito do direito na interpretação e na aplicação dos Tratados.

No método intergovernamental, pelo contrário, o poder de iniciativa, por regra, não é exclusivo da Comissão Europeia, mas é partilhado com os Estados-membros. O poder de decisão pertence às instituições de carácter intergovernamental, o Conselho e o Conselho Europeu. A regra de deliberação é a da unanimidade. O Parlamento Europeu não desempenha qualquer papel no processo de decisão, e o TJ tem um poder reduzido e limitado.

III.- A declaração Schuman foi extremamente bem acolhida na RFA, em particular pelo Chanceler Konrad Adenauer, que se mostrou “*delirante de alegria*”.¹³ Com efeito, a proposta abriu a porta à reconciliação franco-alemã, à paz, e permitiu “amarrar” a RFA ao ocidente, numa época em que o mundo, e em especial a Europa, se encontrava dividido em dois blocos ideológicos antagónicos: as democracias liberais com uma economia de mercado, por um lado, e os Estados comunistas totalitários com uma economia planificada e controlada pelo Estado, por outro. É interessante notar que Schuman foi vivamente instigado pelos Estados Unidos a tomar a iniciativa quanto a uma maior integração da RFA na economia europeia, uma vez que era de todo o interesse dos Estados Unidos que a mesma se reerguesse das cinzas da Segunda Guerra Mundial, do ponto de vista económico, mas também do ponto de vista político e militar, a fim de ser mais um importante aliado contra a União Soviética.¹⁴

A 18 de Abril de 1951, é criada a primeira Comunidade, a CECA, através da assinatura do Tratado de Paris pelos seus seis membros fundadores, a França, a RFA, a Itália, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo. A CECA é dotada de diversas instituições, em especial uma Alta Autoridade composta por personalidades independentes dos governos dos Estados-membros, que age no interesse geral da Comunidade, e que adopta pareceres,

¹³ Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la Construction Européenne de 1945 à nos jours, última edição de 2006, Bruxelles, Éditions Complexe, p. 68.*

¹⁴ Note-se que os Estados Unidos promoveram iniciativas decisivas nesta época, com o objectivo de auxiliar e manter como aliados contra a hegemonia soviética os países da Europa ocidental: em 5 de Julho de 1947 o General George Marshall, Secretário de Estado dos Estados Unidos, propõe fornecer à Europa uma ajuda económica maciça e gratuita. Em 16 de Abril de 1948, é criada, pelo Tratado de Paris, a OECE, que agrupa todos os países que foram receptivos ao “Plano Marshall”, a fim de coordenarem o auxílio económico americano. A União Soviética e os países da Europa oriental, sob influência soviética, rejeitam o auxílio americano. A 4 de Abril de 1949, é assinado o Pacto do Atlântico Norte, que cria a NATO, instituindo-se assim uma aliança militar entre os Estados Unidos e os países da Europa ocidental (os membros signatários foram os Estados Unidos, Portugal, a Grã-Bretanha, a França, a Bélgica, o Canadá, a Dinamarca, a Itália, o Luxemburgo, a Noruega, a Islândia e a Holanda), face ao perigo de uma agressão militar soviética. A RFA torna-se membro da OECE em Outubro de 1949, e membro da NATO em Maio de 1955.

recomendações e decisões obrigatórias desde a data da sua publicação (artigos 8.º e seguintes do TCECA). É assim que com o TCECA se inaugura o método comunitário, na medida em que se outorgam poderes muito relevantes a uma instituição supranacional com estas características. As competências da CECA são de carácter económico, visando um sector muito específico, o carvão e o aço, e tendo por objectivo a criação de um mercado comum destas duas indústrias.

IV.- O Tratado de Paris, uma vez ratificado pelos Estados-membros, entrou em vigor a 25 de Julho de 1952.¹⁵ Ora, tendo a declaração Schuman sido tão bem acolhida na RFA, o governo francês decide, uns meses mais tarde, em Outubro de 1950, promover um segundo projecto de integração europeia na área da defesa. A iniciativa parte de René Pleven, presidente do conselho, que, a 24 de Outubro de 1950, e perante a assembleia nacional francesa, faz uma proposta nesse sentido. Esta nova Comunidade europeia de defesa permitiria, de acordo com o governo francês, atingir dois objectivos: por um lado, rearmar a RFA, o que seria do interesse dos Estados Unidos, mas por outro, rearmá-la dentro do quadro europeu, e assim, afastar os fantasmas ainda bem recentes do militarismo e do imperialismo germânicos. A proposta recebe mais uma vez um acolhimento favorável em Bona.¹⁶

Finalmente, o Tratado de Paris de 27 de Maio de 1952, concluído para vigorar cinquenta anos, tal como o TCECA, cria a CED. O tratado é assinado pelos seis membros fundadores da CECA, e assume um carácter supranacional, com instituições comuns, um exército comum, um orçamento comum e até mesmo um uniforme comum. A CED deve assegurar a defesa dos Estados-membros em caso de agressão militar. No quadro institucional, o verdadeiro órgão decisor é o Conselho de Ministros, um órgão intergovernamental, mas ainda assim, a criação de um exército europeu comum é uma inovação sem precedentes. Acresce que o artigo 38.º do Tratado de Paris prevê que a Assembleia Comum, um dos

¹⁵ Por um período de 50 anos, nos termos do artigo 97.º do TCECA. A sua validade expirou em 23 de Julho de 2002.

¹⁶ Convém recordar que a 17 de Março de 1948, já havia sido criada uma organização de cooperação militar exclusivamente europeia, através do Tratado de Bruxelas, concluído para uma duração de 50 anos: a União Ocidental, da qual fazem parte a França, o Reino Unido, e os três países do Benelux. No entanto, trata-se de uma organização intergovernamental, ao contrário da Comunidade de defesa proposta por Pleven, que segue a via da integração. Os Acordos de Paris de 23 de Outubro de 1954 modificam o Tratado de Bruxelas através da criação da UEO que substituiu a União Ocidental. A ela aderem a RFA, e a Itália. A União Ocidental surgiu como uma resposta europeia à ameaça soviética. Os países membros comprometeram-se a construir um sistema de defesa comum e a incrementar as suas relações económicas.

órgãos da CECA que abrangeria a CED, estude no prazo de 6 meses após a sua entrada em vigor, as modificações a introduzir nas instituições para que as mesmas se possam vir a coordenar numa futura estrutura federal.

V.- Naturalmente, porque a defesa se encontra sempre ao serviço de uma política, colocou-se então a questão de instaurar um poder político que enquadrasse as duas Comunidades, a CECA e a CED. Assim, o Conselho de Ministros da CECA incumbiu a Assembleia Comum da CECA de elaborar um projecto que instituísse uma Comunidade política europeia. A Assembleia aprovou um projecto de tratado na sua sessão plenária de 9 de Março de 1953, posteriormente transmitido ao Conselho de Ministros para apreciação. Trata-se de um projecto arrojado, que prevê, nomeadamente, a existência de um Parlamento bicameral, com uma Câmara de Representantes eleita por sufrágio universal e directo, que representa os povos, e com um Senado, eleito pelos parlamentos nacionais, que representa os Estados. Ambas as Câmaras detêm poderes legislativos, orçamentais, e de controlo político do executivo. O executivo é constituído por um Conselho Executivo, onde têm assento os ministros europeus, com iniciativa legislativa. O Conselho de Ministros tem por função coordenar a acção do Conselho Executivo com a dos governos dos Estados-membros. O eixo do processo legislativo são as leis comunitárias, propostas pelo Conselho Executivo, segundo parecer favorável, em certos casos, do Conselho de Ministros, e votadas sucessivamente por ambas as Câmaras por maioria simples. Ao entrarem em vigor, são directamente aplicáveis nos Estados-membros. Assim, o projecto de Tratado tem um cunho marcadamente federalista, e inaugura uma verdadeira integração política, uma vez que abrange não só o carvão e o aço, mas também outras políticas como o mercado comum e sobretudo, a política externa e a defesa.

VI.- No entanto, a 30 de Agosto de 1954, a assembleia nacional francesa rejeita ratificar o Tratado de Paris que cria a CED, por 319 votos contra 264 votos. Com efeito, uma campanha violenta contra a CED havia tido lugar em França, juntando, entre outros, os comunistas e quem estava nos seus antípodas do espectro político, os apoiantes do General Charles De Gaulle. Os argumentos apontados contra a CED foram vários, desde a supranacionalidade do projecto, ao receio de que o rearmamento alemão enfraquecesse a França. Este último factor pesou decisivamente em França junto dos militares, os quais

temiam pela reconstituição das forças armadas alemãs e pelo enfraquecimento das forças armadas francesas integradas na nova estrutura. Por outro lado, a supranacionalidade da nova Comunidade poderia conduzir a uma perda de poder da França sobre as suas forças armadas. Na verdade, o trauma da derrota da França face à Alemanha na Segunda Guerra Mundial, a qual havia cessado há menos de uma década, ainda perdurava acesamente junto dos militares e de outros grupos como os gaulistas em França. Factores externos também contribuíram para o fracasso da CED. A morte de José Estaline a 5 de Março de 1953, o fim da guerra da Coreia com a assinatura do armistício em Julho de 1953, e a abertura de negociações para a paz sobre a Indochina em Abril de 1954, criaram um clima de desanuviamento entre os dois blocos que tornou a CED algo de afinal não tão necessário e urgente. Naturalmente a queda da CED arrasta a queda da CPE, cujo projecto é abandonado pelos governos dos Estados-membros. A vontade de avançar para a integração política foi demasiado prematura e ambiciosa para poder vencer as reticências dos mais soberanistas. Como o *“fracasso da CED e do seu prolongamento político natural provocou um traumatismo político”*¹⁷, os Estados-membros da CECA optam por direccionar todas as suas forças no sentido da integração económica.

VII.- A 25 de Março de 1957, os Tratados de Roma que criam a CEE e a CEEA¹⁸ são assinados pelos seis membros fundadores da primeira Comunidade, entrando em vigor a 1 de Janeiro de 1958. O Tratado de Roma que cria a CEE institui como instituição principal, detentora do poder de decisão, o Conselho de Ministros, verdadeiro órgão decisor, que delibera, por regra, por maioria (artigos 145.º e seguintes do TCEE). A Comissão Europeia dispõe do direito de iniciativa, pelo que se privilegia o método comunitário: a instituição supranacional, independente dos Estados-membros e dos seus governos, e que representa o interesse geral da Comunidade, é o motor da comunidade. Ela vela igualmente pela aplicação das disposições do Tratado (artigos 155.º e seguintes do TCEE). A Assembleia Parlamentar, comum às três Comunidades, exerce sobretudo um poder de controlo sobre a Comissão Europeia (artigos 137.º e seguintes do TCEE). O Tribunal de Justiça, comum às três Comunidades, mantém o seu papel essencial, mas as

¹⁷ Dusan Sidjanski, *l' Avenir Fédéraliste de l' Europe*, 1992, edição portuguesa em 1996, Lisboa, Gradiva, p. 43.

¹⁸ A CEEA tem como principal competência a de desenvolver a indústria nuclear, e também tem como órgãos comuns às demais Comunidades a Assembleia Parlamentar e o Tribunal de Justiça. Tem uma Comissão própria, e um Conselho de Ministros próprios.

suas competências estendem-se aos dois novos Tratados de Roma (artigos 164.º e seguintes do TCEE). As competências da CEE são de carácter económico, nomeadamente o mercado comum (artigos 8.º, 9.º e seguintes, e 48.º e seguintes do TCEE) e a política agrícola comum (artigos 38.º e seguintes do TCEE)¹⁹.

VIII.- A iniciativa mais importante para relançar a integração política, que se sucedeu ao fracasso da CED, foi promovida pelo General Charles De Gaulle, cerca de uma década depois. O General regressa ao poder em 1958, como Presidente da República, com um trajecto político extraordinário. Líder dos “Franceses Livres” na Segunda Guerra Mundial, feroz opositor do vergonhoso regime colaboracionista de Vichy, intransigente quanto à rendição da França perante a Alemanha nazi, ele foi também, muitas vezes, um homem sózinho²⁰, mas fiel às suas convicções e de uma coragem e determinação invulgares. Tendo em consideração a personalidade de De Gaulle, e o peso da França na construção europeia, as suas concepções muito próprias sobre a mesma marcaram a história do projecto europeu durante todo o período em que De Gaulle esteve no poder, de 1958 a 1969.

Na Cimeira de chefes de Estado e de governo de Paris, de Fevereiro de 1961, é criada uma comissão de estudos para a integração política, sob a presidência de Christian Fouchet, um diplomata gaulista. A Cimeira de chefes de Estado e de governo de Bad Godesberg, de Julho de 1961, adopta uma declaração por parte dos seis Estados-membros, na qual a comissão “Fouchet” é encarregue de preparar um projecto de Tratado sobre uma União política, que contemple nomeadamente uma política externa comum. Surge assim o “primeiro Plano Fouchet”, um projecto elaborado pelo governo francês e submetido à comissão, em Outubro de 1961. O sistema institucional proposto é marcadamente intergovernamental, com a criação de um Conselho de Chefes de Estado e de Governo. As reuniões regulares ao nível dos Ministros dos Negócios Estrangeiros que haviam começado a realizar-se em Janeiro de 1960, prosseguiriam. O Conselho, nas duas formações supra-referidas, teria o verdadeiro monopólio do poder de decisão, e as suas deliberações seriam

¹⁹ A 8 de Abril de 1965, é assinado o Tratado de Bruxelas, conhecido como o Tratado de fusão, que unifica institucionalmente as Comunidades, ou seja, a Comissão Europeia e o Conselho de Ministros passam a ser únicos para as três Comunidades, embora tenham competências distintas de acordo com os Tratados institutivos.

²⁰ Um dos biógrafos de De Gaulle, *Julian Jackson, De Gaulle, 2003, edição portuguesa de 2010, Alfragide, Texto Editores Lda*, cita o próprio General quando em 1941 partiu sózinho para Londres, p. 21 “*Parti sózinho...e sem nada, como um homem na praia decidido a atravessar o oceano a nado*”.

tomadas por unanimidade. Uma Comissão Política Permanente composta por diplomatas, o órgão executivo, prepararia os trabalhos do Conselho. A pedra de toque do método comunitário, a independência das instituições face aos governos dos Estados-membros, não teria lugar, uma vez que o executivo seria composto por funcionários dos Estados-membros que obedeceriam a instruções dos seus governos²¹. A Assembleia das Comunidades teria um papel consultivo, bem como um papel de controlo sobre o executivo, mas não teria qualquer poder legislativo ou orçamental. A nível das suas competências, a União teria por objectivo, entre outros, adoptar uma política externa comum e uma política comum de defesa.

No início de 1962, o General De Gaulle propõe algumas emendas ao projecto, o qual, emendado, redundaria no “segundo Plano Fouchet”: a União política proposta abrangeria as actividades das três Comunidades, o que na prática implicaria a aplicação do método intergovernamental da União política às Comunidades. Acresce que no projecto inicial encontrava-se, à semelhança do que sucede com as federações, a proibição da secessão, algo que De Gaulle propõe eliminar, e mantém-se um silêncio sobre a articulação da NATO com a política comum de defesa.

O General De Gaulle acreditava firmemente na força das entidades nacionais, pelo que a supranacionalidade das Comunidades para ele representava um caminho perigoso. Com efeito, para ele, uma Europa supranacional não tinha aquilo que as velhas Nações como a França tinham, uma consciência colectiva, e como tal, esse vazio seria sempre ocupado por uma potência estrangeira, os Estados Unidos. Acresce que ele acreditava profundamente na grandeza da França, e na sua excepcionalidade. Como tal, a supranacionalidade seria sempre uma forma de limitar a soberania da França. Opta assim claramente pela via da cooperação, e não da integração, pelo que ambos os “Planos Fouchet” são planos acentuadamente intergovernamentais.

Os “ Planos Fouchet” acabam por não ter seguimento, uma vez que os parceiros da França não desejam que a via da integração, que consideram estar a ser bem-sucedida nas Comunidades, venha a ser substituída pela via da cooperação, o que aconteceria caso a União política proposta por De Gaulle viesse efectivamente a ter autoridade sobre as Comunidades. Por outro lado, em plena Guerra Fria, optam também por uma via mais

²¹ Aquilo a que *Dusan Sidjanski*, em *l' Avenir Fédéraliste de l' Europe*, 1992, edição portuguesa em 1996, Lisboa, Gradiva, p. 57, denomina “ *secretariado intergovernamental*”.

atlantista, que não ignore ou hostilize a NATO, uma vez que não desejam comprometer as suas boas relações com os Estados Unidos, e o seu aliado tradicional, a Grã-Bretanha. As relações entre os Estados Unidos e a França já haviam, aliás, sofrido alguma tensão com a “crise de Suez” em 1956, quando a França juntamente com a Grã-Bretanha e Israel foram pressionados pelos Estados Unidos para recuar na sua intenção de invadir o Egipto, na sequência da nacionalização do canal de Suez pelo líder egípcio Nasser.

Ninguém estava por isso interessado em reabrir feridas antigas com os Estados Unidos, a não ser o próprio General De Gaulle, que sempre procurou, apesar da Guerra Fria, alguma autonomia em relação a esse país.

IX.- A ideia de uma cooperação política é retomada quase uma década depois, em 1970, dando origem à CP, que obedece às regras da diplomacia clássica, e que irá ser prosseguida fora do sistema comunitário e dos Tratados existentes. A mesma tem por base os “Relatórios Davignon”²². Trata-se de uma cooperação baseada no diálogo e na formação de consensos, se possível para adoptar posições comuns. Para tal, devem ser levadas a cabo reuniões semestrais dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, presididas pelo Estado-membro que preside ao Conselho das Comunidades Europeias, e reuniões trimestrais do comité político composto pelos directores políticos dos seis Ministérios dos Negócios Estrangeiros. A mesma inclui as cimeiras dos chefes de Estado e de governo, que, na prática, e sem estarem previstas nos Tratados, se vêm realizando periodicamente desde o início dos anos sessenta do século XX. Para coroar a CP, a Cimeira de Paris, de Dezembro de 1974, institucionaliza as cimeiras de chefes de Estado e de governo, que passam a designar-se de Conselho Europeu. O seu papel é o de definir as grandes orientações para a cooperação política, assim como para as actividades das Comunidades. Na sua composição, acresce o Presidente da Comissão Europeia, e os seus membros são assistidos pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, e por um membro da Comissão Europeia.

²² Os seis Estados-membros das Comunidades encarregam um comité de directores políticos dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros de elaborar um projecto a este propósito. O comité, presidido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros belga, Étienne Davignon, apresenta um projecto que viria a ser conhecido como o “Relatório Davignon”. O “Relatório Davignon” foi aprovado pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis, a 20 de Julho de 1970, iniciando-se assim a CP. Este relatório foi completado por um segundo relatório, apresentado a 23 de Julho de 1973, que reforçou os mecanismos previstos, intensificando nomeadamente as reuniões dos Ministros dos Negócios Estrangeiros.

A CP foi um esforço notável para dotar o projecto europeu de uma dimensão política, mas, revela-se bem mais modesta do que as fracassadas CED, CPE, e até mesmo, os “Planos Fouchet”. Com efeito, não tem qualquer marca ou cunho federalista, como a CPE, nem inclui as questões da defesa, como a CED e os “Planos Fouchet”.

X.- A partir de 1985, com François Mitterrand como Presidente da França, Helmut Kohl como Chanceler da RFA, e Jacques Delors como Presidente da Comissão Europeia, o projecto europeu é alvo de um forte impulso, que culmina na assinatura do AUE, a 17 de Fevereiro de 1986 por nove Estados-membros, e a 28 de Fevereiro de 1986 por mais três Estados-membros.²³ A CEE havia alcançado vários triunfos económicos, como a instituição da pauta aduaneira comum a 1 de Julho de 1968, e havia-se procedido a importantes reformas institucionais, como a previsão da eleição por sufrágio universal e directo do Parlamento Europeu através da adopção do “Acto relativo à eleição do Parlamento por sufrágio directo e universal”, de 20 de Setembro de 1976.

O AUE, que entrou em vigor em 1 de Julho de 1987, reúne num acto único (e daí a sua designação), as alterações aos Tratados das Comunidades, e a cooperação política, que não se encontrava prevista nem estabelecida em nenhum Tratado. O AUE introduziu várias alterações importantes, nomeadamente, prevê uma calendarização para a conclusão do mercado interno, com a data limite de 31 de Dezembro de 1992 (artigos 13.º do AUE e 8.º A. do TCEE); constitucionaliza o Conselho Europeu, que até à data, não se encontrava previsto em nenhum Tratado (artigo 2.º do AUE); reforça os poderes do Parlamento Europeu, através da previsão de um procedimento de cooperação entre o Parlamento Europeu, e o Conselho, e através da previsão do procedimento de parecer favorável, aplicáveis a certas matérias (artigos 7.º, 8.º e 9.º do AUE, e 149.º n.º 2 e n.º 3, 237.º e 238.º do TCEE); e repõe a regra da maioria no seio do Conselho de Ministros, a qual havia caído em desuso, após o Compromisso do Luxemburgo de 1966.²⁴

²³ O primeiro alargamento das Comunidades sucede a a 1 de Janeiro de 1973, com a entrada da Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca. O segundo alargamento sucede a 1 de Janeiro de 1981, com a entrada da Grécia. O terceiro alargamento sucede a 1 de Janeiro de 1986, com a entrada de Portugal e Espanha.

²⁴ Em 1965, a Comissão Hallstein apresentou três propostas relativas à passagem da CEE para a terceira etapa do mercado comum, nomeadamente visava em uma das propostas aumentar os poderes da Assembleia Parlamentar. A França não concordou em especial com essa proposta, e após as negociações para se sair daquele impasse terem fracassado, deixou de participar nas reuniões do Conselho, dando lugar à chamada “crise da cadeira vazia”. No ano seguinte, em 1966, a crise foi ultrapassada graças ao Compromisso do Luxemburgo, em que na prática se instituiu um direito de veto dos Estados no Conselho, relativamente às

O AUE, através do Título III, dedicado exclusivamente à CP, codifica, no essencial, o que os Estados-membros já haviam, na prática, estabelecido e realizado quanto a esta matéria, desde o início da década de 1970. Uma inovação importante diz respeito à segurança europeia, que as Altas Partes Contratantes consideram poder contribuir de forma essencial para o desenvolvimento de uma identidade da Europa em matéria de política externa, estando para tal dispostas a coordenar melhor as suas posições sobre os aspectos políticos e económicos da segurança (artigo 30.º n.º 6 al. a) do AUE). Assim, com muita precaução e timidez desde os fracassos da CED e dos “Planos Fouchet”, introduz-se no processo de integração europeia as questões de segurança. Por outro lado, não se faz referência às questões da defesa.

Optou-se, com o AUE, por dissociar o regime jurídico aplicável às Comunidades do regime jurídico aplicável à CP. Nas Comunidades, vigora o método comunitário, tendo o AUE inclusive procedido a uma revisão que incrementou o papel do Parlamento Europeu. Na CP vigora o método intergovernamental clássico das organizações de cooperação, em que as deliberações são tomadas por consenso no seio de órgãos intergovernamentais, que representam os Estados.

4.- Do Tratado de Maastricht ao Tratado de Lisboa

I.- A 9 de Novembro de 1989 dá-se a queda do muro de Berlim e o impensável ocorre. Todos os países da Europa central e de leste, em alguns meses, libertam-se dos regimes comunistas que aí vigoravam, e empreendem, a partir daí, um processo de democratização e de transformação das suas economias planificadas e estatizadas em economias de mercado. Em 1991, o mundo assiste atónito à dissolução da União Soviética, através da declaração de independência das suas repúblicas. A Guerra Fria chega ao fim, com a vitória incontestável das democracias e do sistema capitalista, liderados durante mais de quatro décadas pelos Estados Unidos. Estas transformações profundas e surpreendentes a leste levam os membros das Comunidades a reequacionar o seu papel nesta nova Europa, nomeadamente na área da política de defesa comum²⁵. Com efeito, o

deliberações por maioria. Quando estivessem em causa interesses vitais de um Estado, a votação deveria ser tomada por unanimidade.

²⁵ Uma política de defesa comum implica necessariamente o uso das forças armadas dos Estados-membros em operações da UE, por exemplo, no exterior do seu território, para contribuir para a paz e a segurança

fim da Guerra Fria significou a retirada da Europa central e de leste das forças soviéticas, bem como uma redução das tropas norte-americanas na Europa ocidental. A ameaça soviética havia desaparecido, e a NATO, responsável pelo sistema de defesa na Europa desde 1949, teria de se adaptar a uma nova conjuntura²⁶, bem como as Comunidades, tendo em consideração que os Estados Unidos já não estariam tão focados na defesa da Europa ocidental e as ameaças seriam porventura outras.

Acresce que a queda do muro de Berlim abre a via à reunificação alemã, que ocorre a 3 de Outubro de 1990, quando os cinco “Länder” que constituíam a RDA, aderem à RFA. Esta adesão, que não seguiu as regras comunitárias em matéria de adesão de novos membros às Comunidades, significou incorporar no seio das Comunidades mais 18 milhões de habitantes, e providenciar ajuda económica à Alemanha de leste, cuja situação económica era catastrófica. Naturalmente, várias questões se levantaram: a reunificação não colocaria em risco a integração comunitária, nomeadamente porque a nova Alemanha poderia querer levar a cabo uma política mais independente? Com os seus 80 milhões de habitantes, não seria hegemónica no seio das Comunidades, impondo a sua visão aos demais parceiros? Assim, a Alemanha, sob pressão da França, que por razões históricas, mais do que qualquer outro país temia o ressurgimento da potência germânica no centro da Europa, aceitou que se realizasse uma CIG sobre a UEM. A mesma surgiu como o “*prolongamento lógico do mercado interno*”²⁷, mas também como um meio para ancorar a Alemanha às Comunidades, através da adopção de uma moeda única, que viria a substituir o poderoso marco alemão. Porém, as transformações a leste, e a reunificação alemã, também tornaram premente o aprofundamento da União política. Este aprofundamento serviria para ancorar ainda mais a Alemanha reunificada às Comunidades, e prepará-las para a nova conjuntura: o fim da Guerra Fria, e, num futuro não muito distante, um alargamento a leste.

Assim, a 20 de Abril de 1990, numa carta de François Mitterrand e de Helmut Kohl, dirigida à presidência do Conselho Europeu, os mesmos sublinham a necessidade de “

internacionais. A defesa comum é um grau mais avançado dessa mesma política, uma vez que integra a capacidade de resposta a uma agressão armada contra um dos territórios dos Estados-membros, e implica um exército europeu comum subordinado a uma autoridade política única.

²⁶ Tal como é citado na obra de Eduardo Silvestre dos Santos, *A Nato no século XXI, o passado, o presente e o futuro da Aliança Atlântica*, 2008, Lisboa, *Tribuna da História*, p. 84, o Secretário de Estado americano James Baker, na altura, afirmou que a NATO tinha o seguinte dilema: “*ou o desaparecimento ou a transformação*”.

²⁷ Aníbal Cavaco Silva, “*A Europa após Maastricht*”, em *A Europa após Maastricht, organização da Secretaria de Estado da Integração Europeia*, 1992, Lisboa, *Imprensa Nacional Casa da Moeda*, p 10.

acelerar a construção política dos doze...e que é chegado o momento de transformar as relações entre os Estados-membros numa União Europeia".²⁸ Para tal, pedem ao Conselho Europeu que convoque uma outra CIG sobre a União política, nomeadamente sobre a definição de uma PESC. As CIG's sobre a UEM e sobre a União política desenrolam-se assim em simultâneo a partir de 1990. Nesse mesmo ano, tem início a crise do Golfo²⁹, e em 1991, a crise na Jugoslávia³⁰, no próprio continente europeu. Estes acontecimentos geram uma maior pressão sobre os negociadores da União política para o aprofundamento nas áreas da PESC, dadas as manifestas carências da CP no que se refere a este tipo de conflitos.³¹

II.- O Tratado de Maastricht é assinado pelos doze Estados-membros a 7 de Fevereiro de 1992. Entra em vigor em 1 de Novembro de 1993.³² Trata-se de um dos maiores avanços na história da construção europeia. Com efeito, nasce a UE, a qual, nos termos do artigo A. do TUE, se funda nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo mesmo Tratado, e a qual, nos termos do artigo C. do TUE, é dotada de um quadro institucional único. Assim, o TUE, por um lado, modifica os Tratados institutivos das Comunidades Europeias, e, por outro, institui políticas de cooperação em duas áreas chave, a PESC, e a Justiça e os Assuntos Internos.

²⁸ Citados por *Marie-Thérèse Bitsch, Histoire de la Construction Européenne de 1945 à nos jours, última edição de 2006, Bruxelles, Éditions Complexe, p. 246.*

²⁹ Em Agosto, o Iraque invadiu o Kuwait, um acto condenado pelo Conselho de Segurança da ONU, o qual exigiu a retirada das tropas iraquianas. Os Estados Unidos lideraram posteriormente uma coligação de vários países que libertou o Kuwait.

³⁰ A crise teve início com a declaração de independência unilateral da Croácia e da Eslovénia, respectivamente, da Jugoslávia, dominada pela Sérvia. Em 1992, a CE reconheceu a independência de ambas as repúblicas, abrindo as portas a uma declaração de independência da Bósnia-Herzegovina, a qual se concretizou nesse mesmo ano. A CE também reconheceu a independência da Bósnia-Herzegovina, dando-se início a um terrível conflito armado. Veja-se a nota 37, p.25.

³¹ Como refere *Francisco Lucas Pires* em *"Da Europa Económica à Europa Política", A Europa após Maastricht, 1992, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, p. 23 e 24*, a propósito da CP instituída no AUE, *"foi um treino sobretudo diplomático, avulso e reflexivo, que visava evitar as contradições mais gritantes, as rupturas mais claras e, sobretudo, ajudar a criar uma confiança recíproca maior entre diplomacias nacionais que tinham muitos anos de independência e até de suspeita ou hostilidade e que só num diálogo permanente poderiam estreitar um pouco mais os seus laços, firmando novas relações de entendimento."*

³² O processo de ratificação não foi fácil, uma vez que a Dinamarca, por referendo, rejeitou o Tratado, a 2 de Junho de 1992. Por outro lado, em França, o "sim" ganhou à tangente no referendo realizado nesse importantíssimo país fundador, por 51% dos votos favoráveis (contra 49% dos votos desfavoráveis). Após ter sido negociado um protocolo a adicionar ao TCE, em que a Dinamarca não se comprometeu a aderir à terceira fase da UEM, um novo referendo na Dinamarca foi realizado a 18 de Maio de 1993, tendo ganho por ampla maioria o "sim".

Trata-se da famosa metáfora de um “templo grego”, assente sobre três pilares, as Comunidades Europeias, a PESC, e a JAI.

A UE, com o Tratado de Maastricht, assume objectivos e competências extremamente relevantes na área económica, mas também na área política. Nomeadamente, a CEE passa a designar-se CE, porque já não lhe é atribuída sómente uma dimensão económica (artigo G. do TUE); prevê-se a criação de uma UEM, que deve realizar-se em três etapas, culminando numa política monetária única e numa moeda comum, bem como numa convergência das políticas económicas nacionais e no respeito por uma disciplina orçamental comum (artigos 102.º A. e seguintes do TCE); institui a cidadania europeia, que acresce à cidadania de cada Estado-membro, e que se consubstancia num conjunto de direitos muito relevantes (artigos 8.º e seguintes do TCE); introduz o princípio da subsidiariedade, de cunho marcadamente federalista, relativamente às competências partilhadas entre a CE e os Estados-membros (artigo 3.º B. do TCE); e a nível institucional incrementa os poderes do Parlamento Europeu, relativamente a vários aspectos, sendo de destacar a introdução do processo de co-decisão (artigo 189.º B. do TCE); ainda no âmbito comunitário, estende o voto por maioria qualificada a vários sectores.

III.- A CE desde a sua fundação já tinha uma dimensão externa no âmbito da política comercial comum, mas essa dimensão era marcadamente de cariz económico. Com o Tratado de Maastricht, é instituída uma PESC, pelo que as relações externas atingem agora um outro patamar, muito mais ambicioso, o patamar político. Desde logo, a grande inovação face à CP tal como prevista no AUE, diz respeito à segurança em sentido lato. Com efeito, a PESC abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo, a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum (artigo J4. n.º 1 do TUE). Esta é uma clara evolução relativamente à coordenação das posições sobre os aspectos políticos e económicos da segurança, prevista no AUE. Com efeito, as Comunidades haviam percorrido um longo caminho desde o fracasso da CED até Maastricht. A fase de maturação para introduzir a defesa na construção do projecto europeu chegara finalmente ao fim.

Os objectivos da PESC encontram-se elencados no artigo J1. n.º 2, do TUE, entre os quais se encontra previsto a salvaguarda dos valores comuns, interesses fundamentais e

independência da União. Para a definição e a execução da PESC, o TUE prevê três instrumentos: as posições comuns, as acções comuns, e a representação comum.

O artigo J2. n.º 1 e n.º 2 do TUE prevê que os Estados-membros levem a cabo uma convergência das suas acções no âmbito da PESC através da concertação no seio do Conselho, e, num nível de coesão mais elevado, através da adopção de posições comuns. As posições comuns obrigam os Estados-membros quer na condução das suas políticas nacionais, quer nas suas posições em conferências internacionais e em organizações internacionais (artigo J2. n.º 2 e n.º 3 do TUE).

As acções comuns, nos termos do artigo J3. n.º 4 do TUE, obrigam os Estados-membros de duas formas: nas suas tomadas de posição e na condução da sua acção. Elas podem ser levada a cabo individualmente por cada Estado-membro, de forma convergente com os demais, ou podem ser efectivamente empreendidas em comum por todos os Estados-membros (por exemplo, no envio de observadores eleitorais europeus).

O Tratado de Maastricht, por outro lado, abre as portas à maioria qualificada no âmbito da PESC, ao permitir que, nos termos do artigo J3. n.º 2 do TUE, na adopção de uma acção comum, e posteriormente, em qualquer fase do seu desenvolvimento, o conselho determine quais os domínios em que a acção deva ser tomada por maioria qualificada.

Porém, o artigo J4. n.º 3 do TUE prevê que a maioria qualificada não é aplicável na tomada de decisões e de acções com implicações no domínio da defesa. Estas decisões seguem o regime previsto no artigo J4. n.º 2 do TUE, ou seja, são elaboradas e executadas pela UEO a pedido da UE, e exigem uma decisão conjunta da UEO e do Conselho. O Conselho decide sempre por unanimidade. O Tratado de Maastricht atribui um papel muito relevante à UEO, a qual, na altura, contava no seu seio com nove Estados-membros.³³

O TUE salvaguarda a especificidade da política de segurança e de defesa de certos Estados-membros. Em relação aos Estados-membros da NATO, a política da União respeita as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte e deve ainda ser compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito (artigo J4. n.º 4 do TUE).

A nível institucional, o Conselho Europeu e o Conselho são os órgãos mais importantes da PESC. O primeiro define os princípios e as orientações gerais da PESC (artigo J8. n.º 1 do

³³ À data da assinatura do Tratado de Maastricht, os Estados-membros que eram também membros da UEO eram: a Bélgica, a França, a Alemanha, a Itália, o Luxemburgo, a Holanda, Portugal, Espanha e o Reino Unido. A Grécia viria a aderir a esta organização em 1995.

TUE). O segundo toma as decisões necessárias à sua definição e execução, deliberando sempre por unanimidade, à excepção das questões processuais, e das decisões tomadas ao abrigo do disposto no artigo J3. n.º 2 do TUE (artigo J8. n.º 2 do TUE).

À presidência encontra-se reservado o terceiro instrumento previsto pelo Tratado de Maastricht para a PESC, a representação da União (artigo J5. n.º 1 do TUE). Por outro lado, cabe-lhe executar as acções comuns, devendo, a esse título, exprimir a posição da União no seio das conferências intergovernamentais e das organizações internacionais (artigo J5. n.º 2 do TUE). Esta representação não impede que seja a Comissão Europeia a representar a CE nos assuntos externos de cariz económico. Nas tarefas de representação no âmbito da PESC e de execução das acções comuns, a presidência é, se necessário, assistida pelo Estado-membro que tiver exercido a presidência anterior e pelo Estado-membro que for exercer a presidência seguinte, e a Comissão Europeia é associada a estas tarefas (artigo J5. n.º 3 do TUE). A representação é assim “múltipla”.

Cabe notar um salto qualitativo muito importante no que se refere à Comissão: ela detém agora, juntamente com qualquer Estado-membro, o direito de iniciativa, uma vez que pode submeter ao Conselho todas as questões e todas as propostas (artigo J8. n.º 3 do TUE). O Parlamento Europeu mantém um papel secundário no âmbito da PESC, sendo informado, consultado, e podendo dirigir perguntas e formular recomendações ao Conselho (artigo J7. do TUE). Ao TJ fica vedada a jurisdição sobre este pilar. A dualidade dos sistemas permanece e é expressamente “abraçada” quando o TUE prevê que a União se funda nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação previstas pelo presente Tratado (artigo A. do TUE).

IV.- Tendo em vista sobretudo o alargamento aos países do centro e do leste europeus, o Tratado de Amesterdão foi assinado pelos quinze Estados-membros da UE³⁴ a 2 de Outubro de 1997. Entrou em vigor a 1 de Maio de 1999.

O Tratado de Amesterdão destinou-se sobretudo a preparar a reforma institucional necessária ao futuro alargamento dos países do centro e do leste europeus (para além de Chipre e Malta) à UE. Apesar de a mesma ter ficado adiada, foram introduzidas importantes alterações aos Tratados, entre as quais, se destacam a comunitarização de parte

³⁴ O quarto alargamento sucede a 1 de Janeiro de 1995, com a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia na UE.

do terceiro pilar, ainda que sujeita a um regime transitório (novo Título IV do TCE) ou a consagração formal de uma UE “a duas velocidades” através da previsão do mecanismo das cooperações reforçadas (artigos 40.º, 43.º, 44.º e 45.º do TUE, e 11.º do TCE).

No âmbito da PESC, procedeu-se a um salto qualitativo em termos de eficácia: com efeito, é introduzido um novo instrumento jurídico, as estratégias comuns, decididas pelo Conselho Europeu, e executadas pela União nos domínios em que os Estados-membros tenham importantes interesses em comum. As mesmas especificarão os respectivos objectivos e duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-membros (artigo 13.º n.º 2 do TUE). Mas, porventura, a alteração mais significativa foi o modo de deliberação no âmbito do Conselho: a unanimidade pode ser alcançada apesar das abstenções dos membros presentes ou representados, o que desde logo, facilita enormemente a tomada de decisões. Por outro lado, o membro do Conselho que se abstenha, pode fazer acompanhar a abstenção de uma declaração formal, e neste caso, não é obrigado a aplicar a decisão, embora deva reconhecer que a mesma vincula a União, e deva abster-se de dificultar a aplicação da mesma, ou colidir através da sua acção com a acção da União baseada na decisão tomada. Trata-se da denominada “abstenção construtiva”. No entanto, se os membros do Conselho que fizerem acompanhar a sua abstenção da citada declaração representarem mais de um terço dos votos, ponderados nos termos do n.º 2 do artigo 205.º do TCE (ponderação de votos no âmbito da maioria qualificada), a decisão não será adoptada (artigo 23.º n.º 1 do TUE)³⁵.

Por outro lado, o âmbito da tomada de decisões por maioria qualificada foi aumentado relativamente ao Tratado de Maastricht, mas, em contrapartida, se um membro do Conselho declarar que por importantes e expressas razões de política nacional tenciona opor-se à adopção de uma decisão a tomar por maioria qualificada, não se procederá à votação. Trata-se de um verdadeiro direito de veto. Nesse caso, o Conselho, deliberando

³⁵ Neste aspecto, é possível que se tenha querido evitar uma fragmentação da construção europeia, um perigo associado à ideia da flexibilidade. Com efeito, se forem muitos os Estados-membros que não aprovam a decisão, e antes se abstêm, então o pequeno grupo que quer “ir mais longe” não o pode fazer, sob pena de fragilizar a coesão do projecto europeu. A propósito da ideia de flexibilidade na construção europeia, refere *Francisco Seixas da Costa*, citado na obra de *Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, Construir a Europa: o processo de integração entre a teoria e a história, 2005, Cascais, Principia, p. 113, “Á primeira vista, a flexibilidade parece uma proposta interessante para todos aqueles que acreditam no desenvolvimento da integração europeia e uma proposta inofensiva para aqueles que não acreditam em tal ideia...No entanto, embora a flexibilidade pareça fazer avançar a integração europeia, um olhar mais atento mostra que uma certa flexibilidade pode, ao contrário, favorecer a fragmentação ou o desmantelamento do edifício europeu comum construído nas últimas décadas”.*

por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade. O regime de deliberação por maioria qualificada anteriormente descrito, não é aplicável às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa (artigo 23.º n.º 2 do TUE).

Outras novidades importantes são a possibilidade de a União celebrar acordos com um ou mais Estados ou organizações internacionais (artigo 24.º do TUE), e a criação do cargo de ARPESC, cujas funções serão desempenhadas pelo Secretário-Geral do Conselho. Compete-lhe assistir o Conselho nas questões do âmbito da PESC, contribuindo nomeadamente para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas, e agindo como representante do Conselho a pedido da presidência no diálogo político com terceiros (artigo 26.º do TUE). Com a criação deste cargo, procurou-se “dar um rosto” à União na cena internacional, sobretudo no que se refere aos seus poderes de representação.

No âmbito da segurança e da defesa, o Tratado de Amesterdão mantém a relevância dada à UEO pelo Tratado de Maastricht, prevendo mesmo a eventualidade da sua integração na União, se o Conselho Europeu assim o decidir, e após a adopção por parte dos Estados-membros de uma decisão nesse sentido, nos termos das respectivas normas constitucionais. O mesmo procedimento encontra-se previsto para a adopção de uma defesa comum (artigo 17.º n.º 1 do TUE). Por outro lado, as denominadas “Missões de Petersberg”³⁶ são incluídas no tipo de missões que a União pode levar a cabo, consistindo em missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz (artigo 17.º n.º 2 do TUE). Por solicitação da União, a UEO prepara e executa as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa, incluindo as Missões de Petersberg (artigo 17.º n.º 3 do TUE).

V.- Em 1999, as forças sérvias reprimem brutalmente a etnia albanesa do Kosovo, que pretende a independência da Jugoslávia, dominada pela Sérvia. O fantasma dos Balcãs, com o seu historial de instabilidade e violência ressurgiu, poucos anos após os acordos de paz assinados em Paris, a 14 de Dezembro de 1995, que puseram um termo à crise na Bósnia-Herzegovina. Ora, no mesmo ano da data de entrada em vigor do Tratado de

³⁶ As referidas missões têm o nome do local, município de Petersberg, no distrito de Saal-Holzland, Alemanha, onde se realizou o Conselho Ministerial da UEO, em Junho de 1992, o qual as definiu tal como prevê o TUE.

Amsterdão, a intervenção da NATO no Kosovo revela o “grave desequilíbrio militar transatlântico.”³⁷ As novas disposições do Tratado de Amesterdão relativamente à segurança fizeram com que os primeiros passos de uma PESD fossem dados, a partir da Cimeira de Saint-Malo, a 3 e 4 de Dezembro de 1998. A crise do Kosovo, por sua vez, veio reforçar a vontade de desenvolver a PESD.

Com efeito, a França e a Grã-Bretanha realizam uma cimeira bilateral, no ano de 1998, em Saint-Malo. Declaram que “A União Europeia precisa de estar em posição de jogar um papel determinante na cena internacional. Isto significa tornar o Tratado de Amesterdão uma realidade, o qual providenciará as bases essenciais de acção da União...com este fim, a União tem de ter capacidade de agir de forma autónoma, apoiada por forças militares credíveis, e a vontade política para tal, com vista a responder a crises internacionais...” É interessante notar que foi precisamente um país tão cioso da sua soberania como a Grã-Bretanha que juntamente com a França iniciou a caminhada da UE no sentido de uma política europeia de segurança e defesa.³⁸ Os Conselhos Europeus posteriores até a aprovação do Tratado de Nice pela CIG a 10 e 11 de Dezembro de 2000, tomaram decisões muito importantes no que se refere à criação de uma política europeia de segurança e defesa.³⁹ Por outro lado, a criação da PESD, com as suas novas estruturas, conduziu a uma progressiva transferência de competências por parte da UEO para a União. Com a cláusula de assistência mútua

³⁷ Robert Kagan, na sua obra, *Of Paradise and Power-America and Europe in the New World Order*, 2003, edição portuguesa de 2003, Lisboa, Gradiva, p. 55. O autor refere que “Os Estados- Unidos realizaram a maioria das missões aéreas, quase todas as munições de alta precisão lançadas sobre a Sérvia e o Kosovo eram de fabrico norte-americano e a superioridade inigualável das capacidades técnicas norte-americanas de recolha de informação teve como consequência prática que 99% dos alvos propostos tivessem origem em fontes de informação norte-americanas.” A NATO havia agido anteriormente na zona dos Balcãs. Interveio militarmente no conflito da Bósnia-Herzegovina, decorrente do reconhecimento por parte da CE em 1992 da sua independência face à Jugoslávia, dominada pela Sérvia. Seguiu-se uma luta fratricida entre os sérvios-bósnios e a Sérvia por um lado, que se opunham à independência da Bósnia, e os muçulmanos bósnios e croatas bósnios por outro. O conflito durou vários anos, de 1992 a 1995, e foi inclusive efectuada uma “limpeza étnica” por parte dos sérvios bósnios na Bósnia oriental. A NATO actuou, nomeadamente através de bombardeamentos a alvos militares sérvios bósnios, forçando as partes a chegarem a um acordo de paz. Posteriormente, interveio militarmente no Kosovo, lançando uma campanha aérea contra alvos militares e para-militares na Jugoslávia, para fazer cessar o massacre da etnia albanesa dessa região pelas forças militares sérvias, o que permitiu encetar negociações para uma resolução pacífica do conflito. Note-se que o Kosovo é uma das questões de política externa que divide os Estados-membros. O Kosovo declarou unilateralmente a sua independência da Sérvia em 2008, mas a mesma não foi reconhecida por cinco Estados-membros: Espanha, Roménia, Eslováquia, Grécia e Chipre. Acresce que a intervenção da NATO não foi autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, o que suscitou na altura uma grande polémica à volta da sua legitimidade.

³⁸ Neil Nugent, na sua obra *The Government and Politics of the European Union*, 2010, Hampshire, Palgrave Macmillan, a p. 381, refere várias razões que explicam esta atitude dos britânicos, entre elas o facto de naquela data estar no poder Tony Blair, “o Primeiro-ministro britânico mais pró-europeu em vinte anos”.

³⁹ Esta temática será desenvolvida no capítulo III da dissertação.

prevista pelo Tratado de Lisboa (artigo 42.º n.º 7 do TUE), a UEO deixou definitivamente de ter uma razão para existir, tendo cessado as suas funções a 30 de Junho de 2011⁴⁰.

VI.- Foi neste contexto que se realizou a CIG de 2000, a qual deu origem à assinatura do Tratado de Nice a 26 de Fevereiro de 2001 e à sua posterior entrada em vigor, a 1 de Fevereiro de 2003.⁴¹

O Tratado visou sobretudo a reforma institucional tendo em vista o alargamento a novos países⁴². Em Nice, foi sobretudo dada prioridade ao alargamento, com a revisão da composição da Comissão Europeia, da ponderação de votos no Conselho de Ministros, bem como da distribuição de lugares no Parlamento Europeu (protocolo relativo ao alargamento da União Europeia, anexo ao TUE e ao TCE, e declaração respeitante ao alargamento da União Europeia, anexa à acta final da CIG).

No âmbito da PESC, prevê-se a possibilidade de se instaurar cooperações reforçadas (artigos 27.º A. a 27.º E. do TUE), o que não era possível anteriormente. Assim, Estados-membros que formem um grupo, e desejem, dentro do quadro geral da PESC, usar os mecanismos previstos nos Tratados para “avançar” independentemente da vontade dos Estados não participantes numa determinada questão, podem fazê-lo. Elas devem incidir sobre a execução de acções comuns ou posições comuns (artigo 27.º B. do TUE). Devem igualmente respeitar as condições gerais das cooperações reforçadas para os três pilares e não podem incidir em questões que tenham implicações militares ou no domínio da defesa (artigos 27.º B, e 43.º a 45.º do TUE). Algumas novas disposições destinam-se a tornar a PESC mais eficaz: a nomeação do representante especial prevista no artigo 18.º n.º 5 do TUE passa a estar sujeita a uma deliberação por parte do Conselho por maioria qualificada em vez da unanimidade (artigo 23.º n.º 2, último travessão do TUE), e o Conselho delibera por maioria qualificada sempre que um acordo internacional seja previsto para dar execução a uma acção comum ou a uma posição comum (artigo 24.º n.º 3 do TUE). A

⁴⁰ A União assumiu o controlo do Centro de Satélites e do Instituto de Estudos Estratégicos afectos à UEO, que se tornaram Agências da União a 1 de Janeiro de 2002.

⁴¹ Tal como em Maastricht, o Tratado de Nice sofreu um importante revés junto do eleitorado, mas desta vez não na Dinamarca, mas sim na Irlanda. Este país teve de realizar dois referendos até o novo Tratado ser finalmente ratificado, a 7 de Junho de 2001, e a 19 de Outubro de 2002, respectivamente.

⁴² Com efeito, a 1 de Maio de 2004, aderiram à UE a Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa, Eslováquia, o Chipre, a Estónia e a Eslovénia, e a 1 de Janeiro de 2007, a Bulgária e a Roménia. Muito recentemente, a 1 de Julho de 2013, a Croácia tornou-se membro da UE, pelo que a União conta actualmente com 28 Estados-membros.

disposição relativa ao Comité Político, agora renomeado “Comité Político e de Segurança”, é modificada, no sentido de o mesmo, para além da sua tradicional função de acompanhamento da situação internacional e emissão de pareceres destinados ao Conselho, poder agora exercer, sob a responsabilidade do Conselho, o controlo político e a direcção estratégica das operações de gestão de crises, bem como poder ser autorizado pelo Conselho a tomar as decisões pertinentes nesta matéria (artigo 25.º do TUE). Por último, o artigo 17.º do TUE é modificado no sentido de serem suprimidas quase na totalidade as disposições relativas à UEO no que se refere à política de segurança e de defesa da União.

VII.- O Tratado de Nice entrou em vigor pouco tempo depois de uma viragem decisiva no mundo pós-Guerra Fria, os mortíferos atentados em sólo americano de 11 de Setembro de 2001, perpetrados pela organização terrorista islâmica Al-Qaeda.⁴³ Por outro lado, entrou em vigor em plena crise internacional, por causa da decisão dos Estados Unidos de invadirem o Iraque.⁴⁴

⁴³ A NATO tratou os atentados terroristas como um acto de guerra, e pela primeira vez na sua história foi invocado o artigo 5.º do Pacto do Atlântico Norte, a cláusula de defesa colectiva da Aliança. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, ao abrigo da Resolução n.º 1368, de 12/9/2001 sobre os ataques aos Estados Unidos a 11/9/2001, reconheceu o direito à autodefesa por parte dos Estados Unidos, que, tendo denunciado as estreitas relações entre a Al-Qaeda e o regime “talibã” do Afeganistão, lideraram uma coligação de países que derrubou militarmente esse mesmo regime.

⁴⁴ Com efeito, o governo norte-americano liderado pelo Presidente George W. Bush associou o regime iraquiano liderado por Saddam Hussein a grupos terroristas, incluindo a Al-Qaeda, e manifestou a convicção de que o mesmo estaria a esconder dos Inspectores das Nações Unidas, e como tal, da comunidade internacional, armas de destruição maciça, constituindo assim uma ameaça séria para a segurança dos Estados Unidos e dos seus aliados. Sem uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas que especificamente autorizasse o uso da força contra o Iraque, os Estados Unidos, através de uma coligação de países, em Março de 2003, invadiram o Iraque e depuseram o regime de Saddam Hussein, com o objectivo de desarmarem o país. Ao contrário do que havia sucedido em 2001, em que os países europeus se mostraram altamente solidários com a tragédia vivida pelo seu aliado a 11 de Setembro, a divisão na Europa acerca desta questão foi profunda. Na “Carta dos oito”, assinada pelos governos de cinco países membros da UE (Reino Unido, Portugal, Espanha, Itália e Dinamarca), e por três países candidatos (Polónia, Hungria e República Checa), de 30 de Janeiro de 2003, bem como na “Carta de Vilnius”, assinada pelos governos de dez países da Europa central e oriental (entre os quais, países candidatos à adesão na UE como a Eslováquia, a Eslovénia, a Lituânia, a Letónia, a Estónia, a Bulgária e a Roménia), de 6 de Fevereiro de 2003, os seus signatários manifestaram o seu apoio a uma intervenção militar no Iraque. Ora, os dirigentes de países chave da UE, a França e a Alemanha, estavam manifestamente contra tal intervenção. Jacques Chirac e Gerhard Shroeder consideravam que os Inspectores das Nações Unidas deveriam ter mais tempo para completar o seu trabalho. A tensão aumentou quando o Secretário de Defesa dos Estados Unidos à data, Donald Rumsfeld, apelidou a França e a Alemanha da “velha Europa”, e deu a entender que os países do centro e do leste, candidatos à adesão, constituíam, pelo contrário, a “nova Europa”. A crise iraquiana veio demonstrar as dificuldades de a UE levar a cabo uma política externa e de segurança comum, tal a diferença extremada de posições entre Estados-membros, quando deparada com uma crise internacional tão grave como a que foi a deposição pela força do regime de Saddam Hussein.

Neste mesmo contexto altamente tenso, e na sequência da declaração nº 23 respeitante ao futuro da União do Tratado de Nice, na qual os Estados-membros se comprometiam a convocar em 2004 uma CIG para abordar questões consideradas essenciais, o Conselho Europeu de Laeken de 15 de Dezembro de 2001 decidiu convocar uma “Convenção sobre o Futuro da Europa”, a fim de preparar a próxima CIG.⁴⁵ A mesma iniciou os seus trabalhos em Fevereiro de 2002, e, por consenso, adoptou, a 13 de Junho e a 10 de Julho de 2003, o “Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”. A entrega do projecto foi oficialmente efectuada a 18 de Julho de 2003, no Conselho Europeu de Roma. O projecto serviu de base à CIG que decorreu de 4 de Outubro de 2003 a Junho de 2004. As opções fundamentais do projecto foram mantidas, porém, algumas alterações também foram efectuadas, nomeadamente no que se refere às questões institucionais, onde os consensos são sempre difíceis de alcançar, por envolverem verdadeiras lutas de poder no seio da União.

VIII.- O TECE, aprovado pela CIG, foi assinado pelos Estados-membros da UE, em Roma, a 29 de Outubro de 2004. No entanto, não chegou a entrar em vigor. Os referendos negativos na França e na Holanda, dois países fundadores das Comunidades, ditaram a sua morte prematura. O TECE foi um documento fundamental, que procurou unificar os Tratados num único Tratado, simplificar os procedimentos, tornar claras algumas questões debatidas ao longo dos anos e também inovar em relação a algumas matérias como a PESC. Estabelece expressamente o princípio do primado (artigo I-6.º do TECE); atribui personalidade jurídica à UE (artigo I-7.º do TECE); elimina a estrutura dos pilares, através da sucessão da UE relativamente à UE prevista no TUE e à CE prevista no TCE (artigo IV-

⁴⁵ Este foi um método original na revisão dos Tratados (o mesmo método havia sido usado uma única vez, aquando da elaboração da CDFUE, à margem da CIG que negociou o Tratado de Nice). Optou-se por não se convocar unicamente uma CIG, mas por promover um amplo debate, envolvendo os actores mais relevantes: Um Presidente (Valéry Giscard d'Estaing), dois Vice-Presidentes (Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene), designados pelo Presidente do Conselho Europeu, quinze representantes dos chefes de Estado e de governo dos Estados-membros, trinta membros dos parlamentos nacionais, dezasseis membros do Parlamento Europeu, e dois representantes da Comissão. Os Estados candidatos à adesão estiveram representados ao nível do governo e dos parlamentos nacionais, se bem que não pudessem bloquear o consenso que se viesse a formar entre os então quinze Estados-membros. Estiveram ainda presentes como observadores três representantes do Comité Económico e Social, três representantes dos parceiros sociais europeus, seis representantes do Comité das Regiões, e o Provedor de Justiça. O Presidente do TJ e o Presidente do Tribunal de Contas poderiam intervir se fossem convidados pelo *Praesidium* (órgão que dirigiu os trabalhos). Por outro lado, um fórum aberto à sociedade civil (Universidades, organizações não governamentais, entre outros), decorreu paralelamente à Convenção, e estas entidades participaram através dos seus contributos para os debates. Este método permitiu de algum modo colmatar o tão criticado “défice democrático” da UE.

438.º n.º 1 do TECE), e unifica os Tratados europeus num único texto; integra a CDFUE no Tratado, tornando-a vinculativa (Parte II do TECE); categoriza as competências da União (artigos I-11.º a I-17.º do TECE); clarifica e simplifica os instrumentos jurídicos da União (artigos I-33.º a I-39.º do TECE); consagra o processo de co-decisão como o processo legislativo ordinário (artigos I-34.º e III-396.º do TECE); cria as figuras do Presidente do Conselho Europeu, com um mandato de dois anos e meio, renovável, cessando assim as presidências rotativas ao nível desta instituição, e do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (artigos I-22.º e I-28.º do TECE); o Conselho de Ministros mantém o seu sistema de presidências rotativas, à excepção do Conselho dos Negócios Estrangeiros, presidido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros (artigo I-24.º n.º 7 do TECE); uma nova maioria qualificada é instituída, a denominada “dupla maioria” (Estados/População), a qual passa a ser a regra das votações no seio do Conselho (artigos I-23.º n.º 3 e I-25.º do TECE); reforça o papel dos parlamentos nacionais, através do protocolo sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao TECE; e o terceiro pilar é comunitarizado e categorizado como uma competência partilhada (artigos I-14.º n.º 2 al. j), I-42.º, e III-257.º e seguintes do TECE), entre outras alterações. Uma vez que o Tratado de Lisboa recupera, no essencial, o conteúdo do TECE⁴⁶, não nos vamos debruçar neste capítulo sobre as inovações do TECE no âmbito da PESC.

IX.- Naturalmente, após um processo tão longo de preparação e elaboração do TECE, a rejeição do TECE pelos eleitorados francês e holandês implicou um longo período de reflexão, que culminou numa nova CIG em Julho de 2007. O mandato da mesma era claro: dever-se-ia proceder a uma revisão dos Tratados, mas não à criação de um texto constitucional, o que implicava a eliminação da terminologia e de certos preceitos de cariz constitucional, como o artigo I-8.º do TECE, sobre os “símbolos da União”.⁴⁷ Os dirigentes europeus consideraram que as populações na França e na Holanda haviam

⁴⁶ Neil Nugent, na sua obra *The Government and Politics of the European Union, 2010, Hampshire, Palgrave Macmillan, a p. 80*, cita um alto funcionário da Comissão Europeia, nos seguintes termos: “*Em termos gerais, pode-se dizer que 95% do Tratado Constitucional foi mantido, tanto ao nível da estrutura institucional como da substância das políticas*”. Para uma leitura, porém, mais aprofundada sobre a comparação entre o TECE e o Tratado de Lisboa sugerimos a obra de Jacques Ziller, *Les Nouveaux Traités Européens: Lisbonne et Après, 2008, Paris, Montchrestien*.

⁴⁷ Outro exemplo esclarecedor é o da substituição da designação de “Ministro dos Negócios Estrangeiros da União”, prevista no TECE, por “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”, quando da elaboração do Tratado de Lisboa.

rejeitado o TECE precisamente devido a essa dimensão constitucional, a qual assustou os mais soberanistas.⁴⁸

O Tratado de Lisboa, assinado a 13 de Dezembro de 2007, o qual entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, não foi, porém, isento de vicissitudes. A Irlanda pronunciou-se negativamente num primeiro referendo realizado a 12 de Junho de 2008. Só após o Conselho Europeu de Bruxelas, de 18 e 19 de Junho de 2009, ter adoptado uma decisão em que assegurou à Irlanda um certo número de garantias, entre as quais a salvaguarda do seu estatuto de neutralidade, é que esse mesmo país se pronunciou favoravelmente a 2 de Outubro de 2009.

5.- Conclusões

I.- Desde o início do projecto europeu que a ideia de uma federação europeia esteve presente⁴⁹. Era esse o objectivo dos pais fundadores, quando Robert Schuman, inspirado por Jean Monnet, em 1950, oficialmente “estendeu a mão” a Konrad Adenauer, a fim de a França e de a RFA, juntas, criarem um mercado comum no sector do carvão e do aço. Esse objectivo teve na sua origem um fundamento nobre e belo: impedir mais conflitos e guerras no continente europeu, que culminaram, nunca é de mais recordar, no Holocausto, o qual dizimou a vida de aproximadamente 6 milhões de judeus, incluindo crianças, idosos, e mulheres. Foi este aterrador pano de fundo, atentatório de todos os princípios e valores morais, que impulsionou os pais fundadores a procurarem construir um projecto que

⁴⁸ Neil Nugent, na sua obra *The Government and Politics of the European Union, 2010, Hampshire, Palgrave Macmillan, a p. 74*, aponta outras razões para o “não” em França e na Holanda, tais como supostos valores anglo-saxónicos em matéria social e económica incorporados no Tratado, ideia que o autor rejeita, e questões de política interna que tiveram o seu impacto nas respectivas votações. Note-se que o mesmo autor, na *Revista de Estudos Europeus, “The United Kingdom, the European Union, and the Lisbon Treaty: that will do nicely!”*, O Tratado de Lisboa, Conferência Internacional a 17/4/2008, na Faculdade de Direito de Lisboa, Ano II, n.º 4, de Julho a Dezembro de 2008, Coimbra, Edições Almedina, p. 49 a 57, refere que as sondagens na Grã-Bretanha indicavam que se o referendo sobre o TECE, já marcado, se viesse a realizar, seria muito provável que o mesmo viesse a ser rejeitado pela maioria da população, dado o grande eurocepticismo no país.

⁴⁹ Como refere Fátima Bonifácio na *Revista XXI-Ter Opinião, “Talvez o federalismo fosse bom. Mas será possível?”*, Os Caminhos da Europa, Ano de 2014, n.º 3, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 48 a p. 53, a p. 48 “A Europa, a União Europeia e, um dia, a Federação dos Estados Unidos da Europa, absorveria gradualmente as prerrogativas e a soberania dos velhos Estados-nação, que não seriam dissolvidos, claro está, mas que, estabelecido um governo europeu-completada a integração política da Europa-limitariam os seus poderes a um papel subsidiário, definidas que estariam pela cúpula da Federação as grandes linhas de uma orientação política comunitária vertida em leis apropriadas e obrigatoriamente observadas, tanto em matéria de política económica e monetária como de ambiente, diplomacia e defesa ou até de costumes sociais ou práticas culturais”.

estabelecesse a paz e a prosperidade no continente europeu. Para tal, a reconciliação entre a França e a RFA era essencial, e o projecto alcançaria o seu potencial máximo quando uma federação europeia fosse uma realidade⁵⁰. Ora, uma federação implica que a política externa e a política de defesa sejam uma competência da federação, tal a dimensão que manifestamente possuem. Assim, na visão dos pais fundadores, ambas estas políticas ficariam a cargo de instituições supranacionais, que representassem os Estados, mas também, e como é timbre do federalismo, os povos (“dupla soberania e dupla representação”). Um chefe do executivo emanado de eleições legislativas, como sucede nos regimes parlamentares, ou eleito pelos cidadãos da federação, como sucede com os regimes presidenciais, completaria a estrutura orgânica. O objectivo extremamente ambicioso de integração política no patamar do federalismo (a par da integração económica) seria alcançado de acordo com o método funcional preconizado por Jean Monnet, ou seja, de forma gradual e progressiva.

II.- No entanto, a integração política cedo se revelou mais difícil de realizar do que a integração económica, tal como se comprova pelos fracassos da CED e da CPE na década de 50 do século XX. Enquanto a integração económica foi fazendo com êxito o seu caminho, com a criação das três Comunidades, a integração política relativa à política externa e à defesa foi ficando adiada. A CEE foi-se estendendo a cada vez mais domínios, até se diluir na CE, e finalmente se instituir a UE. O método comunitário foi desde o início o método escolhido para o processo de decisão nas Comunidades, e ao longo do processo de integração, foram-se atribuindo cada vez mais poderes a instituições supranacionais como o Parlamento Europeu ou a Comissão Europeia. Ao contrário, a cooperação política no domínio da política externa só começou a ser desenvolvida à margem dos Tratados nos anos 70 do século XX, e quando foi incorporada a nível constitucional com o AUE, houve uma dissociação clara entre o método comunitário aplicado nas Comunidades, e o método

⁵⁰ O que é extraordinário na construção do projecto europeu é a unidade da Europa por meios pacíficos, ao contrário da sua tradição histórica, a qual reflecte a vontade de impôr essa unidade pela força. A este propósito, escreve Vasco Graça Moura, *A Identidade Cultural Europeia*, 2013, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, a p. 80, “é claro que, considerando a construção de uma unidade política, não podemos deixar de falar das tentativas imperiais dessa construção, aliás impostas pela força, de cima para baixo, e pontuadas pelo fracasso ao longo dos séculos. Do Império Romano ao Sacro Império Romano-Germânico, do império de Carlos V (que prolonga este) ao império napoleónico, a ideia imperial, teorizada e imposta manu militari, nunca conseguiu ser bem-sucedida, sendo o seu último fracasso representado pela catástrofe europeia do Terceiro Reich.”

intergovernamental que caracteriza até hoje a PESC. Apesar dos desenvolvimentos muito importantes registados com os subseqüentes Tratados, nomeadamente com o Tratado de Maastricht, que criou o segundo pilar, a PESC, a verdade é que a dissociação de regimes permaneceu uma constante⁵¹. É certo que a PESC foi sendo temperada com elementos próprios do método comunitário, como a introdução em Maastricht da maioria qualificada, mas na essência, permaneceu sempre intergovernamental.

III.- Por outro lado, a defesa foi uma área ainda mais imune aos temperos do método comunitário. Começou por ser um tema “tabu” desde a malograda iniciativa de De Gaulle na década de 60 do século XX até ao Tratado de Maastricht, em que foi finalmente introduzida como uma das áreas de cooperação entre os Estados-membros. A partir do final dos anos 90 do século XX, importantes decisões com vista ao desenvolvimento de uma política europeia de segurança e defesa foram sendo tomadas, tal a necessidade de se fazer face à nova conjuntura do período pós-Guerra Fria, caracterizado por conflitos regionais, e mais recentemente, pelo terrorismo islâmico. Porém, o tratamento jurídico dado pelos legisladores a esta área foi ainda mais cauteloso do que para a área da política externa. Basta recordar a regra da unanimidade sem exceções no que se refere às questões militares ou da defesa em todos os Tratados desde Maastricht. Só com o malogrado TECE, como veremos quando estudarmos o Tratado de Lisboa, se abre um número simbólico de exceções a esta regra. Acresce que sempre se procurou também salvaguardar as políticas de segurança e defesa próprias dos Estados-membros, nomeadamente o estatuto de neutralidade de alguns deles, bem como o papel da NATO, na qual os seus membros depositam, até hoje, as suas decisivas garantias de defesa. Por último, a defesa comum permaneceu uma mera declaração de intenções a partir de Maastricht, a qual nunca verdadeiramente se materializou.

IV.- Esta relutância em atribuir maiores poderes a instituições supranacionais na área da PESC, e em concretizar uma defesa comum, foi partilhada não só por parte das elites, os

⁵¹ A separação entre os assuntos comunitários e a PESC é apelidada por *Jacques Ziller*, na sua obra *Les Nouveaux Traités Européens: Lisbonne et Après, 2008, Paris, Montchrestien*, a p. 32, como tendo sido até ao TECE “*um dogma intocável*”. Com o malogrado TECE, e com o Tratado de Lisboa, como veremos mais à frente, a estrutura “formal” de pilares é suprimida, o que deveria “comunitarizar” a PESC, mas, pelo contrário, na substância, e mesmo ao nível sistemático com o Tratado de Lisboa, a PESC permanece uma política “à parte” de teor fortemente intergovernamental.

políticos europeus que negociaram e ratificaram os Tratados, mas também por uma faixa assinalável da população. O Tratado de Maastricht, que criou o segundo pilar, a PESC, foi aprovado por uma margem de diferença muito pequena de eleitores no referendo realizado em França, um país fundador e central na construção europeia. Quanto ao TECE, com a sua terminologia e preceitos de cariz constitucional, e inovações importantes na PESC, foi rejeitado pelos povos da França e da Holanda. Acresce que de acordo com as sondagens disponíveis na altura, muito provavelmente teria sofrido o mesmo destino na Grã-Bretanha, se o referendo nesse país se tivesse vindo a realizar. O próprio Tratado de Lisboa, expurgado de alguns elementos constitucionais do TECE, foi rejeitado pela população da Irlanda, e posteriormente aceite mediante um conjunto de garantias oferecidas pelos seus parceiros, nomeadamente no que se refere à tradicional política de neutralidade deste país. Na prática, a história da PESC tem também demonstrado como é difícil os Estados-membros partilharem a mesma visão em certas questões particularmente sensíveis. O exemplo paradigmático é sem dúvida o da Guerra no Iraque em 2003, que criou uma verdadeira ruptura entre os Estados-membros, e uma crise transatlântica sem precedentes. Após esta breve incursão histórica pela PESC à luz dos Tratados que precederam o Tratado de Lisboa, no próximo capítulo analisaremos em profundidade o regime jurídico da PESC no Tratado de Lisboa.

Capítulo II.- A Política Externa e de Segurança Comum no Tratado de Lisboa

6.- Enquadramento geral da Política Externa e de Segurança Comum no Tratado de Lisboa

6.1.- O fim do “Templo Grego”?

I.- A partir do Tratado de Maastricht a UE passou a assumir uma estrutura tripartida, designada correntemente como um “templo grego”. Essa estrutura fundava-se em três pilares, as Comunidades, a PESC e a JAI (mais tarde reconfigurada como a CPJMP). Os respectivos Tratados institutivos mantiveram-se separados, e as Comunidades eram completadas pelos outros dois pilares, caracterizados como políticas de cooperação (artigo 1.º do TUE).

O Tratado de Lisboa procurou suprimir esta estrutura tripartida, e substituí-la por uma estrutura unitária, tal como refere o artigo 1.º do TUE: “*A União funda-se no presente Tratado e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Estes dois Tratados têm o mesmo valor jurídico. A União substitui-se e sucede à Comunidade Europeia*”. Assim, formalmente, a separação entre os dois entes jurídicos, a UE e a CE, cessa, e a UE sucede e substitui-se à CE. Tal supressão dos pilares poderia levar-nos a crer que a partir do Tratado de Lisboa o “método comunitário” se estenderia a todos os domínios integrados nas competências da União. Com efeito, a estrutura dos pilares significava em primeira linha que os domínios abrangidos pelo TCE estavam sujeitos, em maior ou menor grau, ao método comunitário, caracterizado pelo monopólio do direito de iniciativa por parte da Comissão Europeia, um órgão independente dos Estados-membros e cujo objectivo primordial é o de promover o interesse geral da União, pela regra da deliberação por maioria simples ou qualificada do Conselho, pelo papel preponderante do Parlamento Europeu enquanto órgão representativo dos cidadãos da UE eleito por sufrágio universal e directo, pelo papel não menos relevante do TJ para garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados, bem como por um sistema de fontes de direito derivado único.

Pelo contrário, os pilares integrados no TUE caracterizavam-se pela aplicação do método intergovernamental, ou seja, pela não exclusividade do direito de iniciativa por parte da Comissão Europeia, pela regra da deliberação por unanimidade no seio do Conselho de Ministros, pelo papel inexistente do Parlamento Europeu nos processos de tomada de decisão, pela reduzida jurisdição do TJ, e por um sistema de fontes de direito derivado diferenciado do sistema de fontes previsto no TCE. No entanto, com o Tratado de Lisboa, se em relação ao terceiro pilar o mesmo se “comunitarizou”, pese embora alguns desvios ao regime geral permaneçam no ELSJ⁵², a PESC manteve no essencial a sua veste intergovernamental, nomeadamente, a preponderância do papel dos órgãos intergovernamentais por excelência, que representam os interesses dos Estados-Membros, o Conselho e o Conselho Europeu, a regra da deliberação por unanimidade no seio do Conselho e do Conselho Europeu, o papel secundário da Comissão Europeia e do

⁵² Veja-se, a este propósito, *Ana Maria Guerra Martins, Manual de Direito da União Europeia, 2012, Coimbra, Edições Almedina, p. 351 e seguintes*. Um dos desvios apontados é a possibilidade de iniciativa legislativa por parte de um quarto dos Estados-membros (artigo 76.º al. b) do TFUE), ou a responsabilidade exclusiva dos Estados-membros relativamente à manutenção da ordem pública e da salvaguarda da segurança interna (artigo 72.º do TFUE).

Parlamento Europeu, o papel muito reduzido (mas não inexistente) do TJ, e a exclusão expressa da possibilidade de adopção de actos legislativos no âmbito deste domínio.

II.- Por outro lado não se procedeu à unificação dos Tratados, tal como havia sucedido com o TECE, correspondendo os dois Tratados existentes (TUE e TFUE) aos anteriores TUE e TCE, com as modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa.⁵³ Enquanto o TFUE aglutina praticamente todas as políticas da União e consagra uma parte inteiramente dedicada à “acção externa”, (Parte V do TFUE), o TUE abarca disposições comuns relativas a todas as políticas da União, nomeadamente a definição do que é a União, os valores sobre os quais a mesma assenta, e os seus objectivos (artigos 1.º, 2.º e 3.º, e seguintes do TUE); disposições relativas aos princípios democráticos (artigos 9.º e seguintes do TUE); disposições relativas às instituições (artigos 13.º e seguintes do TUE); disposições relativas às cooperações reforçadas (artigo 20.º do TUE); e disposições finais, incluindo as regras de adesão à União, de revisão dos Tratados, e a retirada da União (artigos 47.º e seguintes do TUE). Contempla ainda disposições comuns para toda a acção externa da União (Título V, Capítulo 1 do TUE). E por último, abarca também algumas políticas transversais, a política de vizinhança da União e os direitos fundamentais (artigos 8.º e 6.º do TUE respectivamente).

Ou seja, se se tivesse realmente pretendido suprimir a estrutura dos pilares, a PESC não constaria como uma política à parte de praticamente todas as outras, integrada no TUE (Título V, Capítulo II), e não no TFUE. Acresce que o próprio TUE consagra a especificidade muito própria da PESC, ao abrigo do disposto no artigo 24.º n.º 1, o qual prevê que a mesma está sujeita a regras e procedimentos específicos.

III.- No entanto, algumas matérias relativamente à PESC encontram-se reguladas no TFUE, como por exemplo o procedimento comum de celebração de acordos internacionais (artigo 218.º do TFUE), não perdendo a mesma porém as suas especificidades próprias. Alguns traços comunitários no âmbito da PESC também subsistem com o Tratado de Lisboa e são até mesmo reforçados, como a previsão da deliberação por maioria

⁵³ Para além do Tratado da CEEA, o qual é alterado pelo protocolo nº 2 anexo ao Tratado de Lisboa, e cujos protocolos são alterados pelo protocolo n.º 1 anexo ao Tratado de Lisboa. Confirma-se, respectivamente, o artigo 4.º n.º 2 e n.º 1 do Tratado de Lisboa.

qualificada que se estende a mais um caso, e que se torna possível de alcançar com a efectivação de uma *cláusula passerelle* (artigo 31.º n.º 2 segundo travessão, e n.º 3 do TUE)⁵⁴. Outros traços comunitários passam a aplicar-se à PESC, como o princípio da cooperação leal nos seus termos gerais, ou seja, os deveres de respeito e de assistência que incumbem à União e aos Estados-membros no cumprimento das respectivas missões, a obrigação de os Estados-membros tomarem todas as medidas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados e dos actos das instituições, bem como os deveres de facilitar à União o cumprimento da sua missão, e de não tomar qualquer medida susceptível de colocar em perigo a realização dos objectivos da União (artigo 4.º n.º 3 do TUE).⁵⁵

IV.- Como caracterizar assim a natureza jurídica da PESC? Alguns autores⁵⁶ consideram que a estrutura dos três pilares foi substituída por uma estrutura de um pilar e meio, uma vez que apesar da supressão dos pilares ter implicado a perda de autonomia da PESC, e esta se integrar agora no mesmo conjunto único de competências da União, a verdade é que mantém especificidades próprias que a afastam decisivamente do método comunitário. Assim, tendo sido comunitarizado o anterior terceiro pilar, subsistem o pilar

⁵⁴ Face ao anterior artigo 23.º n.º 2 do TUE.

⁵⁵ Com efeito, a supressão dos pilares não foi, muito pelo contrário, desprovida de consequências. *Jean-Claude Piris*, na sua obra *The Lisbon Treaty, a Legal and Political Analysis, 2010, Cambridge, Cambridge University Press, a p. 68 e seguintes*, enumera algumas dessas consequências, nomeadamente a que se prende com o princípio da cooperação leal. Previsto no artigo 10.º do TCE, este princípio já havia sido considerado pela jurisprudência do TJ (Acórdão de 16/6/2005, Pupino, processo n.º C-105/03, Col. p-I-5285 e seguintes) como aplicável ao anterior terceiro pilar, tal como referem *Paul Craig e Grainne de Búrca*, na sua obra *European Union Law, Text, Cases and Materials, 2008, Oxford, Oxford University Press, p. 191 e seguintes*. Em relação à PESC, o princípio da cooperação leal encontrava-se concretizado no artigo 11.º n.º 2 do TUE, na versão anterior a Lisboa. Com a supressão do anterior segundo pilar, este princípio nos seus termos gerais estende-se expressamente a todos os domínios de acção da União, inclusive à PESC, ao abrigo do disposto no artigo 4.º n.º 3 do TUE.

⁵⁶ *António Vitorino*, na *Revista de Estudos Europeus*, “Luzes e sombras do Tratado de Lisboa”, *O Tratado de Lisboa, Conferência Internacional a 17/4/2008, na Faculdade de Direito de Lisboa, Ano II, n.º 4, de Julho a Dezembro de 2008, Coimbra, Edições Almedina, p. 33 a p. 41*, escreve a p. 36 e 37 que “com efeito, integrando-se num quadro comunitário único o conjunto das competências da União, tal não significa que pura e simplesmente se tenha “comunitarizado” a Política Externa e de Segurança Comum e a Política de Defesa. É que embora o segundo pilar instituído em Maastricht, enquanto tal, não subsista autonomamente, contudo subsiste um amplo conjunto de instrumentos normativos e de processos de decisão que fazem da área da Política Externa, de Segurança e de Defesa um domínio de competências subtraído às regras comuns do método de decisão comunitário...”. *Paulo de Pitta e Cunha*, por sua vez, no *Caderno o Direito, n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, “As inovações do Tratado de Lisboa”, O Tratado de Lisboa, 2010, Coimbra, Edições Almedina, a p. 274*, considera que “A própria PESC continua a constituir um pilar separado, por muito que se pretenda o contrário, com as mesmas características intergovernamentais que já possuía...”.

comunitário (uma coluna) e a PESC, um pilar intergovernamental com alguns traços comunitários (meio pilar, meia coluna).

6.2.- A nova categorização de competências e suas consequências para a Política Externa e de Segurança Comum

I.- O Tratado de Lisboa veio inovar relativamente aos Tratados anteriores, na medida em que pela primeira vez, foi efectuada uma categorização de competências por parte da União.⁵⁷ Os artigos 2.º a 6.º do TFUE estabelecem quais as categorias de competências, e quais os domínios, que a título taxativo ou exemplificativo, se integram nessas mesmas categorias. As três grandes categorias de competências são a competência exclusiva da União (artigos 2.º n.º 1 e 3.º do TFUE), a competência partilhada da União (artigos 2.º n.º 2, e 4.º do TFUE), e a competência de apoio (artigos 2.º n.º 5, e 6.º do TFUE).

A PESC, à primeira vista, não se encontra enquadrada em nenhuma destas competências, bem como as políticas económicas, de emprego, e sociais, que parecem constituir categorias autónomas das referidas anteriormente (artigos 2.º n.º 3 e n.º 4, e 5.º do TFUE). No entanto, o artigo 4.º n.º 1 do TFUE prevê que a União dispõe de competência partilhada com os Estados-membros quando os Tratados lhe atribuam competência em domínios não contemplados nos artigos 3.º e 6.º do TFUE, ou seja, os domínios não integrados na categoria de competência exclusiva da União, cuja enumeração é taxativa, e na categoria de competência de apoio da União, cuja enumeração é igualmente taxativa. Assim, ainda que a PESC não se encontre expressamente incluída na enumeração dos domínios de competência partilhada, o artigo 4.º n.º 1 do TFUE implicitamente coloca-a dentro dessa categoria.

A primeira interrogação que nos suscita tal conclusão é qual foi a razão subjacente ao facto de a PESC não ter então sido expressamente integrada na categoria de competência partilhada da União? Parece-nos que, dada a especificidade desta política, teria sido

⁵⁷ Note-se que o princípio fundamental que rege a delimitação de competências é o princípio da atribuição, previsto no artigo 5.º n.º 1 e n.º 2 do TUE. A União apenas actua dentro dos limites das competências que os Estados-membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objectivos neles fixados, e aquelas competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-membros. No TCE o artigo 3.º contemplava um conjunto de “instrumentos” para que a CE alcançasse os objectivos previstos no artigo 2.º do TCE, mas não procedia a uma categorização das competências. Outro princípio fundamental é o da competência de atribuição dos órgãos da UE, previsto no artigo 13.º n.º 2 do TUE.

politicamente difícil integrá-la expressamente em qualquer uma das três grandes categorias de competências que o Tratado de Lisboa prevê.⁵⁸ Com efeito, a PESC não poderia ser incluída expressamente na competência exclusiva (competência essa que a União manifestamente não tem), nem na competência partilhada (o que suscitaria os receios dos mais soberanistas), nem na competência de apoio (o que desvalorizaria a importância da PESC). Optou-se assim pela inclusão implícita da PESC na competência partilhada.

II.- A segunda interrogação prende-se com as consequências desta classificação da PESC como uma política de competência partilhada entre a União e os Estados-membros. Em primeiro lugar, o artigo 5.º n.º 1 do TUE estabelece que relativamente ao exercício das competências da União, o mesmo se rege pelos princípios da subsidiariedade⁵⁹ e da proporcionalidade. O princípio da subsidiariedade é aplicável a todos os domínios que não sejam da competência exclusiva da União. Nesses domínios, a União apenas intervirá se, e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União (artigo 5.º n.º 3 do TUE). Em segundo lugar, o artigo 2.º n.º 2 do TFUE estabelece o princípio da preempção, ou seja, nos domínios de competência partilhada, a União e os Estados-membros podem legislar a adoptar actos juridicamente vinculativos, mas os Estados-membros só exercerão a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua, e voltam a exercê-la na medida em que a União tenha decidido deixar de exercer a sua.⁶⁰

⁵⁸ Neste sentido, *Jean-Claude Piris, The Lisbon Treaty, a Legal and Political Analysis, 2010, Cambridge, Cambridge University Press, a p. 76 e seguintes*. O autor refere a propósito da política económica, da política de emprego e da política social, que a União apenas detém uma competência de coordenação, mas que a substância dessas políticas permanece na esfera dos Estados-membros. Como tal, na sua opinião, deveriam ter sido integradas no artigo 6.º do TFUE, mas por razões políticas, não se quis estar a desvalorizar a importância da coordenação, pelo que, tal como a PESC, as mesmas recaem no âmbito da cláusula geral do artigo 4.º n.º1 do TFUE.

⁵⁹ Trata-se de um princípio fundamental cuja característica dominante é o seu poder descentralizador, no sentido de apenas operar perante a insuficiência da actuação estadual para atingir o objectivo visado nos Tratados, e perante a maior eficácia da actuação da União para atingir esse mesmo objectivo. No entanto, há que analisar caso a caso se realmente é assim. É que se a actuação insuficiente e menos eficaz dos Estados-membros diminui a sua soberania, porque nesse caso a União, de acordo com o princípio da subsidiariedade, deve agir, não é menos certo que a suficiência e maior eficácia da actuação dos Estados, ao contrário, impedem a União de agir, e consequentemente, os Estados-membros neste caso salvaguardam a sua soberania.

⁶⁰ De acordo com o protocolo relativo ao exercício das competências partilhadas, anexo ao TUE e ao TFUE, quando a União toma medidas num determinado domínio, o âmbito desse exercício de competências apenas

O artigo 5.º n.º 3 do TUE estabelece ainda que o princípio da subsidiariedade se aplica em conformidade com o protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade⁶¹, anexo ao TUE e ao TFUE, e a declaração n.º 18 sobre a delimitação de competências, anexa à acta final da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa, reafirma o princípio da preempção. Sendo a PESC um domínio de competência partilhada, em princípio, estes princípios ser-lhe-iam aplicáveis.

No entanto, os Estados-membros, na declaração n.º 13 e n.º 14 sobre a política externa e de segurança comum⁶², anexas à acta final da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa, foram

abrange os elementos regidos pelo acto da União em causa, e por conseguinte, não abrange o domínio na sua totalidade.

⁶¹ Nos termos do artigo 6.º do protocolo, qualquer parlamento nacional ou qualquer uma das câmaras desse parlamento pode emitir um parecer fundamentado no sentido do princípio da subsidiariedade não ter sido observado. Nos termos do artigo 7.º n.º 1 do protocolo, cada parlamento nacional dispõe de dois votos, repartidos em função do sistema parlamentar nacional, e nos sistemas parlamentares nacionais bicamarais, cada uma das câmaras dispõe de um voto. Nos termos do artigo 7.º n.º 2 do protocolo, no caso de os pareceres fundamentados sobre a inobservância do princípio da subsidiariedade num projecto de acto legislativo representarem pelo menos um terço do total dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais, e um quarto quando se tratar de um projecto de acto legislativo apresentado com base no artigo 76.º do TFUE, o projecto deve ser reanalisado pela Comissão ou pela instituição da qual tiver emanado o projecto, que o poderá manter, alterar ou retirar. Finalmente, nos termos do artigo 7.º n.º 3 do protocolo, no caso de se tratar de um projecto a ser aprovado no âmbito do processo legislativo ordinário (artigos 289.º n.º 1 e 294.º do TFUE), basta a maioria simples dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais para a proposta ser reanalisada. Se a Comissão decidir mantê-la, tanto o Conselho como o Parlamento Europeu, após a devida ponderação, podem bloquear o prosseguimento da sua análise, por maioria de 55% dos membros do Conselho, ou por maioria dos votos expressos no Parlamento Europeu, respectivamente. O artigo 8.º do protocolo prevê ainda o recurso de anulação de um acto adoptado por violação do princípio da subsidiariedade interposto junto do TJ por um Estado-Membro ou por ele transmitido, em conformidade com o seu ordenamento jurídico interno, em nome do seu parlamento nacional, e pelo Comité das Regiões relativamente a actos para os quais tenha de ser legalmente consultado. Note-se que a violação do princípio da subsidiariedade seria sempre sindicável nos termos gerais do artigo 263.º do TFUE, para além de outros meios previstos nos Tratados. Como refere *Ana Maria Guerra Martins*, na sua obra *Manual de Direito da União Europeia, 2012, Coimbra, Edições Almedina, a p. 284*, “*Apesar do princípio da subsidiariedade ter sido introduzido, no Direito da União Europeia, com um carácter eminentemente político, não restam, actualmente, quaisquer dúvidas de que se trata de um princípio jurídico, sindicável perante o Tribunal de Justiça da União. Aliás, no passado, quer o Tribunal de Justiça quer o antigo Tribunal de Primeira Instância (actual Tribunal Geral) tiveram oportunidade de apreciar a validade de actos comunitários por referência ao princípio da subsidiariedade*”. Também os tribunais nacionais podem controlar a aplicação do princípio da subsidiariedade, se um particular invocar o efeito directo do artigo 5.º n.º 3 do TUE. Para maiores desenvolvimentos sobre o tema, confira-se *Fausto de Quadros, Direito da União Europeia, Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia, 2013, Coimbra, Edições Almedina, p. 247 a 261*, e *Margarida Salema d’Oliveira Martins, no Caderno o Direito, n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, “O Tratado de Lisboa e o novo regime do princípio da subsidiariedade e o papel reforçado dos parlamentos nacionais”, O Tratado de Lisboa, 2010, Coimbra, Edições Almedina, p. 131 a 148*.

⁶² Ambas as declarações tiveram o forte apoio da Grã-Bretanha, cujo governo na altura havia, aquando das negociações para criar o Tratado de Lisboa, estabelecido algumas linhas vermelhas, ou seja, linhas que não poderiam ser ultrapassadas em nenhuma circunstância. Uma delas era precisamente a manutenção da independência da política externa e de defesa britânicas. Veja-se a este propósito *Neil Nugent, na Revista de Estudos Europeus, “The United Kingdom, the European Union, and the Lisbon Treaty: that will do nicely!”*”, *O Tratado de Lisboa, Conferência Internacional a 17/4/2008, na Faculdade de Direito de Lisboa, Ano II, n.º 4, de Julho a Dezembro de 2008, Coimbra, Edições Almedina, p. 49 a 57*. *Jacques Ziller, na sua*

bem claros ao declararem que as disposições do TUE sobre a PESC não afectam a base jurídica, responsabilidades e competências actuais de cada Estado-membro no que diz respeito à formulação e condução da sua política externa, aos seus serviços diplomáticos nacionais, às suas relações com os países terceiros e à sua participação em organizações internacionais, nomeadamente na qualidade de membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas (declaração n.º 14.); e que as disposições do TUE relativas à PESC também não afectam as suas representações em países terceiros ou organizações internacionais, nem as disposições relativas à PCSD prejudicam o carácter específico da política de segurança e defesa dos Estados-membros (declaração n.º 13).

Os Estados-membros quiseram assim afirmar a sua autonomia na condução das suas políticas externas, de segurança e de defesa. A PESC assemelha-se, como tal, aos casos contemplados no artigo 4.º n.º 3 e n.º 4 do TFUE, ou seja, aos domínios da investigação, do desenvolvimento tecnológico e do espaço, bem como aos domínios integrados na acção externa da União, a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária, em que a competência da União não pode impedir os Estados-membros de exercerem a sua própria competência.⁶³

Uma vez que o exercício da competência por parte dos Estados-membros neste domínio se mantém autónoma, se bem que balizada por certas obrigações decorrentes do TUE, e do carácter obrigatório das decisões, como veremos mais adiante, os princípios da subsidiariedade e da preempção não parecem aplicar-se à PESC⁶⁴, uma vez que os mesmos

obra *Les Nouveaux Traités Européens: Lisbonne et Après, Paris, Montchrestien*, a p. 31, refere que “nunca se pretendeu substituir as políticas externas dos Estados-membros por uma única política externa comum, ao contrário da união monetária. Trata-se de acrescentar às políticas externas dos diferentes Estados-membros um elemento de coordenação nos domínios onde parece útil e possível que os governos da União digam todos a mesma coisa, na falta de uma única voz”. Note-se que as declarações, ao contrário dos protocolos e dos anexos aos Tratados, não têm força obrigatória, e servem sobretudo para interpretar as disposições dos Tratados, ou para anunciar desenvolvimentos posteriores relativos a instituições ou políticas. No entanto, o seu valor político é incontestável, e tanto maior é quanto maior for o número de Estados-membros a subscreverem a respectiva declaração. Neste caso, ambas as declarações encontram-se anexas à acta final da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa, tendo sido subscritas por todos os Estados-membros.

⁶³ Neste sentido, *Francisco Pereira Coutinho e Isabel Camisão*, “A acção externa da União Europeia”, *Ano IV*, n.º 8, de Julho a Dezembro de 2012, *Revista de Direito Público*, Coimbra, Edições Almedina, p. 7 a 56, a p. 31.

⁶⁴ *Maria José Rangel de Mesquita*, *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Coimbra, Edições Almedina, a p. 410 e 411, parece retirar a mesma conclusão quando refere que “A PESC integra, em nosso entender, a categoria de atribuições partilhadas por força do disposto na cláusula geral do número 1 do artigo 4.º do TFUE-ainda que como sub-categoria especial ou *had hoc*, a par das duas sub-categorias especiais, e domínios materiais correspondentes, que o próprio TFUE acolhe nos números 3 e 4 do artigo 4.º do TFUE, e caracterizados pela limitação ao principal traço caracterizador daquela categoria de atribuições elencado no número 2, segundo parágrafo, do artigo 2.º do TFUE, ou seja, a

pressupõem que os Estados-membros deixem de actuar para que a União actue. E realmente o protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade aponta nesse sentido, uma vez que o mesmo apenas se aplica aos projectos de actos legislativos (ou seja, a actos tendo em vista a adopção de actos legislativos, adoptados por processo legislativo ordinário ou especial, nos termos do artigo 289.º n.º 1, n.º 2 e n.º 3 do TFUE), e na PESC está expressamente excluída pelo TUE a adopção de actos legislativos (artigos 2.º e seguintes do respectivo protocolo, e artigo 24.º n.º 1 do TUE)⁶⁵.

Por outro lado, a declaração n.º 18 sobre a delimitação de competências, ao referir-se ao princípio da preempção, relaciona directamente este princípio com o da subsidiariedade, uma vez que, nos termos do seu parágrafo segundo, os Estados-membros voltam a exercer a sua competência quando a União tenha deixado de exercer a sua, situação que ocorre quando as instituições decidem revogar um acto legislativo, designadamente para melhor garantir o respeito constante dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Ou seja, ambos os princípios apenas podem ser aplicáveis em conjunto, pelo que, na PESC, a inaplicabilidade de um acarreta a inaplicabilidade do outro.

III.- Qual então o critério de actuação da União relativamente à PESC, ou, mais precisamente, quando pode a mesma agir? Parece-nos que o critério deve ser o do interesse geral, tal como estabelece o TUE, ao prever no artigo 24.º n.º 2 que “*No quadro dos princípios e objectivos da acção externa, a União conduz, define e executa uma Política Externa e de Segurança Comum baseada no desenvolvimento da solidariedade política mútua entre os Estados-membros, na identificação das questões de interesse geral* (sublinhado a negro nosso), e na realização de um grau de convergência crescente das acções dos Estados-membros”. Ou seja,

preclusão da competência estadual por via do exercício da competência dos órgãos da União para a prossecução das suas atribuições-não sendo de excluir que a PESC possa mitigar, ou mesmo afastar, outros traços caracterizadores das atribuições partilhadas, como a aplicação do princípio da subsidiariedade”. No sentido do princípio da preempção não se aplicar à PESC, confira-se ainda Francisco Pereira Coutinho e Isabel Camisão, “*A acção externa da União Europeia*”, Ano IV, n.º 8, de Julho a Dezembro de 2012, *Revista de Direito Público, Coimbra, Edições Almedina*, p. 7 a 56, a p. 31.

⁶⁵ Note-se que relativamente aos projectos de decisões do Conselho de celebração de acordos internacionais, ao abrigo do procedimento comum de celebração de acordos internacionais previsto no artigo 218.º do TFUE, o controlo do princípio da subsidiariedade por parte dos parlamentos nacionais não é, da mesma forma, exercido, uma vez que as referidas decisões são actos vinculativos não legislativos, e não actos legislativos, tal como definidos pelo artigo 289.º n.º 1, n.º 2 e n.º 3 do TFUE. Assim, um projecto de decisão de celebração de um acordo internacional que verse sobre a PESC (parcialmente, principalmente ou exclusivamente), não é sujeita ao controlo do princípio da subsidiariedade por parte dos parlamentos nacionais previsto no referido protocolo.

a União actuará quando os Estados-membros identificarem questões de interesse geral que mereçam, conseqüentemente, uma resposta comum dos Estados-membros.⁶⁶ A identificação das questões de interesse geral é aliás um dos três pilares sobre os quais se baseia a PESC (artigo 24.º n.º 2 do TUE).

IV.- Relativamente ao princípio da proporcionalidade, previsto no artigo 5.º n.º 1 e n.º 4 do TUE, e que consiste na obrigação por parte da União de não exceder, no que se refere ao conteúdo e à forma da acção, o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados, trata-se de um princípio estruturante do Estado de direito⁶⁷, pelo que se aplica transversalmente a todos os domínios da União, incluindo os domínios integrados na competência exclusiva da União, e, também, à PESC.

Como referimos anteriormente, não é aplicável à PESC o protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Acresce que o próprio protocolo não abrange o princípio da proporcionalidade no mecanismo de controlo por parte dos parlamentos nacionais instituído para o princípio da subsidiariedade (artigos 6.º e seguintes do protocolo). No entanto, o princípio da proporcionalidade, que nos termos do artigo 5.º do protocolo deverá constar da fundamentação de qualquer projecto de acto legislativo enviado aos parlamentos nacionais, deverá igualmente constar da fundamentação dos actos de direito derivado aplicados no âmbito da PESC, ao abrigo do disposto no artigo 296.º n.º 1 do TFUE, que prevê a fundamentação de todos os actos jurídicos. Por outro lado, a violação do princípio da proporcionalidade será sempre sindicável perante o TJ da União Europeia quando o mesmo fiscalize a legalidade das decisões que estabelecem medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas, uma das excepções à não jurisdição do TJ sobre a PESC (artigos 24.º n.º 1 do TUE, 215.º n.º 2, 275.º e 263.º do TFUE).

⁶⁶ *Vérane Edjaharian, “Les Compétences dans le Traité de Lisbonne: la Constitutionnalisation de l’Union Européenne Interrogée”, Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne? 2009, organização de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, C.Schneider, Bruxelles, Bruylant, p. 227 a 260, a p. 243, parece concluir o mesmo quando refere que “só a identificação de questões de interesse geral dá à União uma certa autonomia de intervenção...” acrescentando ainda em relação à não aplicação do princípio da preempção que “mas esta encontra-se limitada a definir o quadro geral da política, a qual não põe em causa a competência nacional neste domínio. Desde logo a competência nacional não está dependente da competência da União, e não se aplica a teoria da preempção que caracteriza a categoria de competências partilhadas”.*

⁶⁷ *Ana Maria Guerra Martins, na sua obra Manual de Direito da União Europeia, 2012, Coimbra, Edições Almedina, a p. 285, refere que “O princípio da proporcionalidade não é uma inovação do Tratado de Lisboa, e muito menos, do Direito a União Europeia. Ele integra o conjunto de princípios que enformam o Estado de direito, e, conseqüentemente, a União de direito, actuando ao nível do controlo da actuação dos órgãos.”*

Por último, a extensão e as regras de exercício das competências da União devem ser analisadas de acordo com o que os Tratados prevêem para cada domínio (artigo 2.º n.º 6 do TFUE), ou seja, apesar de por exemplo dois domínios se integrarem simultaneamente na mesma categoria de competência, isso não significa que as regras para ambas sejam exactamente iguais. Antes dependerão do que cada domínio em específico consagrar. Relativamente à PESC, apesar de a mesma se enquadrar no domínio da competência partilhada, não lhe são aplicáveis princípios chave desse tipo de categoria como o princípio da subsidiariedade e da preempção, e a mesma tem as suas especificidades muito próprias.

6.3.- A actuação internacional da União Europeia e a Política Externa e de Segurança Comum - princípios e objectivos comuns

I.- O Tratado de Lisboa veio consagrar o domínio da “acção externa” da União, o qual comporta diversos sub-domínios. Todos eles, à excepção da PESC, encontram-se regulados na Parte V do TFUE, e sujeitos ao método comunitário. Esses sub-domínios são a política comercial comum, um domínio da competência exclusiva da União (artigos 2.º n.º 1, 3.º n.º 1 al. e), e 206.º e 207.º do TFUE), a cooperação para o desenvolvimento, a cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros, e a ajuda humanitária, cuja competência é partilhada entre os Estados-membros e a União (artigos 2.º n.º 2, 4.º n.º 1 e n.º 4, e 208.º a 214.º do TFUE). Em todos os domínios referidos aplica-se o processo legislativo ordinário. Ou seja, a Comissão toma a iniciativa legislativa e ambos o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu adoptam um acto legislativo (artigos 207.º n.º 2, 209.º n.º 1, 212.º n.º 2, 214.º n.º 3, 288.º, 289.º n.º 1 e n.º 3, e 294.º do TFUE). Este processo corresponde ao anterior processo de co-decisão previsto no artigo 251.º do TCE e foi consagrado pelo Tratado de Lisboa com algumas modificações como o processo de tomada de decisão “normal” no âmbito do TFUE para a adopção de actos legislativos. Em casos específicos previstos pelos Tratados é adoptado um processo legislativo especial, que se caracteriza pela intervenção em maior ou menor grau do Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho, no processo de tomada de decisão (artigo 289.º n.º 2 do TFUE). Assim, todos estes domínios se integram no TFUE e é-lhes aplicável o processo legislativo ordinário, com as suas características próprias do método comunitário: iniciativa legislativa da Comissão; intervenção do Parlamento Europeu no processo de tomada de decisão

(sendo decisiva no processo legislativo ordinário); regra da deliberação da maioria qualificada no Conselho; adopção de actos de direito derivado previstos no TFUE; e jurisdição do TJ sobre as disposições do TFUE e sobre actos de direito derivado adoptados nestes domínios, ao abrigo do disposto nos artigos 14.º n.º 1, 16.º n.º 1, 17.º n.º 2, e 19.º n.º 1 do TUE, e 288.º, 289.º n.º 1 e n.º 3, e 294.º do TFUE. No entanto, nem todos pertencem à mesma categoria de competência e o processo de conclusão de acordos internacionais, no que se refere à política comercial comum, difere do procedimento comum previsto no artigo 218.º do TFUE uma vez que lhe são aplicáveis as especificidades próprias constantes do artigo 207.º n.º 3 do TFUE.

A sua inserção sistemática no TFUE e a consequente aplicação do método comunitário a estes domínios distingue-os de forma determinante da PESC, integrada no TUE, e onde impera o método intergovernamental.

II.- A Parte V do TFUE prevê ainda outras disposições de carácter geral relativas à acção externa da União, as medidas restritivas e os acordos internacionais (artigos 215.º e 216.º a 219.º do TFUE), bem como as relações da União com as organizações internacionais e os países terceiros, as delegações da União, e uma cláusula de solidariedade (artigos 220.º, 221.º e 222.º do TFUE). A PESC, naturalmente, pela sua própria natureza, integra a acção externa da União, se bem que, com as suas especificidades próprias, encontrando-se regulada no Capítulo 2 do Título V do TUE, relativo à acção externa da União.

III.- Mas, para além dos domínios integrados na acção externa da União, bem como as disposições gerais a ela relativas, existem outros domínios que comportam uma dimensão externa. Os mesmos encontram-se referidos no artigo 21.º n.º 3 do TUE, o qual prevê que todos os domínios integrados na acção externa da União, incluindo a PESC, bem como “ *as suas outras políticas nos seus aspectos externos*”, devem respeitar os princípios e os objectivos previstos no artigo 21.º n.º 1 e n.º 2 do TUE. Estes domínios encontram-se integrados na Parte III do TFUE, relativo às políticas e acções internas da União, e ora é referida expressamente essa mesma dimensão externa, ora ela resulta de forma implícita das disposições do Tratado. No primeiro caso, encontramos por exemplo o domínio do ambiente, uma competência partilhada entre os Estados-membros e a União (artigos 2.º n.º

2, e 4.º n.º 2 al. e) do TFUE) em que é prevista, nos termos do artigo 191.º n.º 1 do TFUE, a promoção no plano internacional, por parte da União, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, designadamente o combate às alterações climáticas, bem como, nos termos do artigo 191.º n.º 4 do TFUE, a cooperação com os países terceiros e com as organizações internacionais, nomeadamente através da celebração de acordos internacionais. No segundo caso, encontramos as competências externas implícitas da União, na senda da jurisprudência do TJ, relativamente à celebração de acordos internacionais, previstas nos artigos 3.º n.º 2 e 216.º n.º 1 do TFUE.⁶⁸

IV.- Por último, encontram-se contemplados no TUE, à semelhança do que sucede com a PESC, dois domínios de carácter transversal, os direitos fundamentais e a política de vizinhança, previstos, respectivamente, nos artigos 6.º e 8.º do TUE. Desde logo, a sua inserção sistemática no TUE (Título I, Disposições Comuns) explica-se, por um lado, pela

⁶⁸ O artigo 3.º n.º 2 do TFUE consagra a jurisprudência do TJ sobre as competências externas implícitas da União, iniciada com o Acórdão de 31/3/1971, Comissão c. Conselho (AETR), processo n.º 22-70, Rec. 1971, p. 263 e seguintes, em que o TJ considera que a competência da CEE para a celebração de acordos internacionais pode decorrer não só de uma atribuição explícita mas também implícita. Quando sejam aprovadas regras comunitárias para realizar os fins do Tratado, os Estados-membros não podem, fora do quadro das instituições comuns, assumir obrigações susceptíveis de afectar as referidas regras ou alterar o seu alcance, pelo que a CEE dispõe de competência exclusiva para a celebração de acordos nesse caso. Após esta jurisprudência, o TJ considerou existirem outras situações em que a competência externa implícita existe. Nomeadamente no Parecer 1/76, de 26 de Abril de 1977, (Projecto de Acordo relativo à instituição de um Fundo Europeu de imobilização de navegação interna), Rec, p. 741 e seguintes, o TJ, chamado a pronunciar-se sobre um projecto de acordo internacional, considerou que quando o direito comunitário confere às instituições da Comunidade competência no plano interno, com vista à realização de uma dado objectivo, ela assume igualmente a competência para assumir os compromissos internacionais necessários para realizar tal objectivo, mesmo na ausência de disposição expressa nesse sentido, não só quando a competência interna já foi utilizada, como quando a mesma só possa ser utilmente realizada em simultâneo com o exercício da competência externa da celebração de acordos internacionais. O artigo 216.º n.º 1 do TFUE retoma esta jurisprudência, embora de forma mais ampla, à excepção da competência expressa nele prevista, ou seja, quando os Tratados expressamente prevejam a competência da UE para celebrar acordos internacionais. Assim, a União terá competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando esteja em causa alguma das situações previstas no artigo 3.º n.º 2 do TFUE, quer o domínio em causa se integre na competência exclusiva quer se integre na competência partilhada da União, e quando esteja em causa um domínio da competência exclusiva da União (por força da própria exclusividade interna da União). Fora destes casos, terá competência para celebrar acordos internacionais nas situações previstas no artigo 216.º n.º 1 do TFUE. Como veremos mais adiante, o artigo 37.º do TUE prevê expressamente a competência da União para celebrar acordos internacionais no âmbito da PESC, e a mesma integra a competência partilhada da União e dos Estados-membros, nos termos dos artigos 2.º n.º 2 e 4.º n.º 1 do TFUE, pelo que a competência da União para celebrar acordos internacionais no âmbito da PESC se encontra prevista no artigo 216.º n.º 1 do TFUE, ou seja, a competência externa da União nesta matéria não prejudica a competência internacional dos Estados-membros. Para uma explicação mais desenvolvida desta temática, sugerimos, entre outros, as obras de *Maria José Rangel de Mesquita, A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa, 2011, Coimbra, Edições Almedina, p. 127 e seguintes*, e de *Paul Craig e Grainne de Búrca, European Union Law, Text, Cases and Materials, 2008, Oxford, Oxford University Press, p. 176 e seguintes*.

transversalidade de ambos os domínios, e por outro, pela relevância ou proeminência que o Tratado de Lisboa lhes quis conferir.

V.- Sendo um domínio de carácter transversal, o respeito pelos direitos fundamentais por parte das instituições da União e dos Estados-membros constitui uma obrigação que se traduz em múltiplas manifestações ao nível do direito originário, nomeadamente: o respeito que os Estados que queiram aderir à União devem ter pelos valores da União, e em especial pelos direitos do homem (artigos 2.º e 49.º do TUE); a vigilância da observância destes valores e possíveis consequências negativas no caso da sua não observância pelos Estados-membros (artigos 2.º e 7.º do TUE); o objectivo geral da União de promover esses valores, nomeadamente nas suas relações com o resto do mundo (artigos 2.º, 3.º n.º 1 e n.º 5 do TUE); e a obrigação de a União na sua actuação internacional respeitar os direitos do homem e as liberdades fundamentais, bem como de os apoiar (artigos 21.º n.º 1, n.º 2 al.b), e n.º 3 do TUE). Por outro lado, o Tratado de Lisboa inova ao atribuir um estatuto jurídico vinculativo à CDFUE, e ao prever a obrigatoriedade de adesão por parte da União à CEDH, (artigo 6.º n.º 1 e n.º 2 do TUE).

A CDFUE passa como o Tratado de Lisboa a constituir direito originário, uma vez que o artigo 6.º n.º 1 do TUE lhe atribui um valor idêntico ao dos Tratados. A UE goza doravante de um catálogo de direitos fundamentais, tendo por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-membros, quando os mesmos apliquem o direito da União, e cujo âmbito de aplicação abarca não só os cidadãos da União como todas pessoas que estiverem sob a jurisdição dos Estados-membros, à excepção dos direitos próprios inerentes ao estatuto de cidadão da União (artigo 51.º n.º 1 da CDFUE).

E isto porque a CDFUE antes de Lisboa não tinha valor vinculativo, não estando integrada nos Tratados nem tendo o mesmo valor dos Tratados. Com efeito, a CDFUE havia apenas sido solenemente proclamada pela Comissão, pelo Parlamento Europeu, e pelo Conselho, e “politicamente” aprovada no Conselho Europeu de Nice⁶⁹.

⁶⁹ Com a força vinculativa da CDFUE, como refere *Fausto de Quadros, Direito da União Europeia, Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia, 2013, Coimbra, Edições Almedina, a p. 190, “Finalmente a União passou a ter, como há tanto tempo desejava, o seu próprio rol de direitos fundamentais, sem ter de os pedir emprestados ao Direito Internacional e ao Direito Constitucional dos Estados-membros”.*

Os direitos fundamentais que a União devia respeitar baseavam-se na CEDH e naqueles que resultavam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros enquanto princípios gerais de direito comunitário (anterior artigo 6.º n.º 2 do TUE).

O TUE depois de Lisboa prevê essas mesmas fontes de direitos fundamentais no artigo 6.º n.º 3, as quais são reafirmadas e absorvidas pela própria CDFUE no seu preâmbulo, devendo ainda ser concedido em cada caso concreto o mais alto grau de protecção aos destinatários dos direitos fundamentais (artigos 52.º n.º 3 e n.º 4, e 53.º da CDFUE).⁷⁰

O respeito pela CDFUE, como direito originário da União, bem como pelas demais fontes de direitos previstas no TUE, deve ser observado relativamente a todas as políticas da União. A PESC não é uma excepção, assumindo neste âmbito uma notória importância a protecção dos direitos fundamentais quando estão em causa medidas restritivas aplicadas no âmbito da PESC a pessoas singulares ou colectivas (artigos 24.º n.º 1 do TUE, 215.º n.º 2, 263.º e 275.º do TFUE).

Por outro lado, a adesão da UE à CEDH configura-se como uma verdadeira obrigação de resultado⁷¹. Essa adesão já está em fase de negociações, e segundo alguns autores, no que se refere especificamente à PESC, seria importante salvaguardar o que os Tratados estabelecem em relação à não jurisdição do TJ sobre a PESC, quer em relação ao TJ quer em relação ao próprio TEDH, uma vez concretizada a adesão⁷².

VI.- A política de vizinhança foi com Lisboa pela primeira vez introduzida ao nível do direito originário, através do artigo 8.º do TUE. Pela sua própria natureza, tal como a PESC, implica uma actuação internacional da União, e tem dois requisitos básicos de aplicação: por um lado, o critério geográfico, uma vez que apenas se aplica aos países vizinhos, e por outro, um critério baseado nos valores que devem estar subjacentes ao espaço de “prosperidade e boa vizinhança” que se pretende criar, valores esses que se encontram previstos no artigo 2.º do TUE. A sua transversalidade traduz-se no facto de a

⁷⁰ Neste sentido, *Fausto de Quadros, Direito da União Europeia, Direito Constitucional e Direito Administrativo da União Europeia, 2013, Coimbra, Edições Almedina, a p. 190.*

⁷¹ Neste sentido, *Florence Benoit Rohmer, no seu texto “Valeurs et Droits Fondamentaux dans le Traité de Lisbonne”, Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne?, 2009, organização de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, e C.Schneider, Bruxelles, Bruylant, p. 143 a 164, a p. 158.*

⁷² Veja-se sobre este tema, e sobre todas as questões que ele implica, de forma muito pormenorizada, *Maria José Rangel de Mesquita, A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa, 2011, Coimbra, Edições Almedina, p. 109 a 112, e p. 477 a 500.*

mesma poder envolver domínios materiais da acção externa, inclusive a PESC, quando esteja em causa por exemplo a segurança, bem como domínios integrados na acção interna da União, mas com uma componente externa.

Os instrumentos jurídicos utilizados para a prossecução desta política são instrumentos de *soft law*, destacando-se, pela sua grande relevância, os planos de acção bilaterais. Estes planos de acção bilaterais, que não são vinculativos, destinam-se a estabelecer prioridades que devem ser atendidas, e são objecto de acordo no quadro das estruturas instituídas, por um lado, pelos Acordos de Parceria e Cooperação existentes com os países vizinhos de leste, e por outro, pelos Acordos de Associação Euro-Mediterrânicos com os países vizinhos do Sul e do Mediterrâneo. A política de vizinhança integra domínios dos anteriores três pilares, desde a cooperação económica, até, mais concretamente, no âmbito da PESC, a prevenção de conflitos regionais, ou a cooperação na luta contra a proliferação das armas de destruição maciça. Mas os instrumentos jurídicos também se podem consubstanciar em direito derivado, como o regulamento que estabelece o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria⁷³, um instrumento financeiro específico para esta política, e actos de conclusão de acordos bilaterais celebrados com os países abrangidos pela relação de vizinhança, acordos esses denominados de “específicos” pelo artigo 8.º do TUE, e que podem incluir direitos e obrigações recíprocas, bem como a realização de acções em comum.⁷⁴

Quer os acordos internacionais, quer a política de vizinhança, devem considerar-se parte integrante da acção externa da União, os primeiros porque formalmente a integram (Título V da Parte V do TFUE), e a segunda porque tal como a PESC, pela sua natureza, envolve a actuação internacional da União.

VII.- Em suma, a PESC é apenas uma parte da acção externa da União. Na realidade, a PESC apresenta-se como abrangendo todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança, incluindo a definição gradual de uma política

⁷³ Regulamento (CE) n.º 1638/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006 que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria, JO L 310 de 9/11/2006.

⁷⁴ Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, sugerimos, entre outros, as obras de *Maria José Rangel de Mesquita, A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa, 2011, Coimbra, Edições Almedina, p. 112 e seguintes, e 500 e seguintes*, e de *Paul Craig e Grainne de Búrca, European Union Law, Text, Cases and Materials, 2008, Oxford, Oxford University Press, p. 223 e seguintes*.

comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum (artigo 24.º n.º 1 do TUE), à excepção de todos os outros domínios que integram formalmente a acção externa da União previstos na Parte V do TFUE, e dos domínios que integram as políticas e acções internas da União com uma componente externa, previstos na Parte III do TFUE. As políticas transversais e as disposições de carácter geral da acção externa da União a que fizemos alusão, tanto as que se encontram previstas no TUE (artigos 6.º e 8.º do TUE), como as que se encontram previstas no TFUE (artigos 215.º a 218.º, e 220.º a 222.º do TFUE) são aplicáveis à PESC. O carácter diferenciador mais importante entre a PESC e os domínios que formalmente integram a acção externa da União diz respeito à dimensão política que caracteriza a PESC, e a dimensão económica que caracteriza esses domínios, em especial a política comercial comum, a cooperação para o desenvolvimento e a cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros. Aplicando-se o método comunitário a esses outros domínios, a Comissão Europeia assume neles o seu papel central, nomeadamente ao nível da iniciativa legislativa, da representação, e da execução das políticas (artigos 17.º n.º 1 e n.º 2 do TUE, 290.º n.º 2 e 291.º n.º 2 e n.º 3, do TFUE), o que, desde logo, e como veremos detalhadamente mais adiante, não sucede na PESC.

VIII.- Toda a acção da União, incluindo a PESC, deve respeitar os valores centrais da União, que são comuns aos Estados-membros, e que se encontram consagrados no artigo 2.º do TUE: o respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito, e respeito pelos direitos do homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Trata-se do “*ADN europeu*”,⁷⁵ aquele núcleo de valores que é a razão de ser de todo o projecto europeu, sobre os quais se funda a União, que norteia toda a sua acção, e cuja promoção constitui um dos seus objectivos cimeiros (artigo 3.º n.º 1 do

⁷⁵ *Maria José Rangel de Mesquita*, citando *Francisco Aldecoa Luzárraga e Mercedes Guinea Llorente, A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa, 2011, Coimbra, Edições Almedina, p. 142. Florence Benoit Rohmer*, no seu texto “*Valeurs et Droits Fondamentaux dans le Traité de Lisbonne*”, *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne?* 2009, organização de *E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, e C.Schneider, Bruxelles, Bruylant, p. 143 a 164, a p. 144*, refere que a inserção do artigo 2.º no TUE, vertendo exclusivamente sobre os valores da UE (na versão anterior, os princípios da UE, doravante considerados como valores, constavam do artigo 6.º n.º 1 do TUE, tendo o artigo 2.º do TUE na versão actual ampliado o leque de valores), permite desenvolver um “*sentimento de pertença por parte dos europeus não a uma organização internacional do tipo clássico, mas a uma real comunidade de valores*”. Note-se que a CDFUE no seu preâmbulo reafirma esses valores, considerando a dignidade do ser humano, a liberdade, a igualdade e a solidariedade como valores indivisíveis e universais, e reafirma igualmente a democracia e o Estado de direito como princípios sobre os quais assenta a União.

TUE). A sua importância é de tal ordem que apenas podem aderir à União os Estados que respeitem esses valores (artigo 49.º do TUE), e um regime de sanções pode ser aplicado aos Estados-membros que não cumpram esses mesmos valores (artigo 7.º n.º 2 e n.º 3 do TUE). Os órgãos da União também se encontram vinculados a estes valores, podendo ser accionados os respectivos meios contenciosos previstos nos Tratados quando ocorra uma violação dos mesmos.⁷⁶ O artigo 2.º do TUE estabelece ainda que a sociedade será caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres, retomando em certos casos os valores nucleares enunciados anteriormente, e noutros casos, devendo procurar-se a sua concretização quer no direito originário, quer no direito derivado, com a sua consequente sindicabilidade no TJ, quer no que se refere à actuação dos órgãos da União, quer no que se refere à actuação dos Estados-membros quando executem o direito da União.⁷⁷

IX.- Existem ainda outros valores fundamentais a que deve obedecer toda a acção da União, incluindo a PESC, que ora foram sendo consagrados nos Tratados, ora foram sendo consagrados na jurisprudência do TJ, entre os quais se destaca o princípio da cooperação leal. O princípio da cooperação leal encontrava-se previsto, em termos gerais, no artigo 10.º do TCE. O mesmo havia, todavia, sido considerado aplicável ao anterior terceiro pilar pela jurisprudência do TJ⁷⁸, e o anterior artigo 11.º n.º 2 do TUE consagrava o referido princípio aplicável à PESC, não em termos exactamente iguais ao disposto no artigo 10.º do TCE, antes o concretizando relativamente a esta política. O Tratado de Lisboa retoma em termos muito semelhantes o artigo 10.º do TCE no artigo 4.º n.º 3 do TUE, integrado sistematicamente no Título I, Disposições Comuns, e expressamente aplicável, doravante, ao nível do direito originário, a toda a acção da União, por força da supressão dos pilares.

⁷⁶ No que se refere à PESC, porém, a regra é a da não competência do TJ neste domínio, com apenas duas excepções (artigos 24.º n.º1 e 40.º do TUE, e 215.º n.º 2, 263.º e 275.º do TFUE).

⁷⁷ Com a ressalva da nota n.º 77. *Florence Benoit Rohmer*, no seu texto “*Valeurs et Droits Fondamentaux dans le Traité de Lisbonne*”, *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne? 2009*, organização de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, e C.Schneider, Bruxelles, Bruylant, p. 143 a 164, considera que os valores expressos na segunda parte do artigo 2.º do TUE exprimem aquilo a que se pode chamar de “modelo europeu de sociedade”, e podem ainda (sem prejuízo da sindicabilidade já referida) servir para interpretar os valores contidos na primeira parte do artigo 2.º do TUE. No mesmo sentido, *Marcelo Rebelo de Sousa*, no *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado, 2012*, com a coordenação de Manuel Lopes Porto e de Gonçalo Anastásio, Coimbra, Almedina, considera a p.28 que os valores do segundo parágrafo do artigo 2.º do TUE servem para interpretar e aplicar os valores referidos no primeiro parágrafo. O mesmo autor considera também que os artigos 7.º e 49.º do TUE apenas se aplicam aos valores referidos no primeiro parágrafo.

⁷⁸ Acórdão de 16/6/2005, Pupino, processo n.º C-105/03, Col, p-I-5285 e seguintes.

O princípio da cooperação leal encontra a sua inspiração em outros textos de direito internacional, nomeadamente nos artigos 2.º, 2) da CONU e 26.º da CVDT. Ambos os preceitos se referem à boa-fé com que os Estados devem agir no cumprimento das obrigações decorrentes quer da CONU, quer dos Tratados que os vinculam.

A boa-fé é antes de mais uma obrigação para os Estados-membros e para a União nas suas relações recíprocas, sem a qual se tornaria impossível cumprir as obrigações que recaem sobre os mesmos. Trata-se também, e a este nível, de um princípio que existe nas federações, e que regula as relações entre os Estados federados e a federação.⁷⁹ Assim, o artigo 4.º n.º 3 do TUE começa por estabelecer um dever de respeito e de assistência mútua no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados, entre os Estados-membros e a União, uma novidade face à redacção do artigo 10.º do TCE. O respeito implica por exemplo a obrigação de os Estados-membros absterem-se de violar o direito da União ao nível do poder legislativo, executivo e judicial, ou a obrigação por parte de os órgãos da União não se excederem na concreta adopção de actos jurídicos, respeitando o princípio da proporcionalidade, e ainda o princípio da subsidiariedade no que se refere ao exercício de competências não exclusivas por parte da União. A assistência implica a obrigação de os Estados-membros e de a União tomarem todas as medidas destinadas a facilitar o cumprimento das respectivas atribuições, e na sua vertente negativa, a obrigação de não agirem deslealmente no sentido de dificultar ou de até mesmo impedir esse cumprimento. Outra decorrência muito importante do princípio da cooperação leal, no que se refere ao respeito devido pela União aos Estados-membros, é a salvaguarda por parte da UE da igualdade dos Estados-membros perante os Tratados, da identidade nacional reflectida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais dos Estados, e das funções essenciais do Estado, nomeadamente a garantia da integridade territorial, a manutenção da ordem

⁷⁹ Rui Tavares Lanceiro, no *Caderno o Direito*, n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, “O Tratado de Lisboa e o princípio da cooperação leal”, *O Tratado de Lisboa*, 2010, Coimbra, Edições Almedina, a p. 293, dá o exemplo da Alemanha, em que o princípio da cooperação leal é um princípio não escrito do direito constitucional alemão, e utilizado pela jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão “no sentido de impor ao Estado federal (*Bund*), e aos diversos *Länder*, um dever recíproco de articulação e de trabalho em conjunto, independentemente dos deveres concretos de cooperação constantes da *Grundgesetz*. Trata-se de um princípio estrutural do sistema federal alemão.” Também Fausto de Quadros, na obra *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*, 2012, com a coordenação de Manuel Lopes Porto e de Gonçalo Anastásio, Coimbra, Almedina, a p.35, se refere à Alemanha neste sentido.

pública, e a segurança nacional que continua a ser da exclusiva responsabilidade dos Estados-membros (artigo 4.º n.º 2 do TUE).⁸⁰

O artigo 4.º n.º 3 do TUE impõe ainda certos deveres aos Estados-membros em particular. Por um lado, compete-lhes tomar todas as medidas necessárias que garantam a efectiva aplicação de todo o direito da União, nomeadamente o direito derivado como prevê o artigo 291.º n.º 1 do TFUE. Trata-se de um dever dirigido ao poder legislativo, executivo e judicial dos Estados-membros. O direito da União é, aliás, em grande parte executado pelas administrações nacionais dos Estados-membros. O TUE prevê aliás a execução da PESC por parte dos Estados-membros, e também por parte do AR, utilizando os meios nacionais e os da União (artigos 24.º n.º 1 e 26.º n.º 3 do TUE), sem prejuízo das competências de execução do Conselho Europeu e do Conselho (artigos 24.º n.º 1, 25.º al. b) iii), 26.º n.º 2, 42.º n.º 1, n.º 4 e n.º 5, 43.º n.º 2 e 44.º n.º 1 do TUE, e 291.º n.º 1 e n.º 2 do TFUE). Por outro lado, os Estados-membros devem facilitar à União o cumprimento da sua missão, e devem abster-se de tomar medidas susceptíveis de colocar em perigo a realização dos objectivos da União.

Na PESC o princípio é ainda concretizado no artigo 24.º n.º 3 do TUE. Nele se prevê que os Estados apoiem sem reservas a PESC, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitem a acção da União. Devem agir de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua, e abster-se de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. Este princípio assenta num dos pilares sobre os quais se baseia a PESC, a solidariedade política mútua entre os Estados-membros (artigo 24.º n.º 2 do TUE).

X.- Da conjugação dos artigos 4.º n.º 3 e 24.º n.º 3 do TUE resulta, no essencial, que os Estados-membros devem respeitar quer o direito originário quer o direito derivado no âmbito da PESC, ora executando diligentemente a PESC, ora abstendo-se de violar esse mesmo direito tomando medidas unilaterais que comprometam a acção da União. Devem

⁸⁰ A previsão da integridade territorial como uma função essencial do Estado não parece estar em contradição com os Tratados, uma vez que não existe uma defesa comum prevista nos Tratados, a não ser como uma possibilidade, e depois de serem ultrapassados critérios muito exigentes. Já a previsão da segurança nacional como sendo uma competência exclusiva da União parece estar em contradição com a existência da própria PESC, e mais concretamente, da PCSD.

também ser solidários entre si politicamente, agindo de forma transparente, leal, e procurando alcançar alguma unidade na sua acção através da concertação.

Por exemplo, quando a União tiver tomado uma posição comum (artigo 25.º al. b), ii) do TUE), os Estados-membros devem zelar pela coerência das suas próprias políticas externas com essa posição (artigo 29.º do TUE). Ao contrário, os Estados-membros não devem conduzir uma política externa que esteja em contradição com a posição comum adoptada pela União.

No entanto, o princípio da cooperação leal, no âmbito da PESC, encontra-se diminuído, uma vez que uma das especificidades da PESC, e um dos traços que a afasta do método comunitário e a integra definitivamente na intergovernamentalidade, é a falta de competência ou de jurisdição do TJ sobre a mesma, com algumas excepções (artigos 24.º n.º 1 e 40.º do TUE, 215.º n.º 2, 263.º e 275.º do TFUE). Assim, não existe um controlo judicial efectivo por parte do TJ sobre a observância deste princípio, antes cabendo o seu controlo a dois órgãos políticos, o Conselho e o AR (artigo 24.º n.º 3 do TUE).

Na prática, e retomando o exemplo dado anteriormente, se um Estado-membro prosseguir uma política externa nacional em contradição flagrante com uma posição da União, não será possível recorrer ao meio contencioso mais apropriado neste caso, a acção por incumprimento, prevista nos artigos 258.º, 259.º e 260.º do TFUE. Para além deste controlo político, o único controlo judicial efectivo seria o dos tribunais nacionais, enquanto tribunais comuns de direito da UE. Esta é assim mais uma manifestação da relutância dos Estados-membros em perderem a sua autonomia e controlo relativamente a esta área, o que desde logo enfraquece a acção da União.⁸¹

⁸¹ Jean-Claude Piris, na sua obra *The Lisbon Treaty, a Legal and Political Analysis*, 2010, Cambridge, Cambridge University Press, a p. 264, refere a propósito do princípio da cooperação leal e da não execução por parte de um Estado-membro das decisões da UE no domínio da PESC, que num caso desses, em grande medida só a boa vontade dos Estados-membros e a pressão para agirem “correctamente” por parte dos seus pares podem fazer os Estados-membros cumprir as decisões tomadas, para além da intervenção do AR, e do Conselho onde os mesmos se encontram representados. Rui Tavares Lanceiro, no *Caderno o Direito*, n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, “O Tratado de Lisboa e o princípio da cooperação leal”, *O Tratado de Lisboa*, 2010, Coimbra, Edições Almedina, a p. 308, conclui, por sua vez, que “na medida em que se tratam de entidades políticas (o facto de caber ao AR e ao Conselho a observância da princípio da cooperação leal) e não judiciais, não é de crer que seja desenvolvido um controlo equivalente ao do Tribunal de Justiça”. Maria José Rangel de Mesquita, na sua obra *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Coimbra, Edições Almedina, p. 244, salvaguarda, apesar de a regra no TUE ser a da exclusão da competência do TJ nesta área, o papel dos tribunais nacionais na apreciação da desconformidade da actuação dos Estados-membros com o direito da União, originário e derivado, nomeadamente quando um Estado-membro viole uma decisão do Conselho.

XI.- Para além dos valores que devem estar subjacentes a toda a acção da União, a mesma prossegue ainda um conjunto muito vasto de objectivos⁸², especificados no artigo 3.º do TUE. Desde logo, o objectivo cimeiro da UE é o de promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos (artigo 3.º n.º 1 do TUE)⁸³. O n.º 5 do artigo 3.º⁸⁴ do TUE aborda expressamente os objectivos da UE nas suas relações com o resto do mundo. Relativamente à PESC, os objectivos específicos são os de promover os valores e interesses da UE, contribuir para a protecção dos seus cidadãos, para a paz, a segurança, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, a protecção dos direitos do homem, em especial os da criança, e a observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da CONU.⁸⁵ Estes objectivos, bem como os demais contemplados no artigo 3.º n.º 5 do TUE, podem ainda dizer respeito aos domínios inseridos na acção externa da União ou às suas políticas internas com uma dimensão externa⁸⁶.

Por último, o Tratado de Lisboa, para além de ter inserido formalmente sob a mesma Parte V do TFUE toda a acção externa da União, à excepção da PESC, e da política de

⁸² O conjunto de objectivos referidos é mais amplo do que aquele que constava dos anteriores artigos 2.º do TUE e 2.º do TCE.

⁸³ A ordem prevista (paz, valores, bem-estar dos seus povos) não é um fruto do acaso. Revela antes uma preferência dada aos objectivos políticos sobre os objectivos económicos, como que retratando o longo caminho que se percorreu desde a CEE até à actual UE, incluindo a criação e desenvolvimento da PESC. Neste sentido também, confira-se *Marcelo Rebelo de Sousa, no Tratado de Lisboa Anotado e Comentado, 2012, com a coordenação de Manuel Lopes Porto e de Gonçalo Anastásio, Coimbra, Almedina, p. 31.*

⁸⁴ Relativamente aos objectivos aqui referidos, *Marcelo Rebelo de Sousa, no Tratado de Lisboa anotado e comentado, 2012, com a coordenação de Manuel Lopes Porto e de Gonçalo Anastásio, Coimbra, Almedina, a p. 32,* refere que se trata de objectivos muito ambiciosos e que “*correspondem à opção por uma União potência mundial e potência ao serviço de ideais* (sublinhado a negro nosso) *que ultrapassam quer a mera acção externa dos Estados-membros de per si, quer a estrita visão economicista do papel da União.*” Pela dimensão dos objectivos, incluindo os que se reportam directamente à PESC, não há dúvida de que os Estados-membros procuraram projectar a UE como uma potência global, dedicada a domínios materiais que cobrem toda a área das relações internacionais, e cujos valores devem ser promovidos em cada política concreta.

⁸⁵ Os princípios da CONU encontram-se no seu artigo 2º. Para uma leitura aprofundada da CONU, sugerimos a obra, entre outras, de *Bruno Simma, Hermann Moslert, Albrecht Randelzhofer, Christian Tomuschat, Rudiger Wolfrum, entre outros co-autores, The Charter of the United Nations, a Commentary, 2002, Volume I e II, Oxford, Oxford University Press.* Para uma leitura aprofundada de direito internacional público, sugerimos a obra, entre outras, de *André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, Manual de Direito Internacional Público, 2011, Coimbra, Edições Almedina,* e muito concretamente no que se refere ao direito internacional geral ou comum, *J.J Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 2003, Coimbra, Edições Almedina.*

⁸⁶ Por exemplo o objectivo da União de contribuir para um comércio livre e equitativo diz respeito à política comercial comum, prevista nos artigos 206.º e seguintes do TFUE. Mas o objectivo de afirmar e promover os seus valores, por exemplo, também diz respeito a esta política, uma vez que a acção da União na cena internacional pretende salvaguardar e promover esses mesmos valores (artigos 21.º n.º 1, n.º 2 e n.º 3 do TUE, 205.º e 207.º n.º 1 do TFUE).

vizinhança, estabeleceu disposições gerais relativas à acção externa da União, previstas no Capítulo 1 do Título V do TUE, e dentro destas, disposições específicas relativas à PESC, no seu Capítulo 2. A acção externa da União bem como as políticas internas com uma dimensão externa, ou seja, qualquer actuação da União na cena internacional, deve respeitar os princípios e objectivos referidos no artigo 21.º n.º 1 e n.º 2, respectivamente, do TUE, tal como resulta dos artigos 21.º n.º 3 e 23.º do TUE, e 205.º do TFUE. O artigo 21.º n.º 1 e n.º 2 do TUE retoma em grande parte os valores previstos no artigo 2.º do TUE, bem como os objectivos previstos no artigo 3.º n.º 1 e n.º 5 do TUE, acrescentando outras vertentes importantes, como o princípio de que a União procura desenvolver relações com os países terceiros e as organizações internacionais que partilhem dos mesmos princípios, e promover soluções multilaterais para os problemas comuns no âmbito da ONU (artigo 21.º n.º 1 do TUE).

Sem dúvida que o facto de os mesmos princípios e objectivos regerem toda a actuação internacional da União lhe confere mais eficácia, mas sobretudo mais coerência como actor internacional. O artigo 21.º n.º 3 do TUE refere aliás o princípio da coerência entre os diversos domínios da sua acção externa, e entre estes e todas as outras políticas da União. A coerência é assegurada pelas duas principais instituições que conduzem a actuação internacional da União, o Conselho e a Comissão, assistidos pela nova figura criada pelo Tratado de Lisboa, o AR.

7.- Os actores, as fontes e os processos de tomada de decisão na Política Externa e de Segurança Comum

7.1.- Os protagonistas

I.- Os protagonistas no âmbito da PESC são o Conselho Europeu e o Conselho. O Conselho Europeu, previsto no artigo 15.º do TUE, é composto pelos chefes de Estado ou de governo dos Estados-membros, bem como pelo seu Presidente e pelo Presidente da Comissão. O AR participa nos seus trabalhos. Quando a ordem dos trabalhos o exigir, os membros do Conselho Europeu podem decidir que cada um será assistido por um ministro, e no caso da Comissão, por um membro da Comissão (artigo 15.º n.º 2 e n.º 3 do TUE). A sua função primordial é a de dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento,

bem como a de definir as orientações e prioridades políticas gerais da União. No entanto, não exerce função legislativa (artigo 15.º n.º 1 do TUE). A regra de deliberação é a do consenso, salvo disposição em contrário dos Tratados (artigo 15.º n.º 4 do TUE). E, com efeito, o Conselho Europeu em diversas situações delibera por maioria simples, maioria qualificada, ou unanimidade. Quando a deliberação exige o voto dos seus membros, ou seja, quando o mesmo não delibera por consenso, o Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão não votam (artigo 235.º n.º 1 do TFUE). Do mesmo modo, o AR nunca vota, nem mesmo participa no consenso exigido para a tomada de deliberações, uma vez que apenas participa nos seus trabalhos. O Conselho Europeu, com o Tratado de Lisboa, passou a incluir o leque das instituições da União (artigo 13.º n.º 1 do TUE). Trata-se assim de uma instituição que, pela sua composição e função, se encontra na cúpula das instituições da União. Ela é eminentemente política, não lhe cabendo exercer o poder legislativo. Reflecte a visão e o interesse dos Estados-membros, ao mais alto nível no que se refere aos seus representantes (artigo 10.º n.º 2 do TUE). Acresce que a regra do consenso reforça a intergovernamentalidade deste órgão, uma vez que todos devem estar de acordo quanto ao sentido da deliberação a ser tomada. As orientações e prioridades políticas da União devem, por isso, e por regra, nos termos do TUE, merecer a concordância dos actuais 28 Estados-membros.

II.- Relativamente à PESC, o Conselho Europeu, dentro da sua competência na área da acção externa da União, e com base nos princípios e objectivos enunciados no artigo 21.º do TUE, identifica os interesses e objectivos estratégicos da mesma, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa. Para tal, delibera por unanimidade após uma recomendação do Conselho aprovada de acordo com as regras da PESC (artigo 22.º n.º 1 e 26.º n.º 1 do TUE). Fá-lo através da adopção de decisões que podem dizer respeito às relações da União com um país ou uma região, ou seguir uma abordagem temática, e que definem a sua duração e os meios a facultar pela União e pelos Estados-membros (artigo 22.º n.º 1 do TUE). Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus interesses, e no âmbito da sua acção externa, salvaguarda os seus interesses fundamentais (artigos 3.º n.º 5 e 21.º n.º 2 al. a) do TUE). Ora, compete precisamente ao Conselho Europeu identificar e concretizar quais são os interesses e

objectivos estratégicos da PESC (artigo 22.º n.º 1 do TUE). Esta é uma função sobretudo política, conferida exclusivamente ao órgão político por excelência da União.

O Conselho Europeu tem ainda as seguintes funções: define e executa a PESC, tomando decisões em regra por unanimidade, salvo disposição em contrário (artigos 24.º n.º 1 e 31.º n.º 1 do TUE). Define as orientações gerais da PESC, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa (artigo 26.º n.º 1 do TUE). Decide questões que lhe sejam submetidas pelo Conselho quando este não esteja em condições de deliberar por maioria qualificada (artigo 31.º n.º 2 do TUE). Decide os casos em que o Conselho pode deliberar por maioria qualificada para além dos casos expressamente previstos no TUE, à excepção de decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa através de uma *cláusula passerelle* (artigo 31.º n.º 3 e n.º 4 do TUE). Decide ainda as abordagens comuns da União (artigo 32.º do TUE).

No âmbito da PCSD, decide a instauração de uma defesa comum, e recomenda, se assim for o caso, aos Estados-membros que adoptem uma decisão nesse sentido de acordo com as suas normas constitucionais (artigo 42.º n.º 2 do TUE).

Procede a uma avaliação periódica das ameaças com as quais a União se confronta (artigo 222.º n.º 4 do TFUE), e é ouvido pelo Parlamento Europeu nas condições previstas no seu Regulamento Interno (artigo 230.º do TFUE).

O Conselho Europeu tem ainda um papel-chave na nomeação dos dois novos cargos instituídos pelo Tratado de Lisboa, o Presidente do Conselho Europeu que é eleito pelo mesmo por maioria qualificada por um mandato de dois anos e meio renovável uma vez, e o AR, nomeado pelo Conselho Europeu por maioria qualificada (artigos 15.º n.º 5 e 18.º n.º 1 do TUE, respectivamente). Por outro lado, tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu, delibera por maioria qualificada propôr ao Parlamento Europeu o candidato ao cargo de Presidente da Comissão, e nomeia a Comissão por maioria qualificada, após a sua aprovação pelo Parlamento Europeu (artigo 17.º n.º 7 do TUE).

III.- O Conselho é, a par do Conselho Europeu, o protagonista no domínio da PESC. Previsto no artigo 16.º do TUE, reúne-se em diferentes formações⁸⁷. No âmbito da PESC e de toda a acção externa da União reúne-se na formação dos Negócios Estrangeiros. Uma

⁸⁷ Confira-se os artigos 16.º n.º 6 do TUE, e 236.º al. a) do TFUE. A lista das formações do Conselho consta da Decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 2009 que adopta o seu Regulamento Interno 2009/937/UE, JO L 325 de 11/12/2009, Anexo I.

das modificações operada pelo Tratado de Lisboa foi a cisão do anterior Conselho dos Assuntos Gerais e das Relações Externas entre, por um lado, o Conselho dos Assuntos Gerais, ao qual compete assegurar a coerência dos trabalhos das diferentes formações do Conselho, preparar as reuniões do Conselho Europeu e assegurar o seu seguimento, em articulação com o Presidente do Conselho Europeu e com a Comissão (artigo 16.º n.º 6 do TUE)⁸⁸, e por outro, o Conselho dos Negócios Estrangeiros, ao qual compete elaborar a acção externa da União, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, e assegurar a coerência da acção da União (artigo 16.º n.º 6 do TUE). O Conselho dos Negócios Estrangeiros é responsável pela condução de toda a acção externa da UE, nomeadamente a PESC/PCSD, a política comercial comum, e ainda a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária.⁸⁹

Esta cisão permitiu dar maior visibilidade à acção externa da União, e maior eficácia, uma vez que uma das formações do Conselho dedica-se a partir de Lisboa exclusivamente à acção externa da União. O Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro ao nível ministerial, com poderes para vincular o governo do respectivo Estado-membro e exercer o direito de voto (artigo 16.º n.º 2 do TUE). A partir do Tratado de Lisboa, o Conselho dos Negócios Estrangeiros é presidido pelo AR (artigo 18.º n.º 3 do TUE), ao contrário de todas as outras formações, que continuam, como sucedia antes do Tratado de Lisboa, a serem presididas pelo representante do Estado-membro que estiver a exercer a presidência do Conselho (artigo 16.º n.º 9 do TUE).

Com efeito, a presidência do Conselho era exercida sucessivamente por cada Estado-membro durante seis meses, por uma ordem estabelecida pelo Conselho (artigo 203.º do TCE). A presidência é doravante assegurada por uma *troika* composta por três Estados-membros, por um período de 18 meses, com base num programa comum. Cada Estado-membro dessa equipa assegura a presidência individualmente durante 6 meses, apoiada pelos restantes Estados-membros que compõem a equipa.⁹⁰

⁸⁸ Confira-se o artigo 2.º n.º 2 do Anexo da Decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 2009, que estabelece o seu Regulamento Interno 2009/937/UE, JO L 325 de 11/12/2009.

⁸⁹ Confira-se o artigo 2.º n.º 5 do Anexo da Decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 2009 que estabelece o seu Regulamento Interno 2009/937/UE, JO L 325 de 11/12/2009,

⁹⁰ Confira-se os artigos 16.º n.º 9 do TUE e 236º al. b) do TFUE, o artigo 1.º da Decisão do Conselho Europeu de 1 de Dezembro de 2009, relativa ao exercício da Presidência do Conselho 2009/881/UE JO L 315 de 2/12/2009, e ainda o artigo 1.º n.º 4 do Anexo da Decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 2009 que estabelece o seu Regulamento Interno 2009/937/UE, JO L 325 de 11/12/2009. A Decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 2009, que estabelece as medidas de aplicação da decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da Presidência do Conselho e referente à presidência das instâncias preparatórias do Conselho

IV.- O Conselho exerce o papel mais relevante de todas as instituições da UE, a função legislativa, juntamente com o Parlamento Europeu. Exerce ainda a função orçamental, juntamente com o Parlamento Europeu, e funções de definição das políticas e de coordenação em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados (artigo 16.º n.º 1 do TUE). A regra da sua deliberação é a maioria qualificada (artigo 16.º n.º 3 do TUE)⁹¹, sem prejuízo de os Tratados estabelecerem a sua deliberação por maioria simples, ou por unanimidade.

2009/908/UE, JO L 322 de 9/12/2009, estabelece no seu Anexo I, a lista das *troikas* até ao ano de 2020. Dos sucessivos alargamentos, resulta que Portugal exerceu a presidência durante o semestre de Julho a Dezembro de 2007, não mais a podendo vir a exercer até pelo menos... Junho de 2020! Este sistema (seis meses de presidência individual, ainda que com base num programa comum de 3 Estados-membros) acaba, devido sobretudo ao grande alargamento realizado em 2004, por afastar durante um longo período de tempo os Estados-membros da função tão importante da presidência, o que origina uma perda na visibilidade e no peso no seio da União que a mesma conferia (sobretudo aos Estados-membros mais pequenos e médios) quando se tratava de uma UE a 12 ou a 15.

⁹¹ O Tratado de Lisboa estabelece uma nova forma de calcular a maioria qualificada. Com efeito, ao contrário do TCE, que estabelecia no seio do Conselho uma ponderação de votos e um certo número de Estados-membros, com um critério populacional facultativo (protocolo relativo ao alargamento da União Europeia, anexo ao TUE e ao TCE, e declaração respeitante ao alargamento da União Europeia, anexa à acta final da CIG), para se alcançar a maioria qualificada, o Tratado de Lisboa suprime a ponderação de votos (ou seja, um certo número de votos atribuído a cada Estado-membro), e estabelece uma dupla maioria (Estados e população) cujo critério populacional é decisivo. Mais concretamente:

- No período que decorre desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa até 31 de Outubro de 2014, vigoram as disposições do protocolo relativo às disposições transitórias anexo ao TUE e ao TFUE, em que subsiste a ponderação de votos e certo número de Estados-membros, com o critério populacional facultativo, para se alcançar a maioria qualificada (artigo 3.º n.º 3 e n.º 4 do protocolo).

- No período que decorre entre 1 de Novembro de 2014 e 31 de Março de 2017, em princípio aplicam-se as novas regras definidas em Lisboa, mas qualquer membro do Conselho pode pedir que a deliberação seja tomada de acordo com as regras transitórias referidas anteriormente (artigo 3.º n.º 2 do protocolo).

- A partir de 1 de Novembro de 2014, aplicam-se as novas regras definidas em Lisboa. A maioria qualificada corresponde então a uma dupla maioria: pelo menos 55% dos membros do Conselho, num mínimo de quinze Estados-membros, devendo os mesmos representar no mínimo 65% da população da União. A minoria de bloqueio deve ser composta por pelo menos quatro Estados-membros. Esta é a regra geral (artigo 3.º n.º 1 do protocolo e 16.º n.º 4 do TUE). Existem ainda regras especiais para: a) os casos em que o Conselho não delibera sob proposta da Comissão ou do AR (artigo 238.º n.º 2 do TFUE); b) os casos em que nem todos os membros do Conselho participam na votação por maioria qualificada (artigo 238.º n.º 3 als. a) e b) do TFUE). Note-se que o n.º 4 do artigo 16.º do TUE, bem como o n.º 2 do artigo 238.º do TFUE, aplicam-se às deliberações do Conselho Europeu por maioria qualificada (artigo 235.º n.º 1 do TFUE). O facto de o critério populacional ser um critério decisivo, e de o mesmo reflectir um aumento da percentagem da população (de 62% em Nice para 65% em Lisboa) demonstra um acréscimo de poder por parte dos Estados mais populosos da UE, nomeadamente da Alemanha. Vários autores se têm aliás referido ao maior peso que ganharam os Estados grandes da UE com as novas regras. Paulo de Pitta e Cunha, por exemplo, no *Caderno o Direito*, n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, “As inovações do Tratado de Lisboa”, *O Tratado de Lisboa, 2010, Coimbra, Edições Almedina*, p. 271 a 282, refere que as novas regras favorecem os Estados de grande potencial demográfico, tendo os pequenos e médios Estados como Portugal saído a perder com as mesmas. Já António Vitorino, por seu lado, na *Revista de Estudos Europeus*, “Luzes e sombras do Tratado de Lisboa”, *O Tratado de Lisboa, Conferência Internacional a 17/4/2008, na Faculdade de Direito de Lisboa, Ano II, n.º 4, de Julho a Dezembro de 2008, Coimbra, Edições Almedina*, p. 33 a 41, considera que as críticas efectuadas não têm razão de ser, uma vez que, por regra, a adopção de uma decisão tem de primeiro, passar pelo crivo da percentagem de 55% dos membros do Conselho, o que equivale ao voto favorável de pelo menos 15 Estados-membros, e só depois, pelo crivo populacional de no mínimo 65% da população da União. Assim, não basta

O Conselho, no âmbito da PESC, detém as funções mais relevantes relativamente a todas as outras instituições da União. Com efeito, o Conselho vela pela coerência entre a acção externa da União e as suas outras políticas⁹², em conjunto com a Comissão, e assistidos pelo AR (artigo 21.º n.º 3 do TUE). Recomenda ao Conselho Europeu quais os interesses e objectivos estratégicos da União, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa, após uma proposta de um Estado-membro, do AR, ou do AR com o apoio da Comissão, ou em conjunto com a mesma (artigos 22.º n.º 1, 26.º n.º 1, 30.º n.º 1 e 42.º n.º 4 do TUE). Define e executa a PESC com base nas orientações gerais e nas linhas estratégicas definidas pelo Conselho Europeu, tomando em regra decisões por unanimidade, salvo disposição em contrário (artigos 24.º n.º 1, 26.º n.º 2, e 31.º n.º 1 do TUE, e 291.º n.º 2 do TFUE).

Assegura, em conjunto com o AR, a observância do princípio da cooperação leal (artigo 24.º n.º 3 do TUE), bem como a unidade, a coerência e a eficácia da PESC (artigo 26.º n.º 2 do TUE).

Adopta as decisões necessárias quando uma situação internacional exija uma acção operacional por parte da União. Essas decisões definirão os respectivos objectivos e âmbito, bem como os meios a pôr à disposição da União, condições de execução respectivas, e se necessário, a sua duração. Procede à revisão dos seus princípios e objectivos e adopta as decisões necessárias quando se verificar uma alteração das circunstâncias que tenha um efeito substancial numa questão que seja objecto deste tipo de decisões. Por último, delibera sobre as dificuldades importantes na execução de uma decisão deste tipo por parte de um Estado-membro, procurando encontrar as soluções adequadas (artigo 28.º n.º 1 e n.º 5 do TUE).

que estejam a favor de uma dada decisão os 6 Estados-membros de maior dimensão, mas pelo menos 15 Estados-membros, o que inclui os Estados de pequena e média dimensão. No entanto, o autor também reconhece que esses mesmos 6 Estados-membros (Alemanha, Grã-Bretanha, França, Itália, Espanha e Polónia) representam no seu conjunto mais de 350 milhões de pessoas num total de 487 milhões de pessoas, e que a valorização do critério populacional evidentemente os favorece, face a países como Portugal, que sofre uma quebra ligeira no peso de decisão. Mas isso não significa que se tenha instituído um directório dos grandes Estados. Por outro lado, o mesmo autor aponta para um aspecto muito positivo do novo sistema: é 20 vezes superior a possibilidade matemática de se obter uma decisão positiva, quando o comparamos com o sistema de Nice.

⁹² Ou seja, domínios da acção externa da União e todas as outras políticas internas da União. O Conselho aqui deve ser entendido como o Conselho dos Negócios Estrangeiros, quando se pretende assegurar a coerência entre os diversos domínios da acção externa da União e as políticas internas com uma dimensão externa. Uma vez que a coerência dos trabalhos das diferentes formações do Conselho pertence ao Conselho dos Assuntos Gerais (artigo 16.º n.º 6 do TUE), presume-se que para assegurar a coerência de toda a acção da União, ambas estas formações do Conselho devam trabalhar em conjunto, nos termos do artigo 21.º n.º 3 do TUE.

O Conselho adopta decisões que definem uma abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União (artigo 29.º do TUE). Define igualmente uma abordagem comum sobre todas as questões que se revistam de interesse geral (artigo 32.º do TUE).

Adopta em alguns casos decisões por maioria qualificada⁹³ à excepção das decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa (artigo 31.º n.º 1, n.º 2, e n.º 4 do TUE).

Delibera por maioria qualificada submeter ao Conselho Europeu uma questão em relação à qual um dos Estados-membros, alegando razões vitais e expressas de política nacional, se tenha oposto à adopção de uma decisão por maioria qualificada (artigo 31.º n.º 2 e n.º 3 do TUE).

Responde a perguntas e recebe recomendações do Parlamento Europeu (artigo 36.º do TUE). Autoriza a abertura de negociações para a celebração de acordos internacionais, nomeia o negociador ou o chefe da equipa de negociação da União, define as directrizes, autoriza a assinatura, e celebra os acordos (artigo 37.º do TUE, 216.º e 218.º n.º 2, n.º 3, n.º 4, n.º 5 e n.º 6 do TFUE). Detém responsabilidade sobre o COPS no exercício do controlo político e da direcção estratégica das operações de gestão de crises referidas no artigo 43.º do TUE, podendo autorizá-lo a tomar as decisões pertinentes em matéria de controlo político e de direcção estratégica dessas operações (artigo 38.º do TUE). Adopta uma decisão que estabelece as normas relativas à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelos Estados-membros no exercício das actividades relativas à aplicação da PESC, e à livre circulação desses dados (artigo 39.º do TUE).

Pode deliberar que as despesas operacionais não fiquem a cargo do orçamento da União, e que essas mesmas despesas, bem como as despesas que tenham implicações no domínio militar ou da defesa, não fiquem a cargo dos Estados-membros, de acordo com a chave de

⁹³ As decisões que podem ser tomadas por maioria qualificada são as seguintes:

- decisão que defina uma acção ou uma posição da União, com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e os objectivos estratégicos da União, referida no n.º 1 do artigo 22.º do TUE.
- decisão que defina uma acção ou uma posição da União sob proposta do AR, apresentada na sequência de um pedido específico que o Conselho Europeu lhe tenha dirigido por iniciativa própria ou por iniciativa do AR. Este tipo de decisão é uma novidade com o Tratado de Lisboa, confira-se o anterior artigo 23.º n.º 2 do TUE.
- qualquer decisão que dê execução a uma decisão que defina uma acção ou posição da União.
- nomeação de um representante especial nos termos do artigo 33.º do TUE- (artigo 31.º n.º 2 do TUE).

repartição baseada no produto nacional bruto (artigo 41.º n.º 2 do TUE). Toma uma decisão que estabelece os procedimentos específicos para garantir o rápido acesso às dotações do orçamento da União destinadas ao financiamento urgente de iniciativas, nomeadamente às actividades preparatórias das missões previstas nos artigos 42.º n.º 1 e 43.º do TUE, e adopta por maioria qualificada decisões relativas ao fundo de lançamento previsto quando estas actividades preparatórias não sejam imputadas ao orçamento da União, para além de poder autorizar o AR a utilizar esse fundo (artigo 41.º n.º 3 do TUE).

No âmbito da PCSD, pode confiar a realização de uma missão a um grupo de Estados-membros a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses (artigos 42.º n.º 5 e 44.º do TUE).

Adopta decisões relativas às missões referidas no artigo 43.º n.º 1 do TUE, definindo o seu objectivo e âmbito, bem como as respectivas regras gerais de execução, e exerce autoridade sobre o AR, quando este, em estreito e permanente contacto com o COPS, vela pela coordenação dos aspectos civis e militares dessas missões (artigo 43.º n.º 2 do TUE). Pode confiar a execução de uma missão contemplada no artigo 43.º n.º 1 do TUE a um grupo de Estados-membros que o desejem e que disponham das capacidades necessárias para tal, e pode alterar as decisões referidas (artigo 44.º do TUE).

Pode decidir por maioria qualificada autorizar uma cooperação estruturada permanente, a participação posterior de outro ou outros Estados-membros na mesma, e a suspensão dessa ou dessas participações (artigos 42.º n.º 6, e 46.º n.º 2, n.º 3, e n.º 4 do TUE).

V.- O Conselho detém ainda um papel fundamental no que se refere à criação do novo SEAE, uma vez que lhe compete decidir sobre a sua organização e funcionamento⁹⁴. Compete-lhe ainda por maioria qualificada nomear os representantes especiais e adoptar uma decisão sobre o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da AED⁹⁵, (artigos 27.º n.º 3, 31.º n.º 2 último travessão, 33.º e 45.º n.º 2 do TUE, respectivamente).

⁹⁴ O que sucedeu com a Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa 2010/427/UE, JO L 201 de 3/8/2010.

⁹⁵ A AED foi criada mesmo antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, através da Acção Comum 2004/551/PESC do Conselho de 12 de Julho de 2004 relativa à criação da Agência Europeia de Defesa, JO L 245 de 17/7/2004, alterada pela Acção Comum 2008/299/PESC do Conselho de 7 de Abril de 2008, JO L 102 de 12/4/2008. Por outro lado, o seu estatuto encontra-se estabelecido na Decisão do Conselho de 24 de Setembro de 2004 relativa ao estatuto da Agência Europeia de Defesa 2004/676/CE, JO L 310 de 7/10/2004, alterada pela Decisão do Conselho de 29 de Janeiro de 2007, 2007/215/CE, JO L 95 de 5/4/2007.

Estabelece por maioria qualificada as medidas restritivas previstas no artigo 215.º n.º 1 e n.º 2 do TFUE e as regras de execução da cláusula de solidariedade prevista pelo Tratado de Lisboa, deliberando por unanimidade quando a decisão tenha implicações no domínio da defesa nos termos do artigo 222.º n.º 3 do TFUE.

Autoriza ou não a cooperação reforçada no âmbito da PESC, a participação de outro ou outros Estados-membros na mesma, e adota eventuais medidas provisórias necessárias no que se refere à aplicação dos actos já adoptados no âmbito da cooperação reforçada. Indica ainda quais as disposições a tomar para satisfazer as condições necessárias à participação na cooperação reforçada instaurada (artigos 20.º do TUE e 329.º n.º 2, 330.º e 331.º n.º 2 do TFUE). Ainda no domínio das cooperações reforçadas, pode decidir que as despesas decorrentes da execução das mesmas, que não sejam custos administrativos, não fiquem a cargo exclusivamente dos Estados-membros participantes (artigo 332.º do TFUE).

Por último, aplica ou não a *cláusula passerelle* prevista no artigo 333.º n.º 1 do TFUE, a qual, como veremos mais adiante, se aplica à PESC com a ressalva do artigo 333.º n.º 3 do TFUE. Garante ainda a coerência entre as acções empreendidas no âmbito de uma cooperação reforçada, e a coerência dessas acções com as políticas da União, juntamente com a Comissão (artigo 334.º do TFUE).

VI.- O Conselho é assim, como podemos constatar, e apesar de estar sujeito às orientações gerais e linhas estratégicas do Conselho Europeu, e de algumas questões poderem ser levadas ao Conselho Europeu para sua decisão (artigos 26.º n.º 2 e 31.º n.º 2 do TUE, respectivamente) o principal decisor no âmbito da PESC.

Composto pelos representantes dos Estados-membros ao nível ministerial, com poderes para vincular o respectivo governo e para exercer o direito de voto, tal como o Conselho Europeu é um órgão naturalmente intergovernamental, o qual representa os interesses e visões dos Estados-membros (artigos 10.º n.º 2 e 16.º n.º 2 do TUE). No entanto, essa intergovernamentalidade encontra-se enfraquecida pela regra da maioria qualificada das suas deliberações (artigo 16.º n.º 3 do TUE). Com efeito, se o mesmo pode deliberar por maioria qualificada, isso significa que algumas deliberações irão contra o sentido de voto de um ou mais dos Estados-membros, e como tal, o Conselho não mais estará a representar a vontade de todos os Estados-membros. Sendo assim, é evidente que os Estados-membros perdem poder e o Conselho adquire uma natureza mais supranacional. Este raciocínio não

se aplica à PESC, uma vez que a regra de deliberação do Conselho e do Conselho Europeu é precisamente a da unanimidade (artigos 22.º n.º 1, 24.º n.º 1, 31.º n.º 1 e 42.º n.º 4 do TUE).

A preparação dos trabalhos do Conselho é levada a cabo pelo COREPER, previsto no artigo 16.º n.º 7 do TUE, e 240.º do TFUE. Com efeito, cada Estado-membro tem em Bruxelas uma representação permanente presidida por um diplomata com uma categoria superior, ao nível de embaixador. O COREPER, de todos os organismos onde os representantes dos governos dos Estados-membros se reúnem a um nível inferior ao do nível ministerial, é o mais importante, e é presidido pelo representante permanente, que dirige a representação permanente, ou pelo representante permanente adjunto do Estado-membro que exerce a presidência do Conselho dos Assuntos Gerais.⁹⁶ Na realidade, existem dois COREPER, um primeiro mais direccionado para as questões políticas, ao qual preside o representante permanente (COREPER 1), e um segundo mais direccionado para as questões técnicas, presidido pelo representante adjunto (COREPER 2). No caso da formação dos Conselhos Negócios Estrangeiros, a preparação dos trabalhos é efectuada pelo COREPER 1. O COREPER pode ainda constituir ou dar o seu aval à constituição de comités e grupos de trabalho para a realização de certas funções de preparação ou de estudo previamente definidas⁹⁷.

VII.- O mais relevante organismo deste tipo no que se refere à PESC encontra-se previsto no próprio TUE, o COPS. Composto por funcionários superiores dos Estados-membros com a categoria de embaixador, residentes em Bruxelas, a sua função é a de acompanhar a situação internacional no que se refere à PESC, e contribuir para a definição de políticas, emitindo pareceres ora destinados ao Conselho, ora destinados ao AR, a pedido dos mesmos ou por sua própria iniciativa. O COPS acompanha igualmente a execução das políticas, sem prejuízo das funções do AR, o qual executa a PESC na qualidade de mandatário do Conselho (artigo 18.º n.º 2 do TUE).

Para além desta função de estudo e de monitorização da PESC, o COPS detém uma função muito relevante, a de exercer o controlo político e a direcção estratégica das operações de

⁹⁶ Confira-se os artigos 2.º da Decisão do Conselho Europeu de 1 de Dezembro de 2009, relativa ao exercício da Presidência do Conselho 2009/881/UE, JO L 315, de 2/12/2009, e 19.º n.º 4 do Regulamento Interno do Conselho.

⁹⁷ Confira-se o artigo 19.º n.º 3 do Regulamento Interno do Conselho.

gestão de crises referidas no artigo 43.º do TUE, sob a responsabilidade do Conselho e do AR, podendo mesmo, sob autorização do Conselho, tomar as decisões pertinentes em matéria de controlo político e de direcção estratégica da operação (artigo 38.º do TUE). Por último, compete-lhe assistir o Conselho no que se refere à decisão de execução por parte da União da cláusula de solidariedade (artigo 222.º n.º 3 do TFUE).

O COPS, em alturas de crise, é a instância do Conselho que se ocupa deste tipo de situações. Examina todas as opções para a resposta da União a uma situação de crise, nomeadamente a resposta militar. Para tal, propõe ao Conselho quais os objectivos políticos a prosseguir pela União, e recomenda ao Conselho as diferentes opções para a resolução da crise. Pode inclusivamente elaborar um parecer destinado ao Conselho recomendando a adopção de uma acção comum. Cabe-lhe posteriormente supervisionar a execução das medidas tomadas e avaliar os seus efeitos. Quando exerce o controlo e a orientação estratégica da resposta militar da UE à crise, é assessorado pelo Comité Militar da UE, o qual emite pareceres e recomendações. Avalia então os elementos essenciais da missão, ou seja, quais são as opções militares estratégicas, incluindo a cadeia de comando, a definição e o plano de operação a submeter à apreciação do Conselho. Cabe-lhe ainda consultar a NATO e os países terceiros em situação de crise.⁹⁸

O Conselho pode autorizar o COPS a tomar as decisões pertinentes na sua função de controlo político e direcção estratégica das operações. Estas decisões podem por exemplo, numa missão de carácter militar, dizer respeito à mudança dos documentos de planeamento da missão, incluindo o plano da missão e a cadeia de comando. Também podem dizer respeito à nomeação do Comandante da missão. Decisões mais importantes como os objectivos ou a cessação da missão pertencem ao Conselho. Com efeito, o Conselho intervém no que se refere às grandes orientações da operação, e o COPS ocupa-se do seu funcionamento quotidiano.⁹⁹

Por último, o COPS, ao contrário do COREPER, e dada a criação do cargo do AR e as suas novas funções, nomeadamente a de presidir ao Conselho dos Negócios Estrangeiros (artigo

⁹⁸ Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001, que cria o Comité Político e de Segurança 2001/78/PESC, JO L 27 de 30/1/2001, Anexo, n.º 2.

⁹⁹ Neste sentido, Anne Hamonic, “Biographie des Opérations de Gestion de Crise de l’ Union Européenne-Éclairages sur les instruments juridiques jalonnant la vie d’une opération”, Union Européenne et Sécurité: Aspects Internes et Externes, 2009, organização de Catherine Flaesch-Mougin, p. 293 a 320, Bruxelles, Bruylant, a p. 304. O COPS detém ainda muitas outras funções, detalhadas na Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001, que cria o Comité Político e de Segurança 2001/78/PESC, JO L 27 de 30/1/2001.

18.º n.º 3 do TUE), é presidido por um representante do AR.¹⁰⁰ As demais instâncias preparatórias do Conselho relativamente à PESC e à PCSD são por regra presididas por um representante do AR, com algumas exceções no que se refere às instâncias preparatórias da PESC, em relação às quais a presidência é assegurada pela presidência semestral, devendo o AR e a presidência semestral cooperarem no sentido de assegurarem a coerência entre todas as instâncias preparatórias do Conselho dos Negócios Estrangeiros¹⁰¹.

VIII.- Do protagonismo do Conselho e do Conselho Europeu resulta o protagonismo dos Estados-membros, uma vez que são os seus representantes (governos e chefes de Estado ou de governo, respectivamente) que compõem o Conselho e o Conselho Europeu (artigos 10.º n.º 2, 15.º n.º 2, e 16.º n.º 2 do TUE).

Compete aos Estados-membros, para além do Conselho Europeu, Conselho e AR, executar a PESC, facultando para tal os meios nacionais (artigos 24.º n.º 1 e 26.º n.º 3 do TUE, e 291.º n.º 1 do TFUE). Devem observar, a par das instituições da União, o princípio da cooperação leal (artigos 4.º n.º 3, e 24.º n.º 3 do TUE). No que se refere às acções operacionais, as mesmas vinculam os Estados-membros nas suas tomadas de posição e na condução da sua acção. Em execução da respectiva decisão devem os mesmos comunicar num certo prazo ao Conselho qualquer tomada de posição ou acção nacional a fim de, se necessário, permitir uma concertação prévia pelo Conselho. Em caso de necessidade imperiosa decorrente da evolução da situação, quando o Conselho não tenha revisto a decisão, podem tomar com urgência as medidas que se imponham tendo em conta os objectivos gerais da referida acção, e informar o Conselho desse facto. Por último, e em caso de dificuldades importantes na execução da respectiva decisão, devem submeter ao Conselho a questão (artigo 28.º n.º 2, n.º 3, n.º 4 e n.º 5 do TUE).

¹⁰⁰ Confirma-se o artigo 2.º da Decisão do Conselho Europeu de 1 de Dezembro de 2009, relativa ao exercício da Presidência do Conselho, 2009/881/UE, JO L 315 de 2/12/2009, o Anexo 2, pontos 3 e 4 da Decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 2009, que estabelece as medidas de aplicação da decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da Presidência do Conselho e referente à presidência das instâncias preparatórias do Conselho, 2009/908/UE, JO L 322 de 9/12/2009, e o artigo 19.º n.º 4 do Regulamento Interno do Conselho.

¹⁰¹ Relativamente à presidência das instâncias preparatórias do Conselho dos Negócios Estrangeiros, confirma-se o Anexo II da Decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 2009, que estabelece as medidas de aplicação da decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da Presidência do Conselho e referente à presidência das instâncias preparatórias do Conselho 2009/908/UE, JO L 322 de 9/12/2009. No que se refere especificamente à PESC e à PCSD, confirma-se os pontos n.º 3 e n.º 4 do Anexo II.

Os Estados-membros zelam pela coerência das suas políticas nacionais com as posições da União (artigo 29.º do TUE).

Concertam-se com os demais Estados-membros no seio do Conselho Europeu e do Conselho sobre todas as questões de política externa e de segurança que se revistam de interesse geral de modo a definir uma abordagem comum, e consultam os outros Estados-membros no seio do Conselho ou do Conselho Europeu antes de empreender qualquer acção no plano internacional ou de assumir qualquer compromisso que possa afectar os interesses da União. Devem assegurar através da convergência da acção com os outros Estados-membros que a União possa defender os seus interesses e os seus valores no plano internacional, e ser solidários entre si. Devem ainda coordenar as suas actividades no seio do Conselho com os demais Estados-membros e o AR quando o Conselho Europeu ou o Conselho hajam definido uma abordagem comum, e cooperar através das suas missões diplomáticas com as delegações da União nos países terceiros e junto das organizações internacionais na formulação e execução da abordagem comum (artigo 32.º do TUE).

No âmbito das organizações internacionais e das conferências internacionais, devem coordenar a sua acção e defender nessas instâncias as posições da União, nomeadamente naquelas em que nem todos os Estados-membros tomem parte, bem como manter os Estados-membros não representados nessas instâncias e o AR informados sobre todas as questões que se revistam de interesse comum. Para os Estados-membros que sejam membros do Conselho de Segurança da ONU devem concertar-se e manter os outros Estados-membros bem como o AR plenamente informados, e ainda defender nesse órgão as posições e os interesses da União, sem prejuízo das responsabilidades que lhes incumbem por força da CONU. Por último, sempre que a União tenha definido uma posição sobre um tema que conste da ordem de trabalhos do Conselho de Segurança da ONU, compete-lhes solicitar que o AR seja convidado a apresentar a posição da União (artigo 34.º do TUE).

Através das suas missões diplomáticas e consulares nos países terceiros e respectivas representações junto das conferências internacionais e organizações internacionais, devem concertar-se com as delegações da União no sentido de assegurar a observância e a execução das decisões que definem posições e acções da União, bem como intensificar a cooperação com as mesmas, através do intercâmbio de informações e procedendo a avaliação comuns. Compete-lhes neste âmbito, nomeadamente, contribuir em conjunto

para a protecção dos cidadãos da União nos países terceiros ao abrigo do direito de cidadania de protecção diplomática e consular¹⁰² (artigos 35.º do TUE, 20.º n.º 1 e n.º 2 al. c) e 23.º do TFUE, e 46.º da CDFUE).

Para além do seu papel enquanto contribuintes para o orçamento europeu, o qual financia em grande parte o orçamento da PESC¹⁰³, os Estados-membros ainda são responsáveis pelas despesas operacionais não imputadas ao orçamento da União, de acordo com a chave de repartição baseada no produto nacional bruto, à excepção do Estado que tenha utilizado o mecanismo de abstenção construtiva previsto no artigo 31.º n.º 1 do TUE quando se trate de operações com implicações no domínio militar ou da defesa. Contribuem ainda para as despesas com o fundo de lançamento previsto para financiar as actividades preparatórias das missões referidas no n.º 1 do artigo 42.º e no artigo 43.º do TUE que não sejam imputadas ao orçamento da União (artigo 41.º do TUE).

Por outro lado, os Estados-membros gozam do direito de iniciativa, podendo submeter ao Conselho todas as questões do âmbito da PESC e apresentar-lhe respectivamente

¹⁰² Um dos direitos conferidos aos cidadãos europeus, ou seja, a qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro, é o da protecção diplomática e consular em países terceiros, por parte de qualquer Estado-membro que aí tenha representação diplomática e consular, quando o seu próprio país não tenha essa representação, e nas mesmas condições que os nacionais do Estado com representação diplomática e consular (artigos 20.º n.º 1 e n.º 2 al. c), 23.º do TFUE, e 46.º da CDFUE). Assim, por exemplo, um português que esteja num país onde Portugal não tenha representação diplomática e consular, pode beneficiar da protecção conferida por qualquer outro Estado-membro que aí tenha essa mesma representação. Este foi um dos direitos de cidadania mais importantes e significativos introduzidos em Maastricht, sobretudo tendo em consideração que nem todos os Estados-membros têm os mesmos meios ao nível da sua representação externa, não se podendo por exemplo comparar a rede de embaixadas e consulados britânicos, franceses e alemães, ou até mesmo portugueses (embora em muito menor escala) no mundo, com a de um país como, por exemplo, o Chipre. Para uma leitura aprofundada sobre o artigo 46.º da CDFUE, sugere-se o comentário de *Francisco Pereira Coutinho*, na obra *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, *Alessandra Silveira e Mariana Gomes Canotilho (Coordenadoras)*, 2013, *Coimbra, Edições Almedina*, p. 530 a 536.

¹⁰³ O orçamento da UE é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas (artigo 311.º do TFUE). Esses recursos próprios são os direitos niveladores agrícolas cobrados na importação de produtos agrícolas, os direitos aduaneiros e as quotizações sobre o açúcar fixadas de acordo com a pauta exterior comum, a parte das receitas do IVA dos Estados-membros aplicada à base do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) de todos os países da UE, e as contribuições financeiras dos Estados-membros calculadas sobre o respectivo rendimento nacional bruto, para além de outros recursos de menos importância, como as taxas sobre os rendimentos pagos aos funcionários da União. O recurso das contribuições financeiras dos Estados-membros é calculado de forma a que sejam repartidos de forma equitativa os respectivos encargos. Actualmente, os maiores contribuintes líquidos deveriam ser a Alemanha, a França, a Itália e a Grã-Bretanha, pela sua dimensão e economia. No entanto, a França também é a maior beneficiária da PAC, a Itália também beneficia em muito da PAC e de fundos estruturais, e a Grã-Bretanha tem vindo a beneficiar de um sistema de redução das suas contribuições desde os governos de Margaret Thatcher nos anos 80 do século XX. Como tal, a Alemanha é hoje de longe o maior contribuinte líquido para o orçamento da UE, seguida pela Holanda, a Grã-Bretanha, a Suécia e a Áustria. A este propósito, veja-se a obra de *Neil Nugent*, *The Government and Politics of the European Union*, 2010, *Hampshire, Palgrave Macmillan*, capítulo 22 sobre o orçamento da UE, p. 401 a 415, e também *João Ricardo Catarino*, “O Orçamento da União Europeia”, *Finanças Públicas da União Europeia, com a coordenação de João Ricardo Catarino e José F.F Tavares*, 2012, *Coimbra, Edições Almedina*, p. 109 a 147.

iniciativas ou propostas, e podem pedir ao AR que convoque nos casos que exijam uma decisão rápida uma reunião extraordinária do Conselho (artigo 30.º do TUE). Podem ainda desencadear o mecanismo de abstenção construtiva bem como bloquear a adopção de uma decisão por maioria qualificada (artigo 31.º n.º 1 e n.º 2 do TUE).

No âmbito da PCSD, compete aos Estados-membros fornecer à União os meios civis e militares sobre os quais assenta a sua capacidade operacional, podendo fornecer forças multinacionais que hajam constituído entre si, e que a União pode empregar em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional (artigo 42.º n.º 1 e n.º 3 do TUE). O Conselho pode confiar a realização de uma missão a um grupo de Estados-membros a fim de preservar os valores e servir os interesses da União, bem como a execução de uma das Missões de Petersberg previstas no artigo 43.º n.º 1 do TUE a um grupo de Estados-membros que o desejem e que disponham das capacidades necessárias para tal missão. Nesse âmbito, devem os mesmos, em associação com o AR, acordar na gestão da referida missão, bem como informar periodicamente o Conselho acerca da fase em que esta se encontra, por iniciativa própria ou a pedido de outro Estado-membro, e comunicar imediatamente ao Conselho quaisquer consequências importantes que a sua realização acarrete ou alterações que se imponham quanto ao objectivo, ao âmbito ou às regras da missão definidos pelas respectivas decisões do Conselho (artigos 42.º n.º 1 e n.º 5, 43.º e 44.º do TUE). Compete-lhes ainda, no quadro das regras gerais de execução que foram decididas pelo Conselho, executar as Missões de Petersberg (artigo 43.º n.º 2 do TUE).

Os Estados-membros devem, em caso de agressão armada a outro Estado-membro, prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da CONU (artigo 42.º n.º 7 do TUE).

Comprometem-se ainda a melhorar progressivamente as suas capacidades militares, e após a defesa comum ser decidida pelo Conselho Europeu devem desencadear o respectivo mecanismo interno de viabilização, de acordo com as suas regras constitucionais (artigo 42.º n.º 2 e n.º 3 do TUE).

A par do AR, têm direito de iniciativa relativamente às decisões no âmbito da PCSD, nomeadamente as decisões que digam respeito ao lançamento de uma missão (artigo 42.º n.º 4 do TUE). Por último, podem aderir à AED (artigo 45.º n.º 2 do TUE), e desenvolver uma cooperação estruturada permanente (artigos 42.º n.º 6 e 46.º do TUE).

Assumem ainda um importante papel de assistência, nomeadamente militar, relativamente à cláusula de solidariedade prevista no artigo 222.º do TFUE, e podem desencadear e posteriormente aderir a uma cooperação reforçada no âmbito da PESC, devendo os Estados-membros participantes ficar a cargo das despesas com a execução da cooperação reforçada quando não se trate de despesas administrativas, salvo decisão em contrário do Conselho (artigos 20.º do TUE e artigos 327.º, 328.º n.º 1, 329.º n.º 2, 330.º, 331.º n.º 2, e 332.º do TFUE).

IX.- Em suma, a PESC simplesmente não é realizável sem a actuação individual de cada Estado-membro, quer seja no cumprimento das obrigações que resultam dos Tratados ou na cooperação leal com a União e os demais Estados-membros, quer seja no seu papel de executores da PESC. Sobre os mesmos recaem os mais diversos deveres, nomeadamente de consulta, coordenação, concertação e convergência da sua acção com os demais Estados-membros, cooperação e concertação com as delegações da União, e informação aos demais Estados-membros e ao AR. Financiam as despesas da PESC, quer seja no quadro do orçamento da União, quer seja fora desse quadro. Disponibilizam à União os meios militares e civis para esta poder agir no âmbito da PCSD, e executam as missões civis e militares no âmbito da PCSD. Devem assistência aos Estados-membros vítimas de uma agressão militar ou vítimas de qualquer uma das situações previstas na cláusula de solidariedade. Compete-lhes proceder progressivamente ao desenvolvimento das suas capacidades militares e podem para esse efeito aderir à AED. Podem caminhar para formas mais ambiciosas de actuação, no âmbito das cooperações reforçadas ou da cooperação estruturada permanente. Os Estados-membros ainda contribuem decisivamente para a definição e execução da PESC, quando exercem o seu direito de iniciativa, quer na PESC, quer na PCSD. Por último, um dos pilares essenciais sobre os quais se baseia a PESC é precisamente a realização de um grau de convergência crescente das acções dos Estados-membros, bem como o desenvolvimento da solidariedade política mútua entre Estados, os quais se manifestam nas diversas obrigações e possibilidades de cooperação mais avançadas que referimos (artigo 24.º n.º 2 do TUE).

7.2.- As novas estrelas

I.- Uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa foi a criação do cargo de AR. Com efeito, o Tratado de Lisboa procurou agregar num único cargo as funções anteriormente desempenhadas pela presidência (anterior artigo 18.º do TUE), pelo ARPESC (anterior artigo 26.º do TUE), e pela Comissão no que se refere às relações externas, para além de outros poderes extremamente relevantes.

Relativamente à PESC, e tal como o anterior artigo 18.º n.º 1 e n.º 2 do TUE previa, o AR representa a União, executa a PESC (na qualidade de mandatário do Conselho), e exprime a posição da União nas organizações internacionais e nas conferências internacionais (artigos 18.º n.º 2, 24.º n.º 1, 26.º n.º 3 e 27.º n.º 2 do TUE). Retoma as funções do anterior ARPESC, mas de uma forma bem mais reforçada e relevante. Não se limita a assistir o Conselho contribuindo para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas, como previa o anterior artigo 26.º do TUE, mas antes conduz a PESC, contribuindo para a definição dessa política com propostas. Com efeito, um dos poderes mais importantes do AR é o seu direito de iniciativa, podendo submeter ao Conselho todas as questões do âmbito da PESC, e apresentar-lhe, respectivamente, iniciativas e propostas (artigo 30.º n.º 1 do TUE). O anterior artigo 26.º do TUE também previa, que, a pedido da presidência, e actuando em nome do Conselho, o ARPESC conduzisse o diálogo com terceiros, função que o AR desempenha ao abrigo do artigo 27.º n.º 2 do TUE. Mas o AR tem muitas outras funções extremamente relevantes no âmbito da PESC, podendo mesmo afirmar-se que se trata da figura central da PESC actualmente.

II.- O AR participa nos trabalhos do Conselho Europeu (artigo 15.º n.º 2 do TUE) e preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros (artigo 18.º n.º 3 do TUE)¹⁰⁴. Assiste o Conselho e a Comissão na sua função de assegurarem a coerência entre os diversos domínios da acção externa e entre estes e as outras políticas da União (artigo 21.º n.º 3 do TUE). Propõe ao Conselho, sózinho, com o apoio da Comissão ou em conjunto com a mesma, uma recomendação a efectuar junto do Conselho Europeu quanto aos interesses e objectivos estratégicos da PESC, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa (artigo 22.º n.º 1, 30.º n.º 1 e 42.º n.º 4 do TUE). Assegura em conjunto com o

¹⁰⁴ Tal como referimos anteriormente é um representante seu que assegura a presidência das instâncias preparatórias do Conselho no que se refere à PESC e à PCSD (com algumas excepções), nomeadamente a do COPS.

Conselho o princípio da cooperação leal (artigo 24.º n.º 3 do TUE), e a unidade, a coerência e a eficácia da acção da União no âmbito da PESC (artigo 26.º n.º 2 do TUE).

Executa a PESC em conjunto com os Estados-membros, utilizando para tal os meios nacionais e os da União (artigo 26.º n.º 3 do TUE). Propõe ao Conselho uma decisão sobre a organização e o funcionamento do SEAE, para além de o chefiar (artigo 27.º n.º 3 do TUE). Em casos que exijam uma decisão rápida, convoca por iniciativa própria ou a pedido de um Estado-membro uma reunião extraordinária do Conselho no prazo de quarenta e oito horas, ou em caso de absoluta necessidade, num prazo mais curto (artigo 30.º n.º 2 do TUE).

Quando um Estado-membro declarar no Conselho que por razões vitais e expressas de política nacional se tenciona opôr à adopção de uma decisão por maioria qualificada, inviabilizando assim a respectiva votação, cabe ao AR em estreita consulta com o mesmo encontrar uma solução que este possa aceitar (artigo 31.º n.º 2 do TUE).

Coordena com os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros as actividades no Conselho, na sequência de ter sido definida uma abordagem comum no Conselho ou no Conselho Europeu (artigo 32.º do TUE).

Propõe ao Conselho a nomeação de um representante especial, a quem será conferido um mandato relativo a questões políticas específicas, e o qual exerce o seu mandato sob a autoridade do AR (artigos 31.º n.º 2 último travessão e 33.º do TUE)¹⁰⁵.

Assegura a organização da coordenação da acção dos Estados-membros no âmbito de organizações internacionais e conferências internacionais e goza do direito de informação

¹⁰⁵ Note-se que ao abrigo do anterior artigo 18.º n.º 5 do TUE, sempre que o considerava necessário, o Conselho podia nomear um representante especial. A iniciativa partia então de qualquer Estado-membro no seio do Conselho, incluindo aquele que detinha a presidência da União, ou da Comissão, os quais detinham o direito de iniciativa, ao abrigo do anterior artigo 22.º do TUE. Assim, o anterior ARPESC não tinha, para além do seu dever de assistir o Conselho, qualquer voto na matéria nesta questão. Já o AR com Lisboa tem o poder exclusivo de propor ao Conselho a nomeação de um representante especial. Estes cargos foram criados na sua origem para acudir a situações de crise específicas. Actualmente existem cerca de 8 representantes especiais baseados em Bruxelas, e 4 no exterior da UE, abrangendo dez zonas geográficas (Afeganistão, União Africana, região africana dos grandes lagos, Sudão, Ásia Central, Moldávia, Bósnia-Herzegovina, Macedónia, Kosovo, e Cáucaso do Sul), e dois temas (Processo de Paz no Médio-Oriente e crise na Geórgia). Estes têm o seu próprio pessoal e orçamento, reportam directamente ao AR e mantêm uma estreita ligação ao Conselho através do COPS (n.º 1 al. d) do Anexo da Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001, que cria o Comité Político e de Segurança 2001/78/PESC, JO L 27 de 30/1/2001). Uma das recomendações da AR Catherine Ashton no Relatório de avaliação do SEAE de Julho de 2013, a p. 5, é a de transferir o pessoal e o orçamento afectos aos representantes especiais para o SEAE, o que se compreende, dadas as suas funções e a sua subordinação ao AR.

sobre todas as questões de interesse comum por parte dos Estados-membros representados em organizações internacionais e em conferências internacionais. Goza ainda do direito de informação por parte dos Estados-membros que sejam membros do Conselho de Segurança da ONU. Quando tenha sido definida uma posição comum sobre um tema que conste da ordem de trabalhos do Conselho de Segurança da ONU, depois de os Estados-membros que nele têm assento o terem solicitado, é convidado a apresentar a posição da União (artigo 34.º do TUE).

Consulta regularmente o Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e opções fundamentais da PESC, informa-o sobre a evolução destas políticas, vela por que as opiniões do mesmo sejam devidamente tomadas em conta, e por sua vez, pode ser alvo de perguntas e destinatário de recomendações por parte do Parlamento Europeu (artigo 36.º do TUE).

Exerce responsabilidade em conjunto com o Conselho sobre o COPS no âmbito do controlo político e da direcção estratégica das operações de gestão de crises referidas no artigo 43.º do TUE (artigo 38.º do TUE).

Propõe ao Conselho as decisões relativas ao fundo de lançamento das actividades preparatórias das missões referidas nos artigos 42.º n.º 1 e 43.º do TUE que não sejam imputadas ao orçamento da União, e é autorizado pelo Conselho a utilizar aquele fundo, cabendo-lhe ainda apresentar um relatório ao Conselho sobre a execução desse mandato (artigo 41.º n.º 3 do TUE).

Para além da PESC, a qual abrange a PCSD, ao abrigo do disposto no artigo 42.º n.º 1 do TUE, e em relação às disposições específicas sobre a PCSD, o AR mantém o seu direito de iniciativa, a par dos Estados-membros (artigo 42.º n.º 4 do TUE). Pode propor o recurso aos meios nacionais e aos instrumentos da União, eventualmente em conjunto com a Comissão (artigo 42.º n.º 4 do TUE). Sob a autoridade do Conselho e em estreito e permanente contacto com o COPS vela pela coordenação dos aspectos civis e militares das missões previstas no artigo 43.º n.º 1 do TUE (artigo 43.º n.º 2 do TUE), e acorda com os Estados-membros aos quais seja confiada a execução de uma missão (previstas nos artigos 42.º n.º 5 e 43.º n.º 1 do TUE) a gestão dessa missão (artigo 44.º n.º 1 do TUE).

É notificado juntamente com o Conselho da intenção dos Estados-membros que desejam estabelecer uma cooperação estruturada permanente. Posteriormente, é consultado pelo

Conselho sobre o estabelecimento da respectiva cooperação. É ainda notificado da intenção dos Estados-membros que desejam participar na cooperação estruturada permanente já em curso, e é consultado pelo Conselho para o efeito (artigo 46.º n.º 1, n.º 2 e n.º 3 do TUE).

III.- Relativamente aos acordos internacionais, como veremos mais adiante, o AR detém em exclusivo a iniciativa do procedimento de celebração, quando o acordo incida exclusiva ou principalmente sobre a PESC, podendo ser o negociador ou o chefe da equipa de negociação da União designado pelo Conselho quer no que se refere a acordos que versem exclusiva ou principalmente sobre a PESC, quer no que se refere a acordos que não versem sobre a PESC, ou que versem parcialmente sobre a mesma. Nesse quadro, pode propôr ao Conselho quer a assinatura do acordo, quer a sua celebração (artigos 37.º do TUE, 216.º e 218.º n.º 2, n.º 3, n.º 4, n.º 5 e n.º 6 do TFUE).

O AR propõe ainda ao Conselho, em conjunto com a Comissão, na sequência de uma decisão no âmbito da PESC que determine a interrupção ou a redução, total ou parcial das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, as medidas necessárias. Do mesmo modo, quando uma decisão do Conselho no âmbito da PESC o permita, pode propôr a adopção de medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou colectivas, a grupos ou a entidades não estatais (artigo 215.º n.º 1 e n.º 2 do TFUE).

Cabe-lhe também em conjunto com a Comissão estabelecer toda a cooperação útil com os órgãos e as agências especializadas da ONU, Conselho da Europa, OSCE e OCDE, assegurando as ligações oportunas com outras organizações internacionais, para além de chefiar as delegações da União nos países terceiros e nas organizações internacionais (artigos 220.º e 221.º do TFUE).

No que se refere à cláusula de solidariedade prevista no artigo 222.º do TFUE, cabe ao AR em conjunto com a Comissão propôr ao Conselho as regras de execução pela União da mesma (artigo 222.º n.º 3 do TFUE).

Por último, no âmbito das cooperações reforçadas no domínio da PESC, o AR emite parecer sobre a coerência de uma cooperação reforçada que haja sido pedida ao Conselho com a PESC, é notificado da intenção de um ou de mais Estados-membros quererem participar na cooperação reforçada já instituída, consultado sobre essa participação antes de a mesma ser confirmada pelo Conselho, e ainda lhe cabe propôr ao Conselho a adopção

das medidas transitórias necessárias no que se refere à aplicação dos actos já adoptados no âmbito da cooperação reforçada. Por último, deve informar periodicamente o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a evolução das cooperações reforçadas (artigos 20.º do TUE e 328.º n.º 2, 329.º n.º 2, 330.º e 331.º n.º 2 do TFUE).

IV.- É evidente que pela panóplia de funções referidas, o AR acumula poderes no âmbito da PESC absolutamente centrais e de grande importância. Compete-lhe apresentar propostas ao Conselho, dando início ao processo de decisão, e funcionando no âmbito da PESC como a Comissão funciona relativamente às outras políticas (artigo 17.º n.º 2 do TUE), ou seja, como o “motor” da PESC.

A este propósito, uma das novas situações em que é possível adoptar uma decisão por maioria qualificada no âmbito da PESC com o Tratado de Lisboa é a possibilidade de o Conselho Europeu pedir ao AR que apresente uma proposta ao Conselho relativa a uma posição comum ou a uma acção comum, por iniciativa própria ou por iniciativa do AR (artigo 31.º n.º 2 segundo travessão do TUE). A questão que se pode colocar é o que sucede se o AR não o fizer? De acordo com as regras aplicáveis às outras políticas da União, quando a Comissão não age a pedido do Conselho ou do Parlamento Europeu (artigos 17.º n.º 2 do TUE, e 241.º e 225.º do TFUE, respectivamente), é possível interpôr contra a Comissão um recurso de anulação quando essa recusa seja explícita ou um recurso por omissão quando por inércia, passividade ou silêncio, essa recusa seja implícita, nos termos dos artigos 263.º e 265.º do TFUE.¹⁰⁶ No entanto, como bem salienta *Miguel Prata Roque*¹⁰⁷, no caso da PESC isso não sucede, dada a falta de jurisdição do TJ (com algumas excepções). O Conselho Europeu poderia então agir, em última análise, pondo termo ao seu mandato, de acordo com o que estipula o artigo 18.º n.º 1 do TUE.¹⁰⁸

O AR executa a PESC através das mais variadas funções, desde a supervisão do COPS no que se refere ao seu papel de controlo político e de direcção estratégica das operações de

¹⁰⁶ Confira-se a este propósito *João Mota Campos, e João Luíz Mota de Campos, Manual de Direito Europeu, o sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia, 2010, Coimbra, Coimbra Editora, a p. 86 e 87.*

¹⁰⁷ *Miguel Prata Roque, O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União na Constituição Europeia : a caminho de uma Política Externa europeia?, 2005, Coimbra, Edições Almedina, a p. 49 e 50.*

¹⁰⁸ Neste sentido, *Miguel Prata Roque, O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União na Constituição Europeia : a caminho de uma Política Externa europeia?, 2005, Coimbra, Edições Almedina, a p. 49 e 50.* O autor analisa na sua obra o papel do Ministro dos Negócios Estrangeiros no TECE, referindo-se por isso ao artigo I-28º n.º 1 do TECE (actual artigo 18.º n.º 1 do TUE).

gestão de crises referidas no artigo 43.º n.º 1 do TUE até à utilização do fundo de lançamento para actividades preparatórias das missões da PCSD. Funciona, em conjunto com os Estados-membros (os Estados-membros executam a PESC com o AR, artigos 24.º n.º 1, 25.º al. b) iii), e 26.º n.º 3 do TUE, e 291.º n.º 1 do TFUE), como o órgão que efectivamente conduz a PESC, traduzindo as disposições dos Tratados e dos actos de direito derivado em acções concretas (sem prejuízo das competências do Conselho Europeu e do Conselho nesta matéria quanto às regras de execução, artigos 24.º n.º 1 e 26.º n.º 2 do TUE, e 291.º n.º 2 do TFUE).

Representa a União no domínio da PESC, nomeadamente no diálogo político com terceiros e através do dever que lhe cabe de exprimir a posição da União nas organizações internacionais e nas conferências internacionais. Esse dever é particularmente relevante quando se trata de apresentar a posição da União sobre determinado assunto no órgão ao qual compete a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, o Conselho de Segurança da ONU¹⁰⁹, dando assim um rosto à União nas relações com o resto do mundo.

Assegura em conjunto com o Conselho a coerência, unidade e eficácia da PESC, e assiste o Conselho e a Comissão na sua função de velar pela coerência de toda a acção da União. Detém um papel de grande importância como mediador entre os Estados-membros nas questões mais melindrosas, nomeadamente quando um deles se opõe à adopção de uma decisão por maioria qualificada. Coordena com os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros as actividades no seio do Conselho, e organiza a coordenação da acção dos mesmos nas organizações internacionais e conferências internacionais. Assegura a cooperação e a concertação entre as missões diplomáticas e consulares dos Estados-membros e as delegações da União nos países terceiros, conferências internacionais e organizações internacionais, uma vez que chefia o SEAE e como tal as delegações da União. Aliás, compete-lhe precisamente, em conjunto com o Conselho, assegurar a observância do princípio da cooperação leal entre os Estados-membros e a União. Assim, funciona como a Comissão relativamente às outras políticas (artigo 17.º n.º 1 do TUE), no sentido de supervisionar a acção dos Estados-membros, e também como garante de que a “máquina” é bem oleada, sem brechas relativamente a uma acção da União que se pretende, no seu todo, coerente, e como tal, credível e eficaz na cena internacional.

¹⁰⁹ Veja-se o artigo 24.º n.º 1 da CONU.

Intervêm ainda nos vários processos de decisão, desde as cooperações reforçadas à adopção de medidas restritivas, e na negociação de acordos internacionais.

Funciona como interlocutor privilegiado do Parlamento Europeu, e como participante no Conselho Europeu cabe-lhe apresentar as posições do Conselho ao Conselho Europeu, funcionando assim como uma ponte entre os dois órgãos.

Acresce que, apesar de executar a PESC como mandatário do Conselho e de agir assim de forma subordinada ao mesmo, cabendo-lhe a tarefa de assegurar que as referidas decisões são cumpridas, o AR preside também ao Conselho, o qual, recorde-se, não é apenas responsável pela elaboração da PESC, mas de toda a acção externa da União, nomeadamente dos domínios formalmente integrados na mesma, como a política comercial comum ou a política de cooperação para o desenvolvimento. Apesar de não ter direito de voto nas deliberações do Conselho¹¹⁰, o que se compreende dada a natureza do cargo (cargo com uma certa permanência e relativamente ao qual o seu titular não representa nenhum Estado-membro em especial), o facto de presidir ao Conselho que elabora toda a acção externa da União permite-lhe imprimir a coerência imprescindível entre os seus diferentes domínios, com a consequente força que daí advém para a União.

V.- Aliás, e na senda desta procura de coerência e eficácia, o Tratado de Lisboa agregou também no cargo de AR a função de Vice-Presidente da Comissão Europeia, cabendo-lhe precisamente e nessa qualidade assegurar a coerência da acção externa da União, exercendo as responsabilidades que incumbem no seio da mesma no domínio das relações externas, bem como a coordenação dos demais aspectos da acção externa da União (artigo 18.º n.º 4 do TUE). Nesse âmbito, participa enquanto membro da Comissão nas deliberações e votações do órgão colegial (artigo 250.º do TFUE)¹¹¹, mas também na discussão dos aspectos relativos às diversas políticas da Comissão, enquanto Vice-Presidente da mesma. Assume a responsabilidade da Comissão no que se refere às relações

¹¹⁰ Como se deduz do artigo 11.º n.º 2 do Regulamento Interno do Conselho. Também no sentido de o AR não ter direito de voto no Conselho, *Miguel-Gorjão-Henriques, Direito da União, História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência, 2010, Coimbra, Edições Almedina, a p. 255*, quando o autor considera que o AR “*não é um membro do Conselho, qua tale, cremos.*”

¹¹¹ Confira-se também os artigos 1.º, 7.º e 8.º da Decisão da Comissão de 29 de Novembro de 2000, que aprova o seu Regulamento Interno, C (2000) 3614, JO L 308, de 8/12/2000, alterada pela Decisão da Comissão de 24 de Fevereiro de 2010, que altera o seu Regulamento Interno, 2010/138/UE, Euratom, JO L 55, de 5/3/2010, e pela Decisão da Comissão de 9 de Novembro de 2011, que altera o seu Regulamento Interno, 2011/737/UE, Euratom, JO L 296, de 15/11/2011.

externas e contribui decisivamente para as políticas da acção externa da União, as quais, à excepção da PESC, são da responsabilidade da Comissão, participando no “Grupo de comissários das relações externas”, o qual inclui o Presidente da Comissão, o comissário para o comércio, o comissário para a ajuda humanitária e protecção civil, o comissário para o desenvolvimento e a cooperação, e ainda o comissário para o alargamento e a política de vizinhança, para além do próprio comissário para os assuntos económicos e financeiros, dada a relevância transversal do cargo.

O AR também se encontra estreitamente envolvido nas políticas internas com uma dimensão externa, como o ambiente. Com efeito, o facto de lhe caber coordenar toda a acção externa a fim de lhe imprimir a necessária coerência, e de dever assistir o Conselho e a Comissão no seu papel de assegurarem a coerência da acção externa com as demais políticas da União, implica também a coordenação das políticas internas com uma dimensão externa. Nesse âmbito, cabe-lhe participar na elaboração de propostas destinadas ao órgão colegial, Comissão, para efeitos de deliberação e votação, em conjunto com o comissário responsável pela pasta, no que se refere aos aspectos externos dessas políticas. Por outro lado, foi criado no seio da Comissão o Serviço de Instrumentos de Política Externa, que actua directamente sob a autoridade do AR, e cuja principal responsabilidade é a gestão financeira desses instrumentos, nomeadamente das acções empreendidas no âmbito da PESC, mas também, por exemplo, do Instrumento de Cooperação com os Países Industrializados¹¹², relativo à política de cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros (artigo 212.º e seguintes do TFUE).

VI.- O facto de agregar simultaneamente a função de Presidente do Conselho responsável pela elaboração da acção externa da União como seu decisor e a função de Vice-Presidente da Comissão, órgão responsável pela acção externa da União no quadro das suas competências de iniciativa, representação e execução, para além das suas competências próprias no domínio da PESC (iniciativa, representação, e execução na

¹¹² Regulamento CE n.º 382/2001, do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001 relativo à execução de projectos de promoção da cooperação e das relações comerciais entre a União Europeia e os países industrializados da América do Norte, do Extremo Oriente e da Australásia, JO L 57 de 27/2/2001.

qualidade de mandatário do Conselho) permite efectivamente ao AR, na feliz expressão de *Pedro Lourtie*, “desenvolver uma visão global dos interesses da União”.¹¹³

VII.- Porém, o cargo de AR não tem apenas vantagens. O seu modo de designação e as suas funções obrigam-no a carregar sobre a cabeça quatro pesados chapéus¹¹⁴, para além da confusão e ambiguidade que ainda subsistem relativamente ao cargo. Esses chapéus são os que decorrem do facto de ser nomeado pelo Conselho Europeu, ser sujeito a um voto de aprovação pelo Parlamento Europeu como candidato a Vice-Presidente da Comissão, nessa qualidade estar subordinado ao Presidente da Comissão e não ter autonomia perante a Comissão, e por último, ser o mandatário do Conselho para a PESC.

Com efeito, o AR é nomeado pelo Conselho Europeu, por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão (artigo 18.º n.º 1 do TUE). Sendo um dos Vice-Presidentes da Comissão, é colegialmente, com os restantes membros da Comissão, sujeito a um voto de aprovação do Parlamento Europeu, e só com base nessa aprovação a Comissão é nomeada pelo Conselho Europeu por maioria qualificada (artigo 17.º n.º 7 do TUE). Compete igualmente ao AR conduzir a PESC de acordo com as decisões do Conselho (e do Conselho Europeu), executando-a na qualidade de mandatário do mesmo. Por último, fazendo parte da Comissão, um órgão colegial, não tem autonomia relativamente a esta, uma vez que age por delegação da mesma. Acresce que o Presidente da Comissão define as orientações no âmbito das quais a Comissão exerce a sua missão, ou seja, é de acordo com as suas orientações políticas que a Comissão estabelece as suas prioridades. Não se trata assim de um simples burocrata de alto nível, mas de um verdadeiro político (artigo 17.º n.º 6 al. a) do TUE).¹¹⁵ Assim, o AR encontra-se, como qualquer outro comissário, e no âmbito das suas funções enquanto Vice-Presidente, sujeito

¹¹³ *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado, 2012, com a coordenação de Manuel Lopes Porto e de Gonçalo Anastásio, Coimbra, Almedina, a p. 95.*

¹¹⁴ A doutrina costuma fazer referência a um duplo chapéu, atendendo às funções do AR, ou seja, Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros, e Vice-Presidente da Comissão (por exemplo, *Fausto de Quadros, Direito da União Europeia, Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia, 2013, Coimbra, Edições Almedina, a p. 362*), ou a um chapéu triplo, atendendo ainda ao facto de ser um mandatário do Conselho (por exemplo, *Maria José Rangel de Mesquita, A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa, 2011, Coimbra, Edições Almedina, a p. 255*, ou *Miguel-Gorjão-Henriques, no Tratado de Lisboa Anotado e Comentado, 2012, com a coordenação de Manuel Lopes Porto e de Gonçalo Anastásio, Coimbra, Almedina, a p. 91*).

¹¹⁵ Veja-se também o artigo 2.º do Regulamento Interno da Comissão.

a essas orientações. O AR é assim responsável politicamente perante quatro entidades, o Conselho, o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu e a Comissão¹¹⁶.

VIII.- Essa responsabilidade múltipla é também visível no que se refere ao termo do seu mandato. O Conselho Europeu pode pôr termo ao seu mandato da mesma forma que o nomeou (artigo 18.º n.º 1 do TUE). O Parlamento Europeu pode, se for aprovada uma moção de censura à Comissão Europeia, levar a que o AR se demita das funções que exerce na Comissão (artigos 17.º n.º 8 do TUE e 234.º do TFUE). Por último, o Presidente da Comissão pode pedir que o mesmo se demita, nos termos do artigo 17.º n.º 6 do TUE, demissão essa que levará ao fim do seu mandato de acordo com o procedimento previsto no artigo 18.º n.º 1 do TUE, ou seja, quando o Conselho Europeu assim delibere por maioria qualificada.¹¹⁷

A este propósito coloca-se necessariamente a questão de saber se, quando for proposta uma nova Comissão ao Parlamento Europeu, o Conselho Europeu poder manter o nome do AR que foi demitido (indirectamente, pois é ele quem em conjunto com os restantes membros da Comissão se demitem) pelo Parlamento Europeu, na sequência da aprovação da moção de censura. Do mesmo modo se coloca a questão de saber se o nome escolhido para exercer o cargo de AR pelo Conselho Europeu (e pelo Presidente da Comissão) ao abrigo do artigo 18.º n.º 1 do TUE, poder ser legitimamente recusado pelo Parlamento Europeu quando a Comissão Europeia for colegialmente sujeita ao seu voto de aprovação, ao abrigo do artigo 17.º n.º 7 do TUE. Desde logo os Tratados não esclarecem estas dúvidas, e a resposta a estes problemas é discutível. Pode-se considerar que nem o Parlamento Europeu pode recusar o nome mantido pelo Conselho Europeu na aprovação da nova Comissão, nem o Parlamento Europeu pode recusar o nome inicialmente escolhido ao abrigo do artigo 18.º n.º 1 do TUE pelo Conselho Europeu. E isto porque o AR detém as suas funções mais relevantes na PESC (basta pensar na existência de diferentes comissários para os domínios da acção externa da União), uma área que o legislador quis manter afastada do método comunitário, e em particular da esfera do Parlamento Europeu. Assim, seria contrário ao

¹¹⁶ Será por isso que Vasco Graça Moura, na sua obra *A Identidade Cultural Europeia, 2013, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, a p. 17*, se refere a este novo cargo como uma “aberração”?

¹¹⁷ Sem esquecer o papel do TJ, o qual pode, no caso de o AR no âmbito das suas funções na Comissão ter deixado de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções ou ter cometido falta grave, demiti-lo, a pedido do Conselho, deliberando por maioria simples, ou a pedido da Comissão (artigo 247.º do TFUE).

espírito dos Tratados fornecer um verdadeiro direito de veto ao Parlamento Europeu no que se refere à nomeação do AR.¹¹⁸

Para os defensores do método comunitário e de uma cada vez maior integração, nomeadamente através do papel do representante dos cidadãos europeus, o Parlamento Europeu, o qual deve ser valorizado, até pela democraticidade que imprime à construção do projecto europeu, pode ser inaceitável a hipótese de um AR demitido após a aprovação de uma moção de censura pelo Parlamento Europeu voltar a ser proposto como membro da futura Comissão, ou a hipótese de todos os comissários estarem sujeitos a um voto de aprovação por parte do Parlamento Europeu, e precisamente um dos seus Vice-Presidentes, na prática, estar imune a uma não aprovação.¹¹⁹

Consideramos que, não obstante a pertinência das diferentes correntes de opinião na doutrina sobre esta questão, não seria compreensível que os legisladores tivessem previsto o direito de o Parlamento Europeu votar a aprovação do colégio de comissários à excepção do AR, e muito menos que a personalidade alvo de uma moção de censura por parte do Parlamento Europeu pudesse ser de novo proposta ao Parlamento Europeu, sob pena de poder desvirtuar a importância da moção de censura, e poder constituir até uma afronta ao Parlamento Europeu.

IX.- Para além da questão da responsabilidade política perante órgãos tão diversos, o que apenas pode dificultar a actuação do AR, algumas questões não podem deixar de nos surpreender. Com efeito, pela primeira vez na história da construção europeia uma mesma pessoa é simultaneamente membro do Conselho e da Comissão, dois órgãos que representam interesses completamente distintos, o interesse dos Estados-membros, e o interesse geral da União. Em última análise, pode chegar-se ao extremo caricato de o AR defender uma posição na Comissão, e outra no Conselho (a não ser que o AR seja um “cavalo de tróia” de um dos órgãos no outro, o que manifestamente não foi a intenção dos autores do Tratado de Lisboa).

O Parlamento Europeu, por outro lado, encontra-se directamente implicado, e pela primeira vez também na história da construção europeia, na nomeação ou demissão de um membro

¹¹⁸ Neste sentido, confira-se *Maria José Rangel de Mesquita, A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa, 2011, Coimbra, Edições Almedina, p. 250.*

¹¹⁹ *Fausto de Quadros, Direito da União Europeia, Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia, 2013, Coimbra, Edições Almedina, a p. 362,* considera que o Parlamento Europeu pode não aprovar o nome do AR nomeado pelo Conselho Europeu.

do Conselho. Com efeito, pode não aprovar o nome do AR nomeado pelo Conselho Europeu, quando for chamado a dar o seu voto de aprovação à Comissão ao abrigo do artigo 17.º n.º 7 do TUE. E, ao aprovar uma moção de censura à Comissão, a mesma implica a demissão do AR das suas funções na Comissão, mas também no Conselho. É que não podendo o Conselho Europeu manter o mesmo nome quando uma nova Comissão vier substituir a Comissão anterior e for sujeita ao voto de aprovação do Parlamento Europeu, ao abrigo dos artigos 17.º n.º 7 do TUE e 234.º do TFUE, deverá então nomear uma outra pessoa para ocupar esse cargo. Na prática, o AR demitido pelo Parlamento Europeu apenas se mantém em funções na Comissão a gerir os assuntos correntes, e no Conselho, até uma nova Comissão e um novo AR substituírem a anterior Comissão e o anterior AR.

Os Tratados poderiam, em última instância, ter previsto que duas pessoas diferentes ocupassem o cargo de AR, uma pessoa na Comissão, e outra no Conselho, mas nenhuma das disposições dos Tratados permitem tal interpretação. Assim, a demissão do AR como Vice-Presidente da Comissão na sequência da aprovação de uma moção de censura pelo Parlamento Europeu acarreta a destituição do AR como membro do Conselho, de acordo com o procedimento previsto no artigo 18.º n.º 1 do TUE. E por último, o próprio Presidente da Comissão também pode levar a que o AR, um membro do Conselho, e um dos seus Presidentes, se demita.

Os Tratados têm sempre procurado salvaguardar o equilíbrio institucional da União, atribuindo a cada órgão funções específicas em função dos interesses que representam, ora seja o interesse geral da União (Comissão), ora seja o interesse dos Estados-membros (Conselho e Conselho Europeu), ora seja o interesse dos cidadãos da União (Parlamento Europeu). Atribuir a uma mesma pessoa funções em órgãos distintos, e permitir que um membro do Conselho cesse o seu mandato após a intervenção de outros órgãos, coloca em risco esse equilíbrio e essa separação de poderes que foi sendo construída ao longo dos anos, e que é a base de todo o processo de construção europeia. Não é curial nem saudável para o sistema no seu conjunto que a mesma pessoa defenda posições diferentes consoante o órgão em que está, ou que o Conselho, o qual não responde politicamente perante a Comissão nem perante o Parlamento Europeu (no sentido em que estes não podem de nenhuma forma levar à demissão colectiva ou individual dos seus membros), possa ser

alvo de interferências por parte destes órgãos na sua composição (composição aqui entendida como relativa a uma certa personalidade).¹²⁰

X.- Por outro lado, existe ainda, devido à imensidão das funções do AR, uma certa opacidade quanto às mesmas, reconhecida aliás pela própria AR Catherine Ashton, no seu Relatório de avaliação do SEAE de Julho de 2013, quando refere que “*a divisão de responsabilidades (entre o AR e os restantes comissários) é potencialmente pouco clara e deveria ser esclarecida*”.¹²¹ Um bom exemplo é o da representação da União. O ex-Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger já em 1981 formulou a famosa questão “*Qual é o número de telefone da Europa?*”, perplexo pelo facto de ninguém, e ao mesmo tempo toda a gente, parecer falar pela Europa.¹²² Na realidade, cerca de três décadas depois, essa pergunta permanece válida, e a resposta porventura mais confusa do que antes do Tratado de Lisboa.

É que a Comissão Europeia assegura a representação externa da UE, dadas as suas atribuições no âmbito da acção externa da União e das restantes políticas internas com uma dimensão externa, à excepção da PESC (artigo 17.º n.º 1 do TUE). Neste âmbito, a representação caberá quer aos comissários responsáveis pelas diferentes pastas, quer ao AR, enquanto Vice-Presidente da Comissão, quer ao próprio Presidente da Comissão, que se fará representar quando estejam em causa encontros com chefes de Estado ou de governo.

Relativamente à PESC, o artigo 17.º n.º 1 do TUE excepciona a sua representação pela Comissão, ficando esta a cargo do AR, nomeadamente no que se refere ao diálogo político com terceiros, e no âmbito das organizações internacionais e conferências internacionais,

¹²⁰ Para uma visão muito crítica sobre estes aspectos que enunciámos, confira-se *Fausto de Quadros, Direito da União Europeia, Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia, 2013, Coimbra, Edições Almedina, p. 362 a 365.*

¹²¹ Veja-se a p. 8.

¹²² A este propósito *Stanley R. Loan*, em 2003, citado na obra de *Miguel Gorjão-Henriques, Direito da União, História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência, 2010, Coimbra, Edições Almedina, a p. 169*, declarou: “*Em 1981, o antigo Secretário de Estado, frustrado pelo facto de ninguém e no entanto toda a gente falar pela Europa, perguntou, meio a brincar: “Qual é o número de telefone da Europa?”. Alguns argumentariam que a pergunta de Kissinger teve agora resposta. A União Europeia tem agora um “Alto Representante para a Política Externa e de Segurança”, Javier Solana, quem em teoria é a voz e o rosto da UE face ao mundo exterior. No entanto se o mundo exterior quiser falar sobre assuntos de comércio, económicos e monetários, é melhor não falar com Solana. A autoridade nesta matéria está nas mãos da Comissão supranacional da UE*”.

nomeadamente no Conselho de Segurança da ONU, onde lhe cabe exprimir a posição da União (artigos 27.º n.º 2, e 34.º n.º 2 do TUE).

Sucedem que o novo cargo criado pelo Tratado de Lisboa, o Presidente do Conselho Europeu, também assegura ao seu nível e nessa qualidade, a representação da União no que se refere à PESC (artigo 15.º n.º 6 do TUE). Neste caso, o Presidente do Conselho Europeu assegura a representação da União ao nível dos chefes de Estado ou de governo, tal como o Presidente da Comissão Europeia relativamente à Comissão.

Como referem *Francisco Pereira Coutinho e Isabel Camisã* talvez a resposta que se deveria dar ao eminente académico e político Henry Kissinger, e actualmente ao Secretário de Estado norte-americano John Kerry, seria “*O “número de telefone da Europa” parece assim depender de quem telefona: será o do Presidente do Conselho Europeu ou do Presidente da Comissão nos casos em que o interlocutor é um chefe de Estado ou de governo, e o do Alto Representante nos restantes casos.*”¹²³ E, acrescentamos nós, o dos próprios comissários responsáveis pela acção externa e pelas políticas internas com uma dimensão externa.¹²⁴

XI.- Por último, uma última nota positiva quanto à actuação da actual AR Catherine Ashton, apesar das desvantagens do cargo anteriormente apontadas. Referimo-nos ao seu papel de negociadora em conjunto com os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e a Alemanha relativamente ao histórico acordo alcançado com o Irão

¹²³ *Francisco Pereira Coutinho e Isabel Camisã, “ A acção externa da União Europeia”, Ano IV, n.º 8, de Julho a Dezembro de 2012, Revista de Direito Público, Coimbra, Edições Almedina, p. 7 a 56, p. 15.*

¹²⁴ Note-se que o Conselho, a fim de garantir a posição do euro no sistema monetário internacional, pode adoptar posições comuns sobre as matérias que se revistam de especial interesse para a União Económica e Monetária nas instituições e conferências internacionais, nomeadamente em organizações internacionais como o FMI ou o BERD, nas quais a UE é respectivamente observador e membro, e conferências internacionais como o G7, que reúne os chefes de Estado ou de governo dos países mais industrializados do mundo, a França, a Alemanha, a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, o Japão, a Itália e o Canadá, para além da Rússia que não participa nas reuniões do G7, mas antes nas do G8. No G7/8 discutem-se as principais questões económicas mas também políticas mundiais. O Conselho pode também tomar as medidas adequadas para assegurar a representação unificada nessas organizações internacionais e conferências internacionais (artigo 138.º do TFUE). Assim, a representação da União poderá caber ao Presidente do Conselho de Economia e Finanças, ao Presidente do Eurogrupo (artigo 137.º do TFUE, e artigo 2.º do protocolo relativo ao Eurogrupo), aos órgãos do BCE competentes para o efeito no que se refere à política monetária, ou, ao nível de chefes de Estado ou de governo, ao Presidente da Comissão. Se estiver em causa o debate de questões não apenas económicas e financeiras, mas também políticas, ao nível de chefes de Estado ou de governo, como é o caso do G7/8, nesse caso também deverá estar presente o Presidente do Conselho Europeu.

a 24 de Novembro de 2013 sobre o seu programa nuclear¹²⁵. Este é apenas um exemplo de como a AR, ao contrário de alguns receios mais pessimistas, não relegou a PESC e a acção externa da União em geral para a esfera da irrelevância.¹²⁶

XII.- Ao AR cabe dirigir o SEAE¹²⁷, concebido como um serviço de apoio ao mesmo no âmbito de todas as suas funções. O SEAE trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-membros, e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão, e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais (artigo 27.º n.º 3 do TUE). As suas atribuições são as seguintes: apoiar o AR no desempenho do seu mandato de conduzir a PESC, incluindo a PCSD, de contribuir com as suas propostas para a definição da PESC, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho, e de assegurar a coerência da acção externa da União; apoiar o AR na sua qualidade de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros, sem prejuízo das atribuições habituais do Secretariado-Geral do Conselho; apoiar o AR na sua qualidade de Vice-Presidente da Comissão, no desempenho das responsabilidades que incumbem à Comissão no domínio das relações externas e na coordenação dos demais aspectos da acção externa, sem prejuízo das atribuições habituais dos serviços da Comissão; e por último, assistir o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão e a Comissão no exercício das suas funções respectivas no domínio das relações externas (artigo 2.º da Decisão 2010/427/UE).

¹²⁵ Após anos de tensas relações com o Irão acerca do seu programa nuclear, considerado um perigo para todo o Médio-Oriente e para o mundo em geral, e da adopção de várias resoluções do Conselho de Segurança da ONU a adoptar sanções económicas contra o Irão, e também da UE em conformidade com essas mesmas resoluções (para além de outras sanções adicionais), os “5+1”, na sequência da eleição de um “moderado” para a Presidência da República islâmica do Irão, Hassan Rohani, em Junho de 2013, chegaram a um acordo interino que visa preparar o caminho para um acordo definitivo em relação à problemática questão nuclear iraniana, um “*Joint Plan of Action*”. Este terá a duração de 6 meses e implica concessões de parte a parte. Teresa de Sousa no seu artigo “*Obama fez o trabalho de casa e resultou*”, 25 de Novembro de 2013, *Público*, também assinala a importância deste histórico acordo, colocando porém a tónica no sucesso da Administração Obama neste caso, a qual deseja apostar na diplomacia mais do que na força militar para resolver os principais problemas mundiais. Também Tiago Moreira de Sá, no seu artigo “*Obama e os Monty Python*”, 12 de Janeiro de 2014, *Público*, compara o histórico acordo ao desanuviamento das relações entre os Estados Unidos e a China em 1972, com o Presidente Richard Nixon, considerando que o mesmo vai ter profundas consequências geopolíticas, evitando um provável conflito generalizado no Médio Oriente e abrindo mesmo uma janela de oportunidade para o regresso do processo de paz ao Médio Oriente.

¹²⁶ Confira-se por exemplo Maria Luísa Duarte, *União Europeia, estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária, 2011, Coimbra, Edições Almedina, a p. 274*, que exprime esse receio.

¹²⁷ Confira-se a Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa 2010/427/UE, JO L 201 de 3/8/2010.

É gerido por um Secretário-Geral Executivo, que exerce as suas funções sob a autoridade do AR, e que é coadjuvado por dois Secretários-Gerais Adjuntos. Compete-lhe assegurar o bom funcionamento do SEAE, nomeadamente ao nível da gestão administrativa e orçamental, e coordenar todos os serviços que constituem a estrutura orgânica do SEAE, a Administração Central e as delegações da União (artigo 4.º n.º 1 e n.º 2 da Decisão 2010/427/UE). A Administração Central é composta por diversas Direcções-Gerais, nomeadamente Direcções-Gerais constituídas por unidades orgânicas de carácter geográfico, abrangendo todos os países e regiões do mundo, bem como por unidades orgânicas multilaterais e temáticas.

Integra, no que se refere à PCSD, as seguintes estruturas internas: a Direcção da Gestão de Crises e Planeamento, a qual contribui para o planeamento político-estratégico das missões civis e militares da PCSD, e que inclui equipas de especialistas na área das forças policiais, na área judicial, na área do Estado de direito, dos direitos humanos, e da igualdade de género. Avalia as capacidades civis e militares da UE, mantém relações de parceria com a NATO, a ONU, a União Africana, e terceiros Estados, e supervisiona estrategicamente as missões da PCSD. Providencia ainda apoio às instâncias preparatórias do Conselho, nomeadamente ao COREPER e ao COPS; a Capacidade Civil de Planeamento e de Condução das Operações, à qual cabe a função de planificar e conduzir missões civis da PCSD (ou a sua componente civil, quando se trata de missões mistas), sob o controlo político e a direcção estratégica do COPS; o Centro de Situação da União Europeia, ao qual compete analisar todo o tipo de informação relevante para a PCSD, nomeadamente as questões mais graves do terrorismo e das armas de destruição maciça, quer através dos seus próprios meios, quer recebendo para o efeito informação dos Estados-membros e das instituições da UE, nomeadamente informação classificada. Compete-lhe também gerir a rede de contactos entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Defesa, e Serviços Secretos dos Estados-membros. O Centro de Situação opera 24 horas por dia, 7 dias por semana, monitorizando eventos e providenciando informação precoce à UE, de natureza civil e militar; e por último o Estado-Maior da União Europeia¹²⁸, ao qual compete assistir

¹²⁸ Criado pela Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001 que cria o Estado-Maior da União Europeia, 2001/80/PESC, JO L 27 de 30/1/2001, alterada pela Decisão do Conselho de 10 de Maio de 2005, 2005/395/PESC, JO L 132 de 26/5/2005 e pela Decisão do Conselho de 7 de Abril de 2008, 2008/298/PESC, JO L 102 de 12/4/2008. As suas funções são as de apoiar o Comité Militar da União Europeia, no que se refere a três componentes essenciais: alerta precoce, avaliação da situação, e planeamento estratégico. Assegura a ligação entre o Comité Militar e os recursos militares postos à disposição da UE pelos Estados-

o Comité Militar da União Europeia¹²⁹, providenciando assessoria militar, e conduzindo o planeamento estratégico de missões militares ou com uma componente militar da PCSD. Todas estas estruturas são colocadas sob a autoridade e responsabilidade directas do AR (artigo 4.º n.º 3 al. a) da Decisão 2010/427/UE).

As delegações da União sucedem às anteriores delegações da Comissão Europeia nos países terceiros, nas conferências internacionais, bem como às respectivas representações em organizações internacionais¹³⁰, representando a União nesses países e nessas instâncias, ficando sob a autoridade do AR, e agindo em estreita cooperação com as missões diplomáticas e consulares dos Estados-membros (artigo 221.º do TFUE). Cabe ao AR, de comum acordo com o Conselho e com a Comissão, abrir ou encerrar uma delegação. Cada delegação é colocada sob a autoridade de um Chefe de Delegação, o qual responde perante o AR pela gestão global do trabalho da delegação e pela coordenação de todas as acções da União, e o qual recebe instruções do AR e do SEAE, sendo responsável pela sua execução. As delegações, ao darem apoio à Comissão no domínio das relações externas, também podem receber instruções da Comissão, executando-as sob a responsabilidade geral do Chefe de Delegação, o qual pode executar as dotações operacionais relativas aos projectos da União no país terceiro, caso a Comissão nele subdelegue esses poderes. Devem também dar apoio a outras instituições da União como o Parlamento Europeu, nos seus contactos com as organizações internacionais ou os países terceiros junto dos quais as delegações estão acreditadas. Trabalham em estreita colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-membros, partilhando informações, e apoiam-nos, a pedido destes, nas suas

membros, dá execução às decisões e directrizes do Comité Militar, fornece conhecimentos militares às instâncias da UE de acordo com as directrizes do Comité Militar, conduz o planeamento das operações militares e faz recomendações ao Comité Militar relativamente à estratégia militar geral. Acompanha, avalia e faz recomendações quanto às forças e capacidades militares postas à disposição da UE pelos Estados-membros, entre outras muitas funções. Trabalha sob a direcção militar do Comité Militar, ao qual responde, e é constituído por pessoal dos Estados-membros destacado (peritos e militares), e pelo pessoal do SEAE, onde agora se integra (Anexo da Decisão 2001/80/PESC e artigo 4.º n.º 3 al. a) da Decisão 2010/427/UE).

¹²⁹ Criado pela Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001 que cria o Comité Militar da União Europeia, 2001/79/PESC, JO L 27 de 30/1/2001. É composto pelos Chefes dos Estados-Maiores dos Estados-membros, representados pelos seus representantes militares, e é responsável por apresentar ao COPS recomendações e pareceres militares sobre todas as questões militares no âmbito da UE. Exerce a direcção militar de todas as actividades militares no âmbito da UE. Note-se que o COPS exerce o controlo e a direcção estratégica das operações militares, sob a responsabilidade do Conselho e do AR, mas compete ao Comité Militar exercer a direcção militar e supervisionar a execução da missão militar, reportando por sua vez ao COPS.

¹³⁰ Previstas no anterior artigo 20.º do TUE. Note-se que com a criação do SEAE, já não compete ao Estado-membro que exercia a presidência do Conselho representar o mesmo através das suas missões diplomáticas no estrangeiro, uma vez que uma das atribuições do SEAE e das suas delegações é precisamente a de apoiar o AR enquanto Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros e seu mandatário, e parte do seu pessoal é oriundo do Seretariado-Geral do Conselho.

relações diplomáticas e no seu papel de prestação de protecção consular a cidadãos da União ao abrigo do direito de cidadania previsto nos artigos 20.º n.º 1 e n.º 2 al. c) e 23.º do TFUE, e 46.º da CDFUE (artigo 5.º n.º 1, n.º 2, n.º 3, n.º 4, n.º 7, n.º 9 e n.º 10 da Decisão 2010/427/UE).

A UE conta actualmente com 139 delegações, representando a União em 163 países terceiros e organizações internacionais¹³¹, tendo recentemente sido abertas delegações no Sudão do Sul, na Líbia, e na Birmânia¹³². No que se refere concretamente ao seu estatuto, o AR celebra os convénios necessários com o país anfitrião, organização internacional ou país terceiro em causa, tomando as medidas necessárias para que sejam concedidas pelos Estados anfitriões às delegações, ao respectivo pessoal, e aos respectivos bens, privilégios e imunidades equivalentes aos previstos na CVRD (artigo 5.º n.º 6 da Decisão 2010/427/UE). O facto de as delegações providenciarem apoio a todas as relações externas da União, dadas as amplas atribuições do SEAE, conferem-lhes a natureza de um verdadeiro braço exterior da União.

XIII.- O SEAE é um órgão funcionalmente autónomo quer do Secretariado-Geral do Conselho, quer da Comissão (artigo 1.º n.º 2 da Decisão 2010/427/UE). Por outro lado, o facto do pessoal do SEAE ser composto em parte por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais não significa que o mesmo possa ser usado como uma plataforma de defesa dos interesses dos Estados. Com efeito, o pessoal do SEAE deve exercer as suas funções e pautar a sua conduta unicamente tendo em vista os interesses da União, não podendo solicitar nem aceitar instruções de nenhum governo, autoridade, entidade ou pessoa exterior ao SEAE, nem de nenhum órgão ou pessoa que não seja o AR, a não ser em casos excepcionais, nomeadamente quando a Comissão possa no âmbito das suas competências dar instruções ao SEAE (artigo 6.º n.º 4 da Decisão 2010/427/UE). Ou seja, pretende-se constituir um verdadeiro corpo diplomático ao serviço exclusivamente da UE, sob a responsabilidade do AR, o que é extremamente positivo para a projecção internacional da mesma em termos de eficácia e visibilidade.

¹³¹ Veja-se a este propósito o Relatório de avaliação do SEAE de Julho de 2013 da AR Catherine Ashton, p. 3.

¹³² Veja-se a este propósito o Relatório de avaliação do SEAE de Julho de 2013 da AR Catherine Ashton, p. 11.

O SEAE implicou ainda uma pequena revolução nos serviços do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão através da transferência em bloco para o SEAE de parte dos seus serviços¹³³. E utilizamos o termo pequena, porque a maior parte dos serviços da Comissão no que se refere às relações externas da União, nomeadamente a poderosa Direcção-Geral do Comércio, sob a responsabilidade directa do comissário para o comércio, permaneceu na Comissão, bem como outras Direcções-Gerais nos domínios da acção externa, e as Direcções-Gerais das políticas internas com uma dimensão externa. Como o SEAE apoia o AR na sua qualidade de Vice-Presidente da Comissão, o Presidente da Comissão e a Comissão, naturalmente torna-se essencial que trabalhe em estreita cooperação com a Comissão.

No que se refere concretamente à PESC, todas as acções empreendidas no âmbito do orçamento da PESC ficam sob a responsabilidade do AR/SEAE, e a sua gestão financeira cabe à Comissão, através do Serviço de Instrumentos de Política Externa, se bem que sob a autoridade do AR, enquanto Vice-Presidente da Comissão. Este serviço ficou instalado junto do SEAE (artigo 9.º n.º 6 da Decisão 2010/427/UE). Com efeito, a Comissão gere os programas e executa o orçamento da União, em cooperação com os Estados-membros (artigo 17.º n.º 1 do TUE, e 317.º do TFUE), e o orçamento da PESC advém na sua maior parte do orçamento da União (artigo 41.º n.º 1 e n.º 2 do TUE).

XIV.- Em suma, compete ao SEAE apoiar o AR em todas as suas funções, mas também apoiar o Presidente do Conselho Europeu, mormente na sua função de representação no domínio da PESC, o Presidente da Comissão, e os comissários responsáveis pela acção externa da União, e pelas políticas internas com uma dimensão externa. O SEAE providencia assim uma verdadeira coordenação e coerência entre todas estas políticas, algo que o AR está obrigado nos termos dos Tratados a cumprir (artigos 18.º n.º 4, e 21.º n.º 3 do TUE). Incorporou para o efeito vários serviços do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão, e é composto por pessoal multifacetado e ao serviço da União, podendo constituir com êxito uma verdadeira diplomacia europeia. Projecta a sua acção através de mais de uma centena de delegações da União espalhadas pelo mundo. Essas delegações trabalham em estreita cooperação com os serviços diplomáticos e

¹³³ Confira-se o Anexo da Decisão 2010/427/UE.

consulares dos Estados-membros, a fim de executar a PESC. Trata-se por isso de um novo órgão fundamental para a PESC, e para a acção da União em geral na cena internacional.

XV.- Todavia, cabe realçar um aspecto relevante. A AR Catherine Ashton referiu recentemente que *“O Tratado de Lisboa deixou a PESC intergovernamental e como tal sujeita a unanimidade: na ausência de vontade política e acordo entre os Estados-membros existe um factor limitativo no processo de decisão”*.¹³⁴ A AR Catherine Ashton tocou aqui no cerne da questão quanto à PESC. É que apesar de o SEAE ser uma estrela em ascensão no universo da PESC, e da actuação externa em geral da União, corre o risco de não brilhar tanto como era expectável face a todos os aspectos positivos que salientámos. Na realidade, não basta criar uma super estrutura que trabalha em articulação com uma estrutura gigante (Comissão Europeia), é também preciso que ela esteja ao serviço de uma política eficaz e ágil, sobretudo no mundo em profunda mutação diária no qual vivemos, com a voragem dos mercados e das tecnologias de informação a criarem uma constante incerteza, apesar dos óbvios benefícios que comportam, e com as graves ameaças com as quais nos defrontamos, nomeadamente o terrorismo islâmico e as armas de destruição maciça. É natural que a AR Catherine Ashton sinta, por isso, alguma frustração, quando sabe que uma proposta sua no âmbito da PESC necessita, por regra, dos votos favoráveis no Conselho de todos os Estados-membros. Este processo de decisão diminui a eficácia desta política, sobretudo tendo em consideração a velocidade a que os acontecimentos internacionais hoje se sucedem, a velocidade da informação, e a conseqüente necessidade de resposta em tempo útil.

XVI.- A nova estrela do Tratado de Lisboa, depois do AR e do SEAE, é o Presidente do Conselho Europeu. Antes de Lisboa, a presidência era assegurada pelo chefe de Estado ou de governo do Estado-membro que exercia a presidência, e que era semestral. Sucede que, com os sucessivos alargamentos, nomeadamente com o alargamento de 2004, começaram a surgir receios de que a presidência de um órgão tão importante como o Conselho Europeu, responsável por dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento, e que define as orientações e as prioridades políticas gerais da União, ficasse sujeito a uma mudança de seis em seis meses. Acresce que quanto maior fosse o

¹³⁴ Relatório de avaliação do SEAE de Julho de 2013 da AR Catherine Ashton, p. 7.

número de Estados-membros, maior seria o interregno de tempo até cada Estado assumir a presidência. Ou seja, a mesma estaria sujeita a uma mudança de seis em seis meses, cabendo a um leque enorme de países exercê-la, e não havendo portanto estabilidade nem ao nível do tempo de duração da presidência,

nem ao nível do número de países a exercê-la. Com efeito, a instabilidade seria maior com um grande número de países diferentes e com prioridades diferentes a ocupar a presidência de seis em seis meses. A solução escolhida pelos legisladores do Tratado de Lisboa, os quais sufragaram esta visão, foi a de criar uma presidência estável, exercida de preferência por uma alta personalidade europeia.

Estabelece para tanto o TUE que o Conselho Europeu elege o seu Presidente por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio renovável uma vez. Compete-lhe presidir aos trabalhos do Conselho Europeu e dinamizar esses trabalhos ; assegurar a preparação e a continuidade dos trabalhos do Conselho Europeu, em cooperação com o Presidente da Comissão e com base nos trabalhos do Conselho dos Assuntos Gerais; actuar no sentido de facilitar a coesão e o consenso no âmbito do Conselho Europeu, e apresentar um relatório ao Parlamento Europeu após cada uma das reuniões do Conselho Europeu. No âmbito da PESC, representa a União ao seu nível, sem prejuízo das atribuições do AR (artigo 15.º n.º 5 e n.º 6 do TUE). Pelas funções descritas, é legítimo concluir que esta nova estrela nunca poderá verdadeiramente brilhar. Trata-se mais de um operacional que prepara as reuniões, cujas máximas potencialidades são as de dinamizar as reuniões (dinamismo esse que qualquer Estado-membro pode assegurar, em função do seu grau de envolvimento e de entusiasmo), e facilitar a coesão e o consenso, uma vez que por regra, o Conselho Europeu pronuncia-se por consenso (artigo 15.º n.º 4 do TUE), o que exige grandes qualidades diplomáticas. No entanto, esse consenso é verdadeiramente alcançado quando os Estados-membros para tal negociam e cedem muitas vezes em pontos considerados essenciais aos demais, pelo que os verdadeiros obreiros do consenso e da coesão são os Estados-membros, e não verdadeiramente o Presidente do Conselho Europeu. As suas funções são por isso muito relevantes, mas não o tornam protagonista. Acresce que o Presidente do Conselho Europeu, quando o mesmo se pronuncia por votação, não vota (artigo 235.º n.º 1 do TFUE). Como refere *Paulo de Pitta e Cunha*, “*O Presidente estável do Conselho*

*continua a enquadrar-se na figura de um simples “chairman”, que é a mesma que cabia ao tradicional Presidente semestral em sistema rotativo”.*¹³⁵

No que se refere à PESC, as suas funções são as de representar a União ao nível dos chefes de Estado ou de governo, e de convocar uma reunião extraordinária do Conselho Europeu, se um acontecimento internacional assim o exigir, a fim de o Conselho Europeu definir as linhas estratégicas da política da União relativamente a esse acontecimento (artigos 15.º n.º 6 e 26.º n.º 1 do TUE). Tendo em consideração a múltipla representação da União, não podemos afirmar que o Presidente do Conselho Europeu seja como tal “o” rosto da União, pelo que o seu papel também neste domínio, apesar de muito relevante, não o torna uma figura central da PESC.

7.3.- Os actores secundários e sua relação com o regime de despesas da Política Externa e de Segurança Comum

I.- A Comissão Europeia desempenha um papel secundário no âmbito da PESC, apesar de ser uma das instituições mais relevantes da União Europeia. Com efeito, é responsável por velar pela aplicação dos Tratados e das medidas adoptadas pelas instituições por força destes; controla a aplicação do direito da União sob a fiscalização do TJ; executa o orçamento e gere os programas; exerce funções de coordenação, execução e gestão em conformidade com os Tratados; toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vista à obtenção de acordos interinstitucionais; e é responsável pela representação externa da União à excepção da PESC (artigo 17.º n.º 1 do TUE). Acresce que detém o (quase¹³⁶) monopólio do direito de iniciativa no que se refere aos actos legislativos (artigo 17.º n.º 2 do TUE).

II.- Nos domínios que integram a acção externa da União, e nas políticas internas com uma dimensão externa, aplica-se o método comunitário e por regra o processo legislativo ordinário. Como tal, a Comissão detém um papel determinante. Na PESC,

¹³⁵ *Caderno o Direito, n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, “As inovações do Tratado de Lisboa”, O Tratado de Lisboa, 2010, Coimbra, Edições Almedina, p. 271 a 282, a p. 277.*

¹³⁶ Existem diversas situações em que a comissão não tem o direito de iniciativa. Veja-se por exemplo o artigo 228.º n.º 4 do TFUE, relativo ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça.

sucedo o contrário. Aliás, o Tratado de Lisboa reforçou o apagamento do papel da Comissão num ponto decisivo, o seu direito de iniciativa. Enquanto a mesma podia, ao abrigo do Tratado de Nice, submeter questões e apresentar propostas ao Conselho (anterior artigo 22.º n.º 1 do TUE), o Tratado de Lisboa praticamente suprime esse direito. Na realidade, a Comissão apenas pode apoiar o AR relativamente a esse direito de iniciativa, mas não mais do que isso (artigo 30.º n.º 1 do TUE). O Tratado de Lisboa torna esta supressão ainda mais evidente quando prevê que o AR possa apresentar em conjunto com a Comissão propostas, desde que o AR o faça no âmbito da PESC, e a Comissão nos restantes domínios da acção externa (artigo 22.º n.º 2 do TUE).

No âmbito da PCSD, está-lhe vedado qualquer direito de iniciativa, nem mesmo para apoiar o AR, a não ser que seja para propor em conjunto com o AR o recurso aos meios nacionais e aos instrumentos da União, nomeadamente no lançamento de uma missão (artigo 42.º n.º 4 do TUE).

O artigo 24.º n.º 1 do TUE consagra desde logo que a Comissão terá o papel específico que lhe for atribuído pelos Tratados neste domínio. Uma vez que o AR é Vice-Presidente da Comissão e cabe ao SEAE apoiar o AR, o Presidente da Comissão e a Comissão nas suas relações externas, a decisão que estabelece a organização e funcionamento do SEAE apenas pode ser adoptada após aprovação da Comissão (artigo 27.º n.º 3 do TUE). Por outro lado, a AED cumpre as suas missões em articulação com a Comissão, na medida do necessário (artigo 45.º n.º 2 do TUE).

A Comissão tem um papel um pouco mais relevante no âmbito das medidas restritivas, uma vez que lhe compete apresentar em conjunto com o AR as medidas previstas no artigo 215.º do TFUE, e no âmbito da aplicação da cláusula de solidariedade, dado que lhe compete apresentar em conjunto com o AR as regras de execução da mesma (artigo 222.º n.º 3 do TFUE).

Coopera com a ONU e as suas agências especializadas, o Conselho da Europa, a OSCE, e a OCDE, para além de assegurar com outras organizações internacionais as ligações que considere oportunas, em conjunto com o AR (artigo 220.º do TFUE).

No âmbito das cooperações reforçadas, deve dar um parecer antes de o Conselho autorizar uma cooperação reforçada sobre a coerência da mesma com as outras políticas da União (onde vigora o método comunitário e o seu papel é essencial), e é notificada da intenção de

adesão a uma cooperação reforçada por parte de outro ou outros Estados-membros (artigos 20.º do TUE, 329.º n.º 2, 330.º e 331.º n.º 2 do TFUE). Compete-lhe também assegurar em conjunto com os Estados-membros participantes numa cooperação reforçada que seja promovida a participação do maior número possível de Estados-membros e informar em conjunto com o AR, o Parlamento Europeu e o Conselho da evolução das cooperações reforçadas. Deve ainda garantir em conjunto com o Conselho a coerência das acções empreendidas no âmbito de uma cooperação reforçada, bem como a coerência dessas acções com as políticas da União (artigos 328.º e 334.º do TFUE). Note-se que no que se refere à cooperação estruturada permanente prevista no âmbito da PCSD, a Comissão não detém qualquer papel (artigos 42.º n.º 6 e 46.º do TUE).

Por último, o papel mais relevante que a comissão definitivamente assume no âmbito da PESC refere-se a dois aspectos: o primeiro tem a ver com os acordos internacionais, em relação aos quais, como veremos mais adiante, à excepção da exclusividade de iniciativa do AR quando o acordo incida exclusiva ou principalmente sobre a PESC, a Comissão pode ser a negociadora ou a chefe da equipa de negociação da União designada pelo Conselho relativamente a todo o tipo de acordos, incluindo os que versam exclusiva ou principalmente sobre a PESC, os que versam parcialmente sobre a PESC, ou os que não versam de todo sobre a PESC (artigos 37.º do TUE, 216.º e 218.º n.º 2, n.º 3, n.º 4, n.º 5 e n.º 6 do TFUE).

O segundo aspecto tem a ver com a competência da Comissão para executar o orçamento da União, e como tal, o orçamento da PESC, uma vez que o mesmo advém na sua maior parte do orçamento da União (artigos 17.º n.º 1 e 41.º n.º 1 e n.º 2 do TUE, e 317.º do TFUE). Para tal, o Serviço de Instrumentos de Política Externa da Comissão, sob a autoridade do AR enquanto Vice-Presidente da Comissão, gere financeiramente as acções empreendidas no âmbito da PESC.

III.- No entanto, nem todo o financiamento da PESC fica a cargo do orçamento da União. Com efeito, as despesas administrativas e operacionais da União ficam a cargo do orçamento da União, à excepção das despesas operacionais decorrentes das operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa, e nos casos em que o Conselho, deliberando por unanimidade, decida em contrário. Nesses casos, as despesas ficam a cargo dos Estados-membros, de acordo com a chave de repartição baseada no produto

interno produto, salvo mais uma vez decisão em contrário do Conselho, deliberando por unanimidade. No que se refere às despesas operacionais decorrentes de operações com implicações no domínio militar ou da defesa, os Estados-membros que tenham optado pela abstenção construtiva ao abrigo do artigo 31.º n.º 1 do TUE, e que como tal, não são obrigados a aplicar a decisão adoptada, não são obrigados a contribuir para o respectivo financiamento (artigo 41.º n.º 1 e n.º 2 do TUE). Para o efeito, o Conselho adoptou a Decisão ATHENA¹³⁷ que regula precisamente o financiamento dos custos com este tipo de operações, não imputáveis ao orçamento da União, bem como a gestão financeira dos montantes em causa. A diferença fundamental entre este mecanismo e as despesas imputáveis ao orçamento da União é que a entidade que decide qual o montante destes custos e que gere os montantes em causa é um comité especial onde têm assento os Estados-membros que participam no mecanismo, à excepção da Dinamarca¹³⁸.

Ao contrário, o orçamento da PESC oriundo do orçamento da União segue um trâmite completamente diferente. Desde logo, a Comissão propõe o projecto de orçamento e cabe ao Parlamento Europeu e ao Conselho aprová-lo mediante um processo legislativo especial, dentro do quadro financeiro plurianual, também ele aprovado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu com base num processo legislativo especial, estabelecido por um período de cinco anos, e que se destina a garantir que as despesas da União seguem uma evolução ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios (artigos 312.º, 313.º e 314.º do TFUE). Compete depois à Comissão em cooperação com os Estados-membros, executar o orçamento, nos termos dos regulamentos financeiros adoptados ao abrigo do artigo 322.º do TFUE, e apresentar todos os anos ao Parlamento Europeu e ao Conselho as contas do ano financeiro relativas às operações orçamentais. Ao Parlamento Europeu compete dar quitação à Comissão quanto à execução do orçamento (artigos 317.º, 318.º e 319.º do TFUE).

¹³⁷ Decisão de 19 de Dezembro de 2011, que estabelece um mecanismo para administrar os custos comuns das operações da União Europeia com implicações no domínio militar ou da defesa (ATHENA), 2011/871/PESC, JO L 343, de 23/12/2011.

¹³⁸ Com o Tratado de Amsterdão foi adoptado o protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao TUE e ao TCE, em que no artigo 6.º, se prevê que a Dinamarca não participa na elaboração nem na execução de decisões e acções da União com implicações em matéria da defesa, não sendo obrigada a contribuir para o financiamento das despesas operacionais decorrentes dessas decisões ou acções. A Dinamarca exclui-se assim da PCSD, no que se refere a qualquer questão com implicações no âmbito militar ou da defesa. Este protocolo mantém-se em vigor.

Temos assim um sistema que se aplica às verbas oriundas do orçamento da União, em que o Parlamento (em conjunto com o Conselho) aprova o orçamento da União, e portanto tem forçosamente alguma influência quanto à PESC, e em que a Comissão através do Serviço de Instrumentos de Política Externa, sob a autoridade do AR, enquanto Vice-Presidente da Comissão, gere as verbas financeiras.

E depois temos outro sistema, relacionado com as despesas não administrativas decorrentes de operações no âmbito da PCSD que tenham implicações no domínio militar ou da defesa, cujas verbas não procedem do orçamento da União, mas sim das contribuições dos Estados-membros de acordo com a chave de repartição baseada no produto nacional bruto. Os Estados-membros que tenham optado pela abstenção construtiva na adopção de uma decisão não são obrigados a contribuir para o respectivo financiamento (uma vez que nos termos do artigo 31.º n.º 1 do TUE também não são obrigados a aplicar a decisão). No âmbito deste sistema, salvaguarda-se totalmente a soberania dos Estados, ao afastar qualquer papel da Comissão ou do Parlamento Europeu na adopção e gestão das verbas de financiamento. Cabe ao comité onde têm assento os representantes dos Estados-membros decidir por unanimidade essas questões (artigo 6.º n.º 8 da Decisão ATHENA). Podem aliás estar presentes nas deliberações como convidados representantes do SEAE e da Comissão, mas sem direito de voto (artigo 6.º n.º 1 da Decisão ATHENA). Trata-se assim de um mecanismo totalmente intergovernamental.

Por que razão se instituíram mecanismos tão diferentes? Em primeiro lugar, pretendeu-se manter na esfera dos Estados-membros uma questão tão delicada como as operações com implicações no domínio militar ou da defesa, o seu financiamento (identificação das despesas e verbas necessárias), e gestão. Em segundo lugar, se estas operações fossem financiadas pelo orçamento da União, na prática os maiores contribuintes líquidos como a Alemanha estariam provavelmente a financiar, mesmo se se tivessem absterido construtivamente ao abrigo do artigo 31.º n.º 1 do TUE, operações com as quais não concordaram e em relação às quais não votaram a favor. Provavelmente hoje a Alemanha seria o maior contribuinte para este tipo de operações, a não ser que no seio do Conselho votasse desfavoravelmente de forma sistemática este tipo de decisões, colocando os interesses da própria União em risco, o que também acarretaria forçosamente custos políticos.

O artigo 41.º n.º 3 do TUE prevê ainda que o Conselho adopte decisões relativas ao procedimento específico para garantir o rápido acesso às dotações do orçamento da União destinadas ao financiamento urgente de iniciativas no âmbito da PESC, nomeadamente às actividades preparatórias das missões da PCSD referidas no n.º 1 do artigo 42.º e no artigo 43.º do TUE. Também aqui se faz uma distinção entre as actividades preparatórias que são imputadas ao orçamento da União, e aquelas que o não são, ou seja, as que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. Prevê-se para o efeito a constituição de um fundo de lançamento, constituído por contribuições dos Estados-membros, devendo o Conselho adoptar decisões por maioria qualificada sob proposta do AR, que definam as regras da criação e financiamento do fundo, nomeadamente os montantes financeiros que lhe sejam afectados, as regras de gestão do fundo de lançamento, e as regras de controlo financeiro. O AR poderá utilizar esse fundo, autorizado pelo Conselho, e deverá apresentar ao Conselho um relatório sobre a execução desse mandato (artigo 41.º n.º 3 do TUE). Até agora este fundo de lançamento não foi constituído, mas quando o for, deverá ser criado nos mesmos moldes intergovernamentais do mecanismo ATHENA, agindo o AR para o efeito na sua qualidade de mandatário do Conselho.

Por último, é de referir que as despesas decorrentes da execução de uma cooperação reforçada que não sejam custos administrativos ficam a cargo dos Estados-membros participantes, salvo decisão em contrário do Conselho, deliberando por unanimidade de todos os membros que o compõem, após consulta ao Parlamento Europeu (artigo 332.º do TFUE).

IV.- Uma nota positiva do regime de despesas com a PESC é que o montante global das autorizações de despesa permitidas relativas à rubrica “ UE enquanto actor global”, a qual engloba a PESC, no quadro financeiro plurianual de 2014/2020 regista um aumento percentual de 3,3%, face ao quadro financeiro plurianual de 2007/2013.¹³⁹ Para o período de 2014/2020, as maiores despesas da UE são, de longe, com o crescimento sustentável, sobretudo com a coesão económica, social e territorial, e com a gestão e a protecção

¹³⁹ Fonte: Comissão Europeia, Press Release de 2/12/2013 n.º 15259/13-439. No quadro financeiro plurianual de 2007/2013 esta rubrica aparecia, por ordem de importância, atrás da rubrica crescimento sustentável, a qual incluía a competitividade a favor do crescimento e do emprego e a coesão a favor do crescimento e do emprego; da rubrica gestão e protecção sustentáveis dos recursos naturais, a qual incluía as despesas com a agricultura relativas ao mercado e ajudas directas; e a rubrica da administração. Só a rubrica da cidadania, liberdade, segurança e justiça ficava atrás da rubrica “ UE enquanto actor global”. A mesma ordem permanece com o quadro financeiro plurianual de 2014/2020.

sustentáveis dos recursos naturais, sobretudo com a PAC, seguidas de muito longe pela administração, a acção externa da União, e a cidadania, liberdade, segurança e justiça. O incremento maior face ao quadro financeiro plurianual de 2007/2013 é com a competitividade a favor do crescimento e do emprego (mais 37,3%), e o maior corte é com a gestão e a protecção sustentáveis dos recursos naturais, incluindo a PAC (menos 11,3%)¹⁴⁰. Compreende-se esta opção de apostar sobretudo na competitividade a favor do crescimento e do emprego, dada a crise actual que tem fustigado sobretudo os países intervencionados como Portugal com taxas de desemprego preocupantes, e a tentativa de racionalizar as enormes despesas que ainda hoje a PAC absorve do “bolo” comum da UE, A “fatia” destinada à acção externa no seu conjunto permanece modesta¹⁴¹, sobretudo tendo em consideração que os montantes que podem ser gastos com a administração ultrapassam os montantes que podem ser gastos com a acção externa¹⁴². Podemos assim concluir que a acção externa não será uma prioridade para os próximos anos, embora tenha sido negociado um aumento de 3, 3% face aos anos anteriores, o que não deixa de ser positivo. No entanto, as prioridades da União até 2020 são claramente a competitividade para impulsionar o anémico crescimento económico que se regista na UE no seu conjunto, e para acudir ao problema do desemprego¹⁴³.

V.- O Parlamento Europeu exerce juntamente com o Conselho a função legislativa e orçamental, exerce funções de controlo político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados, e elege o Presidente da Comissão, ao abrigo do disposto no artigo 14.º n.º 1 do TUE. Por via da aprovação do quadro financeiro plurianual, do orçamento da União¹⁴⁴, e do controlo que exerce sobre a Comissão na sua

¹⁴⁰ Fonte: Comissão Europeia, Press Release de 2/12/2013 n.º 15259/13-439.

¹⁴¹ O montante respectivo para o período de 2014 a 2020 para a acção externa é de 58.704 biliões de euros. O montante para o crescimento sustentável é de 450.763 biliões de euros. Fonte: Comissão Europeia, Press Release de 2/12/2013 n.º 15259/13-439.

¹⁴² O montante respectivo para o período de 2014 a 2020 para a administração é de 61.629 biliões de euros. Fonte: Comissão Europeia, Press Release de 2/12/2013 n.º 15259/13-439.

¹⁴³ Veja-se a este propósito a *entrevista de Joseph Stiglitz*, Prémio Nobel da Economia em 2001, a 7 de Setembro de 2013, ao *Expresso*, na qual prevê que num cenário muito optimista a recuperação económica da zona euro vai demorar cinco anos, mas numa perspectiva mais razoável, demorará entre dez a quinze anos (se entretanto não se fizerem as reformas que o autor considera indispensáveis, como uma união bancária completa, a previsão dos chamados *Eurobonds*, e “mais Europa”, no sentido do orçamento anual da UE ser demasiado pequeno).

¹⁴⁴ Note-se que por causa da abolição da distinção que anteriormente se fazia entre despesas obrigatórias e não obrigatórias (artigo 272.º do TCE), os poderes do Parlamento Europeu no domínio orçamental saíram reforçados.

execução, o Parlamento Europeu acaba por ter um papel não tão secundário quanto à primeira vista parece ter no âmbito da PESC. De resto, o Parlamento Europeu encontra-se totalmente arredado do processo de decisão, cabendo-lhe o papel específico que os Tratados para ele definem (artigo 24.º n.º 1 do TUE).

Nesse âmbito, é consultado quanto à aprovação da decisão que aprova a organização e o funcionamento do SEAE (artigo 27.º n.º 3 do TUE). É consultado pelo AR regularmente, informado pelo AR e pelos representantes especiais sobre a evolução da PESC, podendo dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho e ao AR, e procedendo duas vezes por ano a um debate sobre os progressos realizados na execução da PESC, incluindo a PCSD (artigos 36.º do TUE e 230.º do TFUE). Deve ainda ser consultado pelo Conselho quanto à decisão de estabelecer procedimentos destinados ao financiamento urgente de iniciativas no âmbito da PESC que possam ser financiadas pelo orçamento da União (artigo 41.º n.º 3 do TUE), o que se compreende, dados os seus poderes orçamentais.

É informado pelo Conselho das medidas restritivas adoptadas em conformidade com o artigo 215.º do TFUE, pelos Estados-membros que pretendem instituir uma cooperação reforçada desse facto (artigo 329.º n.º 2 do TFUE), e da decisão sobre as regras de execução da cláusula de solidariedade por parte da União (artigo 222.º n.º 3 do TFUE).

Também exerce algum poder sobre a PESC no sentido em que, como vimos, lhe compete aprovar o nome do AR como membro da Comissão, podendo levar o mesmo a demitir-se das suas funções de Vice-Presidente da Comissão na sequência de uma aprovação de moção de censura, o que na prática implica o fim do seu mandato como Presidente e mandatário do Conselho, uma vez que os Tratados impõem que a mesma pessoa ocupe o cargo de AR (artigos 17.º n.º 7 e n.º 8 e 18.º do TUE, e 234.º do TFUE).

Por último, tem um papel com alguma relevância no âmbito da aprovação de acordos internacionais que não incidam exclusivamente sobre a PESC (e sim principalmente ou parcialmente), e que se enquadrem em alguma das alíneas do artigo 218.º n.º 6 al. a) do TFUE, ou então de consulta nos restantes casos (artigo 218.º n.º 6 al. b) do TFUE).

VI.- Em suma, podemos concluir que a Comissão e o Parlamento Europeu desempenham, apesar de uma certa relevância mais ou menos intensa em alguns aspectos da PESC, um papel de actores secundários face ao Conselho Europeu, ao Conselho, e ao

AR. E o cerne da questão para podermos concluir por essa secundarização está no processo de tomada de decisão no qual não participam (a não ser a Comissão, mas num âmbito muito limitado, de apoio ao AR na PESC, ou na proposta em conjunto com o AR do recurso aos meios nacionais e aos instrumentos da União na PCSD). Não foi por acaso que assim foi decidido pelos dirigentes políticos responsáveis pela elaboração e aprovação dos Tratados. É que os mesmos entenderam que nas questões da PESC, incluindo a PCSD, o poder de decisão deve permanecer nas mãos dos Estados, ou nas mãos de um seu mandatário, o AR (ao nível do direito de iniciativa). Uma Comissão que defende o interesse geral da União, e um Parlamento Europeu que representa todos os cidadãos europeus não devem poder bolir com os interesses individuais e muito próprios de cada Estado. E de facto, com estas regras, não o fazem¹⁴⁵.

VII.- Uma última nota a propósito do papel da Comissão: apesar do seu papel de defensora do interesse geral da União, em especial no âmbito do processo legislativo ordinário, em que a mesma joga um papel de “mediador” durante todo o processo, procurando a cada etapa salvaguardar o interesse geral da União e impedir que os compromissos alcançados resultem num “mínimo denominador comum”¹⁴⁶, alguns autores têm chamado a atenção para a crescente “governamentalização da Comissão”¹⁴⁷. Para além de alguns comissários, por vezes, e apesar do seu dever de independência face aos Estados-membros e face a qualquer órgão, instituição ou organismo (artigo 17.º n.º 3 do TUE), agirem sobretudo no interesse do seu país, o Presidente da Comissão, para evitar que as iniciativas não sejam aprovadas no seio de colégio, que decide por maioria (artigo 250.º do TFUE), tem por vezes tendência a negociar previamente com os governos dos Estados-membros essas mesmas iniciativas. Essa atitude fere o papel da Comissão de dever ser

¹⁴⁵ Note-se que a declaração n.º 14 sobre a política externa e de segurança comum, anexa à acta final da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa, reitera que a CIG regista que as disposições referentes à PESC não atribuem à Comissão novas competências para propor decisões nem reforçam o papel do Parlamento Europeu. Como vimos, não é bem assim, em especial o papel do Parlamento Europeu sai reforçado com o Tratado de Lisboa no âmbito da PESC, por via do seu poder para aprovar o orçamento da UE, procedimento esse que lhe atribui em Lisboa um papel mais relevante com a eliminação da separação entre despesas obrigatórias e não obrigatórias, do seu papel ao nível dos acordos internacionais (ao abrigo do anterior artigo 24.º do TUE, o Parlamento Europeu não tinha qualquer papel nesse domínio) e da aprovação e demissão do AR.

¹⁴⁶ Neste sentido, *Jean-Louis Quermonne, Le Système Politique de l'Union Européenne: des Communautés Économiques à l'Union Politique, 2010, Paris, Montchrestien, a p. 73.*

¹⁴⁷ Neste sentido, *Jean-Paul Jacqué, “Les Réformes Institutionnelles Introduites par le Traité de Lisbonne”, Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l'Union Européenne? 2009, organização de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, C.Schneider, Bruxelles, Bruylant, a p. 57.*

independente, de dever promover o interesse geral, e em certo sentido, até mesmo de dever “resistir” aos Estados-membros em nome desse interesse geral. Acresce que o facto de a Comissão ter actualmente um comissário por cada Estado-membro não ajuda em nada o combate a esse movimento de governamentalização. Com efeito, se tivesse menos de um comissário por cada Estado-membro, a Comissão deveria ter em conta o interesse dos Estados que não se encontrariam representados. As perspectivas a este respeito não são muito animadoras, uma vez que apesar do TUE prever que a partir de 1 de Novembro de 2014, a Comissão já não será composta por um comissário por cada Estado-membro (artigo 17.º n.º 5 do TUE), foi assegurado à Irlanda que mesmo depois dessa data, a regra de um comissário por cada Estado-membro se manteria.¹⁴⁸

É evidente que esta deriva não é nada positiva para os interesses da União no seu conjunto, e representa um retrocesso para os defensores do método comunitário e do papel insubstituível que a Comissão representa. Em todo o caso, os Tratados prevêem exactamente uma atitude contrária, pelo que o papel secundário atribuído à Comissão no âmbito da PESC em bom rigor enfraquece a própria União, e fortalece os Estados-membros. Existe ainda outro actor que os dirigentes políticos quiseram manter o mais afastado possível da PESC, o TJ.

7.4.- O caso especial do Tribunal de Justiça da União Europeia e sua relação com o regime das medidas restritivas

I.- Outra vertente do regime jurídico da PESC que caracteriza a sua natureza como eminentemente intergovernamental é o papel muito reduzido do TJ, ao qual compete garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados (artigos 19.º do TUE e 251.º e seguintes do TFUE).

O artigo 24.º n.º 1 do TUE estabelece a regra geral de que o TJ não tem competência no que se refere às disposições da PESC, à excepção da competência para verificar a observância do artigo 40.º do TUE, e para fiscalizar a legalidade de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º do TFUE, mais concretamente, para apreciar em sede de recurso de anulação e nas condições do quarto parágrafo do artigo

¹⁴⁸ Veja-se as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, de 11 e 12 de Dezembro de 2008.

263.º do TFUE, decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas, adoptadas pelo Conselho com base no Capítulo 2 do Título V do Tratado da UE.

II.- No que se refere ao primeiro caso, uma disposição semelhante, ainda que não idêntica, ao actual artigo 40.º do TUE, encontrava-se estabelecida no anterior TUE, mais precisamente no artigo 47.º do TUE.¹⁴⁹ O actual artigo 40.º do TUE retoma o conteúdo do anterior artigo 47.º do TUE, no sentido em que a execução da PESC não pode afectar a execução das demais políticas da União, relativamente aos seus procedimentos próprios, e às atribuições das instituições da União previstas para essas políticas, mas acrescenta-lhe uma segunda parte, ao prever o seu contrário, ou seja, a execução dessas políticas também não pode afectar a execução da PESC, relativamente aos seus procedimentos próprios, e às atribuições das instituições da União previstas para a PESC.

O que esta norma visa sobretudo é delimitar a competência dos órgãos e os respectivos procedimentos entre por um lado, os domínios integrados nas competências enumeradas nos artigos 3.º a 6.º do TFUE, e por outro o domínio da PESC, cujas disposições se encontram reguladas no Capítulo 2 do Título V do TUE. Ou, mais claramente, o que se visa é impedir que se adopte uma base jurídica da PESC que não corresponda ao domínio da PESC, mas antes a qualquer outro domínio, e vice-versa. E isto porque a PESC está sujeita a regras e procedimentos específicos (artigo 24.º n.º 1 do TUE), que a tornam eminentemente intergovernamental, e que a afastam nesse sentido das demais políticas da União e do método comunitário que, com algumas excepções, se lhes aplica.

Assim, visou-se por exemplo evitar que um acto no âmbito da política da cooperação para o desenvolvimento fosse adoptado segundo os procedimentos e de acordo com as regras orgânicas da PESC. Mas o artigo 40.º do TUE, ao acrescentar a segunda parte não referida no anterior artigo 47.º do TUE, também pretende evitar o contrário. Como refere *Miguel de Serpa Soares*, “A comparação dos textos do actual art. 40.º com o ex artigo 47.º do TUE, revela que um segundo parágrafo foi acrescentado para permitir também que o Tribunal proteja a PESC das investidas tomadas pelas instituições (nomeadamente Comissão) nas áreas do ex- primeiro

¹⁴⁹ O TJ tinha competência para fiscalizar a aplicação desta disposição (anterior artigo 46.º al. f) do TUE).

*pilar.*¹⁵⁰ Assegura-se assim com o artigo 40.º do TUE uma “protecção mútua” entre a PESC por um lado, e as demais políticas, por outro.

Acresce que a jurisprudência¹⁵¹ foi fazendo uma interpretação do anterior artigo 47.º do TUE no sentido do anterior pilar comunitário prevalecer sobre o anterior pilar da PESC. Com efeito, o TJ considerou que, quando fosse claro o objectivo principal do acto a adoptar, tanto devido à sua finalidade como ao seu conteúdo, dever-se-ia adoptá-lo de acordo com as regras da política correspondente. Assim, se o acto a adoptar tivesse como objectivo principal a execução da PESC, as regras a aplicar seriam as da PESC, de acordo com o artigo 47.º do TUE. Mas, quando um acto prosseguisse simultaneamente vários objectivos, ou várias componentes, sem que nenhum deles claramente prevalecesse sobre os demais, deveria ser dada prevalência ao anterior pilar comunitário na escolha das bases jurídicas respectivas. Com a nova disposição do artigo 40.º do TUE, essa prevalência parece ter sido afastada, pelo que competirá ao TJ, em caso de conflito entre a aplicação do regime jurídico da PESC e a aplicação do regime jurídico de outra política, numa situação em que o objectivo principal do acto a adoptar não seja claro, socorrer-se caso a caso de critérios que lhe permitam optar pela aplicação de um regime ou outro. De que forma poderá o TJ controlar a observância do artigo 40.º do TUE? Por qualquer meio contencioso previsto nos Tratados que se afigure mais adequado, nomeadamente através do recurso de anulação (artigo 263.º do TFUE), ou através das questões prejudiciais sobre a validade dos actos adoptados pela União (artigo 267.º do TFUE).

III.- No que se refere ao segundo caso de competência do TJ previsto no Tratado de Lisboa, o mesmo diz respeito ao regime das medidas restritivas (artigo 215.º do TFUE). O artigo 215.º n.º 1 do TFUE recupera, ainda que de um modo diferente, o que estabelecia o TCE nos seus artigos 301.º e 60.º n.º 1. Ambos estes artigos diziam respeito a medidas restritivas contra Estados terceiros, tal como o artigo 215.º n.º 1 do TFUE. O mesmo refere que, quando uma decisão adoptada em conformidade com o Capítulo 2 do Título V do TUE determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria

¹⁵⁰ *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado, 2012, com a coordenação de Manuel Lopes Porto e de Gonçalo Anastásio, Coimbra, Almedina, a p. 155.*

¹⁵¹ Acórdão de 20/5/2008, Comissão c. Conselho, proc. n.º C-91/05, Col, p-I-3651 e seg.

qualificada, sob proposta conjunta do AR e da Comissão, adopta as medidas que se revelarem necessárias, e ainda informa o Parlamento Europeu desse facto.

Há que distinguir aqui dois momentos: um primeiro, em que uma decisão, no âmbito da PESC é tomada, decisão essa que vai determinar a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, e um segundo, em que de acordo com o procedimento previsto no artigo 215.º n.º 1 do TFUE, o Conselho adopta as medidas que se revelarem necessárias.

Os artigos 24.º n.º 1 do TUE, e o artigo 275.º do TFUE não contemplam esta decisão da PESC como podendo ser alvo da jurisdição do TJ. Já as medidas adoptadas no segundo momento, ao abrigo do Título IV, Parte V, do TFUE, estão sujeitas à jurisdição do TJ, como sucede em geral com os actos previstos no TFUE, aos quais se aplica o método comunitário.

IV.- O artigo 215.º n.º 2 do TFUE é uma novidade, no sentido em que os Tratados pela primeira vez expressamente prevêem a adopção de medidas restritivas contra entes não estatais, ou seja, pessoas singulares ou colectivas, grupos ou entidades não estatais. Na prática, a CE aprovou anteriormente medidas deste tipo com base nos artigos 301.º e 60.º n.º 1 do TCE, e também por vezes com base no artigo 308.º do TCE, e a UE adoptou neste sentido posições comuns com base no anterior Título V do TUE. A jurisprudência *Kadi*¹⁵² do TJ sufragou a legitimidade desta prática. Com efeito, considerou naquele caso concreto que era legítimo utilizar as bases jurídicas dos artigos 301.º e 60.º n.º 1 do TCE para a aplicação por parte da CE de medidas restritivas a pessoas e entidades associadas a Osama Bin Laden, à rede Al-Qaeda, e aos talibãs. No entanto, também considerou que esses artigos não previam, de forma expressa ou implícita poderes para impôr esse tipo de medidas a destinatários que não tivessem ligação alguma com o regime dirigente de um país terceiro (note-se que à data dos factos, ou seja, à data da aplicação das medidas restritivas, os talibãs já não estavam no poder no Afeganistão). Essa lacuna poderia no entanto ser legitimamente suprida pela aplicação do artigo 308.º do TCE, desde que os respectivos requisitos estivessem preenchidos (os quais o TJ considerou estarem). Porém, o TJ numa jurisprudência considerada em certo sentido revolucionária, veio colocar em

¹⁵²Acórdão de 3/9/2008, *Kadi e Al Barakaat*, procs. n.º C-402/05P e C-415/05P, Col. p-I-6351 e seg.

causa o regulamento do Conselho que instituía as medidas restritivas por outro motivo: apesar de o mesmo se ter destinado a implementar uma resolução do Conselho de Segurança da ONU ao abrigo do Capítulo VII da CONU (resoluções essas que são obrigatórias ao abrigo dos artigos 25.º e 103.º da CONU, e artigos 307.º do TCE e 351.º do TFUE), considerou que as obrigações impostas por um acordo internacional não podem ter por efeito a violação dos princípios constitucionais do TCE, entre os quais figura o princípio segundo o qual todos os actos comunitários devem respeitar os direitos fundamentais. Este respeito pelos direitos fundamentais, considera o Acórdão, constitui um requisito da legalidade do regulamento em causa. Compete ao TJ fiscalizar no âmbito do sistema completo de vias de recurso estabelecido pelo TCE essa mesma legalidade. Ou seja, os direitos fundamentais, tal como previstos no anterior artigo 6.º n.º 2 do TUE (e no actual artigo 6.º do TUE e na CDFUE), devem ser sempre respeitados e fiscalizados, mesmo quanto a um acto que se destina a implementar actos obrigatórios como as resoluções do Conselho de Segurança da ONU. No caso em apreço o TJ decidiu anular o regulamento em causa, ainda que mantendo por um certo período de tempo os seus efeitos (artigo 231.º do TCE), porque o mesmo havia violado direitos fundamentais dos recorrentes.

V.- Também no caso do artigo 215.º n.º 2 do TFUE, existem dois momentos: a decisão da PESC que permite ao Conselho adoptar medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas, grupos ou entidades não estatais, e as medidas adoptadas pelo Conselho de acordo com o procedimento previsto no n.º 1 do artigo 215.º do TFUE.¹⁵³

Em relação ao segundo tipo de decisões, o TJ tem plena jurisdição para as apreciar, pelas mesmas razões expostas anteriormente quanto às medidas a adoptar pelo Conselho nos termos do artigo 215.º n.º 1 do TFUE.

¹⁵³ Veja-se a título de exemplo já depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa a Decisão do Conselho de 31 de Janeiro de 2011 que institui medidas restritivas contra certas pessoas e entidades, tendo em conta a situação na Tunísia, 2011/72/PESC, JO L 28 de 2/2/2011, a Decisão do Conselho de 4 de Fevereiro de 2011 que dá execução à Decisão 2011/72/PESC que institui medidas restritivas contra certas pessoas e entidades, tendo em conta a situação na Tunísia, 2011/79/PESC, JO L 31 de 5/2/2011, e o Regulamento (UE) n.º 101/2011, do Conselho, de 4 de Fevereiro de 2011 que institui medidas restritivas contra certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Tunísia, JO L 31 de 5/2/2011.

Em relação às decisões da PESC nesta matéria, os artigos 24.º n.º 1 do TUE, e 275.º do TFUE prevêm expressamente a jurisdição do TJ quanto às mesmas. No entanto, existe aqui uma “*nuance*” importante a registar. É que o artigo 275.º do TFUE refere-se especificamente a decisões que estabeleçam medidas restritivas, e não a decisões que permitam simplesmente ao Conselho tomar posteriormente medidas ao abrigo do artigo 215.º n.º 2 do TFUE. Portanto, só as decisões da PESC que efectivamente estabeleçam tais medidas restritivas, contra pessoas singulares ou colectivas, podem ser alvo de um recurso de anulação nas condições previstas no quarto parágrafo do artigo 263.º do TFUE.

Nesta vertente, têm particular importância os direitos fundamentais tais como previstos no artigo 6.º do TUE, e na CDFUE, os quais devem ser salvaguardados pelo TJ quando se pronunciar sobre o recurso de anulação dos destinatários das medidas restritivas. Aliás, o artigo 215.º n.º 3 do TFUE estabelece que os actos adoptados no âmbito do artigo 215.º n.º 1 (medidas restritivas contra Estados na sequência de uma decisão PESC quanto à interrupção ou redução das relações económicas e financeiras com Estados terceiros), e n.º 2 (medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas, grupos ou entidades não estatais, na sequência de uma decisão PESC que o permita ou efectivamente estabeleça medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas) do TFUE devem compreender as disposições necessárias em matéria de garantias jurídicas. Tendo em consideração que o TJ pode fiscalizar as decisões da PESC que estabelecem medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas, esta disposição deve aplicar-se também a essas decisões, ainda que não tenham sido tomadas ao abrigo do artigo 215.º n.º 2 do TFUE, mas ao abrigo das disposições da PESC, Capítulo 2, Título V do TUE.

Da mesma forma, a declaração n.º 25 anexa à acta final da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa, a qual dispõe que as decisões que imponham medidas restritivas a uma pessoa ou entidade devem fundar-se em critérios claros e precisos, não se deve aplicar apenas às decisões tomadas ao abrigo do artigo 215.º n.º 2 do TFUE pelo Conselho, mas às decisões prévias da PESC que estabeleçam elas próprias medidas restritivas contra pessoas singulares ou colectivas.

VI.- Para além destas duas excepções especialmente consagradas quanto à jurisdição do TJ existem ainda algumas questões relevantes que merecem ser discutidas. Iremos abordar em especial três: em primeiro lugar, a que se prende com a competência do TJ para

se pronunciar sobre um projecto de acordo internacional que verse exclusivamente, principalmente ou parcialmente sobre a PESC. Com efeito, o artigo 218.º n.º 11 do TFUE prevê que qualquer Estado-membro, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão podem obter o parecer do TJ sobre a compatibilidade de um projecto de acordo com os Tratados. Em caso de parecer negativo, o acordo projectado não pode entrar em vigor, salvo alteração deste ou revisão dos Tratados.

O artigo 275.º do TFUE refere expressamente que o TJ não tem competência no que diz respeito às disposições relativas à PESC e aos actos adoptados com base nessas disposições. Deve entender-se aqui que o artigo 275.º remete para o Capítulo 2, do Título V, do TUE, cuja epígrafe é precisamente “*Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum*”. Ora, como os acordos internacionais no âmbito da PESC se encontram previstos neste Capítulo 2, (artigo 37.º do TUE), O TJ não tem competência para apreciar um projecto de acordo internacional que verse exclusivamente sobre a PESC, ou a parte que verse sobre a PESC, a não ser num único caso: se for para observar o cumprimento do artigo 40.º do TUE.

Em segundo lugar, outra questão relevante é a de averiguar qual o papel do TJ quanto às cooperações reforçadas no âmbito da PESC. Parece-nos que o raciocínio aqui deve ser idêntico ao que foi efectuado relativamente aos acordos internacionais. As cooperações reforçadas não estão integradas no Capítulo 2 do Título V do TUE, mas estão previstas no TUE (artigo 20.º) e no TFUE (artigos 326.º e seguintes do TFUE). Como tal, de acordo com o artigo 275.º do TFUE lido *a contrario*, o TJ teria competência contenciosa quer quanto à interpretação quer quanto à aplicação das disposições relativas às cooperações reforçadas previstas nos artigos 20.º do TUE e 326.º e seguintes do TFUE. Assim, os actos de autorização (artigo 329.º n.º 2 do TFUE) e de confirmação ou não de participação numa cooperação reforçada já em curso (artigo 331.º n.º 2 do TFUE) estariam sujeitos à jurisdição do TJ. Porém, todos os actos que fossem tomados já no âmbito de uma cooperação reforçada, ou seja, depois de a mesma ter sido autorizada e que visassem executá-la não poderiam ser alvo da jurisdição do TJ, a não ser que a mesma se destinasse a observar o cumprimento do artigo 40.º do TUE, ao abrigo dos artigos 24.º n.º 1 do TUE, e 275.º do TFUE. Com efeito, os actos de execução de uma cooperação reforçada no âmbito da PESC são adoptados ao abrigo do Capítulo 2 do Título V (artigo 20.º n.º 1 do

TUE, e 333.º n.º 1 do TFUE), pelo que em relação a estes actos em específico, a regra é a não jurisdição do TJ (artigos 24.º n.º 1 do TUE e 275.º do TFUE).

Uma última questão prende-se com o facto dos actos do Conselho Europeu com o Tratado de Lisboa passarem a poder ser fiscalizados pelo TJ quando os mesmos se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros (artigo 263.º do TFUE), bem como passar a ser fiscalizada a sua inacção (artigo 265.º do TFUE). Como referimos anteriormente, o artigo 275.º do TFUE em nosso entender remete a sua não jurisdição para o Capítulo 2 do Título V do TUE. Os actos do Conselho Europeu relativos à PESC e previstos no Capítulo 1 do Título V do TUE (*“Disposições gerais relativas à acção eterna da União”*), podem, por isso, à partida ser fiscalizados pelo TJ. Mas como o Conselho Europeu nesse âmbito apenas adopta decisões que definem interesses e objectivos estratégicos, dificilmente os mesmos podem produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, pelo que na prática, o TJ não os poderá fiscalizar. Já a sua inacção poderá ser alvo de fiscalização, nos termos do artigo 265.º do TFUE.

7.5.- As fontes no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum e sua relação com o princípio do primado e do efeito directo

I.- Uma das consequências mais importantes do fim dos pilares foi a uniformização das fontes. No anterior regime, os três pilares tinham fontes próprias, prevendo-se expressamente no âmbito do anterior terceiro pilar que as decisões-quadro (correspondentes às directivas comunitárias), e as decisões não produziam efeito directo (anterior artigo 34.º n.º 2 als. b) e c) do TUE).

Na PESC previam-se princípios e orientações gerais, estratégias comuns, acções comuns, e posições comuns, que em bom rigor se reconduziam a decisões, à excepção das orientações gerais, as quais englobavam os princípios gerais (anteriores artigos 12.º, 13.º e 23.º do TUE). O Tratado de Lisboa estabelece doravante que o instrumento por excelência da PESC são as decisões previstas no artigo 288.º do TFUE, as quais abarcam as acções comuns, as posições comuns, as regras de execução das posições e acções comuns, os interesses e os objectivos estratégicos, mas também as orientações gerais (artigos 22.º n.º 1, 25.º als. a) e b), 26.º n.º 1 e n.º 2, e 31.º n.º 1 do TUE).

O Conselho Europeu define as orientações gerais, e os interesses e objectivos estratégicos da União. As decisões que definem interesses e objectivos estratégicos podem dizer respeito às relações da União com um país ou com uma região, ou seguir uma abordagem temática, e definem a sua duração e os meios a facultar pela União e pelos Estados-membros (artigos 22.º n.º 1 e 26.º n.º 1 do TUE).

Com base nas orientações gerais e nas linhas estratégicas definidas pelo Conselho Europeu, o Conselho elabora a PESC, adoptando as decisões necessárias à sua definição e execução (artigo 26.º n.º 2 do TUE).

As acções comuns são acções operacionais, incluindo as acções no âmbito da PCSD, e as respectivas decisões devem definir os objectivos e o âmbito, os meios a pôr à disposição da União, as condições de execução respectivas, e se necessário a sua duração. Estas decisões vinculam os Estados-membros nas suas tomadas de posição e na condução da sua acção (artigo 28.º n.º 1 e n.º 2 do TUE).

As posições comuns definem uma abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União, e os Estados-membros devem zelar pela coerência das suas políticas nacionais com as posições da União (artigo 29.º do TUE). Podem também definir uma abordagem comum. Para o efeito, devem os Estados-membros concertar-se no âmbito do Conselho e do Conselho Europeu sobre todas as questões de política externa e de segurança que se revistam de interesse geral. Devem consultar-se no Conselho Europeu ou no Conselho antes de empreender qualquer acção no plano internacional ou de assumir qualquer compromisso que possa afectar os interesses da União, bem como proceder a uma convergência das suas acções para que a União possa defender os seus interesses e os seus valores no plano internacional. Devem ainda coordenar as suas actividades no Conselho após ter sido definida uma abordagem comum pelo Conselho ou pelo Conselho Europeu, e cooperar através das suas representações diplomáticas com as delegações da União nos países terceiros e junto das organizações internacionais para a formulação e execução da abordagem comum (artigo 32.º do TUE). Os Estados-membros devem ainda defender as posições da União nas organizações internacionais e nas conferências internacionais, nomeadamente no Conselho de Segurança da ONU (artigo 34.º do TUE). O AR, na sua qualidade de representante da União para a PESC, pode exprimir a posição da União nas organizações internacionais e nas

conferências internacionais, nomeadamente no Conselho de Segurança da ONU (artigos 27.º n.º 2 e 34.º n.º 2 do TUE).

As missões diplomáticas e consulares dos Estados-membros, bem como as delegações da União nos países terceiros, nas conferências internacionais e nas organizações internacionais devem concertar-se no sentido de assegurarem a observância e a execução das decisões que definam posições e acções da União (artigo 35.º do TUE).

Relativamente às acções no âmbito da PCSD, mais concretamente no que se refere ao lançamento de uma missão, são decisões adoptadas com base nos artigos 28.º e 43.º do TUE, podendo também a missão ser confiada a um grupo de Estados-membros, quer para executar as Missões de Petersberg, quer para observar os valores e servir os interesses da União (artigos 42.º n.º 1 e n.º 5, 43.º e 44.º do TUE).

II.- Como podemos ver, os Tratados impõem obrigações concretas aos Estados-membros. Por outro lado, as decisões tomadas no âmbito da PESC são, com a supressão dos pilares, as decisões previstas no artigo 288.º do TFUE, o qual estabelece que “*A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes*”. As decisões são obrigatórias no sentido de se imporem através de todas as suas disposições, e em todos os seus elementos (resultado a alcançar, meios de o alcançar e forma de o alcançar). Quando não designam destinatários impõem-se a todos aqueles que em abstracto se incluam ou possam vir a incluir-se na categoria de destinatários definida em abstracto e segundo critérios objectivos. Neste caso, a decisão praticamente se equipara a um acto legislativo, de alcance geral e abstracto, assemelhando-se aos regulamentos previstos no artigo 288.º do TFUE. O Tratado de Lisboa, aliás, prevê que a decisão possa ser um acto legislativo, à excepção da PESC, onde se encontra expressamente excluída a adopção de actos legislativos (artigos 24.º n.º 1 do TUE, e 289.º n.º 1, n.º 2 e n.º 3 do TFUE). Já as decisões que designam destinatários só se impõem a esses destinatários, quer sejam Estados-membros quer sejam particulares.

III.- As decisões que não designam destinatários, pela sua natureza obrigatória, são aplicáveis directamente, ou seja, não necessitam de nenhum acto de recepção nos Estados-membros para vigorem na sua ordem jurídica interna, devendo ser aplicados pelos órgãos estaduais a partir da sua entrada em vigor na ordem jurídica da União. Havendo uma

incompatibilidade sua com qualquer disposição de direito interno, primam sobre a mesma. A aplicabilidade directa, também pela natureza obrigatória das decisões, estende-se às decisões cujos destinatários são particulares. Já as decisões cujos destinatários são os Estados-membros não gozam de aplicabilidade directa, uma vez que, como refere *Fausto de Quadros*¹⁵⁴, são actos que não são de subordinação entre a União e os Estados-membros, mas de mera cooperação. O mesmo sucede com as obrigações contidas nos Tratados relativamente aos Estados-membros, que também não são directamente aplicáveis.

As decisões directamente aplicáveis podem ser invocadas perante as instâncias nacionais de aplicação do direito (administração pública e tribunais) pelos particulares a quem conferem direitos, gozando, por isso, de efeito directo. No que se refere aos actos que não gozam de aplicabilidade directa, ou seja, as decisões cujos destinatários são os Estados-membros, bem como as disposições dos Tratados que impõem obrigações aos Estados-membros, a jurisprudência do TJ estabeleceu um conjunto de critérios para os particulares poderem gozar do seu efeito directo: a disposição deve ser suficientemente clara e precisa, deve apresentar um carácter incondicional, e deve estar apta a produzir os seus efeitos, sem necessidade de qualquer disposição nacional ou da União que a complete. Para além do mais, como se trata de obrigações destinadas aos Estados-membros, a jurisprudência do TJ tem considerado que, à semelhança do que sucede com as directivas, previstas no artigo 288.º do TFUE, as decisões em causa e as disposições dos Tratados só podem ser invocadas pelos particulares perante os órgãos de aplicação do direito num litígio que oponha os particulares aos Estados, e não a outros particulares, sobre os quais não recai nenhuma obrigação. É este o regime comum das decisões e das obrigações constantes dos Tratados cujos destinatários são os Estados, o qual nos parece que, pelo menos em teoria, e não obstante as dificuldades de ordem prática aplicável à PESC¹⁵⁵, por via da supressão dos pilares e da uniformização das fontes aplica-se a esta política.

IV.- Toda esta problemática conduz-nos à questão da aplicação do princípio do primado no âmbito da PESC, o qual nunca constou expressamente dos Tratados, e foi na

¹⁵⁴ *Fausto de Quadros, Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia, 2013, Coimbra, Edições Almedina, p. 544.*

¹⁵⁵ Com efeito, parece difícil por exemplo de vislumbrar no âmbito da PESC uma decisão que confira direitos a particulares.

realidade uma “criação” da jurisprudência do TJ¹⁵⁶. Este princípio prende-se com a questão de saber qual a disposição que prevalece em caso de conflito entre uma disposição da União e uma disposição nacional. A jurisprudência do TJ considerou desde muito cedo que prevalecia a disposição da União, quer sobre o direito estadual anterior quer sobre o direito estadual posterior, e que era dever do juiz nacional considerar inaplicável qualquer norma nacional contrária a uma norma da União, não podendo ser aprovados actos legislativos posteriores que colidissem com a norma da União. A doutrina refere com regularidade a célebre expressão de *Pierre Pescatore*, o direito comunitário contém em si uma “*exigência existencial de primazia*”.¹⁵⁷ Com efeito, se as autoridades nacionais pudessem aprovar disposições contrárias ao direito da União, o mesmo não só viria a ser interpretado e aplicado de uma forma diferente em cada Estado-membro, como perderia totalmente a sua eficácia e a sua razão de ser. Assim, todo o direito da União, para ser eficaz, deve prevalecer sobre todo o direito nacional, incluindo sobre as próprias Constituições nacionais¹⁵⁸.

V.- O problema que se coloca no âmbito da PESC é que, como referem *Francisco Pereira Coutinho e Isabel Camisã*¹⁵⁹, não existe jurisprudência do TJ que tenha declarado o primado das normas da União no domínio da PESC. Assim, quando a declaração n.º 17

¹⁵⁶ Veja-se a este propósito os famosos Acórdão de 15/7/1964, Costa c. ENEL, proc. n.º 6/64, Rec X p. 1146 e seg, e Acórdão de 9/3/1978, Simmenthal, proc. n.º 106/77, Rec p. 629 e seg.

¹⁵⁷ Citado por exemplo por *João Mota de Campos e João Luiz Mota de Campos, Manual de Direito Europeu, o sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia, 2010, Coimbra, Coimbra Editora, a p. 390.*

¹⁵⁸ Note-se que a Constituição da República Portuguesa salvaguarda o princípio do primado no seu artigo 8.º n.º 4, o qual dispõe que “*As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo Direito da União*, (itálico a negro nosso) *com respeito pelo princípio fundamental do Estado de Direito Democrático*”. Ou seja, uma vez entrando em vigor os respectivos Tratados, de acordo com as normas constitucionais do Estado português, as autoridades nacionais (legislador, administração pública e tribunais) devem salvaguardar a primazia do direito da União, competindo nomeadamente ao juiz nacional, enquanto juiz de um tribunal nacional, e portanto de um tribunal comum da ordem jurídica da UE, desaplicar qualquer disposição nacional contrária a uma disposição da União. A violação do primado pode ainda ser questionada nos tribunais nacionais, através dos respectivos meios contenciosos, e pode suscitar uma acção de incumprimento contra o Estado português, nos termos dos artigos 258.º a 260.º do TFUE. A única ressalva que a Constituição consagra em relação ao princípio do primado é o respeito pelo princípio fundamental do Estado de direito democrático, mas a jurisprudência do TJ admitiu já que o primado não se aplica quando as disposições internas são mais favoráveis aos direitos fundamentais do que as próprias disposições da União. Só nesses casos, o primado não deve ser aplicado. A este propósito confira-se *Fausto de Quadros, Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia, 2013, Coimbra, Edições Almedina, p.516.*

¹⁵⁹ *Francisco Pereira Coutinho e Isabel Camisã, “A acção externa da União Europeia”, Ano IV, n.º 8, de Julho a Dezembro de 2012, Revista de Direito Público, Coimbra, Edições Almedina, p. 7 a 56, p. 35.*

sobre o primado do direito comunitário, anexa à acta final da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa, refere que os Tratados e o direito adoptado pela União com base nos Tratados primam sobre os direitos dos Estados-membros “*nas condições estabelecidas pela referida jurisprudência*”, a mesma não parece aplicar-se à PESC, uma vez que essa jurisprudência no âmbito da PESC não existe.

Por outro lado, o parecer do serviço jurídico do Conselho de 22 de Junho de 2007 que é anexo à acta, também faz apelo à jurisprudência do TJ para fundamentar a aplicação do princípio do primado. Acresce que a epígrafe da declaração n.º 17 se refere ao “*primado do direito comunitário*”. O parecer do serviço jurídico do Conselho utiliza o mesmo termo, e ainda refere que “*Segundo o Tribunal, este princípio é inerente à natureza específica da Comunidade Europeia*”.

A doutrina tem por isso estado dividida, entre os que consideram que o princípio do primado não se aplica à PESC¹⁶⁰, e os que consideram que ao contrário, deve aplicar-se também a este domínio¹⁶¹. Tendo em consideração a supressão dos pilares, e algumas das suas consequências como a uniformização das fontes, não nos parece que o princípio do primado deva por isso ser afastado no âmbito da PESC. No entanto, trata-se de uma questão muito discutível, em que se impunha uma clarificação por parte do TJ. É que o Tratado de Lisboa, ao contrário do malogrado TECE¹⁶², não parece ter consagrado expressamente e em termos inequívocos o princípio do primado a todo o direito da União. Por outro lado, ainda que o princípio do primado se aplique à PESC, o mesmo terá sempre um alcance reduzido, uma vez que, devido à regra da não jurisdição do TJ neste domínio, o juiz nacional não pode fazer uso das questões prejudiciais quanto à validade de uma decisão da PESC nos termos do artigo 267.º al. b) do TFUE, para melhor decidir sobre o

¹⁶⁰ Por exemplo, *Francisco Pereira Coutinho e Isabel Camisão*, “*A acção externa da União Europeia*”, *Ano IV*, n.º 8, de Julho a Dezembro de 2012, *Revista de Direito Público*, Coimbra, Edições Almedina, p. 7 a 56, p. 35, pelas razões que expusemos, e também *António Goucha Soares*, “*O Tratado de Lisboa e a Política Externa e de Segurança Comum*”, *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa, 2011*, coordenação de Nuno Piçarra, p. 101 a 126, a p. 112, Coimbra, Edições Almedina, que considera que o parecer referido ao utilizar os termos “*direito comunitário*” e “*Comunidade Europeia*” está a excluir a PESC do seu âmbito.

¹⁶¹ Veja-se a este propósito *Fausto de Quadros*, *Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, 2013, Coimbra, Edições Almedina, p. 507 a 540, que não exclui expressamente a PESC da aplicação do princípio do primado, e *Maria José Rangel de Mesquita*, *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa, 2011*, Coimbra, Edições Almedina, p.440 e seg, que considera o princípio do primado aplicável à PESC. A autora considera que uma vez que o Tratado de Lisboa consagrou expressamente a personalidade jurídica una da União e suprimiu a estrutura dos pilares, então o princípio do primado deve aplicar-se à União e ao seu direito como um todo, incluindo por isso o domínio da PESC.

¹⁶² Confira-se o artigo I-6º do TECE.

lítigio em causa¹⁶³, a não ser para fazer observar o artigo 40.º do TUE, sobre o qual o TJ tem jurisdição (artigos 24.º n.º 1 do TUE e 275.º do TFUE).

7.6.- Os processos de tomada de decisão no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum

I.- A regra de decisão no âmbito da PESC é a seguinte: a iniciativa parte de qualquer Estado-membro, do AR, ou do AR com o apoio da Comissão (artigo 30.º n.º 1 do TUE). No entanto, no âmbito da PCSD, a iniciativa só pode partir de um Estado-membro ou do AR. O AR pode propor o recurso aos meios nacionais e aos instrumentos da União eventualmente em conjunto com a Comissão (artigo 42.º n.º 4 do TUE).

O Conselho Europeu delibera por unanimidade, na sequência de uma recomendação do Conselho por este adoptada de acordo com as regras previstas para a PESC, a adopção de decisões sobre os interesses e objectivos estratégicos da União no âmbito da PESC (artigos 22.º n.º 1, 26.º n.º 1, 30.º n.º 1 e 42.º n.º 4 do TUE). Também pode adoptar orientações gerais (artigos 25.º al. a) e 26.º n.º 1 do TUE). As linhas estratégicas, e as orientações gerais do Conselho Europeu incluem as matérias com implicações no domínio da defesa (artigo 26.º n.º 1 do TUE). O Conselho Europeu por regra no âmbito da PESC delibera por unanimidade (artigo 31.º n.º 1 do TUE).

O Conselho delibera por regra por unanimidade, com algumas excepções (artigo 31.º n.º 1 e n.º 2 do TUE). Relativamente à PCSD, a regra é sempre a da unanimidade, com algumas raras excepções (artigos 42.º n.º 4, 45.º n.º 2, e 46.º n.º 2, n.º 3, n.º 4 e n.º 5 do TUE). Aplica-se a regra constante do artigo 238.º n.º 4 do TFUE, por não ser expressamente afastada, pelo que a abstenção não impede que uma decisão seja tomada por unanimidade. No entanto, e para impedir que os Estados-membros votassem contra uma decisão com a qual não concordavam, inviabilizando assim a unanimidade, com consequências negativas para a eficácia do processo decisório, optou-se por prever a possibilidade da “abstenção construtiva” no artigo 31.º n.º 1 do TUE. Assim, um Estado-membro que não queira aplicar

¹⁶³ Confira-se a este propósito *Francisco Paes Marques*, “*O primado do Direito da União Europeia: do Acórdão Costa c. Enel ao Tratado de Lisboa*”, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, 2010, organização de António Menezes Cordeiro e Jorge Miranda, entre outros, volume 1, Coimbra, Edições Almedina, p. 191 a 209, que refere a p. 204, que o princípio do primado está condenado a permanecer letra morta no domínio da PESC, uma vez que não é praticamente atribuída jurisdição ao TJ no âmbito da mesma.

a decisão, pode abster-se no seio do Conselho e acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal. Se o fizer, por um lado não inviabiliza a tomada de decisão, e por outro, também não é obrigado a aplicar a decisão, embora deva reconhecer que vincula a União, e deva abster-se de qualquer actuação susceptível de colidir com a acção da União, ou de a dificultar. Se os membros do Conselho que façam acompanhar a sua abstenção da citada declaração representarem no mínimo um terço dos Estados-membros que reúna, no mínimo, um terço da população da União, a decisão não é adoptada (artigo 31.º n.º 1 do TUE).

Relativamente à maioria qualificada, se um membro do Conselho declarar que por razões vitais e expressas de política nacional, tenciona opor-se à adopção de uma decisão por maioria qualificada, não se procederá à votação. Se o AR em conjunto com o Estado-membro em causa não encontrar uma solução que este possa aceitar, o Conselho deliberando por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, que delibera por unanimidade (artigo 31.º n.º 2 do TUE). Finalmente, o Tratado de Lisboa estabeleceu uma *cláusula passerelle* em que o Conselho Europeu pode adoptar por unanimidade uma decisão que determine que o Conselho delibera por maioria qualificada nos casos não previstos no Tratado (artigo 31.º n.º 3 do TUE). Nem as situações em que se prevê a adopção da maioria qualificada, nem a *cláusula passerelle* se aplicam às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa (artigo 31.º n.º 4 do TUE).

Em suma, a regra das deliberações é a da unanimidade, com algumas excepções. Pretendeu-se, tendo em consideração o peso deste processo de tomada de decisão, com uma União que hoje conta com 28 Estados-membros, dar alguma flexibilidade ao procedimento, através da abstenção construtiva, da maioria qualificada, e da *cláusula passerelle*. Mas se um certo número de Estados correspondente a uma certa percentagem da população da União se abster construtivamente, a decisão não é adoptada, se um certo Estado-membro por razões vitais e expressas de política nacional se opuser à adopção de uma decisão por maioria qualificada, não se procede à votação por maioria qualificada, e nem a maioria qualificada nem a *cláusula passerelle* se aplicam às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. Assim, a flexibilidade que se pretendeu imprimir acaba por chocar com cláusulas de salvaguarda que diminuem o seu alcance.

II.- Relativamente às cooperações reforçadas, as mesmas têm de cumprir os requisitos previstos no artigo 20.º do TUE, nomeadamente o número mínimo permitido de Estados-membros para darem início a uma cooperação reforçada deve ser de nove, e a autorização para a mesma deve ser dada em último recurso, quando o Conselho tenha determinado que os objectivos da cooperação em causa não podem ser atingidos num prazo razoável pela União no seu conjunto (artigo 20.º n.º 2 do TUE).

A autorização é dada pelo Conselho, deliberando por unanimidade, após um pedido por parte dos Estados-membros que querem instituir a cooperação reforçada ter sido efectuado. O AR deve dar o seu parecer sobre a coerência da cooperação reforçada com a PESC, e a Comissão sobre a coerência da cooperação reforçada com as outras políticas da União. O pedido é transmitido ao Parlamento Europeu, para informação (artigo 329.º n.º 2 do TFUE). As cooperações reforçadas estão abertas a todos os Estados-membros, e aqueles que quiserem aderir a uma cooperação reforçada já instituída devem para o efeito notificar o Conselho e o AR dessa intenção.

O Conselho confirma a participação dos Estados-membros em questão após consulta ao AR, e depois de constatar que estão preenchidas as referidas condições de participação. Também pode adoptar sob proposta do AR as medidas transitórias necessárias no que se refere à aplicação dos actos já adoptados no âmbito da cooperação reforçada. Se o Conselho considerar que não estão preenchidas as condições de participação, indicará as disposições a tomar para satisfazer essas condições e estabelecerá um prazo para voltar a analisar o pedido. O Conselho delibera por unanimidade, podendo participar todos os membros do Conselho, mas só podendo votar aqueles que fizerem parte da cooperação reforçada (artigos 331.º n.º 2 e 330.º do TFUE).

Na execução da cooperação reforçada, todos os membros do Conselho podem participar nas deliberações, mas só os membros do Conselho que fizerem parte da cooperação reforçada podem votar, por unanimidade ou por maioria qualificada, consoante a matéria que estiver em causa (artigo 330.º do TFUE). Também aqui foi criada uma *cláusula passerelle*, prevista no artigo 333.º n.º 1 do TFUE, no sentido de os membros participantes na cooperação reforçada poderem por unanimidade tomar uma decisão que determine que deliberarão por maioria qualificada, quando os Tratados prevejam que essa deliberação deva ser tomada por unanimidade. Esta norma não se aplica às decisões com implicações no domínio militar ou da defesa (artigos 330.º e 333.º n.º 1 e n.º 3 do TFUE).

As cooperações reforçadas visam conferir alguma flexibilidade na área da PESC em que o processo de decisão é extremamente pesado por via da regra da unanimidade. É assim possível a um grupo de Estados-membros mais pequeno “avançar” mais depressa do que outros em algumas áreas, o que não pode deixar de ser benéfico para um maior desenvolvimento e aprofundamento desta política. Naturalmente a *cláusula passerelle* também facilita a tomada de decisões.

Note-se que as cooperações reforçadas são possíveis quer ao nível da PESC, quer ao nível da PCSD. Com efeito, a cooperação estruturada permanente prevista nos artigos 42.º n.º 6 e 46.º do TUE diz respeito sobretudo a Estados-membros que tenham a vontade de desenvolver as suas capacidades da defesa, pelo que se vislumbra possível uma cooperação reforçada na PCSD para além desta vontade, por exemplo para certos Estados-membros lançarem uma missão no exterior ao abrigo dos artigos 42.º n.º 1 e 43.º do TUE. O facto de o Tratado de Lisboa prever a possibilidade de se estabelecer uma cooperação reforçada na área da defesa é uma novidade muito relevante, uma vez que ao abrigo do regime anterior, a mesma não era permitida (anterior artigo 27.º-B. do TUE).

As cooperações reforçadas no âmbito da PESC, apesar de se inserirem no regime comum previsto no artigo 20.º do TUE e 326.º e seguintes do TFUE, têm um regime especial que as distingue das cooperações reforçadas nas outras políticas da União. Por exemplo, no regime geral, cabe à Comissão na sequência de um pedido dos Estados-membros que querem instituir a cooperação reforçada apresentar ao Conselho uma proposta para autorizar a mesma, após aprovação do Parlamento Europeu (artigo 329.º n.º 1 do TFUE). Na PESC vemos como a Comissão tem um papel bem menos relevante e o Parlamento Europeu não tem nenhum papel (a não ser quanto ao direito de ser informado sobre o pedido realizado, artigo 329.º n.º 2 do TFUE).

As cooperações reforçadas, por outro lado, se apresentam vantagens, também têm os seus inconvenientes. Com efeito, apesar de conferirem maior flexibilidade ao processo de tomada de decisão, e permitirem uma maior integração entre os Estados-membros, também implicam uma certa desagregação da União. Corre-se o risco de criar diversos pelotões entre os Estados-membros, quando o que confere força à União é a sua unidade. Mas talvez elas sejam uma inevitabilidade do processo de construção europeu, sobretudo quando a União conta hoje com 28 Estados-membros, e na PESC a regra de deliberação é a da unanimidade.

III.- Ainda em relação aos processos de decisão no âmbito da PESC, uma última nota quanto à cláusula de flexibilidade e à revisão dos Tratados. A primeira, prevista no artigo 352.º do TFUE, e que se destina a preencher lacunas nos Tratados quando os mesmos não prevejam os poderes de acção necessários para a União agir dentro do quadro das políticas definidas pelos Tratados, permitindo ao Conselho adoptar um acto que vise atingir um dos objectivos estabelecidos pelos Tratados, não se aplica expressamente à PESC (artigo 352.º n.º 4 do TFUE). Pretendeu-se assim evitar que se alargassem os poderes de acção da União no âmbito da PESC, limitando-os ao que os Tratados estritamente prevêm. Porém, não se compreende este temor tão grande a aplicar a cláusula de flexibilidade à PESC. Com efeito, a declaração n.º 42 sobre o artigo 352.º do TFUE anexa à acta final da CIG que aprovou o Tratado de Lisboa, expressamente refere que o artigo 352.º do TFUE não pode constituir fundamento para alargar o âmbito de competências da União, para além do quadro geral resultante das disposições dos Tratados, nomeadamente as que definem as acções e missões da União, e não pode em caso algum servir de fundamento à adopção de disposições que impliquem na substância uma alteração dos Tratados. Ou seja, a cláusula de flexibilidade não poderia nunca permitir que as competências da União no âmbito da PESC deixassem de ser partilhadas para passarem a ser exclusivas, ou para passarem a ser partilhadas no sentido de se aplicar o princípio da preempção e da subsidiariedade, nem poderia implicar uma alteração ao conteúdo essencial desta política. Só dentro do quadro geral da PESC, e para colmatar lacunas, esta cláusula poderia ser usada. Mas, mais uma vez, por vontade do legislador, a PESC revela ser um objecto “estranho” face às demais políticas da União.

No que se refere à revisão dos Tratados, a PESC obviamente pode ser revista através do processo de revisão ordinário, assumindo aqui o Parlamento Europeu e a Comissão um papel relevante, uma vez que podem submeter ao Conselho projectos de revisão dos Tratados e os seus representantes fazem parte da Convenção prevista para recomendar à respectiva CIG alterações aos Tratados (artigo 48.º n.º 1 e n.º 3 do TUE).

No entanto, não pode ser alvo de revisão simplificada (artigo 48.º n.º 6 e n.º 7 do TUE). Com efeito, a única possibilidade de isso acontecer seria ao abrigo do artigo 48.º n.º 7 do TUE, que estabelece uma *cláusula passerelle* conferindo ao Conselho Europeu o poder de adoptar uma decisão por unanimidade que permita ao Conselho deliberar por maioria qualificada num determinado domínio ou caso, quando isso não está previsto no Título V

do TUE. No entanto, esta regra geral é afastada pela regra especial contida no artigo 31.º n.º 3 do Capítulo 2 do Título V do TUE, pelo que apenas teria aplicação no que se refere ao Capítulo 1 do Título V. Ora, nesse Capítulo, não se prevê qualquer deliberação por parte do Conselho, mas sim do Conselho Europeu. Assim, na prática esta norma é irrelevante. Por outro lado, a *cláusula passerelle* prevista no artigo 31.º n.º 3 do TUE é de aplicação bem mais simplificada, dispensando o papel reservado pelo artigo 48.º n.º 7 do TUE aos parlamentos nacionais e ao Parlamento Europeu, pelo que a irrelevância prática desta norma não se afigura grave para todos aqueles que querem imprimir maior flexibilidade e eficácia à PESC.

8.- A personalidade jurídica da União Europeia e suas manifestações

8.1.- Os acordos internacionais

O Tratado de Lisboa veio pela primeira vez prever expressamente a personalidade jurídica da União (artigo 47.º do TUE), o que apenas sucedia anteriormente relativamente à CE (artigo 281.º do TCE), e colocando assim um ponto final sobre a discussão à volta da personalidade jurídica (ou não) da UE¹⁶⁴. Uma das manifestações mais importantes da sua personalidade jurídica é o seu *ius tractuum*, ou capacidade para celebrar acordos internacionais. Essa capacidade encontra-se expressamente estabelecida nos artigos 37.º do TUE, e 216.º n.º 1 do TFUE.

O Tratado de Lisboa veio integrar a PESC no regime comum de celebração de acordos internacionais por parte da União, ao contrário do que sucedia anteriormente, em que existiam dois regimes diferentes consoante se tratasse da UE (artigo 24.º do TUE), ou da CE (artigos 133.º e 300.º do TCE). Mas, tal como nas cooperações reforçadas, a PESC encontra especificidades próprias nesta área. Assim, a iniciativa de apresentar recomendações ao Conselho para a abertura de negociações no que se refere a um acordo que incida exclusiva ou principalmente sobre a PESC cabe exclusivamente ao AR, nos termos do artigo 218.º n.º 3 do TFUE (ao contrário da Comissão, no regime geral, artigo 218.º n.º 3 do TFUE). A partir desta fase, o Tratado não faz distinções entre a PESC e os

¹⁶⁴ A qual em nossa opinião resultava desde logo do poder que tinha para concluir acordos internacionais, ao abrigo do anterior artigo 24.º do TUE.

demais domínios, pelo que a Comissão pode ser a negociadora ou a chefe da equipa de negociação da União designada pelo Conselho relativamente a todo o tipo de acordos, incluindo os que versam exclusiva ou principalmente sobre a PESC, os que versam parcialmente sobre a PESC, ou os que não versam de todo sobre a PESC, assim como o AR também pode ser o negociador ou o chefe de equipa da negociação da União de todo este tipo de acordos (artigo 218.º n.º 3 do TFUE). O Conselho pode endereçar directrizes ao negociador e designar um comité especial, devendo as negociações ser conduzidas em consulta com esse comité. Sob proposta do negociador, adopta uma decisão que autoriza a assinatura do acordo, e se for caso disso, a sua aplicação provisória antes da respectiva entrada em vigor, bem como uma decisão de celebração do acordo (artigo 218.º n.º 4, n.º 5 e n.º 6 do TFUE).

A outra especificidade da PESC neste âmbito tem a ver com o papel do Parlamento Europeu. Quando o acordo incida exclusivamente sobre a PESC, não é necessária a aprovação prévia do Parlamento Europeu ou a sua consulta. Quando o acordo incida parcialmente ou principalmente sobre a PESC, o Parlamento Europeu deverá dar a sua aprovação caso a situação se enquadre em alguma das alíneas do artigo 218.º n.º 6 al. a) do TFUE, mais concretamente nas alíneas i), iii), iv) e v). Deverá ser consultado nos restantes casos, nos termos do artigo 218.º al. b) do TFUE. Ao longo de todo o processo, o Conselho delibera por unanimidade ao abrigo do artigo 218.º n.º 8 do TFUE (o acordo incide sobre um domínio em que é exigida a unanimidade, a PESC). Por último, pode ainda um acordo ser modificado ao abrigo do artigo 218.º n.º 7 do TFUE, e pode ser decidido suspender a aplicação de um acordo ao abrigo do artigo 218.º n.º 9 do TFUE. Os acordos internacionais vinculam quer as instituições da União, quer os Estados-membros (artigo 216.º n.º 2 do TFUE).

8.2.- O ius legationis e as relações da União Europeia com as organizações internacionais

Uma das principais manifestações da personalidade jurídica da UE é também o seu direito de legação, quer activo quer passivo. À luz do Tratado de Lisboa, as delegações da União e as missões diplomáticas dos Estados-membros nos países terceiros e junto das organizações internacionais devem cooperar na formulação e execução de uma abordagem

comum (artigo 32.º do TUE). As delegações da União e as missões diplomáticas e consulares nos países terceiros, conferências internacionais e organizações internacionais devem concertar-se para assegurar a observância e a execução das decisões que definam acções e posições comuns, intensificar a sua cooperação através do intercâmbio de informações e procedendo a avaliações comuns, e contribuir para a execução do direito de protecção dos cidadãos da União nos territórios dos países terceiros (artigos 35.º do TUE, 20.º n.º 1 e n.º 2 al. c) e 23.º do TFUE, e 46.º da CDFUE). Assiste-lhes o dever em geral de agir em estreita cooperação com as missões diplomáticas e consulares dos Estados-membros (artigo 221.º n.º 2 do TFUE). As delegações da União apoiam assim o AR no seu papel de executar a PESC, e para tal trabalham em estreita cooperação e concertação com os Estados-membros, aos quais compete igualmente executar a PESC (artigos 18.º n.º 1, 24.º n.º 1 e 26.º n.º 3 do TUE, e 291.º n.º 1 do TFUE). O que se pretende é uma actuação conjunta coesa, coerente e harmoniosa na cena internacional. Por outro lado, contribuem para que, através da cada vez maior interacção entre a União e os Estados-membros, sejam lançadas as sementes de uma verdadeira diplomacia europeia.

Relativamente às organizações internacionais, a CE (a que agora sucede a UE), já mantinha um longo historial de relacionamento com as mesmas. Actualmente, a UE é membro, por exemplo, do BERD¹⁶⁵, ou da OMC¹⁶⁶. Relativamente à ONU, a UE mantém um estatuto de observador, através do qual se destacam alguns direitos importantes, nomeadamente o de os seus representantes poderem participar no debate geral da Assembleia Geral, que se realiza uma vez por ano, estando para o efeito presentes os chefes de Estado e de governo do mundo inteiro. Nesse quadro, defendem as posições comuns da União¹⁶⁷. A nova possibilidade estabelecida em Lisboa que permite ao AR poder expressar e defender a posição da UE no principal órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais, o Conselho de Segurança da ONU (artigo 34.º n.º 2 do TUE) também se nos afigura de uma enorme importância em termos de projecção da UE (e dos seus valores) no mundo. A UE, por ter sucedido à CE, participa

¹⁶⁵ Decisão do Conselho de 19 de Novembro de 1990, relativo à celebração do Acordo constitutivo do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento 90/674/CEE, JO L 372 de 31/12/1990.

¹⁶⁶ Decisão do Conselho de 22 de Novembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986/1994) 94/800/CE, JO L 336 de 23/12/1994.

¹⁶⁷ Resolução n.º 65/276, de 3/5/2011 da Assembleia Geral sobre a participação da União Europeia no trabalho das Nações Unidas.

também em órgãos ou estruturas permanentes criadas por acordos internacionais nos quais é parte contratante, como os acordos de associação previstos no artigo 217.º do TFUE. A UE desenvolve assim relações com organizações internacionais ao abrigo do disposto no artigo 220.º do TFUE, consoante tenha um estatuto de membro, observador, ou outro estatuto acordado.

9.- As dificuldades de uma Política Externa e de Segurança Comum

I.- Analisado o regime jurídico da PESC, importa tecer algumas considerações antes de concluirmos, e que se prendem com as dificuldades da PESC em projectar o poder da União na cena internacional.

A primeira dificuldade tem a ver com as diferentes visões que os Estados-membros têm entre si sobre os assuntos de política externa. A Grã-Bretanha permaneceu sempre profundamente atlantista e ligada aos Estados Unidos, sobretudo pelas ligações históricas e afectivas que unem ambos os países. A França sempre procurou, na senda da tradição gaulista, uma certa autonomia relativamente aos Estados Unidos. Porém, ultimamente, os dados parecem estar a modificar-se. O cepticismo britânico em relação à UE, mais pronunciado no partido conservador que hoje governa o país, não é do agrado dos Estados Unidos. Os Estados Unidos estão bem conscientes da relevância da UE, e como tal, consideram que um afastamento mais ou menos intenso da Grã-Bretanha da UE, em vez de lhe conferir força, enfraquece-a. A Grã-Bretanha enfrenta assim um dilema: por um lado, procura manter a soberania sobre algumas políticas chave como a sua própria política externa e de segurança. Os mais cépticos defendem uma menor integração europeia, e até mesmo os mais radicais defendem a retirada da União. Por outro lado, essa vontade de autonomia pode colocar em causa a relação especial e privilegiada que deseja continuar a manter com os Estados Unidos. A França, por sua vez, iniciou uma reaproximação aos Estados Unidos com o Presidente Nicolas Sarkozy, que voltou a integrar a França na estrutura militar integrada da NATO em 2009. Por outro lado, pretende manter o seu estatuto de potência política através de uma postura militar muito mais activa nos assuntos internacionais. Em 2011, por exemplo, liderou o processo de intervenção militar na Líbia, ao apresentar em conjunto com a Grã-Bretanha e o Líbano uma resolução¹⁶⁸ ao Conselho

¹⁶⁸ Resolução do Conselho de Segurança n.º 1973, de 17/3/2011, sobre a situação na Líbia.

de Segurança da ONU que permitisse proteger os civis e as áreas com população civil dos ataques de que vinham sendo alvo pelo regime de Muammar Kadhafi. Participou militarmente na operação antes e depois de a NATO assumir o comando da mesma. Tem procurado intervir também em cenários de grande volatilidade, como foi a intervenção militar no Mali em 2013, na sequência da aprovação de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU¹⁶⁹, e depois do próprio regime do Mali pedir a sua assistência militar, para fazer face a rebeldes islâmicos que operavam a partir do norte do país. Este protagonismo por parte da França tem sido saudado em Washington. Com efeito, os Estados Unidos pretendem que a Europa assuma mais responsabilidades pela segurança regional, incluindo nos seus vizinhos do norte de África. Esta sintonia actual entre os Estados Unidos e a França explica-se porque “*A França emergiu como o aliado europeu mais activo e determinado, no que diz respeito às questões de segurança*”.¹⁷⁰

A Alemanha, devido ao seu peso geográfico, demográfico, político, e sobretudo económico, encontra-se hoje no centro do poder na Europa. Tem assumido um enorme protagonismo desde a crise económica e financeira de 2008, e sobretudo, no âmbito da crise das dívidas soberanas de 2010, dos programas de assistência financeira aos países mais frágeis, da resolução da crise e em última instância da salvação do próprio euro. Devido aos traumas do passado mais recente, sobretudo com a catástrofe que a ascensão do nazismo e a Segunda Guerra Mundial representaram em termos de custos humanos, materiais, financeiros, económicos, e políticos, o seu desejo seria o de “*ser uma versão maior da Suíça: economicamente bem-sucedida, mas politicamente modesta*”.¹⁷¹ Não está particularmente interessada em participar em operações militares, como se constatou no caso da Líbia. Dos 15 membros do Conselho de Segurança da ONU, 10 votaram a favor, incluindo os Estados Unidos e todos os Estados da UE com assento nesse órgão: Portugal, enquanto membro não permanente, e como membros permanentes a França e a Grã-Bretanha. A Rússia e a China como membros permanentes abstiveram-se, assim como o Brasil e a Índia. O único Estado da UE que se absteve, não votando a favor, foi a

¹⁶⁹ Resolução do Conselho de Segurança n.º 2085, de 20/12/2012, sobre a situação no Mali.

¹⁷⁰ Teresa de Sousa, citando Charles Kupchan, “*“Bienvenu, monsieur le Président”*”, 16 de Fevereiro de 2014, Público.

¹⁷¹ *Special Report* da revista *The Economist*, de 15 de Junho de 2013, “*Europe’s reluctant hegemon*”, p. 3 a 20, p.6.

Alemanha. O seu representante declarou que “*decisões relativas ao uso da força militar são sempre extremamente difíceis de tomar...*”¹⁷²

Mas o mosaico de diferenças é bem mais amplo do que isso: países do sul como Portugal e Espanha mantêm relações privilegiadas com as suas anteriores colónias em África e na América do Sul, constituindo as mesmas um pólo em muitos aspectos alternativo ao espaço europeu. Países que fazem parte da NATO vêem nessa organização o seu principal escudo protector contra uma agressão armada, e outros países, nomeadamente a Áustria, a Finlândia, a Irlanda e a Suécia, que são países neutros, não fazem parte da NATO, e procuram manter a defesa como uma estrita competência nacional. Os países da Europa do centro e de leste, libertados do império soviético, mas que também sofreram os horrores do nazismo, como a Polónia, o que marca profundamente a sua identidade, têm as suas próprias prioridades e objectivos políticos, sendo certo que na sua maior parte são profundamente atlantistas, uma vez que estão gratos aos Estados Unidos pelo papel que tiveram na Guerra Fria. Por último, os Estados bálticos, que foram anteriores républicas soviéticas, procuram sobretudo salvaguardar a sua independência face ao colosso russo. Todos estes países procuraram integrar-se após a Guerra Fria em organizações ocidentais e democráticas como a UE, e a NATO.

As diferenças tão palpáveis entre os Estados-membros tornam a unidade de posições por vezes muito difícil ou até impossível. Mencionámos no primeiro capítulo a fractura que ocorreu na Europa por causa da Guerra do Iraque de 2003. Outro exemplo mais recente foi a votação na Assembleia Geral da ONU de uma resolução sobre o estatuto da Palestina¹⁷³, em que a fractura de posições foi significativa. Assim, ao lado dos Estados Unidos, que votaram contra a atribuição de estatuto de observador (e não membro) da ONU à Palestina, votou a República Checa. O Reino Unido, a Alemanha, a Holanda ou a Polónia por exemplo abstiveram-se, e a França e a Itália votaram a favor, juntamente com Portugal¹⁷⁴.

¹⁷² Nota Informativa do Departamento de Informação Pública da ONU, de 17/3/2011, relativa à Resolução n.º 1973 de 17/3/2011 do Conselho de Segurança, sobre a situação na Líbia, p. 3.

¹⁷³ Resolução n.º 67/19, de 4/12/2012 sobre o estatuto da Palestina nas Nações Unidas.

¹⁷⁴ E isto apesar de a UE fazer parte do quarteto (UE, Estados Unidos, Rússia, e ONU) que pretende facilitar as negociações entre palestinianos e israelitas. No entanto, os Estados Unidos continuam de longe a liderar o processo. A UE tem logrado cumprir importantes objectivos, sendo um dos principais parceiros comerciais de Israel e providenciando uma enorme ajuda económica à Autoridade Palestiniana, mas esses resultados a nível económico não se têm traduzido na prática numa grande influência política.

II.- A segunda dificuldade prende-se com o que constatou *Alexis de Tocqueville*¹⁷⁵ quando visitou os Estados Unidos no século XIX, ou seja, a existência de um sentimento nacional forte, o qual dava consistência à jovem federação.¹⁷⁶ Esta questão é particularmente importante porque os pais fundadores almejavam criar uma federação¹⁷⁷, a longo prazo, que englobasse uma política externa e de defesa única, a qual estaria a cargo de órgãos que representassem os interesses dos Estados, mas também dos cidadãos, para além de um chefe do executivo eleito pelos cidadãos, ou emanado das respectivas eleições legislativas. Sendo a UE um conjunto de nações, o sentimento de que fala o autor francês deve procurar-se num sentimento identitário com a Europa, numa identidade europeia. Esta identidade existe, não só pela nossa herança histórica e cultural comum, moldada pela filosofia grega, pelas instituições e pelo direito romanos, pelo Cristianismo, e pelo intenso contacto com outros povos e culturas, no qual Portugal foi pioneiro, mas também pelos valores partilhados e que o TUE reproduz logo no seu artigo 2º. Mas essa identidade europeia pode não ser suficiente para secundarizar a identidade nacional, a identidade de nações como Portugal que existem há mais de 8 séculos. Acresce que a nossa herança comum também é, infelizmente, uma herança de violência, ódios, massacres e ressentimentos terríveis. Pelo que as divisões que se constata na PESC são compreensíveis. Talvez a globalização e o tempo levem este projecto para o caminho de uma maior integração, e em última instância para o federalismo, mas por enquanto, parece-nos prematuro equacionar esse cenário, até pelo cepticismo europeu de alguns países como a Grã-Bretanha e de alguns sectores muito significativos das sociedades europeias, o qual foi agravado pela crise económica e financeira de 2008, e a crise das dívidas soberanas de 2010¹⁷⁸. Vamos de seguida concluir este capítulo.

¹⁷⁵ Na sua obra “*De la Démocratie en Amérique*”, 1835-1840, à qual fazem referência *Jean Weydert* e *Sophie Bérout*, *Le Devenir de l’Europe*, 1997, edição portuguesa em 2002, Porto, Ambar, a p. 77, e que passamos a citar: “Para o autor de “*De la Démocratie en Amérique*” (1835-1840), a existência de um sentimento nacional forte era, sem dúvida, o que dava a indispensável consistência ao sistema federativo americano”.

¹⁷⁶ Os Estados federados tinham uma cultura e uma língua comum, o que desde logo facilitou em muito a construção de uma federação.

¹⁷⁷ Note-se que para a generalidade da doutrina a UE não é nem uma organização internacional do tipo clássico, seja de cooperação seja de integração, nem uma confederação, nem uma federação, embora tenha elementos e traços de todas elas. Na realidade acaba por ser uma construção original e única.

¹⁷⁸ A propósito do cepticismo britânico (o qual é mais ou menos intenso consoante se trate do Partido Conservador ou do Partido Trabalhista), sugere-se a leitura do artigo de opinião de *Alan Sked*, fundador do Partido UKIP (“United Kingdom Independence Party”), “*A União Europeia é uma experiência falhada*”, *Os Caminhos da Europa*, Ano de 2014, n.º 3, *Revista XXI-Ter opinião*, p. 54 a 61, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, no qual o autor defende a retirada da Grã-Bretanha, e a própria cessação da UE. Entre as críticas que o autor formula está a total falta de influência nas questões mundiais, o que desde logo nos

10.- Conclusões

I.- O Tratado de Lisboa veio suprimir os pilares anteriores ao estabelecer que a União se substitui e sucede à CE, e ao atribuir-lhe personalidade jurídica, tornando-a então num ente único. No entanto, formalmente não unificou ambos os anteriores Tratados TUE e TCE, e manteve a PESC inserida no TUE à parte de quase todas as outras políticas da União, incluindo o anterior terceiro pilar que se comunitarizou (salvo alguns desvios), e as outras políticas que agora se integram no macro-domínio da acção externa da União. Se em relação a essas políticas se aplica o processo legislativo ordinário e o método comunitário com todas as suas características, a PESC permaneceu eminentemente intergovernamental. Neste domínio, não podem ser adoptados actos legislativos. A Comissão e o Parlamento Europeu têm um papel secundário quando comparado com o papel que desempenham em relação às outras políticas da União. Os verdadeiros e únicos decisores são os órgãos que representam os interesses individuais de cada Estado-membro, o Conselho e o Conselho Europeu, os quais deliberam em regra por unanimidade. O TJ detém uma jurisdição limitada. Acresce que os Estados-membros quiseram manter a sua autonomia em relação às suas próprias políticas externas e de segurança, pelo que princípios como o da subsidiariedade e o da preempção não se aplicam à PESC, apesar de a mesma ser uma competência partilhada entre a União e os Estados-membros. A cláusula de flexibilidade também não se aplica à PESC, nem os processos de revisão simplificados de forma relevante.

II.- Ainda assim, a supressão dos pilares teve algumas consequências, e a PESC assume alguns traços comunitários. As decisões obrigatórias em todos os seus elementos são o instrumento de direito derivado por excelência da PESC. Várias obrigações decorrem dos Tratados, reforçadas pela aplicação do princípio da cooperação leal previsto nas disposições comuns do TUE. Alguns mecanismos de flexibilidade como a abstenção construtiva, a maioria qualificada e a *cláusula passerelle* estão previstos no âmbito do

parece exagerado. Já *Nicolas Berggruen e Nathan Gardels*, no seu texto de opinião “*The Next Europe, Toward a Federal Union*” Julho/Agosto de 2013, *Foreign Affairs*, p. 134 a 142, defendem acesamente o federalismo, considerando que se trata de uma questão “urgente” que deve ser resolvida em alguns anos, e que permitiria salvar a Europa da falta actual de competitividade, bem como fazê-la beneficiar com a globalização, para além de lhe imprimir maior legitimidade democrática. A política externa e a defesa passariam a ser políticas supranacionais.

processo de decisão, para aligeirá-lo e tornar a PESC mais eficaz. O regime dos acordos internacionais e das cooperações reforçadas no âmbito da PESC integram o respectivo regime comum previsto no TFUE, entre outros exemplos.

III.- Mas se “*com uma mão se dá, com a outra mão também se retira*”. Por exemplo, não é possível intentar uma acção de incumprimento contra um Estado-membro que não cumpra uma obrigação no âmbito da PESC, ou o princípio do primado não tem plena aplicação porque o juiz nacional nem sequer pode colocar questões prejudiciais sobre a validade de um acto da União ao TJ (a não ser para fazer observar o artigo 40.º do TUE). Se a maioria qualificada se encontra prevista, diz respeito a excepções, não podendo a *cláusula passerelle* aplicar-se a decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. Um único Estado-membro, alegando razões de política nacional, pode impedir a votação por maioria qualificada. A própria abstenção construtiva, a qual visa facilitar o processo de decisão, se for exercida por um certo número de Estados-membros e por uma certa percentagem da população da União, impede que a decisão seja adoptada. As cooperações reforçadas e os acordos internacionais estão sujeitos a um regime próprio dentro do regime comum, e por aí adiante.

IV.- Ainda assim, algumas inovações de grande importância foram efectuadas em Lisboa, na tentativa de imprimir maior visibilidade, coerência e eficácia à PESC, e a toda a acção externa da União, que se encontra doravante sujeita a um conjunto de princípios e objectivos comuns. Destaca-se em especial a criação do cargo de AR e a criação do SEAE. Apesar das fragilidades apontadas, nomeadamente a múltipla representação da União, o que apenas pode gerar alguma confusão junto dos interlocutores externos da mesma, o AR tem a seu cargo uma enorme panóplia de funções, antes dispersas por diversas pessoas e agora concentradas em uma só, que podem efectivamente ajudar a projectar a União no mundo, com coerência e eficácia. A criação do SEAE, que pretende ser um embrião de uma futura diplomacia europeia, congregando funcionários da União e dos serviços diplomáticos nacionais, todos ao serviço da União, também é muito positiva.

V.-A questão que se coloca é se estas efectivas melhorias são suficientes para colmatar as deficiências da PESC, relacionadas com um intergovernamentalismo

exacerbado. Esse intergovernamentalismo manifesta-se sobretudo no peso do processo de tomada de decisão decorrente da regra da unanimidade, na pouca participação de órgãos supranacionais cujo objectivo é representarem o interesse geral da União e os seus cidadãos, na ausência de uma efectiva fiscalização por parte do TJ dos actos da União e dos Estados-membros, a não ser em casos muito limitados, e na relutância constante em deixar que a PESC se comunitarize ou ceda a desvios comunitários através de cláusulas de salvaguarda e especificidades próprias.

Subjacente a este regime deficitário está o arreigamento dos Estados à sua identidade nacional, cultura, tradição, história, laços com outras regiões do mundo, dos quais não pensam abdicar na definição do que poderia ser uma política externa e de segurança verdadeiramente comum.

Em questões de interesse geral, a União, socorrendo-se da identidade europeia dos Estados-membros, nomeadamente dos valores por todos partilhados, tem logrado alguns êxitos, entre os quais: a instauração de medidas restritivas a pessoas e a entidades relacionadas com a prática de crimes, nomeadamente com o terrorismo; acordos históricos no Médio-Oriente; as relações que mantém com os actores globais mais importantes, através de parcerias que incluem assuntos económicos, mas também um diálogo político sobre assuntos bilaterais, regionais e globais; e o papel que joga em organizações internacionais, nomeadamente na ONU, onde pode expressar e defender posições comuns, quer na Assembleia Geral quer no próprio Conselho de Segurança¹⁷⁹.

Porém, em questões de extrema relevância não tem conseguido por vezes essa unidade tão desejável. Os Estados-membros não abdicaram, aliás, da sua autonomia na prossecução das respectivas políticas externa e de segurança. Assim, o sistema está de tal forma moldado que só uma profunda vontade política pode atenuar estas deficiências. Isso sucede, por exemplo, quando apesar da regra da unanimidade, decisões são tomadas. Por outro lado, também compete aos Estados-membros aproveitar as potencialidades dos Tratados, como as cooperações reforçadas, no sentido de adoptarem decisões que de outra forma não poderiam ser adoptadas. No próximo capítulo vamos analisar outra vertente fundamental da PESC, a PCSD, a fim de podermos retirar as nossas conclusões gerais finais.

¹⁷⁹ Note-se que em relação à reforma da ONU, os Estados-membros não têm logrado desenvolver uma abordagem comum, devido a divergências como o facto de a Alemanha pretender ocupar um lugar de membro permanente no Conselho de Segurança, de acordo com o seu estatuto de potência económica e política neste século, e outros Estados como a Itália se opõem.

Capítulo III.- A Política Comum de Segurança e Defesa no Tratado de Lisboa

11.- A nova Política Comum de Segurança e Defesa- traços gerais

I.- Durante a Guerra Fria a derradeira ameaça aos Estados europeus era um potencial ataque armado por parte da União Soviética, estando a sua defesa colectiva assegurada pela NATO, cujo papel era vital para a segurança na Europa. Com o colapso do império soviético, o cenário modificou-se totalmente. A ameaça soviética desapareceu, os Estados Unidos retiraram grande parte das suas tropas da Europa ocidental, e os europeus viram-se confrontados com conflitos regionais dentro da própria Europa, na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo. A partir dessa altura foram tomando cada vez mais consciência de que necessitavam de poder fazer face a este tipo de conflitos, os quais ameaçavam a sua segurança. Como é hoje reconhecido globalmente, nomeadamente no seio da ONU, um conflito interno num determinado país pode ameaçar a segurança regional ou até global, não só porque pode expandir-se para lá das suas fronteiras, como colocar problemas ao nível do fluxo de refugiados, entre outras implicações gravosas.

Por outro lado, a UE, criada em Maastricht, também almejava crescer politicamente, num cenário dominado pela globalização e pela emergência de novas potências como a China, a Índia, o Brasil ou a Rússia, para além do papel de superpotência que os Estados Unidos ocuparam no planeta a partir do momento em que o seu grande e perigoso adversário, a União Soviética, ruiu como um castelo de cartas. Só assim a UE não seria remetida a uma irrelevância estratégica nos assuntos internacionais.

II.- Foi a partir da histórica Cimeira de Saint-Malo em 1998 que a União começou verdadeiramente a dar os primeiros passos no sentido de conceber e concretizar uma política de segurança e defesa. O objectivo era o de ter uma capacidade de agir, de forma autónoma, a fim de realizar as Missões de Petersberg previstas no Tratado de Amesterdão, nomeadamente através de forças militares credíveis. Não se procurou substituir a NATO no seu papel determinante de defesa do território dos aliados europeus, o qual perdura até hoje, nem duplicar desnecessariamente tarefas e concorrer com a NATO, a qual também se ocupa da gestão de crises, mas sim permitir à União poder contribuir para a paz e a

segurança internacionais e dessa forma poder projectar os seus valores e defender os seus interesses¹⁸⁰.

Desde essa altura, foram sendo criadas estruturas importantes. Foi estabelecido um “*Headline Goal*” para 2003: a criação de uma Força Europeia de Reacção Rápida. Os Estados-membros deveriam ser capazes de até 2003, colocar em acção, num prazo de 60 dias, e manter pelo menos durante um ano, um grupo de 60 000 militares capazes de levar a cabo as referidas missões. Esta força deveria ser auto-suficiente, em termos de comando, capacidades de controlo e informação, logística, outros serviços de apoio, e elementos aéreos e navais¹⁸¹. Da mesma forma, relativamente à gestão civil das crises, foi estabelecido um “*Headline Goal*” para 2003: os Estados-membros deveriam ser capazes de até 2003, providenciar 5000 polícias para realizar tarefas no âmbito das Missões de Petersberg. Em 30 dias, deveriam ser capazes de juntar até 1000 polícias. Foram ainda definidas quatro áreas prioritárias no que se refere à componente civil das missões que a UE podia levar a cabo, a área do Estado de direito, da administração civil, da protecção civil e da polícia¹⁸².

Por outro lado, foram estabelecidos os princípios que devem reger as consultas com a NATO, bem como as modalidades da relação entre a UE e a NATO, a fim de permitir uma cooperação entre ambas as entidades na resposta militar a crises¹⁸³. Foi ainda decidido criar órgãos políticos e militares permanentes: o COPS, o Comité Militar da União Europeia, e o Estado-Maior da União Europeia¹⁸⁴.

Finalmente, o Conselho de Ministros em Maio de 2004 traçou um novo “*Headline Goal*” para 2010, prevendo-se até essa data a formação de “*Battle Groups*”, ou seja, agrupamentos tácticos de 1500 tropas formadas quer por um país, quer por um conjunto de países, que pudessem ser mobilizadas e destacadas para uma missão no exterior em menos de 15 dias, os quais já estão operacionais desde 2007.

¹⁸⁰ Veja-se a este propósito as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Colónia, de 3 e 4 de Junho de 1999.

¹⁸¹ Conselho Europeu de Helsínquia, de 10 e 11 de Dezembro de 1999, Conclusões da Presidência.

¹⁸² Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, de 19 e 20 de Junho de 2000, Conclusões da Presidência.

¹⁸³ Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, de 19 e 20 de Junho de 2000, Conclusões da Presidência.

¹⁸⁴ Conselho Europeu de Nice, de 7 a 9 de Dezembro de 2000, Conclusões da Presidência.

III.- A UE também desenvolveu pela primeira vez uma Estratégia Europeia em matéria de Segurança¹⁸⁵ em 2003, onde identificou as principais ameaças no século XXI, o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Considerou a proliferação de armas de destruição maciça como a maior ameaça de todas, sobretudo se adquiridas por grupos terroristas, e os conflitos regionais como tendo um impacto directo ou indirecto nos interesses europeus, sobretudo em zonas mais próximas como o Médio-Oriente. E registou pertinentemente a mudança geoestratégica verificada no pós-Guerra Fria, ou seja, a ameaça da invasão deu lugar a ameaças que se situam no exterior. Por outro lado, considerou que as novas ameaças devem ser combatidas com vários instrumentos, quer de carácter militar, quer de carácter civil. Por exemplo a luta contra o terrorismo pode implicar a conjugação de meios policiais, judiciais, militares e outros. Em 2008, voltou a actualizar a sua Estratégia de Segurança¹⁸⁶, identificando desta feita novas ameaças, para além das ameaças identificadas em 2003. Essas ameaças são, de acordo com o referido documento, a segurança cibernética, a segurança energética, crucial para a Europa, uma vez que o documento prevê que em 2030, 75% do petróleo e do gás que a UE consome deva ser importado de um número limitado de países, alguns dos quais ameaçados pela instabilidade, e a pirataria, um crime organizado que se revela essencial combater, uma vez que 90% do comércio actual se faz por via marítima.

IV.- Acresce que, desde a primeira missão militar realizada pela UE, em 2003, operação CONCORDIA, na Macedónia, onde cerca de 400 militares foram colocados para supervisionar a implementação de um acordo de paz, até 2009, foram realizadas mais de vinte missões, sobretudo nos Balcãs e em África. Por exemplo, a UE conduziu missões militares na República Democrática do Congo¹⁸⁷ ou na Bósnia-Herzegovina¹⁸⁸, missões de

¹⁸⁵ Relatório “Uma Europa Segura num Mundo melhor- Estratégia Europeia em matéria de Segurança”, apresentado pelo Secretário-Geral/Alto Representante Javier Solana ao Conselho Europeu de Bruxelas de 12 e 13 de Dezembro de 2003.

¹⁸⁶ “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança- Garantir a Segurança num Mundo em Mutação”, apresentado pelo Secretário-Geral/Alto Representante Javier Solana ao Conselho Europeu de Bruxelas de 11 e 12 de Dezembro de 2008.

¹⁸⁷ Operação ARTEMIS, 2003, a fim de contribuir para a estabilização das condições de segurança e a melhoria das condições humanitárias.

¹⁸⁸ Operação ALTHEA, 2004, a fim de assegurar a implementação dos acordos de paz de Dayton, e contribuir para a estabilização das condições de segurança.

carácter misto, e de carácter civil, nomeadamente no Iraque¹⁸⁹. As missões de carácter civil foram as mais numerosas.¹⁹⁰

V.- Em suma, a UE ao longo dos anos desenvolveu uma Estratégia de Segurança e criou estruturas civis e militares. Foi deixando assim a sua marca na área da defesa e da segurança a nível global. Foi neste contexto que em Lisboa se decidiu criar uma secção própria para abarcar as questões da segurança e da defesa, e atribuir uma designação mais marcante àquela que vinha sendo chamada a “Política Europeia de Segurança e Defesa”, a PESD. Assim, a PESD deu origem a uma “Política Comum de Segurança e Defesa”, (Secção 2, Capítulo 2, Título V do TUE), não apenas por uma questão de semântica, mas para espelhar através desta nova designação o reforço das componentes da segurança e da defesa que o Tratado de Lisboa quis imprimir à União.

VI.- O artigo 42.º n.º 1 do TUE estabelece que a PCSD faz parte integrante da PESC, ou seja, não se trata de uma política autónoma. Com efeito, obedece às regras comuns da PESC e às suas regras e especificidades próprias, visando servir a política externa da União. A PCSD garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares fornecidos pelos Estados-membros, nomeadamente forças multinacionais que os Estados-membros tenham constituído entre si (artigo 42.º n.º 1 e n.º 3 do TUE). Desde logo, o que resulta desta disposição é que a PCSD não se apoia em meios próprios, mas sim em meios fornecidos pelos Estados-membros.

A União pode empregar estes meios em missões no exterior, a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da CONU (artigo 42.º n.º 1 do TUE).

A PCSD destina-se assim, sobretudo, à realização de missões no exterior do território da União, para, e sempre de acordo com os princípios da CONU, efectuar missões que vão desde uma intensidade mais leve, como o aconselhamento e assistência em matéria militar, até uma intensidade mais elevada, como a utilização de forças de combate para

¹⁸⁹ Operação EUJUST LEX, 2005, a fim de melhorar o sistema de justiça criminal, treinando polícias, juízes, procuradores e funcionários dos serviços penitenciários, sobretudo na área da investigação criminal.

¹⁹⁰ Para uma completa gama das missões realizadas pela UE veja-se, entre outros, *Jean-Claude Piris, The Lisbon Treaty, a Legal and Political Analysis, 2010, Cambridge, Cambridge University Press, a p. 269 e seg.*, e também o *site* do SEAE, com a lista das missões completadas, as que ainda estão em curso, e *links* para a respectiva *homepage* de cada missão.

restabelecer a paz. Não se trata assim de a União ter uma defesa comum, assente num exército comum, obedecendo a uma autoridade política única¹⁹¹, e ao qual competiria responder a um ataque armado no território da União.

VII.- Com efeito, o artigo 42.º n.º 2 do TUE prevê que a PCSD inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União, o que já sucede quando são empregues meios militares em qualquer tipo de operação, mas não estabelece uma defesa comum. A PCSD “conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida. Neste caso, o Conselho Europeu recomendará aos Estados-membros que adotem uma decisão nesse sentido, em conformidade com as respectivas normas constitucionais”.

Alguns autores consideram que esta é uma obrigação de resultado, ao contrário do anterior artigo 17.º n.º 1 do TUE que apenas previa que a definição gradual de uma política de defesa comum poderia conduzir a uma defesa comum¹⁹². No entanto, não nos parece que seja o caso. O que a norma visa manifestar é que quando os Estados-membros decidirem passar ao grau mais avançado de uma defesa comum, então ela sucederá. Mas para isso é necessário que o exigente procedimento previsto no artigo 42.º n.º 2 do TUE (unanimidade do Conselho Europeu e adopção de uma decisão nos Estados-membros de acordo com as suas respectivas normas constitucionais nesse sentido) se concretize.

VIII.- Por outro lado, a PCSD não poderá afectar nem o carácter específico da política de segurança e defesa de certos Estados-membros, ou seja, o estatuto de neutralidade da Irlanda, Suécia, Áustria¹⁹³ e Finlândia, nem as obrigações decorrentes do

¹⁹¹ É esta a definição de uma defesa comum dada por *Henri Bentégeat*, “*Quelles aspirations pour la défense européenne?*”, *Quelle défense européenne en 2020?*, 2010, sob a direcção de *Álvaro de Vasconcelos*, p. 111 a 122, Paris, *Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne*, a p. 113.

¹⁹² Neste sentido, *Maria José Rangel de Mesquita*, *A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, 2011, Coimbra, *Edições Almedina*, p. 416.

¹⁹³ Veja-se a este propósito o texto de *Gerhard Hafner*, “*La Neutralité Permanente de l'Autriche et le Traité de Lisbonne*”, *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l'Union Européenne?* 2009, organização de *E.Brosset*, *C.Chevallier-Govers*, *V.Edjaharian*, e *C.Schneider*, *Bruxelles, Bruylant*, p. 313 a 337, em que o autor explica o que significa o estatuto de neutralidade da Áustria. Nos termos da sua Constituição, a Áustria declara a sua neutralidade permanente, e compromete-se defender-se sózinha de qualquer ataque. Não participará em nenhuma aliança militar, nem aceitará a instalação de bases militares estrangeiras no seu território. No entanto, o autor salienta que a sua neutralidade não colide com a realização das Missões de Petersberg, uma vez que as mesmas são entendidas como uma manifestação de “solidariedade”, e aliás a Áustria tem sido uma participante activa nessas missões, incluindo as de carácter militar.

Tratado do Atlântico Norte para os Estados que vêm a sua política de defesa comum realizada no quadro da NATO. Será ainda compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito.

Em relação ao estatuto de neutralidade de alguns Estados a PCSD deve respeitar as traves mestras dessa neutralidade, ou seja, a defesa do seu território deve ser deixada na estrita soberania do Estado neutro, o Estado neutro não deve participar em alianças militares nem em conflitos armados, e não deve aceitar bases militares estrangeiras no seu território. Desde logo, esse estatuto não lhe impede de participar nas Missões de Petersberg, mesmo as de carácter militar mais intensas, se as mesmas forem por exemplo vistas sob o prisma da solidariedade, como sucede na Áustria. Mas já impede que, a menos que o Estado neutro altere o seu estatuto, o mesmo vote no seio do Conselho Europeu a favor de uma defesa comum ou adopte uma decisão de acordo com as suas normas constitucionais nesse sentido.

O respeito pelas obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte decorreria sempre do artigo 351.º do TFUE¹⁹⁴, mas mesmo para os Estados que aderissem à NATO depois de terem aderido à União, esse mesmo respeito seria obrigatório para a União uma vez que é o próprio Tratado que a obriga a isso. Mas o Tratado não estabelece apenas um dever de respeito pelas obrigações a que estão sujeitos os Estados-membros que façam parte da NATO, estabelece também uma obrigatoriedade de compatibilização com a política de segurança e defesa adoptada pela NATO. O Tratado deixa assim bem claro que a PCSD não pretende prosseguir uma política que possa ser contrária à que é prosseguida pela NATO, o que não se afigura provável, uma vez que ambas as organizações defendem os mesmos valores e seguem os mesmos princípios: liberdade, democracia, respeito pelos direitos do homem, Estado de direito, e respeito pelos princípios da CONU¹⁹⁵.

IX.- Por último, e para terminar este enquadramento geral, o processo de tomada de decisão na PCSD opera da seguinte forma: a iniciativa parte sempre de um Estado-membro ou do AR, e o AR pode propôr em conjunto com a Comissão o recurso aos meios nacionais

¹⁹⁴ O qual estabelece que as disposições dos Tratados não prejudicam os direitos e obrigações decorrentes de convenções concluídas antes de 1 de Janeiro de 1958, ou em relação aos Estados que aderem à Comunidade, anteriormente à data da respectiva adesão.

¹⁹⁵ Veja-se o Preâmbulo e o artigo 1.º do Tratado do Atlântico Norte, bem como o Conceito Estratégico da NATO adoptado pelos chefes de Estado e de governo na Cimeira da Nato de Lisboa a 19 e a 20 de Dezembro de 2010, ponto 6, bem como os artigos 2.º e 21.º n.º 1 do TUE.

e aos instrumentos da União na concretização da PCSD. As deliberações são sempre tomadas por unanimidade pelo Conselho (artigo 42.º n.º 4 do TUE). Porém, existem raras exceções a esta regra (artigos 45.º n.º 2, 46.º n.º 2, n.º 3, n.º 4 e n.º 5 do TUE). Aplica-se a regra da abstenção construtiva (artigo 31.º n.º 1 do TUE), que é uma disposição comum e que não é expressamente afastada no âmbito da PCSD. Assim, se um Estado não quiser participar numa operação militar da UE, como deve proceder? Pode votar contra a decisão e essa operação não se realiza. Pode votar a favor de uma decisão cujas regras de execução não o incluem nos Estados-membros participantes (artigos 31.º n.º 1, 42.º n.º 4 e 43.º n.º 2 do TUE). Ou pode abster-se, seja de forma construtiva ou não (artigos 31.º n.º 1 e 42.º n.º 4 do TUE). No primeiro caso, a decisão não lhe é aplicável, no segundo caso, é-lhe aplicável com todas as consequências daí decorrentes, nomeadamente a da sua possível participação na operação, se assim tiver sido decidido. Relativamente à sua participação financeira, a regra será a de que deverá sempre participar nos custos operacionais da operação, a não ser que se tenha absterido construtivamente. Nesse caso a decisão não lhe é aplicável, e ele por conseguinte, não é obrigado a contribuir para ela (artigo 41.º n.º 2 do TUE). O Tratado de Lisboa veio, entretanto, estabelecer um conjunto de instrumentos inovadores no âmbito da PCSD.

12.- Os novos instrumentos da Política Comum de Segurança e de Defesa criados em Lisboa

12.1.- As Missões de Petersberg actualizadas e outras missões

I.- O Tratado de Lisboa actualizou as Missões de Petersberg, tal como previstas no anterior artigo 17.º n.º 2 do TUE, acrescentando, para além das missões humanitárias e de evacuação, das missões de manutenção da paz e das missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz, as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e as operações de estabilização no termo dos conflitos (artigo 42.º n.º 1 e 43.º n.º 1 do TUE).

As Missões de Petersberg actualizadas também contêm uma nova dimensão, face a uma das maiores ameaças deste século, desde o 11/9/2001, o terrorismo, nomeadamente o

terrorismo islâmico. Todas as missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, nomeadamente mediante apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território, por exemplo, através da formação de unidades de polícia anti-terrorista (artigo 43.º n.º 1 do TUE).

II.- O Conselho adopta as decisões relativas a este tipo de missões definindo o seu objectivo e âmbito, bem como as respectivas regras gerais de execução. O AR, sob a autoridade do Conselho, e em estreito e permanente contacto com o COPS, vela pela coordenação dos aspectos civis e militares das missões (artigo 43.º n.º 2 do TUE). No quadro dessas decisões, o Conselho pode confiar a execução de uma missão a um grupo de Estados que o desejem e que disponham das capacidades necessárias para tal. Neste caso, a missão é conduzida de forma um pouco mais autónoma das estruturas da PCSD, devendo no entanto os Estados-membros em causa acordar entre si a gestão da missão em associação com o AR, e informar periodicamente o Conselho acerca da fase em que a missão se encontra, por iniciativa própria ou a pedido de outro Estado-membro. Os Estados-membros participantes devem ainda comunicar imediatamente ao Conselho quaisquer consequências importantes que a sua realização acarrete ou quaisquer alterações que se imponham quanto ao objectivo, ao âmbito ou às regras da missão, definidos pelas decisões referidas no n.º 1 do artigo 44.º do TUE. Neste caso, o Conselho adoptará as decisões necessárias (artigo 44.º do TUE).

Este tipo de missões é muito diversificado e permite à UE projectar algum do seu poder no globo, sobretudo na área dos Balcãs e em África, onde tem desenvolvido a maior parte destas missões. As operações de restabelecimento da paz por regra envolvem o uso da força, e as operações de estabilização no termo dos conflitos são geralmente missões da manutenção da paz reforçadas. As missões de manutenção da paz normalmente destinam-se por exemplo a supervisionar com tropas um cessar-fogo e a força só é justificada em legítima defesa. Podem abranger ainda muitos outros aspectos, nomeadamente de carácter civil, como a mediação de acordos políticos ou o apoio à realização de eleições. As missões de estabilização no termo dos conflitos não só envolvem elementos de reconstrução dos Estados, como elementos de imposição pela força, se necessário, de certos deveres. Um bom exemplo deste tipo de missão é aquela que a NATO desenvolve actualmente no Afeganistão, a ISAF, desde 2003. Apesar do regime liderado pelos talibãs

ter sido deposto pela força pelos Estados Unidos e substituído por um regime democraticamente eleito, a verdade é que a situação pós-conflito não melhorou, e a NATO tem desde então estado envolvida em intensos combates contra os “insurgentes”, na sua missão de assegurar a segurança em todo o território.

O facto de a UE estar disponível para se envolver em missões deste tipo, nomeadamente as de intensidade mais forte, como as missões de restabelecimento da paz e de estabilização no termo dos conflitos, as quais podem envolver a perda de vidas humanas, é muito meritório e ambicioso do ponto de vista político. Com efeito, não haverá maior credibilidade internacional do que aquela que resulta da colocação em risco da vida de nacionais da UE, em zonas por vezes longínquas e altamente voláteis em termos de segurança.

Acresce que a UE dispõe de uma formidável mais-valia, quando comparada com outras organizações, nomeadamente a NATO, e que se traduz na possibilidade de usar vários instrumentos, de cariz militar ou civil. Relativamente ao instrumento de cariz civil, tem desenvolvido um intenso trabalho, sobretudo nas áreas da reforma do sector da segurança interna (aparelho policial), do Estado de direito (aparelho policial, judicial, e administrativo), e do controlo das fronteiras. Se acrescentarmos a estes aspectos as suas outras políticas, como a política de ajuda ao desenvolvimento, por exemplo, constatamos a grande panóplia de instrumentos de carácter civil de que pode fazer uso em situações de gestão de crises. Como refere *Nicole Gnesotto*, “*A União assegura que o conjunto de meios não militares da gestão de crises, ajuda à reconstrução, ajuda humanitária, ajuda ao desenvolvimento, aconselhamento jurídico para a reforma das instituições locais, pode ser paralelamente mobilizado na sequência de uma intervenção puramente militar*”.¹⁹⁶

III.- Ilustraremos de seguida a acção da União em duas missões muito recentes: a operação de carácter civil EUPOL AFEGANISTÃO¹⁹⁷, operacional desde 2007 e cujo mandato foi estendido até 31 de Dezembro de 2014. A mesma destina-se a, entre outras funções, prestar assistência ao governo do Afeganistão na concretização da reforma

¹⁹⁶ *Nicole Gnesotto “La nécessité de l’Europe stratégique”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 25 a 37, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne, a p. 27.*

¹⁹⁷ Acção Comum 2007/396/PESC do Conselho de 30 de Maio de 2007, sobre a Missão de Polícia da União Europeia no Afeganistão (EUPOL AFEGANISTÃO) 2007/396/PESC, JO L 139 de 31/5/2007, alterada pela Acção Comum 2010/279/PESC do Conselho de 18 de Maio de 2010, JO L 123 de 19/5/2010, e pela Acção Comum 2013/240/PESC do Conselho de 27 de Maio de 2013, JO L 141 de 28/5/2013.

institucional do Ministério do Interior e no desenvolvimento e execução coerente de políticas e estratégias no sentido de assegurar mecanismos de policiamento civil sustentáveis e eficazes, em especial no que diz respeito à Polícia Civil Uniforme Afegã, e à Polícia Judiciária Afegã (artigo 3.º n.º 1 al. a) e al. c) da Decisão 2007/396/PESC). A missão é constituída por uma estrutura que integra um Chefe de Missão, o qual assume a responsabilidade e exerce o comando e o controlo da missão no teatro de operações (artigo 6.º n.º 1 da Decisão 2007/396/PESC), por uma componente policial, de “Estado de direito”, de formação, de terreno e de apoio à missão, por gabinetes locais fora de Cabul, para além do Quartel-General em Cabul, e por um elemento de apoio em Bruxelas (artigo 4.º n.º 1 da Decisão 2007/396/PESC). O Comandante da Operação Civil, a quem reporta o Chefe de Missão, é o Director da Capacidade Civil de Planeamento e Condução, estrutura integrada no SEAE, e compete-lhe, sob o controlo político e a direcção estratégica do COPS, e sob a autoridade geral do AR, exercer o comando e o controlo da missão a nível estratégico. Assegura a execução adequada e efectiva das decisões do Conselho, assim como das decisões do COPS, designadamente através de instruções no plano estratégico dirigidas ao Chefe de Missão (artigo 5.º n.º 1, n.º 2 e n.º 3 da Decisão 2007/396/PESC). Uma das tarefas essenciais que tem desempenhado a missão é a da luta contra a corrupção, um flagelo no Afeganistão, que ameaça destruir por dentro todo o aparelho democrático, nomeadamente através da formação fornecida às unidades de polícia anti-corrupção.

Outra missão muito recentemente lançada, de carácter militar, é a EUTM SOMÁLIA¹⁹⁸, operacional desde 2010 e cujo mandato termina em 31 de Março de 2015. Trata-se de uma missão cujo principal objectivo é o de contribuir para a criação e o reforço das Forças Armadas Nacionais da Somália, sendo projectada na Somália e também no Uganda, por razões de segurança (artigo 1.º da Decisão 2010/96/PESC). O Comité Militar da União assegura a supervisão da execução da missão conduzida sob a responsabilidade do Comandante da UE, e o COPS, sob a responsabilidade do Conselho e do AR exerce o controlo político e a direcção estratégica da missão, sendo informado periodicamente pelo Presidente do Comité Militar sobre a sua condução (artigos 5.º n.º 1 e n.º 3, e 6.º n.º 1 da

¹⁹⁸ Acção Comum 2010/96/PESC do Conselho de 15 de Fevereiro de 2010, relativa a uma Missão Militar da União Europeia que tem em vista contribuir para a formação das Forças de Segurança da Somália (EUTM SOMÁLIA) JO L 44 de 19/2/2010, alterada pela Acção Comum 2011/483/PESC do Conselho de 28 de Julho de 2011, JO L 198 de 30/7/2011, pela Acção Comum 2012/835/PESC do Conselho de 21 de Dezembro de 2012, JO L 357 de 28/12/2012, e pela Acção Comum 2013/44/PESC do Conselho de 22 de Janeiro de 2013, JO L 20 de 23/1/2013.

Decisão 2010/96/PESC). A missão tem treinado soldados, especialistas militares e formadores, nas áreas da polícia militar, cooperação militar e civil, serviços secretos, comandos de operações, engenharia de combate, direito internacional humanitário, direitos humanos, e a protecção de civis.

IV.- Por último, o Tratado prevê ainda que o Conselho possa confiar a realização de uma missão a um grupo de Estados-membros a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses, realização essa que se regerá pelo disposto no artigo 44.º do TUE (artigo 42.º n.º 5 do TUE). Parece-nos que este tipo de missão será qualquer uma que não se enquadre nas Missões de Petersberg em específico, visto que todas as missões da União devem ter por objectivo salvaguardar os valores e interesses da União (artigo 21.º n.º 2 do TUE). Um exemplo que se nos configura como possível é o de a União executar a cláusula de assistência mútua prevista no artigo 42.º n.º 7 do TUE em conjunto, ou seja, o Conselho confiar a um grupo de Estados membros a missão de defender o Estado membro alvo da agressão armada. Iremos de seguida abordar mais esta nova inovação do Tratado de Lisboa.

12.2. - A cláusula de assistência mútua

O artigo 42.º n.º 7 do TUE prevê que, se um Estado-membro vier a ser alvo de uma agressão armada no seu território, os outros Estados-membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da CONU. Porém, tal não afectará o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-membros. E os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da NATO, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar. Desde logo, trata-se de uma cláusula de defesa colectiva, no sentido em que obriga, se o Estado agredido assim o quiser, os outros Estados a prestarem-lhe auxílio, dentro das suas possibilidades, por todos os meios, inclusive por meios militares. Não deixa de ser uma novidade importante, uma vez que não existe actualmente uma defesa comum na União Europeia. Esta cláusula poderia ser o primeiro passo para se caminhar efectivamente nesse sentido. No entanto, a cláusula encontra-se de

certo modo esvaziada de conteúdo. Com efeito, trata-se de uma cláusula subsidiária. Ela só será operacional se os Estados neutros mudarem o seu estatuto, pois a neutralidade implica que os mesmos se defendam sózinhos de qualquer agressão armada, e implica a sua não participação em qualquer aliança militar e em qualquer conflito militar. Por outro lado, implica que os Estados-membros que são membros da NATO escolham em caso de agressão não accionar o artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte, o qual prevê uma obrigação de assistência em tudo semelhante a esta. Foi o que sucedeu com os ataques terroristas do 11/9/2001, em que a NATO expressamente invocou este artigo para intervir em defesa dos Estados Unidos, mas os Estados Unidos optaram por intervir no Afeganistão através de uma coligação de países por si liderada. No caso de o Estado-membro agredido optar pela intervevenção da NATO, a assistência militar efectivamente prestada decorreria do artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte, e não do artigo 42.º n.º 7 do TUE.

Sendo os Estados Unidos a maior potência militar do globo, e fazendo os mesmos parte da NATO, é pouco realista pensar que os membros da NATO prefiram a defesa de outros países europeus, inclusive numa actuação em conjunto decidida através do artigo 42.º n.º 5 do TUE, à actuação da NATO, a organização militar defensiva mais poderosa do planeta.

12.3.- A cláusula de solidariedade

A cláusula de solidariedade é outra novidade do Tratado de Lisboa e encontra-se prevista no artigo 222.º do TFUE. Prevê a actuação da União em conjunto com os Estados-membros para prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-membros, proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista, prestar assistência a um Estado-membro no seu território a pedido das suas autoridades políticas em caso de ataque terrorista, e prestar assistência a um Estado-membro no seu território a pedido das suas autoridades políticas em caso de catástrofe natural ou de origem humana. Em todos estes casos, a União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-membros (artigo 222.º n.º 1 do TFUE).

As regras de execução da cláusula são definidas por uma decisão do Conselho adoptada sob proposta conjunta da Comissão e do AR, e por maioria qualificada (artigo 16.º n.º 3 do TFUE). Se a decisão tiver implicações no domínio da defesa, o Conselho delibera por unanimidade nos termos do artigo 31.º n.º 1 do TUE. O Parlamento Europeu é informado.

O Conselho é assistido pelo COPS, com o apoio das estruturas da PCSD, e pelo comité referido no artigo 71.º do TFUE¹⁹⁹, que lhe apresentam se for caso disso pareceres conjuntos (artigo 222.º n.º 3 do TUE).

A cláusula prevê ainda a obrigatoriedade de assistência por parte de outros Estados-membros a um Estado-membro que tenha sido alvo de um ataque terrorista, ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana, a pedido das autoridades políticas desse Estado, devendo para o efeito os Estados coordenar-se no Conselho (artigo 222.º n.º 2 do TFUE).

Desde logo, esta cláusula não se aplica quando se verificam os pressupostos da cláusula de assistência mútua. Essa cláusula, ao contrário da cláusula de solidariedade, prevê uma agressão armada no território de um Estado-membro.

Por outro lado, a declaração nº 37 sobre o artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe que os Estados-membros são livres de escolher o meio mais adequado para cumprir o seu dever de solidariedade. Tal significa que um Estado neutro, quando receba um pedido de assistência ao abrigo do artigo 222.º n.º 2 do TFUE, se não quiser fazer uso de meios militares, por isso poder implicar uma violação do seu estatuto de neutralidade, poderá não o fazer, e antes optar pelo meio que lhe parecer mais indicado. Se for a União a agir, incluindo através de meios militares disponibilizados pelos Estados-membros, basta ao Estado neutro, se isso implicar a violação do seu estatuto de neutralidade, abster-se construtivamente, e a decisão não lhe será aplicável (artigos 222.º n.º 1 e n.º 3 do TFUE, e 31.º n.º 1 do TUE). Por último, note-se que esta cláusula pode envolver vários meios, nomeadamente assistência humanitária, ou outro tipo de meios.

12.4.- A cooperação estruturada permanente.

I.- É perfeitamente possível à luz do Tratado de Lisboa os Estados-membros poderem fazer uma cooperação reforçada na área da segurança e da defesa, desde que cumpram as regras previstas nos artigos 20.º do TUE, 326.º a 328.º, 329.º n.º 2, 330.º, 331.º n.º 2, 332.º, e 333.º n.º 1 e n.º 3 do TFUE. Aliás, as cooperações reforçadas são uma novidade face ao regime anterior, o qual proíbia expressamente as mesmas quando

¹⁹⁹ Trata-se do comité permanente criado no Conselho a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna.

incidissem em questões com implicações militares ou do domínio da defesa (anterior artigo 27.º B. do TUE).

O Tratado de Lisboa foi mais longe e estabeleceu uma nova forma de cooperação reforçada, a cooperação estruturada permanente. Assim, os Estados-membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria, tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União (artigo 42.º n.º 6 do TUE). Para tal, os Estados-membros que desejem participar numa cooperação estruturada permanente, e que preencham os critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares previstos no protocolo relativo à cooperação estruturada permanente, notificam a sua intenção ao Conselho e ao AR. No prazo de três meses a contar dessa notificação, o Conselho adopta uma decisão que estabelece a cooperação estruturada permanente e determina a lista dos Estados-membros participantes. O Conselho delibera por maioria qualificada, após consulta ao AR (artigo 46.º n.º 1 e n.º 2 do TUE).

Os Estados-membros que numa fase posterior desejem participar na cooperação estruturada permanente notificam a sua intenção ao Conselho e ao AR. O Conselho adopta uma decisão confirmando a participação do Estado-membro interessado que preencha os critérios e subscreva os compromissos a que se referem os artigos 1.º e 2.º do referido protocolo, deliberando por maioria qualificada após consulta ao AR. Só tomam parte na votação os Estados-membros que representem os Estados-membros participantes (artigo 46.º n.º 3 do TUE).

Com o mesmo procedimento, mas sem a obrigação de consultar o AR, o Conselho, à excepção do membro em causa, pode adoptar uma decisão que suspenda a participação de um Estado na cooperação estruturada permanente, quando este deixe de preencher os critérios ou de poder satisfazer os compromissos a que se referem os artigos 1.º e 2.º do protocolo (artigo 46.º n.º 4 do TUE). Se um Estado-membro quiser abandonar a cooperação estruturada permanente notificará a sua decisão ao Conselho, tomando este nota de que essa participação terminou (artigo 46.º n.º 5 do TUE).

As decisões e as recomendações do Conselho em execução da cooperação estruturada permanente são adoptadas por unanimidade, apenas com os votos dos representantes dos Estados-membros participantes (artigo 46.º n.º 6 do TUE).

Como se constata, as regras de participação são mais simples do que as regras de uma cooperação reforçada, uma vez que não é necessário um número mínimo de nove Estados-membros para se instituir a cooperação estruturada permanente (como estabelece o artigo 20.º do TUE), e a decisão de autorização e de participação é tomada por maioria qualificada, e não por unanimidade (como estabelecem os artigos 329.º n.º 2, 330.º, e 331.º n.º 2 do TFUE). Esta é aliás uma das raras situações no âmbito da PCSD em que o Conselho não delibera por unanimidade.

O protocolo supra-referido estabelece no seu artigo 1.º um conjunto de critérios a que devem obedecer os Estados para constituírem ou aderirem a uma cooperação estruturada permanente. Devem, nomeadamente, comprometer-se desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa a proceder de forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa. Também devem ser capazes de fornecer o mais tardar em 2010, quer a título nacional quer enquanto elementos de grupos multinacionais de forças, unidades de combate especificamente treinadas para as missões programadas, que estejam em condições de levar a cabo as missões a que se refere o artigo 43.º do TUE, num prazo de 5 a 30 dias, designadamente para responder a pedidos da ONU, e que possam estar operacionais por um período inicial de 30 dias, prorrogável até 120 dias, no mínimo.

No seu artigo 2.º estabelece um conjunto ainda mais vasto de compromissos que devem subscrever os Estados-membros que participem numa cooperação estruturada permanente, como o de cooperarem desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, no sentido de alcançarem objectivos acordados relativamente ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa; reverem regularmente esses objectivos em função do ambiente de segurança e das responsabilidades internacionais da União; ou o de participarem se for caso disso no desenvolvimento de programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da AED (artigo 2.º al. a) e al. e) do protocolo).

Assim, o que se pretende com a cooperação estruturada permanente é constituir um grupo de países que se comprometam a desenvolver as suas capacidades de defesa, apostar mais nas despesas de investimento com equipamentos de defesa, e cooperar mais no âmbito de programas comuns relacionados com as capacidades de defesa. Este grupo mais desenvolvido e bem preparado de Estados estaria assim em melhores condições de realizar missões, sobretudo as mais difíceis e exigentes, e daí estabelecerem uma cooperação estruturada permanente, que não se cingisse a uma matéria ou outra, mas que permitisse a

esse grupo mais avançado estar sempre pronto para tomar decisões no âmbito da PCSD, sobretudo as que se prendessem com a realização dessas missões mais exigentes e difíceis.

II.- A AED detém um papel fundamental nesta área. Com efeito, foi criada em 2004²⁰⁰, mas só foi “constitucionalizada” em Lisboa, dadas as suas relevantes funções, nomeadamente as de contribuir para identificar os objectivos de capacidades militares dos Estados-membros; avaliar o respeito dos compromissos por eles assumidos em termos de capacidades; promover a harmonização das necessidades operacionais e a adopção de métodos de aquisição eficazes e compatíveis; propor projectos multilaterais para cumprir os objectivos em termos de capacidades militares; apoiar a investigação em matéria de tecnologia de defesa; e contribuir para identificar e executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do sector (artigo 45.º n.º 1 do TUE).

A Agência é colocada sob a autoridade do Conselho, cumpre as suas missões em articulação com a Comissão na medida do necessário, e no seu quadro são constituídos grupos específicos compostos por Estados-membros que desenvolvam projectos comuns (artigo 45.º n.º 1 e n.º 2 do TUE). Ou seja, a Agência destina-se a desenvolver e a melhorar as capacidades de defesa dos Estados-membros, bem como a impulsionar a defesa europeia em termos de equipamentos, através da investigação ou da execução de medidas que reforcem a base industrial e tecnológica do sector. Também procura desenvolver o trabalho conjunto dos Estados-membros, através dos seus projectos multilaterais e programas de cooperação, de forma a potenciar sinergias.

Nos termos do artigo 3.º do protocolo relativo à cooperação estruturada permanente, a Agência contribui para a avaliação regular dos contributos em matéria de capacidades dos Estados participantes na cooperação estruturada permanente, nomeadamente sobre os compromissos previstos no artigo 2.º do protocolo, apresentando um relatório sobre o assunto pelo menos uma vez por ano. Essa avaliação pode servir de base às recomendações e às decisões do Conselho adoptadas nos termos do artigo 46.º do TUE. Assim, na prática a Agência “vigia” os membros da cooperação estruturada permanente, no sentido de os mesmos cumprirem os compromissos que subscreveram. A Agência está aberta a todos os

²⁰⁰ Veja-se a Acção Comum 2004/551/PESC do Conselho de 12 de Julho de 2004 relativa à criação da Agência Europeia de Defesa, JO L 245 de 17/7/2004, alterada pela Acção Comum 2008/299/PESC do Conselho de 7 de Abril de 2008, JO L 102 de 12/4/2008, e a Decisão do Conselho de 24 de Setembro de 2004 relativa ao estatuto da Agência Europeia de Defesa 2004/676/CE, JO L 310 de 7/10/2004, alterada pela Decisão do Conselho de 29 de Janeiro de 2007, 2007/215/CE, JO L 95, de 5/4/2007.

Estados-membros que nela desejem participar (artigo 45.º n.º 2 do TUE), integrando actualmente todos os Estados-membros menos a Dinamarca.

13.- A relação da Política Comum de Segurança e Defesa com a NATO

I.- A NATO de 1949 pouco tem a ver com a NATO do século XXI. Criada como uma aliança militar para fazer face à Guerra Fria e a um eventual ataque armado do bloco soviético, a Aliança juntou os Estados Unidos e os seus aliados da Europa ocidental sob um mesmo guarda-chuva protector. Para os Estados Unidos era crucial que a Europa ocidental não caísse para lá da cortina de ferro e para os europeus era fundamental que os Estados Unidos, com a sua riqueza e capacidade tecnológica, os protegessem do colosso soviético, às portas de Berlim ocidental. Foi por isso uma aliança que se revelou mais do que essencial, vital para os dois lados do Atlântico e que forjou durante mais de quatro décadas laços transatlânticos que permanecem até hoje.

Com o fim da Guerra Fria, a NATO teve de reencontrar a sua razão de ser, iniciando a partir dessa altura uma importante transformação. Manteve o seu papel central de aliança defensiva contra qualquer ataque armado ao território dos seus membros, mas decidiu também empreender acções militares em qualquer parte do globo onde a segurança dos membros da Aliança pudesse estar em perigo. Ao longo deste trabalho, já mencionámos a título de exemplo a sua intervenção na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo, no Afeganistão e na Líbia.

Construiu parcerias com organizações internacionais como a UE, a ONU, e a União Africana, e vários Estados, nomeadamente todos os países europeus que não são membros da NATO²⁰¹, países do Norte de África, do Golfo Pérsico, Israel, e ainda com parceiros “globais” como a Austrália, o Japão, a Nova Zelândia, a Coreia do Sul, mas também o Afeganistão, o Paquistão, e o Iraque. Procedeu a alargamentos em 1999, 2004, 2007 e 2009, sobretudo para absorver os Estados da Europa central e de leste como a Polónia, a República Checa e a Hungria, os quais procuravam integrar-se em organizações ocidentais como a UE, que os incluísse definitivamente e após os traumáticos anos de imperialismo

²⁰¹ Todos os Estados-membros da UE são membros da NATO, à excepção dos Estados-membros neutros, a Irlanda, a Áustria, a Finlândia, e a Suécia, e do Chipre e de Malta. Existem outros países europeus que não são membros da UE, mas são membros da NATO: a Islândia, a Noruega, a Albânia, e a Turquia. Existem ainda Estados europeus que não são membros nem da NATO nem da UE, como a Rússia, a Suíça, a Bósnia-Herzegovina, a Macedónia, o Montenegro, a Sérvia, a Ucrânia, a Bielorrússia, a Moldávia, e a Geórgia.

soviético num clube de democracias, e como a NATO, a fim de assegurarem a sua defesa contra qualquer outro recrudescimento nacionalista russo.

II.- A NATO adoptou recentemente o seu Documento Estratégico na Cimeira de chefes de Estado e de governo de Lisboa a 19 e a 20 de Novembro de 2010, e as suas opções são claras: continuar a defender os valores da liberdade, democracia, direitos humanos, Estado de direito e os princípios da CONU, bem como continuar a assegurar a sua maior responsabilidade, a defesa do território dos seus membros contra um ataque armado. Compromete-se ainda a intervir em crises e conflitos para além das fronteiras dos seus membros, sempre que os mesmos representem uma ameaça directa à sua segurança, através da prevenção de conflitos, gestão de crises, estabilização no termo dos conflitos e apoio à reconstrução. E estabelece o propósito de promover a cooperação, nomeadamente através do diálogo político com a UE²⁰², ONU, e outras organizações e países.

III.- Quando a UE começou a desenvolver uma PESD, fez questão de reafirmar que apenas interviria onde a NATO não o fizesse, a fim de evitar uma duplicação de tarefas e uma concorrência desnecessária com a mesma. Porém, duas correntes cedo se perfilaram dentro da UE. Por um lado a corrente “Euro-Atlântica” liderada pela Grã-Bretanha, que vê a parceria com os Estados Unidos como vital para assegurar os desafios de segurança da Europa e a PCSD como o pilar de defesa da NATO, e por outro lado, uma corrente “Euro-Gaulista”, liderada pela França, que gostaria de autonomizar um pouco mais a defesa europeia da NATO e dos Estados Unidos.

No entanto, cedo se comprovou que a UE necessitaria do apoio da NATO, pelo menos no começo da sua PESD, nas missões que empreendesse no exterior. Como tal, depois de em 2002 a UE e a NATO terem formalizado uma parceria estratégica, foram assinados em 2003 os acordos “Berlim plus”, que permitem à UE aceder às capacidades militares e de planeamento da NATO nas suas operações. Desde então, a UE tem realizado missões através dos acordos “Berlim plus”, mas também missões autónomas.

²⁰² Em relação à UE é referido que a NATO reconhece a importância de uma defesa europeia cada vez mais forte e capaz, e congratula-se com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o qual fornece um enquadramento que permite reforçar as capacidades de defesa europeias. Apela a uma parceria com a UE baseada na abertura mútua, na transparência, na complementaridade e no respeito pela autonomia de ambas as organizações. Refere que essa parceria deve fundar-se numa cooperação prática na gestão de crises, desde o planeamento até ao apoio mútuo no terreno, numa maior consulta política, e numa maior cooperação ao nível das capacidades de defesa para evitar duplicações e maximizar os custos.

Para além destas missões autónomas, tem havido uma certa concorrência entre ambas as organizações, à medida que a UE tem vindo a desenvolver as suas capacidades militares (mais precisamente, os seus Estados-membros), e a NATO a envolver-se em missões com uma componente também civil. Por exemplo, no Afeganistão, a UE está a dar formação à policia afegã, algo que a NATO também está a fazer através da ISAF.

Nicole Gnesotto²⁰³ perspectiva a longo prazo dois possíveis cenários: a PCSD vai perdendo cada vez mais a sua componente militar, e tal como na Guerra Fria, deixa nas mãos da NATO o essencial da sua defesa, incluindo a gestão de crises. O desenvolvimento de um pilar militar europeu (capacidades militares dos Estados-membros, apoiadas pela AED, e outras componentes como os “*Battlegroups*”, ou outras forças multinacionais que viessem a ser constituídas), seria colocado ao serviço da NATO, para a reforçar. A UE desenvolveria os seus meios civis, área na qual tem experiência e recursos, e interviria no exterior em complemento das operações da NATO. Aliás, como refere o Documento Estratégico da NATO de 2010, o objectivo da NATO na gestão de crises é o de desenvolver uma “*modesta capacidade civil de gestão de crises*”²⁰⁴, ou seja, a NATO não está particularmente interessada em desenvolver os seus meios civis, uma vez que se considera, em primeira linha, uma aliança militar, vocacionada para os assuntos militares. Caberia então à UE preencher esse vazio ou quase vazio.

No outro cenário, a UE continua a desenvolver os seus meios civis e militares, em função da sua própria PESC/PCSD. Depois, com base numa parceria estratégica com os Estados Unidos, seria acordado que quando estes quisessem intervir, a NATO seria a organização legítima para avançar. Os meios da União, nomeadamente os meios civis, poderiam ser um complemento dessa intervenção. Mas, quando a vertente militar fosse praticamente inexistente, ou quando os Estados Unidos não quisessem intervir, nomeadamente em operações militares em África, um continente com fortes ligações aos Estados-membros da UE que foram seus colonizadores, como Portugal, França e a Inglaterra, então a UE interviria com os seu próprios meios militares.

Este segundo cenário é o preferido da autora, e também o nosso porque permite salvaguardar dois aspectos essenciais: por um lado, a autonomia da UE, sem a qual não

²⁰³ Em “*La nécessité de l’Europe stratégique*”, *Quelle défense européenne en 2020?, 2010, sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 25 a 37, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne, de p. 32 a 35.*

²⁰⁴ P. 21 do Documento Estratégico.

pode aspirar a ser uma potência global a nível político e militar. E por outro, sendo um cenário que se baseia numa parceria com os Estados Unidos, só pode augurar um futuro promissor. É que, como refere *João Carlos Espada*, “*Separada da América, a Europa seria um jogador menor no xadrez mundial, como muitas vezes aconteceu no passado, para dizer o mínimo*”.²⁰⁵ Não nos esqueçamos de quem são os nossos aliados e amigos, de quem partilha os nossos valores e princípios, de quem morreu nas praias da Normandia para salvar a Europa (e o mundo) de uma “*monstruosa tirania, nunca antes ultrapassada no negro e lamentável catálogo do crime Humano*”.²⁰⁶

É por isso desejável, para não dizer essencial, que neste novo século, a NATO e a UE não se subordinem uma à outra, nem entrem numa concorrência sem sentido, e antes trabalhem em conjunto, e se complementem, para defender os valores comuns aos dois lados do Atlântico.

14.- Ventos de mudança.

I.- O mundo, neste século XXI, encontra-se num processo de transformação acelerada. Existem em especial três “novos” dados que cumpre registar.

O primeiro tem a ver com a posição da Rússia. É certo que a ameaça soviética, com o fim da Guerra Fria, desapareceu, e o risco de uma invasão no território da União deu lugar a um risco de insegurança decorrente sobretudo de conflitos regionais e do terrorismo islâmico. Estas ameaças à segurança europeia permanecem, sobretudo em regiões próximas da União. Como refere *Joschka Fisher*, “*a sul da Europa, no Mediterrâneo, surgem novos riscos na imensidão do Norte de África e no Sara, incluindo a ameaça de um Estado da Al-Qaeda a norte do Mali*”.²⁰⁷ A França liderou o processo de colocar um termo ao perigo do islâmismo radical e do terrorismo no Mali, mas nessa região do mundo, o perigo é real e constitui uma grave ameaça para a Europa. Porém, o terrorismo islâmico é uma ameaça que se tornou particularmente visível desde o 11/9/2001. O que parece estar a constituir uma surpresa desagradável é a atitude da Rússia.

²⁰⁵ No seu artigo “*Portugal, Polónia e a parceria de Leste em Lisboa*”, 25 de Novembro de 2013, Público.

²⁰⁶ *Winston Churchill*, no seu maravilhoso e inesquecível discurso a 13 de Maio de 1940, parlamento britânico.

²⁰⁷ “*O provincianismo europeu*”, 6 de Novembro de 2012, Público.

Possuidora das maiores reservas de gás natural do mundo, e o oitavo produtor de petróleo do mundo, a Rússia iniciou uma considerável recuperação económica a partir da década de 2000 deste século. Com a liderança de Vladimir Putin, tornou-se num regime autoritário, em que o poder real encontra-se nas mãos de uma minoria (Putin e uma elite que o rodeia). Apesar de formalmente constituir uma democracia, com eleições para o parlamento e a presidência, a verdade é que a maior parte dos meios de comunicação social são estatais, e os opositores ao regime são intimidados e ameaçados²⁰⁸. A nível externo, tem tido uma política cada vez mais assertiva, sobretudo a partir de meados da década de 2000 deste século. Em 2008, interveio militarmente na Geórgia e tomou o controlo das regiões da Abecásia e da Ossetia do sul, com o argumento de que queria impedir um genocídio contra as minorias destas regiões. Também em 2008 reconheceu a independência de ambas as regiões. Em 2014, ocupou militarmente a região da Crimeia na Ucrânia, com o argumento de que pretendia proteger a minoria russa dessa região. Após a declaração de independência por parte do parlamento da Crimeia, e um referendo em que a maioria da população votou a favor dessa independência e de uma integração na federação russa, o parlamento da Crimeia oficializou um pedido nesse sentido à Rússia, o qual foi aceite. Em violação das normas internacionais, nomeadamente da norma da não violação da integridade territorial dos Estados pela ameaça ou o uso da força²⁰⁹, a Rússia de facto anexou esse território. A Rússia parece estar assim a querer recuperar, se necessário pela força, a influência perdida na sequência do fim da Guerra Fria sobre as suas antigas repúblicas, em especial a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia. Como escreve *Andrew Cottey*, “*as relações da Rússia com as antigas repúblicas soviéticas são os clássicos problemas da cessação de um império: a relutância do poder imperial em perder o seu império, a fraqueza dos novos Estados pós-coloniais, a relevância dos laços económicos desenvolvidos durante o império, e o potencial de surgirem conflitos violentos a propósito de fronteiras e de minorias étnicas*”.²¹⁰ Acresce que a Rússia pretende atrair estes Estados para a União Euro-Asiática que criou com algumas anteriores repúblicas soviéticas como a Bielorrússia, uma União aduaneira aberta a essas anteriores repúblicas e que serviria de contrapeso às organizações ocidentais como a UE e a NATO. Esta assertividade por parte da Rússia é tanto mais preocupante

²⁰⁸ Veja-se a obra de *Andrew Cottey*, 2013, *Security in the 21ST Century*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 124.

²⁰⁹ Artigo 2.º, n.º 4) da CONU.

²¹⁰ *Andrew Cottey*, 2013, *Security in the 21ST Century*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 134.

quanto os laços comerciais com a Rússia, como exportador de petróleo e gás natural, são muito importantes para a UE.

II.- Os Estados Unidos, com a administração Obama, iniciaram uma “viragem” da sua política externa para a Ásia. A “viragem” do Presidente Obama ocorre logo no seu primeiro mandato, quando os Estados Unidos decidem intensificar os laços de defesa que mantêm com os seus aliados na região, nomeadamente expandindo a sua presença naval, e desenvolver ainda mais os laços económicos com as potências da região. Como declarou a anterior Secretária de Estado *Hillary Clinton*, “no século XXI, o centro de gravidade estratégico e económico do mundo vai ser a Ásia-Pacífico...o século XXI vai ser o século americano do Pacífico”²¹¹. Efectivamente, o enorme dinamismo económico desta zona do mundo, em especial da China, tornaram-na prioritária para os Estados Unidos. *Teresa de Sousa* resume em poucas palavras essa mudança geoestratégica “O centro de gravidade da riqueza e, conseqüentemente do poder, está a deslocar-se do Atlântico-Norte para a Ásia-Pacífico. A China não é só um BRIC mas, cada vez mais, a “superpotência emergente”.²¹² Acresce que um clima de confronto parece pairar entre as diversas potências daquela zona, a China, o Japão, a Coreia do Sul, e Taiwan, sobre reivindicações territoriais e antigas feridas históricas que estão sempre a ponto de ser reabertas. A China tem estado particularmente assertiva neste domínio, e tem aumentado o seu investimento na defesa na última década em mais de 200%²¹³. Tendo em consideração os enormes interesses económicos e políticos dos Estados Unidos na região, é natural que procurem evitar a projecção de um país potencialmente agressivo como a China, mantendo um “*status quo*” o mais harmonioso e pacífico possível. Os Estados Unidos são a única potência que garante naquela zona a estabilidade regional, pelo que a sua presença, na óptica da administração Obama, não só se deve manter, como se deve reforçar.

Esta viragem dos Estados Unidos para a Ásia acaba por tornar a Europa mais responsável pelos seus próprias questões de segurança. Por exemplo, os Estados Unidos dedicam 50% dos seus recursos navais à região da Ásia-Pacífico, e 50% à Europa e ao Médio-Oriente.

²¹¹ Citada por *Andrew Cottey* 2013, *Security in the 21ST Century*, Hampshire, Palgrave Macmillan, p. 72.

²¹² “EUA-NATO-Açores: as Lajes e a tentativa do “mar alto””, 24 de Fevereiro de 2013, Público.

²¹³ *Gideon Rachman*, “Disarmed Europe will face the world alone”, 18 de Fevereiro de 2013, *The Financial Times*.

Com a nova estratégia, os recursos para a Ásia aumentarão 10%.²¹⁴ É certo que as negociações para um mercado transatlântico entre a UE e os Estados Unidos são uma ótima notícia para a Europa, não só para impulsionar o crescimento económico²¹⁵, mas, também, como refere *Paulo Rangel*²¹⁶, porque pode contribuir para uma maior unidade ocidental entre a UE e os Estados Unidos a nível político e militar. Porém, a UE, quer no quadro da NATO, quer no quadro da PCSD, deverá estar preparada para assumir cada vez mais responsabilidades.

III.- Esta assunção de responsabilidades que se prevê vir a ser cada vez maior, encontra-se ameaçada pela situação financeira e económica dos Estados-membros da UE. A crise económica e financeira de 2008, à qual se veio abater a crise das dívidas soberanas de 2010, tem afectado o investimento na defesa por parte dos Estados-membros de forma bastante significativa. Desde 2008, que os países europeus mais importantes têm diminuído as despesas na área da defesa entre 10% a 15%.²¹⁷ Esta situação é tanto mais alarmante quanto os próprios Estados Unidos, responsáveis por três quartos das despesas com a NATO²¹⁸, pretendem também reduzir as despesas com a defesa, sem porém abdicarem do seu estatuto de maior potência militar do mundo. Naturalmente, num período de grandes restrições orçamentais, é muito difícil convencer o eleitorado de que é necessário um maior aumento de despesas nesta área. Mas como refere *Gideon Rachman*, “*Não é preciso olhar para muito longe das fronteiras europeias para se constatar potenciais ameaças a pairar na próxima década. O Médio-Oriente está em ebulição e milhares estão a morrer na Síria, ameaçando a estabilidade de toda a região. O programa nuclear iraniano pode levar a uma confrontação e ameaçar o abastecimento de energia da Europa*”²¹⁹. A despesa militar russa está a

²¹⁴ *Gideon Rachman*, “*Disarmed Europe will face the world alone*”, 18 de Fevereiro de 2013, *The Financial Times*.

²¹⁵ A este propósito refere *João Marques de Almeida*, “*Renovação do contrato do Atlântico*”, *Os Caminhos da Europa*, Ano de 2014, n.º 3, *Revista XXI-Ter opinião* p. 74 a 79, Lisboa, *Fundação Francisco Manuel dos Santos*, a p. 77 e 78: “*com menos barreiras alfândegárias, com mais investimentos mútuos, com uma maior convergência regulatória e com políticas económicas mais integradas, ajudará de um modo decisivo o crescimento económico na Europa e no mundo*”.

²¹⁶ “*Europa: rumo a ocidente (e a sul)?*”, 17 de dezembro de 2013, *Público*.

²¹⁷ *Gideon Rachman*, “*Disarmed Europe will face the world alone*”, 18 de Fevereiro de 2013, *The Financial Times*.

²¹⁸ *Gideon Rachman*, “*Disarmed Europe will face the world alone*”, 18 de Fevereiro de 2013, *The Financial Times*.

²¹⁹ Este artigo de opinião foi escrito antes da conclusão do acordo entre o Irão e os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e a Alemanha sobre o seu programa nuclear.

*aumentar. E tensões cada vez maiores entre a China e os seus vizinhos pode um dia ameaçar a liberdade de navegação da qual o comércio europeu depende”.*²²⁰

15.- Síntese da Política Comum de Segurança e Defesa e perspectivas de evolução desejáveis

I.- A doutrina tem referido em abundância que a segurança e a defesa foram as áreas que uma maior transformação sofreram em Lisboa. Concordamos com esta visão. Com efeito, a panóplia de instrumentos novos que abordámos neste capítulo confere à União uma maior possibilidade de intervir em crises no exterior, quer na vertente civil, quer na vertente militar. Prevê uma maior solidariedade entre os Estados-membros com as cláusulas de assistência mútua e de solidariedade, bem como a possibilidade de alguns Estados com capacidade e vontade para isso desenvolverem mais e melhor as suas capacidades de defesa, a fim de realizarem as missões mais exigentes e difíceis. Acresce que, na prática, a UE tem deixado a sua marca no mundo com as Missões de Petersberg, tendo granjeado elogios pelo seu profissionalismo, sobretudo na vertente civil, onde tem uma grande capacidade de intervenção, com especialistas muito qualificados em todas as áreas. Não há dúvidas de que em Lisboa se pretendeu dar um impulso à segurança e à defesa, uma área que não foi de forma alguma esquecida ou relegada para um conveniente segundo plano.

II.- No entanto, ainda falta percorrer um longo caminho para a UE poder ser uma potência global a nível militar, em termos de recursos, projecção desses recursos, e utilização dos mesmos. Com efeito, a UE não tem uma defesa comum. É certo que o Tratado de Lisboa estabelece essa possibilidade, mas só após um procedimento moroso e difícil ser ultrapassado. Por alguma razão o leitor ao ler a norma que prevê uma defesa comum, fica com a sensação de ser algo temporalmente muito longínquo. Como refere *Henri Bentégeat*, “*Esse objectivo é um trabalho para gerações. Vamos dar tempo à*

²²⁰ *Gideon Rachman*, “*Disarmed Europe will face the world alone*”, 18 de Fevereiro de 2013, *The Financial Times*.

Europa para percorrer o caminho que marcará a sua História".²²¹ Não existe assim um poder militar integrado, o que aumenta as ineficiências e enfraquece a acção e a projecção da União. A União não tem aliás meios civis e militares relevantes próprios. Depende da capacidade e da boa vontade dos Estados-membros para prosseguir a PCSD. Aliás, o famoso "*Headline Goal*" de Helsínquia nunca se concretizou.

O Tratado de Lisboa prevê ainda um verdadeiro império do intergovernamentalismo no âmbito da PCSD, uma vez que nenhuma decisão pode ser tomada sem ser por unanimidade, a não ser em situações muito concretas: a decisão relativa ao estatuto, sede e regras de funcionamento da AED; e as decisões de autorização, confirmação de participação, suspensão e registo da cessação de um Estado-membro na cooperação estruturada permanente. O processo de decisão numa União a 28 Estados-membros é assim extremamente pesado.

O Tratado de Lisboa salvaguarda o estatuto neutral de certos países, e a relação da NATO com os Estados-membros que dela façam parte, declarando expressamente que para os mesmos, a NATO continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva. Compreende-se esta disposição sobre a NATO, dada a inexistência de uma defesa comum europeia, e a existência de uma cláusula de assistência mútua em caso de agressão armada que não é exercida pela União, mas pelos Estados-membros a título individual.

A PCSD acaba assim por abarcar um leque variado de países, quer os países neutrais, quer os países que não são neutrais mas que também não são membros da NATO, e finalmente os próprios membros da NATO. Tal variedade de estatutos fragiliza a PCSD, não a fortalece. Tal como existem diferentes forças armadas em cada país, e não existe uma estrutura militar integrada, também existem várias políticas de defesa diferentes e nem sempre coincidentes nos seus propósitos.

Seria também desejável que a PCSD se autonomizasse mais da NATO, no sentido de a UE estar preparada para sózinha, poder intervir militarmente onde considerasse vital para a sua segurança. Mas, para tal, teria de ter a capacidade de o fazer. No entanto, os acordos "Berlín Plus" continuam em vigor, como uma muleta de auxílio para a PCSD, e, para as

²²¹ "*Quelles aspirations pour la défense européenne?*", *Quelle défense européenne en 2020?*, 2010, sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 111 a 122, Paris, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne, a p.113.

intervenções militares mais musculadas, a NATO é a organização de referência, como se viu no caso da Líbia em 2011.

III.- A União defronta-se com ameaças muito graves e em última instância, catastróficas. O terrorismo islâmico aliado à proliferação de armas de destruição maciça representa um cenário inaceitável em termos de segurança. Esse terrorismo grassa na vizinhança próxima da União, no mediterrâneo e no norte de África, bem como no Médio Oriente. Simultaneamente, os ventos de mudança não são positivos para a Europa. Após o fim da Guerra Fria, julgava-se que o continente europeu encontraria paz e estabilidade. Mas a zona dos Balcãs nunca esteve verdadeiramente pacificada. E nos últimos anos, uma Rússia muito mais assertiva não se coíbe de anexar o território de países vizinhos usando a ameaça da força se necessário. A Rússia, apesar das suas fraquezas, ainda é um gigante às portas da União com arsenais nucleares. Utiliza a diplomacia energética para intimidar os seus vizinhos e a própria União.

Acresce que os Estados Unidos estão cansados do seu envolvimento no Médio Oriente, e cansados de carregarem o fardo europeu com a defesa. A Ásia com o seu enorme potencial demográfico, humano, político e económico, é vista por uma nova geração de políticos americanos como o continente do futuro. Impõe-se por isso tornar a PCSD mais forte, autónoma, credível e eficaz. O Tratado de Lisboa tem potencialidades que podem ser aproveitadas. Basta pensar na cooperação estruturada permanente. Mas as suas regras ainda enfermam de muitas deficiências, as quais apenas podem ser contornadas com uma enorme vontade política. Uma das decisões fundamentais que a UE e os seus Estados-membros vão ter de tomar diz respeito aos investimentos na defesa, sem os quais não é possível verdadeiramente desenvolver a PCSD ²²². *Joschka Fisher* resume bem a questão do seguinte modo: *“A Europa tem de crescer e de desenvolver a capacidade de defender os seus próprios interesses, uma vez que está bastante próximo o dia em que os outros não poderão nem estarão dispostos a fazê-lo por nós, ao contrário do que acontecia anteriormente.”* ²²³

²²² Note-se que o último Conselho Europeu de 19 e 20 de Dezembro de 2013 se debruçou sobre a PCSD, mas as Conclusões foram algo desanimadoras. Para além de elogiar o trabalho da União na gestão de crises, preconiza algumas medidas como formular até Junho de 2014 uma Estratégia de Segurança Marítima e a criação de maiores sinergias com o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, de modo a atacar questões horizontais como o terrorismo. Congratula-se com alguns avanços ao nível das capacidades de defesa dos Estados-membros, e na área do reforço da indústria europeia, entre outros apelos, convida por exemplo os Estados-membros a aumentarem o investimento em programas cooperativos de investigação.

²²³ *“O provincianismo europeu”, 6 de Novembro de 2012, Público.*

Conclusões finais

I.- Regressamos ao ponto de partida. As regras do Tratado de Lisboa permitem à União ser uma potência global política e militar no século XXI? Permitem-lhe ter uma influência preponderante e por vezes mesmo decisiva nos assuntos internacionais? Permitem-lhe ter recursos militares suficientes para serem projectados e utilizados globalmente? Em suma, permitem-lhe defender globalmente os seus valores e interesses?

II.- Os pais fundadores, ao criarem as comunidades europeias, almejavam muito mais do que uma integração económica entre os Estados europeus. A sua ideia inicial foi a de criar uma federação a longo prazo. A política externa e de defesa seria uma política exclusiva da federação, decidida a nível central por órgãos supranacionais.

Porém, enquanto a integração económica foi fazendo com grande êxito o seu caminho, a integração política neste domínio foi muito mais lenta e complicada. As primeiras tentativas para uma integração na área da política externa e de defesa não foram bem sucedidas, e quando este domínio foi integrado nos Tratados, sofreu sempre uma dissociação face às demais políticas. A PESC sempre se caracterizou por ser uma política intergovernamental, apesar de ter evoluído ao longo do tempo no sentido de absorver e reforçar alguns elementos de natureza comunitária, como a maioria qualificada. Porém, a sua natureza não se modificou no essencial ao longo do tempo. Com efeito, ao tratar-se de uma matéria tão sensível para a soberania dos Estados, as reticências em “comunitarizar” a PESC sempre foram muitas por parte dos dirigentes europeus. Acresce que o processo de integração nunca foi linear, tendo sofrido revezes em referendos realizados nos Estados-membros. Por outro lado, a divisão entre os Estados europeus em assuntos de política internacional também foi visível em diversas ocasiões, nomeadamente durante a Guerra do Iraque de 2003.

III.- O Tratado de Lisboa introduziu alguns aspectos muito positivos no que se refere à PESC. Suprimiu a estrutura dos pilares, tendo a UE sucedido à CE, e adquirido personalidade jurídica expressa. Doravante, a PESC, e em consequência disso, está sujeita a um regime de fontes homogéneo, e o princípio da cooperação leal, nos seus termos gerais, é-lhe aplicável, tal como a qualquer outra política da União. A PESC segue o

regime comum dos acordos internacionais e das cooperações reforçadas, previsto no TFUE.

Alguns traços comunitários como a possibilidade de se deliberar por maioria qualificada foram reforçados com a previsão de uma *cláusula passerelle* no âmbito do processo de decisão comum, e no âmbito das cooperações reforçadas. Princípios chave das relações entre a UE e os Estados-membros, como o princípio do primado, ainda que sujeito a divergências na doutrina, parecem poder aplicar-se à PESC. A regra para flexibilizar o processo de decisão, a abstenção construtiva, manteve-se.

Em termos institucionais, o Tratado procurou através de um AR, que concentrasse em si toda a acção externa da União, incluindo a PESC, imprimir eficácia, dinamismo, visibilidade e coerência a essa acção externa. Foi criado um super serviço destinado a apoiar o AR, com delegações em todo o mundo, e com capacidade para representar a União no exterior, junto de países terceiros, organizações internacionais e conferências internacionais, devendo trabalhar com os Estados-membros para a execução das posições e das acções comuns. O Conselho Europeu, órgão que define as linhas estratégicas e as orientações gerais da PESC dotou-se de uma presidência estável, a qual representa a União no âmbito da PESC ao nível de chefes de Estado e de governo.

Toda a acção externa da União e as políticas com uma dimensão externa estão sujeitas aos mesmos valores, princípios e objectivos. E porém...

IV.- Os Estados-membros não abdicam de prosseguir a sua própria política externa e de segurança. A subsidiariedade e a preempção não se aplicam porque os Estados-membros podem agir ao mesmo tempo que a União. É certo que se encontram balizados por obrigações decorrentes dos Tratados e da natureza jurídica das decisões, instrumento por excelência da PESC. Mas o TJ encontra-se de mãos atadas para fazer os Estados-membros cumprirem essas obrigações. Os tribunais nacionais nem sequer podem cooperar com o TJ para suscitar dúvidas quanto à interpretação dos Tratados e à interpretação e validade dos actos de direito derivado, a não ser estritamente dentro do quadro de competência que o TJ tem no âmbito da PESC, a qual é muito reduzida.

O processo de tomada de decisão é moroso e muito pesado. A flexibilidade encontra-se limitada por cláusulas de salvaguarda, desde a abstenção construtiva poder levar à não adopção de um acto, até a um “Compromisso do Luxemburgo” ressuscitado poder permitir

que um único Estado impeça a votação de um acto por maioria qualificada. O regime comum das cooperações reforçadas é afastado para dar lugar a um regime específico da PESC, mais exigente em termos de processo de tomada de decisão. O preenchimento de qualquer tipo de lacunas torna-se impossível de preencher com a utilização da cláusula de flexibilidade prevista no artigo 352.º do TFUE.

O Parlamento Europeu e a Comissão são propositadamente afastados da PESC no que se refere ao processo de tomada de decisão, para os Estados-membros poderem continuar a decidir sózinhos, através dos seus representantes no Conselho e no Conselho Europeu, sobre estas matérias, longe da interferência da maioria dos cidadãos europeus representados no Parlamento Europeu, e de um órgão supranacional que procura seguir o interesse geral da União no seu conjunto, a Comissão. O regime dos acordos internacionais neste aspecto é significativo. A Comissão é afastada do papel de desencadear o processo quando se trata de um acordo projectado que incida exclusiva ou principalmente sobre a PESC, e o Parlamento Europeu, quando se trata de um acordo projectado que incida exclusivamente sobre a PESC, não é chamado nem a aprovar nem a dar a sua consulta sobre o mesmo. Trata-se de mais um caso em que a PESC segue um regime comum, mas com as suas especificidades próprias.

V.- Na PCSD as cautelas ainda são maiores. A regra da unanimidade não admite praticamente excepções, o financiamento das operações com implicações no domínio militar ou da defesa não procede do orçamento geral da UE, mas de contribuições dos Estados-membros geridas por um mecanismo intergovernamental, e a PCSD deve conviver com a diversidade das políticas de segurança e de defesa dos seus Estados-membros, quer com a neutralidade de alguns, quer com o estatuto de membro da NATO de outros. É certo que a União aumentou o leque de missões que pode realizar em Lisboa e procurou dotar-se de mecanismos como a AED e a cooperação estruturada permanente para aumentar as capacidades de defesa dos Estados-membros, possibilitando assim a existência de um grupo mais disponível e bem preparado para executar as missões mais exigentes. Imprimiu uma maior solidariedade entre os Estados-membros, criando um embrião de defesa comum com a cláusula de assistência mútua. A cláusula de solidariedade constituiu uma novidade muito relevante devido à ameaça do terrorismo, o qual já atingiu neste século as capitais europeias de Madrid e de Londres.

Mas a União não possui capacidades civis e militares próprias relevantes, nem possui um exército comum que obedeça a uma autoridade política única para defender os territórios dos Estados-membros, ou seja, uma estrutura militar integrada. A NATO continua a ter um papel insubstituível na defesa do território europeu, tendo capacidades militares que a União e os Estados-membros não têm.

VI.- As maiores dificuldades para a União empreender uma política externa e de segurança comum prendem-se com as diferentes visões que os Estados-membros têm relativamente aos assuntos internacionais. As maiores potências da União apresentam divergências relevantes. A Grã-Bretanha é tradicionalmente euro-céptica e atlantista, a França tem assumido um grande protagonismo na esfera militar, alcançando um estatuto de potência política e militar que a tem aproximado dos Estados Unidos, e a Alemanha é “a” potência relutante que detém um enorme poder económico e político, mas que não parece vocacionada para assumir esse poder com todas as suas consequências, nomeadamente ao nível militar. Os restantes países são igualmente muito diferentes entre si. Esta variedade, associada ao processo de tomada de decisão na PESC e na PCSD, tornam muito difícil empreender uma política externa e de segurança coesa e eficaz. As identidades nacionais, por ora, parecem sobrepor-se à identidade europeia.

VII.- Porém, as transformações no mundo apelam a uma maior unidade e acção. A Rússia pode querer reconstituir o seu antigo império. Os Estados Unidos adoptaram uma estratégia de viragem da sua política externa para a zona da Ásia, detectando o enorme potencial de crescimento económico dessa região, em particular da superpotência emergente, a China. Apelam à UE para assumirem mais responsabilidades com a sua segurança regional, quer ao nível da NATO, quer ao nível da PCSD. A vizinhança próxima da União é potencialmente explosiva, com uma primavera árabe que defraudou muitas expectativas, pobreza, criminalidade, emigração, e o nihilismo apocalíptico do terrorismo islâmico. Seria por isso necessário que os Estados-membros fizessem marcha atrás no desinvestimento com a defesa e que a União procurasse ser mais autónoma e activa.

VIII.- Em suma, ponderadas todas as deficiências e potencialidades do Tratado de Lisboa, podemos concluir que a União Europeia é de facto um actor indispensável no

xadrez mundial, podendo concluir diplomaticamente missões de grande sucesso como o acordo histórico com o Irão, lutar contra a ameaça do terrorismo através da imposição de medidas restritivas, desenvolver laços frutíferos com países terceiros e organizações internacionais, e dar o seu contributo para factores tão importantes como a luta contra a corrupção no Afeganistão, ou a formação de militares em áreas tão voláteis como a Somália. O seu contributo a nível diplomático e militar a nível global já é, por isso, indispensável.

No entanto, sendo fiel ao seu percurso histórico de manter a PESC sob a alçada dos Estados, em Lisboa foi consagrado um regime que bule o menos possível com a própria política externa e de segurança dos Estados-membros.

IX.- A União poderia no futuro optar por duas vias: ou pela via do federalismo, em que existiria uma PESC única, a cargo exclusivamente de órgãos supranacionais representativos dos Estados e dos cidadãos europeus, e de um chefe do executivo quer eleito pelos cidadãos, como sucede nos regimes presidenciais²²⁴, quer emanado das eleições parlamentares, como sucede nos regimes parlamentares²²⁵. A mesma seria secundada por uma defesa comum, com meios militares próprios e únicos, e por uma diplomacia comum, com um corpo diplomático próprio e único. Neste caso, a dimensão geográfica, populacional, e económica da União permitir-lhe-ia projectar-se como uma formidável potência global a nível político e militar.

Ou então, mais modestamente poderia prosseguir uma verdadeira PESC comum, em que se aplicariam os princípios da subsidiariedade e da preempção, e em que se “comunitarizaria” mais a PESC, atribuindo maiores poderes à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao TJ, e facilitando o processo de decisão, invertendo a regra da unanimidade para a regra da maioria qualificada. Esta segunda alternativa permitiria à União ter muito maior projecção, actuando como um verdadeiro bloco, quando lhe competisse a ela, em substituição dos Estados-membros, agir. Imprimiria um maior grau de democraticidade no processo, com a intervenção acrescida do Parlamento Europeu. A sua actuação seria dominada pelo interesse geral da União, com a intervenção acrescida da Comissão Europeia. E o

²²⁴ Como sucede nos Estados Unidos, em que o Presidente (chefe de Estado e de governo) é indirectamente eleito pelos cidadãos (e directamente eleito pelo colégio de eleitores).

²²⁵ Como sucede na Alemanha, em que o chefe do Governo é eleito pelo *Bundestag*, a câmara baixa, de acordo naturalmente com o resultado das eleições legislativas.

cumprimento das obrigações decorrentes dos Tratados e das decisões seria efectivamente assegurado pelo TJ. Por último, torná-la-ia mais eficaz através da regra de tomada de decisão por maioria qualificada.

X-. Em Lisboa, a União decidiu optar por um regime de cariz marcadamente intergovernamental, com alguns traços comunitários. Com as regras de Lisboa, a União já é um actor muito relevante e até mesmo indispensável nos assuntos internacionais. Mas só com uma enorme vontade política as regras de Lisboa podem ser favoravelmente usadas. Só assim se tomam decisões na área da defesa por unanimidade, ou se poderá um dia caminhar para uma efectiva defesa comum. Do mesmo modo, só com uma enorme vontade política os Estados-membros podem aumentar as suas capacidades de defesa, investir mais neste sector, e caminhar para formas de integração mais avançadas, como a cooperação estruturada permanente. Em suma, compete aos Estados membros aproveitar as potencialidades do Tratado de Lisboa e contornar as suas dificuldades, a fim de dotar a UE de mais poder para defender os seus valores e interesses. Porém, para projectá-la verdadeiramente como uma potência global a nível político e militar, parece-nos que o caminho mais indicado seria o do federalismo. A União poderia com este modelo político equiparar-se ao poder global de que hoje gozam os Estados Unidos²²⁶. Não obstante as enormes dificuldades de se caminhar para esta forma de integração, pelo menos a curto e a médio prazo, é possível que as próximas gerações tomem essa orientação. Afinal de contas, há setenta anos crianças como Elie Wiesel estavam a ser massacradas na Europa. Hoje, quando o vencedor do Prémio Nobel da Paz olha para a Europa, vê 28 Estados-membros partilharem um projecto de defesa dos direitos humanos e de paz. Na realidade, apesar de todas as dificuldades, há razões para o optimismo.

²²⁶ Como refere Andrew Cottey, *Security in the 21ST Century*, 2013, Hampshire, Palgrave Macmillan, a p. 42, “Apesar dos seus problemas actuais, os Estados Unidos continuam a ser o único poder global completo; só os Estados Unidos têm a combinação de alcance global que atinge o poder económico, militar, político, e “soft” (citando aqui Joseph Nye). Nenhum outro Estado ou grupo de Estados chega perto dos Estados Unidos neste aspecto. A dominância americana é particularmente visível na esfera militar, sendo responsáveis por 40 a 50% da despesa com a defesa global...Os Estados Unidos são o único país capaz de se envolver num conflito de larga escala duradouro longe do território nacional. O cenário mais provável é que os Estados Unidos vão permanecer o Estado mais poderoso do mundo”.

BIBLIOGRAFIA

Monografias

- ANASTÁCIO, Gonçalo, e PORTO, Manuel Lopes (Coordenadores), (2012), Tratado de Lisboa Anotado e Comentado, Coimbra, Edições Almedina.
- BÉROUD, Sophie, e WEYDERT, Jean, (1997), Le Devenir de l' Europe, edição portuguesa em 2002, Porto, Ambar.
- BITSCH, Marie-Thérèse, (2006), Histoire de la Construction Européenne de 1945 à nos jours, Bruxelles, Éditions Complexes.
- BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano (Organizadora) em colaboração com CINI, Michelle, (2010), e outros co-autores, European Union Politics, Oxford, Oxford University Press.
- BÚRCA, Gráinne, e CRAIG, Paul, (2008), European Union Law, Text, Cases and Materials, Oxford, Oxford University Press.
- BUSTAMANTE, Rogelio Pérez, e COLSA, Juan Manuel Uruburu, (2004), História da União Europeia, Coimbra, Coimbra Editora.
- CAMISÃO, Isabel e LOBO-FERNANDES, Luís (2005), Construir a Europa-o processo de integração entre a teoria e a história, Cascais, Principia.
- CAMPOS, João e João Luíz Mota de, (2010), Manual de Direito Europeu, o sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia, Coimbra, Coimbra Editora.
- CAMPOS, João Mota de, (Coordenador), e PORTO, Manuel, DUARTE, Maria Luísa, FERNANDES, António José, MEDEIROS, Eduardo Raposo de, RIBEIRO, Manuel Almeida, CALVETE, Victor, e CAMPOS, João Luís Mota de, (2010), Organizações Internacionais, Coimbra, Coimbra Editora.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, (2003), Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Coimbra, Edições Almedina.
- CANOTILHO, Mariana Gomes, e SILVEIRA, Alessandra, (2013), Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada, Coimbra, Edições Almedina.
- COTTEY, Andrew, (2013), Security in the 21ST Century, Hampshire, Palgrave Macmillan.

- CUNHA, Paulo Pitta e, (2004), A Constituição Europeia: um olhar crítico sobre o projecto, Coimbra, Edições Almedina.
- DUARTE, Maria Luísa, (2011), União Europeia, estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária, Coimbra, Edições Almedina.
- FONTAINE, Pascal, (1994), 1' Union Européenne, edição portuguesa em 1995, Lisboa, Editorial Estampa.
- FRIEDMAN, George, (2011), The Next Decade-Where We've been...and Where We're Going, edição portuguesa em 2012, Alfragide, Dom Quixote.
- FUKUYAMA, Francis, After the Neocons-America at the Crossroads, (2006), edição portuguesa em 2006, Lisboa, Gradiva.
- HENRIQUES, Miguel Gorjão, (2010), Direito da União, História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência, Coimbra, Edições Almedina.
- HEWITT, Gavin, (2013), The Lost Continent, edição portuguesa em 2013, Lisboa, Editorial Bizâncio.
- JACKSON, Julian, (2003), De Gaulle, edição portuguesa em 2010, Alfragide, Texto Editores.
- KAGAN, Robert, (2003), Of Paradise and Power-America and Europe in the New World Order, edição portuguesa em 2003, Lisboa, Gradiva.
- KAGAN, Robert, (2008), The Return of History and the End of Dreams, edição portuguesa em 2009, Alfragide, Casa das Letras.
- LAUREANO, Abel, e RENTO, Altina (2011), O Grande Desafio da Segurança e Defesa da União Europeia, Porto, Almedina e Leitão.
- MARTINS, Ana Maria Guerra, (2011), Ensaios sobre o Tratado de Lisboa, Coimbra, Edições Almedina.
- MARTINS, Ana Maria Guerra, (2012), Manual de Direito da União Europeia, Coimbra, Edições Almedina.
- MARTINS, Guilherme de Oliveira, (2003), Que Constituição para a União Europeia?, Lisboa, Gradiva.
- MESQUITA, Ana Maria Rangel de, (2010), A União Europeia após o Tratado de Lisboa, Coimbra, Edições Almedina.
- MESQUITA, Ana Maria Rangel de, (2011), A actuação externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa, Coimbra, Edições Almedina.

- MESQUITA, Ana Maria Rangel de, (2013), Introdução ao Contencioso da União Europeia, Coimbra, Edições Almedina.
- MOURA, Vasco Graça, (2013), A Identidade Cultural Europeia, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- NUGENT, Neil, (2010), The Government and Politics of the European Union, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- NYE, Joseph Jr, (2010), The Future of Power, edição portuguesa em 2012, Lisboa, Temas e Debates do Círculo de Leitores.
- PEREIRA, André Gonçalves, e QUADROS, Fausto de, (2011), Manual de Direito Internacional Público, Coimbra, Edições Almedina.
- PIRIS, Jean-Claude, (2010), The Lisbon Treaty, a Legal and Political Analysis, Cambridge, Cambridge University Press.
- QUADROS, Fausto de, (2013), Direito da União Europeia, Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia, Coimbra, Edições Almedina.
- QUERMONNE, Jean-Louis, (2010), Le Système Politique de l'Union Européenne: des Communautés Économiques à l'Union Politique, Paris, Montchrestien.
- REHL, Jochen, e WEISSERTH, Hans-Bernhard, entre outros co-autores, Handbook on CSDP, the Common Security and Defence Policy of the European Union, (2010), tradução em inglês, Viena, Ministério Federal da Defesa e do Desporto da República da Áustria.
- ROQUE, Miguel Prata, (2005), O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União na Constituição Europeia: a caminho de uma Política Externa Europeia?, Coimbra, Edições Almedina.
- SANTOS, Eduardo Silvestre dos, (2008), A NATO no século XXI, O passado, o presente e o futuro da Aliança Atlântica, Lisboa, Trubuna da História.
- SIDJANSKI, Dusan, (1992), l' Avenir Fédéraliste de l' Europe, edição portuguesa em 1996, Lisboa, Gradiva.
- SIDJANSKI, Dusan, (2001), l'Approche Fédéraliste de l'Union Européenne ou la Quête d'un Fédéralisme Européen Inédit, edição portuguesa em 2001, Cascais, Principia.
- SIMMA, Bruno, em colaboração com MOSLERT, Hermann, RANDEZHOFER, Albrecht, TOMUSCHAT, Christian, WOLFRUM, Rudiger, e outros co-autores, (2002), The Charter of the United Nations, a Commentary, volume I e II, Oxford, Oxford University Press.

- SOARES, Andreia Mendes, (2005), União Europeia: que modelo político?, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- VALÉRIO, Nuno, (2010), História da União Europeia, Lisboa, Editorial Presença.
- WIESEL, Elie, (1958), La Nuit, edição portuguesa em 2003, Alfragide, Texto Editora.
- ZAKARIA, Fareed, (2008), The Post-American World, London, The Penguin Group.
- ZILLER, Jacques, (2008), Les Nouveaux Traités Européens: Lisbonne et Après, Paris, Montchrestien.

Contribuições para monografias

- ARNOULD, Claude-France, “Une noble ambition”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 99 a 111, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.
- AUVINEN, Juha, e WRIGHT, Richard, “ Quelles ambitions pour la gestion des crises civile? ”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 135 a 152, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.
- BENTÉGEAT, Henri, “Quelles aspirations pour la défense européenne?”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 111 a 122, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.
- BROSSET, Estelle, “ Clartés et Obscurités des Actes de l’Union Européenne”, Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne? (2009), organização de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, e C.Schneider, p. 107 a 138, Bruxelles, Bruylant.
- CATARINO, João Ricardo, “O Orçamento da União Europeia”, Finanças Públicas da União Europeia, (2012), coordenação de João Ricardo Catarino e de José F.F Tavares, p. 109 a 147,Coimbra, Edições Almedina.
- CUNHA, Paulo de Pitta e, “As inovações do Tratado de Lisboa”, O Tratado de Lisboa, (2010), Caderno o Direito n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, p. 271 a 282, Coimbra, Edições Almedina.
- EDJAHARIAN, Vérane, “Les Compétences dans le Traité de Lisbonne: La Constitutionnalisation de l’Union Européenne Interrogée”, Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne? (2009), organização

de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, e C.Schneider, p. 227 a 260, Bruxelles, Bruylant.

-GNESOTTO, Nicole, “La nécessité de l’Europe stratégique”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 25 a 37, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.

- HAFNER, Gerhard, “ La Neutralité Permanente de l’Autriche et le Traité de Lisbonne”, Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne? (2009), organização de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, e C.Schneider, p. 313 a 337, Bruxelles, Bruylant.

-HAMONIC, Anne, “Biographie des Opérations de Gestion de Crise de l’ Union Européenne-Éclairages sur les instruments juridiques jalonnant la vie d’une opération”, Union Européenne et Sécurité: Aspects Internes et Externes, (2009), organização de Catherine Flaesch-Mougin, p. 293 a 320, Bruxelles, Bruylant.

-HENRIQUES, Miguel Gorjão, e PORTO, Manuel, “O Tratado de Lisboa: a resposta adequada aos desafios da globalização?”, O Tratado de Lisboa, (2010), Caderno o Direito n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, p. 111 a 130, Coimbra, Edições Almedina.

-HOWORTH, Joylon, “Mettre en oeuvre une “haute stratégie””, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 37 a 53, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.

-JACQUÉ, Jean-Paul, “Les Réformes Institutionnelles Introduites par le Traité de Lisbonne”, Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne? (2009), organização de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, e C.Schneider, p. 57 a 73, Bruxelles, Bruylant.

-KOOOPS, Joachim, e VARWICK, Johannes, “The European Union and NATO, “Shrewd interorganizationalism” in the making?”, The European Union and International Organizations, (2009), organização de Knud Erik Jorgensen, p. 101 a 125., London, Routledge.

-LANCEIRO, Rui Tavares, “O Tratado de Lisboa e o princípio da cooperação leal”, O Tratado de Lisboa, (2010), Caderno o Direito n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, p. 283 a 317, Coimbra, Edições Almedina.

- LARABEE, Stephen, “Les États-Unis et l’évolution de la PCSD”, Quelle défense européenne en 2020 (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 53 a 65, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.
- MARQUES, Francisco Paes, “O Primado do Direito da União Europeia: do Acórdão Costa c. Enel ao Tratado de Lisboa”, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, (2010), organização de António Menezes Cordeiro e Jorge Miranda, entre outros, volume 1, p. 191 a 209, Coimbra, Edições Almedina.
- MARTINS, Margarida Salema d’Oliveira, “O Tratado de Lisboa e o novo regime do princípio da subsidiariedade e o papel reforçado dos parlamentos nacionais”, O Tratado de Lisboa, (2010), Caderno o Direito n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, p. 131 a 148, Coimbra, Edições Almedina.
- OBERDOFF, Henri, “Le Principe Démocratique dans l’ Union Européenne”, Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne?, (2009), organização de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, e C.Schneider, p. 181 a 195, Bruxelles, Bruylant.
- PAIS, Sofia Oliveira, “O Tratado de Lisboa e a renovação das instituições da União Europeia”, O Tratado de Lisboa, (2010), Caderno o Direito n.º 5, dirigido por Jorge Miranda, p. 319 a 350, Coimbra, Edições Almedina.
- PIÇARRA, Nuno, “O Tratado de Lisboa em Perspectiva Constitucional: uma apresentação à luz de 20 meses de vigência”, A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa, (2011), coordenação de Nuno Piçarra, p. 15 a 37, Coimbra, Edições Almedina.
- PIRES, Francisco Lucas, “Da Europa Económica à Europa Política”, A Europa após Maastricht (1992), organização da Secretaria de Estado da Integração Europeia, p. 19 a 31, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- RIES, Tomas, “La mondialisation de l’environnement de sécurité et l’Union”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 65 a 85, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.
- ROHMER, Florence Benoit, “ Valeurs et Droits Fondamentaux dans le Traité de Lisbonne ”, Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne? (2009), organização de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, e C.Schneider, p. 143 a 164, Bruxelles, Bruylant.

- SCHNEIDER, Catherine “Brèves Réflexions Iconoclastes sur la Déconstitutionnalisation de la Politique Étrangère, de Sécurité Commune et de Défense”, Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne? (2009), organização de E.Brosset, C.Chevallier-Govers, V.Edjaharian, e C.Schneider, p. 287 a 312, Bruxelles, Bruylant.
- SILVA, Aníbal Cavaco, “A Europa após Maastricht”, A Europa após Maastricht (1992), organização da Secretaria de Estado da Integração Europeia, p. 9 a 17, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- SILVESTRI, Stefano, “L’ évolution progressive vers une identité européenne de défense”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 85 a 98, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.
- SOARES, António Goucha, “O Tratado de Lisboa e a Política Externa e de Segurança Comum”, A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa (2011), coordenação de Nuno Piçarra, p. 101 a 126, Coimbra, Edições Almedina.
- STUBB, Alexander, “ En quête du smart power”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 152 a 167 , Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, “La défense européenne: un défi pour l’avenir”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, ps. 167 a 178, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.
- TERCINET, Josiane, “Les Opérations Extérieures de l’Union Européenne”, Union Européenne et Sécurité: Aspects Internes et Externes, (2009), organização de Catherine Flaesch-Mougin, p. 269 a 291, Bruxelles, Bruylant.
- VASCONCELOS, Álvaro de, “2020: la défense au-delà du modèle transatlantique”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 10 a 25, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.
- VITORINO, António, “A “Casa Europeia” de Lisboa”, A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa (2011), coordenação de Nuno Piçarra, p. 39 a 45, Coimbra, Edições Almedina.
- WEIS, Alexander, “Améliorer les capacités pour répondre aux futurs besoins da la PSDC”, Quelle défense européenne en 2020? (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 122 a 135 , Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.

-WOLSKI, Jacek Saryusz, “La sécurité et la défense dans l’Europe élargie”, *Quelle défense européenne en 2020?* (2010), sob a direcção de Álvaro de Vasconcelos, p. 178 a 188, Paris, Institut d’Études de Sécurité de l’Union Européenne.

Artigos de opinião de revistas especializadas, da imprensa nacional e estrangeira, textos de apoio em seminários, comunicações em conferências, entrevistas dadas por especialistas e Working Papers.

-ALMEIDA, João Marques de, “Renovação do contrato do Atlântico”, *Os Caminhos da Europa*, Ano de 2014, n.º 3, Revista XXI-Ter opinião, p. 74 a 79, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

-ASH, Timothy Garton, “The Crisis of Europe, how the Union Came Together and Why it’s Falling Apart”, Setembro/Outubro de 2012, Foreign Affairs.

-BAILES, Alyson JK, e MESSERVY-WHITING, Graham, “Death of an Institution. The End for Western European Union, a Future for European Defence?”, Maio de 2011, Egmont Paper n.º 46, Brussels, Academic Press for Egmont- The Royal Institute for International Relations.

-BEEVOR, Anthony, entrevista a 21 de Setembro de 2013 ao Expresso.

-BERGGRUEN, Nicolas, e GARDELS, Nathan, “The Next Europe, Toward a Federal Union”, Julho/Agosto de 2013, p. 134 a 142, Foreign Affairs.

-BONIFÁCIO, Fátima, “Talvez o federalismo fosse bom. Mas será possível?”, *Os Caminhos da Europa*, Ano de 2014, n.º 3, Revista XXI-Ter opinião, p. 47 a 53, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

-BURUMA, Ian, “Será que a Europa precisa da Grã-Bretanha?”, 5 de Fevereiro de 2013, Público.

-CAMISÃO, Isabel, e COUTINHO, Francisco Pereira, “A acção externa da União Europeia”, Ano IV, n.º 8, Julho a Dezembro de 2012, Revista de Direito Público, p. 7 a 56, Coimbra, Edições Almedina.

-CHARLEMAGNE (Secção), “A post-war continent”, 14 de Setembro de 2013, The Economist.

- CLEMENTE, Manuel, “ À procura do que é ser europeu”, Os Caminhos da Europa, Ano de 2014, n.º 3, Revista XXI-Ter opinião, p. 10 a 15, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- COSTA, Francisco Seixas da, entrevista a 24 de Fevereiro de 2013 ao Público.
- DELORS, Jacques, entrevista a 16 de Junho de 2013 ao Público.
- DIAMOND, Larry, entrevista a 23 de Março de 2014 ao Público.
- DUARTE, António Rebelo, “A Europa da Segurança e Defesa”, Texto de apoio ao Seminário realizado pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa a 11 de Fevereiro de 2011.
- EMMOTT, Bill, “We will never be sovereign in this world”, 13 de Julho de 2012, The Times.
- ESPADA, João Carlos, “Portugal, Polónia e a parceria de Leste em Lisboa”, 25 de Novembro de 2013, Público.
- FERNANDES, Jorge Almeida, “As opções de Moscovo na Crimeia”, 16 de Março de 2014, Público.
- FERNANDES, José Manuel, “Orçamento da UE 2014 e os recursos próprios”, 25 de Novembro de 2013, Público.
- FERREIRA, José Medeiros, entrevista a 17 de Novembro de 2013 ao Público.
- FISHER, Joschka, “O provincianismo europeu”, 6 de Novembro de 2012, Público.
- FREIRE, André, “Crise económica e crise da democracia na Europa” 15 de Março de 2014, Público.
- FRIEDMAN, George, “Recognizing the End of the Chinese Economic Miracle”, 23 de Julho de 2013, Geopolitical Weekly.
- GASPAR, Carlos, “Kennedy, Obama e a parceria transatlântica”, 18 de Fevereiro de 2013, Público.
- GASPAR, Carlos, “O fim do euro”, 16 de Novembro de 2013, Público.
- KAMINSKI, Matthew, “Why Putin Fears Ukraine: it’s an Alternative Russia”, 10 de Março de 2014, The Wall Street Journal.
- MALOSSE, Henri, “Carta aberta ao/à futuro/a chanceler da Alemanha”, 22 de Setembro de 2013, Público.
- MOISI, Dominique, “O oásis europeu”, 2 de Janeiro de 2013, Público.

- MOREIRA, Adriano, “A Segurança e o Saber”, Texto que serviu de base a intervenção na Academia Militar de 29 de Novembro de 2012.
- MOREIRA, Adriano, “Relações transatlânticas: a solidariedade atlântica”, 4 de Fevereiro de 2014, Diário de Notícias.
- NUGENT, Neil, “The United Kingdom, the European Union, and the Lisbon Treaty: that will do nicely!”, O Tratado de Lisboa, Conferência Internacional a 17/4/2008, na Faculdade de Direito de Lisboa, Ano II, n.º 4, Julho a Dezembro de 2008, Revista de Estudos Europeus, p. 49 a 57, Coimbra, Edições Almedina.
- RACHMAN, Gideon, “Disarmed Europe will face the world alone”, 18 de Fevereiro de 2013, The Financial Times.
- RANGEL, Paulo, “Quando a Ucrânia desperta a Europa”, 10 de Dezembro de 2013, Público.
- RANGEL, Paulo, “Europa: rumo a ocidente (e a sul) ?”, 17 de dezembro de 2013, Público.
- RANGEL, Paulo, “Uma prioridade para a nossa agenda europeia”, 1 de Abril de 2014, Público.
- REDING, Viviane, “Porque necessitamos dos Estados Unidos da Europa?”, 5 de Dezembro de 2012, Público.
- RODRIGUES, Maria João, entrevista a 18 de Novembro de 2012 ao Público.
- ROSS, Robert S, “The Problem With the Pivot, Obama’s New Asia Policy is Unnecessary and Counterproductive”, Novembro/Dezembro de 2012, Foreign Affairs.
- RUPNIK, Jacques, entrevista a 16 de Março de 2014 ao Público.
- SÁ, Tiago Moreira e, “Obama e os Monty Python”, 12 de Janeiro de 2014, Público.
- SKED, Alan, “A União Europeia é uma experiência falhada” Os Caminhos da Europa, Ano de 2014, n.º 3, Revista XXI-Ter opinião, p. 54 a 61, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- SOUSA, Teresa de, “EUA-NATO-Açores: as Lajes e a tentação do “mar alto”, 2 de Dezembro de 2012, Público.
- SOUSA, Teresa de, “Davos e Munique”, 24 de Fevereiro de 2013, Público.
- SOUSA, Teresa de, “A França no centro da política externa europeia”, 12 de Setembro de 2013, Público.
- SOUSA, Teresa de, “A potência relutante”, 22 de Setembro de 2013, Público.

- SOUSA, Teresa de, “Putin e o telemóvel da chanceler”, 3 de Novembro de 2013, Público.
- SOUSA, Teresa de, “A superpotência que ainda continua a ser indispensável”, 10 de Novembro de 2013, Público.
- SOUSA, Teresa de, “Obama fez o trabalho de casa e resultou”, 25 de Novembro de 2013, Público.
- SOUSA, Teresa de, “O fim das ilusões”, 28 de Novembro de 2013, Público.
- SOUSA, Teresa de, “Os negócios e a geopolítica”, 8 de Dezembro de 2013, Público.
- SOUSA, Teresa de, “Bienvenu, monsieur le Président”, 16 de Fevereiro de 2014, Público.
- SOUSA, Teresa de, “A Europa joga o seu destino na Crimeia”, 9 de Março de 2014, Público.
- SOUSA, Teresa de, “Esta vez é diferente”, 23 de Março de 2014, Público.
- SOUSA, Teresa de, “A Europa entre o século XIX e o século XXI”, 30 de Março de 2014, Público.
- SOUSA, Teresa de, “A nova desordem mundial”, 20 de Abril de 2014, Público.
- SPECIAL REPORT, “Europe’s reluctant hegemon”, 15 de Junho de 2013, The Economist.
- STIGLITZ, Joseph, entrevista a 7 de Setembro de 2013 ao Expresso.
- VITORINO, António, “Luzes e sombras do Tratado de Lisboa”, O Tratado de Lisboa, Conferência Internacional a 17/4/2008, na Faculdade de Direito de Lisboa, Ano II, n.º 4, Julho a Dezembro de 2008, Revista de Estudos Europeus, p. 33 a 41, Coimbra, Edições Almedina.

Documentos oficiais

Tratados e outros documentos fundamentais

- Carta das Nações Unidas.
- Tratado do Atlântico Norte.
- Tratado de Bruxelas modificado pelos Acordos de Paris.
- Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.
- Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

- Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais.
- Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas.
- Convenção de Viena sobre as Relações Consulares.
- Tratado de Paris.
- Tratados de Roma.
- Tratado de Maastricht.
- Tratado de Amsterdão.
- Tratado de Nice.
- Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.
- Tratado de Lisboa.
- Constituição da República Portuguesa.

Direito Derivado da UE

- Decisão do Conselho de 19 de Novembro de 1990, relativa à celebração do Acordo constitutivo do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento 90/674/CEE, JO L 372 de 31/12/1990.
- Decisão do Conselho de 22 de Dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986/1994), 94/800/CE, JO L 336 de 23/12/1994.
- Decisão da Comissão de 29 de Novembro de 2000, que aprova o seu Regulamento Interno, C (2000) 3614, JO L 308, de 8/12/2000, alterada pela Decisão da Comissão de 24 de Fevereiro de 2010, que altera o seu Regulamento Interno, 2010/138/UE, Euratom, JO L 55, de 5/3/2010, e pela Decisão da Comissão de 9 de Novembro de 2011, que altera o seu Regulamento Interno, 2011/737/UE, Euratom, JO L 296, de 15/11/2011.
- Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001 que cria o Comité Político e de Segurança 2001/78/PESC, JO L 27 de 30/1/2001.
- Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001 que cria o Comité Militar da União Europeia, 2001/79/PESC, JO L 27 de 30/1/2001.

- Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001 que cria o Estado-Maior da União Europeia, 2001/80/PESC, JO L 27 de 30/1/2001, alterada pela Decisão do Conselho de 10 de Maio de 2005, 2005/395/PESC, JO L 132 de 26/5/2005 e pela Decisão do Conselho de 7 de Abril de 2008, 2008/298/PESC, JO L 102 de 12/4/2008.
- Regulamento (CE) n.º 382/2001, do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2001 relativo à execução de projectos de promoção da cooperação e das relações comerciais entre a União Europeia e os países industrializados da América do Norte, do Extremo Oriente e da Australásia, JO L 57 de 27/2/2001.
- Acção Comum 2004/551/PESC do Conselho de 12 de Julho de 2004 relativa à criação da Agência Europeia de Defesa, JO L 245 de 17/7/2004, alterada pela Acção Comum 2008/299/PESC do Conselho de 7 de Abril de 2008, JO L 102 de 12/4/2008.
- Decisão do Conselho de 24 de Setembro de 2004 relativa ao estatuto da Agência Europeia de Defesa 2004/676/CE, JO L 310 de 7/10/2004, alterada pela Decisão do Conselho de 29 de Janeiro de 2007, 2007/215/CE, JO L 95, de 5/4/2007.
- Regulamento (CE) n.º 1638/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006 que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria, JO L 310 de 9/11/2006.
- Acção Comum 2007/396/PESC do Conselho de 30 de Maio de 2007, sobre a Missão de Polícia da União Europeia no Afeganistão (EUPOL AFEGANISTÃO) 2007/396/PESC, JO L 139 de 31/5/2007, alterada pela Acção Comum 2010/279/PESC do Conselho de 18 de Maio de 2010, JO L 123 de 19/5/2010 e pela Acção Comum 2013/240/PESC do Conselho de 27 de Maio de 2013, JO L 141 de 28/5/2013.
- Decisão do Conselho Europeu de 1 de Dezembro de 2009, relativa ao exercício da Presidência do Conselho 2009/881/UE, JO L 315 de 2/12/2009.
- Decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 2009, que estabelece as medidas de aplicação da decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da Presidência do Conselho e referente à presidência das instâncias preparatórias do Conselho 2009/908/UE, JO L 322 de 9/12/2009.
- Decisão do Conselho de 1 de Dezembro de 2009, que estabelece o seu Regulamento Interno 2009/937/UE, JO L 325 de 11/12/2009.
- Acção Comum 2010/96/PESC do Conselho de 15 de Fevereiro de 2010, relativa a uma Missão Militar da União Europeia que tem em vista contribuir para a formação das Forças

de Segurança da Somália (EUTM SOMÁLIA) JO L 44 de 19/2/2010, alterada pela Acção Comum 2011/483/PESC do Conselho de 28 de Julho de 2011, JO L 198 de 30/7/2011, pela Acção Comum 2012/835/PESC do Conselho de 21 de Dezembro de 2012, JO L 357 de 28/12/2012, e pela Acção Comum 2013/44/PESC do Conselho de 22 de Janeiro de 2013, JO L 20 de 23/1/2013.

-Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa 2010/427/UE, JO L 201 de 3/8/2010.

-Decisão do Conselho de 31 de Janeiro de 2011 que institui medidas restritivas contra certas pessoas e entidades, tendo em conta a situação na Tunísia, 2011/72/PESC, JO L 28 de 2/2/2011.

-Decisão do Conselho de 4 de Fevereiro de 2011 que dá execução à Decisão 2011/72/PESC que institui medidas restritivas contra certas pessoas e entidades, tendo em conta a situação na Tunísia, 2011/79/PESC, JO L 31 de 5/2/2011.

-Regulamento (UE) n.º 101/2011, do Conselho, de 4 de Fevereiro de 2011 que institui medidas restritivas contra certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Tunísia, JO L 31 de 5/2/2011.

-Decisão de 19 de Dezembro de 2011, que estabelece um mecanismo para administrar os custos comuns das operações da União Europeia com implicações no domínio militar ou da defesa (ATHENA), 2011/871/PESC, JO L 343, de 23/12/2011.

Conclusões

-Conclusões da Presidência- Conselho Europeu de Colónia, de 3 e 4 de Junho de 1999.

-Conclusões da Presidência- Conselho Europeu de Helsínquia, de 10 e 11 de Dezembro de 1999.

-Conclusões da Presidência- Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, de 19 e 20 de Junho de 2000.

-Conclusões da Presidência- Conselho Europeu de Nice, de 7 a 9 de Dezembro de 2000.

-Conclusões da Presidência- Conselho Europeu de Bruxelas, de 11 e 12 de Dezembro de 2008.

-Conclusões da Presidência- Conselho Europeu de Bruxelas, de 18 e 19 de Junho de 2009.

-Conclusões da Presidência- Conselho Europeu de Bruxelas, de 19 e 20 de Dezembro de 2013.

Jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE

-Acórdão de 15/7/1964, Costa c. ENEL, proc. n.º 6/64, Rec X, p. 1146 e seg.

-Acórdão de 31/3/1971, Comissão c. Conselho (AETR), proc. n.º 22/70, Rec, 1971, p. 263 e seg.

-Acórdão de 9/3/1978, Simmenthal, proc. n.º 106/77, Rec, p. 629 e seg.

-Acórdão de 16/6/2005, Pupino, proc. n.º C-105/03, Col, p-I-5285 e seg.

-Acórdão de 20/5/2008, Comissão c. Conselho, proc. n.º C-91/05, Col, p-I-3651 e seg.

-Acórdão de 3/9/2008, Kadi e Al Barakaat, procs. n.º C-402/05P e C-415/05P, Col, p-I-6351 e seg.

Pareceres

-Parecer 1/76, de 26/4/1977 (Projecto de Acordo relativo a instituição de um Fundo Europeu de imobilização de navegação interna), Rec, p. 741 e seg.

Relatórios

-Relatório “ Uma Europa Segura num Mundo Melhor- Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, apresentado pelo Secretário-Geral/Alto Representante Javier Solana ao Conselho Europeu de Bruxelas de 12 e 13 de Dezembro de 2003.

-“Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança- Garantir a Segurança num Mundo em Mutação”, apresentado pelo Secretário-Geral/Alto Representante Javier Solana ao Conselho Europeu de Bruxelas de 11 e 12 de Dezembro de 2008.

-Relatório sobre a Avaliação do Serviço Europeu para a Acção Externa elaborado pela Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança Catherine Ashton, de Julho de 2013.

Declarações

-Declaração Conjunta da Cimeira Franco-Britânica de Saint-Malo, de 3 e 4 de Dezembro de 1998.

-Declaração Conjunta da Alta Representante da União Europeia Catherine Ashton e o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Irão Zarif, de 24 de Novembro de 2013.

Notas Informativas e “Press Releases”

-Nota Informativa “A União Europeia e o Irão”, n.º 131219/04, de 19 de Novembro de 2013, do Serviço Europeu para a Acção Externa.

-Nota Informativa “Negociações Nucleares dos E3/UE+3 com o Irão: Termos do Acordo sobre um Plano Conjunto de Acção, incluindo medidas a serem tomadas pela União Europeia”, n.º 131219/02, de 27 de Novembro de 2013, do Serviço Europeu para a Acção Externa.

-Press Release n.º 15259/13-439, de 2 de Dezembro de 2013 sobre o quadro financeiro plurianual de 2014/2020, da Comissão Europeia.

Resoluções e outros documentos das Nações Unidas

-Resolução n.º 1368, de 12/9/2001 do Conselho de Segurança, sobre os ataques aos Estados Unidos a 11/9/2001.

-Resolução n.º 1973, de 17/3/2011 do Conselho de Segurança, sobre a situação na Líbia.

-Resolução n.º 65/276, de 3/5/2011 da Assembleia Geral, sobre a participação da União Europeia no trabalho das Nações Unidas.

-Resolução n.º 67/19, de 4/12/2012 da Assembleia Geral, sobre o Estatuto da Palestina nas Nações Unidas.

-Resolução n.º 2085, de 20/12/2012 do Conselho de Segurança, sobre a situação no Mali.

-Nota Informativa do Departamento de Informação Pública da ONU, de 17/3/2011, relativa à Resolução n.º 1973 de 17/3/2011 do Conselho de Segurança, sobre a situação na Líbia.

Documentos da NATO

-Conceito Estratégico da NATO adoptado pelos chefes de Estado e de governo na Cimeira da Nato de Lisboa a 19 e a 20 de Dezembro de 2010.

Outros Documentos relevantes

- **“National Security Strategy”- Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, Casa Branca, Maio de 2010.**

- **“Sustaining US Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense”- Estratégia de Defesa dos Estados Unidos para o século XXI, Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, Janeiro de 2012.**

Sites consultados na Internet

- <http://europa.eu>- site das instituições europeias.

- eur-lex.europa.eu- site de documentação oficial das instituições europeias.

- www.un.org- site da ONU.

- www.nato.int/- site da NATO.

- hub.coe.int- site do Conselho da Europa.

- www.whitehouse.gov- site da Casa Branca.

- www.egmontinstitute.be- site do Instituto de Relações Internacionais Egmont.

