

SEGURANÇA PARTILHADA: LIMITES DA CLÁUSULA DE DEFESA MÚTUA*

Ani Davidova

Mestre em Segurança e Justiça, pela Universidade Lusíada de Lisboa

Email: abdavidova@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3433-6157

DOI: <https://doi.org/10.34628/b4ww-tq32>

Recebido: 13.12.2021

Aprovado: 14.04.2022

* Artigo elaborado no âmbito da Unidade Curricular Direito e Segurança, lecionada pelo Prof. José Lucas Cardoso, do Mestrado em Segurança e Justiça, pela Universidade Lusíada de Lisboa, no ano letivo 2020/2021.

Resumo: O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, introduz um conjunto de alterações específicas relativamente à Política Externa e de Segurança Comum. Por um lado, a mudança de designação de Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa reforça que os Estados-membros têm interesses comuns de segurança e defesa e procuram desenvolvê-los em conjunto. Paralelamente, observou-se a introdução de duas importantes cláusulas de solidariedade em matéria de segurança e defesa: a cláusula de mútua defesa, que consubstancia o compromisso político de ajuda mútua na defesa do território; e a cláusula de solidariedade, válida em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo Homem, bem como em caso de atentados terroristas.

Numa conjuntura de segurança marcada pelo surgimento de novas ameaças, de cariz transnacional e assimétrico, a União tem demonstrado flexibilidade para adotar estratégias de segurança baseadas nos princípios em que se baseia, isto é, de solidariedade entre os seus Estados-membros. De facto, as Estratégias de segurança que tem vindo a adotar desde 2003 permitem observar a assunção de que nenhum Estado é capaz de fazer face aos problemas complexos da atualidade autonomamente. O principal objetivo deste artigo é, neste sentido, analisar as limitações que se colocam à aplicação efetiva da cláusula de defesa mútua, enquadrada como instrumento legal à disposição dos Estados-membros através do artigo 42.º, n.º7 do Tratado da União Europeia. A invocação da cláusula, pela primeira e única vez, pela França em 2015, proporciona-nos um ponto de referência importante para a análise do modo como foi aplicada.

As principais conclusões do trabalho permitem aferir que a flexibilidade que caracteriza a base legal da cláusula de defesa mútua constitui um obstáculo para a inequívoca definição dos parâmetros de licitude do recurso ao uso da força pelos EM. Com efeito, a sua

plena aplicação implica a concretização jurídica e operacional da cláusula de defesa mútua, no sentido de aprovar uma estrutura legal que enquadre os mecanismos práticos e instrumentos jurídicos que devem orientar a atuação dos EM, mas também das instituições pertinentes.

Palavras-chave: Cláusula de defesa mútua; Segurança coletiva; Solidariedade; Tratado de Lisboa; União Europeia.

Abstract: There's a growing challenge within human resources in relation to the increasing internal and external demands upon organizations. Accordingly, professional development must promote the integration of new workers from the moment they begin their role in an organization, as this first impression is critical and will define the rest of their professional careers.

The Public Security Police, being an institution that develops its assets, cannot neglect an officer's early integration because the patterns of police actions are increasingly scanned by external entities as well as by society itself. A police officer today needs to meet high standards and, due to this, there must be a demanding and properly structured training process. Police schools should be able to determine the best methods of professional development and keep up with the different adult learning processes, so that they are able to project their strategic policies from the top to the bottom of the hierarchy.

This paper is the result of an analysis of the current police training at the Police Practice School through interviews with high-ranking police officers of Public Security Police who have a deep knowledge of the structure of the Agent Training Class. It also includes a case study of a mentoring program, called Field Training Officer, with interviews with FTOs from different police departments in the American state of Arizona about the importance of the program in the integration of new agents.

It is concluded that there are improvements to be made in the process of integrating the new agents of the Public Security Police, with the general opinion that a properly structured mentoring program, like the FTO, would give added value to new agents' professional development. The Treaty of Lisbon, which entered

into force in 2009, introduces several specific changes regarding the Common Foreign and Security Policy. On the one hand, the change of designation from “European Security and Defence Policy” to “Common Security and Defence Policy” reinforces that Member States have common interests in security and defence and seek to develop them together. At the same time, it introduced two important solidarity clauses on security and defence: (i) the mutual defence clause, which embodies the political commitment to mutual aid regarding the defence of the territory; and (ii) the solidarity clause, valid in the event of natural or man-made disasters, as well as in the event of terrorist attacks.

In a security context marked by the emergence of new threats of a transnational and asymmetric nature the Union has shown flexibility to adopt security strategies based on the principles on which it is based: solidarity among its Member States. In fact, the Security Strategies that the European Union has been adopting since 2003 allow us to observe the assumption that no State is capable of autonomously facing today’s complex problems. In this sense, the main purpose of this paper is to analyse the limitations regarding the effective application of the mutual defence clause, framed as a legal instrument available to Member States through article 42, paragraph 7 of the Treaty on European Union. The invocation of the clause, for the first and only time, by France in 2015, provides us with an important reference point for analysing how it was applied. The main conclusions of the investigation allow us to assert that the flexibility that characterizes the legal basis of the mutual defence clause constitutes an obstacle to the unequivocal definition of the lawfulness parameters of the use of force by Member States. Indeed, its application implies the legal and operational implementation of the mutual defence clause in order to approve a legal framework that encompasses the practical mechanisms and legal instruments that should guide the actions of Member States as well as that of the relevant institutions.

Keywords: Adult learning; Field training officer; Police training; Professional development; Integration.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AR	Alto-Representante
CE	Conselho Europeu
CNU	Carta das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EM	Estados-Membros
EUA	Estados Unidos da América
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	Página
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PE	Parlamento Europeu
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
pp.	Páginas
TAN	Tratado do Atlântico Norte
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TIJ	Tribunal Internacional de Justiça
TUE	Tratado da União Europeia
U.C.	Unidade Curricular
UE	União Europeia

Introdução

A integração Europeia tem na sua génese as componentes de segurança e de defesa – desde a assinatura do Tratado de Bruxelas (1948), que lançou as bases da União da Europa Ocidental, o primeiro e “principal fórum para consulta e diálogo sobre segurança e defesa na Europa” (EEAS, 2016) – e adquirem atualmente cada vez mais importância. Uma vez que os desafios contemporâneos de segurança são, essencialmente desde o colapso do mundo bipolar na década de 1990, multidimensionais e complexos, a UE tem vindo a envolver-se cada vez mais na luta contra as ameaças à segurança global, adquirindo um papel fundamental na manutenção da segurança Europeia.

Numa conjuntura de segurança marcada pelo surgimento de novas ameaças, de cariz transnacional e assimétrico, a União tem procurado definir uma orientação estratégica comum, com vista a harmonização dos interesses estratégicos dos Estados-membros, no que diz respeito à segurança internacional e à componente da defesa comunitária (CdUE, 2003). Paralelamente, demonstra preocupação com a crescente interdependência entre as dimensões interna e externa da segurança, que se traduz essencialmente na construção de um espaço desprovido de fronteiras internas, no qual os cidadãos possam circular livremente e em segurança: o denominado Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. A Estratégia de Segurança Interna (2010) da União prevê, assim, a definição de um modelo de segurança europeu, caracterizado pela cooperação e solidariedade entre os EM. A Estratégia Global da UE e a Estratégia com vista a criação da União da Segurança reforçam, neste sentido, a necessidade de formular uma visão comum e aplicar uma atuação coletiva face às ameaças securitárias, uma vez que constatarem que “a segurança é uma responsabilidade partilhada” (CE, 2020, p. 27).

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, regista um conjunto de alterações específicas relativamente à Política Externa e de Segurança Comum. Por um lado, a mudança de designação de Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa reforça que os Estados-membros têm interesses comuns de segurança e defesa e procuram desenvolvê-los em conjunto. Paralelamente, observou-se a introdução de duas importantes cláusulas de solidariedade em matéria de segurança e defesa: a cláusula de defesa mútua, que consubstancia o compromisso político de ajuda mútua na defesa do território; e a cláusula de solidariedade, válida em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo Homem, bem como em caso de atentados terroristas.

Com base na assunção de que nenhum Estado é capaz de fazer face aos desafios securitários complexos da atualidade de forma isolada, a cláusula de defesa mútua – enquadrada como instrumento legal à disposição dos EM através do artigo 42.º, n.º7 do TUE – tem potencial para se afirmar como um mecanismo que permite enfrentar as ameaças de segurança, de acordo com uma abordagem baseada na solidariedade entre os EM. Contudo, a aplicação prática da cláusula, invocada pela primeira e única vez, pela França em 2015, permite observar algumas insuficiências relativamente ao modo como foi executada. Neste sentido, a questão central que se coloca é: **De que modo a flexibilidade da base legal do artigo 42.º, n.º7 do TUE constitui um obstáculo à aplicação prática dos seus pressupostos?**

Para tal, o artigo segue uma estrutura composta por duas secções. Na primeira secção a análise debruça-se sobre o conceito de *eu-ropeização* da segurança, que caracteriza as estratégias de segurança elaboradas pela UE ao longo das últimas duas décadas. Esta tendência permitirá analisar a crescente interdependência entre as dimensões interna e externa da segurança, numa lógica holística de cooperação entre os EM, com vista o desenvolvimento de uma “União da Segurança genuína e eficaz” (CE, 2020, p. 1). Paralelamente, versa-se sobre as inovações que o Tratado de Lisboa (2009) introduziu no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum da UE.

A segunda secção é dedicada à cláusula de defesa mútua: ao enquadrar a invocação desta disposição pela França em 2015, como

referencial de base, procurar-se-á discorrer sobre as principais implicações que a sua aplicação encerra. Num primeiro momento, são analisados os critérios e requisitos que a invocação da cláusula pressupõe. Posteriormente, exploram-se aquelas que consideramos ser as principais limitações da cláusula de defesa mútua, a saber: (i) a ambiguidade e imprecisão das definições; (ii) o papel reduzido consagrado às instituições europeias; e o potencial de sobreposição com (iii) o artigo 5.º do Tratado da NATO, e com (iv) a cláusula de solidariedade prevista no artigo 222.º do TFUE.

1. A política externa e de segurança da união europeia

“Devemos traduzir os nossos compromissos de assistência mútua e solidariedade em ações e contribuir mais para a segurança coletiva da Europa”

(CE, 2016, p. 16).

A integração Europeia tem na sua génese as componentes de segurança e de defesa: a assinatura do Tratado de Bruxelas (1948), que lançou as bases da União da Europa Ocidental, constitui a primeira experiência de cooperação europeia na área da segurança (Gouveia, 2020). Apesar de a cooperação europeia ter incidido, essencialmente, desde a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, na cooperação económica (Aguiar-Branco, 2005), face à vontade de aumentar a preponderância da Europa face às demais potências, as Comunidades Económicas Europeias evoluíram para dar lugar a uma União de Estados, a uma *Europa dos cidadãos* (Aguiar-Branco, 2005, p. 19), que apesar de contemplar um longo e turbulento processo de integração política, se afigurava como uma vertente crucial. A adoção do Ato Único Europeu (1986) e a criação do Espaço Schengen (1985) contribuíram fortemente para a criação das bases daquilo que viria a ser – a partir de Maastricht, desenvolvido em Amsterdão e aprofundado em Tampere –, um espaço desprovido de fronteiras internas, no qual os cidadãos pudessem circular livremente e em segurança: essencialmente, o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (Gouveia, 2020).

A complexidade e o cariz multidimensional que caracteriza os desafios contemporâneos de segurança é demonstrativo da crescente porosidade das fronteiras externas dos Estados. Essencialmente desde o colapso do mundo bipolar na década de 1990, e desde os ataques terroristas ocorridos a 11 de setembro de 2001 nos EUA, a União tem vindo a envolver-se crescentemente na luta contra as ameaças à segurança global, adquirindo um papel fundamental na manutenção da segurança Europeia.

1.1. As Estratégias de Segurança da União Europeia

Em 2003, o então Alto-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Javier Solana, redigiu um documento intitulado *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. A definição desta orientação estratégica tinha como principal objetivo a harmonização dos interesses estratégicos dos Estados-membros, no que diz respeito à segurança internacional e à componente da defesa comunitária (CdUE, 2003). A EES veio, deste modo, clarificar a “cultura estratégica comunitária” – ou seja, a conceção, a nível social e político, desenvolvida acerca do uso da força (Silveira, 2015, p. 60) – extremamente importante num contexto de envolvimento de múltiplos atores estatais, que por vezes apresentam interesses e prioridades distintas no respeitante à segurança e à defesa. Afirmando o carácter global de segurança da União, a EES enfatizava que esta deveria ser “mais ativa, mais coerente e mais capaz” (CdUE, 2003, p. 13).

Neste sentido, em 2010, o Conselho Europeu viria a adotar a *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia*, que tinha como principal objetivo a construção de um “modelo de segurança europeu”, baseado numa abordagem integrada, caracterizada pela cooperação e solidariedade entre os EM (CdUE, 2010, p. 12). No entanto, e uma vez que a “segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa” (CdUE, 2010, p. 29), a segurança Europeia não se circunscreve apenas ao que acontece dentro das suas fronteiras: antes, centra-se também nas questões transnacionais que emergem fora da sua área direta de influência, mas que têm um potencial impacto negativo para a sua segurança.

Deste modo, com base na assunção de que nenhum Estado é capaz de fazer face aos desafios securitários complexos da atualidade de forma isolada, a Estratégia global para a política externa e de segurança da UE, intitulada *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte*, introduzida em 2016, salienta a necessidade de adotar uma visão comum e de agir coletivamente (CE, 2016). Como refere Frederica Moghereni, a então AR para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança:

“É verdade que os nossos interesses são interesses comuns europeus: a única forma de os defender é por meios igualmente comuns. E é por isso que temos a responsabilidade coletiva de fazer da nossa União uma União mais forte”
(CE, 2016, p. 6).

Com efeito, esta estratégia conferiu à UE a ambição de alcançar uma autonomia estratégica, numa lógica que permitiria à União mais autossuficiência ou, por outras palavras, flexibilidade face às roturas do Sistema Internacional – principalmente num quadro de importância acrescida da Aliança Atlântica –, num contexto internacional cada vez mais polarizado. Neste sentido, pese embora a promoção dos interesses, princípios e valores preconizados pela UE, esta autonomia não significa o esbatimento da cooperação com os parceiros transatlânticos, nomeadamente a NATO – de facto, a própria estratégia sugere o reforço da relação entre ambos, numa lógica de desenvolvimento coordenado de capacidades (CE, 2016). Esta conceção surge, pelo contrário, como reforço da UE enquanto comunidade de segurança, o que lhe possibilitaria desenvolver um “nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras” (CE, 2016, p. 16).

A ambição de uma atuação concertada viria a ser reforçada em 2020, através da publicação da *Estratégia da UE para a União da Segurança*. Evidenciando que “a proteção dos cidadãos não pode ser alcançada através de ações isoladas dos EM” e que “a segurança de um EM depende da segurança de todos” (CE, 2020, p. 1), defende-se a criação de uma União da Segurança genuína e eficaz. As

prioridades estratégicas subjacentes à sua instituição implicariam, assim, (i) um ambiente de segurança a longo prazo; (ii) fazer face à evolução das ameaças; (iii) proteger os europeus do terrorismo e da criminalidade organizada (iv) e um sólido ecossistema de segurança (CE, 2020). Por conseguinte, a mais recente orientação estratégica para a ação externa e de segurança da UE assenta na perceção de que a segurança é uma responsabilidade partilhada.

A análise das várias estratégias de segurança implementadas pela União permitem identificar alguns elementos comuns. Por um lado, todas as estratégias fazem menção à crescente interdependência que caracteriza a segurança interna e a segurança externa. De acordo com Guedes (2015), a *interdependência complexa*¹ advogada por Keohane e Nye (2011) evidencia a indivisibilidade do dualismo interior/exterior da segurança, na medida em que o crescente desenvolvimento de relações multidimensionais entre os Estados, e o consequente surgimento de ameaças transnacionais e complexas promoveu efeitos de *spillover* entre ambas as dimensões. Cha (2000, p. 397) tentou conceptualizar esta dinâmica através do recurso ao termo *segurança interméstica*, um neologismo que consubstancia as dimensões internacional e doméstica da segurança (Marczuk, 2011, p. 79), pela perceção de que “a transnacionalização das ameaças tem esbatido a divisão tradicional entre segurança interna e externa” (Cha, 2000, p. 397). Para a UE, esta tendência assume particular importância, uma vez que a garantia de segurança interna – no âmbito dos territórios que a União, mas também o continente Europeu, compreendem – poderá apenas ser sustentável na medida em que a segurança das suas fronteiras externas, esteja assegurada.

Por outro lado, o terrorismo surge elencado como uma preocupação transversal a todas as estratégias. Por meio da Decisão 2002/475/JHA Conselho da UE, 13 de junho de 2002, o terrorismo foi definido como:

¹ Segundo Keohane e Nye (2011, pp. 20-21), a cooperação entre Estados gera – além criar proximidades e diminuir o conflito – fenómenos de interdependência complexa caracterizados por vastas redes complexas de ligação transnacionais, agendas de política externa comuns e, no limite, o declínio da importância da dimensão do setor militar e do poder coercivo na ordem internacional.

“um ato que, dada a sua natureza ou o seu contexto, possa causar sérios danos a um país ou a uma organização internacional quando cometido com o intuito de intimidar gravemente uma população; obrigar indevidamente autoridades públicas ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato; destabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional”

(CdUE, 2002, artigo 1º).

Deste modo, considerando a expressão devastadora que esta ameaça demonstrou, por diversas vezes, em território europeu, a UE definiu um compromisso estratégico que passa por combater o terrorismo globalmente, no pleno respeito pelos direitos humanos, e por tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça.

Em suma, as estratégias espelham a necessidade de continuar a empregar esforços no sentido de reforçar a cooperação entre os EM, com vista a garantir a integridade territorial dos Estados e a inviolabilidade das suas fronteiras, enquanto princípios norteadores da ordem europeia de segurança (CE, 2016). Retomando a passagem com que iniciamos a presente secção, observa-se uma ambição do sentido de traduzir para a prática os compromissos de solidariedade e de assistência mútua que sempre caracterizaram o projeto europeu. De facto, desde 2009, marcado pela entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que a Política Externa e de Segurança Comum da União se baseia nos princípios da solidariedade entre os EM. Compreende-se, com efeito, que a comunitarização deste domínio evidencia a necessidade de desenvolvimento de mecanismos próprios que permitam atender às prioridades estratégicas definidas pela UE.

1.2. O Tratado de Lisboa: inovações à Política Externa e de Segurança Comum

O Tratado de Lisboa, em vigor em 1 de dezembro de 2009, determinou a extinção da estrutura tripartida de pilares e introduziu

um conjunto de alterações específicas no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum da UE (Teixeira, 2010). Apesar de ter sido instituída em Nice (2003) como parte integrante da PESC, apenas com a revisão de Lisboa a Política Externa de Segurança e Defesa ganhou um novo ímpeto (Gouveia, 2020). Com vista a definição de uma orientação estratégica comum e, a longo prazo, de uma política de defesa comum, que permitisse à União atender às ameaças securitárias e aos desafios estratégicos contemporâneos, surgiu a necessidade de promover determinadas adaptações a nível conceptual e operacional.

Observa-se, com efeito, que a estrutura pós-Lisboa da PESC abrange essencialmente duas dimensões (Barbosa, 2008; Gouveia, 2020). Por um lado, a dimensão de política externa foi modificada fundamentalmente a nível institucional e do processo decisório – compreende, assim, cinco novas alterações (Barbosa, 2008): (i) a atribuição de personalidade jurídica à UE, permitindo-lhe representar externamente a organização e conferindo-lhe capacidade de celebração de acordos internacionais (artigo 47.º); (ii) a institucionalização do Conselho Europeu – que tem como principal objetivo a definição dos interesses estratégicos da UE – através da criação do cargo de Presidente, permanente, da instituição (artigo 15º); (iii) a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (artigo 27º) e (iv) a criação da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (artigo 18º), com vista a conferir mais coerência e unidade à ação externa da União; e, finalmente, (v) a possibilidade de mitigar, em certos casos, a unanimidade no processo de tomada de decisão, através da substituição pela regra de maioria qualificada (artigo 16º).

Por outro lado, compreende também uma série de alterações específicas no âmbito da política de segurança e defesa (Teixeira, 2010). Em primeiro lugar, a mudança de designação de Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa reforça a coesão e unidade entre os interesses de segurança e defesa dos EM e, com efeito, a ambição de desenvolvimento em paralelo das suas capacidades. Ademais, o Tratado instituiu duas cláusulas, com vista a concretização dos compromissos de assistência mútua e solidariedade, a saber, a cláusula de defesa mútua

(artigo 42.º, n.º7) e a cláusula de solidariedade (artigo 222.º TFUE). Em terceiro lugar, a atuação da União a nível da gestão de crises foi alargada, passando a elencar um conjunto de missões específicas nas quais a UE pode utilizar meios civis e militares (artigo 43.º). Por fim, o Tratado instituiu o mecanismo da Cooperação Estruturada Permanente, que permite que determinados Estados – interessados e dotados de capacidades – se unam com vista a aprofundar a integração em matéria de segurança e defesa (artigo 42.º, n.º6).

Em suma, as inovações que o Tratado de Lisboa introduziu no âmbito da política de segurança e defesa da UE evidenciam o esforço de dotar a sua ação externa de mais unidade, coerência e eficácia (artigo 26.º TUE), bem como da instituição de um conjunto de mecanismos que permitam aos EM fazer face às ameaças e desafios securitários de acordo com uma abordagem baseada na solidariedade (Santos, 2016).

A União Europeia – enquanto instituição internacional *suis generis* com características pan-estatais (Azman, 2011) – assume uma crescente centralidade na arena internacional como ator global legítimo, capaz de lidar com ameaças transnacionais à estabilidade e à segurança, com repercussões a nível local e regional (Saraiva, 2010). Apesar da estrutura intergovernamental em que a Política Externa e de Segurança Comum é concebida², a progressiva integração política dos vários aspetos que se referem às questões da segurança é exemplificativa de uma tendência crescente de *europização* da ação externa da União, demonstrativa da interdependência entre as dimensões interna e externa da segurança, elencada nas diversas estratégias de segurança adotadas pela UE. Neste sentido, o Tratado de Lisboa pode ser analisado de acordo com duas vertentes: a

² Na União Europeia, o método intergovernamental vigorou no âmbito do 2º e 3º pilares comunitários, i.e., a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Justiça e Assuntos Internos (JAI), até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa. As alterações institucionais seguintes, essencialmente a de Lisboa, remeteram-no apenas ao domínio da PESC, que continua a reger-se quase exclusivamente por este método. Neste modelo, que se uma lógica prevalecente dos interesses nacionais dos EM, tem como principais características: o direito de iniciativa da Comissão é partilhado com os EM da UE ou limitado a determinados domínios específicos; o Conselho Europeu desempenha frequentemente um papel predominante; o Conselho atua, geralmente, por unanimidade; o Parlamento Europeu possui um papel meramente consultivo.

flexibilidade e a continuidade. Ou seja, se por um lado dá abertura aos Estados para que estes possam, caso queiram e detenham as capacidades necessárias, avançar a integração multinível em matéria de defesa; por outro lado, procura enquadrá-la na sua própria estrutura orgânica (Barbosa, 2008).

A secção subsequente dedica-se à análise de uma das inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no âmbito da PCSD, isto é, a legítima defesa coletiva europeia.

2. A cláusula de defesa mútua

A 16 de novembro de 2015, dias após a ocorrência dos violentos ataques terroristas em Paris, França, o Presidente François Hollande viria a proferir um discurso, no qual caracterizou os atos perpetrados como “atos de guerra” e “atos de agressão” contra o país – motivo pelo qual declarou que “a França está em guerra” (Hollande, 2015). O pedido de auxílio aos EM viria a ser formalizado por Hollande na reunião do Conselho, nos dias 17 e 18 de novembro de 2015, através da invocação do artigo 42.º, n.º7 do TUE. Os ministros presentes expressaram, neste sentido, o seu apoio e disponibilidade unânime para assistir a França (CdUE, 2015).

A denominada cláusula de defesa mútua consubstancia, deste modo, o compromisso político de ajuda mútua na defesa do território entre os EM (Teixeira, 2010), na medida em que pressupõe que “Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros” (TUE, 2016, artigo 42.º, n.º7).

Observa-se, com efeito, que a invocação desta disposição pela França constitui uma ação sem precedentes, efetivada sem necessidade de implicar o Conselho na adoção de uma decisão, com vista a sua implementação (CdUE, 2015). De modo a analisar as implicações que a execução da cláusula – de acordo com a sua atual redação e interpretação – compreende, versaremos de seguida so-

bre os pressupostos que legitimam a sua invocação e aplicação.

2.1. Critérios de aplicação

Uma análise detalhada do artigo 42.º, n.º7 do TUE permite observar que a legalidade da invocação e aplicação da cláusula de defesa mútua pressupõe o cumprimento de três critérios específicos. Em primeiro lugar, o artigo alude à necessidade de empreender esforços em conformidade com o artigo 51.º da CNU, de acordo com o qual se legitima a defesa individual ou coletiva:

“Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”

(CNU, 1945, artigo 51.º).

A referência a esta disposição remete para o compromisso da UE na construção de uma ordem mundial, assente no direito internacional e nos princípios preconizados pela Carta das Nações Unidas, destacando a ONU enquanto alicerce central da ordem multilateral (CdUE, 2016). Existe, no entanto, um debate doutrinário relativamente à licitude da legítima defesa preventiva (Santos, 2012). Alguns juristas consideram, de acordo com uma conceção restrita, que o artigo 51.º da CNU implica a “atualidade” do ataque, isto é, que tenha já ocorrido ou que ainda se encontre em curso: a possibilidade de considerar a iminência de um ataque poderia levar eventualmente ao abuso de poder por parte do Estado lesado e ao esbatimento do princípio imperativo de abstenção do recurso à ameaça ou uso da força (Santos, 2012). Paralelamente, parte da doutrina determina como favorável a interpretação do artigo 51.º à luz da legítima defesa preventiva, ou seja, no sentido de um ataque iminente. De facto, relembrando por diversas vezes o carácter imprevisível das ameaças, a própria UE chegou a salientar que “a prevenção de conflitos, ataques e catástrofes é preferível à

resolução das consequências dos mesmos” (PE, 2012, p. 3). Subsistem, com efeito, incertezas e problemas jurídicos inerentes à aplicação da legítima defesa preventiva.

De seguida, importa atentar ao conceito de “agressão armada” a que a cláusula faz menção. Face à indefinição de parâmetros claros relativamente à sua conceptualização, torna-se necessário recorrer a deliberações vinculativas das Organizações Internacionais e à jurisprudência do TIJ. De acordo com a Resolução 3314 da AGNU (1974), “agressão” diz respeito ao:

“uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de um outro Estado”

(AGNU, 1974, artigo 1.º).

Paralelamente, o artigo 3.º faz referência a alguns exemplos a considerar, sendo necessário atentar especialmente à alínea g): “envio de grupos ou bandos armados por parte de um Estado ou em seu nome, praticando atos armados de gravidade equiparada” (AGNU, 1974). O Acórdão “Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua (1986-1991)” do TIJ, por sua vez, conclui que para que um ato seja considerado “agressão”, deve tratar-se de um ataque massivo e coordenado contra outro Estado, sendo que esta determinação requer a consideração da escala e efeitos (consequências) do ataque. Na linha do acórdão e do artigo 3.º, alínea g) da Resolução 3314 da AGNU, através da interpretação desta noção como abrangendo o “envio por ou em nome de um Estado”, é possível identificar uma interpretação restrita, uma vez que o envolvimento da responsabilidade estatal é considerado enquanto imprescindível para que um ato possa ser qualificado como ataque armado (Santos, 2015). A vigência destes critérios significaria que o Estado que foi alvo de um ataque estaria impedido de reagir, segundo o princípio da proibição do uso da força³, enquanto que o perpetrador estaria

³ “Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas” (CNU, 1945, artigo 2.º, n.º4).

protegido pela mesma disposição, pese embora a possibilidade de estar indiretamente envolvido na agressão através, por exemplo, do apoio a grupos e ataques terroristas (Santos, 2015).

Ora, considerando que a invocação da cláusula pela França tem origem na ocorrência de ataques perpetrados por entidades não estatais, isto é, grupos terroristas, à luz do direito internacional, esta alusão seria ilegítima. Contudo, em 2001, na sequência dos atentados terroristas do 11 de setembro, o CSNU, através da Resolução 1368, confirmou este atentado como “ataque armado” e enquanto “ameaça à paz e à segurança internacionais” (CSNU, 2001). Paralelamente, em novembro de 2012, o Parlamento Europeu viria a emitir uma Resolução acerca das dimensões políticas e operacionais das cláusulas de defesa mútua e de solidariedade. Neste documento, para além de reiterar que “todos os cidadãos europeus devem ter (...) um nível igual de proteção contra ameaças convencionais e não convencionais” (PE, 2012, p. 2), a UE estipula que:

“mesmo os ataques não armados (...) lançados com o objetivo de causar graves danos e perturbação num Estado-Membro e identificados como sendo provenientes de uma entidade externa, podem ser abrangidos pela cláusula, caso a segurança do Estado-Membro em causa seja significativamente ameaçada pelas consequências do ataque”
(PE, 2012, p. 4, §13).

Com efeito, de acordo com uma conceção mais flexível, defendida no âmbito da gravidade e efeitos devastadores que estes atos infligem, é defendido não ser possível determinar, a partir do artigo 51.º da CNU, a imprescindibilidade de envolvimento estatal para que um ato seja considerado “agressão” ou “ataque” armado (Santos, 2012).

Em suma, observa-se a ambiguidade e imprecisão do artigo 42.º, n.º7 do TUE, essencialmente a três níveis (Santos, 2015): (i) matéria, no respeitante à tipologia dos atos por si abrangidos; (ii) tempo, na medida em que não existe referência ao potencial preventivo e não apenas reativo da legítima defesa; e (iii) sujeito, uma vez que não se refere à imprescindibilidade de envolvimento estatal na per-

pretação de uma agressão armada. Consta-se, neste sentido, que a flexibilidade que caracteriza a base legal da cláusula de defesa mútua constitui um obstáculo para a clara definição dos parâmetros de licitude do recurso ao uso da força pelos EM (Santos, 2015). Com efeito, para que o seu potencial possa ser aproveitado na totalidade, importará empenhar esforços na clarificação e definição do seu âmbito de ação, dos meios que se encontram disponíveis, e também das suas regras de execução (Biscop, 2016).

2.2. O papel das instituições da União Europeia

Em paralelo com a definição de regras de execução para efeitos de invocação da cláusula – e com vista a maximizar as suas potencialidades – é também necessário clarificar o papel das instituições na sua operacionalização (Biscop, 2016). De facto, a materialização da invocação da cláusula pela França foi levada a cabo sobretudo a nível bilateral, na interação entre os EM. A França procurou o apoio e a assistência dos EM essencialmente em duas vertentes: por um lado, por meio da adesão à ação militar francesa contra o Estado Islâmico na Síria e no Iraque; e, por outro lado, de modo a aliviar a carga das forças militares francesas, especialmente na África Subsaariana, onde a França tem compromissos militares principalmente no Mali e no República Centro Africana (Tardy, 2015).

No entanto, é importante que a própria UE detenha um papel de coordenação na aplicação da cláusula. Nas palavras de Mogherini (CE, 2016, p. 4), “em tempos difíceis, uma União forte é aquela que pensa estrategicamente, tem uma visão comum e age coletivamente”. Com efeito, à semelhança do que acontece com outros mecanismos de cooperação no âmbito da PCSD, as instituições da União – essencialmente o CE e o PE – deverão agir no sentido de definir uma orientação estratégica comum, de modo a que a atuação dos EM seja mais concertada e se evite a duplicação de esforços e recursos. Paralelamente, a própria UE tem recursos próprios que poderão ser uma mais-valia, mas para os quais a ativação deve ser precedida de uma decisão das instituições pertinentes (Biscop, 2016).

Ademais, qualquer ação tomada pelo EM que sofreu a agressão – especialmente em caso de ação militar e qualquer ação fora do seu

próprio território –, acabará por ter consequências diplomáticas e securitárias imediatas para os demais EM (Biscop, 2016)., pelo que é importante que a ativação da cláusula seja precedida por uma decisão formal por parte do Conselho, contrariamente ao que aconteceu no caso da França. O caso da invocação pelos EUA do artigo 5.º do TAN⁴ é exemplificativo desta questão: apesar de os EUA não terem requerido a assistência dos demais EM, a ofensiva do Estado no Iraque e no Afeganistão acabou por ter consequências para os restantes membros da Aliança Atlântica. Ciente desta questão – e do perigo que a investida informal em esforços de *guerra* pode acarretar –, em janeiro de 2016, o PE emitiu uma resolução acerca da cláusula de defesa mútua, na qual considerou que – face à potencial impossibilidade de alguns EM contribuírem para a gestão bilateral da assistência a facultar – o Conselho Europeu deveria impulsionar o desenvolvimento da cláusula e promover a utilização das instituições comunitárias como facilitadoras (PE, 2016). Apesar da operacionalização da assistência mútua de acordo com uma abordagem intergovernamental, a UE não se deve retrair de definir uma estrutura efetiva na qual os EM possam apoiar-se mutuamente.

2.3. Sobreposição com a NATO?

O artigo 42.º, n.º7 do TUE refere-se também ao modo como a interação com a NATO se deve processar, em caso de invocação da cláusula de defesa mútua:

“Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a concretizar”

(TUE, 2016).

⁴ Ver nota de rodapé n.º5.

Como elaborado anteriormente, a cooperação com a Aliança Atlântica representa uma prioridade estratégica para a União, com vista o reforço do seu contributo para a segurança coletiva da Europa (CE, 2016). Ciente de que a NATO constitui o quadro principal de defesa coletiva para a maioria dos EM, a relação transatlântica é uma expressão fundamental da PCSD. De facto, considerando a existência de uma cláusula de defesa mútua que implica dos Estados-membros da NATO – enquadrada através do artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte⁵ –, e atentado à disposição acima transcrita, importará esclarecer de que modo deverão os EM, de ambas as organizações em simultâneo, agir perante a necessidade de apoio internacional, em caso de agressão armada.

Biscop (2016) defende que as cláusulas se sobrepõem na teoria, mas não na prática. Apesar de tanto a UE como a NATO terem competências legais para a aplicarem, apenas a NATO apresenta as capacidades militares e de planeamento que permitiriam aos aliados operacionalizar a defesa coletiva do território da parte atacada. Contudo, a principal diferença entre as duas cláusulas assume um cariz institucional: contrariamente à União, a NATO tem definidos os procedimentos de tomada de decisão e um aparelho militar que lhe permite organizar a resposta coletiva em caso de ataque (Biscop, 2016). Importará, neste sentido, atentar ao caso particular dos EM da União que não integram a Aliança Atlântica: é fundamental definir um quadro de atuação que preveja eventuais situações nocivas para a segurança destes Estados, que não implique a coordenação com a NATO. Torna-se, evidente, mais uma vez, a necessidade de alcançar – ainda que em conformidade com os parâmetros que caracterizam a cooperação com a Aliança político-militar – uma autonomia estratégica que permite à UE garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras (CE, 2016).

⁵ “As Partes concordam que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte” (NATO, 1949, artigo 5.º).

Existe, ainda, a possibilidade de invocar ambas as cláusulas – a da UE e a da NATO – simultaneamente (Biscop, 2016). Aliás, a própria UE estabeleceu que os EM pertencentes a ambas devem empenhar-se na defesa coletiva em caso de ataque armado (PE, 2016). Contudo, esta possibilidade implicaria a definição de critérios jurídico-políticos e operacionais de articulação com a NATO, essencialmente a nível da “(...) compatibilidade das políticas de segurança e defesa estabelecidas no âmbito de ambas as entidades, nomeadamente no caso de um EM ser vítima de uma agressão armada no seu território, o que inclui ataques terroristas” (PE, 2016, p. 2). Essencialmente, o Alto Representante da UE e o Secretário-Geral da NATO devem manter um contacto regular, com vista à avaliação de riscos, gestão de recursos, planeamento de políticas e execução de operações, civis e militares (PE, 2016).

2.4. Sobreposição com a cláusula de solidariedade?

Para além do potencial de sobreposição com o artigo 5.º da NATO, é possível considerar a sobreposição da cláusula de defesa mútua da União com a sua cláusula de solidariedade. Articulada através do artigo 222.º do TFUE, esta disposição prevê que:

“A União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana”

(TFUE, 2016).

Mais: o artigo salienta que “todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos EM” (TFUE, 2016) podem ser utilizados para *prevenir* a ameaça terrorista no território dos EM e *prestar assistência* a um EM no seu território, a pedido das suas autoridades políticas. Com efeito, observa-se que esta cláusula evidencia a existência de duas dimensões: uma (i) preventiva, através da mobilização de todos os instrumentos disponíveis, de modo a prevenir a ameaça no seu território; e uma (ii) reativa, com vista a prestação de assistência a um EM. Contrariamente

à cláusula de defesa mútua, as regras de execução da cláusula de solidariedade foram definidas pela Decisão 2014/415/UE de 24 de junho (artigo 222.º, n.º3 TFUE). Com efeito, esta decisão alude ao objetivo geral e objeto da cláusula (artigo 1.º); ao seu âmbito de aplicação (artigo 2.º); a definições (artigo 3.º); à invocação (artigo 4.º); e, muito importante, ao mecanismo de resposta ao nível da União (artigo 5.º).

A noção estabelecida pela União, de que a prevenção de conflitos e ataques deve prevalecer sobre a resposta às suas consequências (CE, 2016), tem expressão nas regras de execução da cláusula de solidariedade. Contrariamente ao artigo 42.º, n.º7 do TUE, esta disposição prevê explicitamente a componente preventiva de atuação dos EM. De facto, a proposta conjunta elaborada pela Comissão e pela Alta Representante da UE, com vista a adoção de uma decisão do Conselho relativa às regras de execução pela União da cláusula de solidariedade, estabelecia, de acordo com o artigo 4.º, que a invocação desta cláusula poderia ser ativada em caso de “ataque terrorista real ou iminente” (CE, 2012, p. 10). Contudo, a decisão adotada pelo Conselho em 2014 não prevê a dimensão iminente de resposta e ativação da cláusula face a um ataque terrorista (CdUE, 2014). Tendo em consideração que uma das vertentes entre as quais a Estratégia Antiterrorista da UE se reparte é a prevenção⁶ (CdUE, 2005), importará esclarecer de que modo se deve concretizar a dimensão preventiva da cláusula.

Na Resolução adotada pelo Parlamento Europeu em 2016, relativamente à cláusula de defesa mútua, é assinalado o potencial prevacente da invocação da cláusula de solidariedade face à invocação do artigo 42.º, n.º7 do TUE, no que concerne aos ataques terroristas que precederam a ativação da última (PE, 2016). É, com efeito, sublinhado que o artigo 222.º do TFUE teria permitido “colocar todos os meios pertinentes da UE à disposição de França e de outros Estados-Membros diretamente envolvidos no combate ao terrorismo”, uma vez que “foi especificamente concebido para gerir as consequências de atentados terroristas na Europa” (PE, 2016, p.

⁶ Evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os fatores ou as causas profundas que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento na Europa e no mundo.

3, § 10). Neste sentido, a invocação da cláusula de defesa mútua pela França, na sequência dos ataques terroristas de 2015, por oposição à cláusula de solidariedade – que prevê explicitamente esta tipologia de ameaças –; e em contrapartida ao artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte, dever-se-á essencialmente a três fatores (Tardy, 2015; Biscop, 2016).

Por um lado, sendo um dos critérios para a invocação da cláusula de solidariedade, a crise não excedia claramente a capacidade de resposta de que a França dispunha⁷. Paralelamente, a França tem defendido consistentemente uma posição que enfatiza uma visão europeísta, com vista o estabelecimento de uma defesa comum: a invocação da cláusula de defesa mútua integra a ideia de que o ataque não atingiu apenas a França, mas sim a Europa, como um todo (Tardy, 2015).

Finalmente, a opção por esta disposição encontra explicação na flexibilidade que a cláusula de defesa mútua proporciona (Tardy, 2015; Santos, 2016): por ser operacionalizada numa base intergovernamental, e sem que fosse necessário coordenar a atuação junto das instituições pertinentes, a França pôde solicitar o apoio que pretendia a nível bilateral, estabelecendo um contacto direto com os Estados dispostos a auxiliar o país. Paralelamente, o artigo 222.º do TFUE estabelece que as medidas de cariz preventivo e/ou a assistência prestada pelos EM, em caso de invocação da cláusula, se restringe ao território do EM que tenha sido alvo de um ataque terrorista (TFUE, 2016). Tal como referido anteriormente, o apoio que a França requeria tinha como principal objetivo o alívio do esforços que as suas forças militares estariam a empregar no estrangeiro, essencialmente na Síria, no Mali e na República Centro Africana – algo que não seria possível em caso de ativação da cláusula de solidariedade. Por outro lado, outra condicionante que se coloca à aplicação do artigo 222.º do TFUE encontra-se consagrada na Declaração n.º37 anexa ao Tratado de Lisboa. De acordo com esta

⁷ “Em caso de catástrofe ou de ataque terrorista, o Estado-Membro afetado pode invocar a cláusula de solidariedade se, após ter explorado as possibilidades oferecidas pelos meios e instrumentos existentes a nível nacional e da União, considerar que a crise excede claramente a capacidade de resposta de que dispõe” (artigo 4º Decisão 2014/415/UE).

disposição cada EM tem o direito de “escolher os meios mais adequados para cumprir o seu próprio dever de solidariedade” (TL, 2009). Neste sentido, a opção pela cláusula de solidariedade, mais uma vez, não teria permitido à França definir os contornos que a assistência prestada pelos seus pares deveria assumir.

Este aspeto evidencia, neste sentido, que a expressão da solidariedade entre os EM é executada essencialmente numa base bilateral, o que poderá, como analisado anteriormente, ter consequências para o desenvolvimento de uma política de segurança e defesa coordenada e comum.

Em suma, observa-se que a redação da cláusula de defesa mútua procurou atender a um conjunto de requisitos que, quando cumpridos, reunissem o apoio de três principais grupos que abrangem as visões de política externa e de segurança dos EM (Barbosa, 2008). Em primeiro lugar, a própria introdução formal da cláusula permitira reunir o consenso dos Estados que defendem um compromisso total em matéria de segurança coletiva e do desenvolvimento de capacidades autónomas da União. Paralelamente, através do reconhecimento da NATO como primeiro instrumento de defesa militar coletivo na Europa, salvaguardou os EM que advogam a favor da instrumentalização militar, mas sobretudo no contexto da atuação da Aliança Atlântica. Por fim, ao proteger o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados EM procurou atender às preocupações dos Estados que assumem preferência na adoção de uma política de neutralidade.

Conclusão

“A União Europeia promoverá a paz e garantirá a segurança dos seus cidadãos e do seu território. Isto significa que os europeus (...) têm de ter as capacidades necessárias para se defenderem e honrarem os seus compromissos de assistência mútua e solidariedade”

(CE, 2016, p. 13).

No início do presente Artigo propôs-se responder à questão **de que modo a flexibilidade da base legal do artigo 42.º, n.º7 do TUE constitui um obstáculo à aplicação prática dos seus pressupostos?** Para tal, procurou-se, em primeiro lugar, enquadrar evolutivamente as estratégias de segurança elaboradas pela UE ao longo das últimas duas décadas, com enfoque na crescente indivisibilidade entre os domínios interno e externo da segurança. Constatou-se que a orientação estratégica da União alude à necessidade de empregar esforços no sentido de reforçar a cooperação entre os EM, com vista a garantir a integridade territorial dos Estados e a inviolabilidade das suas fronteiras, enquanto princípios norteadores da ordem europeia de segurança. Neste sentido, foram concebidos, através da revisão do TUE e do Tratado que institui a Comunidade Europeia, de Lisboa, mecanismos próprios em matéria de segurança e defesa, que permitem atender às prioridades estratégicas definidas pela UE.

Neste sentido, através da introdução de um conjunto de alterações específicas relativamente à Política Externa e de Segurança Comum da União, o Tratado de Lisboa compreende uma ambição do sentido de traduzir para a prática os compromissos de solidariedade e de assistência mútua que caracterizam o projeto europeu. A denominada cláusula de defesa mútua tem potencial, neste sentido, para se afirmar como um mecanismo que permite enfrentar as ameaças de segurança, de acordo com uma abordagem baseada na solidariedade entre os EM. A sua aplicação empírica demonstra, contudo, que subsistem ainda questões interpretativas por endereçar, que acabam por reproduzir incertezas jurídicas.

A análise dos critérios jurídico-normativos que a aplicação da cláusula pressupõe permite identificar a ambiguidade e imprecisão do artigo 42.º, n.º7 do TUE, essencialmente a três níveis: (i) matéria, no respeitante à tipologia dos atos por si abrangidos; (ii) tempo, na medida em que não existe referência ao potencial preventivo e não apenas reativo da legítima defesa; e (iii) sujeito, uma vez que não se refere à imprescindibilidade de envolvimento estatal na perpetração de uma agressão armada. Paralelamente, a indefinição de critérios jurídico-políticos e operacionais que permitam a articulação da aplicação da cláusula de defesa mútua, enquadrada no âmbito da

UE, com as obrigações decorrentes da cooperação com a NATO, inviabiliza a possibilidade de estabelecer um quadro de atuação que preveja eventuais situações nocivas para a segurança dos Estados que não integrem a Aliança Atlântica. Finalmente, a flexibilidade que a cláusula de defesa mútua proporciona, por ser operacionalizada numa base intergovernamental e por não prever a necessidade de coordenação da atuação junto das instituições pertinentes – contrariamente à cláusula de solidariedade – evidencia que a expressão da solidariedade entre os EM é executada essencialmente numa base bilateral, o que poderá ter consequências para o desenvolvimento de uma política de segurança e defesa coordenada e comum.

Neste sentido, importa refletir acerca do modo como a invocação do artigo 42.º, nº7 do TUE, pela França em 2015, poderá constituir um precedente perante atos cometidos por entidades não estatais com ou sem qualquer ligação a Estados e/ou a territórios específicos. A doutrina e jurisprudência existente não permite aferir inequivocamente a licitude do recurso ao uso da força em função de atos perpetrados por entidades não-estatais. Mais: os ataques terroristas de Paris foram, alegadamente, realizados como uma retaliação face à intervenção militar da França na Síria e no Iraque. Com efeito, existe uma visão que defende que a invocação desta cláusula pela França tinha como objetivo legitimar as operações militares da França nestes territórios, dotando-as de uma base legal.

Consta-se, neste sentido, que a flexibilidade que caracteriza a base legal da cláusula de defesa mútua constitui um obstáculo para a inequívoca definição dos parâmetros de licitude do recurso ao uso da força pelos EM. Com efeito, a sua plena aplicação requer o empenho de esforços, no sentido de aprovar uma estrutura legal que enquadre os mecanismos práticos e instrumentos jurídicos que devem orientar a atuação dos EM, mas também das instituições pertinentes. Em suma, uma genuína União da Segurança, promotora da cooperação baseada em relações de solidariedade e assistência mútua entre os EM, com vista a assegurar a segurança coletiva da Europa, implica a concretização jurídica e operacional da cláusula de defesa mútua.

Bibliografia

- Aguiar-Branco, J. (2005). Liberdade de circulação e circulação da liberdade – Inclusão, diversidade e criminalidade na União Europeia. *Europa: Novas Fronteiras*, 17- 24. Acedido a 10 de abril de 2021 em: https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=find-c&ccl_term=NANA%3D001000021539&adjacent=N&local_base=GLOBAL&con_lng=por
- Assembleia Geral das Nações Unidas [AGNU]. (1974). Resolução 3314. Nações Unidas, n.º 2319.
- Azman, K. (2011). The Problem of “Democratic Deficit” in the European Union. *International Journal of Humanities and Social Science*, 1 (5), 242- 250. Acedido a 10 de abril de 2021 em: http://www.ijhssnet.com/journals/Vol._1_No._5_May_2011/27.pdf
- Barbosa, A. (2008). A defesa europeia à luz do Tratado de Lisboa: a continuação de uma dicotomia ainda não resolvida. Working Papers: “Europa, Segurança e Migrações”. Cepese. Acedido a 5 de abril de 2021 em: <https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/colecoes/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/a-defesa-europeia-a-luz-do-tratado-de-lisboa-a-continuacao-de-uma-dicotomia-ainda-nao-resolvida/A-defesa-europeia-a-luz-do-Tratado-de-Lisboa-a.pdf>
- Biscop, S. (2016). The European Union and Mutual Assistance: More than Defence. *The International Spectator, Italian Journal of International Affairs*, 51(2), 119-125, doi: 10.1080/03932729.2016.1181453.
- Cha, V. (2000). Globalization and the Study of International Security. *Journal of Peace Research*, 37(3), 391-403. Acedido a 12 de março de 2021 em: <https://www.jstor.org/stable/425352?seq=1>
- Comissão Europeia [CE]. (2012). Proposta conjunta de decisão do Conselho relativas às regras de execução pela União da cláusula de solidariedade. JOIN (2012) 39 final.
- Comissão Europeia [CE]. (2016). Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia. Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Serviço das Publicações da União Europeia. doi: 10.2871/119574.
- Comissão Europeia [CE]. (2020). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho europeu, ao Conselho, ao Comité

- Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança. COM, 605 final.
- Conselho da União Europeia [CdUE]. (2002). Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo. Jornal Oficial nº L 164 de 22/06/2002 p. 0003-0007.
- Conselho da União Europeia [CdUE]. (2003). European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World. PESC 787, n.º 15895/03.
- Conselho da União Europeia [CdUE]. (2005). Estratégia Antiterrorista da União Europeia. 14469/4/05 REV 4.
- Conselho da União Europeia [CdUE]. (2010). Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança. doi:10.2860/91465.
- Conselho da União Europeia [CdUE]. (2014). Decisão do Conselho relativa às regras de execução da cláusula de solidariedade pela União, 2014/415/UE, 01.07.2014.
- Conselho da União Europeia [CdUE]. (2015). Outcome of the Council Meeting n.º 3426, 16 and 17 November 2015. Serviço das Publicações da União Europeia, 14120/15.
- Conselho de Segurança das Nações Unidas [AGNU]. (2001). Resolução 1368. Nações Unidas, S/RES/1368.
- European Union External Action Service [EEAS]. (2016). Shaping of a Common Security and Defence Policy. In Portal da European Union External Action Service. Acedido a 12 de abril de 2021 em: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en
- Gouveia, J. B. (2020). *Direito da Segurança. Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo* (2ª edição). Coimbra, Almedina.
- Guedes, A. (2015). Segurança Externa. In J.B. Gouveia & S. Santos (Eds.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (pp. 411-418). Coimbra: Almedina.
- Hollande, F. (2015). French President Francois Hollande on Paris Terror Attacks. Acedido a 12 de março de 2021 em: <https://www.c-span.org/video/?400828-1/french-president-francois-hollande-paris-terrorist-attacks>
- Keohane, R. & Nye, J. (2011). *Power and Interdependence* (4ª edi-

- ção). Londres: Pearson.
- Marczuk, K. (2011). A contemporary security concept and its implications for gendarmerie-type forces. In H. Hovens & G. Elk (Eds.), *Gendarmeries and the security challenges of the 21st century* (pp. 69-96). Haia: OBT.
- Organização das Nações Unidas [ONU]. (1945). Carta das Nações Unidas. Departamento de Informação Pública. Nações Unidas, Nova Iorque, 10017.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte [NATO]. (1949). *Tratado do Atlântico Norte*.
- Parlamento Europeu [PE]. (2012). Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro de 2012, sobre as cláusulas de defesa mútua e solidariedade: dimensões políticas e operacionais (2012/2223(INI)). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 419/138.
- Parlamento Europeu [PE]. (2016). Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de janeiro de 2016, sobre a cláusula de defesa mútua (artigo 42.o , n.º7, TUE) (2015/3034(RSP)). *Jornal Oficial da União Europeia* C 11/89.
- Ribeiro, M. & Coutinho, F. (2016). Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua (1986-1991). *Jurisprudência Resumida do Tribunal Internacional de Justiça (1945-2015)* (pp. 166-174). Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Santos, S. (2012). O Uso da Força no Direito Internacional e os Desafios ao Paradigma Onusiano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n.º 61, 533-568. Acedido a 3 de março de 2021 em: <http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/P.0304-2340.2012v61p533/237>
- Santos, S. (2015). Ataque Armado. In J.B. Gouveia & S. Santos (Eds.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (pp. 41-43). Coimbra: Almedina.
- Santos, S. (2016). Considerações sobre a cláusula de defesa mútua ou assistência mútua e a cláusula de solidariedade do Tratado de Lisboa. *Revista de Direito e Segurança*, n.º8, 249-270. Acedido a 26 de fevereiro de 2021 em: <https://cedis.fd.unl.pt/blog/project/revista-de-direito-e-seguranca-n-o-8/>
- Saraiva, L. (2010). A União Europeia na Gestão de Crises. *Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia*.

- Revista Nação e Defesa, n.º127, 97-109. Acedido a 3 de abril de 2021 em: http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4714/1/NeD127_LuisSaraiva.pdf
- Silveira, J. (2015). *EU NAVFOR Atalanta: O Compromisso da União Europeia com a Segurança Global* (Dissertação). Braga: Universidade do Minho, Instituto de Ciências Sociais.
- Tardy, T. (2015). Mutual defence – one month on. Issue Alert n.º55, European Institute for Security Studies, 1-2. Acedido a 4 de março de 2021 em: <https://www.iss.europa.eu/content/mutual-defence-%E2%80%93-one-month>
- Teixeira, N. (2010). A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa. *Instituto Português de Relações Internacionais*, n.º25, 21-29. Acedido a 26 de fevereiro de 2021 em <https://run.unl.pt/handle/10362/38087>.
- Tratado da União Europeia (TUE). (2016). Versão consolidada. Jornal Oficial da União Europeia C 202/13.
- Tratado de Lisboa [TL]. (2009). Jornal Oficial da União Europeia C 306/1.
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). (2016). Versão consolidada. Jornal Oficial da União Europeia C 202/47.