O Tratado de Lisboa, a “Europa da defesa” e a “Europa azul”

Comodoro
Luís Nuno da Cunha Sardinha Monteiro

Introdução

Após a segunda Guerra Mundial, a Europa assistiu à criação de várias organizações que visavam, genericamente, promover a coesão, a estabilidade económica e a segurança mútua. Algumas dessas organizações privilegiavam a cooperação numa vertente política, outras preferiam a vertente económica e outras ainda a militar. Nesta última vertente, a pioneira foi a Organização do Tratado de Bruxelas, que veio a dar lugar à União da Europa Ocidental (UEO). Todavia, o projecto de integração mais bem-sucedido na Europa do pós-guerra foi a Comunidade Económica Europeia (CEE), que viria a resultar na actual União Europeia (UE). Esta, por lhe faltar uma dimensão militar adequada, acabou por absorver a UEO em 1992, com o Tratado de Maastricht, que também criou a Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

A identidade de segurança e defesa europeia viria a consolidar-se com a criação, em 1999, da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) - integrada na PESC - e, posteriormente, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009. De facto, o Tratado de Lisboa introduziu alterações importantes na política de segurança e defesa e em matérias com implicações nesta. As referidas alterações vão ser abordadas, neste artigo, de acordo com a seguinte sistematização: (1) alteração da designação da PESD para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), (2) introdução

de uma cláusula de *defesa mútua*, (3) instituição de uma cláusula de solidariedade, (4) ampliação do leque de missões, (5) alargamento dos domínios das Cooperações Reforçadas, (6) criação das Cooperações Estruturadas Permanentes, (7) reforço do papel da Agência Europeia de Defesa (*European Defence Agency*, EDA, no acrónimo em língua inglesa) e (8) concessão de personalidade jurídica à UE.

Este artigo vai ainda abordar uma alteração não directamente enquadrada na PCSD, mas que respeita a uma matéria de soberania. Trata-se da atribuição de competência exclusiva à UE no domínio da gestão dos recursos biológicos do mar, que vem alterar o regime aplicável à chamada "Europa azul".

Finalmente, abordar-se-á a possibilidade de se avançar para uma UE a duas velocidades em matérias de segurança e defesa e serão avançadas algumas ideias que podem contribuir, no plano da edificação das capacidades militares, para reforçar as condições de Portugal para estar presente num eventual pelotão da frente da PCSD, caso ele se concretize e o poder político português decida integrá-lo.

Antecedentes históricos

Os antecedentes remotos da UE podem situar-se no período pós segunda Guerra Mundial, em que os países do velho continente procuraram criar organizações estruturantes no espaço europeu, embora ainda sem uma consciência clara da sua fisionomia, nem mesmo dos domínios que iriam abarcar. Procuravam, com essas organizações, intensificar os laços de coesão entre os Estados, fortalecer as suas economias enfraquecidas pelo esforço de guerra e assegurar uma paz duradoura na Europa Ocidental, tendo em conta a presença soviética na cena europeia. Dos vários projectos encetados, resultaram diferentes tipos de organizações que, embora partilhando objectivos comuns, divergiam no seu âmbito de acção (político, económico ou militar), na sua dimensão geográfica precisa (organizações exclusivamente compostas por Estados europeus ou não) e na sua forma de funcionamento (organizações de simples cooperação ou organizações de integração). Muito embora a selecção natural tenha eliminado algumas organizações que se mostraram, por irrealismo ou, ao invés, por falta de ambição, incapazes de cumprir os objectivos a que se tinham proposto, surgiram até meados da década de 1950 diversos projectos:

- Uns privilegiando a vertente política: Conselho da Europa, criado em 1949;

- Outros preferindo abertamente a vertente económica: Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), criada em 1948, que viria a dar lugar à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), em 1961;

- Outros ainda, optando pela vertente militar: Organização do Tratado de Bruxelas, criada em 1948, que acabou por dar origem à União da Europa Ocidental (UEO), em 1954, e *North Atlantic Treaty Organization* (NATO, também conhecida como Aliança Atlântica), fundada em 1949.

Entretanto, em 1957, Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo criaram, através do Tratado de Roma, a CEE com o objectivo de estabelecer uma união aduaneira e um mercado comum. Enquanto o Reino Unido esteve fora da CEE, a UEO funcionou como elo de ligação entre esse país e a Comunidade, mas com a adesão britânica à CEE, em 1973, esse importante papel da UEO esvaziou-se. Isso levou a que se começasse a discutir a possibilidade de fazer convergir a UEO com a CEE, uma vez que ambas as organizações poderiam ser mutuamente complementares. Uma, a CEE, apresentava assinalável sucesso na integração económica, mas carecia de dimensão política e militar, que lhe permitisse potenciar a acção externa. A outra, a UEO, apesar de quase moribunda, assentava a sua existência no compromisso de defesa colectiva entre os seus membros, que faltava à primeira.

Essa convergência iniciou-se em 1992, com o Tratado de Maastricht, que criou a PESC e integrou a UEO no seu processo de desenvolvimento. Esse Tratado é, sobretudo, conhecido por ter rebaptizado a CEE e instituído a UE, bem como por ter estabelecido a estrutura de três pilares, em que se baseou o processo de construção europeia, durante anos. O primeiro pilar referia-se às Políticas Comunitárias, o segundo dizia respeito à PESC, então criada, e o terceiro tinha a ver com a Cooperação nos Domínios da Justiça e Assuntos Internos[1]. No primeiro pilar, deliberava-se, em regra, por maioria, com a intervenção das diversas instituições comunitárias (Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho[2]). Quanto aos outros dois pilares, predominava a inter-governamentalidade, caracterizada, entre outros aspectos, por as principais decisões serem, em regra, tomadas por unanimidade e por órgãos de natureza inter-governamental (Conselho Europeu e Conselho), embora algumas decisões executivas pudessem ser tomadas por maioria.

Apesar da sua inserção na UE, a UEO mantinha a autonomia organizacional, constituindo-se como a componente de defesa do processo de construção europeia. Competia-lhe formular as políticas correspondentes e promover a sua implementação. É neste enquadramento que, numa reunião de Ministros dos Negócios Estrangeiros e de Ministros da Defesa dos Estados-Membros (EM) da UEO, em 1992, no Hotel Petersberg, perto de Bona, é aprovada uma importante declaração sobre o emprego operacional da UEO. Foi a célebre Declaração de Petersberg, que advogava o emprego das unidades militares dos países da organização, nas seguintes missões:

- Missões humanitárias e de evacuação;

- Missões de manutenção da paz;

- Missões de forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz.

Em 1997, o Tratado de Amesterdão reforçou a integração da UEO na UE, com a primeira a funcionar como complemento militar dos mecanismos de integração económica e

política da segunda. Nesse âmbito, as missões de Petersberg foram incorporadas no Tratado de Amesterdão, que também passou a dotar a UE da capacidade de decisão necessária para assegurar o controlo político e a direcção estratégica das operações de prevenção de conflitos e de gestão de crises, que caracterizam a Declaração de Petersberg.

Em Dezembro de 1998, os governos britânico e francês assinaram, em Saint Malo, um acordo que se veio a revelar fundamental para o nascimento da PESD, poucos meses depois. Essa declaração defendia que a UE "deve possuir a capacidade de actuação autónoma, apoiada em forças militares credíveis, os meios para decidir usá-las e a prontidão para o fazer, de forma a responder a crises internacionais"[3]. A criação da PESD, como instrumento da PESC, viria a concretizar-se em Junho de 1999, na cimeira de Colónia, apenas algumas semanas depois do final da campanha de 78 dias de bombardeamento do Kosovo, que pusera em evidência as enormes diferenças de capacidades militares existentes entre os EUA e os países europeus. Com a nova PESD, a UEO foi, de alguma forma, definitivamente esvaziada, embora não tivesse sido formalmente extinta, pois os seus acordos permaneceram em vigor.

O ano de 1999 assistiria também ao primeiro passo concreto para dotar a UE de capacidades militares credíveis, com a aprovação, em Dezembro, do "*Helsinki Headline Goal*", que previa o levantamento até 2003 das capacidades necessárias à execução do espectro completo de missões de Petersberg, discriminadas num documento designado "catálogo de forças".

Entretanto, as crescentes dificuldades de funcionamento efectivo das instituições europeias, levaram à aprovação, na cimeira de Laeken, em Dezembro de 2001, de uma "Declaração respeitante ao futuro da UE", em que foi assumido o compromisso de a União se tornar mais democrática, mais transparente e mais eficaz. Para dar resposta a esse compromisso, foi convocada uma convenção, composta por parlamentares europeus e nacionais e por representantes dos governos e da Comissão Europeia, cujos trabalhos resultariam, após longas negociações, numa proposta de Tratado Constitucional, também conhecido como Constituição Europeia - concluído em 2003 e assinado em Outubro de 2004. No âmbito da segurança e defesa, a cimeira de Laeken também foi marcante, devido à adopção do "*European Capabilities Action Plan*" (ECAP), destinado a orientar as contribuições dos EM para melhorar a convergência entre o planeamento de defesa nacional e o europeu.

Por esta altura, mais concretamente em Dezembro de 2002, a UE sentiu também necessidade de formalizar a ligação da defesa europeia à NATO, que, de resto, tinha sido sempre assumida na construção da PESC e da PESD. Foi, então, assinado um acordo de colaboração entre ambas as organizações, que ficou conhecido como "*Berlin Plus Arrangements*", que permite à UE o acesso às capacidades militares da NATO, em caso de necessidade, o que veio a acontecer nas operações CONCORDIA, na Antiga República Jugoslava da Macedónia, em 2003, e EUFOR ALTHEA, na Bósnia e Herzegovina, em 2004.

Entretanto, tinha-se tornado claro que os objectivos do "*Helsinki Headline Goal*" eram extremamente ambiciosos, o que levou os EM da UE a aprovarem, em Maio de 2004, o "*Headline Goal 2010*", que complementava o documento anterior, estendendo os prazos de execução para os projectos planeados. O "*Headline Goal 2010*" teve ainda outras novidades importantes, como a criação dos *Battle Groups*, unidades militares com cerca de 1.500 efectivos destinadas a ser projectadas em curto espaço de tempo até 6.000 km de Bruxelas, e a criação da EDA, destinada a apoiar o esforço de melhoria das capacidades de defesa dos EM da UE no domínio da gestão de crises.

De qualquer maneira, apesar do esforço de consolidação da segurança e defesa europeia, continua a persistir um notório desequilíbrio entre as suas vertentes económica, política e militar. Na realidade, a maioria dos observadores tem apontado o facto da UE se comportar como um gigante em termos económicos (a UE passou a ser, a partir de 2007, a maior economia do Mundo, ultrapassando os EUA) e como um anão em termos militares, sendo que o desempenho político está a meio caminho entre essas duas realidades. Um claro indicador do nanismo militar apontado à UE é a percentagem do PIB afecto à defesa. Atente-se que, enquanto os EUA gastam anualmente cerca de 4% do PIB na defesa, os países da UE gastam, em média, apenas cerca de 1,7% do PIB, com Portugal a situar-se em 1,5% a 1,6% do PIB[4].

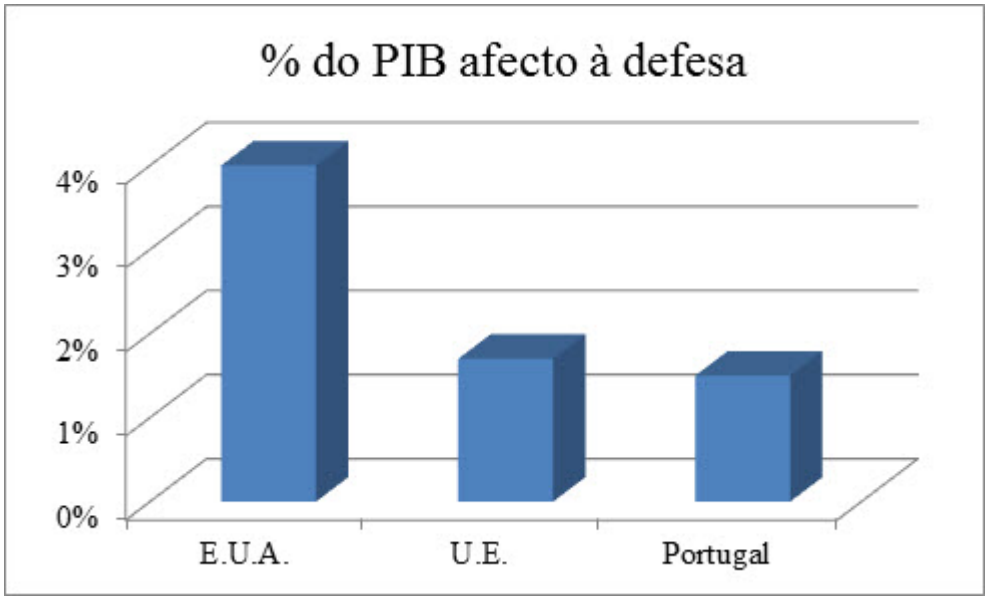

Gráfico 1 - Comparação entre a percentagem do PIB afecta à defesa,
nos EUA e na UE, evidenciando o valor relativo a Portugal

Um outro dado interessante que evidencia este desequilíbrio é o facto de os países da UE apenas gastarem anualmente 359 Euros por habitante em matérias de defesa (102 dos quais em material militar para as Forças Armadas), enquanto os EUA gastam 1.670 Euros por habitante (499 dos quais em material militar)[5]. No entanto, não é só na comparação com os EUA que fica evidente o fraco investimento europeu na defesa, uma vez que essa

realidade também se nota na comparação com o resto do Mundo: em 1996, a Europa Ocidental era responsável por 30,8% das despesas feitas em todo o Mundo na área da defesa, percentagem que baixou para 22,6% em 2008[6].

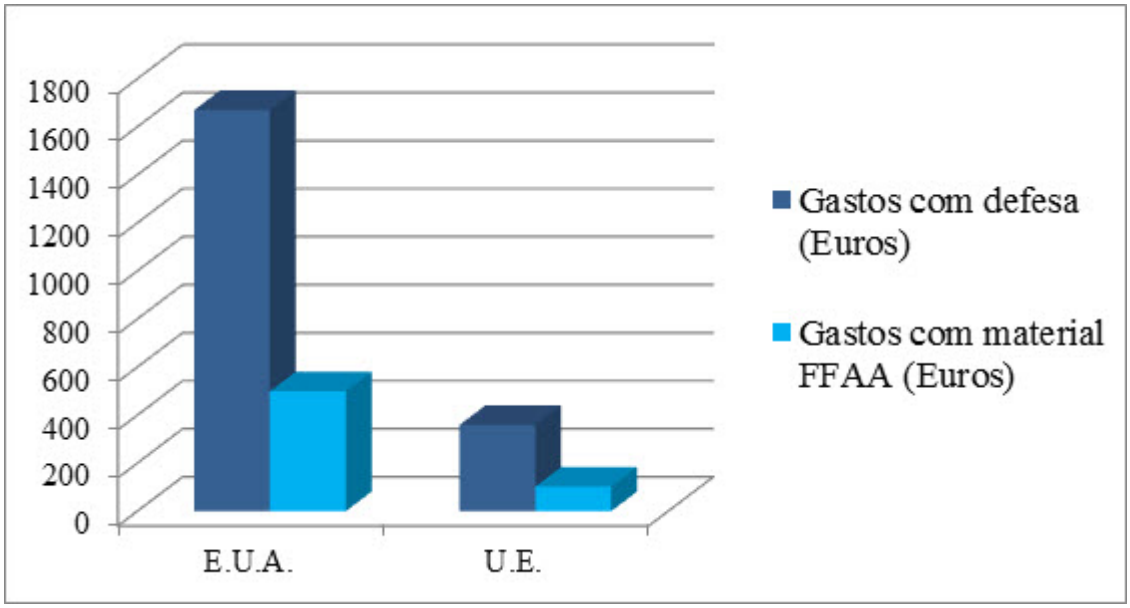

Gráfico 2 - Comparação entre gastos com defesa e com material
para as Forças Armadas, nos EUA e na UE

Não obstante, a "Europa da Defesa" deu mais um passo em frente, em Dezembro de 2003, com a aprovação da Estratégia Europeia de Segurança. Tratou-se de um documento inédito na construção europeia, que procurou estabelecer uma doutrina para a política externa e de segurança, identificando os desafios globais e as principais ameaças securitárias, bem como os três objectivos estratégicos da UE na matéria, a saber: enfrentar as ameaças, criar segurança na vizinhança europeia e defender o multilateralismo efectivo. O aprofundamento conceptual concretizado com este documento favoreceu a consolidação da PESD, a partir de 2004, que se materializou no aumento do número e da dimensão das operações e missões no exterior.

Importa frisar que a Estratégia Europeia de Segurança foi redigida na mesma altura em que estava a ser preparada a Constituição Europeia, cujas disposições sobre segurança e defesa viriam a passar, na sua generalidade, para o Tratado de Lisboa. Existe, portanto, um claro alinhamento entre a doutrina da Estratégia Europeia de Segurança e o articulado do Tratado de Lisboa sobre segurança e defesa.

O Tratado de Lisboa

Conforme se referiu atrás, a reforma das instituições europeias iniciou-se na cimeira de Laeken, em 2001, que deu o pontapé de saída para a redacção de uma proposta de Tratado Constitucional. Contudo, esse processo sofreu um duro revés com a rejeição

dessa proposta de Constituição Europeia, nos referendos realizados em 2005, na França e nos Países Baixos. De forma a tentar desbloquear o impasse criado, foi feita uma pausa para reflexão, após a qual se começou a redigir um novo documento, designado como Tratado Reformador, o qual veio a ser assinado em Lisboa, em 13 de Dezembro de 2007, adoptando o nome de Tratado de Lisboa. Este retoma muitas das alterações previstas na Constituição Europeia, embora abandone alguns dos elementos que reforçavam o pendor supranacional da integração europeia, tais como o termo "Constituição", os símbolos da identidade política da UE que haviam sido consagrados no texto constitucional (bandeira, hino, lema, moeda e dia)[7] e a afirmação normativa do primado do direito da UE sobre o direito nacional (incluindo sobre a Constituição de cada um dos EM).

Apesar da exclusão desses elementos marcar alguma distanciação relativamente ao Tratado Constitucional, o Tratado de Lisboa apresenta-se como a reconstituição possível do caminho proposto pela Constituição, atenuando um pouco o desequilíbrio, já referido, entre as vertentes económica, política e militar da integração europeia. Nesse enquadramento, o Tratado de Lisboa consagra duas evoluções importantes:

- Aumento da transparência e da democraticidade, no plano político;

- Aprofundamento da integração na área da segurança e defesa, com o consequente fortalecimento dos mecanismos de actuação correspondentes.

No plano político, podem citar-se, a título ilustrativo, dois exemplos do reforço da transparência e da democraticidade.

O primeiro é o facto de os Conselhos em que se vote um acto legislativo terem que ser públicos. Esta abertura reforça a transparência e a publicidade dos trabalhos de uma das instituições decisórias da UE e, ao permitir que os jornalistas informem os cidadãos dos debates no seio do Conselho, contribui para combater algum *deficit* de informação, que tem sido uma das razões apontadas para a indiferença dos cidadãos face ao processo de integração.

O segundo exemplo do aumento de democraticidade da UE é a introdução do direito de iniciativa popular, segundo o qual os cidadãos da União podem efectuar petições, convidando a Comissão Europeia a adoptar determinadas iniciativas legislativas. Para isso, a petição terá que recolher, pelo menos, um milhão de assinaturas de cidadãos de um número significativo de EM. Este é o primeiro mecanismo de democracia participativa introduzido na política europeia.

No plano da segurança e defesa, o Tratado de Lisboa pretende dotar a UE de maior eficácia e coerência na acção externa, objectivo que já tinha estado por detrás da criação da PESC e, em particular, do cargo de Alto Representante para a PESC. Porém, o objectivo não foi plenamente concretizado, como ficou evidente pelas diferentes posições assumidas pelos EM perante os conflitos na ex-Jugoslávia e no Iraque. Dessa forma, o Tratado de Lisboa dá mais um passo no sentido de concretizar essa velha aspiração, com

a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que resultou da fusão das funções de Alto Representante para a PESC (anteriormente desempenhadas por Javier Solana) com as de Comissário para as Relações Externas (cargo antes atribuído a Benita Ferrero Waldner). O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança tem, por isso, dois "chapéus", já que é simultaneamente Vice-Presidente da Comissão Europeia e Presidente do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros. Ao incumbente do novel cargo (Catherine Ashton) compete conduzir a PESC, recorrendo aos meios colocados à sua disposição, entre os quais avulta o novo Serviço Europeu para a Acção Externa, que aguarda por uma definição precisa do seu enquadramento institucional, do seu mandato e das suas dimensão e composição[8].

Todavia, este Alto Representante não é a única voz europeia na cena internacional, uma vez que o Presidente do Conselho Europeu, que passou a ser eleito por um período de dois anos e meio, assumiu também a representação externa da União no domínio da PESC, o que significa que ainda não foi com o Tratado de Lisboa que a Europa passou a falar a uma só voz na arena internacional.

Apesar destas alterações institucionais de alto nível, o Tratado de Lisboa não questiona o carácter essencialmente inter-governamental da tomada de decisões em matérias de política externa e de segurança - adoptando antes uma aproximação gradual, característica da UE, em que as reformas se vão concretizando por pequenos passos incrementais. De qualquer maneira, num contexto genérico de continuidade, foram introduzidas importantes inovações, que serão abordadas seguidamente.

A alteração de Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)

A primeira grande novidade consiste na alteração da designação da PESD para PCSD. De facto, com o Tratado de Lisboa, todas as "políticas europeias" passam a designar-se como "políticas comuns", pelo que a segurança e defesa não é caso isolado. No entanto, a alteração não é apenas de ordem semântica, já que o Tratado de Lisboa fortalece os mecanismos de acção no âmbito dos negócios estrangeiros e da segurança e defesa, sendo que a mudança de designação também pode (e deve) ser entendida como um sinal disso mesmo. Até porque ficou expressamente consagrado no Tratado de Lisboa que "a PCSD inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União"[9]. Porém, as decisões relativas à PCSD continuam a ser adoptadas pelo Conselho, por unanimidade, sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança[10], o que poderá levar a atrasos em respostas que deveriam ser céleres, como por exemplo perante situações de crise ou mesmo de conflito. Já nos outros assuntos da PESC, o Tratado de Lisboa alarga o leque de matérias em que a decisão é tomada por maioria qualificada.

Ainda no âmbito da PCSD, o Tratado de Lisboa estabelece que a execução das tarefas

respectivas assenta nas capacidades fornecidas pelos vários países, podendo "os EM que constituam entre si forças multinacionais (...) colocá-las à disposição da PCSD"[11]. Isto aplica-se, por exemplo, às EUROFORÇAS, criadas por Espanha, França, Itália e Portugal em 1995 e que reflectem a vontade destes países disponibilizarem forças militares para missões em tempo de crise (missões de Petersberg). A Declaração de Lisboa, que instituiu as EUROFORÇAS, prevê:

- Uma componente marítima, a EUROMARFOR, que Portugal comanda desde Setembro de 2009, até Setembro de 2011, após um primeiro período de comando entre Outubro de 1998 e Outubro de 1999, e;

- Uma componente terrestre, a EUROFOR, que Portugal comanda desde Setembro de 2010, até Setembro de 2012, após já ter exercido o comando entre Outubro de 2002 e Setembro de 2004.

As EUROFORÇAS fazem parte do "catálogo de forças" da UE, podendo ainda ser empregues no quadro da Organização das Nações Unidas (ONU), da NATO, da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)[12] ou de outras coligações multinacionais.

A cláusula de defesa mútua

A segunda inovação do Tratado de Lisboa no âmbito da segurança e defesa tem a ver com a introdução de uma disposição que se poderá designar como cláusula de *defesa mútua*: "Se um EM vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros EM devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os 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 EM. Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da NATO, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a realizar"[13]. Esta cláusula é baseada no artigo 5.º do Tratado de Bruxelas modificado (1954), referente à UEO. No entanto, na "transposição" da referida cláusula do Tratado de Bruxelas modificado para o Tratado de Lisboa deixou de se especificar claramente a necessidade de responder militarmente, o que significa que a cláusula do Tratado de Lisboa acaba por ser menos robusta que a da UEO. Na realidade, houve Estados que pugnaram por uma cláusula de defesa colectiva mais assumida e mais explícita, mas não foi possível obter um consenso quanto a essa questão, acabando por se adoptar uma redacção que fica aquém da empregue não só no Tratado da UEO, como sobretudo no Tratado do Atlântico Norte (Washington, 4 de Abril de 1949). Recorde-se que, segundo o artigo 5.º deste Tratado, um ataque contra um Aliado é considerado como um ataque contra todos, prevendo-se explicitamente o uso da força armada para o restabelecimento da situação.

A redacção adoptada para a cláusula de *defesa mútua* do Tratado de Lisboa acaba por ser

uma solução de compromisso, capaz de satisfazer genericamente três grupos de EM:

- Os mais integracionistas, que ficaram satisfeitos com a primeira parte do artigo, que estipula um dever de prestação de auxílio e de assistência, por todos os meios, ao EM vítima de agressão armada;

- Os mais defensores das soberanias nacionais e os tradicionalmente neutrais, como Áustria, Irlanda e Suécia, que ficaram satisfeitos com a consagração do respeito pelas políticas de segurança e defesa de cada EM;

- Os EM defensores da primazia da NATO em termos de defesa, que ficaram satisfeitos com a remissão da essência da defesa colectiva para a Aliança Atlântica, no que aos respectivos membros diz respeito[14].

De qualquer maneira, esta nova cláusula de *defesa mútua*, que não tinha equivalente nos Tratados anteriores, já teve uma consequência prática, com a decisão tomada em 31 de Março de 2010 pelos membros da UEO em fazer cessar a vigência do Tratado de Bruxelas modificado, assim iniciando o processo de dissolução da organização, que se prevê estar concluído até Junho de 2011. Isto apesar de a cláusula de defesa do Tratado de Bruxelas modificado ser mais robusta e explícita do que a adoptada no Tratado de Lisboa…

A cláusula de solidariedade

Em terceiro lugar, o Tratado de Lisboa instituiu uma cláusula de solidariedade, segundo a qual os países se comprometem a prestar assistência por "todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares"[15] a um EM que seja "alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana (…) a pedido das autoridades políticas do EM afectado"[16]. Esta disposição poderá levar ao empenhamento de meios das Forças Armadas Portuguesas.

Neste âmbito, assumem particular relevância as capacidades da Engenharia Militar do Exército para apoio à reconstrução, no domínio da rede viária e de outras infra-estruturas essenciais.

Além disso, tanto a Marinha como a Força Aérea, possuem, no seu âmbito, serviços regulados por legislação própria, que podem ser de extrema utilidade no quadro desta cláusula de solidariedade.

No caso da Marinha, trata-se do Serviço de Busca e Salvamento Marítimo e dos órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional. O primeiro é responsável pelas acções de busca e salvamento marítimo relativas a acidentes ocorridos com navios, embarcações ou pessoas nos espaços marítimos sob responsabilidade nacional e nas áreas sob jurisdição da autoridade marítima, em que se verifique existir perigo para as pessoas ou

necessidade de evacuação médica. Os órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional possuem competências e capacidades, entre outras matérias, no combate à poluição do mar e na protecção civil com incidência no mar e na faixa litoral.

No caso da Força Aérea, trata-se do Serviço de Busca e Salvamento Aéreo, destinado a assistir pessoas em perigo na sequência de acidentes com aeronaves. Deve ainda referir-se que as recentes Leis Orgânicas do Ministério da Defesa Nacional e da Força Aérea instituíram, na Força Aérea Portuguesa, a Autoridade Aeronáutica Nacional, mas esta ainda carece de definição em legislação própria.

Os Serviços de Busca e Salvamento Marítimo e Aéreo nacionais podem ser extremamente úteis caso algum parceiro europeu seja obrigado a efectuar um *mass rescue*, ou seja uma operação em que é requerida assistência imediata a um elevado número de pessoas e em que as capacidades normalmente disponíveis são claramente insuficientes.

A ampliação do leque de missões

A quarta inovação do Tratado de Lisboa, no quadro da "Europa da Defesa", respeita à ampliação do leque de missões englobadas na PCSD. Essas missões correspondem a uma evolução das missões de Petersberg, já acima elencadas e que correspondem ao emprego de unidades militares dos países da UEO em operações de prevenção de conflitos e de gestão de crises.

Tal como referido anteriormente, na cimeira de Amesterdão, em 1997, as missões de Petersberg foram incluídas no Tratado da União Europeia. Em 2004, o "*Headline Goal 2010*", aprovado pelo Conselho Europeu, acrescentou-lhes as seguintes missões:

- Missões conjuntas em matéria de desarmamento;

- Apoio a países terceiros no combate ao terrorismo e na reforma do sector de segurança.

Com o Tratado de Lisboa, o rol de missões da PCSD alarga-se novamente, uma vez que passa a estar prevista a utilização, no exterior, da capacidade operacional da UE, apoiada em meios civis ou militares, nas seguintes missões[17]:

- Missões conjuntas em matéria de desarmamento;

- Missões humanitárias e de evacuação;

- Missões de aconselhamento e assistência em matéria militar;

- Missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz;

- Missões de forças de combate para a gestão de crises (incluindo as missões de

restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos).

O Tratado de Lisboa dispõe, claramente, que a capacidade operacional da União se apoia em meios civis e militares, indo ao encontro daquilo que tem sido a prática habitual da UE. De facto, desde 2003, com a missão de policiamento na Bósnia e Herzegovina (EUPM), a UE empenhou, no quadro da PESD, cerca de 70.000 homens e mulheres em 22 missões e operações[18] no exterior, em 3 continentes diferentes (África, Ásia e Europa). Porém, apenas 6 delas foram de natureza exclusivamente militar: Antiga República Jugoslava da Macedónia em 2003 (CONCORDIA), República Democrática do Congo em 2003 (ARTEMIS) e em 2006 (EUFOR CONGO), Bósnia e Herzegovina desde 2004 (EUFOR ALTHEA), Chade em 2008/2009 (EUFOR Chade) e costa da Somália desde 2008 (EUNAVFOR). Além disso, houve ainda mais 3 operações mistas civis/militares: Darfur em 2005/2006 (Apoio à AMIS II), República Democrática do Congo desde 2005 (EUSEC RD Congo) e Guiné-Bissau desde 2008 (EU SSR Guiné-Bissau). Cabe aqui referir, de forma simplista, que as missões civis são financiadas pelo orçamento da UE, ao passo que as operações militares são suportadas pelo orçamento dos EM[19], o que faz com que alguns empenhamentos de carácter eminentemente militar acabem por ser contabilizados como missões civis.
Apesar de tudo, é justo concluir que, no Tratado de Lisboa, parece haver uma perspectiva holística da actuação, já que o emprego no exterior nunca dissocia a componente militar da componente civil, o que pressupõe o entendimento de que as missões serão sempre desenvolvidas em cooperação por forças militares e por forças de segurança. Isto corresponde ao conceito de que além de ganhar a guerra, também é necessário ganhar a paz.

Relativamente às missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, que o Tratado de Lisboa integra, pela primeira vez, no elenco de missões da PCSD, importa referir que se trata de missões em que as nossas Forças Armadas têm uma profunda experiência. De facto, os militares portugueses estão envolvidos em actividades de Cooperação Técnico-Militar com os países Africanos lusófonos quase desde as respectivas independências. Essas actividades são coordenadas pela Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional e incidem sobretudo na formação de quadros e na organização de estruturas funcionais. O seu objectivo consiste em ajudar a consolidar o sistema democrático dos países parceiros beneficiários, através da organização e da formação de Forças Armadas apartidárias, capazes de garantir o regular funcionamento das instituições e de contribuir para o desenvolvimento económico e social do país.

A cooperação iniciou-se, de forma algo avulsa e pouco sistematizada, logo em 1978, tendo as actividades correspondentes ficado devidamente enquadradas e formalizadas a partir de finais da década de 1980, com a assinatura de acordos bilaterais de Cooperação Técnico-Militar com Cabo Verde (1988), São Tomé e Príncipe (1988), Guiné-Bissau (1989), Moçambique (1989) e, mais tarde, Angola (1996). A cooperação com Timor-Leste também se iniciou logo após a independência, em 2000, embora o correspondente acordo apenas tenha sido assinado em 2002.

De acordo com os mais recentes Anuários Estatísticos da Defesa Nacional, Portugal tem empenhado, em média, cerca de 200 militares todos os anos em projectos de Cooperação Técnico-Militar, a que se devem acrescentar ainda os cerca de 130 militares dos países Africanos lusófonos e de Timor-Leste que, anualmente, recebem formação em Portugal.

As Cooperações Reforçadas

Em quinto lugar, o Tratado de Lisboa alarga os domínios das Cooperações Reforçadas. As Cooperações Reforçadas são um mecanismo, introduzido pelo Tratado de Amesterdão, em 1997, que permite a um grupo de EM aprofundar a sua cooperação numa determinada matéria, em detrimento de outros que não possam ou não queiram juntar-se de imediato. Este mecanismo só pode ser instaurado em último recurso, ou seja, quando se concluir que os seus objectivos não podem ser atingidos, num prazo razoável, por todos os EM ao abrigo das disposições dos Tratados. Além disso, as Cooperações Reforçadas só podem incidir em domínios que não sejam da competência exclusiva da UE.

O nível de exigência e as condições estabelecidos para as Cooperações Reforçadas levaram a que, até agora, este mecanismo nunca tenha sido invocado, de forma explícita. Contudo, o "espaço Schengen"[20] e a União Monetária Europeia[21], embora sem invocarem formalmente esta figura, seguem claramente a sua filosofia de aprofundamento da integração numa dada matéria, por parte de um núcleo duro de EM.

A partir do Tratado de Nice, assinado em 2000, as Cooperações Reforçadas passaram a aplicar-se explicitamente à PESC (o que não acontecia com o Tratado de Amesterdão), mas sem poder incidir em matérias que tivessem implicações militares ou no domínio da defesa. O Tratado de Lisboa estendeu este mecanismo a essas matérias, além de passar o número mínimo de EM de oito para nove[22]. Isto corresponde a uma diminuição dos requisitos para este formato de cooperação, já que o Tratado de Nice obrigava à adesão de metade dos EM da altura, enquanto o Tratado de Lisboa requer apenas a participação de um terço dos EM, numa Europa alargada a 27.

Importa acrescentar que, no domínio da PESC, as Cooperações Reforçadas obrigam a decisão unânime do Conselho, enquanto nos outros domínios não é requerida a unanimidade. Todavia, o Tratado de Lisboa introduz, para matérias de segurança e defesa, um outro mecanismo bem mais inovador e revolucionário, em que não é requerida unanimidade no Conselho. Trata-se das Cooperações Estruturadas Permanentes, que vão ser abordadas de seguida.

As Cooperações Estruturadas Permanentes

As Cooperações Estruturadas Permanentes são um mecanismo de flexibilidade criado especificamente para a PCSD, segundo o qual "os EM cujas capacidades militares

preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes estabelecem uma Cooperação Estruturada Permanente"[23]. As Cooperações Estruturadas Permanentes são aprovadas pelo Conselho por maioria qualificada. Esta disposição abre caminho a que núcleos de EM estabeleçam compromissos mais fortes no domínio da segurança e defesa, passando a permitir aos vários EM políticas diferenciadas, nestas matérias. Dito de outra forma, é a consagração da possibilidade da Europa avançar a várias velocidades na segurança e defesa, com o eventual estabelecimento de um "directório" constituído pelos países capazes de desempenhar as "missões mais exigentes".

Para que uma Cooperação Estruturada Permanente se constitua, os EM participantes deverão comprometer-se a alcançar um conjunto de objectivos que servem para aferir o empenhamento de cada país na segurança e defesa e que estão detalhados num Protocolo adicional ao Tratado da União Europeia, dos quais se ressaltam:

- Ser capaz de fornecer, quer a título nacional, quer multinacional, unidades de combate especificamente treinadas para as missões programadas, com os respectivos elementos de apoio, incluindo o transporte e a logística, capazes de responder num prazo de 5 a 30 dias - este compromisso remete directamente para o conceito dos *Battle Groups*;

- Alcançar níveis acordados de despesas de investimento em equipamentos de defesa;
- Aproximar, na medida do possível, os seus instrumentos de defesa, harmonizando a identificação de necessidades militares e incentivando a cooperação nos domínios da formação e da logística;

- Reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de projecção de forças;

- Participar, se for caso disso, nos programas de grandes equipamentos da EDA.

O último artigo do Protocolo estabelece que a EDA contribui para a avaliação regular dos contributos dos EM participantes em matéria de capacidades, o que significa que esta agência terá um papel importante na continuidade de cada um dos países nas Cooperações Estruturadas Permanentes.

O reforço do papel da EDA

O acima exposto remete directamente para a sétima inovação do Tratado de Lisboa, que corresponde ao reforço do papel da EDA. A EDA foi criada em 2004 com a missão de apoiar os EM no seu esforço para melhorarem as capacidades de defesa da UE no domínio da gestão de crises e de sustentar a PESD, na sua configuração da altura e na evolução que se perspectivava. Com este propósito, a EDA possui as seguintes funções:

- Desenvolver as capacidades de defesa dos EM;

- Promover a Investigação & Desenvolvimento em matérias de defesa;

- Promover a cooperação no âmbito do armamento;

- Criar um Mercado Europeu do Equipamento de Defesa (*European Defence Equipment Market*) competitivo e fortalecer a Base Tecnológica e Industrial de Defesa (*European Defence, Technological and Industrial Base*).

Em 2005, a EDA foi dotada de um orçamento de cerca de 20 milhões de Euros, sendo que em 2009 o orçamento já se aproximou dos 30 milhões de Euros, o que ilustra a crescente importância que a agência tem vindo a conseguir, num curto período de tempo. Com o Tratado de Lisboa, esta tendência acentuar-se-á já que se pretende aprofundar o envolvimento da EDA no desenvolvimento de uma verdadeira política comum de armamento e na coordenação do esforço de aquisição de material militar por parte dos diferentes EM, tentando evitar a duplicação de programas, que actualmente existe. A EDA torna-se assim a agência para a transformação das capacidades de defesa dos países da UE, um pouco à semelhança do que faz o *Allied Command for Transformation* no âmbito da NATO. Um bom indicador da importância conferida à EDA é o facto de o Tratado da União Europeia lhe consagrar um artigo inteiro, dos cinco relativos à PCSD.

A concessão de personalidade jurídica à UE

Finalmente, a oitava alteração não está directamente enquadrada na PCSD, mas tem repercussões na segurança e defesa, o que justifica a sua abordagem.

Até ao Tratado de Lisboa, apenas a Comunidade Europeia possuía personalidade jurídica, o que limitava a representação externa às matérias das políticas comunitárias (i.e. às matérias do primeiro pilar da UE). Isso tem obrigado a União a usar alguns expedientes para contornar esta limitação, como aconteceu quando o seu Enviado Especial assinou os acordos de paz de Dayton, para a Bósnia e Herzegovina, em 1995, na qualidade de "testemunha". Isso levou, também, a que a transferência das pessoas suspeitas de actos de pirataria, detidas pela força naval liderada pela UE (EUNAVFOR), para o Quénia, fosse regulada por uma Troca de Cartas a acertar as condições e as modalidades da transferência, por impossibilidade de estabelecimento de um acordo formal com o Governo do Quénia.

Com o novo Tratado, a UE passa a dispor de capacidade de representação externa e de assinatura de tratados e de acordos internacionais. Porém, a concessão de personalidade jurídica "não a autorizará de forma alguma a legislar ou agir para além das competências que lhe são atribuídas pelos EM nos Tratados"[24], o que significa que a representação externa não se aplicará aos domínios da PESC, em que continua a predominar o carácter inter-governamental. De qualquer maneira, como se

pode perceber pelo exemplo relativo à transferência de suspeitos de pirataria detidos pela EUNAVFOR, a possibilidade da UE assinar tratados ou acordos, mesmo que excluindo as matérias da PESC, terá consequências nas matérias de segurança e defesa.

Alterações na "Europa azul"

Importa, ainda, apresentar uma outra alteração introduzida pelo Tratado de Lisboa numa matéria de soberania. Trata-se da atribuição de competência exclusiva à União para a "conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas"[25], consagrada no artigo 3.º do novo Tratado. O artigo seguinte reforça este quadro, ao estabelecer que a União e os EM partilham competências nos domínios da "agricultura e pescas, com excepção da conservação dos recursos biológicos"[26].

Em termos práticos, a comunitarização dos recursos biológicos do mar teve início com o Tratado de Roma (que criou a CEE, em 1957), o qual já previa, no seu artigo 38.º, a criação de um mercado comum da agricultura e do comércio de produtos agrícolas, abrangendo a pesca. Aqui começou, também, um dos maiores equívocos das políticas comunitárias para as pescas: a ausência de autonomia do sector relativamente à agricultura, ao nível do direito comunitário originário[27]. Isso significa que não têm existido, nos tratados assinados entre os EM, disposições próprias sobre as pescas, sendo estas regidas pelas disposições aplicáveis à agricultura.

Apesar de ter previsto um mercado comum da pesca logo no seu tratado fundador, a CEE só deu os primeiros passos no sentido da concretização de uma política comum para o sector em 1970, estabelecendo a possibilidade de o Conselho adoptar medidas de conservação, quando houvesse risco de sobrepesca. Além disso, foram adoptadas medidas segundo as quais todos os pescadores deveriam ter igual acesso às águas dos EM, com excepção de uma faixa costeira que poderia estender-se até 12 milhas de distância à costa (mar territorial). Essa faixa destinava-se exclusivamente à pesca por embarcações nacionais, procurando-se, dessa forma, proteger as comunidades costeiras, nalguns casos bastante dependentes da pesca tradicional desenvolvida no litoral.

Estas medidas, referentes a uma política estrutural comum para a indústria de pesca, reforçaram-se com a aprovação de um novo regulamento comunitário em 1976. Em 1983, na sequência de um processo negocial difícil e demorado, viria a ser formalmente criada a Política Comum da Pesca (PCP), através do Regime Comunitário de Conservação e de Gestão dos Recursos da Pesca, criando a "Europa azul". Entre outras medidas, esse regime permitiu aos EM prolongar, até 1992, as restrições à actividade piscatória no mar territorial, "reservando-o" para os navios de pesca nacionais.

Dessa forma, quando Portugal e Espanha aderiram às Comunidades Europeias, em 1986, já a PCP era uma realidade incontornável. Todavia, o correspondente Tratado de Adesão incluiu várias disposições transitórias no domínio das pescas, que, entre outros aspectos, restringiam o acesso às águas sob soberania ou jurisdição portuguesa e espanhola, até ao

final de 1995.

Entretanto, em 1992, ocorreu a primeira revisão da PCP, que visava dar resposta, por um lado, à sobrepesca existente nas águas comunitárias e, por outro lado, à crise latente no sector das pescas. Essa revisão consubstanciou-se na adopção de um Regime Comunitário da Pesca e da Aquicultura, abrangendo "as actividades de exploração relacionadas com os recursos aquáticos vivos e com a aquicultura"[28]. A possibilidade de os EM manterem a exclusividade sobre a actividade piscatória no seu mar territorial prolongou-se (mais uma vez) até 31 de Dezembro de 2002. Além disso, foi introduzida, pela primeira vez num documento deste tipo, a definição de "águas de pesca comunitárias" como sendo "as águas sob soberania ou jurisdição dos EM"[29].

Em Março de 2001, a Comissão Europeia iniciou uma profunda reforma da PCP, que culminou com a adopção de um Regulamento que atribui à Comunidade Europeia competência exclusiva, no âmbito da PCP, para "a conservação, a gestão e a exploração dos recursos aquáticos vivos e da aquicultura (...) nas águas comunitárias"[30]. A possibilidade de os EM poderem limitar a pesca no mar territorial às embarcações nacionais que aí exercem tradicionalmente essa actividade foi novamente prolongada por mais 10 anos.

Em 2003 foram revistas as restrições de acesso a determinadas zonas de pesca comunitárias. Nessa altura, deixou de haver limitações no acesso às águas portuguesas e espanholas, com excepção da faixa compreendida entre o limite exterior do mar territorial e as 100 milhas de distância à costa, nos Açores, na Madeira e nas Canárias, em que Portugal (nos dois primeiros casos) e Espanha (no caso das Canárias) podem "restringir a pesca aos navios registados nos portos dessas ilhas"[31]. Visava-se com essa medida proteger a situação biológica sensível nas águas desses três arquipélagos e preservar as economias locais, tendo em conta a sua situação estrutural, social e económica.

Assim, pode concluir-se que as disposições incluídas no Tratado de Lisboa sobre a competência para a gestão dos recursos biológicos do mar são o corolário de uma política comum, que se foi consolidando paulatinamente, segundo a política dos pequenos passos, tão característica da UE. De facto, a comunitarização dos recursos da pesca foi originariamente prevista no Tratado de Roma, em 1957, e confirmada nos Tratados de Maastricht (1992), de Amesterdão (1997) e de Nice (2000). A base jurídica prevista no Tratado de Roma levou ao estabelecimento das primeiras medidas em 1970 e em 1976, vindo a permitir, em 1983, a criação formal da PCP, que viria a ser revista em 1992 e reformada em 2002. Porém, só com o Tratado de Lisboa passou a haver uma disposição de direito originário a afirmar aquilo que apenas constava de actos de direito comunitário derivado[32] (em concreto de regulamentos), embora em obediência aos tratados: a competência exclusiva da UE para a conservação dos recursos aquáticos vivos dos EM. Assim, esta disposição passou de um conjunto de regulamentos (actos de direito derivado) para um tratado (acto de direito originário). No ordenamento jurídico português, tanto o direito originário, como o direito derivado são infra-constitucionais e

supra-legais, o que significa que estão abaixo da Constituição da República Portuguesa e acima da legislação ordinária. Contudo, esta alteração aumenta o poder vinculativo sobre os EM, bem como a obrigatoriedade que sobre eles impende, com consequências sobre todos os EM ribeirinhos e, em particular, sobre Portugal, que detém a maior Zona Económica Exclusiva da UE, se exceptuarmos as zonas marítimas dos territórios ultramarinos da França e do Reino Unido.

Para terminar, justifica-se uma referência ao novo processo de revisão da PCP, que se iniciou em 2008 e deverá concluir-se em 2012, para entrar em vigor em 2013. Portugal será naturalmente um dos EM com maiores interesses em jogo, pois a frota de pesca portuguesa é a quarta maior da UE, em termos do número de navios, compreendendo cerca de 10% da totalidade das embarcações registadas no espaço comunitário - isto apesar de ser apenas a décima em capturas de pescado, uma vez que, apesar de numerosa, é composta sobretudo por pequenas embarcações locais e costeiras. Somos também um povo com um elevado consumo de peixe *per capita*: de acordo com os dados mais recentes da FAO (2005), os portugueses consumiram 55,6 kg//habitante/ano - valor que foi o maior de entre os países da UE e o segundo mais elevado em todo o mundo, a seguir ao Japão, se exceptuarmos os países, designadamente ilhas e arquipélagos, com menos de 400.000 habitantes.

Considerações finais

O Tratado de Lisboa faz, de certo modo, uma síntese entre continuidade e inovação, sendo que esta característica é perfeitamente visível nas matérias de segurança e defesa: ao mesmo tempo que se percebe uma clara linha de continuidade, o Tratado também introduz várias inovações que poderão contribuir para avanços significativos na segurança e defesa europeias.
No entanto, importa referir que a crise económica e financeira que tem afectado todo o Mundo, poderá vir a condicionar o pretendido fomento da PCSD, pelo menos no curto prazo. Ou seja, apesar de se introduzir um conjunto de mecanismos que permitem à UE incrementar a sua acção externa, a respectiva concretização pode vir a ser seriamente afectada pelas restrições financeiras a que todos os países europeus estão sujeitos.

Além disso, o impacto das inovações do Tratado de Lisboa na política de segurança e defesa da UE vai depender muito da forma como elas vierem a ser aplicadas. O mecanismo mais revolucionário introduzido pelo novo Tratado é o das Cooperações Estruturadas Permanentes, mas as disposições correspondentes são genéricas, pelo que ainda serão necessárias importantes decisões e, porventura, alguma jurisprudência antes de se começar a implementar este mecanismo. Isto no pressuposto de que as Cooperações Estruturadas Permanentes não vão ser apenas um *wishful thinking*, um pouco à semelhança das Cooperações Reforçadas, que nunca foram invocadas, desde a sua instituição formal em 1997.

A pedra de toque desta nova modalidade de cooperação consistirá na definição dos respectivos critérios de acesso. Se forem bastante exigentes, haverá o risco de passar a

haver uma UE a duas (ou mais) velocidades em matérias de segurança e defesa, que se tem, pelo menos até agora, tentado evitar. Pelo contrário, se os critérios de entrada forem demasiado modestos, então correr-se-á o risco de não cumprir o objectivo de estimular os EM a um maior empenhamento com a segurança e defesa.

A este respeito, importa referir algumas propostas que têm sido avançadas por adeptos de condições de acesso mais exigentes.

Por exemplo, o conselheiro de Nicholas Sarkozy para a defesa, Pierre Lelouche, defendeu a criação de um "G6 da Defesa", constituído por Alemanha, Espanha, França, Itália, Polónia e Reino Unido, que constituiria o núcleo duro de uma Cooperação Estruturada Permanente, ao qual os outros EM se poderiam juntar quando pretendessem, mediante o cumprimento de critérios bastante exigentes. Esses critérios incluíam, por exemplo, a convergência do orçamento de defesa para 2% do PIB e a adopção de um objectivo de constituição de uma força de intervenção comum, em que cada uma das nações referidas participaria com 10.000 homens, devendo os outros EM contribuir de forma justa e adequada[33].

Outro critério de adesão aventado tem sido a consignação de 25% do orçamento da defesa a Investigação & Desenvolvimento[34], presumivelmente canalizados, na sua maioria, para programas cooperativos no quadro da EDA.

Naturalmente, caberá agora aos órgãos apropriados da UE clarificar as condições de implementação das Cooperações Estruturadas Permanentes, competindo, depois, aos políticos de cada EM decidir sobre a participação, ou não, do seu país num eventual núcleo duro da "Europa da Defesa". A este propósito, parece adequado recordar as palavras do anterior MDN de Portugal, Prof. Nuno Severiano Teixeira, que defendeu que Portugal deveria integrar o núcleo duro da PCSD, pois "esteve, desde a primeira hora, na formulação da PESC e da PESD. Participou em todas as missões militares da UE e esteve presente, desde o início, em todos os passos do desenvolvimento das capacidades militares da UE"[35]. Segundo Severiano Teixeira, Portugal possui "um currículo excepcional nas missões militares internacionais, (…) [mas necessita] desenvolver todos os esforços e corresponder, também, aos outros critérios que serão definidos"[36] para poder integrar as Cooperações Estruturadas Permanentes.

Para concluir, deixam-se duas ideias, que podem contribuir, no plano da edificação das capacidades militares, para reforçar as condições para que Portugal possa fazer parte de um eventual pelotão da frente da PCSD, caso ele se venha a constituir e caso o poder político português decida integrá-lo, como tem sido tradição do nosso País - recorde-se a nossa participação *ab initio* na Política Social Europeia e no Euro, que consolidaram a posição de Portugal como "bom aluno" perante Bruxelas.

Em primeiro lugar, será bastante importante reforçar a participação de Portugal em projectos da EDA, não só como catalisador da eventual integração em futuras Cooperações Estruturadas Permanentes, mas também como forma de conseguir reduzir

custos com material militar, através de uma economia de escala, e de incrementar a interoperabilidade com as Forças Armadas dos outros EM. Cabe aqui referir que Portugal tem participado de forma activa nos programas de investigação e tecnologia da EDA, integrando os trabalhos relativos a várias CAPTECHS (Tecnologias Orientadas para as Capacidades). Importará agora dar sequência ao bom trabalho que tem vindo a ser desenvolvido neste âmbito, de forma a fortalecer o estatuto de Portugal junto da EDA, agora com um papel reforçado na defesa europeia, fruto do novo Tratado.

Em segundo lugar, importa adequar, sempre que possível, as capacidades do nosso Sistema de Forças, para possibilitar respostas militares e não militares, que podem alargar o leque de opções de emprego dos nossos meios, no quadro das missões de gestão de crises, discriminadas no Tratado de Lisboa. Os novos Navios de Patrulha Oceânica (NPO) constituem um bom exemplo de concretização desse objectivo, conseguido com o aumento de modularidade nos terceiro e quarto navios da classe, graças aos módulos para combate à poluição e para assinalamento marítimo - filosofia que se pode alargar designadamente a módulos de operações especiais, de protecção de força, de vigilância e de guerra de minas.

Agradecimentos

Agradeço à Dr.ª Susana Sardinha Monteiro, ao Vice-almirante Lopo Cajarabille e aos Comandantes Braz da Silva, Neves Correia, Almeida Pereira e Velho Gouveia os seus valiosos contributos e/ou comentários a versões preliminares deste artigo.

Referências

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, "Tratado de Lisboa - versão consolidada", Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, Março de 2008.
BELLAIS, Renaud, "*Defence spending in the European Union versus the United States*", Revista "*The European - Security and Defence Union*", Volume n.º 5 / 2009, p. 23 a 25.
BOBINSKI, Krzystof, "*Will the Lisbon Treaty make a difference?*", "*ESDP Newsletter*", *Special Issue*, October 2009, p. 38 a 39.
BRANCO, Carlos Martins, "A evolução da Política Europeia de Segurança e Defesa desde Maastricht", Revista "Relações Internacionais", Junho de 2007, p. 57 a 66.
CARCELÉN, Martín Ortega, " *La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa: un cauce adecuado a la espera de contenidos*", *Cadernos Europeos de Deusto*, Núm. 40/2009, p. 149-159.
CASTRO, José Ribeiro e, "Por uma Política Nacional de Pescas - Pescas: a PCP não é desculpa, é convite e desafio", Revista de Marinha, n.º 955, Abril / Maio 2010.
COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - COM(2007) 575 final, "Uma Política Marítima Integrada para a União Europeia", Bruxelas, 10 de Outubro de 2007.
CONSELHO, Regulamento (CEE) n.º 170/83 do Conselho de 25 de Janeiro de 1983, que

institui o Regime Comunitário de Gestão e Conservação dos recursos da pesca.
CONSELHO, Regulamento (CEE) n.º 3760/92 do Conselho de 20 de Dezembro de 1992, que institui um Regime Comunitário da Pesca e da Aquicultura.
CONSELHO, Regulamento (CE) n.º 1275/94 do Conselho, de 30 de Maio de 1994, relativo às adaptações do regime previsto nos capítulos «Pesca» do Acto de Adesão de Espanha e de Portugal.
CONSELHO, Regulamento (CE) n.º 685/95 do Conselho, de 27 de Março de 1995, relativo à gestão do esforço de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários.
CONSELHO, Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho de 20 de Dezembro de 2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da Política Comum das Pescas.
CONSELHO, Regulamento (CE) n.º 1954/2003 do Conselho de 4 de Novembro de 2003, relativo à gestão do esforço de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários.
COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Council Regulation (EEC) n.º 2141/70 of 20 October 1970 laying down a common structural policy for the fishing industry.
COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Council Regulation (EEC) n.º 101/76 of 19 January 1976 laying down a common structural policy for the fishing industry.
COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "*Ministerial Declaration: ESDP Ten Years - Challenges and Opportunities*", *2974th External Relations Council Meeting*, Bruxelas, 17 de Novembro de 2009.
COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "*Council Conclusions on ESDP*", *2974th External Relations Council Meeting*, Bruxelas, 17 de Novembro de 2009.
DAGAND, Sophie (*International Security Information Service, Europe*), "*The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP*", Revista "*European Security Review*", Number 37 - February 2007.
ESTADO-MAIOR DA ARMADA, "O Tratado de Lisboa e a Política Comum de Segurança e Defesa", Revista da Armada, n.º 438, Ano XXXIX, Fevereiro de 2010, p. 5.
FRANCO-BRITISH SUMMIT, "*Joint Declaration on European Defence*", Saint-Malo, 4 de Dezembro de 1998.
GREVI, Giovanni, HELLY, Damien & KEOHANE, Daniel, "*European Security and Defence Policy - The First Ten years (1999-2009)*", *European Union Institute for Security Studies*, Corlet Imprimeur (França), 2009.
JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, Decisão 2008/975/PESC do Conselho de 18 de Dezembro de 2008, que institui um mecanismo de administração do financiamento dos custos comuns das operações da União Europeia com implicações militares ou no domínio da defesa (Athena).
JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, Decisão 2009/293/PESC do Conselho de 26 de Fevereiro de 2009, relativa à Troca de Cartas entre a União Europeia e o Governo do Quénia sobre as condições e modalidades de transferência, da força naval liderada pela União Europeia (EUNAVFOR) para o Quénia, e ulterior tratamento, das pessoas suspeitas de actos de pirataria detidas pela EUNAVFOR, e dos bens apreendidos na posse da EUNAVFOR.
LASHERAS, Borja, "*El futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa*", *Cadernos*

Europeos de Deusto, Núm. 40/2009, p. 85-107.
LELOUCHE, Pierre, "*8 Propositions pour donner à l'Union une defense commune*", Jornal *Le Figaro*, 31 Janvier 2008.
LIEBERT-CHAMPAGNE, Monique, "*Les impacts du Traité de Lisbonne en matière de defense*", Revista *Défense Nationale et Securité Collective*, n.º 7 - 2008, p. 80-87.
MASSERET, Jean-Pierre, "*Europe de la defense: quo vadis?*", Revista *Défense Nationale et Securité Collective*, n.º 2 - 2008, p. 19-26.
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL, "Anuário Estatístico da Defesa Nacional", 2003/2004/2005/2006.
NATO - *Public Diplomacy Division*, "*Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*", 10 June 2010.
QUILLE, Gerrard, "*The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*", *Directorate-General External Policies / Policy Department - Briefing paper*, 4 February 2008.
SANTOPINTO, Federico, "*Reforme dês traités: une «coopération structuré permanente» pour mieux armer l'UE*", 17 Octobre 2007.
SOARES, António Goucha, "O Tratado Reformador da União Europeia", Revista "Relações Internacionais", Março de 2008, p. 23 a 32.
TEIXEIRA, Nuno Severiano, "O Tratado de Lisboa e a Defesa Europeia", Jornal "Diário de Notícias", 25 de Abril de 2008.
TEIXEIRA, Nuno Severiano, "O Tratado de Lisboa e a Segurança Europeia", Revista "Relações Internacionais", Julho de 2008, p. 83 a 90.
THE NORTH ATRANTIC TREATY, Washington DC, 4 April 1949.
UNIÃO EUROPEIA, "Uma Europa Segura num Mundo Melhor - Estratégia Europeia em matéria de Segurança, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003.
UNIÃO EUROPEIA, "Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança - Garantir a Segurança num Mundo em Mudança", Bruxelas, 11 de Dezembro de 2008.
WEILEMANN, Peter, "*The Lisbon Treaty - a step forward to what*", Revista "*The European - Security and Defence Union*", Volume n.º 5 / 2009, p. 11 a 12.
WESSELS, Wolfgang & BOPP, Franziska, "*The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty - Constitutional breakthrough or challenges ahead?*", *Centre for European Policy Studies*, *Research Paper n.º 10*, *June 2008*.
WESTERN EUROPEAN UNION - Council of Ministers, Petersberg Declaration, Bonn, 19 June 1992.
WESTERN EUROPEAN UNION, "*Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty - Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom*", Brussels, 31 March 2010.
YAKEMTCHOUK, Romain, "*Les États de LÚnion Européenne face à la piraterie maritime somalienne*", *Révue du Marché Commun et de lÚnion Européenne*, n.º 530, Juillet-Août 2009, p. 441-450.

Sítios da internet

http://www.eurofor.it/
http://europa.eu/scadplus/glossary/

http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook
http://www.weu.int/
http://www.wikipedia.org

* Secretário da Assembleia-Geral da Revista Militar.

1 Com o Tratado de Amesterdão e com a comunitarização da matéria cível da Cooperação nos Domínios da Justiça e Assuntos Internos, este pilar passou a ser designado como Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal.
2 O Conselho reúne os ministros dos EM por matérias, i.e. ministros da economia e das finanças, ministros do ambiente, ministros da justiça e da administração interna, etc. Trata-se de uma instituição comunitária, com natureza inter-governamental, que, por isso, intervinha nas tomadas de decisões no âmbito dos três pilares em que se sustentou a construção europeia até ao Tratado de Lisboa.
3 *Franco-British Summit*, "*Joint Declaration on European Defence*", Saint-Malo, 4 December 1998.
4 Todos os dados foram extraídos do Comunicado à Imprensa "*Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*", emanado da *Public Diplomacy Division* da NATO, em 10 de Junho de 2010, excepto os dados de Áustria, Chipre, Finlândia, Irlanda, Malta e Suécia que foram extraídos do "*The World Factbook - 2008*" da *Central Intelligence Agency*.
5 Renaud Bellais, "*Defence spending in the European Union versus the United States*", Revista "*The European - Security and Defence Union*", Volume n.º 5 / 2009, p. 23 e 24.
6 *Idem*, *ibidem*, p. 23.
7 De todos estes símbolos, apenas um é referido no texto do Tratado de Lisboa: a moeda (Euro), ainda que não qualificado como símbolo. De qualquer maneira, um conjunto de 16 países, entre os quais Portugal, subscreveu uma declaração anexada à Acta Final do Tratado em que manifesta que "a bandeira constituída por um círculo de doze estrelas douradas sobre fundo azul, o hino extraído do «Hino à Alegria» da nona sinfonia de Ludwig van Beethoven, o lema «Unida na Diversidade», o euro enquanto moeda da UE e o Dia da Europa em 9 de Maio continuarão a ser, para eles, os símbolos do vínculo comum dos cidadãos à UE e dos laços que os ligam a esta".
8 Neste momento, o que se sabe é que este serviço será constituído por uma rede de 135 embaixadas, com um quadro formado por 60% de funcionários europeus e por 40% de diplomatas dos EM.
9 Tratado da União Europeia, artigo 42.º, n.º 1.
10 Tratado da União Europeia, artigo 42.º, n.º 4.
11 Tratado da União Europeia, artigo 42.º, n.º 3.
12 A OSCE é a maior e mais abrangente organização de âmbito securitário do Mundo. Teve a sua origem em 1975 e é formada por 56 países membros, oriundos da Europa (incluindo todos os EM da UE e a Rússia), da Ásia Central e da América do Norte (Canadá e EUA).
13 Tratado da União Europeia, artigo 42.º, n.º 7.
14 Integram a NATO 21 dos 27 EM da UE, ou seja todos com excepção de Áustria, Chipre, Finlândia, Irlanda, Malta e Suécia.
15 Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, artigo 222.º, n.º 1.

16 Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, artigo 222.º, n.º 2.
17 Tratado da União Europeia, artigo 43.º, n.º 1.
18 Segundo as definições empregues na UE, os empenhamentos conduzidos exclusivamente por meios civis designam-se como missões, enquanto aqueles em que existem meios militares no terreno tomam a designação de operações.
19 No que toca às operações militares, parte do seu custo é financiado pelo mecanismo "Athena", enquanto o resto é suportado pelos EM participantes. Todavia, o m**ecanismo "Athena"** funciona com um orçamento anual, em que as receitas provêem, entre outras fontes, das contribuições dos EM participantes e contribuintes, as quais são *proporcionais à parte do rendimento nacional bruto desse EM no total dos EM. Dessa forma, também as verbas do mecanismo "Athena" provém, em última análise, dos EM.*
20 O "espaço Schengen" consiste num espaço de livre circulação de pessoas. Foi instituído por Alemanha, Bélgica, França, Holanda e Luxemburgo, em 1985, fora do quadro da CEE. Os respectivos acordos foram integrados no quadro institucional e jurídico da UE, através de um Protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão. Neste momento, integram o "espaço Schengen" 28 nações, incluindo 6 países que não fazem parte da UE: Islândia, Noruega, Suíça e os micro-estados Mónaco, São Marino e Vaticano. Existem, também 5 EM da UE que não integram este espaço de livre circulação de pessoas: Bulgária, Chipre, Irlanda, Reino Unido e Roménia. No total, o "espaço Schengen" representa mais de 4,3 milhões de km^2 e mais de 400 milhões de pessoas.
21 A União Monetária Europeia iniciou-se em 1998, quando 11 EM da UE estabeleceram um conjunto de critérios de convergência para a adopção de uma moeda única: o Euro. Com a adesão da Estónia, em 1 de Janeiro de 2011, já são 17 os EM da UE que aderiram ao Euro, correspondendo a quase 330 milhões de utilizadores da moeda única.
22 Tratado da União Europeia, artigo 20.º, n.º 2.
23 Tratado da União Europeia, artigo 42.º, n.º 6.
24 Tratado de Lisboa, Acta Final, Declarações relativas a disposições dos tratados, Declaração sobre a personalidade jurídica da UE (Declaração 24).
25 Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, artigo 3.º, n.º 1, al. d).
26 Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, artigo 4.º, n.º 2, al. d).
27 Direito comunitário originário é constituído pelas normas e princípios constantes dos tratados assinados entre os Estados.
28 Conselho, Regulamento (CEE) n.º 3760/92 do Conselho de 20 de Dezembro de 1992, que institui um Regime Comunitário da Pesca e da Aquicultura, art. 1.º.
29 *Idem,* art. 3.º, al. a).
30 Conselho, Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho de 20 de Dezembro de 2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da Política Comum das Pescas, art. 1.º, n.º 1.
31 Conselho, Regulamento (CE) n.º 1954/2003 do Conselho de 4 de Novembro de 2003, relativo à gestão do esforço de pesca no que respeita a determinadas zonas e recursos de pesca comunitários, art. 5.º.
32 Direito comunitário derivado é o conjunto de actos adoptados pelas instituições em cumprimento dos tratados, sendo constituído por regulamentos, directivas, recomendações, decisões e pareceres.
33 Pierre Lelouche, "*8 Propositions pour donner à l'Union une defense commune*", Jornal

Le Figaro, 31 Janvier 2008.
34 Gerrard Quille, "*The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*", *Directorate-General External Policies / Policy Department - Briefing paper*, 4 February 2008, p. 7.
35 Nuno Severiano Teixeira, "O Tratado de Lisboa e a Segurança Europeia", Revista "Relações Internacionais", Julho de 2008 (p. 83 a 90), p. 88.
36 *Idem*, *ibidem*, p. 89.