

# O Tratado de Lisboa: Os Valores Comuns Europeus na Política Externa da União Europeia

Capitão  
Reinaldo Saraiva Hermenegildo



## Breve nota de abertura

O presente estudo não pretende ser uma análise jurídico-normativa do futuro *Tratado de Lisboa*<sup>1</sup>. Apesar de por vezes ser quase inevitável o recurso a elementos normativos, uma vez que estamos a analisar e a reflectir sobre um *Tratado* que virá a ser aprovado, susceptível de sofrer ainda alterações<sup>2</sup>, e assim sendo, torna-se difícil fugir ao campo normativo, por ainda não estar operacionalizado em termos de acção política aplicada à luz desse *Tratado*. Porque só depois de ele entrar em vigor, e os Estados-membros e a União o aplicarem na prática é que podemos fazer um estudo e uma análise consistente e concreta, em termos de ciência política e relações internacionais. Este estudo apenas pretende chamar a atenção para alguns aspectos que consideramos pertinentes (muitos outros aspectos ficaram de fora), no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e, ou, seu inter-relacionamento com os valores comuns da União Europeia (UE). Muitas outras interpretações e análises eram possíveis, porém este estudo consta de um contributo que não está inacabado, mas sim em permanente remodelação e abertura... tal como o projecto de construção europeia...

## 1. Prolegómenos

O ano de 2007 ficará na história da UE, como ano da sua extensão a 27 Estados-membros, e com a aprovação do *Tratado de Lisboa*. Para Portugal, além de ficar marcado pelo exercício da terceira Presidência da UE, que é também a última Presidência da UE que Portugal irá exercer, ficará marcada por deixar um *Tratado* associado à presidência, com o nome da capital “Lisboa”. Mais uma vez Portugal deixa no exercício da terceira Presidência da UE uma forte marca quer em termos de substância quer de simbolismo, como já o fez na Presidência da UE em 2000, com a aprovação da *Estratégia de Lisboa*. Mas agora a marca é bastante mais forte, pois trata-se de um *Tratado*, que ainda por cima, vem substituir o *Tratado Constitucional*<sup>3</sup> que não foi possível ser aprovado, e

substitui, igualmente, todos os anteriores Tratados desde as origem e da criação das Comunidades Europeias.

O ano de 2007 corresponde igualmente à data comemorativa dos seus 50 anos, e ao ser assinado o futuro *Tratado de Lisboa*, a UE dará mais um passo na construção europeia, e na Europa política que tanto necessita para poder ser um actor global na sua plenitude. Pois, como referiu Álvaro de Vasconcelos, o «*doux commerce*» nunca foi finalidade, muito menos ideologia, mas instrumento.<sup>4</sup>

Depois do voto ao referendo sobre o *Tratado Constitucional*, em França e Holanda, dois dos Estados fundadores das Comunidades Europeias. A UE, ressentiu esse impacto, e passou segundo algumas vozes menos optimistas a viver um período de *crise*. Mas, mesmo tratando-se de um estado de crise na Europa, esta sempre foi quase permanente, pois a UE, já passou inclusive por períodos mais críticos e conturbados, e sempre foi capaz de os ultrapassar e de surgir mais forte. Por isso, para os críticos do projecto europeu que vêm neste *impasse* criado pela recusa do *Tratado Constitucional* uma *crise* da UE só uma falta de memória, desconhecimento da história da construção europeia, ou um scepticismo europeu declarado, poderá levar a essas afirmações. A UE tem muitos desafios pela frente, é certo, mas até uma crise ainda vai um longo caminho. E muitas vezes, esses desafios, que por vezes poderão erradamente ser interpretados como crises, são o fruto da vitalidade e da própria *pujança* da UE.

Esta questão poderá ser, eventualmente, resultado das expectativas que criamos da UE, e como essas expectativas por vezes são elevadas, ao mínimo recuo ou avanço mais lento, as nossas expectativas poderão ficar logradas, e pensamos que a UE está em crise, quando não está, pois apenas responde a um desafio, muitas vezes criado ou estimulado por ela própria.

Todavia, essa crise, como alguns apelaram do estado da UE, sempre foi rejeitada, por vários líderes políticos, e sobretudo pelo Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso<sup>5</sup>.

Em consequência disso, foi *decretado* um período de reflexão sobre o *Tratado Constitucional*, e os debates que o mesmo acarretava. O caso português, também, não foi excepção, tendo Portugal cumprindo esse período.

A Presidência alemã teve como prioridade sair do impasse em que a UE se encontrava devido ao voto do *Tratado Constitucional*, na França e na Holanda. Tanto foi o empenho, que na Declaração de Berlim, pode mesmo ler-se: «por isso nos une hoje, 50 anos passados sobre a assinatura do Tratado de Roma, o objectivo de, até às eleições para o Parlamento Europeu de 2009, dotar a União Europeia de uma base comum e renovada.»<sup>6</sup>

A presidência alemã terminaria, mas deixou, contudo, um mandato claro, para Portugal prosseguir com as negociações para chegar a um acordo sobre o futuro *Tratado Reformador*. Um mandato claro, foi desde logo uma exigência da Presidência portuguesa

da UE, e a 17 de Outubro a Presidência portuguesa, consegue que os Estados-membros cheguem a acordo quanto ao *Tratado Reformador*, que será assinado a 13 de Dezembro de 2007 e designado *Tratado de Lisboa*.

O *Tratado Constitucional*, em geral sempre teve o apoio dos principais responsáveis políticos nacionais (Presidente da República, Assembleia da República e Governo) e representantes político-partidários, apesar das vozes, por vezes discordantes de alguns partidos minoritários, sobre questões específicas dos tratados, e não propriamente contra o *Tratado Constitucional* em geral. A questão das políticas da UE, juntamente com os elementos mais federativos do *Tratado Constitucional*, foram, talvez, as mais problemáticas, quer em Portugal, quer nos outros Estados-membros.

Porém, a UE é neste cenário interno, e assente no seu modelo kantiano de relações internacionais tem um poder de atracão muito forte<sup>7</sup>, que lhe irá permitir desempenhar um papel *ímpar*, num sistema político internacional<sup>8</sup> tipo hobbesiano.

É nesta linha de pensamento que a UE deve prosseguir, e como afirmou o embaixador Santa-Clara Gomes, a UE «para desempenhar este papel - que mais nenhuma potência pode, ou sabe, executar - a deve valorizar o próprio poder»<sup>9</sup>, sempre tendo por base a dicotomia inseparável entre valores e interesses.<sup>10</sup>

Sendo assim, o presente estudo está organizado da seguinte forma: (1) Prolegómenos; (2) A PESC: Breve referência acerca dos seus antecedentes e evolução; (3) O *Tratado Constitucional* e o *Tratado de Lisboa*: Algumas diferenças; (4) O *Tratado de Lisboa*: A PESC e os Valores Comuns da UE: Que novidades?; (4.1) A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); (4.2) A Cooperação Estrutura; (5) A UE como Actor Global: O contributo *Tratado de Lisboa!*, e (6) Conclusão.

## **2. A PESC: Breve referência acerca dos seus antecedentes e evolução**

O processo de construção europeia começou por se iniciar com questões de defesa e de política externa, através da tentativa falhada da criação da Comunidade Europeia de Defesa e da Comunidade Política Europeia. Porém, esta via não foi possível, e a construção europeia passou a ser feita no âmbito económico.<sup>11</sup> Sendo assim, em 1957 é assinado o Tratado de Roma, que institucionaliza as Comunidades Europeias (CEE, CECA e a EUROTOM)<sup>12</sup>, deixando de fora as questões de defesa e de política externa.

Apesar de através do Acto Único Europeu se ter institucionalizado a Cooperação Política Europeia, por forma aos Estados concertarem as suas posições a nível de acção externa, e servir de fórum de diálogo, tendo em vista aumentar a projecção das Comunidades Europeias na cena internacional.<sup>13</sup>

Porém, o salto qualitativo em questões de política externa foi dado através do Tratado de Maastricht, ao contemplar na estrutura tripartida em pilares da então criada UE, um

Pilar relativo à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), constituindo assim o 2.º Pilar da UE, a par do 1.º Pilar (Comunidades Europeias) e do 3.º Pilar (Espaço de Liberdade Segurança e Justiça). A PESC assentava desde logo numa cooperação intergovernamental, onde imperava a votação por unanimidade, reservando-se assim aos Estados-membros o direito de voto nestas questões pertencentes ao núcleo duro da soberania. No que se refere às questões de defesa, apenas foi colocadas «timidamente»<sup>14</sup>, e sem aparecer expressivamente consagrada uma política de defesa.

Mais uma vez as condicionantes internacionais, levaram a que a PESC fosse criada, pois esta apresentava-se como uma «exigência da necessidade de reconverter o mecanismo estratégico na Europa, face às alterações das circunstâncias de 1989»<sup>15</sup>.

Depois da crise nos Balcãs e da incapacidade europeia para fazer face aos problemas geograficamente próximos, reforçou-se mais uma vez a UE em termos de política externa e de defesa. É assim, que através do Tratado de Amesterdão em 1998, é criada a figura do Alto Representante para a PESC, de forma a coordenar a acção externa da UE.

Em Dezembro 1998, em Saint-Malo, apesar de visões diferentes em questões de defesa europeia, a França e o Reino Unido assinam a Declaração de Saint-Malo, sobre o desenvolvimento de uma capacidade autónoma susceptível de permitir à UE responder a crises internacionais. Esta declaração só foi possível devido a uma mudança de posição britânica.<sup>16</sup>

Em 2001, através do Tratado de Nice, são formalizados o Comité Politico e de Segurança (CPOS) e a eliminação das referências à União da Europa Ocidental (UEO) como parte integrante da PESC.<sup>17</sup> Para muitos autores o Tratado de Nice não trouxe grandes novidades, apresentando-se com avanços parcisos no que respeita a questões de política externa e de segurança e defesa da UE.

O cenário internacional tem sempre um peso importante nas questões de política externa e de defesa, podendo num dado momento ganhar maior ou menor relevância consoante o «circunstancialismo internacional», durante a Convenção estava no auge o conflito do Iraque, sem se saber qual seria o seu desfecho,<sup>18</sup> o teve imprevisivelmente impacto na evolução dos trabalhos.

No que concerne à PESC, durante a Convenção pensou-se em por fim à lógica da estrutura em pilares, tendo em vista dar uma maior coerência à acção externa da UE.

Na perspectiva constitucional, a questão da PESC e a PESD, ganharam particular importância, uma vez que esteve no cerne dos debates realizados na Convenção. Sendo este um dos temas mais permanentes na reflexão sobre o futuro da UE, levando mesmo à criação, no seio da Convenção, de dois Grupos de trabalho, um para a PESC (*Grupo 7*) e outro para a PESD (*Grupo 8*).<sup>19</sup>

Desde o início dos trabalhos da Convenção, através do *Grupo 7*, foram definidos os

objectivos pudessem permitir à União Europeia ter um maior protagonismo na cena internacional:

**Salvaguardando os valores comuns**, os interesses fundamentais, a independência e a integridade da União, a consolidação e o apoio à democracia e ao Estado de direito, a preservação da paz, o fomento do desenvolvimento económico e social, o incentivo da integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação de medidas para a preservação do ambiente, protecção dos recursos naturais à escala mundial, a prestação de assistência às populações, países e regiões confrontados com catástrofes de origem humana ou natural e a promoção da cooperação multilateral.<sup>20</sup>

Como se pode verificar pelos objectivos do *Grupo 7* para a acção externa da UE, estes são vastos, latos, e complexos de concretizar. Uma vez que tem uma abrangência enorme e um carácter transversal, em que a concretização de um objectivo está dependente da realização de um outro objectivo, ou de determinada condição subjacente a um outro objectivo. Todos estes objectivos estão encadeados, numa rede, em que todos dependem uns dos outros, levando a UE a ter uma política externa *sui generis* e complexa.

Destaca-se o facto de o primeiro objectivo do *Grupo 7* ser os Valores Comuns Europeus, e só sendo possível a realização da política externa da UE e o seu protagonismo internacional, através da salvaguarda dos seus valores comuns.

O *Grupo 7* propôs que a UE fosse dotada de personalidade jurídica internacional, de forma a poder celebrar (acordos) tratados, com outros Estados e ou organizações internacionais, em matérias que se inseriam nos seus poderes internos.<sup>21</sup>

Uma vez que as questões de política externa e de defesa pertencem ao núcleo duro da soberania dos Estados, e estes levantam enormes reticências à cedência de competências nestas matérias, e quando cedem, geralmente, é de forma gradual, periférica, controlada e compensativa. É por isso, que nas questões relativas à PESC e à PESD as votações são por unanimidade<sup>22</sup>, onde existe assim o direito de voto.

O *Grupo 7* propôs, igualmente, a criação de um serviço conjunto europeu para a acção externa, de uma academia diplomática e do serviço diplomático da UE, e a criação da figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) da UE<sup>23</sup>, substituindo assim, Alto Representante para a PESC e o Comissário para a Acção Externa. Desta forma o MNE da UE iria coordenar toda a acção externa da UE.

O *Grupo 8*, directamente ligado às questões de defesa, ao contrário do que se sucedera em Maastricht, passa a fazer referências um pouco mais ambiciosas. Porém, ainda existe um conjunto de objectivos relativamente reduzidos no que se refere às questões de defesa.<sup>24</sup>

Consagra-se ainda que enquanto o Conselho Europeu não decidir adoptar uma defesa comum, é instaurada uma cooperação mais estreita (*cooperação estruturada*)<sup>25</sup> em

matéria de defesa mútua no quadro da UE.<sup>26</sup>

### **3. O Tratado Constitucional e o Tratado de Lisboa: Algumas diferenças**

A construção e a reconstrução do projecto europeu, é algo que sempre esteve presente ao longo dos vários anos da sua evolução, e o *Tratado Reformador*, é mais um desses passos na reconstrução europeia, pois «não há comunidades políticas naturais. Elas exigem uma mínima partilha de valores, normas, instituições, que constroem identidades, e que com o passar do tempo podem funcionar mais rotineiramente, mas são sempre construídas e reconstruídas»<sup>27</sup>, e jamais comunidades *eternas*.

O *Tratado de Lisboa* recupera praticamente o conteúdo e a substância do Tratado Constitucional, e abandona os elementos de índole simbólica e de pendor mais federalista. Sendo assim, o *Tratado Reformador* abandona o termo «constitucional», a referência ao hino, à bandeira e ao lema da UE, a existência de «leis» em vez de regulamentos, e a figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE.

Ora estes elementos eram todos eles importantes na construção da europeia, sobretudo pelo seu carácter simbólico, mais até do que pragmático. Pois o tratado na íntegra é o mesmo, sem ter o termo «constitucional», o hino e a bandeira continuam a existir, não tem contudo esta integração no próprio *Tratado*, mas estão presentes nas memórias e espíritos dos cidadãos europeus. O MNE da UE apenas deixa de existir com essa denominação, de pendor estadual e ou federalista, porque as suas competências são praticamente as mesmas, *ipsis verbis*, as do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Além destes elementos a Carta dos Direitos Fundamentais também é retirada do texto do *Tratado*, surgindo apenas uma referência a ela o que lhe dá valor legal equivalente.<sup>28</sup> Porém, a carta não terá aplicação para o Reino Unido nem para a Irlanda, por vontade dos dois Estados-membros.

Em suma, o que o *Tratado Reformador* não tem, relativamente ao *Tratado Constitucional* são os elementos simbólicos. À primeira vista, em termos práticos pode não significar muito a falta destes elementos. Todavia, convém relembrar que o poder é simbólico, e o símbolo cria poder. E, essa marca perdeu-se ao não transpor esses elementos para o *Tratado Reformador*.

A construção europeia faz-se de pequenos passos, de avanços e recuos, de negociações, acordos, e cedências políticas e diplomáticas. E este *Tratado* espelha bem esta realidade da UE, cada vez mais complexa e de difíceis consensos, pois cada vez mais a UE se alarga a um maior número de Estados. Chegar a acordo, sobre algumas questões pertencentes ao núcleo duro da soberania não é (nem nunca foi) fácil, sobretudo quando a UE tem 27 Estados-membros, o que não é a mesma coisa do que ter, 6, 9, 12 ou 15. Mas o que

importa é que ela avança, não ao ritmo, por vezes desejável, mas possível. É a UE possível que temos, e não a desejável.

António Martins da Cruz, expõem de forma bastante resumida, mas elucidativa, as principais novidades do *Tratado Constitucional* em questões de política externa e de segurança e defesa:

*No projecto do Tratado Constitucional, a PESD evolui para Politica Segurança e Defesa Comum (PSDC), considerada parte integrante da PESC, e que inclui a definição progressiva de uma política de defesa comum da UE que conduzirá a uma defesa comum quando assim for decidido pelo Conselho Europeu. A nova PSDC trata das chamadas «missões de Petersberg», mas alarga o seu âmbito a missões de estabilização no final do conflito, à luta contra o terrorismo, incluindo acções em países terceiros.<sup>29</sup>*

*No Tratado Constitucional, está ainda prevista a figura da «cooperação estruturada» que permite a grupos de Estados-membros assumir compromissos mais fortes em matéria de segurança e defesa, incluindo compromissos de defesa mútua. Esta possibilidade de cooperação estruturada, em moldes ainda mais restritivos do que a chamada cooperação reforçada, é apontada pelos críticos como a consagração de uma Europa a várias velocidades que decorreria do Tratado Constitucional.<sup>30</sup>*

O mesmo autor refere ainda que,

*no projecto do Tratado Constitucional, a política comercial comum é substituída por cooperação com países terceiros e à ajuda humanitária. Os princípios e objectivos da PESC (Art.º III-195) são reforçados em relação às disposições existentes, acentuando a necessidade de uma maior coesão da União nas relações internacionais. O instrumento jurídico PESC será a decisão europeia e a unanimidade continua a regra geral da tomada de decisões, embora sejam previstos alguns casos em que será suficiente a maioria qualificada (art. III-201). Mas a grande novidade é o MNE da UE.<sup>31</sup>*

Como podemos verificar pelo descrito supra, o *Tratado Constitucional*, comporta uma série de medidas, acções e instrumentos novos, no âmbito da PESC e da PESD (agora PCSD), que irão ser transpostos para o Tratado de Lisboa, sem grandes alterações substanciais.

#### **4. O Tratado de Lisboa: A PESC e os Valores Comuns da UE: Que novidades?**

Tal como já previa o *Tratado Constitucional*, o preâmbulo do *Tratado de Lisboa*, começa logo por se referir aos valores universais que são os direitos invioláveis e inalienáveis.<sup>32</sup> Ou seja, o *Tratado* começa em primeiro lugar por se referir aos valores universais como *inspiração* para o projecto europeu.

Depois de forma a dar importância aos Valores da União<sup>33</sup>, é inserido no início do Tratado

o Art.º2 (Valores da União), sendo os valores os elementos nos quais a União se funda. Posteriormente, no Art.º3 (Objectivos da União), no seu ponto 1.º), afirma que a União tem por objectivo promover a paz, os valores e o bem-estar dos seus povos.

Dentro desses valores da UE estão indiscutivelmente os direitos humanos, pois «este compromisso da UE com os direitos humanos é, e deverá continuar a ser, um elemento fundamental da sua identidade a que deve ser fiel.»<sup>34</sup>

Porque neste «mundo tão inseguro e incerto em que vivemos precisa de uma União Europeia forte e unida, em torno de grandes valores, que saiba para onde vai; que fale sem ambiguidade, a uma única voz; que não receie proclamar os seus valores sempre que seja necessário fazê-lo»<sup>35</sup>. Através do *Tratado de Lisboa* é dado mais um passo importante na defesa e proclamação dos valores comuns da UE.

No *Tratado de Lisboa*, é inserido o Art.º7-A, n.º1), segundo a qual a UE estabelece relações privilegiadas com os seus vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação. Ou seja, a União deixa bem claro que pretende estabelecer boas relações com os seus vizinhos, mas, fundadas nos valores da União, obrigando assim os outros Estados, a respeitar e adoptarem os valores da UE para poderem estabelecer relações com ela.

Se o *Tratado Constitucional* previa a institucionalização do MNE, acumulando as funções do actual Alto Representante para a PESC e do Comissário das Relações Externas, e sendo uma das principais inovações do *Tratado Constitucional*, sobretudo no que concerne à acção externa da UE.

Porém, no *Tratado de Lisboa*, esta figura é retirada, passando apenas o responsável pela acção externa da UE, a denominar-se Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (Art.º9-E), e de acordo com o n.º 2 do Art.º9-E, «o Alto Representante conduz a política externa e de segurança comum da União. Contribui, com as suas propostas, para a definição dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho. Actua do mesmo modo no que se refere à política comum de segurança e defesa»; O Alto Representante preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros (Art.º9-E, n.º 3); é um dos Vice-Presidentes da Comissão, e assegura a coerência da acção externa da União (Art.º9-E, n.º 3).

O que distingue o Alto Representante previsto no *Tratado de Lisboa*, do MNE (Art.I-28) preconizado no *Tratado Constitucional*, é a denominação com que são designados, pois as competências que estavam previstas para o MNE são na íntegra as que foram atribuídas ao Alto Representante. O que muda apenas é a designação, passando-se a designar o responsável pela acção externa da União por Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Ou seja, é assim encontrada uma designação intermédia, entre o Alto Representante para a PESC e o MNE da União.

É acrescentado ao *Tratado de Lisboa*, nas Disposições gerais relativas à acção externa da União, um novo Capítulo (Capítulo I), tal como já estava previsto no *Tratado Constitucional*.

Sendo assim, segundo o n.º1 do Art.º10-A, do *Tratado de Lisboa*, «a acção da União na cena internacional assenta nos princípios que presidem à sua criação, desenvolvimento e alargamento», propondo-se assim, a desenvolver a sua acção com base nos seus valores, e a definição e o prosseguimento de qualquer política ou acção comum, tem como finalidade, salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade (n.º 2 do Art.º10-A).

Apesar de já antes o Conselho Europeu poder adoptar uma *Estratégia Comum*, agora no *Tratado de Lisboa*, surge directamente ligado com a acção externa da UE está o facto de pela primeira vez, surgir num *Tratado* a referência a «interesses e objectivos estratégicos» (Art.º10-B), ganhando assim força de lei. Esta referência estava igualmente prevista no *Tratado Constitucional* (Art.ºIII-293).

Contudo, o Tratado não define o que a UE entende por «interesses e objectivos estratégicos». Mas, será que a UE vai passar a adoptar interesses e objectivos estratégicos reais e concretos? Será uma mera expressão de retórica política? Ou estará mesmo disposta a UE a definir, e concretizar esses interesses e objectivos? Estarão os Estados-membros dispostos a esse desiderato? Se sim, seria profícuo que o plasmasse, num tão já desejado, necessário e real Conceito Estratégico da UE<sup>36</sup>. Porque sem um verdadeiro Conceito Estratégico, será difícil, ou pelo menos contraproducente, ter «interesses e objectivos estratégicos», sobretudo em questões de política externa e de segurança e defesa.

A UE não pode, nem deve continuar, como afirmou o General Espírito Santo com uma «já percebida *política furtiva* europeia vai esquecendo a definição de um verdadeiro conceito estratégico para uma Europa que se vai alterando»<sup>37</sup>.

Como referimos anteriormente, noutro estudo acerca dos Valores Comuns Europeus.<sup>38</sup> A UE ainda não é um Estado, mas também já não é apenas uma Organização Internacional, contudo, pelas suas características e conjuntamente devido ao facto de ter interesses e valores a defender, deveria ter um conceito estratégico<sup>39</sup>, como a generalidade dos Estados.

O conceito estratégico deve ser a base do edifício europeu em geral e da PESC em particular. Nesse conceito, estariam plasmados os seus interesses, princípios e missões em matéria de segurança internacional, sem porém esquecer os valores comuns.

No que se refere à PESC, são inseridas novas designações: disposições específicas relativas à PESC (Capítulo II), e um novo artigo (Art.º10-C), com a seguinte redacção: «a acção da União na cena internacional ao abrigo do presente capítulo assenta nos princípios, prossegue os objectivos e é conduzida de acordo com as disposições gerais

*enunciadas no Capítulo I*», ou seja, toda a acção externa da UE assenta nos valores comuns da UE, este artigo bem reforçar o facto de que mesmo âmbito da PESC, a UE rege-se pelos seus valores comuns. Este artigo, foi acrescentado apenas ao *Tratado de Lisboa*, não estando previsto tão pouco, no *Tratado Constitucional*, tal como as “disposições específicas” relativas à PESC.

O *Tratado de Lisboa*, adita o seguinte relativamente à PESC: «*a competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum*», estando ainda a PESC «*sujeita a regras e procedimentos específicos*»<sup>40</sup> (ambos do Art.º11, n.º 1).

No mesmo artigo, mas no n.º 2, no quadro dos princípios e objectivos da sua acção externa, a União conduz, define e executa uma política externa e de segurança comum baseada no desenvolvimento da solidariedade mútua entre os Estados-membros, na identificação das questões de interesses geral e na realização de um grau de convergência crescente das acções dos Estados-membros».<sup>41</sup>

O Art.º13 do Tratado da UE é alterado, com o *Tratado de Lisboa*, passando a ter a seguinte designação: no n.º1 do Art.º13, os termos “... define os princípios e as orientações gerais...” são substituídos por “... identifica os interesses estratégicos da União, estabelece os objectivos e define as orientações gerais...”, e é aditado o seguinte período... “o Conselho Europeu adopta as decisões necessárias.”

Ainda no n.º 1 do Art.º11, é aditado um parágrafo, com a seguinte redacção: «*se um acontecimento internacional assim o exigir, o Presidente do Conselho Europeu, convocará uma reunião extraordinária do Conselho Europeu, a fim de definir as linhas estratégicas da política da União relativamente a esse acontecimento*».

É ainda inserido um novo artigo, referente ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, passando este agora a poder fazer propostas para a elaboração da PESC e a assegurar as decisões adoptadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho (Art.º13-A, n.º1). O Alto Representante, passa a representar a UE no âmbito das matérias do âmbito da PESC, e a conduzir o diálogo com os políticos com terceiros em nome da União e exprime a posição da União nas Organizações Internacionais e em conferências internacionais (Art.º13-A, n.º 2)<sup>42</sup>, que antes do Tratado de Lisboa, eram essencialmente, assumidas pela presidência rotativa da UE.

O Art.º14, n.º 1 do *Tratado de Lisboa*, introduz algo de novo até então: “*sempre que uma situação exija uma acção operacional por parte da União, o Conselho adopta as decisões necessárias*”.

No Art.º17, n.º2, do *Tratado de Lisboa*, no primeiro período do segundo paragrafo, os termos “*importantes e expressas razões*” são substituídos por “*razões vitais e expressas*”.

Ou seja, os Estados antes poderiam não avançar numa questão da PESC por importantes e expressas razões de interesse nacional. Porém, com a nova redacção só poderão não avançar numa determinada questão de PESC se estiverem em causa razões vitais e expressas. Ou seja, para poderem ficar de fora terão de existir razões muito mais fortes do que antes, já que em termos conceptuais e estratégicos, um interesse importante é diferente de um interesse vital, uma vez que por interesses importantes combate-se, e por interesses vitais morre-se. Neste ponto, a PESC acaba por dar um salto qualitativo, ao limitar o campo e os motivos para os Estados não avançarem numa determinada questão de PESC.

O novo Art.º17-A, do *Tratado de Lisboa*, é aditado o seguinte texto: «*antes de empreender qualquer acção no plano internacional ou de assumir qualquer compromisso que possa afectar os interesses da União, cada Estado-membro consulta os outros no Conselho Europeu ou no Conselho. Os Estados-membros asseguram, através da convergência das suas acções, que a União possa defender os seus interesses e os seus valores no plano internacional. Os Estados-Membros são solidários entre si*».

Apesar de já anteriormente, os Estados-membros concertarem as suas posições no âmbito da política externa, agora ganha novo enfoque e importância acrescida essa convergência de posições, de forma a defender os seus interesses e valores, ou seja, a convergência é feita para defender os interesses e os valores da UE.

No Art.º19, n.º 2, é inserido um novo parágrafo inovador, com a seguinte redacção: «*sempre que a União tenha definido um tema que conste na ordem de trabalhos do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os Estados-Membros que nela têm assento solicitam que o Alto Representante seja convidado a apresentar a posição da União*».

Este aspecto, além de inovador, é extremamente importante, pois a União passa agora a poder apresentar a sua posição junto dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Se já antes, era importante para União a declaração que a presidência rotativa da UE fazia nas Assembleias Gerais das Nações Unidas, pois poderia transmitir a sua posição sobre questões do seu interesse.

De acordo com o Art.º21, do *Tratado de Lisboa*, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança consulta regularmente o Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e opções da PESC e sobre a PCSD, informando-o sobre a evolução dessas políticas. Através desta medida é aumentado o controlo sobre a PESC e sobre a PCSD, e o grau de participação democrática europeia, ao envolver o Parlamento Europeu, nestas questões de forma mais intensa do que antes.

#### **4.1. A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)**

Em função do necessário, crescente e importante papel que a UE tem vindo a desempenhar na política internacional<sup>43</sup>, e concomitantemente, em função das novas dinâmicas geopolíticas da Europa<sup>44</sup>, as questões de segurança e defesa merecem nesta época um destaque especial.

No que concerne à PCSD além de ser alterada a sua designação de PESD para PCSD, a esta é inserida no *Tratado de Lisboa* uma nova secção: disposições específicas relativas à PCSD (secção 2)<sup>45</sup>.

No Art.º27, n.º1, do *Tratado de Lisboa*, prevê que «*a política comum de segurança e defesa faz parte da política externa e de segurança comum. A política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. A execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros.*Cooperação Reforçada.

As missões nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, a que se refere o Art.º27, n.º 1 do *Tratado de Lisboa*, estão preconizadas no Art28, n.º 1 do mesmo *Tratado*, e essas missões são as seguintes:

- As missões humanitárias e de evacuação;
- Missões de aconselhamento e assistência em matéria militar;
- Missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz;
- As missões de combate para gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos.

De acordo ainda com o Art.º28, n.º1, todas as missões supracitadas, «*podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território.*»

Estas missões, além de na generalidade não serem uma grande novidade, pois já poderiam ser realizadas no anterior, contêm ainda uma elevada componente civil, e direcionada sobretudo para a gestão de crises. Apesar de serem missões do quadro de segurança e defesa com avanços significativos, têm ainda uma baixa componente militar pura.

Como já anteriormente, antes do *Tratado de Lisboa*, «o envolvimento da Europa em missões PESD fora das suas fronteiras representa assim, um poderoso factor para a definição de uma identidade ad hoc da União, enquanto um novo tipo de actor global na gestão das questões de segurança internacional»<sup>46</sup>. Com a nova redacção do *Tratado Reformador*, fortalece-se a componente de segurança e defesa, e reflexivamente o papel da UE no sistema internacional.

No Art.º27, n.º 2, do *Tratado de Lisboa*, é inserida a seguinte redacção: «*a política*

*comum de segurança e defesa inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União. A política comum de segurança e defesa 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 adoptem uma decisão nesse sentido, em conformidade com as respectivas normas constitucionais».*

O n.º3 do mesmo artigo, passa a ter a seguinte redacção: «*com vista à execução da política comum de segurança e defesa, os Estados-Membros colocam à disposição da União capacidades civis e militares de modo a contribuir para os objectivos definidos pelo Conselho. Os Estados-Membros que constituam entre si forças multinacionais podem também colocá-las à disposição da política comum de segurança e defesa».*

Ainda no mesmo ponto, ficou explícito que «os Estados-membros comprometem-se a melhorar progressivamente as suas capacidades militares», cabendo à Agência Europeia de Defesa um papel fundamental nesse ponto.<sup>47</sup>

Ficou ainda previsto no *Tratado de Lisboa*, a realização de uma missão, no âmbito da UE, a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses (Art.º27, n.º 5). A UE predispõem-se a realizar uma missão, se necessário, para preservar os seus valores e servir os seus interesses. O que representa um avanço significativo neste aspecto, e deixa bem claro que qualquer intervenção que se realize, em termos de política externa, mesmo nas áreas da segurança e defesa, terá de ser feita em acordo com os seus valores.

O *Tratado de Lisboa* vem permitir, igualmente, que os Estados que tenham mais capacidades e desejem avançar mais rapidamente, ou seja, «*cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados, e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização de missões mais exigentes*» (Art.º27, n.º 6), podem estabelecer uma cooperação estruturada permanente no âmbito da UE.

No Art.º27, n.º 7, ficou preconizado uma espécie de defesa colectiva, apesar de não se ter conseguido o que inicialmente se pretendia, mais próxima do previsto do Art.º5 do Tratado de Washington, devido à oposição de alguns Estados. Consegue-se, porém, uma alternativa intermédia, segundo a qual «*se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados devem prestar-lhe auxílio e assistência por meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afecta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados.*»

Porém, esta espécie de defesa colectiva prevista no *Tratado de Lisboa*, não poderá por em causa os compromissos com a OTAN, que continua a ser a principal organização de defesa colectiva dos Estados-membros da UE pertencentes à OTAN. Ficando assim previsto que «*os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, 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*» (Art.º27, n.º 7, 2.º parágrafo).

Este artigo é uma espécie de reflexo dos compromissos e dos consensos possíveis em termos de segurança e defesa ao nível da UE, porque permite à UE avançar, com os Estados-membros que têm capacidade e vontade, e cumulativamente, preservar e respeitar as políticas de segurança e defesa diferenciadas dos Estados-membros.

A Agência Europeia de Defesa (AED), referida no Art.º27, n.º 3 e no Art.º30, ambos do *Tratado Reformador*, poderá vir a ter um papel fundamental na construção da defesa europeia, pois desenvolverá uma função de grande importância.

#### **4.2. A Cooperação Estrutura**

Por fim, e como já referimos anteriormente, o facto de os Estados-membros poderem constituir uma *Cooperação Estrutura* (Art.º27, n.º 6, Art.º29, e Art.º31, ambos do *Tratado Reformador*), para avançar numa determinada matéria ou missão, terá inevitavelmente um peso importante na afirmação internacional da UE. Pois assim, a UE poderá estar representada num determinado tipo de cenário de conflito, mesmo que só participem um grupo de Estados-membros, mas o que importa é que ao estar um determinado grupo de Estados-membros da UE, ao abrigo de uma *Cooperação Estrutura*, esse grupo marca presença e representa a UE.

O facto de poderem existir *Cooperações Estruturadas* em matéria de segurança e defesa permite respeitar os Estados-membros que não desejem avançar numa determinada matéria, e respeitar concomitantemente as políticas diferenciadas de segurança e defesa dos Estados-membros.

Contudo, as *Cooperações Estruturadas* no futuro poderão desempenhar o efeito *spillover*, ou seja, atrair outros Estados-membros a participar numa acção que inicialmente não se mostravam interessados. Pois, em regra, os Estados-membros têm uma tendência para estarem e desejarem aproximar e marcar presença nos círculos avançados da construção europeia, não desejando ficar à parte dessa mesma construção. Porque ao ficar à parte perdem peso e importância política na UE, sendo assim, a longo prazo as *Cooperações Estruturadas* poderão levar os Estados-membros, na sua generalidade, a participar nas questões de segurança e defesa, por vezes, sem se identificarem na globalidade com essas questões, mas para não perderem peso político no seio da UE. Desta forma, se uns Estados-membros participam nas questões de segurança e defesa pela via positiva de integração e participação, outros poderão vir-se a juntar e a participar pela via negativa de integração e participação.

Com mais este instrumento, a juntar às «prudentes mas interessantes experiências no campo da PESD, a União Europeia consegue ter cartas na mão que lhe permitem transformar-se num actor internacional consistente. Muito mais deve ser feito, mas com este cada vez mais elevado perfil internacional, a UE já é um modelo positivo de sistema regional, capaz de participar nas questões globais.»<sup>48</sup>

## **5. A UE como Actor Global: O contributo Tratado de Lisboa!**

A UE conjuntamente com os seus Estados-membros «têm uma responsabilidade particular no apoio ao reforço da ordem internacional e na organização de respostas aos problemas mundiais. A UE tem capacidades económicas e políticas para exercer poder e influência na esfera internacional de modo bastante mais efectivo do que tem feito até agora. A União tem poder material considerável e um poder imaterial incomparável ao de outras regiões. A sua aprovação de acção internacional reforça muito a legitimidade desta»<sup>49</sup>, uma vez que, a sua acção externa está profundamente marcada pela defesa intransigente dos seus valores comuns.

A UE tem vindo cada vez mais a tornar-se um actor incontornável na política mundial, já não é apenas um actor global na vertente comercial e económica, já não é uma simples *agency* dos seus Estados-membros,<sup>50</sup> mas sim um actor internacional respeitado e indispensável<sup>51</sup>, e cada vez mais dinâmico, importante e fundamental na política internacional.

Não nos podemos esquecer que actualmente «a UE tem responsabilidades globais e precisa de reforçar a sua preparação para enfrentar a globalização. Deve ter uma reacção estratégica coerente e determinada a nível global».<sup>52</sup> Uma vez que «a Europa só foi e será próspera enquanto for segura e com capacidades militares próprias.»<sup>53</sup>

Mas, para ter uma reacção estratégica não se pode esquecer das palavras recentemente proferidas pelo Presidente da República francesa, Nicolas Sarkozy, «como é que a Europa pode ser independente, como é que a Europa poderá ter uma influência política no mundo, como é que a Europa poderá ser um factor de paz e de equilíbrio se não é capaz de garantir a sua própria defesa? (...) Que significa o nosso compromisso europeu se cada um de entre nós não é capaz de fazer um esforço para a sua própria defesa e para a defesa de todos?»<sup>54</sup>

É certo, que ainda falta à UE desenvolver um papel mais activo em muitos sectores da sua política externa, e essencialmente em questões de segurança e defesa, mas a UE constrói-se aos poucos, de forma gradual e consistente.

O futuro *Tratado de Lisboa*, é um bom instrumento para o desenvolvimento dessas vertentes menos desenvolvidas da UE, nas áreas da política externa e da segurança e defesa, mas este só será possível, se o que agora foi *vertido* em texto de *lei*, se efectivar em termos de prática e acção política concreta. Para isso, terá de existir determinação e vontade dos Estados-membros, através dos seus líderes políticos, da sociedade civil (europeia), e de cada cidadão europeu.

As palavras proferidas pelo actual Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus, Manuel Lobo Antunes, são bem esclarecedoras da importância do *Tratado de*

*Lisboa, para o papel da UE na política internacional. «O novo Tratado - o Tratado de Lisboa - dá-nos condições institucionais de maior eficácia e transparência para a União desempenhar o seu papel no mundo. O desafio é preservar e reforçar o que alcançámos neste período e encontrar formas de defender os nossos interesses e de projectar os nossos valores comuns para lá das nossas fronteiras.»<sup>55</sup>*

A mesma opinião é partilhada, pelo Presidente da República, Professor Aníbal Cavaco Silva, «aprofundar a dimensão política da União Europeia (...) melhorar a eficiência, a transparência e a democraticidade do processo de decisão comunitário e reforçar a eficácia da União Europeia na cena internacional.»<sup>56</sup>

## **6. Conclusão**

***«Os objectivos da União apenas serão viáveis se, em conjunto, conseguirmos projectar os nossos valores num mundo crescentemente interligado.»<sup>57</sup>***

Através do *Tratado de Lisboa* dá-se mais um pequeno passo na construção europeia, segundo a fórmula de Jean Monnet. Porém, torna-se fundamental que «os líderes europeus tenham consciência de que o Tratado Reformador só será um «pequeno passo» se logo a seguir se derem outros, que façam com que os europeus se apropriem do processo de construção da Europa.»<sup>58</sup>

Álvaro de Vasconcelos destaca que «para a União Europeia, mais do que para qualquer Estado, o interno é externo. O seu poder de atracção resulta principalmente do que construi entre os europeus, um espaço supranacional de unidade e diversidade. É o modelo europeu de associação de Estados, a construção assente nos valores fundamentais e na solidariedade, que o mundo admira.»<sup>59</sup>

E é nesta linha que «a União tem de promover na sua acção internacional exactamente os mesmos valores que defende e aplica na ordem interna. É a proposta de uma acção internacional regida pelos valores e não pela política de potência»<sup>60</sup>, que torna a União um «bem público internacional»<sup>61</sup>.

Porque «o melhor meio para a UE assegurar os seus interesses é, paradoxalmente, tentar servir a comunidade internacional com a preocupação de responder aos interesses dos outros»<sup>62</sup>, e dessa forma, ao «reforçar o relacionamento entre os povos e a interdependência entre as nações, a UE contribui decisivamente para a paz e a

estabilidade mundial.»<sup>63</sup>

A UE deve ainda na sua vertente de acção externa acoplar a *Estratégia de Lisboa*, para poder exportar, em paralelo com os seus valores, conhecimento e desenvolvimento para outras regiões do mundo. Uma vez que «neste contexto globalizado, a dimensão externa da Estratégia de Lisboa deverá ser reforçada e aprofundada, projectando os objectivos políticos e económicos da UE, bem como os seus padrões sociais e ambientais, para além das suas fronteiras.»<sup>64</sup>

Se atendermos às dificuldades que se apresentam ao desenvolvimento da política externa e de segurança e defesa, uma vez que estes constituem os últimos redutos das soberanias nacionais, podemos concluir por exemplo, «que a progressiva e rápida consolidação da PESD contribuiu substancialmente para a definição da imagem de uma União capaz de assumir responsabilidades políticas em zonas de conflito.»<sup>65</sup>

Contudo, se visualizarmos e idealizarmos a UE, noutra perspectiva, poderíamos dizer que a sua evolução nestas matérias foi lenta, parca, diminuta e insuficiente. Mas, não nos podemos esquecer que partilhar matérias de política externa e de segurança e defesa, não é a mesma coisa que partilhar matérias de índole comercial. E para comprovar esta perspectiva menos positiva da UE no plano externo, é bom relembrar que desde finais de 2003, a UE envolveu-se em 16 missões, das quais 4 foram de natureza militar, não só na Europa, mas também em África e na Ásia.<sup>66</sup>

Como já referimos anteriormente, também Gianni Bonvici, salienta «o que é interessante realçar é que a União tende a enfatizar os aspectos civis de gestão de crises, mesmo quando são de natureza militar»<sup>67</sup>. Correspondendo, assim, ainda a uma forma geral de «uma UE voltada para a sua segurança interna»<sup>68</sup>.

E esta realidade ficou também expressa no actual *Tratado Reformador*. Deixando subentender, por um lado, que estas missões terão de ser desenvolvidas em conjunto, pelas forças militares e policiais. Pois as missões de paz cada vez mais têm de ser desenvolvidas mais em conjunto e complemento entre Forças Armadas e Forças de Segurança<sup>69</sup>, porque só assim, será possível rentabilizar ao máximo as capacidades efectivas da UE, e permitindo cumulativamente, «demonstrar externamente uma imagem de um actor internacional uno.»<sup>70</sup>

A crescente afirmação da UE é em muito fruto do «envolvimento da Europa em missões PESD fora das suas fronteiras representa assim, um poderoso factor para a definição de uma identidade ad hoc da União, enquanto um novo tipo de actor global na gestão das questões de segurança internacional.»<sup>71</sup>

O mais inédito das missões da UE e da sua acção externa, é a «originalidade reside na aceitação de valores comuns; nos poderes colocados a serviço destes valores e na autonomia concedida a estes poderes para efectivá-los.»<sup>72</sup>

Apesar de o *Tratado de Lisboa*, manter o carácter intergovernamental para as questões da PESC e da agora PCSD, é regra geral o voto por unanimidade nestas matérias. Deu igualmente, instrumentos e contributos para o aumento da acção da UE nestas matérias, sobretudo através da criação da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que apesar de não ter a designação de MNE da UE como previa o *Tratado Constitucional*, tem praticamente as mesmas competências. Este passa a coordenar toda a acção externa da UE, o que permite aumentar a coerência da UE em matéria de acção externa, e falar a uma única voz em assuntos externos.

O *Tratado de Lisboa*, congrega toda a acção externa da União apresentada num título único, o que significa um esforço de legibilidade e coerência. Reforça a sua representação comum no seio das Nações Unidas, aumenta a sua coerência externa através da criação do Serviço de Acção Externa.

Evolui-se progressivamente nas questões de segurança e Defesa (PCSD), quer nos espectro das missões a desempenhar, quer na forma como pode ser desenvolvida pelos Estados-membros, e feita com base no respeito das diferentes culturas e compromissos políticos dos Estados-membros, em questões segurança e defesa, e sem colocar em causa o relacionamento com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A criação da Agência Europeia de Defesa, permite à UE e aos Estados-membros uma melhor rentabilização de esforços e de recursos, evitando a duplicação de esforços nos programas militares dos diversos Estados-membros. Prevê ainda uma cláusula de solidariedade entre os Estados-membros, que acaba por ser uma espécie de *defesa colectiva*, construída através de muitas negociações e cedências dos Estados-membros.

A possibilidade de alguns Estados-membros poderem estabelecer entre si uma *Cooperação Estruturada*, em matéria de defesa, permitindo assim, aos Estados-membros avançar mais depressa em algumas áreas.

O Parlamento Europeu vê igualmente os seus poderes reforçados em matérias de acção externa e de segurança e defesa. A União reforça o seu papel no desenvolvimento da ajuda humanitária. Uma vez que a UE é dotada de personalidade jurídica poderá estabelecer acordos com outros Estados terceiros ou Organizações Internacionais.

A UE através do *Tratado de Lisboa* aumenta a sua capacidade de acção externa, para poder defender e salvaguardar os seus valores e interesses comuns. Mas também, só deve agir em termos de acção externa, de acordo com os seus valores comuns, pois é essa diferença, que a distingue dos outros actores internacionais, e torna a sua acção necessária, única, *inédita e atípica*.

O *Tratado de Lisboa* tem indubitavelmente muitos aspectos positivos, e traz consigo muitos avanços significativos, que poderão contribuir para a afirmação internacional da UE. Todavia, só o *Tratado* em si, não é suficiente, pois tudo dependerá da vontade dos Estados-membros em participar activamente na construção europeia em geral, e na PESC (PCSD) em particular, e assim, realizar na prática o que o *Tratado de Lisboa* prevê.

Em suma, a UE como actor *atípico* na cena internacional, reforça os seus valores comuns ao dar-lhe *estatuição* normativa no *Tratado de Lisboa*, mas mais do que isso, ao considerar os valores comuns da UE, como uma política transversal, horizontal, permanente e um verdadeiro *continuum* em toda a sua acção externa, permite com que a UE se afirme cada vez mais no sistema político internacional, tornando-se um actor global fundamental, contribuindo, simultaneamente para uma «**união mais forte para um mundo melhor**»<sup>73</sup> ...

## Bibliografia

- ABREU, Francisco, *Fundamentos de estratégia militar e empresarial*, sítalo gestão, Lisboa, 2002.
- ANTUNES, Manuel Lobo, "O interesse europeu: vencer o desafio da globalização", *Declaração da Presidência na sessão plenária do Parlamento Europeu*, de 12 a 15 de Novembro de 2007.
- BARROSO, José Manuel Durão, "Portugal e o Futuro da Europa nos 20 anos da Adesão", *Negócios Estrangeiros*, N.º 10, Fevereiro de 2007.
- CARVALHO, Manuel, "O Tratado Constitucional: um armistício?", *Negócios Estrangeiros*, N.º 7, Setembro de 2004.
- COELHO, Carlos (Coord.), *Dicionário de Termos Europeus*, Alêtheia Editores, Lisboa, 2005.
- COUTO, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia*, Vol. I; IAEM, Lisboa, 1988.
- COUTO, Abel Cabral, "Sobre um Conceito Estratégico da UE: Algumas Questões-Chave", *Revista Militar*, N.º 2411, Dezembro 2002.
- DIAS, Carlos Manuel Mendes, "Caracterização do Sistema Internacional", *Revista da Academia Militar - PROELIUM*, VI Série, N.º 7, 2007.
- ELISSALDE, Bernard, (Dir.), *Géopolitique de l'Europe*, Nathan, Paris, 2006.
- FERREIRA-PEREIRA, Laura C., "Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspectiva Portuguesa em Análise", *Negócios Estrangeiros*, N.º 11.1, Julho 2007.
- HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva, "Valores Comuns Europeus: o verdadeiro interesse comum da política externa da EU?" (1.ª Parte), *Revista Militar*, N.º 2459, Dezembro de 2006.
- HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva, "Valores Comuns Europeus: o verdadeiro interesse comum da política externa da EU?" (2.ª Parte), *Revista Militar*, N.º 2460, Janeiro de 2007.
- HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva, "A Construção da Política Externa Europeia - I (Anterior ao Acto Único Europeu)", *PROELIUM - Revista da Academia Militar*, VI Série, N.º 7, 2007.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira (Coord.), *Europa, Portugal e a Constituição Europeia*, Edições Colibri|Fundação Mário Soares|IHC-FSCH-UNL, Lisboa, 2006.
- MONTBRIAL, Thierry, & DEFARGES, Philippe Moreau (Dir.), *RAMSES 2007 - L'Europe et le monde*, Dunod/IFRI, Paris, 2006.
- ROQUE, Miguel Prata, *O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União na Constituição Europeia - A Caminho de uma Política Externa Europeia?*, Almedina, Coimbra, 2005.

SANTO, Gabriel Augusto Espírito, "Ainda a Segurança da Europa", *Revista Militar*, N.º 2467\2468, Agosto\Setembro 2007.

SECRETARIADO EUROPA\GABINETE DA COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *Compreender Maastricht - O Tratado da União Europeia*, Secretariado Europa\Gabinete da Comissão das Comunidades Europeias, Lisboa, 1992.

PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DO CONSELHO Da UE. Disponível em: <http://www.eu2007.pt/UE/vPT/>. Consultado em: [27\11\07].

UNIÃO EUROPEIA, Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, *Projecto de Tratado que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*, CIG 2007, CIG 1\1\07 REV 1, Bruxelas, 5 de Outubro de 2007.

UNIÃO EUROPEIA, Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, *Projecto de Tratado que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia - Protocolos*, CIG 2007, CIG 2\1\07 REV 1, Bruxelas, 5 de Outubro de 2007.

UNIÃO EUROPEIA, Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, *Projecto de Tratado que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia - Projecto de Preâmbulo*, CIG 2007, CIG 4\1\07 REV 1, Bruxelas, 5 de Outubro de 2007.

UNIÃO EUROPEIA, *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2005.

UNIÃO EUROPEIA, *Declaração de Berlim*, "50 anos da UE". Disponível em: [http://ec.europa.eu/news/eu\\_explained/070326\\_1\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/news/eu_explained/070326_1_pt.htm). Consultada em: [17\11\07].

UNIÃO EUROPEIA, "Operações da UE", disponível em:

[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=pt](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=pt). Consultado em [27\11\07].

VÁRIOS, *O Mundo em Português*, *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 64, Maio-Junho 2007.

VÁRIOS, *O Mundo em Português*, *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 65, Julho-Agosto 2007.

VÁRIOS, *PÚBLICO*, 7 de Novembro de 2007. Disponível em:

<http://ultimahora.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1309973&idCanal=12>. Consultado em [07\11\07].

VÁRIOS, *PÚBLICO*, 13 de Novembro de 2007. Disponível em:

<http://ultimahora.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1310510&idCanal=11>. Consultado em: [13\11\07].

---

\* O artigo inscreve-se num trabalho mais amplo sobre os "Valores Comuns Europeus", tendo sido, inclusive, já publicado na Revista Militar, parte desse trabalho de investigação, nos números de Dezembro de 2006 e Janeiro de 2007.

\*\* Agradece-se ao Coronel, Doutor em Ciências da Comunicação, António de Oliveira Pena, pela revisão do artigo e pelo incentivo permanente ao estudo destas e de outras temáticas. Agradece-se, ainda, aos meus familiares, amigos e camaradas, pelo constante apoio e incentivo, durante a missão que desempenhei, de 3 de Abril a 17 de Outubro de

2007, no SubAgrupamento Bravo, da Guarda Nacional Republicana, no âmbito da Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT). A todos o meu muito obrigado!

\*\*\* Tenente de Infantaria (GNR), Auditor do Curso de Política Externa Nacional, pelo Instituto Diplomático do MNE. Pós-Graduado em Estudos Europeus, e Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais, pela FCSH, da Universidade Nova de Lisboa.

---

1 Ao longo do texto poderá ser também designado de Tratado Reformador, porém, com uma outra designação estamo-nos a referir ao mesmo documento.

2 A data de conclusão do presente estudo é anterior à data da assinatura do *Tratado de Lisboa*.

3 A designação correcta é Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Muitas vezes é designado de Tratado Constitucional, outras vezes, de Constituição Europeia. Não vou aqui entrar nesse debate. Por isso, ao longo do texto irei utilizar o termo Tratado Constitucional.

4 Álvaro de Vasconcelos, "Novos Desígnios Europeus", *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 64, Maio-Junho 2007, p. 3.

5 José Manuel Durão Barroso, "Portugal e o Futuro da Europa nos 20 anos da Adesão", *Negócios Estrangeiros*, N.º 10, Fevereiro de 2007, pp. 13-14.

6 União Europeia, *Declaração de Berlim*, "50 anos da UE". Disponível em: [http://ec.europa.eu/news/eu\\_explained/070326\\_1\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/news/eu_explained/070326_1_pt.htm). Consultada em: [17\11\07].

7 Gonçalo Santa-Clara Gomes, "O papel da União Europeia nos desafios globais e regionais", *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 65, Julho-Agosto 2007, p. 14.

8 Ver, para uma breve caracterização Sistema Político Internacional, Carlos Manuel Mendes Dias, "Caracterização do Sistema Internacional", *Revista da Academia Militar - PROELIUM*, VI Série, N.º 7, 2007, pp. 27-44.

9 *Ibidem*.

10 Ver, acerca da relação entre valores e interesses na política externa da UE, Reinaldo Saraiva Hermenegildo, "Valores Comuns Europeus: o verdadeiro interesse comum da política externa da EU?" (1.ª Parte), *Revista Militar*, N.º 2459, Dezembro de 2006. Reinaldo Saraiva Hermenegildo, "Valores Comuns Europeus: o verdadeiro interesse comum da política externa da UE?" (2.ª Parte), *Revista Militar*, N.º 2460, Janeiro de 2007.

11 Reinaldo Saraiva Hermenegildo, "A Construção da Política Externa Europeia - I (Anterior ao Acto Único Europeu)", *PROELIUM - Revista da Academia Militar*, VI Série, N.º 7, 2007, pp. 45-100.

12 Apesar de estas organizações serem de âmbito económico, a CECA e a EUROTAM, tem claramente conotações com as questões de defesa. Pois um desiderato da criação destas foi a necessidade de pôr em comum as indústrias relacionadas com a defesa, especialmente, a produção do carvão e do aço. E a EUROTAM relacionada com as questões nucleares.

13 Reinaldo Saraiva Hermenegildo, "A Construção da Política Externa Europeia - I (Anterior ao Acto Único Europeu)", *op. cit.*, pp. 93-96.

14 Guilherme d'Oliveira Martins, "Política Externa, Segurança Comum e Defesa e

perspectiva Constitucional”, in, Guilherme d’Oliveira Martins (Coord.), *Europa, Portugal e a Constituição Europeia*, Edições Colibri|Fundação Mário Soares|IHC-FSCH-UNL, Lisboa, 2006, p. 168.

15 Ibidem.

16 Laura C. Ferreira-Pereira, “Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspectiva Portuguesa em Análise”, *Negócios Estrangeiros*, N.º 11.1, Julho 2007, p. 178.

17 Idem, p. 181.

18 Guilherme d’Oliveira Martins, *op. cit.*, p. 165.

19 Ibidem.

20 Idem, pp. 168-169. (Negrito nosso).

21 Idem, p. 169.

22 Algumas matérias podem ser decididas na PESC através da maioria qualificada.

23 Guilherme d’Oliveira Martins, *op. cit.*, pp. 169-170.

24 Idem, p. 170.

25 No âmbito da PESD, as cooperações reforçadas têm uma designação própria, designando-se de *cooperação estruturada*.

26 Guilherme d’Oliveira Martins, *op. cit.*, p. 171.

27 Bruno Cardoso Reis, “Valores, objectivos e políticas da União Europeia”, *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 65, Julho-Agosto 2007, p. 19.

28 Paula Domingues, “Seguir o mandato, fazer o tratado”, *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 65, Julho-Agosto 2007, p. 38.

29 António Martins da Cruz, “Política Europeia de Segurança e Defesa - PESD”, in, Carlos Coelho (Coord.), *Dicionário de Termos Europeus*, Alêtheia Editores, Lisboa, 2005, p. 257.

30 Idem, pp. 257-258.

31 Idem, p. 260.

32 Tratado Reformador, “Preâmbulo”.

33 Os valores em que a União se baseia são os seguintes: o respeito da dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de Direito, bem como o respeito pelos direitos do homem. Estes valores são comuns aos Estados-membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade, a igualdade entre homens e mulheres. (Art.º 2 do Tratado Reformador).

34 Bruno Cardoso Reis, *op. cit.*, p. 16.

35 Mário Soares, “O futuro da Europa”, *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 64, Maio-Junho 2007, p. 30.

36 Ver, para uma compreensão do Conceito Estratégico da UE e do seu enquadramento teórico, Abel Cabral Couto, “Sobre um Conceito Estratégico da UE: Algumas Questões-Chave”, *Revista Militar*, N.º 2411, Dezembro 2002.

37 Gabriel Augusto Espírito Santo, “Ainda a Segurança da Europa”, *Revista Militar*, N.º 2467\2468, Agosto\Setembro 2007. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=224>. Consultado em: [20\11\07].

38 Reinaldo Saraiva Hermenegildo, “Valores Comuns Europeus: o verdadeiro interesse comum da política externa da EU?” (2.ª Parte), *Revista Militar*, N.º 2460, Janeiro de 2007. Artigo igualmente disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=176>. Consultado em:

[21\11\2007].

39 Ver, noção de Estratégia, Abel Cabral Couto, no Prefácio da obra, Francisco Abreu, *Fundamentos de estratégia militar e empresarial*, sítalo gestão, Lisboa, 2002: “A estratégia poderá então ser entendida como a ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objectivos e gera, estrutura e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, afim de se atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico).” Ver, ainda para um estudo mais aprofundado acerca do conceito de Estratégia e seus meandros, Abel Cabral Couto, *Elementos de Estratégia*, Vol. I; IAEM, Lisboa, 1988.

40 Ver, Artigo 11, n.º 1, segundo parágrafo do *Tratado de Lisboa*.

41 O *Tratado Constitucional*, no n.º1 do Art.º III-294, previa uma disposição diferente. «No quadro dos princípios e objectivos da sua acção externa, a União define e executa uma política externa e de segurança comum extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança».

42 O *Tratado Constitucional* previa igualmente esta possibilidade (Art.º III-296, n.º2).

43 Thierry Montbrial, & Philippe Moreau Defarges, (Dir.), *RAMSES 2007 - L'Europe et le monde*, Dunod/IFRI, Paris, 2006.

44 Bernard Elissalde, (Dir.), *Géopolitique de l'Europe*, Nathan, Paris, 2006.

45 Esta designação (PCSD) também já estava prevista no *Tratado Constitucional*, tal como a generalidade das questões que passaram a estar redigidas no Tratado Reformador.

46 Gianni Bonvici, “O papel internacional da União: políticas e meios”, *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 65, Julho-Agosto 2007, p. 26.

47 Art. 27, n.º 3, 2.º parágrafo, do *Tratado de Lisboa*.

48 Gianni Bonvici, *op. cit.*, p. 25.

49 Gonçalo Santa-Clara Gomes, *op. cit.*, p. 14.

50 Augusto Rogério Leitão, “A Europa no Mundo”, *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 65, Julho-Agosto 2007, p. 21.

51 Gianni Bonvici, *op. cit.*, p. 25.

52 Manuel Lobo Antunes, “O interesse europeu: vencer o desafio da globalização”, *Declaração da Presidência na sessão plenária do Parlamento Europeu*, de 12 a 15 de Novembro de 2007, p. 4.

53 Gabriel Augusto Espírito Santo, *op. cit.*.

54 Nicolas Sarkozy, *Cit.*, *Público*, 13 de Novembro de 2007. Disponível em: <http://ultimahora.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1310510&idCanal=11>. Consultado em: [13\11\07].

55 Manuel Lobo Antunes, *op. cit.*, p. 3. (Negrito nosso).

56 Aníbal Cavaco Silva, “Cavaco diz que Tratado de Lisboa vai “aprofundar a dimensão política” da UE”, *Cit.*, *Público*, 7 de Novembro de 2007. Disponível em: <http://ultimahora.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1309973&idCanal=12>. Consultado em [07\11\07].

57 Presidência Portuguesa do Conselho da UE, “Prioridades da Presidência”. Disponível em :

[http://www.eu2007.pt/Templates/Generic.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7bB700FF57-5AFF-4917-BA92-92780C90B4C0%7d&NRORIGINALURL=%2fUE%2fvPT%2fPresidencia\\_Conselho%2fIndex.aspx](http://www.eu2007.pt/Templates/Generic.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7bB700FF57-5AFF-4917-BA92-92780C90B4C0%7d&NRORIGINALURL=%2fUE%2fvPT%2fPresidencia_Conselho%2fIndex.aspx)

2fPriorPPUE%2f&NRCACHEHINT=Guest#Europa%20e%20Mundo. Consultado em: [27\11\07]. (Negrito e itálico nosso).

58 Maria João Seabra, "O Resgate da Europa", *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 65, Julho-Agosto 2007, p. 4.

59 Álvaro de Vasconcelos, *op. cit.*, p. 3.

60 Idem, p. 4.

61 Celso Lafer, "A União Europeia, 50 anos - as lições do passado e os desafios do futuro", *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 64, Maio-Junho 2007, p. 28.

62 Gonçalo Santa-Clara Gomes, *op. cit.*, p. 14.

63 Manuel Lobo Antunes, *op. cit.*, p. 6.

64 Idem, p. 5.

65 Gianni Bonvici, "O papel internacional da União: políticas e meios", *O Mundo em Português*, Ano VIII, N.º 65, Julho-Agosto 2007, p. 26.

66 Idem. União Europeia, "Operações da UE", disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=pt](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=pt). Consultado em [27\11\07].

67 Gianni Bonvici, *op. cit.*, p. 26.

68 Abel Cabral Couto, *op. cit.*, p. 930.

69 Nestas missões tem vindo a ter (e devem ter) um papel cada vez mais crescente, as forças de segurança de natureza militar, tipo "Gendarmerie", pelo vasto campo de missões que podem abarcar e desenvolver.

70 Gianni Bonvici, *op. cit.*, p. 26.

71 Ibidem.

72 Celso Lafer, *op. cit.*, p. 28.

73 Presidência Portuguesa do Conselho da UE, "Lema da Presidência". Disponível em: <http://www.eu2007.pt/UE/vPT/>. Consultado em: [27\11\07]. (Negrito nosso).