

O TRATADO DE LISBOA E A SECURITY ACTORNESS DA UE*

Ana Paula Brandão

O projecto monnetiano nasceu em resposta a uma preocupação securitária vestefaliana – o conflito entre estados – através de um meio pós-vestefaliano não securitário: o institucionalismo supranacional, incrementalista e sectorial. O processo de integração europeia operou uma «revolução silenciosa» nas relações internacionais e tem demonstrado o seu dinamismo em três aspectos essenciais: aprofundamento, alargamento e construção de uma *polity* pós-vestefaliana. A dinâmica interna, facilitada e, por vezes, até catalisada pelo ambiente internacional, favoreceu a emergência, numa primeira fase, do actor económico, posteriormente do actor internacional e, no pós-Guerra Fria, a explicitação do actor de segurança (ainda em construção).

Num contexto em que o discurso comunitário tem sido prolixo na identificação dos «desafios da Europa num mundo globalizado»¹, entre os quais se incluem desafios securitários pós-vestefalianos, impõe-se a reflexão sobre o contributo do Tratado de Lisboa (TL) para a *security actorness* da União Europeia (UE). Inovadora na concretização *de facto* de uma comunidade de segurança superadora da conflitualidade interestadual europeia, a União procura hoje dar resposta aos riscos e às ameaças multissectoriais e transnacionais de um ambiente de segurança complexo:

«As ameaças com que a Europa se depara não são exclusivamente *hard*, mas muitas vezes *soft*, já não dizem respeito apenas às fronteiras geopolíticas do Estado-Nação e da UE. Mais importante, essas ameaças atravessam e resistem às fronteiras institucionais e às acções tradicionalmente desenhadas para as gerir (agências sociais, autoridades da informação, polícia, etc.). O efeito mais significativo desta alteração leva a que a vida dos cidadãos já não seja regulada nas fronteiras físicas. Neste sentido, as operações de fronteira tradicionalmente suportadas pelo Estado-Nação (controlo de fronteiras e segurança, autoridades de passaportes, etc.) deslocaram-se para o exterior. Simultaneamente, um número crescente de organizações europeias e internacionais adquiriram um papel cada vez mais dominante completamente desfasado da soberania do Estado-Nação, mas contribuindo para a inter-relação das instituições não nacionais e as regiões, e enfraquecendo o papel e a capacidade da soberania tradicional.»²

Os estudos sobre a *security actorness* europeia obedeceram, inicialmente, à matriz fragmentada consagrada pela estrutura em pilares. A leitura do Tratado de Lisboa, apresentada neste artigo, adopta uma abordagem compreensiva do actor, justificada pela tendência «transpilarizadora» catalisada pelos acontecimentos de 11 de Setembro e pela natureza dos principais desafios à segurança europeia. Como argumento central desta análise, afirma-se que o Tratado de Lisboa confirma a tendência para a construção gradualista do actor, associada à prioritarização das questões securitárias na agenda europeia. As alterações introduzidas pelo tratado evidenciam, no entanto, uma ambiguidade construtiva que se traduz na existência, por um lado, de disposições facilitadoras de uma actuação compreensiva no domínio da segurança e, por outro, de uma pilarização encoberta combinada com a ausência de uma preocupação explícita relativa à coerência do actor de segurança.

A primeira secção enquadra a investigação sobre a *security actorness* da UE. Segue-se um apontamento sobre a construção do actor de segurança europeu. Na terceira secção são identificadas as principais alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa³ com incidência no domínio da segurança.

PARA UMA ABORDAGEM COMPREENSIVA DO ACTOR DE SEGURANÇA

Na primeira fase de explicitação, o actor de segurança europeu segue o modelo estadual, baseado na separação entre segurança externa e segurança interna, reforçada pela estrutura em pilares. Tal justifica que a investigação tenha seguido agendas específicas, não comunicantes, prevalecendo o tratamento das questões da «segurança europeia» no quadro do segundo pilar. Compreende-se, por isso, que o tema da *security actorness* europeia ganhe relevância na sequência da criação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)⁴. A implementação de operações no terreno contribuiu para a visibilidade e conseqüente reconhecimento⁵ da *security actorness* por actores externos, herdeiros do legado realista que valoriza a componente militar e a distinção clássica entre as dimensões externa e interna.

A investigação sobre a «segurança interna»⁶, no quadro mais amplo da cooperação nos domínios da Justiça e Assuntos Internos (JAI), é desenvolvida de forma autónoma, prevalecendo os contributos das ciências policiais e jurídica.

«Durante muito tempo, a literatura lidou com os assuntos de segurança no contexto da integração europeia centrando-se, tendencialmente, nos tradicionais assuntos externos e, particularmente, nos assuntos de segurança militar. No entanto, durante os anos 1990, a segurança interna começou, crescentemente, a ocupar um lugar proeminente na agenda da União Europeia.»⁷

Cumpram aqui destacar a obra colectiva de Valsamis Mitsilegas, Jorg Monar e Wyn Rees, *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*, publicada em 2003.

De notar ainda que o primeiro pilar também concorreu para a construção do actor de segurança, particularmente no domínio da prevenção de conflitos e do *peace-building*. Considerando a vocação inicialmente económica da organização internacional (CEE), que começou por se afirmar internacionalmente no domínio da política comercial, da política da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária, não é de estranhar que tenha incorporado com facilidade o(s) nexo(s) paz-desenvolvimento/ /pobreza-conflito e privilegiado a acção sobre as *root causes* dos conflitos⁸. Esta conexão, que se reflecte também na introdução da componente securitária nos acordos com países em desenvolvimento, favoreceu a coordenação interpilares, designadamente entre o primeiro e o segundo pilares. No quadro da revisão da política de desenvolvimento iniciada em 1995, a UE incorporou a prevenção de conflitos na política de desenvolvimento, inicialmente associada à África⁹, com incidência na *conflict analysis*, no *early warning* e na *early action*.

A abordagem transpilares adoptada na luta contra o terrorismo transnacional, associada ao incremento da dimensão civil da PESD, exigindo também ela uma coordenação interpilares e um papel crescente da Comissão no domínio da segurança (*latu sensu*), têm suscitado a teorização da UE como um actor compreensivo, multidimensional, na qual se enquadra a obra *EU Security Governance* de Emil Kirchner e James Sterling. Os autores organizam a resposta da UE em quatro categorias que abrangem os antigos três pilares: *prevention* (prevenção de conflitos inter/intra-estaduais através da construção de instituições democráticas e consolidação da sociedade civil), *assurance* (*peace-building*), *protection* (segurança interna), *compellence* (implementação da PESD através de missões autónomas de *peace-making*, *peace-keeping* e *peace-enforcement*). Gradualmente, a União afirma-se como «facilitador da acção conjunta», define «o seu papel enquanto actor autónomo de segurança» e legitima «a sua parcial desarticulação do Estado»¹⁰.

UM ACTOR DE SEGURANÇA EM CONSTRUÇÃO

A especialização económica da organização internacional europeia e o fracasso do projecto da Comunidade Europeia de Defesa associados à natureza da ameaça e à garantia das necessidades de segurança pelos Estados Unidos e pela NATO, no período da Guerra Fria, adiaram a incorporação da agenda securitária. Apesar da explicitação do actor de segurança (e da subsequente teorização) se concretizar no pós-Guerra Fria, pode afirmar-se que a problemática da segurança é ubíqua no processo de integração europeia. Subjacente à criação da CEEA esteve uma preocupação securitária clássica reactiva contra a guerra europeia mundializada e preventiva de um novo conflito interestadual. O projecto monnetiano, assente numa estratégia institucionalizada, sectorial e gradual, propôs-se, pela via da integração do sector do carvão e do aço, com base numa organização pós-vestefaliana, garantir a paz franco-germânica, condição da paz europeia. «A integração europeia esteve sempre associada ao uso da cooperação económica para reduzir os conflitos políticos entre os estados-membros da UE»¹¹.

Contrariando o cepticismo académico (realista) relativamente à utilidade do conceito de «comunidade» no mundo da *power politics*, dos interesses nacionais e da anarquia, a UE demonstrou ser possível, ainda que à escala regional, concretizar «a ideia de que os actores podem partilhar valores, normas e símbolos que formam a identidade social, e levam a múltiplas interacções em inúmeras esferas que reflectem interesses de longo prazo, difundem reciprocidade e confiança»¹².

Contrariando uma história multissecular de conflitualidade interestadual cruenta, os estados europeus construíram uma comunidade em que há «uma consciência real de que os membros desta comunidade não irão lutar entre si fisicamente, mas irão erguer as suas disputas de outra forma»¹³. Assente numa base institucional e societal transnacional¹⁴ e tendo por interesse comum estruturante a manutenção da paz e a segurança interestadual, o relacionamento entre os estados-membros passou a pautar-se pela confiança mútua e pela previsibilidade.

A pacificação interna teve efeito *spill over* no plano externo. Diferentes políticas têm contribuído para a segurança e estabilidade internacional, com particular destaque, por um lado, para a política de alargamento que estende a comunidade de segurança a novos estados e apoia a transição de estados candidatos, e, por outro, para a política de cooperação para o desenvolvimento que, na linha das Nações Unidas, assenta na interligação entre segurança e desenvolvimento.

Numa primeira fase, edificou-se um actor de segurança implícito, sucedido na criação e consolidação de uma comunidade de segurança expansiva, que privilegia o recurso a meios não securitários. O fim da Guerra Fria, com a implosão da URSS, o recuo da presença americana na Europa, o alargamento da agenda securitária, criou a oportunidade¹⁵ para uma nova etapa da evolução do actor. As debilidades da sua actuação em palcos de conflito intra-estadual na proximidade (Balcãs) e a preocupação em relação aos riscos transnacionais num mercado sem fronteiras internas, catalisaram a explicitação do actor de segurança, graças à introdução da PESC (segundo pilar) e da cooperação policial e judiciária em matéria penal (terceiro pilar¹⁶). Esta explicitação foi reforçada pelo Tratado de Amesterdão através da formalização da componente militar do actor (PESD) no quadro do segundo pilar, da especialização do terceiro pilar¹⁷ e da externalização da «segurança interna» ainda no quadro deste pilar.

A luta contra o terrorismo transnacional, impulsionada pela concretização da ameaça (11 de Setembro-11 de Março-25 de Julho), inaugurou uma nova etapa da construção do actor com a superação da perspectiva fragmentada e unipilar: «A União Europeia intensificará o seu empenho contra o terrorismo através de uma abordagem coordenada e interdisciplinar que incorpore todas as políticas da União»¹⁸. Pese embora o sublinhado histórico do combate europeu centrado nos instrumentos policiais e judiciais, a complexidade da ameaça justificou uma abordagem transpilares comprovada pelos quatro eixos – prevenção, protecção, perseguição, resposta – da Estratégia Antiterrorista¹⁹. A coordenação entre pilares em matéria de segurança, previamente exigida, quer pela

prevenção de conflitos (1995), quer pela externalização da cooperação no domínio da «segurança interna» (1999), alcançou um novo patamar ao contemplar em simultâneo os três pilares (transpilarização).

O primeiro documento a explicar a «doutrina da segurança» da UE confirmou essa tendência compreensiva²⁰: conceito de segurança holístico, interdependência das ameaças (ameaças dinâmicas/«threat multiplier»), nexos entre segurança e desenvolvimento, ligação entre as dimensões interna e externa da segurança. A Estratégia Europeia de Segurança (EES) comprova ainda outra alteração relevante no discurso do actor:

«Representa a opção discursiva no sentido em que o tema (externo) da segurança já não está, como tradicionalmente, fora dos limites da UE. [...] Enquanto que, previamente, a UE se relacionou com a segurança de forma indirecta, principalmente através da sua essência estrutural promovendo um centro unificado em vez de se apresentar a si própria como um agente de segurança vis-à-vis o contexto externo, a nova doutrina parece ser parte dos esforços que visam reforçar a *actorness* da União na cena internacional.»²¹

O TRATADO DE LISBOA: AVANÇOS E AMBIGUIDADES NO DOMÍNIO DA SEGURANÇA

À semelhança de tratados anteriores, o Tratado de Lisboa consubstancia uma linha de continuidade, formaliza alterações de facto e introduz elementos inovadores, cujo alcance só vai sendo percebido à medida da respectiva implementação. Reafirmando os objectivos de tornar a UE mais eficiente em termos institucionais, mais próxima do cidadão, mais eficaz e coerente na acção externa, introduz um novo desiderato relativo aos desafios globais²².

Neste contexto reformador, a PESC e, particularmente, a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal (CoPoJuP²³), afirmam-se como as áreas mais dinâmicas da última revisão. Antes de analisar as alterações específicas, justifica-se destacar três alterações transversais que terão implicações para o domínio da segurança.

Em primeiro lugar, o Tratado de Lisboa põe fim ao sistema dual (CE/UE), em vigor desde 1993, penalizador da capacidade de actuação e do reconhecimento externo da União. Dotada de personalidade jurídica única²⁴, assume a representação externa, sendo ainda capaz de celebrar tratados e participar em organizações internacionais. Isto significa que, pela primeira vez, a PESC/PCSD e a CoPoJuP desenvolver-se-ão no quadro de uma organização internacional à luz do direito internacional. Para lá do significado legal, Solana sublinha a importância política desta alteração ao facilitar o reconhecimento, visibilidade e legibilidade da União: «será mais fácil para estados terceiros compreenderem a UE sem as complicações das negociações, e muitas vezes da assinatura de acordos, com entidades diferentes»²⁵.

Em segundo lugar, o tratado supera, ainda que à superfície, a matriz thatcheriana em pilares, aproximando-se da matriz delorsiana em árvore e consagrando *de jure* a tendência iniciada pela transpilarização *de facto*, designadamente em domínios tais como as

relações externas, a segurança e o ambiente, em prol da coerência e eficácia do actor. As políticas dos antigos segundo e terceiro pilares passam a estar sob a alçada de uma entidade única; no entanto, podemos falar da permanência de uma pilarização encoberta, designadamente no que respeita aos métodos de decisão, com implicações nos domínios da acção externa e da segurança. Na verdade, a PESC mantém um carácter legal separado²⁶ que salvaguarda a sua natureza intergovernamental. No que respeita ao direito de iniciativa da Comissão, este é restrito ao alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança:

«através da criação de um novo Alto-Representante (que representa parcialmente a Comissão), o Tratado de Lisboa eleva a voz da Comissão em matéria de Política Externa e de Segurança Comum. Contudo, enquanto que no actual Tratado da UE a Comissão tem o direito de submeter propostas ao Conselho (Tratado actual, artigo 20.º, parágrafo 1) e estava “fully associated” com a PESC (Tratado actual, artigo 18.º, parágrafo 4), com o Tratado de Lisboa irá perder este direito – agora estando associada apenas ao Alto-Representante.»²⁷

A especificidade da PESC justifica também a exclusão da PESC/PCSD do alcance do artigo 352.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)²⁸. De notar ainda que, contrariando a simplificação prevista pelo Tratado Constitucional, os domínios acima referidos ficam sob a alçada dos dois tratados. Assim, no que respeita ao domínio da segurança, a PESC e a PCSD (Política Comum de Segurança e Defesa) mantêm-se no Tratado da União Europeia (TUE), enquanto que a CoPoJuP é transferida para o TFUE. Finalmente, a criação dos postos de presidente do Conselho Europeu e alto-representante, bem como a extensão do período das presidências rotativas (dezoito meses), contribuirão para a coordenação interinstitucional e interpolíticas em contexto de maior continuidade. A natureza inovadora da fórmula associada à complexidade institucional da UE e à ausência de uma clara divisão de competências poderão todavia gerar, pelo menos numa primeira fase de *learning by doing*, «conflitos de papéis entre o Presidente do Conselho Europeu e o Alto-Representante»²⁹.

PESC/PCSD

A herdada preocupação com a coerência do actor internacional justifica o texto definidor dos princípios e objectivos da acção externa da União³⁰ que conecta os dois tratados (TUE e TFUE). Salvaguardada a natureza intergovernamental da PESC, foi esta a fórmula encontrada para promover a unidade (princípios e objectivos) na diversidade (das políticas). A principal alteração no domínio da PESC é a criação do cargo de «Alto-Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança», mandatário do Conselho para a PESC e, simultaneamente, vice-presidente da Comissão para as relações externas, a quem compete presidir ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, conduzir a política

externa e a política de defesa comum e representar a União na cena internacional, no que se refere à PESC. De referir que, no caso de aprovação de uma posição comum da UE sobre «um tema da ordem que conste da ordem de trabalhos do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os estados-membros que nele têm assento solicitam que o Alto-Representante seja convidado a apresentar a posição da União» (artigo 34.º do TUE). O alto-representante será apoiado pelo novo serviço diplomático – Serviço Europeu para a Acção Externa (n.º 3 do artigo 27.º do TUE)³¹ – composto por funcionários do Conselho, da Comissão e dos estados-membros, que, ao superar a antiga estrutura dual do primeiro e segundo pilares, contribuirá para a coerência e a visibilidade externas da UE, contrariando as «diplomacias» paralelas, e, por vezes, conflituantes, da Comissão e do Conselho.

Na linha de revisões anteriores, o tratado confirma a extensão controlada do voto por maioria no Conselho, doravante também aplicável à aprovação de propostas apresentadas pelo alto-representante (n.º 2 do artigo 31.º do TUE) com a possibilidade de alargar o uso do mesmo (n.º 3 do artigo 31.º do TUE).

A ambiguidade construtiva, que se afigura já como uma tendência do processo de integração europeia, explica leituras sobre o tratado de sinal contrário e esforços matizadores dos opostos:

«estas [as condições da PESC no Tratado de Lisboa] podem ser interpretadas como um grande passo em direcção à formação de um actor internacional mais reforçado, coerente e efectivo, provido de mais elementos supranacionais; mas também podem ser vistas como representantes de uma versão mais refinada do “rationalised intergovernmentalism”. Depois de uma análise profunda às ideias e normas contidas no novo tratado, instituições e instrumentos, os autores encontram mais factos para a segunda interpretação mas simultaneamente para traçar uma “ratched fusion” enquanto terceira explicação alternativa.»³²

A PESD, agora designada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), é ilustrativa do terceto antes referido: continuidade no essencial, consagração *de jure* de situações de facto e inovação controlada. A continuidade traduz-se na natureza intergovernamental da política bem como na reafirmação da PCSD como parte integrante da PESC e da vontade de edificar «uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum» (n.º 1 do artigo 24.º do TUE).

O alargamento das missões «Petersberg», antecipado pelo Conselho Europeu de Tessalónica, pelo Objectivo Global (*Headline Goal*) 2010 e pela Estratégia Europeia de Segurança, é dotado de base jurídica³³, bem como a «cláusula de solidariedade» em caso de ataque terrorista ou catástrofe natural ou de origem humana (artigo 222.º do TFUE) que prevê a utilização de «todos os instrumentos ao dispor da União, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros». A Agência Europeia de

Defesa, estabelecida em 2004 pelo Conselho³⁶, passa a integrar formalmente o quadro legal da PCSD (artigos 42.º, n.º 3, e 45.º do TUE).

Três elementos inovadores merecem destaque. Antes de mais, a flexibilização da cooperação no domínio da defesa através de três modalidades: cooperação estruturada permanente³⁵ aberta aos estados que cumpram «critérios mais elevados»³⁶, tendo em vista a participação nos principais programas europeus de equipamento, a organização de forças multinacionais, o fornecimento de unidades de combate disponíveis para acção imediata; cooperação reforçada entre o mínimo de nove estados; uma cooperação *ad hoc* através da delegação de uma missão específica num grupo de estados (n.º 5 do artigo 42.º, artigo 44.º do TUE) que, segundo Gerrard Quille³⁷, poderá tomar a forma de uma força multinacional ou de um *Battlegroup*. Também a este nível a dualidade de efeitos é possível: se, por um lado, são criadas condições facilitadoras do desenvolvimento da cooperação europeia no sensível domínio da defesa, por outro, a implementação, designadamente de uma cooperação estruturada permanente entre os grandes países (Defesa G6³⁸), poderá resultar numa «Europa a duas velocidades».

A segunda novidade é a «cláusula de defesa mútua», que vincula os estados a prestar auxílio e assistência a um Estado-membro que seja alvo de agressão armada no seu território (n.º 7 do artigo 42.º do TUE). No entanto, e em consonância com a natureza «civilista» da UE, e diferentemente da cláusula de defesa da NATO, não especifica o recurso à força armada.

Por último, de referir a agilização da tomada de decisão, através da introdução da maioria qualificada (estabelecimento da cooperação estruturada permanente), bem como do financiamento de missões, graças ao estabelecimento de procedimentos que garantam o rápido acesso ao orçamento comunitário³⁹ e à criação de um fundo constituído por contribuições dos estados⁴⁰ para financiar actividades preparatórias de missões que não sejam

imputadas ao orçamento da União (n.º 3 do artigo 41.º do TUE).

O dinamismo da jovem PESD/PCSD pode ser lido como «uma maior vontade dos estados-membros em desenvolver um ramo militar na UE»⁴¹. De notar, todavia, que o desenvolvimento desta terá lugar no (controlado) enquadramento da cooperação intergovernamental; a NATO permanece como «fundamento da defesa colectiva» (dos estados que nela participam) e «a instância apropriada para a concretizar» (n.º 7 do artigo 42.º do TUE). Acresce ainda que as conhecidas limitações em termos de recursos, bem como a confirmada tendência para o domínio de missões civis, condicionarão o progresso da componente militar.

Finalmente, o alargamento e a diversificação das missões, bem como o crescente número de missões mistas (civis/militares), tornarão mais premente a necessidade de coerência do actor compreensivo de segurança.

AS CONHECIDAS LIMITAÇÕES EM TERMOS DE RECURSOS, BEM COMO A CONFIRMADA TENDÊNCIA PARA O PREDOMÍNIO DE MISSÕES CIVIS, CONDICIONARÃO O PROGRESSO DA COMPONENTE MILITAR.

As matérias relativas à «segurança interna», antes sob a alçada do terceiro pilar, foram transferidas para o TFUE e reunidas no título IV, dedicado ao «Espaço de liberdade, segurança e justiça» (ELS)⁴², constituindo uma das onze áreas de competência partilhada⁴³.

A «comunitarização» do terceiro pilar é considerada como uma das alterações mais inovadoras do tratado⁴⁴: adopção de regulamentos, directivas e decisões, de acordo com o método comunitário (co-decisão e por maioria qualificada, com base em propostas da Comissão); controlo da implementação das normas pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça; representação da UE pela Comissão nas relações e negociações internacionais. Esta alteração pode ser explicada pelo efeito compensatório da abertura de mercado, que já tinha estado na origem da formalização da cooperação JAI pelo Tratado de Maastricht, intensificado no pós-II de Setembro.

De notar, no entanto, que estamos perante uma comunitarização *sui generis*, remanescendo nuvens de intergovernamentalidade: o direito de iniciativa não é atribuído exclusivamente à Comissão, podendo um quarto dos estados-membros avançar com uma proposta legislativa (artigo 76.º da TFUE); uma excepção ao controlo judiciário está consagrada no artigo 276.º da TFUE; o voto por unanimidade no Conselho e o procedimento consultivo são aplicáveis a certas matérias⁴⁵; «as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional» são definidas pelo Conselho Europeu (artigo 68.º do TFUE); a possibilidade de *opt-out*⁴⁶ e de «travão de emergência» (n.º 3 do artigo 82.º) é introduzida pelo TFUE.

A reunião das matérias relativas à «segurança interna» e à imigração e asilo num mesmo título (título V, TFUE), retomando o modelo de Maastricht⁴⁷, doravante num enquadramento comunitarizado, confirma um movimento securitarizador (negativo) apenas (formalmente) interrompido pelo Tratado de Amesterdão. Este movimento é reforçado pela lógica de segurança das fronteiras externas como o comprovam dois dos objectivos enunciados para as políticas: «assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas»; «introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas» (n.º 1 do artigo 77.º do TFUE)⁴⁸.

Com vista a reforçar a cooperação operacional no domínio da «segurança interna», é criado, no seio do Conselho, um Comité Permanente de Segurança Interna (COSI) «a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna» (artigo 71.º do TFUE). Esta inovação orgânica, prevista pelo Tratado Constitucional, foi justificada pela necessidade de contrariar o défice de eficiência e transparência da cooperação operacional tornada mais urgente no âmbito da luta antiterrorista. Subjacente à proposta inicial da nova estrutura esteve, por um lado, o princípio da clara separação entre tarefas legislativas e tarefas operacionais⁴⁹ e, por outro, a superação da pilarização da «segurança interna»⁵⁰.

No quadro do novo programa plurianual do ELSJ (Programa de Estocolmo), aprovado pelo Conselho Europeu, uma das tarefas prioritárias do novo organismo será a elaboração, acompanhamento e implementação de uma estratégia global de segurança interna:

«[O] terrorismo e o crime organizado, o tráfico de droga, a corrupção, o tráfico de seres humanos, o contrabando de pessoas e o tráfico de armas, entre outros, continuam a ameaçar a segurança interna da UE. A propagação da criminalidade transfronteiras tornou-se um desafio urgente que exige uma resposta clara e global.»

A Estratégia de Segurança Interna «deverá ter também em conta a Estratégia de Segurança Externa», dada «a inter-relação existente entre a segurança interna e a dimensão externa das ameaças»⁵¹. Superada a resistência britânica, o TL prevê ainda a possibilidade de estabelecer uma Procuradoria Europeia (artigo 86.º do TFUE) para combater crimes que afectem os interesses financeiros da União.

SEGURANÇA OU SEGURANÇAS?

A análise dos tratados originários e de revisão comprova a expansão do uso do termo «segurança» bem como a diversificação de conteúdos do mesmo. Na esteira do Tratado de Maastricht, o termo surge associado às relações externas da União e à cooperação nos domínios da «segurança interna». Diferentemente das versões precedentes do TUE, é, pela primeira vez, utilizada, a terminologia «segurança nacional» inesperadamente associada à segurança interna, ficando o leitor com uma dúvida metódica relativamente à diferença conceptual (não esclarecida pelo legislador) entre ambas. Nas versões anteriores, «segurança interna» reportava-se à segurança interna dos estados-membros⁵². Com a criação do COSI, é acentuada a dimensão colectiva da «segurança interna» no espaço comum. A explicação para a diversificação terminológica consta de um relatório parlamentar britânico:

«A 12 de Julho de 2007 o Sr. Murphy falou a este Comité sobre o Conselho Europeu de Junho de 2007. Discutindo a distinção entre segurança nacional e segurança interna, referiu que a última esteve anteriormente em uso, mas, na sua opinião, foi palco de falta de entendimento desde que começou a ser descrita como “diferentes, mas não duas coisas mutuamente exclusivas”. A segurança interna era a segurança interna dos estados-membros, mas também a segurança interna dentro da União Europeia, e pretendia-se retirar a possibilidade de falta de entendimento, daí agora se utilizar a descrição de segurança nacional sendo, pela primeira vez, explícito neste Tratado.»⁵³

O TL confirma ainda a tendência geral para a abordagem compreensiva plasmada na Estratégia Europeia de Segurança, ao considerar as áreas da energia⁵⁴ e saúde pública⁵⁵.

*Security for whom?*⁵⁶ O TL é fiel à tríade herdada: a segurança da União e a segurança internacional, associadas à dimensão externa (PESC/PCSD), a segurança dos povos/cidadãos no ELSJ. De notar ainda a introdução, patrocinada por Sarkozy, do objectivo de contribuir para a segurança dos cidadãos europeus associado às relações externas.

«Esta alteração pode ser interpretada de várias formas. “Protecção dos cidadãos” no contexto das relações da UE com o mundo inteiro pode referir-se à protecção consular dos cidadãos da UE ou à sua protecção contra o terrorismo, desastres ou conflitos. Contudo, nas vésperas da Cimeira, Paris tornou claro que tomava isto como uma referência à protecção contra as ameaças da globalização.»⁵⁷

Security of what values? A União propõe-se salvaguardar os seus valores, interesses, independência, integridade e identidade europeia. O acervo valorativo, «inspirado no património cultural, religioso e humanista da Europa», é reafirmado no Preâmbulo – «liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais e do Estado de direito» – e no artigo 3.º do TUE –

«a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a protecção dos direitos do Homem, em especial os da criança, [...] a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas».

Security from what threats? O TFUE especifica aquelas que decorrem da criminalidade – «terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafacção de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada». O capítulo do TUE dedicado à PESC/PCSD é, no entanto, omissivo, referindo genericamente o contributo da UE para «a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional». De notar que a especificação, ausente no instrumento jurídico, é constante de um documento político – a Estratégia Europeia de Segurança.

Security by what means? A UE dispõe de uma panóplia diversificada de meios, cumprindo o critério da *actorness* relativo às capacidades⁵⁸. O TL não só formaliza e melhora meios existentes como também introduz instrumentos inovadores. No entanto, em termos políticos (*polícies*) e orgânicos continuam a obedecer à lógica vestefaliana da separação entre segurança externa e segurança interna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tratado reformador, tal como os que o precederam, resulta de um compromisso de diferentes perspectivas sobre o processo de integração europeia, bem como da histórica

tensão entre solidariedade colectiva e soberanismo estadual, o que explica a(s) ambiguidade(s) construtiva(s). O alcance da reforma será testado na respectiva implementação sempre dependente da dinâmica institucional comunitária e, sobretudo, da vontade política dos estados-membros, facilitadas (ou não) pelo ambiente internacional (oportunidade).

As alterações enunciadas no presente artigo constituem «pequenos grandes» passos facilitadores da actuação compreensiva da UE no domínio da segurança. No entanto, as idiossincrasias intergovernamentalistas (decisões do Conselho por unanimidade, travões de emergência, *opt-outs*...) permanecem e, quando aplicadas, poderão pôr em causa a eficácia do actor.

O actor europeu reproduziu o modelo vestefaliano assente na separação entre as dimensões interna e externa da segurança, formalizada através da estrutura em pilares. A complexidade crescente dos desafios securitários exigiu, na década de 1990, a interpillarização e, no pós-pós-Guerra Fria, a transpillarização. Estes desenvolvimentos confirmaram a UE como um actor de segurança compreensivo e multifuncional e, por isso, intensificaram o imperativo da coerência. A questão da coerência surge inicialmente associada à *international actorness* da União. Pesem embora a transpillarização *de facto* no domínio da segurança e a afirmação, recorrente nos documentos oficiais, do nexó entre as componentes externa e interna da segurança, a questão da coerência da *security actorness* não é editada de forma explícita pelo tratado. E se, por um lado, o «fim» dos pilares potencia a coordenação interpolíticas, por outro, a pilarização encoberta associada à comunitarização, ainda que *sui generis*, da CoPoJuP, poderá contribuir para o progresso diferenciado relativamente à PESC/PCSD, em detrimento da coerência do actor de segurança. Ficou assim por construir a ponte entre as dimensões externa e interna da segurança.

Assumindo o gradualismo monnetiano, um primeiro contributo para superar esse *missing link* poderia ter sido a definição de objectivos e princípios comuns e a criação de um comité transversal e interinstitucional em matéria de segurança. Assumindo o pragmatismo também monnetiano (sensibilidade soberanista em matérias de segurança, defesa colectiva pela NATO, segurança interna *strictu sensu* e ordem pública pelo Estado) combinado com os princípios da especialização e das vantagens comparativas da teoria do comércio internacional, importaria reflectir sobre o benefício da UE em potenciar a coerência do actor de segurança multifuncional e pós-vestefaliano, colocando-a ao serviço da prevenção de conflitos, do *peace-building* e da segurança transnacional. RI

* A autora agradece o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projecto «A Coordenação Europeia Multinível no Combate ao Terrorismo Transnacional: Os Casos de Portugal e Espanha» [PTDC/CP/04365/2006].

1 SOLANA, Javier – «Global challenges for the European Union's Common Foreign and Security Policy», comunicação proferida na inauguração da Academia Diplomática do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da Polónia, Varsóvia, 16 de Outubro de 2002; conferência de imprensa na Cimeira Informal da UE em Hampton Court, 27 de Outubro de 2005; comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu de Junho de 2006 – «Europe in the world – Some practical proposals for greater coherence, effectiveness and visibility» [COM (2006) 278], Bruxelas, 2006; SOLANA, Javier – «Europe's answers to the global challenges», discurso proferido na Universidade de Copenhaga, 8 de Setembro de 2006; COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – Declaração por ocasião do 50.º aniversário da assinatura dos tratados de Roma, Berlim, 25 de Março de 2007; comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, Conselho, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões – «The European interest: succeeding in the age of globalisation: contribution of the Commission to the October meeting of heads of state and government» [COM (2007) 581], Bruxelas, 2007; comunicado de imprensa da Presidência sobre o Conselho Europeu Informal [de Lisboa], Lisboa, 19 de Outubro de 2007; FOREIGN COMMONWEALTH OFFICE – «Global Europe: meeting the economic and security challenges», 2007; CONSELHO EUROPEU DE BRUXELAS – «Declaration on globalisation [annex]», 13 e 14 de Dezembro de 2007. Conclusões da Presidência, Bruxelas, 2007.

2 BURGESS, J. Peter – «There is no European security, only European securities». In *Cooperation and Conflict*, 44, 2009, p. 315. Cf. também: «The world faces traditional and non-traditional security fears. Many of our countries are targets of terrorism, which eight years on from Sept. 11, 2001, we must recognize is down, but by no means out. There are fragile states to contend with as well as the dangers of the proliferation of weapons of mass destruction, authoritarian regimes, and the threat of extremism. Globalization has also thrown up non-traditional security challenges with no respect for national frontiers. Global pandemics can spread faster; a lack of secure and sustainable energy could push us into a world-wide recession; and climate change, beyond its environmental consequences, could have serious geopolitical and social repercussions» [BARROSO, Durão – «Europe's rising global role». Project Syndicate, 2009. Disponível em <http://www.project-syndicate.org/commentary/barroso3>].

3 Neste artigo, serão utilizadas as «Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – Versão consolidada do Tratado da União Europeia – Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – Protocolos – Anexos – Declarações anexadas à Acta Final da Conferência Intergovernamental que aprovou o Tratado de Lisboa – Quadros de correspondência». *Jornal Oficial*, N.º C 115, 9 de Maio de 2008. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:PT:HTML>

4 Ilustrativa desta ligação é a obra colectiva editada por VASCONCELOS, Álvaro de – *What Ambitions for European Defence in 2020?*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2009. Disponível em: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf

5 C. Bretherton e J. Vogler propõem três elementos conceptuais definidores da (*international*) *actorness*: presença – «ability of the EU, by virtue of its existence, to exert influence externally, to shape perceptions, expectations and behaviour of others»; oportunidade – «factors in the external environment of ideas and events that constrain or enable actorness»; capacidade – «the availability of policy instruments and understandings about the Union's ability to utilize these instruments, in response to opportunity and/ or to capitalize on presence» (BRETHERTON, C., e VOGLER, J. – *The European Union as a Global Actor*. Londres: Routledge, 2007).

6 A matriz conceptual no domínio da segurança foi construída pelo e para o actor estadual (veja-se, designadamente, a separação teórica, política e operacional, entre segurança interna e segurança externa). Essa matriz evidencia os seus limites face à expansão e intensificação dos desafios transnacionais à segurança, ao alargamento e aprofundamento do conceito no domínio das relações internacionais [BRANDÃO, Ana Paula – «Segurança: um conceito contestado em debate». In MOREIRA, Adriano (ed.) – *Informações e Segurança – Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio, 2004, pp. 37-55], às dinâmicas de externalização da segurança interna e à emergência de «providenciadores» de segurança não estaduais. A utilização das aspas justifica-se porque o termo «segurança interna», historicamente associado ao terceiro pilar, reporta-se, em rigor, à segurança transnacional. De notar, adicionalmente, que na luta contra as ameaças transnacionais a UE adoptou, com particular incidência no pós-11 de Setembro, uma abordagem transpilares, com recurso a instrumentos não apenas do referido terceiro pilar, como também do primeiro e segundo pilares.

7 MITSILEGAS, Valsamis, et al. – *The European Union and Internal Security:*

Guardian of the People? Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003.

8 Cf. «European Commission checklist for root-causes of conflict/early warning indicators». Disponível em: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/conflict_prevention/docs/cp_guide_en.pdf

9 Cf. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – «Preventive diplomacy, conflict resolution and peacekeeping in Africa», Dezembro de 1995; COMISSÃO EUROPEIA – «The EU and the issue of conflict in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond», 1996; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – «The role of development co-operation in strengthening peace-building, conflict prevention and resolution», 1998.

10 KIRCHNER, Emil, e STERLING, James – *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press 2007.

11 SMITH, Michael E. – *Europe's Foreign and Security Policy: the Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 7.

12 ADLER, Emanuel, e BARNETT, Michael – «Security communities in theoretical perspective». In *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 3.

13 Karl Deutsch citado por ADLER, Emanuel, e BARNETT, Michael – «Security communities in theoretical perspective».

14 WEAVER, Ole – «Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war community». In *Ibidem*, p. 6.

15 Um dos elementos definidores da *actorness* é a oportunidade (cf. nota 5).

16 De notar que o título VI do Tratado de Maastricht continha as disposições relativas à «Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos» (política de asilo, política de imigração, cooperação aduaneira,...) não se restringindo à cooperação policial e judiciária em matéria penal.

17 O Tratado de Amesterdão restringiu o terceiro pilar à cooperação policial e judiciária em matéria penal, transferindo as restantes matérias para o primeiro pilar [título IV do TCE: «Vistos, Asilo, Imigração e outras Políticas relativas à Livre Circulação de Pessoas»].

18 «Conclusões e Plano de Acção do Conselho Europeu extraordinário de 21 de Setembro de 2001». Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/concl-bxl.pl.pdf

19 «Estratégia Antiterrorista da União Europeia» [doc. 14469/4/05 REV 4]. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/05/st14/st14469-re04.pt05.pdf>. Aprovada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2005.

- 20 «Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança», 2003. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>. «Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança», 2008. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf
- 21 JOENNIEMI, Pertti – «Towards a European Union of post-security?». In *Cooperation and Conflict*. Vol. 42, N.º 1, 2007, p. 136.
- 22 «Tratado de Lisboa – Portugal 2007». Disponível em: http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/4B70DC8C-B9EF-4352-A48B-4CF2F01DC31/0/20071228Brochuras_PM.pdf
- 23 Acrónimo adoptado in GORJÃO-HENRIQUES, Miguel – *Direito Comunitário*. Coimbra: Almedina, 2007.
- 24 «A União tem personalidade jurídica» [artigo 47.º-A do TUE]. A União Europeia substituiu-se à Comunidade Europeia pelo que deixará de ser utilizada a terminologia de «Comunidade»/ «Comunidade Europeia»/«Comunidades».
- 25 PARLAMENTO DO REINO UNIDO – «European Union Committee 10th Report of Session 2007-08 The Treaty of Lisbon: an Impact Assessment Volume I: Report», 2008. Disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lddeucom/62/62.pdf>
- 26 «A política externa e de segurança comum está sujeita a regras e procedimentos específicos. É definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade, salvo disposição em contrário dos Tratados. Fica excluída a adopção de actos legislativos. Esta política é executada pelo Alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelos Estados-Membros, nos termos dos Tratados. Os papéis específicos que cabem ao Parlamento Europeu e à Comissão neste domínio são definidos pelos Tratados. O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito a estas disposições, com excepção da competência para verificar a observância do artigo 40.º do presente Tratado e fiscalizar a legalidade de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia» [n.º 1 do artigo 24.º do TUE].
- 27 DAGHAN, Sophie – «The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP». In *European Security Review*. 37, 2008. Disponível em: http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_150_esr37tol-mar08.pdf
- 28 Cf. WESSELS, Wolfgang, e FRANZISKA, Bopp – «The institutional architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?», 2008, p. 2. Disponível em: http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_Institutional_Architecture_of_CFSP_after_the_Lisbon_Treaty.pdf
- 29 QUILLÉ, Gerrard – «The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP». Bruxelas: Parlamento Europeu, 2008. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2008/feb/ep-esdp-lisbon-study.pdf>
- 30 Cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 21.º do TUE [título V, «Disposições gerais relativas à acção externa da União e disposições específicas relativas à Política Externa e de Segurança Comum»]; artigo 205.º do TFUE [parte V, «A Acção Externa da União»], título I «Disposições gerais relativas à acção externa da União».
- 31 Catherine Ashton deverá submeter uma proposta relativa à organização e funcionamento do novo serviço até ao final de Abril de 2010 [cf. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – «Presidency Report to the European Council on the European External Action Service» [Doc. 14930/09], 2009. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14930.en09.pdf>], tendo criado para o efeito um grupo de alto nível constituído por 13 personalidades [RETTMAN, Andrew – «EU mandarins drafting blueprint for diplomatic corps». In *EUobserver*, 2010. Disponível em: <http://euobserver.com/18/29315>].
- 32 WESSELS, Wolfgang, e FRANZISKA, Bopp – «The institutional architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?».».
- 33 Artigo 43.º do TUE: «as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território.»
- 34 Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia.
- 35 Cf. n.º 6 do artigo 42.º e artigo 46.º do TUE. Na reunião informal dos directores de Política de Defesa, que teve lugar nos dias 19 e 20 de Janeiro em Madrid, foram apresentados os objectivos da presidência espanhola em matéria de defesa e debatidas questões relativas à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, iniciando-se, conforme anunciado por Carme Chacón, o debate sobre a CoopEstPerm [GOVERNO DE ESPANHA – «Informal meeting of EU Defence directors», 2010. Disponível em: http://www.la-moncloa.es/IDIOMAS/9/ActualidadHome/2009-2/19012010_
- DefencePolicy_DirGrales_EU_Meeting.html]. A reunião teve por objectivo preparar a reunião informal dos ministros da Defesa que se realiza no dia 24 de Fevereiro.
- 36 Cf. Protocolo n.º 10 anexo ao tratado («Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente estabelecida no artigo 42.º do Tratado da União Europeia»).
- 37 Cf. nota 25.
- 38 «La défense commune n'avancera qu'autour d'un noyau dur de "coopération renforcée", un G6 composé des nations principales: France, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie et Pologne, les autres pouvant rejoindre le groupe "pionnier" à tout moment» [LELLOUCHE, Pierre – «8 propositions pour donner à l'Union une défense commune». In *Le Figaro*. 31 de Janeiro de 2008. Disponível em: <http://www.lefigaro.fr/debats/2008/01/31/01005-20080131ARTFIG00515-propositions-pour-donner-a-l-union-une-defen-se-commune.php>].
- 39 De acordo com o n.º 3 do artigo 41.º do TUE, «[O] Conselho adopta uma decisão que estabelece os procedimentos específicos para garantir o rápido acesso às dotações do orçamento da União destinadas ao financiamento urgente de iniciativas no âmbito da política externa e de segurança comum, nomeadamente às actividades preparatórias das missões referidas no n.º 1 do artigo 42.º e no artigo 43.º. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.»
- 40 Semelhante ao mecanismo Athena [Decisão 2004/197/PESC do Conselho, de 23 de Fevereiro de 2004; última revisão Decisão 2008/975/PESC do Conselho, de 18 de Dezembro de 2008] destinado à administração dos custos comuns de operações com implicações militares ou no domínio da defesa.
- 41 DAGHAN, Sophie – «The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP».
- 42 O título V [«O espaço de liberdade, segurança e justiça»] substituiu o antigo título VI do TCE [«Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas»]. Além dos capítulos «Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração» [capítulo 2] e «Cooperação judiciária em matéria civil» [capítulo 3], passa a integrar os capítulos 4 [«Cooperação judiciária em matéria penal»] e 5 [«Cooperação policial»].
- 43 Mercado interno; política social, no que se refere aos aspectos definidos no tratado; coesão económica, social e territorial; agricultura e pescas, com excepção da conservação dos recursos biológicos do mar; ambiente; defesa dos consumidores; transportes; redes transeuropeias; energia; espaço de liberdade, segurança e justiça; problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública, no que se refere aos aspectos definidos no tratado [artigo 4.º do TFUE].

44 De acordo com o artigo 10.º do Protocolo n.º 36 relativo às disposições transitórias, os plenos poderes da Comissão e do Tribunal de Justiça só serão aplicáveis cinco anos após a entrada em vigor do TL (Dezembro de 2014).

45 Cooperação policial operacional (n.º 3 do artigo 87.º do TFUE), passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência (n.º 3 do artigo 77.º do TFUE), estabelecimento da Procuradoria Europeia (n.º 1 do artigo 86.º do TFUE).

46 Cf. Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca. «While the Lisbon Treaty, for the vast majority of Member States, has the effect of “homogenising” a communitarised Area of Freedom, Security and Justice, the position of the other Member States, is made only more anomalous» (DONNELLY, Brendan – «Justice and home affairs in the Lisbon Treaty: a constitutionalising clarification?». In *Eipascope*. 2008 1, p. 22. Disponível em: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509184107_SCOPE2008-1-4_BrendanDonnelly.pdf).

47 Cf. BRANDÃO, Ana Paula – «Migração internacional na União Europeia: da politização à securitarização». In *Lusíada*. 6/8, 2007, pp. 57-86.

48 O tratado introduz o conceito amplo de «sistema de gestão integrada das fronteiras externas», definido pelo Conselho JAI em Dezembro de 2006: «Frontex promotes a pan European model of Integrated Border Security, which consists not only of border controls but also other important elements. The first tier of the model is formed by exchange of information and cooperation between Member States, immigration and repatriation. The second tier is represented by border and customs control including surveillance, border checks and risk analysis. The third tier is linked with cooperation with border guards, customs and police authorities in neighbouring countries. The fourth tier is connected with cooperation with third countries including

common activities» (FRONTEX – «Origins». Disponível em: http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/). A segurança das fronteiras externas está historicamente associada à realização do mercado interno (cf. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – «Completing the internal market: an area without internal frontiers» [COM (88) 350], 1988; «Communication of the Commission to the Council on the abolition of controls of persons at intra-community borders» [COM (1988) 640 final, 1988]. O Tratado de Amesterdão atribuiu, pela primeira vez, à Comunidade Europeia [1.º pilar] poderes para regular as fronteiras externas [artigos 62.º e 66.º do TCE]. Em 2001, a proposta de criação de uma «European Border Police», apresentada pela Alemanha, França, Itália, Espanha e Bélgica, foi mal acolhida pelo Reino Unido e outros estados. No ano seguinte, a Comissão elaborou a comunicação «Rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos estados-membros da União Europeia» [COM (2002) 233]. Em 2005, entrou em funcionamento a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas – FRONTEX [Regulamento (CE) n.º 2004/2007], que operacionalizou «o conceito europeu de gestão integrada das fronteiras» [«Frontex – Work Programme 2009». Disponível em: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/programme_of_work_2009_final.pdf].

49 Cf. BUNYAN, Tom – «The creation of an EU Interior ministry – for the maintenance of law and order, internal security and borders», 2003. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/TBART.pdf>

50 «abolishing the pillars enables all the authorities concerned with “internal security” to be covered for the first time, not merely police forces but also those responsible for customs and civil protection. The abolition of the pillars in this way will be welcomed by all practitioners who stress that cooperation must cover a broader field than merely police aspects in order to ensure internal security. The consequences of the 11 September attacks

have shown the importance of mobilising all services and of cooperation between disciplines» [EUROPEAN CONVENTION, SECRETARIAT – «Cover note – Area of freedom, security and justice». Document CONV 614/03, 2003. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2003/mar/conv00614.en03.pdf>].

51 CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA – «Nota da Presidência para Conselho (Assuntos Gerais)/Conselho Europeu: Programa de Estocolmo – uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos» [Documento 17024/09], 2009: 36. Disponível em: http://www.dgai.mai.gov.pt/cms/files/conteudos/stEstocolmo%2017024_pt09.pdf

52 «O presente Título não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna» (n.º 2 do artigo K.2. do Tratado de Maastricht; artigo 33.º do Tratado de Amesterdão).

53 PARLAMENTO DO REINO UNIDO – «European Union Committee 10th Report of Session 2007-08 The Treaty of Lisbon: an Impact Assessment Volume I: Report», p. 158.

54 «segurança do aprovisionamento energético da União» [alínea b] do n.º 1 do artigo 194.º do TFUE).

55 «Problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública» (n.º 2 do artigo 4.º do TFUE); «vigilância das ameaças graves para a saúde com dimensão transfronteiriça, o alerta em caso de tais ameaças e o combate contra as mesmas» (n.º 1 do artigo 168.º do TFUE).

56 Cf. matriz de BALDWIN, David – «The concept of security». In *Review of International Studies*. N.º 23, 1997, pp. 5-26.

57 ZULEEG, Fabian – «Business implications of the Lisbon Treaty». In *The People's Project? The New EU Treaty and the Prospects for Future Integration, Challenge Europe*. N.º 17, 2007. Disponível em: <http://www.epc.eu/PDF/CE17.pdf>

58 Cf. nota 4.