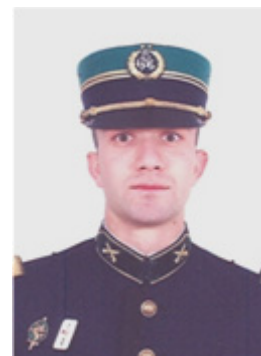


O Tratado de Lisboa: Os Valores Comuns Europeus na Política Externa da União Europeia

Capitão
Reinaldo Saraiva Hermenegildo



Breve nota de abertura

O presente estudo não pretende ser uma análise jurídico-normativa do futuro *Tratado de Lisboa*¹. 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 alterações², 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*³ que não foi possível ser aprovado, e

substitui, igualmente, todos os anteriores Tratados desde as origens 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.⁴

Depois do veto 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 ceticismo 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 Barroso⁵.

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 veto 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.»⁶

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 atracção muito forte⁷, que lhe irá permitir desempenhar um papel *ímpar*, num sistema político internacional⁸ 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»⁹, sempre tendo por base a dicotomia inseparável entre valores e interesses.¹⁰

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.¹¹ Sendo assim, em 1957 é assinado o Tratado de Roma, que institucionaliza as Comunidades Europeias (CEE, CECA e a EUROTOM)¹², 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.¹³

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 veto nestas questões pertencentes ao núcleo duro da soberania. No que se refere às questões de defesa, apenas foi colocadas «timidamente»¹⁴, 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»¹⁵.

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.¹⁶

Em 2001, através do Tratado de Nice, são formalizados o Comité Político e de Segurança (CPOS) e a eliminação das referências à União da Europa Ocidental (UEO) como parte integrante da PESC.¹⁷ Para muitos autores o Tratado de Nice não trouxe grandes novidades, apresentando-se com avanços parcos 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,¹⁸ o teve impreterivelmente 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*).¹⁹

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.²⁰

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 e 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.²¹

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 unanimidade²², onde existe assim o direito de veto.

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 UE²³, 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.²⁴

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

matéria de defesa mútua no quadro da UE.²⁶

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»²⁷, 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.²⁸ 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 Política 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.²⁹

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.³⁰

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.³¹

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.³² 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 União³³, 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.»³⁴

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»³⁵. 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 UE³⁶. 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»³⁷.

Como referimos anteriormente, noutro estudo acerca dos Valores Comuns Europeus.³⁸ 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 estratégico³⁹, 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»⁴⁰ (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».⁴¹

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)⁴², 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 internacional⁴³, e concomitantemente, em função das novas dinâmicas geopolíticas da Europa⁴⁴, 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)⁴⁵.

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». Ou seja, estas medidas só poderão ser prosseguidas se existir vontade política dos Estados em avançar nestas matérias, mas para isso terão de constituir entre si uma *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 direccionada 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»⁴⁶. 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 adotem 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.⁴⁷

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.»⁴⁸

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»⁴⁹, 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,⁵⁰ mas sim um actor internacional respeitado e indispensável⁵¹, 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».⁵² Uma vez que «a Europa só foi e será próspera enquanto for segura e com capacidades militares próprias.»⁵³

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?»⁵⁴

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.**»⁵⁵

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.»⁵⁶

6. Conclusão

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

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.»⁵⁸

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 construiu 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.»⁵⁹

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»⁶⁰, que torna a União um «bem público internacional»⁶¹.

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»⁶², 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.»⁶³

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.»⁶⁴

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.»⁶⁵

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.⁶⁶

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»⁶⁷. Correspondendo, assim, ainda a uma forma geral de «uma UE voltada para a sua segurança interna»⁶⁸.

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 Segurança⁶⁹, 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.»⁷⁰

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.»⁷¹

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.»⁷²

Apesar de o *Tratado de Lisboa*, manter o carácter intergovernamental para as questões da PESC e da agora PCSD, e 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 no 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**»⁷³ ...

Bibliografia

- ABREU, Francisco, *Fundamentos de estratégia militar e empresarial*, sílabo 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. 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. 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. 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 CEECA e a EUROOTAM, 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 EUROOTAM 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*, sílabo 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.º 1 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.clx.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.clx.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%](http://www.eu2007.pt/Templates/Generic.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7bB700FF57-5AFF-4917-BA92-92780C90B4C0%7d&NRORIGINALURL=%2fUE%2fvPT%2fPresidencia_Conselho%2f)

- 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. 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 “Gendarmarie”, 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).