



ACADEMIA MILITAR

Direcção de Ensino

Mestrado em Ciências Militares – Especialidade de Segurança (GNR)

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

A POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA – A PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA

FORMANDO: Aspirante Sandra Marina Pinto de Bessa

ORIENTADOR: Capitão Reinaldo Saraiva Hermenegildo

LISBOA, AGOSTO DE 2010



ACADEMIA MILITAR

Direcção de Ensino

Mestrado em Ciências Militares – Especialidade de Segurança (GNR)

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

**A POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA –
A PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA**

FORMANDO: Aspirante Sandra Marina Pinto de Bessa

ORIENTADOR: Capitão Reinaldo Saraiva Hermenegildo

LISBOA, AGOSTO DE 2010

DEDICATÓRIA

Aos meus Pais e Irmão.

AGRADECIMENTOS

Na elaboração deste Trabalho de Investigação Aplicada (TIA) vários foram os contributos prestados por diversas entidades, facto pelo qual reservo esta página para manifestar os mais sinceros agradecimentos.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Capitão de Infantaria Reinaldo Saraiva Hermenegildo, pela total disponibilidade manifestada ao longo da realização do trabalho, pelo tempo dispendido auxiliando-me na realização do mesmo, pela ajuda incondicional, pela permanente motivação fornecida. Foi, sem dúvida, uma mais-valia na concretização deste TIA.

- Aos meus pais, pelo inigualável espírito de sacrifício demonstrado para me ajudarem no curso.
- À minha amiga Vânia pelo auxílio fornecido na elaboração do “ABSTRACT”.
- À Paula pela revisão do trabalho.
- Aos meus camaradas de curso, pelo apoio demonstrado e pela troca de bibliografia.
- Ao Ricardo pelo apoio e incentivo durante a elaboração de todo o trabalho.

Gostaria também de agradecer a quem, directa ou indirectamente, acreditou e ajudou na realização deste trabalho. A todos o meu MUITO OBRIGADO.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA.....	i
AGRADECIMENTOS	ii
ÍNDICE.....	iii
ÍNDICE DE FIGURAS.....	v
ÍNDICE DE QUADROS	vi
LISTA DE ABREVIATURAS	vii
LISTA DE SIGLAS	viii
RESUMO.....	x
ABSTRACT	xi
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO DO TRABALHO.....	1
1.1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1.1 FINALIDADE.....	1
1.1.2 ESCOLHA E DEFINIÇÃO DO TEMA.....	1
1.1.3 DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO E DO OBJECTIVO GERAL.....	2
1.1.4 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS	2
1.1.5 PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO	3
1.2 METODOLOGIA	3
1.3 ESTRUTURA.....	4
CAPÍTULO 2 – ENQUANDRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL	5
2.1 MODELOS DE INTEGRAÇÃO	5
2.1.1 MODELO COMUNITÁRIO	7
2.1.2 MODELO INTERGOVERNAMENTAL.....	8
CAPÍTULO 3 - PESC.....	10
3.1 EVOLUÇÃO, CRIAÇÃO DA PESC ATÉ AO TRATADO DE LISBOA.....	10
3.1.1 TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA	12
3.1.2 TRATADO DE AMESTERDÃO	13
3.1.3 TRATADO DE NICE.....	14
3.1.4 TRATADO DE LISBOA	16
3.2 EVOLUÇÃO E CRIAÇÃO DA PESD	18
CAPÍTULO 4 – PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA.....	23

4.1	PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NA PESC/PESD	23
4.2	A PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NAS OPERAÇÕES CONDUZIDAS PELA PESD	28
4.3	CONTRIBUTO DA GNR	31
	4.3.1 EUROGENDFOR	35
	4.3.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS.....	38
	4.3.3 DESAFIOS PARA O FUTURO	39
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES		41
5.1	RESPOSTA ÀS PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO	41
5.2	CONCLUSÕES.....	42
5.3	RECOMENDAÇÕES FINAIS	43
5.4	LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO.....	43
5.5	PROPOSTAS PARA FUTURAS INVESTIGAÇÕES	43
BIBLIOGRAFIA.....		44
ANEXOS.....		48
	ANEXO A – PARTICIPAÇÃO DA GNR NAS MISSÕES DE APOIO À PAZ NO ÂMBITO DA UE	49
	ANEXO B – PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NAS MISSÕES DE APOIO À PAZ NO ÂMBITO DA UE	52
	ANEXO C – DECRETO-LEI N.º 17/2000.....	55
	ANEXO D – EXTRACTO DO TRATADO QUE INSTITUIU A EGF	57
	ANEXO E – ORGANIZAÇÃO DO QG DA EGF	65
	ANEXO F – ROTAÇÃO DA EGF.....	66
	ANEXO G – OPERAÇÕES DA UE.....	67

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura E1: Organização do QG de 2009 a 2011	65
Figura G1: Mapa com as operações da UE em curso	67

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro A1: Empenhamento da GNR no Congo	49
Quadro A2: Empenhamento da GNR na Macedónia	49
Quadro A3: Empenhamento da GNR na Palestina	49
Quadro A4: Empenhamento da GNR na Guiné-Bissau.....	50
Quadro A4: Empenhamento da GNR na Bósnia	50
Quadro A4: Empenhamento da GNR na Itália	51
Quadro B1: Empenhamento da marinha.....	52
Quadro B2: Empenhamento do exército na Bósnia.....	52
Quadro B2.1: Empenhamento do exército noutras actividades operacionais	53
Quadro B3: Empenhamento da força aérea	53
Quadro B4: Empenhamento da PSP.....	54
Quadro B5: Envolvimento de Portugal em missões de observação	54
Quadro F1: Rotação prevista no Comando e Estado	66

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
Cmdt	Comandante
n.º	Número

LISTA DE SIGLAS

ASEAN	União Africana e Associação de Nações do Sudoeste Asiático
AUE	Acto Único Europeu
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEMFA	Chefe Estado Maior das Forças Armadas
CIG	Conferência Intergovernamental
CM	Comité Militar
CIMIN	Comité Interministerial de Alto Nível
COPS	Comité Político de Segurança
CPE	Cooperação Política Europeia
CPS	Comité Político e de Segurança permanente
EAGA	Grupo Europeu de Aconselhamento Aeroespacial
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EGF	EUROGENDFOR
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atómica
FA	Forças Armadas
FPE	Força de Polícia Europeia
GNR	Guarda Nacional Republicana
HQ	Quartel-General Permanente
IPU	Integrated Police Unit
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério de Defesa Nacional
MSU	Multinational Specialized Unit
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONU	Organização das Nações Unidas
PE	Parlamento Europeu
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PSP	Polícia de Segurança Pública
QPM	Quadro de Pessoal Militar

RRU	Rapid Response Unit
SPU	Special Police Unit
TIA	Trabalho de Investigação Aplicada
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UEO	União da Europa Ocidental

RESUMO

Este trabalho científico enquadra-se no domínio das Ciências Sociais, especialidade de Relações Internacionais, subordinado ao tema “A Política Europeia de Segurança e Defesa – A participação portuguesa” o objectivo que presidiu à sua realização foi a análise do contributo português no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) mais concretamente o contributo da Guarda Nacional Republicana (GNR) no que se refere a esta matéria. Em relação à metodologia científica, inicialmente, procedeu-se à recolha de bibliografia e à análise de documentos (da qual foi extraída alguma da bibliografia constante deste trabalho), obras de autores de referência nas matérias versadas, trabalhos científicos, legislação e sites de Internet.

No decorrer da investigação, foi possível constatar que a PESD tem evoluído ao longo dos tempos de uma forma positiva. A União Europeia (UE) tem demonstrado capacidades para fazer face às ameaças que tem surgido.

As autoridades portuguesas tem-se empenhado em manter uma participação contínua nas operações levadas a cabo pela PESD.

A participação de uma força policial de natureza militar, como é o caso da GNR, nas missões de operações de paz nomeadamente nas operações de gestão de crise tem sido uma mais-valia para a resolução dos conflitos, pois é uma força que pela sua natureza interage de uma melhor forma com as Forças Armadas tornando mais simples o processo de transição da fase de conflito para a fase policial.

Nas missões que a GNR tem participado, tem projectado o nome da instituição e o nome de Portugal, assumindo-se cada vez mais nos assuntos do âmbito da Segurança e Defesa europeus.

O trabalho que a seguir se apresenta foi realizado entre Maio e Agosto de 2010.

Palavras-Chave: UE; PESC; PESD; CONTRIBUTO PORTUGUÊS; GNR.

ABSTRACT

This scientific paper falls within the field of social sciences, specializing in International Relations. Entitled "The European Security and Defense - The Portuguese participation" has the propose to analyze the Portuguese contribution under the Common European Security and Defence Policy (ESDP) and more specifically the contribution of the Republican National Guard (RNG) in regard to this matter. In relation to scientific methodology, firstly, gathering the bibliography and then analyzing documents (some of which extracted from the bibliography contained in this work), essays of authors related with the matters, scientific papers, legislation and Internet sites.

During the investigation it was verified that the ESDP has evolved over time in a positive way. The European Union (EU) has demonstrated abilities to deal with the threats have arisen.

The Portuguese authorities have striven to maintain a continuous involvement in the operations undertaken by the ESDP.

The involvement of a police force with military nature, such as the GNR, in peacekeeping missions, in particular, management of crisis operations has been an asset for the resolution of conflicts. It is a force which, by its nature, interacts better with the military forces, making it easier the transition from conflict scene to a policing one.

In missions that the GNR has participated, has projected the institution name and the name of Portugal, assuming increasingly on the affairs of the European Security and Defense.

The essay presented below was conducted between May and August 2010.

KEY-WORDS: EU; CFSP; ESDP; PORTUGUESE CONTRIBUTION; RNG

“As experiências vividas e os resultados alcançados permitem-nos afirmar com clareza e sem preconceitos de qualquer espécie que Portugal e a Guarda Nacional Republicana, ocupam um lugar de referência nas instituições internacionais”.

Tenente Coronel da GNR Rodrigues, 2007

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO DO TRABALHO

1.1 INTRODUÇÃO

1.1.1 FINALIDADE

O presente Trabalho de Investigação Aplicada (TIA) surge no âmbito da estrutura curricular dos cursos ministrados na Academia Militar como resposta ao processo de Bolonha, no âmbito do Mestrado em Ciências Militares na especialidade de segurança da Guarda Nacional Republicana (GNR), constituindo-se como uma importante ferramenta no desenvolvimento das capacidades de investigação, na área das ciências sociais.

Este trabalho é determinante no aproveitamento final do referido mestrado e para além da componente avaliativa que possui espera-se que contribua para a aquisição de competências úteis para um futuro Oficial da GNR, pois visa desenvolver diversas competências, nomeadamente a capacidade para analisar questões complexas e situações novas e não familiares, em contexto alargado e multidisciplinar, entre outras, previstas nas normas específicas do Tirocínio para Oficiais da GNR- Infantaria.

Desta forma constitui-se como uma mais-valia na formação do aluno pois exige que este coloque em prática todo um conjunto de métodos e instrumentos e reflecta sobre a temática da Segurança e Defesa, tanto da União Europeia como de Portugal e do contributo da GNR nesse âmbito.

1.1.2 ESCOLHA E DEFINIÇÃO DO TEMA

A escolha do tema que está subjacente a este TIA teve por base o interesse do autor sobre esta temática. Trata-se de um tema oportuno e pertinente na sociedade actual pois com o aparecimento de novas das ameaças, tais como terrorismo, a Segurança e Defesa tornaram-se numa das prioridades de todos os Estados-membros.

A evolução da política externa portuguesa conduziu a uma participação cada vez mais activa de Portugal no processo de construção europeia, primeiro pela via económica,

posteriormente alargada aos aspectos de natureza políticos, nomeadamente às questões de segurança e defesa.

A participação portuguesa nas questões de segurança e defesa foi feita de forma gradual, quer ao nível da participação político-diplomática quer nos aspectos de segurança e defesa.

Com efeito, importa analisar e compreender o processo de evolução da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), a respectiva participação portuguesa e o contributo da GNR nesta política.

1.1.3 DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO E DO OBJECTIVO GERAL

Este tema insere-se na Política Europeia de Segurança e Defesa e da participação portuguesa nas questões deste âmbito, o que se revelou ser um assunto complexo e muito abrangente.

Depois da análise de alguns documentos para perceber a dimensão desta política, o autor verificou que havia algumas áreas que deveriam ser aprofundadas.

Procurou-se direccionar o trabalho para a participação e contributo da GNR na Política Europeia de Segurança e Defesa, pois verificou-se que sobre a participação portuguesa existia já alguns estudos elaborados mas em concreto da participação da GNR não foram encontrados¹.

Neste contexto formulou-se o **objecto de estudo** que é a Política Europeia de Segurança e Defesa, o **objectivo geral** é analisar e compreender a evolução da PESD e a participação portuguesa. Neste contexto a pergunta de partida é: “Qual a participação portuguesa no âmbito da PESD?”.

1.1.4 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

Para responder à nossa pergunta de partida foi necessário definir alguns objectivos específicos tendo em atenção o enquadramento teórico do tema. Desta forma os objectivos específicos deste trabalho são:

- Analisar a evolução da PESC desde o Tratado da União Europeia até ao Tratado de Lisboa;
- Analisar o contributo Português na PESD;
- Verificar quais as vantagens a desvantagens do contributo da GNR;

¹ Exemplos: Segurança e Defesa na União Europeia: A perspectiva portuguesa em análise; A defesa europeia em Lisboa; A Defesa Europeia depois do Tratado de Lisboa; Portugal e as Operações de Paz.

- Analisar quais as implicações para a instituição desta participação nos assuntos referentes a PESD;
- Analisar os desafios para o futuro da GNR na PESD.

1.1.5 PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

Com o objectivo definido e com o intuito de obter considerações importantes para a elaboração deste estudo, é necessária a formulação de algumas perguntas de investigação para alcançar os objectivos que foram definidos anteriormente.

Atendendo ao tema inicialmente proposto, considerando a pergunta de partida e tendo em conta os objectivos traçados, formulam-se as seguintes **perguntas de investigação**:

- 1ª Pergunta: Qual o contributo de Portugal nos assuntos no âmbito da PESD?
- 2ª Pergunta: Quais as principais operações onde os portugueses estiveram envolvidos?
- 3ª Pergunta: Qual o contributo da GNR no âmbito da PESD nomeadamente do contributo da EUROGENDFOR (EGF)?
- 4ª Pergunta: Quais as principais implicações que advém para a GNR da sua participação na PESD?
- 5ª Pergunta: Quais as vantagens e desvantagens desta participação e que desafios se colocam à GNR nesta matéria da PESD?

1.2 METODOLOGIA

A metodologia utilizada na realização deste trabalho foi diversificada. Numa primeira fase baseou-se no **projecto de investigação** elaborado no ano transacto. Esta fase versou-se essencialmente na pesquisa bibliográfica de alguns autores que se debruçaram sobre o tema, análise documental, consulta de alguns sites da internet que se revelaram muito importantes na medida que deu para perceber algumas lacunas/escassez existentes nos trabalhos, principalmente do contributo da GNR em matéria de segurança e defesa ao nível da UE.

Na sequência desta recolha de informação surgiu a elaboração da pergunta de partida /problema deste trabalho.

Durante o trabalho foi apenas utilizado apenas o método de análise documental, uma vez que possuímos alguns textos de personalidades do governo português na qual estava plasmado a posição portuguesa no âmbito deste tema nomeadamente de Nuno Severiano Teixeira que era Ministro da Defesa Nacional (MDN).

De referir que a Estrutura Geral deste trabalho seguiu as orientações para a redacção de trabalhos científicos da Academia Militar bem como alguma bibliografia complementar, nomeadamente o “*Guia Prático sobre Metodologia Científica para Elaboração Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertação de Mestrados e Trabalhos de Investigação Aplicada*” de Manuela Sarmento, para complementar as ambiguidades das normas da Academia Militar.

1.3 ESTRUTURA

O trabalho encontra-se dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo versa sobre a revisão de literatura. O capítulo seguinte versa sobre os modelos institucionais de integração europeia. Num terceiro capítulo abordou-se a temática da Política Externa de Segurança Comum (PESC) e da PESD, nomeadamente a sua criação e evolução até ao Tratado de Lisboa. De seguida foi conduzida para a realidade portuguesa e em concreto para a participação da GNR em missões do âmbito da segurança e defesa na União Europeia (UE). A este nível foram analisadas algumas missões, as vantagens e desvantagens da participação e quais os desafios que se colocam à GNR neste tipo de operações. Foi também abordado a criação e estrutura da EGF, um instrumento à disposição da UE, na qual Portugal participa com a GNR nessa organização.

No final, são apresentadas as respostas às questões iniciais, conclusões decorrentes do trabalho desenvolvido, limitações e possíveis recomendações para trabalhos futuros.

CAPÍTULO 2

ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

2.1 MODELOS DE INTEGRAÇÃO

A Declaração feita em 9 de Maio de 1950 pelo Ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman, constituiu uma viragem na construção europeia segundo Jean – Victor Louis (1981), pois a Europa não se fará de uma só vez, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem primeiro uma solidariedade de facto, como está referido nesta declaração.

A criação de três comunidades, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951 pelo Tratado de Paris, da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia de energia Atómica (EURATOM) em 1957 pelo Tratado de Roma, demonstraram a vontade de construir uma Europa organizada para fornecer ao seu povo um bem-estar e uma união entre eles. Estes tratados foram uma mais-valia pois podem ser chamados tratados de integração para a construção europeia.

Em 1954 uma tentativa de criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), inspirada pelo Jean Monnet, saiu falhada. Depois deste fracasso os estados que faziam parte da CECA reuniram-se na Conferência de Messina e “ (... entendem ter chegado a altura de transpor uma nova etapa da construção europeia). Consideram que, inicialmente, esta deverá realizar-se no domínio económico. Consideram que há que prosseguir a construção de uma Europa unida, desenvolvendo instituições comuns, procedendo à fusão progressiva das economias nacionais, à criação de um mercado comum e à harmonização progressiva das suas políticas sociais.” (Ministro dos Negócios Estrangeiros, 2010)

Como se pode verificar no tratado da CECA, este criou um sistema institucional que comporta quatro órgãos².

Os tratados acima mencionados vieram também determinar o campo de aplicação do direito comunitário no tempo³ e no espaço⁴.

² A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça. De referir que em 2002 todas as actividades e recursos da CECA foram absorvidos pela UE.

³ O Tratado CECA é estabelecido por um período de cinquenta anos (Art. 97º). Os Tratados da CEE e Euratom tem duração ilimitada (Art. 240 CEE e Art. 208 Euratom).

⁴ O Tratado CECA aplica-se aos territórios europeus dos Estados Membros e aos territórios europeus cujas relações exteriores são asseguradas por um Estado signatário (Art. 79). O Tratado CEE aplica-se ao reino da Bélgica, ao reino da Dinamarca, Art. 227 CEE e Art. 198 Euratom.

A 3 de Julho de 1973 deu-se início, em Helsínquia, à Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa⁵.

Entusiasmados pela vontade política de, “no interesse dos povos, melhorar e intensificar as suas relações, contribuir para a paz, segurança, justiça e cooperação na Europa, bem como para a aproximação entre eles e com os restantes Estados no mundo.” (Cunha & Pereira, 1997, p. 91), os Altos Representantes dos países presentes nesta Conferência reafirmaram que os seus objectivos eram promover e assegurar condições para que os povos consigam viver em paz verdadeira e duradoura, sem ameaças.

Neste contexto criaram a Declaração sobre os princípios que regem as relações entre os estados participantes, assim, cada Estado ficava com uma responsabilidade no presente e no futuro. Como vários destes países participantes também, era membro das Nações Unidas, este documento reafirmava o apoio e reforço das acções que estes Estados teriam no que se refere à consolidação da paz, segurança e da justiça internacional.

Este documento exprimia ainda o seguimento pelos princípios enunciados que eram os mesmos dos da Carta das Nações Unidas, que demonstrava uma vontade comum em actuar com os outros países. Declaravam que iriam respeitar os outros estados independentemente do seu sistema político, económico ou social, da sua dimensão ou situação geográfica.

Outro documento que foi criado foi o documento sobre as medidas destinadas à criação de confiança e certos aspectos de segurança e desarmamento. Este documento foi criado com o intuito de apaziguar a tensão que existiam entre alguns Estados participantes nesta conferência e aumentar os níveis de confiança entre eles e consequentemente a estabilidade e segurança na Europa. Desta forma, cada estado teria de emitir uma notificação prévia das manobras militares de maior envergadura⁶.

Esta foi uma das tentativas de os países se unirem, depois de criada a CECA, demonstrarem que tinham uma vontade comum de melhorar as relações mútuas entre eles para melhorar as condições e segurança dos seus povos.

O Tratado da UE respondeu a este desafio definindo como objectivo da União, a execução de uma política externa e de segurança comum que incluía a definição, a prazo, de uma política de defesa comum.

Para Hermenegildo (2010a) “as teorias da integração facultam-nos modelos para a compreensão do processo de integração europeia” e são os dois modelos da UE que vamos falar um pouco.

⁵ Prosseguida em Genebra em 18 de Setembro de 1973 e concluída apenas a 1 de Agosto de 1975 em Helsínquia, onde estiveram presentes os Altos Representantes de vários países europeus, incluindo Portugal, onde também estiveram presentes os Altos Representantes dos EUA e do Canadá.

⁶ Entenda-se quando excedia um total de 25000 homens, independentemente de ser componente terrestre, aérea ou naval.

2.1.1 MODELO COMUNITÁRIO

Este método comunitário segundo Louis (1981), baseia-se fundamentalmente no princípio de que a melhor forma de assegurar a defesa do interesse geral dos cidadãos da União é garantir que as instituições comunitárias desempenhem o seu papel no processo de decisão, respeitando o princípio da subsidiariedade.

No TUE é constituído três pilares que constituem a arquitectura da UE (TUE, 1992):

- O pilar comunitário, que corresponde às três comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (primeiro pilar).
- O pilar consagrado à Política Externa e de Segurança Comum, que está abrangida pelo título V do Tratado da União Europeia (segundo pilar).
- O pilar consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal, que está abrangida pelo Título VI do Tratado da União Europeia (terceiro pilar).

É neste primeiro pilar onde está inserido o método comunitário.

Na sequência da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão os assuntos referentes à livre circulação das pessoas, que antes estavam inseridos no âmbito da Justiça e Assuntos Internos (terceiro pilar) foram "comunitarizados". Por conseguinte, após um período de transição de cinco anos, a partir de agora são regidos pelo método comunitário.

Neste contexto o método comunitário designa o modo de funcionamento institucional do primeiro pilar da União Europeia que é referente ao pilar comunitário, que corresponde às três comunidades que já foram referidas anteriormente. Este método assenta numa lógica de integração, caracterizada nomeadamente pelos seguintes elementos (UE, 2010):

- Monopólio do direito de iniciativa da Comissão;
- Recurso geral à votação por maioria qualificada no Conselho;
- Papel activo do Parlamento Europeu (pareceres, propostas de alterações, etc.);
- Uniformidade de interpretação do direito comunitário assegurada pelo Tribunal de Justiça.

A maioria qualificada que caracteriza este método equivale ao número de votos que deve ser alcançado, a nível do Conselho, para que seja tomada uma decisão de acordo com o n.º2 do Art. 205 do Tratado da União Europeia (TUE).

Com o Tratado de Nice, o número de votos atribuídos a cada Estado-membro foi reponderado de modo a que a legitimidade das decisões do Conselho pudessem ser mantidos em termos de representatividade demográfica.

Desta forma a maioria qualificada é obtida se reunirem 255 dos 345 votos, só assim a decisão recolhe o voto favorável da maioria dos Estados membros. À medida que se vão realizando as diversas reformas institucionais, a votação por maioria qualificada substituiu a votação por unanimidade, na medida em que esta última é menos eficaz para desenvolver uma política comunitária operacional.

Na prática este processo inicialmente criou algumas reticências no seio do Conselho como refere Louis (1981), pois cada governo queria ver reconhecido o direito de bloquear as decisões. Desde a Cimeira de Paris em 1974 que foi reconhecido a necessidade de votar no Conselho, sempre que a importância dos interesses em causa fosse considerada.

Assim sendo, neste primeiro pilar só a Comissão pode apresentar propostas ao Conselho e ao Parlamento, e a maioria qualificada é suficiente para a adopção dos diplomas a nível do Conselho.

2.1.2 MODELO INTERGOVERNAMENTAL

Este método designa o modo de funcionamento institucional dos segundo e terceiro pilares da UE que são referentes à PESC e a cooperação judicial e policial em matéria penal, respectivamente, que estabelece uma cooperação intergovernamental (método intergovernamental) caracterizada pelos seguintes elementos principais (UE, 2010):

- Direito de iniciativa da Comissão partilhado com os Estados-Membros ou limitado a determinados domínios específicos.
- Recurso geral à unanimidade no Conselho.
- Papel consultivo do Parlamento Europeu.
- Papel limitado do Tribunal de Justiça.

Neste contexto a UE tem sido sempre colocado entre o modelo de cooperação a intergovernamental, para que os estados mantenham todos os seus privilégios e um modelo supranacional em que uma parte da soberania dos Estados é transferida para a União.

O recurso à unanimidade obriga ao consenso, entre todos os Estados-membros reunidos no Conselho para que uma proposta seja aceite. É de referir que desde o Acto Único Europeu, a aplicação da unanimidade pois sendo cada vez mais restrita enquanto a maioria qualificada que caracteriza o primeiro pilar da União Europeia passou a constituir a regra.

Como se pode concluir a votação por unanimidade é difícil de se alcançar pois muitas das vezes prevê que alguns estados tenham de colocar em causa os seus interesses. Para Hermenegildo (2010a) “dessa forma salvaguarda-se os interesses nacionais dos

respectivos Estados-membros”. Assim, o Tratado de Nice veio introduzido a maioria qualificada para certos domínios nomeadamente na justiça e assuntos internos.

No entanto se formos ao TUE no seu título V referente à PESC no n.º2 do Art. J 3 está descrito quais os domínios em que as decisões podem ser tomadas por maioria qualificada.

No âmbito dos segundo e terceiro pilares, direito de iniciativa é partilhado entre a Comissão e os Estados-Membros, e a unanimidade é geralmente necessária a nível do Conselho.

A PESC integra o modelo intergovernamental. Para Hermenegildo (2010a) “prevalece o interesse dos Estados-membros sendo os avanços nestas matérias feitos de acordo com a sua vontade e interesse. Contudo, a PESC não pode ser vista, analisada, e estudada como uma política externa clássica dos Estados. Ela é *sui generis* e diferente da política externa dos Estados, na sua origem, na sua formulação, na sua execução, nos meios à sua disposição, nos actores envolvidos, e nos seus objectivos”.

CAPÍTULO 3

PESC

3.1 EVOLUÇÃO, CRIAÇÃO DA PESC ATÉ AO TRATADO DE LISBOA

Desde a 2ª Guerra Mundial que vários tratados de cooperação foram assinados entre países europeus nas diversas áreas, tais como política, economia ou a militar, para impedir outra vez a ascensão alemã (Alves, 2009). Um desses tratados assinados foi o Tratado de Bruxelas em 17 de Março de 1948. Este tratado foi a primeira tentativa de organizar os Estados da Europa Ocidental na pós-Segunda Guerra Mundial, evidenciando a vontade da criação de uma Defesa Comum Europeia. Os países que faziam parte deste tratado tornaram-se na União da Europa Ocidental (UEO).

Depois do sucesso do plano económico elaborado por Schuman pensou-se na possibilidade de alargar a outras áreas para uma construção europeia, nomeadamente no âmbito da defesa.

Em 9 de Maio de 1950 Jean Monnet e Robert Schuman, Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês propuseram a criação da CED, inspirado no modelo da CECA⁷. Assim sendo, a Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950⁸ propunha que a produção franco-alemã de carvão e aço fosse colocada sob alçada de uma Alta Autoridade Comum, estando a organização aberta à participação de outros países europeus.

Em 24 de Outubro 1950, René Pleven apresentou na Assembleia Nacional francesa um plano para a criação de umas forças armadas europeias comum para a defesa comum, ligado a instituições políticas da Europa Unida em cooperação com as forças americanas e canadianas.

Em Fevereiro de 1951 iniciaram-se as negociações para a preparação da criação da CED e em Maio de 1952 os Estados-membros assinaram o Tratado que instituiu a CED.

Segundo Hermenegildo (2007) é a partir daqui, que vai surgir a possibilidade da criação de uma Comunidade Política Europeia.

⁷ Ver Trado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). 2010..Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_pt.htm. [18/06/10].

⁸ Ver Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950. Disponível em: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pt.htm. consultado em [18/06/10].

Neste contexto os responsáveis consideravam que juntamente com a CED se deveria criar uma Comunidade Europeia Política pois, “esta Europa militar em formação deveria fazer-se acompanhar de uma direcção política. Por isso surge, em 1953, o projecto de uma Comunidade política europeia de tipo federal” (Lopes *apud* Hermenegildo, 2007, p.51).

De entre as várias tarefas que o Tratado da CED (Tratado de Paris) previa para a Comunidade Política Europeia destaca-se “a missão de coordenar as políticas externas dos Estados-membros ou mesmo agir, por decisão unânime do conselho de Ministros como mandatário comum desses Estados, e portanto conduzir uma verdadeira política externa comum” (Zorgbibe *apud* Hermenegildo, 2007, p.53). Foi assim elaborado o Estatuto referente à Comunidade Política Europeia no entanto, em 30 de Agosto de 1954 a Assembleia Nacional francesa rejeitou o Tratado que institui a CED.

Depois de quatro anos de conversações e negociações cai por terra um projecto ambicioso, pois abordava “questões sensíveis aos Estados, como sejam a política externa e a defesa” (Hermenegildo, 2007, p.53). Após este fracasso de implementação da CED Jean Monnet demitiu-se do cargo de Presidente da Alta Autoridade da CECA

Pode-se dizer que a CECA foi a primeira organização que surgiu após a Segunda Guerra Mundial com o intuito de reconstruir a Europa a nível económico e político e assegurar uma paz duradoura.

A França, Alemanha, a Itália, Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos aceitaram o desafio da CECA e em 18 de Abril de 1951 foi assinado o Tratado que instituiu esta comunidade que para muitos foi o tratado que levou à criação da UE.

Em 1986 foi criado o Acto Único Europeu ⁹(AUE) que tinha como objectivo principal implementar o mercado único, mas esse objectivo foi difícil de se concretizar devido ao processo de tomada de decisão a nível do Conselho, pois este requeria a concordância de todos para se proceder à harmonização da legislação.

Para Reinaldo Hermenegildo (2006, p. 1429) “a análise da Política Externa Europeia pode-se dividir em três períodos distintos: anterior à institucionalização da Cooperação Política Europeia (CPE), durante a CPE, e após a criação da PESC”.

Com a criação do AUE “sucederam-se vários e importantes avanços no âmbito da política externa europeia, apesar de não serem os necessários” (Ibidem).

O dia 9 de Novembro de 1989 marca um ponto de viragem na história da Europa, a queda do muro de Berlim, veio alterar o Sistema Internacional provocando uma reforma nas organizações internacionais.

⁹Ver:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_pt.htm. Consultado em [18/06/2010].

3.1.1 TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA

Em 1992 foi assinado o TUE, subscrito em Maastricht, que marcou uma nova etapa na construção de uma Política Europeia de Defesa.

De acordo com o tratado, a UE era constituída por três pilares fundamentais: as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum e a cooperação policial e judiciária em matéria penal.

O segundo pilar referente à PESC representou um avanço significativo em muitos aspectos porque abrange todos os campos da Política Externa e de Segurança. Segundo Costa (2005) o TUE através da PESC procura assegurar coerência da acção externa em vários domínios tais como segurança, economia e desenvolvimento.

Neste contexto no nº1 do art. 24º, capítulo V do TUE refere que: “ 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 definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum” (TUE, 1992).

A PESC veio substituir as disposições do AUE onde previa que os Estados que faziam parte da UE poderiam delinear acções comuns em matéria de política externa prevendo uma política de Defesa Comum, apoiada na UEO para preparar e executar as decisões e acções da União nesta área. É de realçar o facto de esta política ser compatível com a política de segurança e defesa adoptada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) de acordo com o n.º1 do art. 17 do TUE, (TUE, 1992).

O TUE no seu Título V fazia referência às “Missões de Petersberg”, esta medida foi um avanço significativo na segurança europeia.

As “Missões de Petersberg” abrangiam “as missões humanitárias ou de evacuação dos cidadãos nacionais, as missões de manutenção da paz e as missões de forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz” (Silva, 2008).

No que se refere às despesas, de acordo com Costa (2005) “as despesas administrativas quer as despesas operacionais ocorridas no âmbito da PESC, são financiadas a partir do orçamento das Comunidades Europeias”.

Com o passar dos anos chegou-se a conclusão que as questões relacionadas com a PESC não estavam a ter o crescente desejável no que respeita às acções comuns da UE, exemplo disso foi no desmembramento da ex-Jugoslávia que a UE demonstrou incapacidade de resolução do conflito e uma ausência de consenso para evitar a guerra, nomeadamente na Bósnia-Herzegovina.

Este incidente veio mostrar as fragilidades da UE em assuntos da defesa, para Helena Carrapiço (2005, p.164) “A incapacidade de pôr cobro a um conflito bárbaro que se desenrolava mesmo junto às fronteiras da União, veio pôr em causa a política externa

seguida até então e demonstrar que os Estados-membros tinham ainda um longo caminho a percorrer para atingirem uma estratégia comum”.

3.1.2 TRATADO DE AMESTERDÃO

O Tratado de Amesterdão de 1997, resultado da Conferência Intergovernamental (CIG), tinha como principal objectivo modificar algumas disposições do TUE, dos tratados das Comunidades Europeias (CE) e alguns actos no entanto, não pretendia substituí-los mas sim ajusta-los, como refere José Barros Moura (1997, p. 21) “... completar Maastricht, aprofundando a União Europeia na perspectiva de maior democracia, legitimidade e eficácia, preparando um novo alargamento...”.

O Tratado de Amesterdão introduz quatro grandes objectivos para a UE:

- Fazer do emprego e dos direitos do cidadão uma prioridade da União;
- Eliminar as últimas barreiras à livre circulação e reforçar a segurança;
- Permitir que a Europa faça ouvir melhor a sua voz no mundo;
- Tornar mais eficaz a arquitectura institucional da União.

Ao nível da PESC as principais alterações foram reforçar o carácter operacional e a introdução de um novo instrumento na política externa, a estratégia comum. Contudo, a vontade de dotar a UE de uma verdadeira política externa, com posições e acções comuns, foram insuficientes devido às contradições que se continuaram a sentir entre os Estados-membros e devido à falta de vontade política uma vez que continuou a exigir-se uma unanimidade nas decisões fundamentais (art. 13º do TUE), tais como: princípios, orientações gerais e nas estratégias comuns, estas últimas são especificadas pelos Estados-membros.

Este tratado também permitiu que em certas ocasiões fosse possível recorrer a uma votação por maioria qualificada, o que levou a uma evolução progressiva da PESC.

O Tratado criou a figura do Alto Representante da PESC que confere ao Conselho Europeu uma competência de orientação reforçada, nomeadamente em matéria de Segurança e Defesa.

Em relação às despesas operacionais estas ficaram a cargo da CE à excepção das despesas com operações que tenham implicações militares ou no domínio da defesa e que não tenham sido decididas por unanimidade. Foi também incluído no Tratado um acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu (PE), o Conselho e a Comissão sobre o financiamento da PESC, para permitir resguardar o orçamento do PE.

Uma das mais-valias deste Tratado é que a segurança passou a estar integrada na PESC que por sua vez faz parte da PESC.

A criação da PESD permitiu desenvolver capacidades civis e militares de gestão de crises e de prevenção de conflitos. Como a PESD não possui um exército propriamente dito, para fazer face a essa lacuna esta política tem de trabalhar de forma coordenada com a NATO.

No entanto é de referir que “the EU has a well-developed experience and conceptualisation of the role of civilians in crisis management. NATO, the transatlantic alliance more noted for its military might, is considering how to effect the comprehensive approach given the civilian lacuna in its structure. This short article will bring these two strands together to examine and further develop the recommendations for a European Security Academy and civilian structures for NATO” (ESR, 2010).

Em 1999 no Conselho Europeu de Helsínquia foi definido que um dos objectivos principais a “Headline Goal” que era a possibilidade de a União num prazo de 60 dias e por um período de, pelo menos, um ano, posicionar um total de 60 000 homens num teatro de operações, para habilitar a UE a reagir mais eficazmente a crises internacionais. Os estados-membros atribuíam meios nacionais à chamada “Força de Intervenção Rápida” (UE, 1999), de referir que a maioria destes Estados da UE faziam também parte da NATO logo, atribuíam forças às duas organizações

Ainda neste Conselho (1999) reafirmou-se que “a União Europeia deverá ter capacidade autónoma para tomar decisões e, nos casos em que não exista uma participação da NATO no seu conjunto, para lançar e seguidamente conduzir operações militares dirigidas pela UE em resposta a crises internacionais, em apoio da Política Externa e de Segurança Comum” (Costa, 2005a) ou seja, a necessidade de criar órgãos políticos e militares de apoio à decisão incluindo estruturas de Comando e Controlo, para conduzir operações no âmbito das missões de Petersberg, tais como o Comité Político e de Segurança permanente (CPS), que tinha a tarefa de exercer o controlo político e a orientação estratégica das operações de gestão de crise. Criou-se o Comité Militar (CM) que prestava aconselhamento militar e recomendações ao CPS e o Quadro de Pessoal Militar (QPM), mais tarde com o nome de Estado-Maior da UE que fornecia apoio no domínio militar à PESD.

3.1.3 TRATADO DE NICE

Em 2001 surge o Tratado de Nice resultado da CIG aberta em Fevereiro de 2000 e do Conselho de Helsínquia em 1999, que vem implementar um reforço da cooperação da PESC e consagra uma reforma das instituições europeias, na qual se pode enquadrar a harmonização do número de comissários por estado-membro.

Uma das principais modificações introduzidas pelo Tratado foram a limitação da dimensão e a composição da comissão, a extensão da votação por maioria qualificada, uma

nova ponderação dos votos no Conselho e o dispositivo de cooperação reforçada tornou-se mais flexível.

No que se refere às operações de gestão de crises a competência destas recai sob o Comité Político de Segurança (COPS) mas a responsabilidade é sempre do Conselho.

Já suportada no Tratado de Nice e tendo em vista robustecer a capacidade militar da União, a Comissão Europeia criou, em Julho de 2001, o Grupo Europeu de Aconselhamento Aeroespacial¹⁰ (EAGA), integrando cinco comissários da CE, dois deputados do PE, sete directores de corporações aeroespaciais (EADS, BAE Systems, EADS, Finmeccanica, Thales, Rolls-Royce, SNECMA), e presidido por Javier Solana.

Nas conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Nice no seu Anexo VI explica quais os objectivos que se exigem à PESC, ora vejamos:

“A PESC abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum, se o CE assim o decidir” (UE, 2000). Neste caso, o CE recomendar aos Estados-Membros que adoptem uma decisão nesse sentido, nos termos das respectivas normas constitucionais.

A política da União não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados estados-membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que vêm a sua política de defesa comum realizada no quadro da NATO e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito.

A definição gradual de uma política de defesa comum será apoiada por uma cooperação entre os estados-membros em matéria de armamento, na medida em que estes a considerem pertinente (UE, 2000).

Em 2003 com a Guerra do Iraque e subsequente crise no seio da UE, foi elaborada uma primeira versão da Estratégia Europeia de Segurança (EES), pelo Javier Solana, que foi apresentada no Conselho Europeu em Salónica.

O relatório EES encontra-se dividido em três grandes partes, nomeadamente, as principais ameaças, os objectivos estratégicos e as implicações políticas para a Europa.

Este documento está mais direccionado para a Segurança Interna da UE do que para o “resto do mundo” e identifica as cinco principais ameaças, sendo elas, o terrorismo internacional e a proliferação de armas de destruição massiva, os conflitos regionais, o fracasso dos estados e a criminalidade organizada.

¹⁰ Ver European Advisory Group on Aerospace outlines way forward for industry. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/1059>. consultado em [12/07/10].

A Europa deve assim, estar preparada para partilhar a responsabilidade pela Segurança global e de construir um mundo melhor. Este foi o apelo que Javier Solana fez a todos os estados-membros da UE.

Como ficou plasmado nas Conclusões da Presidência de Bruxelas, no seu ponto 90 (UE, 2007) “A Estratégia Europeia de Segurança, aprovada em 2003, tem-se revelado muito útil, proporcionando à União o enquadramento adequado para a sua política externa.”

No Conselho Europeu de Bruxelas, em Fevereiro de 2008, Javier Solana foi convidado a “analisar a implementação da Estratégia” (UE, 2007). Assim, em Dezembro de 2008, foi elaborado um relatório sobre o funcionamento desta mesma EES, tendo sido declarado que, a PESC adquiriu “experiência e capacidade, tendo sido destacadas mais de vinte missões em resposta à eclosão de Crises” (UE, 2008, p.2).

De forma a ultrapassar as lacunas ainda existentes, na capacidade operacional da UE, os estados-membros elaboraram o “Headline Goal 2010”, com base na EES. Este novo objectivo foi adoptado em Bruxelas, a 14 de Junho de 2004, e foca essencialmente os aspectos qualitativos das capacidades, nomeadamente a interoperacionalidade, a mobilidade e a sustentabilidade.

3.1.4 TRATADO DE LISBOA

O Tratado de Lisboa, assinado em 13 de Dezembro de 2007, e à vista de outros tratados, também tem como principal objectivo actualizar o TUE nas várias áreas, incluindo a PESC. Neste tratado a PESC e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça foram das matérias que sofreram mais modificações.

Segundo Severiano Teixeira (2010, p.21) “o Tratado de Lisboa, constitui, indiscutivelmente, um momento fundamental na história da construção europeia”.

No quadro do Tratado de Lisboa, e segundo Hermenegildo (2009), “à PESC, agora alterada para a designação Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), pelo Tratado de Lisboa, no seu art.º 27º, n.º 1, prevê que a PCSD faz parte da PESC e que esta garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares”.

Esta alteração semântica de PESC para PCSD demonstra que os estados-membros têm interesses comuns de segurança e defesa e estão dispostos a desenvolvê-los em conjunto.

Foi também introduzido dois tipos de mecanismos de cooperação, em matéria de segurança e defesa: o de cooperação reforçada e o de cooperação estruturada permanente.

O primeiro já tinha sido estabelecido pelos Tratados de Amesterdão e de Nice em outras áreas, em particular na PESC. O da cooperação estruturada permanente prevê uma cooperação mais estreita entre os estados-membros que mostrem interesse de fazer um maior esforço na área da segurança. Segundo Severiano Teixeira (2010, p.25) “este tipo de

cooperação tem como objectivo incentivar os estados a canalizar os seus recursos para a defesa dos interesses colectivos e em particular na capacidade de projecção e sustentação de forças e à promoção da investigação e desenvolvimento em matéria de defesa”.

Para além da possibilidade de se estabelecer uma cooperação estruturada permanente em matéria de defesa, como já foi referido, foram ainda introduzidas disposições que regulam a política de ajuda humanitária da UE que inclui duas cláusulas: a cláusula de solidariedade em matéria de segurança e defesa (art. 222º) e uma cláusula de defesa mútua (art. 42º, n.º 7). A primeira, a cláusula de solidariedade obriga a UE e os estados-membros ajudarem um outro estado-membro que seja vítima de um ataque terrorista ou de uma catástrofe natural ou humana. A cláusula de defesa mútua implica que se um estado-membro for vítima de agressão armada no seu território, os outros estados-membros tem obrigação de assistir e auxiliar, com todos os meios que possui. Esta cláusula vem substituir o art. 5º do Tratado de Bruxelas.

O Tratado de Lisboa veio também alargar as missões de Petersberg na qual a UE pode utilizar meios civis e militares (art. 28º - A n.º1) e especificou os tipos de missões que lhe estão atribuídas (art. 28º – B n.º1):

- As missões humanitárias e de evacuação;
- Missões de aconselhamento e assistência em matéria Militar;
- Missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz.

A política externa sofreu alterações no sentido de se tornar mais eficaz e dar-lhe mais coerência, no entanto, a PESC continua a ser sobretudo intergovernamental. Segundo Severiano Teixeira (2010, p.26) “será indispensável não só aproximar as comunidades políticas dos objectivos da segurança e defesa europeia, como, também, melhorar o controlo democrático do instrumento militar à disposição da UE”.

Como temos verificado a UE tem assumido responsabilidades no âmbito da segurança e defesa, não só dentro as suas fronteiras mas também fora do território europeu, em particular em África e no Mediterrâneo, assim sendo, a UE “não pode depender exclusivamente da capacidade militar da Aliança Atlântica, o que aliás implicaria negar as suas próprias responsabilidades de defesa” (Ibidem).

Como refere Severiano Teixeira (2010) é necessário que a Europa desenvolva capacidades militares “autónomas”, “credíveis”, “adaptadas” e “edificadas” tendo em consideração os requisitos do novo ambiente estratégico internacional.

Segundo Bruno Reis (2010) a protecção dada pelos Estados Unidos tem sido fundamental para a segurança europeia, no entanto, refere ainda que “este “império por convite” dos Estados Unidos na Europa criou um grau de dependência pouco saudável da parte dos europeus, que os deixou fragilizados e incapazes de tomar a iniciativa em áreas estratégicas fundamentais” (Reis, 2010, p. 40).

Muitos afirmam que a NATO é que tem sido a verdadeira defesa europeia, como refere Bruno Reis (Ibidem), “a NATO tem sido o escudo seguro que tem permitido o desenvolvimento gradual, cauteloso, titubeante da política de defesa e segurança europeia”.

Neste contexto, o futuro da Europa depende da forma como os estados utilizarem os instrumentos do Tratado de Lisboa, efectuando investimentos conjuntos, numa geração de equipamentos militares, para eficazmente estarem preparados para fazer face às ameaças de um novo século.

Sendo assim, verificámos que este Tratado veio resolver alguns aspectos da falta de personalidade jurídica da UE na medida em que o mesmo prevê o empenhamento conjunto de um determinado grupo de estados-membros. Este tratado vem ainda reforçar o objectivo da criação da EGF, na medida em que salienta que este tipo de Forças multinacionais pode ser colocado à disposição da PCSD. Relativamente à PCSD, apurámos que este Tratado torna as ambições da UE mais claras, que poderá servir para melhorar a cooperação e rapidez nas respostas às Crises.

3.2 EVOLUÇÃO E CRIAÇÃO DA PESD

Como já foi referido anteriormente o ano de 1989 foi um ano de viragem e a Europa sentiu necessidade de criar organismos virados para a Segurança e Defesa.

Depois de criada a PESC, pelo TUE, com o passar dos anos verificou-se que este domínio não estava a evoluir conforme o esperado e começaram-se a verificar várias limitações neste segundo pilar da UE.

Com o sucedido na ex-Jugoslávia (1991), na Bósnia (1996) e a crise no Kosovo em 1999 as limitações da UE tornaram-se mais evidentes, assim, no Conselho da NATO, realizado em Bruxelas, em Janeiro de 1994, reconheceu-se a importância de se definir uma identidade europeia específica em matéria de segurança e de defesa.

Em 1998, na Cimeira franco-britânica de Saint-Malo a França e a o Reino Unido afirmaram a vontade de protagonismo da União na cena internacional e propuseram a criação de capacidades militares autónomas e de uma política de defesa comum.

Desta forma “equilibrou-se a balança”, na medida em que, fez contrabalançar o peso excessivo dos Estados Unidos na Aliança Atlântica e o da Alemanha na União Europeia.

O Conselho declarou nesta cimeira de Saint-Malo que a UE “deve ter a capacidade de acção autónoma, apoiada por forças militares credíveis, de meios para decidir usá-los, e boa vontade para o fazer, a fim de responder a crises internacionais” (UE *apud* Costa, 2005).

Na Cimeira de Colónia de Junho de 1999 foi criada a PESD, inserida na PESC, como refere Silva (2008), foi nesta Cimeira que ficou decidido que, a UE deveria passar a desempenhar um papel mais activo no âmbito da Segurança e Defesa adoptando as “Missões de Petersberg”, até então da UEO, como suas.

Uma das graves lacunas desta política era a necessidade de falta de capacidade autónoma da UE em apresentar forças militares credíveis de responder às Crises Internacionais. Foi para fazer face a isto que surgiu a PESD.

No Conselho de Helsínquia em Dezembro de 1999 foi definido como principal objectivo, “em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela UE, os Estados-Membros devem estar em condições, até 2003, de posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos durante um ano, forças militares até 50 000 – 60 000 pessoas, capazes de desempenhar toda a gama das missões de Petersberg” (UE, 1999), isto é, levar a cabo as “missões de Petersberg”, que já se tinha feito referência no Tratado de Amesterdão, em 1997 como um dos objectivos/tarefas da UE.

Em 2000, no Conselho de Santa Maria da Feira, foi sublinhado a necessidade da criação de uma PESD, com capacidades militares de Gestão de Crises e capacidades civis, nomeadamente de polícia, reforço do Estado de Direito, reforço da protecção civil e da administração civil.

Os elementos presentes neste Conselho viram que havia “necessidade de criar um conjunto de domínios civis de gestão de crises” (Alves, 2009, p.165), de forma a enfrentar as mesmas através (UE, 2000a):

- de acções destinadas a prevenir a erupção ou a escalada de conflitos;
- da consolidação da paz e da estabilidade interna em períodos de transição;
- da garantia da complementaridade entre os aspectos civil e militar da gestão de crises abrangendo a totalidade das missões de Petersburgo.

Neste Conselho foram também estabelecidos novos objectivos prioritários (UE, 2000a):

- Os estados-membros, a título de cooperação voluntária, comprometeram-se a disponibilizar até 5.000 agentes policiais até 2003 para missões internacionais no âmbito de operações de prevenção de conflitos e Gestão de Crises;
- Os estados-membros comprometeram-se a designar e posicionar, num prazo de 30 dias, um efectivo que poderá ir até 1.000 agentes policiais.

Em Junho de 2001, no Conselho Europeu de Götenberg foram definidas as orientações relativamente à política da EU. Foi neste Conselho que se “manifestou a sua intenção de melhorar as capacidades da UE nos domínios da prevenção dos conflitos e da gestão das crises com meios militares e civis” (UE). Uma das orientações foi a de participar nas crises, em especial no Médio Oriente e nos Balcãs.

Este Conselho trouxe também progressos no que respeita ao desenvolvimento de uma relação permanente e efectiva com a NATO. Foram também definidos mecanismos permanentes de consulta e cooperação como podemos verificar na gestão de crises nos Balcãs Ocidentais.

O ataque terrorista a 11 de Setembro de 2001 fez com que os assuntos relacionados com o terrorismo e contra a proliferação de armas de destruição massiva se tornasse numa prioridade da segurança europeia. Paralelamente, agravaram-se as divergências transatlânticas, nomeadamente no que respeita à guerra no Iraque. Mesmo com estas dificuldades a PESC e a PESD conseguiram evoluir, prova disso foi a estabelecimento de uma EES, acordando os termos do relacionamento da UE com NATO. Foi também nesse período controverso que UE lançou as suas primeiras operações.

Com a aquisição do carácter permanente do Comité Político de Segurança (COPS), no Tratado de Nice, este órgão ficou com a responsabilidade de se ocupar de todos os aspectos da PESC, incluindo a PESD, e ficou com a função de exercer o controlo político e a orientação estratégica das operações militares de gestão de crises.

Uma das evoluções da PESD verifica-se com a “aptidão” para efectuar diferentes tipos de missões (policiais, civis e militares; manutenção de paz, “rule of law”), com diferentes parceiros (NATO, Organização das Nações Unidas (ONU), União Africana e Associação de Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN).

Com o Conselho Europeu de Laken “a PESD está operacional” (Carrapiço, 2005,p.174) é um processo em constante evolução que é capaz de actuar em espaço europeu e fora dele, como foram os casos da Operação CONCORDIA na Macedónia, a Operação ARTEMIS no Congo, a Operação ALTHEA na Bósnia e Herzegovina (Carrapiço, 2005).

Em Março de 2003 é lançada a Operação CONCORDIA, na Antiga República Jugoslava da Macedónia e também foi “a primeira implementação do acordo *Berlim Plus*”¹¹. Um pequeno Quartel-General da NATO permaneceu em Skopje para ajudar as autoridades do país no desenvolvimento das reformas do sector de segurança e na adaptação às normas da NATO. “Esta missão só foi possível porque se recorreu às capacidades da NATO” (NATO, 2010). O objectivo desta missão segundo Helena Carrapiço (2005, p. 172) era “manter uma presença militar importante que monitorizasse o nível de segurança e assegurasse o cumprimento dos Acordos de Paz de Ohrid”, afirma ainda que para o General Pierre Maral, comandante da operação, esta missão representou um desenvolvimento de uma forma de gestão de crises (Ibidem).

Na segunda missão militar, Operação ARTEMIS, na República do Congo em Junho de 2003, foi a primeira intervenção militar conduzida pela UE de forma autónoma e fora do espaço europeu, o que representou uma grande vitória para a UE. Nesta operação foi adoptado o modelo designado por “nação – quadro”¹², em que o Estado que assumiu a

¹¹ Recurso aos meios da NATO.

¹² Um Estado planeia, desenvolve e comanda a operação com base nos seus recursos materiais e financeiros

organização da operação foi a França, um dos países com capacidade militar e financeira (Ibidem).

Em 2004 foi lançada a Operação ALTHEA na Bósnia-Herzegovina em que a UE substituiu a NATO no entanto voltou-se a recorrer às capacidades da NATO.

A UE tem também levado a cabo não só operações militares como aquelas que foram referidas anteriormente, mas também tem executado missões de polícia, como e o caso da Operação PROXIMA, na Macedónia, MPUE na Bósnia-Herzegovina e até missões de “Estado de Direito”, na Geórgia com a Operação THEMIS. Actualmente a UE tem em curso a missão policial “EUPOL Afeganistão, de 30 de Maio de 2007 a 30 de Maio de 2010; EUPOL COPPS nos territórios da Palestina, de 1 de Janeiro de 2006 a 31 de Dezembro de 2010; na Bósnia-Herzegovina, a missão EUPM de 1 de Janeiro de 2003 a Dezembro de 2010” (Hermenegildo, 2010).

A missão ALTHEA como refere Laura Ferreira-Pereira (2007, p.182), “representava o primeiro grande teste à capacidade operacional da PESC, como também, à coordenação estratégica entre a UE e NATO” em que a UE passou com nota muito satisfatória nesse teste.

Em 2004 foi aprovado o Objectivo Global 2010, metodologia semelhante ao determinado no Conselho de Helsínquia. Este documento prevê a criação das capacidades europeias de resposta rápida que participam nas missões de manutenção de paz. Formou-se os “Battle Groups” que se tornaram totalmente operacionais em Janeiro de 2007.

Como já foi referido anteriormente, em 2003 Javier Solana criou o documento de EES, e em 2008 o mesmo criador fez uma avaliação à luz do actual contexto internacional e propôs novas políticas para a política externa se tornar mais eficaz e como refere Nuno Severiano Teixeira(2009, p. 139):

“Regarding the achievements of the ESDP thus far, there are opposing views rooted in the historical cleavage between two different strategic visions of European security: the continental and the Atlantic. Thus, there are those who defend the “European army” model, and feel that we are far from achieving our goals; and there are those who think that European security is about the defence of the Atlantic and who therefore feel that we have gone much too far”.

Com a criação deste documento, pela primeira vez a UE antecipou-se aos Estados-membros em matéria de segurança e publicitou um corpo conceptual com princípios comuns para uma resposta europeia integrada a um novo cenário de ameaça.

Cinco anos após a adopção da EES, esta sofreu uma revisão. Sob a Presidência Francesa reavaliou-se a EES, que resultou na publicação, pelo conselho Europeu, 11 de Dezembro de 2008, do Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança

como título “Garantir a Segurança num Mundo em mudança”. Nesta revisão também houve uma actualização das principais ameaças, a proliferação de Armas de Destruição Massiva, o Terrorismo e Criminalidade Organizada, e ainda os extremismos políticos a Cibercriminalidade e as alterações climáticas. Neste relatório, consta ainda a preocupação para a UE de alargar as medidas de Segurança para além das suas fronteiras, “A Estratégia reconhece que os interesses da Europa em matéria de Segurança vão além da sua vizinhança imediata” (UE, 2008,p.7). Assim sendo, o relatório afirma que “para responder às mutações do clima de Segurança, temos de ser mais eficazes – entre nós, na nossa vizinhança e em todo o mundo” (UE, 2008,p.9), realçando que a UE desempenhou um papel fundamental no Sistema Internacional nos últimos anos mas que, mesmo assim, devem ter uma evolução mais activa para fazer face ao constante progresso das ameaças mundiais referidas.

A PESC tem vindo a evoluir desde 1999, institucionalmente a UE criou estruturas que lhe permite responder às decisões com implicações militares, como foi o caso da criação do COPS e CM, mecanismos necessários para tratar de questões militares. Como se pode verificar na figura G1 (Anexo G) que mostra as operações em curso conduzidas no âmbito da UE que demonstra que a UE não só se preocupa com a segurança dentro das suas fronteiras mas também fora delas.

Ao longo dos seus anos de existência tem tomado o chamado “small steps”¹³, apesar de este método ser mais trabalhador e exigir uma maior paciência mas tem demonstrado ser mais eficaz, prova disso é a demonstração da capacidade de responder prontamente a situações de crises – como por exemplo na Geórgia em 2008 ou pela missão EUFOR Chad /CAR.

Nesta dimensão e como refere Carlos Santos Pereira (2010, p.88) “a UE tem apostado sobretudo no *soft power*, providenciando vastas somas de dinheiro para a reconstrução e desenvolvimento e empenhando contingentes militares e policiais em missões de protecção de refugiados, supervisionar eleições ou apoiar a formação novas forças de segurança em pontos conturbados por todo o mundo”.

¹³ Expressão usada por Nuno Severiano Teixeira no livro “what ambitions for European defence in 2020?”.

CAPÍTULO 4

PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA

4.1 PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NA PESD/PESC

Depois da Revolução de 25 de Abril de 1974 a opção europeia fazia parte do novo regime democrático. Antes desta data os decisores políticos definiam as suas prioridades no âmbito da política externa sem ter em atenção a Europa Comunitária, o que provocava um afastamento dos membros da UEO.

Este distanciamento acarretou esforços acrescidos, no sentido da criação de um pilar de segurança e defesa verdadeiramente europeu. Tais esforços remontam já aos anos 50 com o fracasso da criação da Comunidade Europeia de Defesa e de uma Comunidade Política Europeia, com a criação da Cooperação Política Europeia (CPE) em 1970.

Depois do período revolucionário, como diz Jorge Sampaio (2006, p. 5) “pudemos assim consolidar a transição democrática, reforçar o Estado de Direito, desenvolver a economia de mercado e o modelo de justiça social”. Portugal tinha como prioridade adoptar uma nova opção de política externa de forma a reorganizar a estrutura económica do país e da máquina administrativa e também de consolidar a transição democrática que o país tinha sofrido.

Neste contexto, a perspectiva de adesão à UE, deu um novo rumo político a Portugal a todos os níveis¹⁴, mas o país continuava com três importantes preocupações. A primeira, a de protecção e soberania nacional, especialmente na esfera da segurança e defesa. Em segundo, a salvaguarda dos sectores portugueses e por fim “...a lealdade do país à NATO”¹⁵ (Ferreira - Pereira, 2007, p. 162) e o relacionamento com os EUA¹⁶.

A entrada de Portugal para a CE, em 1 de Janeiro de 1986, foi um marco importante na medida em que ficou materializada uma das ambições do governo socialista. Portugal foi considerado desde a sua adesão um “um “bom aluno” da União Europeia pois desde logo conseguiram um crescimento económico e desenvolvimento social significativo” (Menezes e Pereira, 2005, p. 108).

¹⁴ Aos níveis político, económico e social.

¹⁵ Desde a adesão de Portugal à NATO e desde a revolução, os governantes nacionais passaram a considerar o pacto político-militar transatlântico como “o alfa e o ómega” da defesa do território nacional (Ferreira-Pereira 2007, p.162).

¹⁶ Esta preocupação de cultivar o relacionamento com os EUA deve-se ao acordo bilateral de defesa assinado em 1951 e que permite aos EUA fazerem uso das bases militares dos Açores, actualmente este acordo está reduzido à base das Lajes.

Desde a entrada de Portugal na aventura da Europa e que se embarcou na ideia da constituição de um pilar de política externa e de segurança, que o país tem pautado a sua conduta por uma contínua participação na Política Europeia.

Temos que ter em atenção que Portugal integrou a CE de uma forma diferente que os países fundadores, isso fez com que Portugal assumisse uma atitude “antigovernamental e muito pouco aberta às ideias federalistas”, (Costa, 2009, p. 143).

Portugal teve alguns problemas em se habituar ao esquema cooperativo de política externa devido à natureza intergovernamental mas, a dedicação de Portugal na CPE resultou na adesão formal à UEO em 1990, o que melhorou em muito a participação e as estruturas europeias de segurança.

Com o passar do tempo a dinâmica do país foi aumentando, nomeadamente no primeiro semestre de 1992, em que Portugal assumiu pela primeira vez a presidência da UE, também foi nessa altura que Portugal fez parte dos países que participaram na redacção final das disposições da PESC consagradas pelo novo TUE.

No âmbito da CIG de 1990, que deu origem ao Tratado de Maastricht, os estudos que se elaboraram foram essencialmente para criar a acção externa da UE no que se viria a tornar na PESC.

Aquando desta Conferência para implementação da PESC, esta não representava uma prioridade para Portugal no entanto, com o desenrolar dos acontecimentos que tinham acontecido com a desintegração da ex-Jugoslávia e a Guerra do Golfo, os estados-membros “converteram o reforço da identidade política europeia numa preocupação colectiva incontornável e inelutável” (Ferreira-Pereira, 2007, p. 166).

Nessa altura o governo, liderado por Aníbal Cavaco Silva, sentiram-se instigados a aderir às acções desencadeadas no âmbito da segurança europeia. Aníbal Cavaco Silva considerava que a conservação de um relacionamento transatlântico sólido não constituía uma barreira à afirmação da Europa Comunitária enquanto actor político (Ibidem).

A posição portuguesa ficou explanada num Memorando que andou a circular por entre os representantes dos países membros. Portugal sugeria que se avançasse com a criação da PESC como refere Pereira *apud* Laura Ferreira-Pereira (2007,p.166), “deveriam ser prosseguidos de forma gradual, assentar numa visão pragmática da realidade política, económica e social da Europa, respeitar as identidades nacionais e a diversidade, preservar o equilíbrio institucional existente e assegurar uma correcta aplicação do binómio subsidiariedade - solidariedade”.

Esta CIG ficou marcada por duas discussões centrais e bastantes controversas: a arquitectura institucional da UE e a formulação de uma PESC.

Relativamente ao desenho institucional da organização na CIG discutiu-se dois modelos ambos com implicações para a implementação da PESC, o “modelo árvore”¹⁷ e o “modelo do templo”¹⁸ (Ferreira-Pereira, 2007, p. 167).

Portugal era a favor do “modelo do templo”, pois achava que com o outro modelo os estados perderiam parte da sua soberania e afirmava-se que “a PESC seria convertida numa política comunitária e governada por procedimentos decisórios de pensador supranacional”, (Ferreira-Pereira, 2007, p. 167), no seu entender, Portugal achava que o modelo árvore “não permitiria uma protecção adequada do “carácter específico da experiência internacional de Portugal” e dos seus “laços históricos”” (Ibidem).

No que se refere à PESC e suas disposições que ficaram plasmadas no Tratado de Maastricht, a perspectiva portuguesa era no sentido de se adoptar medidas graduais e compatíveis com a NATO tendo sempre em atenção as especificidades inerentes às políticas de segurança e defesa de cada estado-membro.

Neste contexto Portugal defendia a ideia de manter a centralidade da NATO no âmbito da defesa colectiva europeia. Para os decisores portugueses, a UEO deveria transformar-se no braço militar da UE pois, eram os países que integravam a UEO que também estavam integrados na NATO todavia, a solução encontrada foi uma equidistância operativa da UEO entre UE e a NATO em que as autoridades nacionais também concordaram¹⁹.

Os receios que Portugal inicialmente tinha em relação a PESC foram-se desfazendo, com o passar do tempo, e a abordagem portuguesa tornou-se mais aberta e inclusiva. Esta abertura resultou em muito de Portugal se aperceber que para ter uma voz activa no seio da UE não podia continuar com uma atitude defensiva nos assuntos relacionados com a UE.

Um passo importante que demonstrou que o país se interessava pelos problemas europeus e que estava empenhado na construção de uma nova Europa foi a participação de Portugal no Acordo Schengen²⁰ e a sua integração na União Económica e Monetária²¹ (UEM).

¹⁷ Com este modelo previa-se que o processo de integração política europeia se centra-se na Comissão no quadro da construção europeia, em geral, e no que se refere também a PESC, em particular.

¹⁸ Este modelo contemplava níveis diferenciados de integração, o que iria permitir à PESC se tornar num pilar autónomo separado por domínios “comunitarizados”. Neste tipo de modelo os assuntos relacionados com a segurança continuavam a ser geridos pelo sistema intergovernamental ficando o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros como interlocutores.

¹⁹ Esta equidistância ficou plasmada na “Declaração dos Estados-Membros da União Europeia Ocidental bem como da União Europeia relativo ao papel da União Europeia Ocidental e as suas relações com a União Europeia e com a Aliança Atlântica.” (Anexo II.29 do Tratado de Maastricht).

²⁰ O Acordo de Schengen foi assinado em 1985 entre a Alemanha, a Bélgica, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos, e tinha como objectivo, retirar os controlos nas fronteiras comuns e um regime de livre circulação para todos os nacionais dos estados que assinaram o acordo, dos outros Estados da Comunidade ou de países terceiros.

²¹ A UEM foi um processo destinado a melhorar as políticas económicas e monetárias dos estados-membros da União. Isto visada a implementação de uma moeda única, o actual euro.

As novas orientações estratégicas reflectiram-se também de um maior empenhamento na UEO, isto porque, pelo Tratado de Maastricht elevava-se esta organização a braço armado da UE e pilar europeu da NATO, pois em 1994 autorizou a participação de forças nacionais pertencentes à Aliança Atlântica em operações conduzidas pela UEO, para além disso, candidatou-se ao cargo Secretário-geral desta Aliança.

No período de 1995 a 1999, Jaime Gama foi quem chefiou a diplomacia portuguesa no primeiro mandato governamental de António Guterres. Este opôs-se a qualquer avanço que pudesse perturbar as relações transatlânticas, pois considerava estas relações eram essenciais para Portugal caso ocorresse uma crise no país. Os laços com os EUA eram também cruciais caso ocorresse uma eventual vulnerabilidade no seio da UE.

Durante este período houve a CIG de 1996/1997 para revisão do Tratado de Maastricht, nomeadamente para delinear os desenvolvimentos no âmbito da segurança e defesa pois cada estado-membro estava a fazer a sua interpretação sobre o futuro modelo da União de acordo com a sua visão. Como refere Laura Ferreira-Pereira (2007, p.172), foi desta revisão que surgiram as bases para aquilo que mais tarde se veio a tornar na PESC.

Segundo Laura Ferreira-Pereira (2007), Portugal mostrou-se receptivo a esta CIG, pois considerava que com a experiência adquirida até à data era necessário rever alguns conceitos nomeadamente nas questões relacionadas com a segurança. Achava também oportuna a CIG para discussão da evolução que se tinha verificado no domínio da integração económica²².

Desde sempre Portugal mostrou que “a NATO continua a ser a entidade fundamental para a defesa colectiva e a preservação da integridade territorial dos países europeus que dela são membros” (Ministério dos Negócios Estrangeiros *apud* Ferreira-Pereira, 2007, p.173), mas apesar dos representantes portugueses pensarem desta forma, nunca levantaram qualquer problema ao desenvolvimento de um pilar europeu de segurança e defesa, capaz de intervir em cenários em que a NATO não se mostre interessado em participar, no entanto opôs-se à fusão integral da UE e UEO²³.

Para Portugal a UEO, enquanto organização independente, deveria arcar com todas as responsabilidades inerentes à área da defesa da UE, enquanto a PESC deveria ficar com a jurisdição de todos os assuntos mais relevantes referentes à defesa.

Como podemos verificar existe aqui um conflito no que se refere às tarefas da UEO e da NATO, devido à duplicação de estruturas militares, pois os países que fazem parte da UEO integram igualmente a NATO. Assim sendo, houve necessidade de delinear as tarefas para cada aliança. A NATO assumiria a liderança das operações de apoio à paz devido à sua grande estrutura, complexidade e envolvimento dos Estados – Unidos, enquanto que,

²² Ver Ministério dos Negócios Estrangeiros (1996) *Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado de Maastricht*, pág. 35.

²³ Ver Ferreira-Pereira, L.C. (2007) *Segurança e Defesa na União Europeia: A perspectiva Portuguesa em análise*, pág. 174.

a UEO ficaria com as missões humanitárias, com as missões de manutenção de paz e de gestão de crises de pequena escala, como refere Laura Ferreira-Pereira (2007).

Com a possibilidade da UEO integrar a UE tiveram que efectuar uma avaliação referente à segurança. Para Laura Ferreira-Pereira (2007, p. 175), “a futura integração da UEO na UE foi avaliada em termos de segurança e na expectativa do eventual fim da aliança europeia no seguimento da transferência das suas missões de segurança cooperativa, funções e estruturas para a UE”.

Neste contexto Portugal assumiu uma posição semelhante à proposta nórdica para revisão da PESC e que consistia na transformação das Missões de Petersberg da UEO em tarefas da UE.

Com a revisão do Tratado Maastricht a UEO e a UE acabaram por se fundir parcialmente e Portugal acabou por aceitar a criação de um pilar de segurança ligado à criação de uma estrutura militar.

Esta revisão como já foi referido no capítulo anterior, criou o Alto Representante para a PESC o que para os representantes portugueses isso significava “conferir maior visibilidade à política externa da União” (Idem, p. 176), é de salientar que, para este cargo foi adoptado o sistema rotativo, logo países pequenos como Portugal iriam ter uma voz activa no que se refere a estas matérias.

Com esta revisão, foi também implementada a chamada “abstenção construtiva”²⁴, Portugal seguiu este princípio porque acreditava que, este não tinha sido criado apenas com o intuito de acomodar a escusa (“*opt out*”) dinamarquesa no que respeita a implicações em matéria de defesa, à excepção da Irlanda²⁵. Este princípio pretendia que os novos estados tais como Áustria e Finlândia, que não tinham antecedentes de participação em alianças militares, necessitavam de salvaguardar os seus interesses vitais (Ibidem).

Segundo Laura Ferreira-Pereira (2007), no que se refere às missões de Petersberg no contexto do chamado “Headline Goal”, Portugal defendeu a ideia que UE deveria ter uma política de segurança e defesa credível para permitir à UE assumir responsabilidades quando a NATO não estivesse envolvida. Aqui mostra a premissa do Conselho de Saint-Malo que refere que a UE pode intervir isoladamente quando a NATO no seu todo não estiver envolvida, isto tudo, com base na sequência do tal respeito que os estados-membros deveriam ter em relação aos compromissos na NATO.

Quando Portugal tomou posse da segunda Presidência Portuguesa da UE, estávamos numa fase complicada da evolução da PESC e Portugal foi incumbido para que durante o seu mandato desse continuidade à consolidação da PESC, conforme esboçado no Conselho europeu de Helsínquia em 1999, Ferreira-Pereira (2007).

²⁴ A abstenção construtiva consiste na possibilidade de, no âmbito da PESC, um Estado-Membro se abster numa votação do Conselho sem que tal impeça a deliberação por unanimidade.

²⁵ Esta excepção foi reconhecida no Conselho Europeu de Edimburgo em 1992.

Neste contexto foi proposto às autoridades portuguesas que elaborassem um “Relatório de Progresso” para ser apresentado no Conselho de Santa Maria da Feira. Durante a sua presidência foram desenvolvidos quatro passos importantes para a realização do “Headline Goal” que era: definição do contexto estratégico das futuras operações da UE, a formulação das premissas - chave que deveriam pautar essas operações, a selecção de cenários – modelo para o emprego das forças e a identificação das capacidades de força a empenhar nos cenários seleccionados. Estes passos só foram possíveis em cooperação com o Comité Militar associado com o Gabinete de Javier Solana.

Este Relatório apresentado por Portugal no Conselho de Santa Maria da Feira (Junho de 2000), mostrou inúmeros progressos desde o Conselho de Helsínquia²⁶.

Durante a Presidência francesa os estados-membros apresentaram o número de efectivos que estavam dispostos a contribuir para a consecução do “Headline Goal”, e nesse âmbito Portugal contribuiu com 1000 homens. Segundo Laura Ferreira-Pereira (2007), do ponto de vista quantitativo, para alguns observadores o empenhamento nacional foi considerado “relativamente baixo”, quando comparado com as contribuições feitas por outros (pequenos) estados como a Bélgica e a Áustria, mas era o suficiente, dentro das suas limitações em termos de capacidade e recursos financeiros, para demonstrar que Portugal mantinha o seu interesse nesta política de segurança.

Como já foi referido no capítulo anterior com o Tratado de Nice deu-se início ao lançamento das primeiras operações conduzidas pela PESD, como já foi referido no ponto 3.2.

4.2 A PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NAS OPERAÇÕES CONDUZIDAS PELA PESD

A primeira operação conduzida pela UE foi o marco em termos da evolução da política europeia de segurança e defesa pois foi posto em prática tudo aquilo que durante alguns anos se tentou construir. Foi o lançamento destas operações que demonstrou a operacionalidade da organização, na condução das Operações de Petersberg que ficaram explanadas no Conselho Europeu de Laeken em 2001, logo após o ataque terrorista de 11 de Setembro (Ferreira-Pereira, 2007).

Como foi referido anteriormente as autoridades nacionais acreditavam nas potencialidades desta política de segurança e defesa e sempre pautou a sua conduta em ser parte integrante do processo de criação desta organização. Prova disto foi o país ter participado na primeira operação civil da UE na Bósnia-Herzegovina, (Operação EUMP), lançada a 1 de Janeiro de 2003 em que as autoridades portuguesas empenharam oito

²⁶ Ver “Relatório da Presidência sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa” e os seus anexos.

agentes da Polícia de Segurança Pública (PSP). Após esta, participou na Operação CONCORDIA com um efectivo de seis militares, um deles era o actual Comandante-Geral da GNR, Tenente-General Nelson dos Santos, que desempenhava a função de comandante da força europeia (GNR, 2010).

Portugal participou também na operação civil PROXIMA mas empenhou apenas um agente da PSP, a razão de um empenhamento português tão reduzido foi a preparação e o Euro 2004, em Portugal, em que havia necessidade de ter o maior número de agentes policiais disponíveis para fazer face a eventuais problemas de segurança.

Em Dezembro de 2004 já depois do término do Euro 2004 o país empenhou 246 militares na Operação ALTHEA, o que para um país como Portugal, com problemas orçamentais foi considerado um empenhamento considerável.

Esta operação representava um teste à capacidade operacional da PESD e à coordenação estratégica entre UE e a NATO e Portugal, com o seu contributo procurava emitir uma mensagem forte, como refere Ferreira-Pereira, (2007, p. 183) “a de que Portugal não pretende apoiar de forma declarativa a PESD, mas antes, tomar parte activa, dentro dos constrangimentos impostos pela sua crónica falta de recursos”.

O contributo português nesta missão, foi até a data o maior esforço que o país fez em termos de recursos humanos e materiais uma vez que, os custos foram inteiramente cobertos pelo Ministério da Defesa e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros uma vez que a participação no âmbito da PESD se processa numa base voluntária segundo Ferreira-Pereira (2007).

Esta operação apesar de ser uma operação militar europeia, a UE socorreu-se das capacidades da NATO para a conseguir lançar, no seguimento do acordo “*Berlim Plus*”. Esta missão tinha a particularidade de se ter efectuado uma transição das forças da NATO/SFOR para as forças europeias, sem nunca colocar em risco os níveis de segurança, daí ter sido uma operação que representava um teste à operacionalidade da PESD e também à coordenação estratégica entre a UE e a NATO.

A UE sempre ambicionou não só operar dentro do território europeu mas ir além deste, alargar os seus horizontes e neste contexto Portugal também participou em missões noutros continentes nomeadamente no continente africano tais como a Operação EUPOL Kinshasa, a EUSEC DR Congo²⁷ e a AMIS II²⁸ (Ferreira-Pereira, 2007). Estas operações foram a base da PESD no que respeita a intervenções europeia fora da Europa.

A missão EUPOL Kinshasa teve uma relevância superior para Portugal pois a liderança desta missão ficou a cargo português, Adílio Ruivo Custódio²⁹, Intendente da PSP foi nomeado chefe da missão do qual Portugal contribui com mais 4 elementos – dois da

²⁷ Ver Quadro B5.

²⁸ Ver Quadro B2.1.

²⁹ Decisão EUPOL Kinshasa /2/2005 do Comité Político e de Segurança de 22 de Novembro de 2005 que prorroga o mandato do chefe da missão polícia da UE em Kinshasa (República Democrática do Congo), EUPOL Kinshasa (2005/921/PESC).

PSP e dois da GNR (Ferreira-Pereira, 2007). Os militares da GNR desempenharam as funções de Oficial de Ligação com as Autoridades Congolesas e de Conselheiro Técnico para a Área de Planificação e Operações da IPU, (Cruz, 2010).

Esta participação portuguesa e relevância atribuída pelo país a estas missões no continente africano, pode ser entendida como uma tentativa de, “sensibilizar os parceiros europeus para a ideia de que a África deve merecer a atenção e o interesse da UE” (Ferreira-Pereira, 2007, p. 183).

Portugal tinha em especial atenção à África devido às suas ex-colónias e defendia a ideia que, se o país queria ajuda a defender as suas ex-colónias também tinha de participar na defesa das ex-colónias dos outros.

Em 2006 iniciam outras duas operações envolvendo a participação portuguesa, MONUC e UNIFIL.

Em Julho de 2006, Portugal participou na criação de uma força europeia, para dar assistência à maior operação de manutenção de paz lançada pela ONU, a MONUC. Este apoio da UE à MONUC ficou denominado por EUFOR RD Congo e tinha como objectivo a monitorização das primeiras eleições gerais democráticas desde a restauração da sua independência em 1960.

Nesta missão Portugal participou com trinta e três fuzileiros como podemos verificar no quadro B1, que integravam uma unidade de operações especiais e dezassete militares da força aérea e enviou também um C-130.

Em Julho Portugal tinha em território congolês um contingente constituído por cinquenta e dois homens como referido no Anexo B.

Para Laura Ferreira-Pereira (2007) Portugal participou tão activamente nesta operação na República Democrática do Congo por duas razões fundamentais: a primeira pela dimensão do Congo pois é o terceiro maior país de África e segundo pela proximidade a Angola. Por estas duas razões esta área era vista pelas autoridades portuguesas como uma zona de interesse estratégico pois a estabilidade desta zona potenciava também uma solidez em Angola.

Actualmente tem dois militares do Exército na Assessoria da EUSEC³⁰.

Em Outubro de 2006 Portugal integrou um contingente europeu que veio a incorporar uma força internacional tutelada pela ONU no Líbano, a UNIFIL II.

Face ao cenário do território Libanês, nomeadamente a natureza da missão e das forças disponíveis, assim foi tomada a decisão política de enviar uma brigada de engenharia constituída por 140 homens. Portugal tinha em cima da mesa mais duas alternativas: a participação com uma brigada mecanizada ou com uma fragata (Ferreira-Pereira, 2007).

³⁰ Dados do site do Estado-Maior-General das Forças Armadas em www.emgfa.pt. Consultado em [22/06/2010]

Como refere Laura Ferreira – Pereira (2007, p. 184), “a opção por um contingente não combatente deu um sinal inequívoco de que o país queria participar na reconstrução do país em prestar ajuda ao desenvolvimento e reconstrução; mas não se deseja ter qualquer envolvimento nos esforços de desarmamento do Hezbollah”.

Ao longo dos tempos Portugal tem-se afirmado no que respeita a matéria no âmbito da PESC, actualmente as Forças Armadas nacionais estão em quatro cenários diferentes no que respeita a missões desencadeadas pela UE, conforme o Anexo B, são de realçar:

- EUSEC - RD Congo – 2 militares do Exército;
- EUSSR - Guiné-Bissau – 1 oficial do Exército mais 1 oficial da Marinha;
- EUNAVFOR - Somália – Aeronave de patrulhamento marítimo P-3P ORION mais 42 militares da Força Aérea;
- EUTM - Somália – 17 militares da Marinha.

As Forças de Segurança portuguesas também se tem destacado lá fora, actualmente a PSP têm várias operações a decorrerem tais como a EULEX no Kosovo, a EUPOL Afghanistan (Afeganistão), EUPOL RD Congo, EUBAM Rafah (Palestina).

No que diz respeito à EULEX na qual a GNR também participou com um oficial, esta missão é “considerada até aos dias de hoje como a maior missão civil da União, com um efectivo total de 3.000 pessoas” (Cruz, 2010, p.336) A GNR encontra-se na Bósnia na operação ALTHEA entre outros que serão aprofundados no próximo capítulo.

Desta forma Portugal tem estado a altura dos desafios colocados pela PESC, apesar de o país carecer de algumas dificuldades financeiras. Para além desta participação Portugal tenta “salvaguardar a perspectiva transatlântica, assim como, o espírito de complementaridade no contexto do relacionamento institucional entre a UE e a NATO” (Ferreira-Pereira, 2007, p. 185).

Para Marco Cruz (2010, p.319) “a participação de Portugal em missões de paz tornou o país um produtor de segurança internacional”. Para este autor o sucesso do envolvimento de Portugal nas missões de apoio à paz deve-se à “forte capacidade de mobilização e dos elevados níveis de competência de várias instituições nacionais, as quais têm conseguido ultrapassar vicissitudes várias, tendo em conta as elevadas responsabilidades atribuídas no domínio da segurança interna do nosso país” (Ibidem).

4.3 CONTRIBUTO DA GNR

A inserção da GNR neste tema carece de uma pequena explicação, uma vez que, a GNR não faz parte das Forças Armadas (FA), no entanto, vamos ver que é uma força que

está incluída na defesa. A primeira explicação prende-se com o facto da sua natureza militar³¹ e a segunda razão diz respeito à articulação e inter-relacionamento com as FA.

De acordo com a Lei 63/2007 de 6 de Novembro a Guarda têm como missão “colaboração na execução da política de defesa nacional” e, na “cooperação com as FA, em missões militares que lhe estejam cometidas”.

A GNR pela sua natureza posiciona-se simultaneamente em dois planos de intervenção, o militar e o policial e é esta dualidade que as distingue das FA e das forças de segurança de natureza civil, o que na minha opinião é uma mais-valia para a instituição.

Segundo Cruz (2009) “as características intrínsecas das forças policiais com estatuto militar permitem-lhes executar as missões próprias da security gap (conceito definido pela OTAN), pouco apropriadas para as forças militares e para as polícias de cariz civil, devido ao tipo de armamento que utilizam, no caso das primeiras, demasiado bélico e, das segundas, ineficaz e insuficiente”.

Com o aparecimento de novas ameaças³², como refere Carlos Branco e António Oliveira (2006, p.116) “as organizações internacionais e regionais empenharam-se na operacionalização de conceitos de segurança que se adaptassem às novas realidades pelo que se tornou inevitável rever os sistemas tradicionais de defesa e os conceitos de segurança internacional”.

Foi neste contexto que o Governo Português se envolveu nas operações internacionais e a GNR foi solicitada a participar nestas operações de apoio à paz e segurança, utilizando as suas valências inerentes ao facto da sua natureza militar e capacidades policiais.

Ao longo destes últimos anos a participação da GNR tem evoluído no que se refere às operações de apoio a paz e como refere Nuno Severiano Teixeira (2002, p.76) “nesta presença internacional de Portugal em Operações de paz e Missões Humanitárias, apraz-me registar e enaltecer o papel da Guarda Nacional Republicana, desde o primeiro momento”, o que demonstra que as autoridades portuguesas reconhecem o valor que a GNR tem, projectando-a não só através de pequenas unidades constituídas, como também enviando elementos isolados que na maior parte das vezes vão dar formação em diversos locais.

A obtenção de excelentes resultados nos vários teatros que tem operado tem sido reconhecidos pelas mais altas entidades e organismos nacionais e internacionais, Segundo Severiano Teixeira (2002, p.57) “as operações de paz e as missões humanitárias são hoje um instrumento fundamental da política externa do Estado e a Guarda Nacional Republicana

³¹ “Uma força de segurança constituída por militares organizados num corpo especial de tropas...” (Art.1º/ Lei Orgânica)

³² Ver Costa, F.S. (2007) *As novas ameaças à segurança*, *Revista militar*, disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=201>. Consultado em [17/07/2010].

tem desempenhado um papel de grande relevo a esse nível. Em Timor Leste tive a ocasião de ver reconhecido pelas organizações internacionais, pelas autoridades locais e mais do que isso pelas próprias populações o papel da Unidade de Reacção Rápida da GNR” e “os sucessivos contingentes desta força, integrados na UNCIVPOL, na qualidade de Rapid Response Unit (RRU), procuraram actuar com “profissionalismo e dedicação”” nas palavras de Sérgio Vieira de Melo, Representante Especial do Secretário-geral das Nações Unidas, para aquele território. Segundo Rodrigues (2007) esta força foi reconhecida como “altamente treinada e capacitada para responder com rapidez, eficiência e extrema eficácia a qualquer tipo de acção...que pudesse ser perpetrada contra a ordem pública, em qualquer ponto do território”.

Segundo Diogo Freitas do Amaral *apud* Hermenegildo (2008) a participação nestas missões é “muito prestigiante para Portugal”.

Com o aumento deste tipo de missões houve necessidade por parte do Ministério da Administração Interna (MAI) de reforçar o quadro legal deste tipo de operações, assim sendo, houve necessidade de atribuir às forças e serviços de segurança um regime idêntico aos militares das FA³³, isto é, um regulamento com as mesmas características que define o estatuto dos militares das FA envolvidas em missões.

Neste contexto surgiu o Decreto-Lei n.º 17/2000, de 29 de Fevereiro, Anexo C, onde no seu Artigo 1º n.º 1 refere: “É aplicável aos elementos dos serviços e forças de segurança dependentes do Ministério da Administração Interna envolvidos em missões humanitárias e de paz fora do território nacional, no quadro dos compromissos assumidos por Portugal, o Decreto-Lei n.º 233/96, de 7 de Dezembro, com as devidas adaptações”. Ainda no seu n.º 2 determina que “as competências atribuídas ao Ministério de Defesa Nacional do diploma indicado no número anterior devem-se considerar reportadas ao Ministério da Administração Interna em tudo o que respeita às entidades do n.º 1”.

Como já foi referido no capítulo anterior no Tratado de Amesterdão a segurança integrou a PESC, desta forma nasceu um novo conceito que mais tarde deu origem à PESC e que ao longo dos anos foram desenvolvidos outros conceitos e estabelecidos outros objectivos para capacitar a UE de mais e melhores capacidades.

A GNR está capacitada para integrar as forças da UE em matéria de gestão de crises civis, no entanto, há um problema que se prende com o facto de a GNR estar inscrita na EGF com a mesma força. Não fazendo a EGF parte da UE mas sim um instrumento que está à sua disposição, como veremos à frente, isto faz com que numa situação (pouco provável) em que a GNR tenha de ceder elementos para estas duas organizações o seu contributo poderá eventualmente ser reduzido.

³³Decreto-Lei n.º 233/96, de 7 de Dezembro.

Ainda em 2000 na Cimeira de Nice, foram definidos os conceitos de empenhamento de uma Força de Polícia Europeia (FPE)³⁴, nomeadamente na área de reforço das capacidades das polícias locais e a sua substituição, com o objectivo de restabelecer a segurança pública. Esta força tinha como principal objectivo dotar a UE de mais capacidades, de forma a conduzir missões de polícia em operações de gestão de crises.

Estas acções foram desenvolvidas no âmbito da declaração de Petersberg de forma a participarem mais activamente nas operações de gestão de crises.

Como refere o Capitão Cruz (2009) em relação às operações levadas a cabo pela GNR, “desde então e até aos dias de hoje, os militares da Guarda já participaram em missões de paz em quatro continentes (Europa, África, Ásia e América), e sob o auspício de várias organizações internacionais (UEO, ONU e UE)” (Cruz, 2009).

É neste contexto que a GNR tem participado em várias missões no âmbito da PESD, de realçar a Operação ALTHEA na Bósnia onde a GNR tem tido uma maior participação (Ver anexo A).

Nesta missão em particular, a GNR participa pela EGF ao serviço da UE e os cinco países que integram a EGF asseguram o funcionamento do Quartel-General da *Integrated Police Unit* (IPU), através das contribuições dos cinco países.

Portugal e a GNR contribuíram com um efectivo variável, de acordo com o Quadro A5 do anexo A, devido ao processo de rotação, disponível no figura E1 (Anexo E), mas a EGF tem na Bósnia, um total de aproximadamente 129 militares (das cinco Forças), isto é, militares que formam uma Companhia de Ordem pública e uma componente de investigação criminal formada por sete equipas.

A GNR comprometeu-se a ocupar cinco das trinta e três posições do QG da IPU e disponibilizar um pelotão de ordem pública e uma equipa de investigação criminal (Cruz, 2010).

Como refere Cruz (2010, p.357) “a GNR assume actualmente o comando da IPU, tendo ainda durante os últimos meses assumido o comando da companhia Alpha³⁵”.

Em 2008, Portugal presidiu ao Comité Interministerial de Alto Nível (CIMIN), tendo identificado os seguintes objectivos para a sua participação³⁶:

- Consolidação da missão da Bósnia, da qual “*dependerá a credibilidade e aceitação futura deste projecto junto da comunidade internacional*”;
- Continuação do processo de informação e sensibilização (junto da UE, das NU e das demais organizações internacionais) para as capacidades,

³⁴ Formado pela França, a Itália, a Holanda, Portugal e a Espanha, de referir que todas estas forças possuem estatuto militar.

³⁵ Integra um pelotão português, um pelotão da Guarda Civil de Espanha e um pelotão dos Carabinieri de Itália.

³⁶ Na descrição dos objectivos são transcritas partes do discurso do Tenente-General Carlos Manuel Mourato Nunes, então Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, durante a última reunião da Presidência holandesa do CIMIN (Amesterdão – 15 de Novembro de 2007).

- potencialidades e mais-valias da EGF, bem como de clarificação dos termos e condições da participação da EGF nas missões por esta lideradas;
- Clarificação da política da EGF relativamente a abertura a novos Estados, mantendo “*vivo o ideal de abertura da EGF*”;
 - Reavaliação, “*à luz do Tratado e das normas internas entretanto aprovadas pelo CIMIN, de todos os pedidos de associação à EGF*”;
 - Redefinição da estrutura do Quartel-General Permanente (HQ);
 - Institucionalização de um quadro de rotação claro e estável para as suas posições não-chave do HQ;
 - Desenvolvimento do catálogo de capacidades da EGF “*à luz de objectivos de médio prazo*”;
 - Busca de uma solução conjunta para as vertentes do apoio logístico e das comunicações;
 - Reforço das capacidades da EGF em matéria de *Intelligence*.

A participação de Portugal nomeadamente a GNR na componente policial desta operação, coloca o nosso país no patamar mais elevado de intervenção da PESD. Como refere o comandante geral da GNR, Luís Nelson dos Santos (p.178) “todas estas missões mobilizaram, nos últimos anos, milhares de elementos das Forças Armadas mas, também, da Guarda Nacional Republicana, facto que passou a constituir novo marco emblemático na história e vida da Instituição”.

A intervenção da EGF insere-se na estratégia de redução da presença militar da UE, reforçando deste modo a componente policial.

Desta forma Portugal e a GNR coloca-se na frente a nível europeu neste tipo de operações, não só pela sua credibilidade a nível internacional mas também pela sua importância operacional.

4.3.1 EUROGENDFOR

Para melhorar ainda mais esta FPE e também face ao êxito no desempenho das diversas missões que as “gendarmeries”³⁷ tem obtido, fruto da sua participação em várias operações os países que integravam esta força decidiram criar a EGF, onde Portugal participa com a GNR, e como refere no n.º1 do Art.1º do Tratado da EGF no anexo D:

“O objecto do presente Tratado é instituir a Força de Gendarmerie Europeia, que deverá ser operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente projectável, constituída exclusivamente por elementos das forças policiais com estatuto militar das Partes, visando assegurar todas as funções policiais no âmbito das operações de gestão de crises.”

³⁷Forças de Segurança de natureza militar.

No que se refere às operações de gestão de crises, a EGF tem como missões o desenvolvimento da PESD e assegurar uma presença efectiva em simultâneo com outros actores, nomeadamente a componente militar e as polícias locais. Este trabalho conjunto permite facilitar o processo de reactivação dos meios de segurança, em particular na transição da fase militar para a fase civil das operações, pois é sempre um momento crítico.

A estrutura política e estratégica da EGF (figura E1 do anexo E) é desenvolvida pelo CIMIN, representada pelos representantes dos Ministérios responsáveis de cada estado-membro. É este órgão que toma as decisões e garante a coordenação político-militar, nomeando o respectivo Comandante da EGF³⁸. As decisões e as directivas do CIMIN são adoptadas por unanimidade de acordo com o n.º2 do Art. 7º Do Tratado da EGF³⁹.

A EGF ficará prioritariamente à disposição da UE – através do CPS, que garante o controlo político e estratégico – no entanto, como se refere no Art.5º ela poderá ser colocada à disposição da UE, bem como da ONU, OSCE, NATO e de outras organizações internacionais ou de uma coligação ad hoc.

O HQ da EGF localiza-se em Vicenza - Itália e de acordo com o protocolo existente entre os países integrantes, prevê-se um sistema de rotação de Comando e Estado Maior, de acordo com o quadro E1 (Anexo E).

Para o empenhamento desta força é necessário uma decisão conjunta dos cinco estados de forma a permitir uma melhor planificação tendo em conta a necessidade de manter uma estreita coordenação com os organismos militares e/ou civis, constituindo-se assim como um instrumento multinacional, facilitando a gestão de crises que exigem a intervenção de forças policiais.

Quando esta força integra uma força militar ela deverá manter uma ligação funcional com as autoridades de polícia locais e internacionais presentes no teatro de operações.

Em termos de enquadramento, a EGF será sempre projectada de acordo com uma base legal inequívoca, normalmente baseada nas Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nas directrizes políticas da UE ou de outras organizações que desempenhem operações de gestão de crises.

Através do n.º 3 do art.º 4º do Tratado da EGF, verificamos que esta força poderá empenhada em diversas missões, nomeadamente:

- Desempenhar missões de Segurança e de ordem pública;
- Monitorizar, aconselhar, orientar e fiscalizar a polícia local no seu trabalho quotidiano, incluindo a investigação criminal;
- Levar a cabo a vigilância pública, a regulação do trânsito, o policiamento de fronteiras e o serviço geral de informações;

³⁸ A Presidência do Comando é rotativo e tem a duração de um ano, em que Jorge Esteves é o comandante desde 2009 em representação de Portugal.

³⁹ Ver Anexo D.

- Desempenhar funções em matéria de investigação criminal, incluindo a detecção de infracções, a identificação dos infractores e a sua entrega às autoridades judiciais competentes;
- Proteger as pessoas e os bens e manter a ordem em caso de alterações à ordem pública;
- Ministar formação aos elementos policiais, de acordo com os padrões internacionais;
- Formar instrutores, designadamente através de programas de cooperação.

Como refere Loureiro dos Santos *apud* Carreira (2005), o empenhamento da EGF nos cenários “é o reconhecimento do ser militar como mais-valia da actividade policial, particularmente, quando essa actividade é exercida em ambientes de grande conturbação e incerteza política, económica e social, como são aquelas em que decorrem as operações de paz”.

Segundo Branco e Oliveira (2006, p. 131), “a EGF constitui-se assim como uma força altamente especializada no âmbito das Capacidades da Gestão Civil de Crises da UE, sendo um instrumento valioso, se tivermos em conta, a larga experiência que os seus participantes têm obtido em todos os tipos de missões de apoio à paz ao longo dos últimos anos, especialmente nas missões policiais mais robustas como sejam a Multinational Specialized Unit (MSU), a Special Police Unit (SPU)”.

Como refere Silva (2009, p.32) “a falta de personalidade jurídica da EGF limita a sua actuação no sentido de impedir o estabelecimento de qualquer tipo de contrato ou de ser representada em tribunal sempre que necessário”, refere ainda que “qualquer participação da EGF nas diversas missões terá de ser encarada como um contributo individual de cada um dos países membros e não da organização como um todo pois o actual TUE ainda não prevê que um conjunto de estados-membros possa oferecer uma Força conjunta para ser utilizada no âmbito da PESD” (Ibidem).

No entanto a PESD necessita de meios humanos militares que tenham a capacidade de desempenhar missões policiais e de se projectarem rapidamente para os Teatros de Operações. Neste contexto repararmos que a EGF é uma Força que preenche os requisitos apresentados no capítulo anterior.

Desta forma, podemos concluir que o empenhamento deste tipo de Força Europeia é uma das melhores soluções da UE, em matéria de PESD, para as operações de Gestão Civil de Crises.

A participação da GNR nesta organização faz realçar o protagonismo da instituição. Para Tenente-General, Luís Nelson dos Santos (p.178), Comandante Geral da GNR, esta integração assume “um destacado protagonismo no espaço europeu das forças de segurança que projecta internacionalmente a Guarda e o próprio país”.

Para Michiel de Weger (s.d., p.32) “the EGF could improve its preparation by specifically addressing more lessons from earlier operations. This includes being policed itself, training resources and expertise, managing relations with other actors in the operation”, afirma ainda que “the EGF might prove to be inefficient or unable to overcome cultural differences and reach agreement on common doctrines, standards and policies. Its development might be curtailed by changes in international or domestic security, or by losing out to other parts of the military in providing robust policing” (Ibidem).

4.3.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS

A presença de forças policíacas nos vários cenários tem sido fundamental para se atingir a estabilidade, mas à que avaliar que tipo de polícia se deve enviar consoante o tipo de operações e a que revela melhor capacidade de adaptação a estas operações.

Neste sentido as forças de tipo Gendarmerie, como é o caso da GNR, apresentam uma vantagem relativamente às polícias civis, devido à sua natureza militar e tendo uma organização com fortes características militares, facilitando a interacção Polícia vs FA. Desta forma facilita, o processo de coordenação necessário e torna a actuação conjunta mais eficaz, no entanto, para que este processo seja mais simples é necessário uma coordenação de esforços para que a estabilidade seja alcançada, pois é esse o objectivo primário.

Como referiu Javier Solana *apud* Branco (2010), antigo secretário-geral da NATO, o modelo ideal de força internacional para as operações de paz, deveria ser o de *Guardia Civil* ou *da Gendarmerie*, “por serem as mais aptas a desempenhar missões de manutenção da paz que dificilmente podem ser executadas pelas forças armadas após uma intervenção num conflito” (Idem, p.43).

A GNR tem-se destacado nas várias missões que tem levado a cargo como parte integrante desta força do tipo Gendarmerie muito porque “possui todas as características que a creditam como uma força apta a fazer a ligação entre as populações civis e as Forças Armadas nas situações de conflito” (Branco, 2010, p. 55).

Os militares que participam nestas operações são sujeitos a um “rigoroso conjunto de critérios de selecção” (Cruz, 2009). A GNR tem mostrado que está em constante adaptação e dinâmica no que se refere à participação nas missões de paz. Prova disso foi a preparação, projecção e selecção em apenas 15 dias do contingente que está em Timor-Leste, como refere Marco Cruz no seminário “A participação portuguesa em missões de paz”.

Na prática as grandes vantagens para a GNR na participação nestas operações são “a projecção do nome da instituição e do país, a experiência adquirida pelos seus elementos, a afirmação do valor da sua característica militar, a possibilidade de adquirir material novo e

de qualidade superior e a credibilização da imagem da instituição junto das suas congéneres internacionais, decorrente do sucesso atingindo” (Ramos, 2009, p.37).

Desta forma estas missões são benéficas não só para a projecção da Guarda que desde a sua participação ganhou uma maior auto-estima e autoconfiança, mas também Portugal ganha afirmação. Para o comandante geral da GNR, Tenente-General Luís Nelson dos Santos (p.178) “os elogios e encómios de todos os quadrantes, sobretudo internacionais, sobre actuação dos militares da Guarda nestas missões são indicadores de qualidade, do mérito e do papel importante que as forças e os homens e mulheres da instituição têm desempenhado em prol da estabilidade e do progresso das populações e dos países onde estão presentes”, afirma ainda que a GNR é “uma força multidisciplinar e polivalente com um quadro de actuação que ultrapassa a sua dimensão enquanto força policial” (Idem, p.179).

É também de salientar que a experiência ganha pelos nossos militares permitirá estar melhor preparado para possíveis situações em território nacional, podendo dar uma resposta mais cabal como refere Rodrigues *apud* Ramos (2009).

No que se refere às desvantagens destaca-se a dependência financeira pois nas operações de apoio a paz em que a GNR participou “os decisores políticos dotaram a Guarda com meios financeiros necessários à aquisição material, armamento e equipamentos modernos e adequados ao cumprimento das missões” (Branco, 2010, p.55).

Outra das desvantagens, é o facto de aspectos que se prendem com a dupla dependência (MDN e MAI) e as missões da GNR ou com a projecção de forças para o estrangeiro. Não estão clarificadas quem tutela as missões das forças destacadas, pois em Portugal só refere que a GNR passa para a dependência operacional do Chefe Estado Maior das Forças Armadas (CEMGFA) em caso de crise ou guerra. Por exemplo, o facto de o Conselho Superior de Defesa Nacional se pronunciar sobre o empenhamento da Força da GNR integrada na Força da EGF, na Missão Militar UE – Operação ALTHEA, demonstra que as dependências institucionais da GNR no âmbito da defesa nacional e do CEMGFA deveriam ter sido consolidadas na nova lei orgânica.

Ainda referente às desvantagens Rodrigues *apud* Ramos (2009, p.37) afirma que “a possibilidade de os meios que estão a ser empregues em missões internacionais, poderem vir a fazer falta em território nacional” pois como sabemos actualmente existe uma falta de meios humanos e materiais nos postos e a participação nestas operações acentua esta carência.

4.3.3 DESAFIOS PARA O FUTURO

Como podemos constatar nos parágrafos anteriores existe um leque de vantagens que Portugal e em concreto a GNR poderá retirar da participação nestas missões daí que as

perspectivas sejam bastantes positivas para a GNR continuar a participar neste tipo de operações.

A PESD necessita de uma força capaz de dar uma rápida resposta nas operações de gestão de crises, nomeadamente em matéria de polícia, e a EGF tem demonstrado pelas suas especificidades e valências que é uma mais-valia.

Neste contexto e segundo o que Marco Cruz referiu no seminário “A participação portuguesa em missões de paz”, “o desafio futuro que a Guarda está abraçar com bastante vigor que poderá ser o futuro, e no âmbito das missões levadas a cabo pela UE, no âmbito da EGF ou seja, no âmbito das forças policiais com estatuto militar, a Guarda poderá desempenhar um papel importantíssimo, a sua participação poderá ser encarada de extrema importância”.

Como já foi referido em capítulos anteriores a PESD necessita de projectar forças de polícia para melhor responder a uma crise e neste momento como refere Silva (2009) é a única Força que tem ferramentas para o garantir refere ainda que “tudo dependerá do interesse dos Estados-Membros da UE em solicitar a EGF” (Idem, p.36) realça ainda quatro aspectos que perspectivam um futuro positivo para esta interacção PESD ↔ EGF que são:

- A EGF tem grande potencial, até porque apresenta instrumentos únicos;
- A EGF pode vir a mobilizar mais capacidades para operações de policiamento;
- A EGF pode ser empenhada em outros tipos de operações da PESD;
- A EGF pode ser utilizada para desenvolver e intensificar acções de cooperação com as Forças de Segurança de outros países.

Para finalizar deixo uma frase de Rodrigues (2007) que antevêem um bom futuro no que se refere a esta matéria.

“As experiências vividas e os resultados alcançados permitem-nos afirmar com clareza e sem preconceitos de qualquer espécie que Portugal e a Guarda Nacional Republicana, ocupam um lugar de referencia nas instituições internacionais, vocacionadas para o estudo e geração de Forças, desta natureza e características, o que nos permite antever um futuro com muitas outras solicitações que muito nos devem orgulhar e para as quais o MAI e o Comando da Guarda muito têm apostado.”

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 RESPOSTA ÀS PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO⁴⁰

Ao responder à **primeira pergunta de investigação** verificou-se através do ponto 4.1 que as autoridades portuguesas desde a sua entrada para a UE têm pautado a sua conduta por uma contínua permanência na participação na política europeia. Verificou-se que aquando da posse da segunda Presidência Portuguesa da UE, em 2000, quando se atravessava uma fase complicada da evolução da PESC e Portugal foi incumbido para que durante o seu mandato desse continuidade à consolidação da PESD e fez isso de forma muito eficaz pois o seu relatório mostrou inúmeros progressos em relação ao de Conselho Helsínquia de 1999.

A resposta à **segunda pergunta de investigação**, de acordo com o ponto 4.2 e pelo Anexo B, verificou-se na prática, a vontade portuguesa de fazer parte integrante do processo e criação da PESD, Portugal tem participado em várias missões apesar de o país carecer de algumas dificuldades financeiras, que sem dúvida influenciam a nossa participação.

A resposta à **terceira pergunta de investigação**, através do ponto 4.3 e de acordo com o Anexo A verificamos que a GNR tem participado em várias missões do âmbito da UE mais propriamente no âmbito da PESD. De realçar que a operação com mais relevo é a operação ALTHEA que ainda se encontra em curso. Nas restantes operações onde a GNR tem participado o efectivo empenhado não tem sido muito significativo.

A resposta à **quarta pergunta de investigação** de acordo com o ponto 4.3 sobre o contributo da GNR, devido à dupla intervenção a GNR foi solicitada a participar nas operações de apoio à paz e segurança, utilizando as suas valências inerentes ao facto da sua natureza militar e capacidades policiais.

Uma das implicações foi a necessidade por parte do MAI de reforçar o quadro legal deste tipo de operações, houve necessidade de atribuir às forças e serviços de segurança um regime idêntico os militares das FA, a criação de um regulamento com as mesmas características que define o estatuto dos militares das FA envolvidos em missões.

⁴⁰Ver perguntas de investigação no Capítulo 1 na página 3 do trabalho.

Na última pergunta, **quinta pergunta de investigação**, através do ponto 4.3.2 verificou-se que as principais vantagens da participação da GNR nestas missões são a projecção do nome da instituição e do país, a experiência adquirida pelos seus elementos. Como desvantagem é apresentado o facto da dependência financeira e a possibilidade dos meios empregues das missões poderem ser necessários em território nacional.

No que se refere aos desafios de acordo com o ponto 4.3.3 prevê-se boas perspectivas para a continuação da participação da GNR neste tipo de operações devido muito à sua especificidade. É uma força capaz de dar uma rápida resposta nas operações de gestão de crises, nomeadamente em matéria de polícia.

5.2 CONCLUSÕES

Nesta fase do trabalho será apresentado algumas conclusões acerca do trabalho de investigação realizado.

Na revisão da literatura verificou-se que a PESD desde a sua criação tem evoluído bastante apesar de por vezes existir divergências entre os estados-membros. No entanto, os estados-membros nunca desistiram de desenvolver as capacidades da PESD, mesmo que por vezes tenham de colocar alguns dos seus interesses em causa.

Ao longo deste trabalho verificou-se que, a evolução da PESD até aos dias de hoje foi um processo complexo na qual a UE teve de ultrapassar alguns obstáculos nomeadamente no que diz respeito à falta de meios humanos.

O lançamento das primeiras operações foi o marco que demonstrou a operacionalidade das “missões de Petersberg”, objectivo do Tratado da União Europeia.

No que respeita ao objectivo geral deste trabalho que era perceber de que forma Portugal tem participado nos assuntos do âmbito da PESD, como pudemos constatar, Portugal desde sempre pautou a sua conduta por uma contínua participação nos assuntos da segurança e defesa da UE. Verificou-se que Portugal tem participado activamente nas missões realizadas no âmbito da UE através das FA e até mesmo com as Forças de Segurança, como é o caso da GNR.

No que se refere ao contributo da GNR neste âmbito verificou-se que pela sua natureza militar se pode posicionar em dois planos de intervenção, o militar e o policial. Como pudemos constatar a GNR está capacitada para integrar operações de Gestão de crises, desta forma a GNR consegue conduzir operações militares ou conduzir missões de polícia.

A participação da GNR nas várias operações enunciadas durante o trabalho tem merecido o reconhecimento nacional e internacional. Para além da projecção da instituição e

do país verificou-se que os militares que integram estas operações também ganham experiência, experiência essa que poderá ser útil numa situação em território nacional.

5.3 RECOMENDAÇÕES FINAIS

No que se refere às recomendações, o autor realça a importância de equacionar os aspectos relacionados com a dupla dependência da GNR que afecta a sua participação e actuação nas missões de apoio à paz.

5.4 LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO

A maior limitação foi o limite de páginas. O limite de quarenta páginas imposto para este tema é muito restritivo, motivo pelo qual são apresentados no corpo do trabalho apenas os aspectos mais relevantes dos vários tratados e não ter especificado em pormenor as operações em que Portugal esteve envolvido. Outra das limitações é a falta de fontes na biblioteca tanto da Escola da Guarda como na Academia Militar

5.5 PROPOSTAS PARA FUTURAS INVESTIGAÇÕES

Este trabalho versou sobre a participação portuguesa na PESD nomeadamente do contributo da GNR. Constatou-se que a participação portuguesa nas missões de apoio à paz no âmbito na UE são uma mais-valia para o país e para as instituições que nelas participam pois projectam o nome do país e os elementos que participam adquirem uma experiência muito enriquecedora.

Verificou-se que a presença da GNR como parte integrante da EGF é um aspecto bastante positivo desta forma fica aqui a proposta para futuras investigações nesta área:

- Comparar o contributo português nas missões de apoio à paz fora do âmbito da UE com as da UE – quais as principais diferenças;
- Analisar que outros tipos de operações no âmbito da PESD a EGF poderá ser empenhada;
- Qual o papel da UE na reforma do sector de segurança e o contributo das forças do tipo gendarmerie.

BIBLIOGRAFIA

Livros e Artigos

- Academia Militar (2008). *Orientações para redacção de trabalhos*, Academia Militar, Lisboa.
- Alves, J.L.S. (2009). *A dimensão gendármica na União Europeia. Política Europeia de Segurança e Defesa, Tese de mestrado em estudos avançados em Direito e Segurança*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Branco, C.G., & Oliveira, A.M. (2006). *A Transformação de Defesa*, Edição Prefácio.
- Branco, C. (2010). *Guarda Nacional Republicana Contradições e Ambiguidades*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Carrapiço, H. (2005). *Do sonho à realidade: práticas europeias de resolução de conflitos. Política Internacional*, 27, 163-180.
- Costa, F.S. (2009) *Apontamentos*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Cruz, M. (2009). *A Participação Portuguesa em Missões de Paz: O Contributo da Guarda Nacional Republicana. Os portugueses nas missões de apoio à paz*. Lisboa: Fundação Mário Soares.
- Cruz, M. (2010). *A participação da Guarda Nacional Republicana em Operações de Paz. Portugal e as Operações de Paz. Uma visão multidimensional*. Lisboa: Prefácio, Fundação Mário Soares.
- Cunha, J.S, & Pereira, M.A.V. (1997). *Textos de Direito Internacional, II Volume*. Lisboa.
- Ferreira - Pereira, L. (2007). *Segurança e Defesa na União Europeia: A perspectiva Portuguesa em Análise. Negócios Estrangeiros*. 11. 161- 192.
- Hermenegildo, R.S. (2006). *O verdadeiro interesse comum da política externa da UE (1ª parte)*. *Revista Militar*, 12, 1423-1461.
- Hermenegildo, R. S (2007). *A Construção da Política Externa Europeia – 1 (Anterior ao Acto Único Europeu)*. *Revista da Academia Militar*, 7, 45-100.
- Louis, J.V. (1981). *A Ordem Jurídica Comunitária*. Luxemburgo: Serviços das publicações oficiais das Comunidades europeias.
- Moura, J.B. (1997). *Tratados da União Europeia Revistos pelo Tratado de Amesterdão*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa Editora.
- Menezes, L.C., & Pereira, P.C. (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições cosmos Instituto da Defesa Nacional.

- Pereira, C.S. (2010). *O Contexto Internacional das Operações de Paz. Portugal e as Operações de Paz. Uma visão multidimensional*. Lisboa: Prefácio, Fundação Mário Soares.
- Ramos, J. (2009). *A GNR e as missões internacionais – uma força de charneira, Tese de mestrado em ciências militares - especialidade de segurança*. Lisboa: Academia Militar.
- Reis, B. C. (2010). *A Defesa Europeia em Lisboa*. *Relações Internacionais*, 25, 31-47.
- Santos, L.N.F. *Guarda Nacional Republicana*. Instituto da Defesa Nacional, 177-180.
- Sampaio, J. (2006). *A integração Europeia de Portugal vinte anos depois*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Sarmiento, M. (2008). *Guia Prático sobre a Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertações de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada*. Universidade Lusíada Editora, Lisboa.
- Silva, R. (2009). *A EUROGENDFOR na aplicação da Política europeia de segurança e defesa, Tese de mestrado em ciências militares – especialidade de segurança*. Lisboa: Academia Militar
- Teixeira, N. S. (2002). *Contributos para a Política de Segurança Interna*, Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Teixeira, N.S. (2009). European defence: a future challenge. *What ambitions for European defence in 2020?* 137-145.
- Teixeira, N.S. (2010). *A Defesa Europeia depois do Tratado de Lisboa*. *Relações Internacionais*, 25, 21-29.
- Weger, M. *The potential of the European Gendarmerie Force*. Clingendael Security Paper No. 10.

Legislação

- Decreto-lei N.º 233/96 de 7 de Dezembro.
- Decreto-lei N.º 17/2000 de 29 de Fevereiro.
- Decreto-lei N.º 63//2007 de 6 de Novembro.

Documentos Online

- Carreira, C. M. P (2005), *A Legitimidade da Missão da GNR no Iraque*. *Revista Militar*. Recuperado em 17 de Junho, 2010, em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=23>.
- União Europeia. Conselho Europeu – Conclusões da Presidência de Bruxelas, Dezembro de 2007. (2007). Recuperado em 15 de Junho, 2010, em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/pt/ec/97682.pdf.

- União Europeia. Conselho Europeu – Conclusões da Presidência de Helsínquia, Dezembro de 1999. (1999). Recuperado em 15 de Junho, 2010, em http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm#2.
- União Europeia. Conselho Europeu – Conclusões da Presidência de Nice, Dezembro de 2000. (2000). Recuperado em 15 de Junho, 2010, em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00400-r1.%20ann.p0.htm.
- União Europeia. Conselho Europeu – Conclusões da Presidência de Santa Maria da Feira Junho de 2000. (2000a). Recuperado em 15 de Junho, 2010, em <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000006381/documento/0001>.
- Costa, J.R.S.B. (2005) *Do Tratado de Roma ao Tratado de Roma – Análise da PESC. Revista Militar*. Recuperado em 22 de Junho, 2010, em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=5>.
- Costa, J.R.S.B.(2005a). *Política europeia de Segurança e Defesa – Pós constituição europeia*. Recuperado em 03 de Junho, 2010, em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=11>.
- Declaração Schuman. Recuperado em 28 de Maio, 2010, em http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Declaracao_Schuman_9-5-1950.htm.
- ESR. (2010). *NPT Review Conference; Civilian Contributions to Operations; Peace Report 2010; CSDP and EU mission updates. European Security Review*. Recuperado em 24 de Julho, 2010, em <http://www.isis-europe.org/>.
- Hermenegildo, R.S. (2008). *O Papel da GNR em Timor Leste: um contributo para a Política Externa de Portugal. Revista Militar*. Recuperado em 18 de Junho, 2010, em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=298>.
- Hermenegildo, R. S. (2009). *DN- A segurança e a defesa no Tratado de Lisboa. Diário de Notícias*. Recuperado em 22 de Julho, 2010, em <http://www.smmp.pt/?p=5691>.
- Hermenegildo, R.S. (2010). *DN – Polícia portuguesa nas missões da UE . Diário de Notícias*. Recuperado em 22 de Julho, 2010, em http://dn.sapo.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1479757&seccao=Convidados.
- Hermenegildo, R.S. (2010a). *A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste. Revista Militar*. Recuperado em 22 de Julho, 2010, em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=504>.
- Cruz, M. (2010). *A participação portuguesa em missões de paz. Seminário na Fundação Mário Soares*. Recuperado em 24 de Julho, 2010, em http://www.fmsoares.pt/iniciativas/ilustra_iniciativas/2007/000557/.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros (2010) *Breve Contexto Histórico*. Recuperado em 18 de Junho, 2010, em <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/infopolitica/ue/200804141605.htm>.

- União Europeia. Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, Dezembro de 2008. (2008). Recuperado em 18 de Junho, 2010, em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf.
- Rodrigues, F. (2007). A Guarda Nacional Republicana nas Missões de Paz. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. Recuperado em 16 de Junho, 2010, em <http://www.jornaldefesa.com.pt>.
- Silva, N.M.P.D.P. (2008). *As operações de apoio à paz no âmbito da UE. Revista Militar*. Recuperado em 15 de Julho, 2010, em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php? Id=299>.
- Tratado da EUROGENDFOR. Recuperado em 28 de Junho, 2010, em <http://www.gnr.pt/eurogendfor/index.html>.
- União Europeia. Tratado de Lisboa. Recuperado em 3 de Junho, 2010, em <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PT:HTML>.
- União Europeia. Tratado da União Europeia. Recuperado em 25 de Maio, 2010, em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

Endereços Electrónicos

<http://europa.eu/scadplus/glossary/>.

http://europa.eu/index_pt.htm.

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_pt.htm.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/1059>.

<http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/ecadernos6/@cetera%20%20-%20Carlos%20Branco.pdf>.

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=pt>.

<http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/missoes>.

<http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/portuguese/art6.html>.

http://www.portalseguranca.gov.pt/mediawiki/index.php/N%C3%BAmero_de_militares_integrados_em_miss%C3%B5es_internacionais_-_Toc225783095.

ANEXOS

ANEXO A

PARTICIPAÇÃO DA GNR NAS MISSÕES DE APOIO À PAZ NO ÂMBITO DA UE

Quadro A1: Empenhamento da GNR no Congo.

Missão	Ano	Efectivo
EUPOL KINSHASA	2005 (FEV05 a JAN07) 2005 (FEV05 a JUN08)	2 Oficiais 1 Oficial

Quadro A2: Empenhamento da GNR na Macedónia.

Missão	Ano	Efectivo
EUPOL Próxima	2005 (FEV05 a DEC05)	1 Oficial

Quadro A3: Empenhamento da GNR na Palestina.

Missão	Ano	Efectivo
EUBAM RAFAH a)	2005 (DEC05 a NOV07) 2006 (MAI06 a NOV07)	1 Oficial 1 Sargento
EUPOL - PRÓXIMA	2005 (FEV05 a DEC05)	1 Sargento
EUPOL - COOPS	2007 (OUT07 a OUT08)	1 Oficial

(a) Missão retomada em MAR09

Quadro A4: Empenhamento da GNR na Guiné – Bissau.

Missão	Ano	Efectivo
EUSRR	2008	4

Quadro A5: Empenhamento da GNR na Bósnia.

Missão	Ano	Efectivo
EUPM	2007 (OUT07 a ...)	2 Oficiais
EUFOR ALTHEA	2007 (NOV07 a MAI08)	2 Oficiais
	2007 (NOV07 a NOV08)	3 Sargentos
	2008 (MAI08 a NOV08)	2 Oficiais
	2008 (OUT08 a OUT09)	1 Oficial
		1 Sargento
		1 Cabo
	2008 (FEV08 a SET08)	1 Oficial
		5 Sargentos
		16 Praças
	2008 (FEV08 a AGO08)	1 Oficial
		1 Praça
	2008 (FEV08 a FEV09)	1 Sargento
		4 Praças
2008(JUL08 a FEV09)	1 Oficial	
	1 Sargento	
	1 Cabo	
	1 Praça	
2008 (SET08 a MAR09)	1 Oficial	
	5 Sargentos	
	16 Praças	
2008 (OUT08 a ABR09)	1 Oficial	
	2 Sargentos	
	1 Cabo	
2008 (NOV08 a MAI09)	1 Oficial	

Quadro A6: Empenhamento da GNR na Itália.

Missão	Ano	Efectivo
EUROGENDFOR	2005 (FEV05 a JUL07)	1 Oficial
	2007 (JUL07 a JUL09)	1 Oficial
	2005 (FEV05 a JUN08)	1 Oficial
	2005 (FEV05 a JUL09)	1 Sargento
	2008 (MAI08 a SET11)	3 Oficiais

Fonte: Branco *in* GCCRI/CG/GNR (2010, p.263, 264, 265)

ANEXO B

PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NAS MISSÕES DE APOIO À PAZ NO ÂMBITO DA UE

Quadro B1: Empenhamento da marinha.

Missão	Ano	Efectivo
EUFOR RD CONGO	2006(JUL06-DEC06)	33 militares
EUSSR	2008(JUN08 a ...)	1 oficial
EUFOR TCHAD/RCA	2008 (JUL08 a ...)	1 oficial
EUNAVFOR SOMÁLIA/ OPERAÇÃO ATALANTA	2008(DEC08 a ...)	1 oficial

Quadro B2: Empenhamento do exército na Bósnia

Missão	Ano	Efectivo
EUFOR	2004(DEC04 a JAN05)	275 militares
EUFOR	2004 (DEC04 a ...)	86 militares
EUFOR	2005(JAN05 a JUN05)	185 militares
EUFOR	2005 (JUN05 a JAN06)	195 militares
EUFOR	2006 (JAN06 a JUL06)	197 militares
EUFOR	22JUL06	17 militares

Quadro B2.1: Empenhamento do exército noutras actividades operacionais.

Missão	Ano	Efectivo
AMIS II	2005 (JUL05 a NOV06)	1
EUFOR TCHAD/ RCA	2007(DEC07 a...09)	2
EUSEC	2008 a ...	2
EUSSR	2008 (JUN08 a ...)	1

Quadro B3: Empenhamento da Força aérea.

Missão	Ano	Efectivo
EUFOR - RD CONGO	2006 (JUL06 a NOV06)	17
EUFOR - TCHAD	2008 (MAR08 a MAI08)	29 x 2 rotações
EUNAVFOR	2010 a	42

Quadro B4: Empenhamento da PSP.

Missão	Ano	Efectivo
EUPM	2003 -2006	19
EULEX	2008 – Em curso	14
EUPOL/PROXIMA	2003-2005	2
EUPAT	2005-2006	
EUJUST THEMIS	2004-2005	
EUJUST LEX	2005- Em curso	
EUBAM Rafah	2005 – Em curso	
EUPOL COPPS	2006 – Em curso	
EUPOL Kinshasa	2006-2007	
EUSEC RD Congo	2005 – Em curso	
EUPOL RD Congo	2007 – Em curso	
AMM	2005-2006	
EUPOL Afghanistan	2007 – Em curso	
EUPT Kosovo	2006-2008	
EU SRR Guinea-Bissau	2008-Em curso	
EUMM Geórgia	2008 – Em curso	

Quadro B5: Envolvimento de Portugal em missões de observação (Até Novembro de 2008).

Missão	Permanência dos observadores	Efectivos totais empenhados
EUSEC	2005 (AGO05 a ...)	4

Fonte: <http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/ecadernos6/@cetera%20%20-%20Carlos%20Branco.pdf>

ANEXO C

DECRETO-LEI N.º 17/2000

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Decreto-Lei n.º 17/2000 de 29 de Fevereiro

O Decreto-Lei n.º 233/96, de 7 de Dezembro, desenvolvendo o regime jurídico estabelecido na Lei n.º 11/89, veio definir o estatuto dos militares das Forças Armadas envolvidos em missões humanitárias e de paz fora do território nacional, no quadro dos compromissos internacionais assumidos por Portugal. Atendendo a que também os elementos dos serviços e das forças de segurança dependentes do Ministério da Administração Interna se encontram em vias de desempenhar missões policiais, humanitárias e de paz fora do território nacional, designadamente em Timor Leste, dentro do mesmo contexto referido, torna-se indispensável estender aos mesmos, numa óptica de coerência legislativa, o conjunto de medidas constantes do Decreto-Lei n.º 233/96, de 7 de Dezembro.

Assim:

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, e pelo n.º 3 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1º

1 — É aplicável aos elementos dos serviços e das forças de segurança dependentes do Ministério da Administração Interna envolvidos em missões humanitárias e de paz fora do território nacional, no quadro dos compromissos assumidos por Portugal, o Decreto-Lei n.º 233/96, de 7 de Dezembro, com as devidas adaptações.

2 — As competências atribuídas ao Ministro da Defesa Nacional no diploma indicado no número anterior devem considerar-se reportadas ao Ministro da Administração Interna em tudo o que respeita às entidades indicadas no n.º 1.

3 — A portaria a que se refere o n.º 2 do artigo 11.º do diploma indicado no n.º 1 é assinada pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna e da Defesa Nacional.

Artigo 2.º

O presente diploma produz efeitos desde 1 de Janeiro de 2000.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 30 de Novembro de 1999. —*António Manuel de Oliveira Guterres* — *Luís Filipe Marques Amado* — *Júlio de Lemos de Castro Caldas* — *Fernando Manuel dos Santos Gomes* — *António do Pranto Nogueira Leite* — *Alberto de Sousa Martins*.

Promulgado em 9 de Fevereiro de 2000.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 18 de Fevereiro de 2000.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

ANEXO D

EXTRACTO DO TRATADO QUE INSTITUIU A EGF

O Reino de Espanha,
A República Francesa,
A República Italiana,
O Reino dos Países Baixos,
e

A República Portuguesa,
Doravante referidos como "Partes",

Considerando a Declaração de Intenções relativa à EUROGENDFOR, assinada em Noordwijk, a 17 de Setembro de 2004;

Considerando o Tratado do Atlântico Norte, assinado em Washington, a 4 de Abril de 1949;

Considerando a Carta das Nações Unidas, assinada em S. Francisco, a 26 Junho de 1945;

Considerando a Convenção entre os Estados parte no Tratado do Atlântico Norte sobre o estatuto das suas forças, assinada em Londres, a 19 de Junho de 1951;

Considerando o Tratado da União Europeia, alterado pelo Tratado de Nice, assinado a 26 de Fevereiro de 2001;

Considerando a Acta Final da Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa, assinada em Helsínquia, a 1 de Agosto de 1975;

Considerando o Acordo entre os Estados-Membros da União Europeia relativo ao estatuto do pessoal militar e civil destacado nas Instituições da União Europeia, dos quartéis-generais e das forças que poderão ser postos à disposição da União Europeia no âmbito da preparação e da execução das operações referidas no n.º 2 do artigo 17.º do Tratado da União Europeia, incluindo exercícios, bem como do pessoal militar e civil dos Estados-Membros da União Europeia destacado para exercer funções neste contexto, assinado em Bruxelas, a 17 de Novembro de 2003;

Contribuindo para o desenvolvimento da identidade europeia de segurança e defesa e para o reforço da Política Europeia de Segurança e Defesa; 3

Acordam no seguinte:

Capítulo I **Disposições gerais**

Artigo 1.º

Objecto

1. O objecto do presente Tratado é instituir a Força de Gendarmerie Europeia, que deverá ser operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente projectável, constituída exclusivamente por elementos das forças policiais com estatuto militar das Partes, visando assegurar todas as funções policiais no âmbito das operações de gestão de crises.

2. O presente Tratado define os princípios fundamentais relativos aos objectivos, ao estatuto e às modalidades de organização e de actuação da Força de Gendarmerie Europeia, doravante referida como EUROGENDFOR ou EGF.

Artigo 2.º

Princípios

O presente Tratado tem por base a aplicação dos princípios da reciprocidade e da repartição de custos.

Artigo 3.º

Definições

Para os efeitos do presente Tratado, a expressão:

a) EUROGENDFOR designa a força policial multinacional com estatuto militar composta por:

- i) Um Quartel-General Permanente;
- ii) Forças da EGF designadas pelas Partes, após a transferência de autoridade.

b) QUARTEL-GENERAL PERMANENTE designa o Quartel-General Permanente multinacional, modular e projectável, sediado em Vicência (Itália). O papel e a estrutura do Quartel-General Permanente e o seu envolvimento numa operação são aprovados pelo CIMIN;

c) PESSOAL DO QUARTEL-GENERAL PERMANENTE designa os elementos da força policial com estatuto militar, nomeados pelas Partes para o Quartel-General

Permanente, bem como um número limitado de pessoal civil designado pelas Partes para apoiar de forma permanente o funcionamento do Quartel-General Permanente, em funções de assessoria ou apoio;

d) FORÇAS DA EGF designa os elementos das forças policiais com estatuto militar, nomeados pelas Partes para a EUROGENDFOR, para levar a cabo uma missão ou um exercício, após a transferência de autoridade, e um número limitado de outros elementos designados pelas Partes com funções de assessoria ou apoio;

e) QUARTEL-GENERAL DA FORÇA designa o quartel-general multinacional activado numa área de operação, com o objectivo de apoiar o Comandante da Força da EGF no exercício do comando e do controlo da missão;

f) PESSOAL DA EUROGENDFOR designa o Pessoal do Quartel-General Permanente e os elementos das Forças da EGF;

g) CIMIN: designa o Comité Interministerial de Alto Nível. É o órgão responsável pela tomada de decisões relativas à EUROGENDFOR;

h) COMANDANTE DA EGF designa o oficial, nomeado pelo CIMIN, para comandar o Quartel-General Permanente e, quando apropriado, as Forças da EGF;

i) COMANDANTE DA FORÇA DA EGF designa o oficial, nomeado pelo CIMIN, para comandar uma missão da EGF;

j) ESTADO DE ORIGEM designa a Parte que contribui com forças e/ou pessoal para a EUROGENDFOR;

k) ESTADO ANFITRIÃO designa a Parte em cujo território o Quartel-General Permanente está sediado;

l) ESTADO DE ACOLHIMENTO designa a Parte em cujo território as Forças da EGF se encontram estacionadas ou em trânsito;

m) ESTADO CONTRIBUINTE designa um Estado que, não sendo Parte neste Tratado, participa nas missões e nas tarefas da EUROGENDFOR;

n) MEMBRO(S) DA FAMÍLIA significa:

i) O cônjuge de um elemento do Pessoal do Quartel-General Permanente;

ii) Qualquer outra pessoa que viva em união de facto registada com um elemento do Pessoal do Quartel-General Permanente, com base na legislação do Estado de Origem, desde que a legislação do Estado Anfitrião considere as uniões de facto registadas como sendo equivalentes ao casamento e em conformidade com as condições estipuladas na legislação aplicável do Estado Anfitrião;

iii) Os descendentes directos com idade inferior a 21 anos ou que sejam dependentes, bem como os do cônjuge ou companheiro(a), conforme definido na subalínea ii);

iv) Os familiares directos na linha ascendente que sejam dependentes, bem como os do cônjuge ou companheiro(a), conforme definido na subalínea ii).

Capítulo II

Missões, Empenhamento e Projecção

Artigo 4.º Missões e tarefas

1. Em conformidade com o mandato de cada operação, actuando independentemente ou em conjunto com outras forças, a EUROGENDFOR deverá ter capacidade para assegurar todo o espectro de missões policiais, por via da substituição ou do reforço, durante todas as fases de uma operação de gestão de crise.

2. As Forças da EGF poderão ser colocadas tanto sob autoridade civil como sob comando militar.

3. A EUROGENDFOR poderá ser utilizada para:

a) Desempenhar missões de segurança e de ordem pública;

b) Monitorizar, aconselhar, orientar e fiscalizar a polícia local no seu trabalho quotidiano, incluindo a investigação criminal;

c) Levar a cabo a vigilância pública, a regulação do trânsito, o policiamento de fronteiras e o serviço geral de informações;

d) Desempenhar funções em matéria de investigação criminal, incluindo a detecção de infracções, a identificação dos infractores e a sua entrega às autoridades judiciais competentes;

e) Proteger as pessoas e os bens e manter a ordem em caso de alterações à ordem pública;

f) Ministras formação aos elementos policiais, de acordo com os padrões internacionais;

g) Formar instrutores, designadamente através de programas de cooperação.

Artigo 5.º

Enquadramento das missões

A EUROGENDFOR poderá ser colocada à disposição da União Europeia (UE), bem como das Nações Unidas (ONU), da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e de outras organizações internacionais ou de uma coligação ad hoc.

Artigo 6.º

Condições de empenhamento e de projecção

1. As condições de empenhamento e de projecção da EUROGENDFOR, definidas pelo CIMIN caso a caso, deverão ser reguladas por um mandato específico para cada operação e ser objecto dos acordos necessários entre as Partes e a organização requerente.

2. Para preparar as missões confiadas à EUROGENDFOR, as Partes poderão, sob direcção do CIMIN, estacionar e projectar as suas forças e pessoal no território das outras Partes.

3. O estacionamento e a projecção no território de um terceiro Estado serão regulados por um acordo entre os Estados de Origem e o terceiro Estado, especificando as condições

de tal estacionamento e projecção, tendo em conta os princípios fundamentais do presente Tratado.

Capítulo III **Aspectos institucionais e jurídicos**

Artigo 7.º

CIMIN

1. O CIMIN é composto por representantes dos competentes ministérios de cada Parte. A escolha dos representantes é uma responsabilidade nacional. Os detalhes específicos relativos à composição, à estrutura, à organização e ao funcionamento do CIMIN serão definidos por regras a adoptar pelo CIMIN.

2. As decisões e as directivas do CIMIN são adoptadas por unanimidade.

3. As atribuições gerais do CIMIN são as seguintes:

a) Exercer o controlo político da EUROGENDFOR, emitir orientações estratégicas e assegurar a coordenação político-militar entre as Partes e, quando apropriado, com os Estados Contribuintes;

b) Nomear o Comandante da EGF e dar-lhe directivas;

c) Aprovar o papel e a estrutura do Quartel-General Permanente, bem como os critérios de rotação das posições-chave do Quartel-General Permanente;

d) Nomear o Presidente do Conselho Financeiro e decidir sobre os critérios de rotação da sua presidência;

e) Monitorizar a implementação dos objectivos estabelecidos no presente Tratado;

f) Aprovar os objectivos e o programa de formação anuais, propostos pelo Comandante da EGF;

g) Decidir sobre:

i) A participação da EUROGENDFOR em missões;

ii) A participação dos Estados Contribuintes em missões da EUROGENDFOR;

iii) Pedidos de cooperação formulados por terceiros Estados, organizações internacionais ou outros.

h) Elaborar o enquadramento das acções conduzidas pela EUROGENDFOR ou a pedido da UE, da ONU, da OSCE, da OTAN, de outras organizações internacionais ou de uma coligação ad hoc;

i) Definir o enquadramento para cada missão, quando apropriado em consulta com as organizações internacionais relevantes, nomeadamente:

i) A designação do Comandante da Força da EGF;

ii) O envolvimento do Quartel-General Permanente na cadeia de comando.

j) Aprovar a estrutura do Quartel-General da Força;

k) Orientar e avaliar as actividades da EUROGENDFOR em caso de projecção;

l) Decidir sobre a necessidade de celebração dos acordos de segurança referidos no número 3 do Artigo 12.º.

4. O CIMIN aprova as principais medidas relativas aos aspectos administrativos do Quartel-General Permanente e da projecção da EUROGENDFOR, em particular o orçamento anual e outras questões financeiras, em conformidade com o Capítulo X do presente Tratado.

5. O CIMIN, de acordo com as suas directivas específicas:

a) Avalia o preenchimento das condições para adesão ao presente Tratado, em conformidade com o disposto no Artigo 42.º, e encaminha a sua proposta às Partes para aprovação;

b) Decide sobre a atribuição do Estatuto de Observador, no âmbito da EUROGENDFOR, em conformidade com o disposto no Artigo 43.º do presente Tratado;

c) Decide sobre a atribuição do Estatuto de Parceiro, no âmbito da EUROGENDFOR, em conformidade com o disposto no Artigo 44.º do presente Tratado.

6. As reuniões do CIMIN são realizadas de acordo com os regulamentos internos adoptados pelo CIMIN.

ANEXO E

ORGANIZAÇÃO DO QG DA EGF

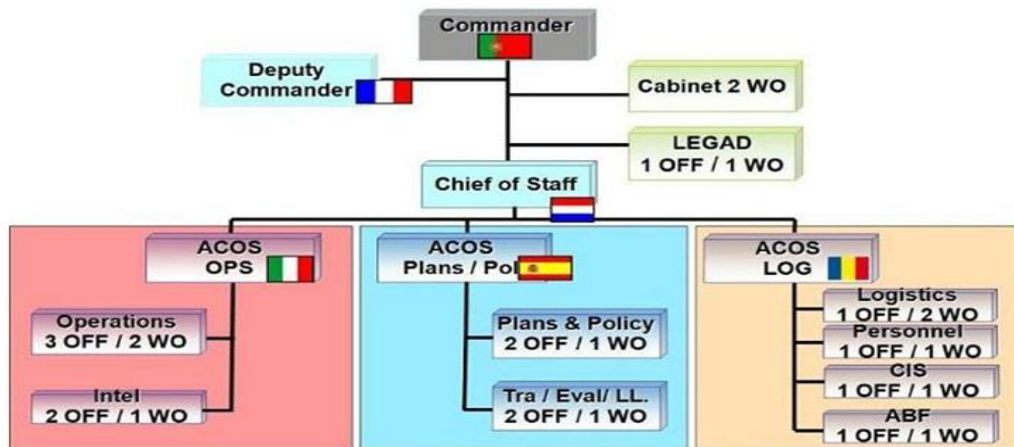


Figura E1: Organização do QG da EGF de 2009 a 2011.

Fonte: Branco & Oliveira (2006, p. 130)

ANEXO F

ROTAÇÃO DA EGF

Quadro F1: Rotação prevista no Comando e Estado-Maior.

Rotação	França	Itália	Portugal	Holanda	Espanha
1ª Rotação 2005/2007	Cmdt e Apoio Administrativo-Logístico	Chefe do Estado-Maior	Planeamento de operações futuras	2º cmdt	Operações
2ª Rotação 2007/2009	Operações	Cmdt e Apoio Administrativo-Logístico	Chefe do Estado-Maior	Planeamento de operações futuras	2º cmdt
3ª Rotação 2009/2011	2º cmdt	Operações	Cmdt e Apoio Administrativo-Logístico	Chefe do Estado-Maior	Planeamento de operações futuras
4ª Rotação 2011/2013	Planeamento de operações futuras	2º cmdt	Operações	Cmdt e Apoio Administrativo-Logístico	Chefe do Estado-Maior
5ª Rotação 2013/2015	Chefe do Estado-Maior	Planeamento de operações futuras	2º cmdt	Operações	Cmdt e Apoio Administrativo-Logístico

Fonte: Branco & Oliveira (2006, p.130).

ANEXO G

OPERAÇÕES DA UE

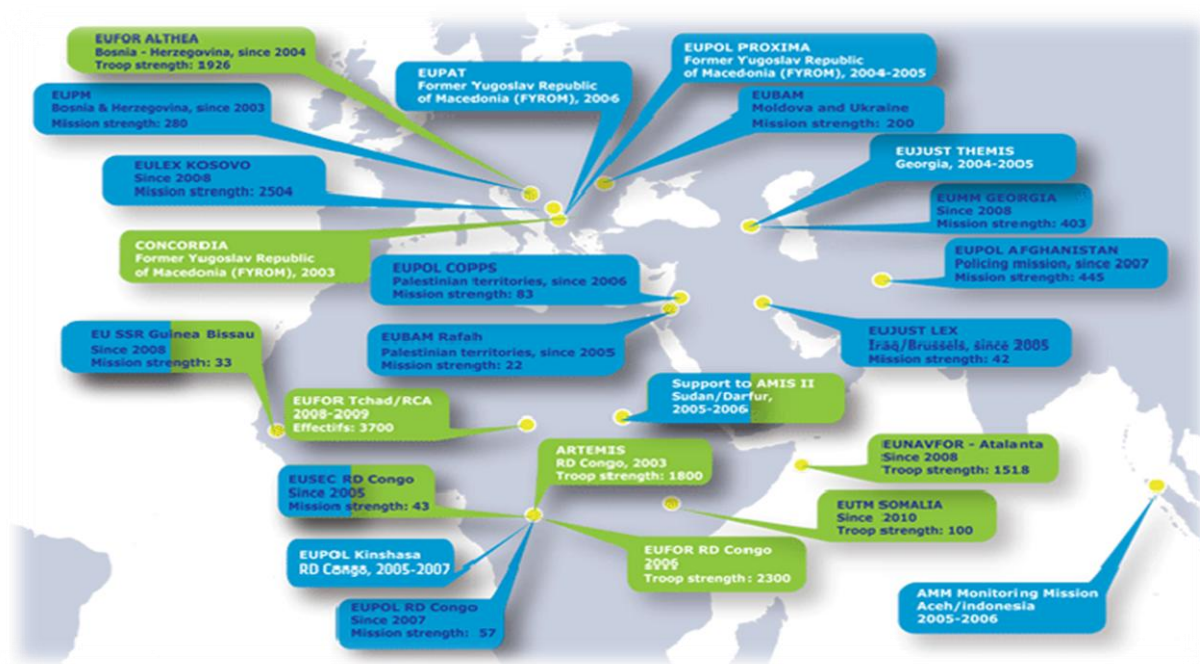


Figura G1: Mapa com as operações da UE em curso

Fonte: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=pt>. Recuperado em 15 de Julho, 2010.