

NO RUMO DA "COMUNITARIZAÇÃO" DA SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA MEDIANTE A COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE?

HEADING FOR THE APPLICATION OF THE "COMMUNITY METHOD" TO SECURITY AND DEFENCE OF THE EUROPEAN UNION BY MEANS OF PERMANENT STRUCTURED COOPERATION?*

ABEL LAUREANO**

UNIVERSIDADE DO PORTO, PORTUGAL

Resumo: O Tratado de Lisboa (na linha do malogrado Tratado Constitucional) veio, como término de várias iniciativas entretanto ocorridas, prever o mecanismo da cooperação estruturada permanente. Procura-se, com esse mecanismo, viabilizar o advento duma vanguarda de Estados-Membros, eventualmente apta a formar o embrião dum futuro sistema autóctone de defesa da União Europeia. A cooperação estruturada permanente representa um passo no sentido da "comunitarização" da segurança e defesa da União Europeia, quedando-se contudo indiscutivelmente apartada do arquétipo comunitário. Só o futuro mostrará se a cooperação estruturada permanente poderá vir a dotar a União Europeia com uma política de segurança e defesa assente no "método comunitário".

Palavras-chave: Política Comum de Segurança e Defesa; cooperação estruturada permanente; União Europeia.

Abstract: The Treaty of Lisbon, in line with the failed Constitutional Treaty and in the sequence of several initiatives which had taken place, came to provide for the mechanism of permanent structured cooperation. The goal of this mechanism is to enable the arising of a vanguard of Member States, eventually ready to form the embryo of a future European Union's exclusive defence system. Although permanent structured cooperation represents a step towards the application of the "community method" to security and defence of the European Union, it doesn't still fit in that pattern. Only future can tell, if permanent structured cooperation is likely to provide the European Union with a security and defence policy based on the "community method".

* Artigo recebido em 09/09/2012 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 17/10/2012.

** Docente da Universidade do Porto (Portugal). Doutorando em Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales na Universidad de Santiago de Compostela (Espanha). Diploma de Estudios Aprofundizados (DEA) pela Universidad de Santiago de Compostela (Espanha). Mestre em Direito (Integração Europeia) pela Universidade de Coimbra (Portugal). Diploma em Estudos Europeus (D.E.E.) pela Universidade de Lisboa (Portugal). Pós-Graduado em Estudos Europeus pela Universidade de Lisboa (Portugal). Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal). E-mail: alaureano1@gmail.com.

Keywords: Common Security and Defence Policy; permanent structured cooperation; European Union.

1. Introdução

Como manifestação "de ponta", o Tratado de Lisboa veio consagrar, no âmbito específico da denominada "política comum de segurança e defesa", o novo mecanismo da cooperação estruturada permanente¹; fê-lo na esteira do malogrado Tratado Constitucional (TC), mais precisamente com o mesmo desenho normativo deste², e em linha com outros desenvolvimentos ocorridos, à margem dos textos "constitucionais" da União, no sector da segurança e defesa³.

Trata-se dum mecanismo que é objecto de previsão no articulado da referida versão de Lisboa do Tratado da União Europeia (art. 42º, nº 6, e 46º do TUE-Lisb), sendo-lhe ainda dedicado um dos protocolos anexos ao Tratado: o Protocolo Relativo à Cooperação Estruturada Permanente (ProtocCEP-TLisb).

Este mecanismo está aberto, nos termos do art. 42º, nº 6 do TUE-Lisb, aos Estados-Membros "cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes"⁴.

A cooperação estruturada permanente configura-se, como se retira do texto legal, como um mecanismo mais "sofisticado", mais evoluído, de colaboração entre os Estados-Membros. Esse carácter de "sofisticação" está relacionado com a finalidade do mecanismo: descortina-se na verdade, como grande *objectivo* da cooperação estruturada permanente, uma

¹ A expressão "cooperação estruturada permanente" não foi isenta de crítica por, numa dada visão das coisas, vir adicionar-se à parafernália terminológica dos mecanismos de flexibilidade no seio da União Europeia (assim, ALCOCEBA GALLEGU, María Amparo: *Fragmentación y diversidad en la construcción europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005, p. 80).

² Mantendo-se pois totalmente pertinentes os relevantes contributos doutrinários e oficiais, relativos à cooperação estruturada permanente, que, vindos a lume com referência ao Tratado Constitucional, balizaram os problemas fundamentais do novo mecanismo.

³ Na opinião oportunamente expressa, por exemplo, por PIRIS, os Estados-Membros já haviam posto em marcha, com os agrupamentos táticos, uma espécie de prefiguração da cooperação estruturada permanente (PIRIS, Jean-Claude: *El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico*, trad. esp., Madrid, Marcial Pons, Cátedra Internacional OMC/Integración Regional, 2006, p. 160).

⁴ Nessa medida se tem dito que a cooperação estruturada permanente se assemelha à moeda única europeia (o euro), como ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: "Génesis y desarrollo de la política de defensa en el proceso constituyente", in RAMÓN CHORNET, C. (coord.): *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 9-33, p. 27.

nova ideia acerca da postura da União Europeia no Mundo, que se deseja mais *autónoma*⁵ e mais *interventora*⁶.

O que esteve na raiz da criação da cooperação estruturada permanente? Em termos puramente *factuais*, questiona-se o papel efectivo que desempenhou a Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da Alemanha, de França, do Luxemburgo e da Bélgica sobre a Defesa Europeia, de 29 de Abril de 2003⁷. Seja como for, encontra-se um antecedente imediato *formal* no "Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre a Defesa (Grupo VIII)" da Convenção Europeia, onde pode ler-se: "Vários membros do Grupo propuseram que, uma vez que o Tratado de Maastricht criou uma forma de cooperação específica para a implementação e a gestão do euro, o novo Tratado preveja uma *forma de cooperação mais estreita entre os Estados-Membros* que desejem efectuar as missões mais exigentes e que preencham as condições necessárias para que o seu empenhamento seja credível. Uma das condições para participar nessa 'Eurozona da defesa' deveria ser uma forma de presunção de disponibilidade de forças pré-identificadas, bem como de capacidades de comando e de controlo. Outra condição poderia ser a participação nas forças multinacionais com capacidades de comando e de controlo integradas. Outros factores há que são importantes, como o estado de preparação das forças, a interoperabilidade e as capacidades de projecção."⁸

Mas interessa particularmente, aos propósitos do presente escrito, o que sucedeu no plano da fundamentação (ou base racional) do mecanismo: mais exactamente, qual a *razão de ser* da cooperação estruturada permanente?

Não terá sido alheia, como *razão de fundo*, à opção pela consagração deste instituto, a constatação candente das *deficiências* do modelo de defesa da União Europeia⁹, que se vem

⁵ PASTRANA BUELVAS destaca a importância de que a cooperação estruturada permanente se reveste para uma afirmação europeia no contraponto, designadamente, com os Estados Unidos (PASTRANA BUELVAS, Eduardo: "Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común", *Papel Político*, diciembre 2005, N° 18, pp. 291-334, p. 323).

⁶ Por todos, ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: "La gobernanza mundial como objetivo explícito de la Unión Europea en el Tratado Constitucional", VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno, 2005, Grupo de Trabajo 29, Gobernanza global, p. 5, consultado em 30 de Março de 2010, em <http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_07/area06/GT29/ALDECOA-LUZARRAGA-Francisco%28UCM%29.pdf>.

⁷ Estamos com ALDECOA LUZÁRRAGA, quando afirma ter existido uma nítida interacção entre a mencionada Cimeira e a Convenção Europeia (ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: "Innovaciones en el método de la Convención y en el modelo de la Constitución de la Unión Europea", in FLECHA ANDRÉS, J.-R., e GARCÍA NICOLÁS, C. (coords.): *La Constitución europea: un texto para nuevas realidades*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, Instituto de Estudios Europeos y Derechos Humanos, 2006, pp. 11-43, p. 41, nota ⁽⁵¹⁾).

⁸ CONV 461/02, de 16 de Dezembro de 2002, ponto n° 54, p. 19, consultado em 28 de Julho de 2010, em <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/02/cv00/cv00461.pt02.pdf>>.

⁹ Há quem fale, a propósito, da característica de "larva militar" da União, como MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena, e LIROLA DELGADO, Isabel: "Aspectos jurídico-constitucionales de la Acción Exterior de la Unión Europea en el "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa": ¿reformulación o reinención?", in

revestindo duma insofismável centralidade e premência¹⁰, com o inerente desiderato de procurar trazer-lhe algum remédio¹¹. Mas, face à conveniência (ou imperativo) de suprir as aludidas deficiências, como proceder? No sistema da política de segurança e defesa da União, fortemente marcado pelo individualismo dos Estados-Membros, tal suprimento tem de passar, inelutavelmente, pelo "filtro" da concordância de cada um destes. E essa anuência é difícil de lograr, atenta a diversidade dos respectivos interesses nacionais, reflectida em distintas posturas, bastando a propósito lembrar: a conhecida separação entre Estados-Membros atlantistas e europeístas; a destrinça entre Estados-Membros grandes, médios e pequenos; a contraposição entre os Estados-Membros com poderio nuclear e os Estados-Membros desprovidos desse poderio; ou até uma — nem que tendencial — distinção entre os Estados-Membros da Europa Ocidental e os — ou pelo menos alguns — Estados-Membros da Europa de Leste. Tornava-se por conseguinte problemática a tarefa de tentar lograr, no domínio da política de segurança e defesa da União, a conjugação de esforços característica dum processo de integração. Ora, é como expediente para lidar com as diversas sensibilidades nacionais no tocante à "construção" do "edifício" da integração, ou seja, para lidar com os vectores de divergência acima apontados (entre outros), que surge (nomeadamente) a cooperação estruturada permanente¹².

Mudando de plano de análise, diremos, sem carácter exaustivo, que a cooperação estruturada permanente tem, como *razões próximas*: o desejo de preservar a autonomia dos Estados-Membros no campo assaz melindroso (por fazer parte, consabidamente, do "núcleo duro" da soberania) da política de segurança e defesa; a pressentida dificuldade de mobilizar todos os Estados-Membros (conhecidas as diferentes condicionantes e posturas estratégicas destes) para um projecto (integralmente) "comunitarizado" de política de segurança e defesa, dificuldade essa nomeadamente conjugada com o intuito de descobrir quais os Estados-Membros mais plausíveis como candidatos à condução de operações de gestão de crises da

REMIRO BROTONS, A., e BLÁSQUEZ NAVARRO, I. (directores): *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006, pp. 21-72, p. 61. Essas deficiências resultam, em larga medida, do não aproveitamento de sinergias (por todos, RÍOS, Xulio: "A Unión Europea ¿Unha voz mundial?", in LÓPEZ MIRA, Á. X., e CANCELA OUTEDA, C. (coords.): *Europa, Europa*, Santiago de Compostela, Tórculo, 2006, pp. 245-254, p. 249).

¹⁰ Não falta quem tenha sustentado, como por exemplo CASAJUANA, que a obtenção de capacidades militares é o principal tema pendente da agenda da União (CASAJUANA, Carles: "La política europea de seguridad y defensa", *Política Exterior*, enero — febrero 2004, Vol. 18, Nº 97, pp. 127-137, p. 137).

¹¹ O qual se materializou, em termos genéricos, no novo figurino global da política de segurança e defesa da União, bastante reforçada sobretudo na vertente militar, como por exemplo anotou BOU FRANCH, Valentín Enrique: "Hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa", *Cuadernos de Integración Europea*, junio 2005, Nº 1, pp. 45-69, p. 68, consultado em 19 de Julho de 2010, em <<http://cde.uv.es/documents/2005-CIE-01.pdf>>.

¹² Sobre os particularismos da cooperação estruturada permanente, pode ver-se uma síntese em ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: "La cooperación estructurada permanente", in RAMÓN CHORNET, C. (coord.): *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 95-111, pp. 106-107.

União¹³; tudo isto, somado ao imperativo de viabilizar o surgimento de uma vanguarda de Estados-Membros no referido domínio da política de segurança e defesa.

Cabe agora perguntar: de que essenciais contornos se reveste o delineamento da cooperação estruturada permanente, no conspecto do processo de integração? Haverá algo que possa fazer, mais proximamente, lembrar a experiência da malograda Comunidade Europeia de Defesa, vale dizer, uma opção de cariz comunitário no sector da política de segurança e defesa? É a esta interrogação que procuraremos doravante, em muito sumário bosquejo, responder.

2. Traços de "comunitarização" nos requisitos da cooperação estruturada permanente da União

Lobrigam-se, no rol de *requisitos* da cooperação estruturada permanente¹⁴, alguns traços característicos do fenómeno da *integração*; isto, porque temos por aplicáveis à cooperação estruturada permanente, dum modo quase integral (já que o contrário conduziria a absurdos), as imposições estatuídas para a instauração (e manutenção) duma cooperação reforçada e que a colocam no interior do perímetro conceptual da integração¹⁵.

Importa equacionar, porém, as exigências particulares referentes à circunstância de a cooperação estruturada permanente se localizar no campo da *política de segurança e defesa*. Demarcá-la-ão tais exigências, por incompatibilidade, da filosofia geral da cooperação reforçada? Ou constituirão, opostamente, tão-só uma especificidade que se limita a desenvolver, dentro da lógica jurídico-política da figura geral da cooperação reforçada, as linhas-mestras desta?

Sem aprofundar, refira-se que, independentemente da circunstância de o campo da política de segurança e defesa se caracterizar pela intergovernamentalidade, o Tratado de Lisboa veio admitir cooperações reforçadas na dita área da política de segurança e defesa. E a verdade é que os *ingredientes-chave* da cooperação reforçada se encontram presentes na

¹³ MISSIROLI, Antonio: "Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá", in GNESOTTO, N. (ed.): *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea: los cinco primeros años (1999-2004)*, Paris, Instituto de Estudios de Seguridad, 2004, pp. 159-168, pp. 166-167, referindo-se também à magna razão do imperativo de incremento das capacidades militares.

¹⁴ Denominamos como *requisitos* da cooperação estruturada permanente determinados elementos ou realidades que têm de encontrar-se reunidos, para que uma cooperação estruturada permanente possa ter lugar, e vir a manter-se, de modo válido.

¹⁵ Para desenvolvimentos sobre esta matéria, LAUREANO, Abel: "Dificuldades e Soluções (ou Pseudo-Soluções) da Integração: A 'Cooperação Reforçada' Europeia, Mecanismo de Integração ou nova Forma de mera Cooperação Internacional?", *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, jan.-jun. 2010, Vol. 7, Nº 7, pp. 270-282, consultado em 5 de Julho de 2010, em <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/320/231>>.

cooperação estruturada permanente: impulsionamento do entrosamento entre os Estados-Membros, consideração omnipresente dos interesses da União (ou seja, do processo de aproximação dos povos europeus), aperfeiçoamento dos mecanismos inter-estatais, imposição de mecanismos indutores da melhoria (do contributo) de cada Estado-Membro em prol da melhoria final do conjunto.

Mas, e sobretudo, a "*intensificação*" destes *ingredientes* (a cooperação estruturada permanente vai, em termos de entrosamento entre os respectivos Estados-Membros participantes, para além das cooperações reforçadas no domínio da política de segurança e defesa) parece mesmo poder autorizar a falar-se da existência, na delineação dos referidos ingredientes, de *pré-traços* (ou traços tendenciais) de "*comunitarização*". E acrescente-se que, embora se trate de realidades essencialmente políticas — que não propriamente jurídicas —, nem por isso nos parecem menos relevantes estes pré-traços: com efeito, nunca é demais realçar o peso que o "político" sempre tem tido na vida da União, a qual é por vezes dificilmente "aprisionável" nas malhas duma — estrita — tessitura jurídica.

Assim, por força do disposto no Protocolo Relativo à Cooperação Estruturada Permanente, a cooperação estruturada permanente encontra-se franqueada a qualquer Estado-Membro que assuma um *duplo compromisso*: por um lado, o compromisso de proceder de forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas *capacidades de defesa*, através do desenvolvimento dos respectivos contributos nacionais e, se for caso disso, da participação em forças multinacionais, nos principais programas europeus de equipamento e na actividade da Agência Europeia de Defesa (alínea *a*) do art. 1º do ProtocCEP-TLisb); por outro lado, o compromisso de ser capaz de fornecer, o mais tardar em 2010, quer a título nacional, quer enquanto elemento de grupos multinacionais de forças, unidades de combate especificamente treinadas para as missões programadas, configuradas como *agrupamentos tácticos*, com os respectivos elementos de apoio, incluindo o transporte e a logística, que estejam em condições de levar a cabo as vulgarmente chamadas missões de Petersberg, num prazo de 5 a 30 dias, designadamente para responder a pedidos da Organização das Nações Unidas, e que possam estar operacionais por um período inicial de 30 dias, prorrogável até 120 dias, no mínimo (alínea *b*) do art. 1º do ProtocCEP-TLisb)¹⁶.

¹⁶ Este preceito exige a existência de *compromissos*, que sem dúvida haverão de basear-se em dados *credíveis*, mas cujos termos se afiguram algo dúcteis. Tal *maleabilidade* é mesmo vista, por alguns, como essencial (assim, POWELL, Charles: "La Política Exterior y de Defensa, de la Convención al Tratado Constitucional", in DEL RÍO VILLAR, S. (coord.): *Europa: el estado de la Unión*, Cizur Menor (Navarra), 2006, Thomson-Aranzadi, pp. 139-155, p. 152).

O duplo compromisso atrás referido liga-se, de resto, a *outros compromissos*. Ainda nos termos do Protocolo, os Estados-Membros que participem na cooperação estruturada permanente comprometem-se a cooperar no sentido de alcançar objectivos acordados relativamente ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa, e a rever regularmente esses objectivos, em função do ambiente de segurança e das responsabilidades internacionais da União (alínea *a*) do art. 2º); comprometem-se a aproximar os seus instrumentos de defesa, harmonizando nomeadamente a identificação das necessidades militares, colocando em comum e, se for caso disso, especializando os seus meios e capacidades de defesa, e incentivando a cooperação nos domínios da formação e da logística (alínea *b*) do art. 2º); comprometem-se a tomar medidas concretas para reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de colocação das suas forças no terreno, identificando designadamente objectivos comuns em matéria de projecção de forças (alínea *c*) do art. 2º); comprometem-se a cooperar no sentido de garantir que os Estados-Membros participantes tomem as medidas necessárias para colmatar, designadamente através de abordagens multinacionais e sem prejuízo dos compromissos que os vinculam no âmbito da NATO, as lacunas constatadas no âmbito do "Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades" (alínea *d*) do art. 2º); e comprometem-se a participar no desenvolvimento de programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa (alínea *e*) do art. 2º).

3. Traços de "comunitarização" nos procedimentos da cooperação estruturada permanente da União

Lida-se, no plano doravante em análise, com a problemática do recurso à *regra da maioria*, equacionável do seguinte modo: pelo que concerne à respectiva dinâmica, o natural, numa Organização Internacional de integração (supranacional), afigura-se inequivocamente dever ser a regra da tomada de decisões por *maioria* (simples ou qualificada), já que esta é a regra de votação que permite a gestão de um corpo integrado (evitando que os interesses puramente individuais dos Estados-Membros possam sobrepor-se ao interesse do conjunto); opostamente, a regra da *unanimidade* de votação deveria, numa Organização Internacional de integração (supranacional), ser *banida* ou pelo menos relegada para um plano claramente *secundário*, pois é uma regra que deixa preponderar os egoísmos nacionais, bastando a oposição de um só Estado-Membro para bloquear ou pôr em causa a vontade de todos os restantes (o que corresponde ao modelo das Organizações Internacionais clássicas).

Não obstante os expostos considerandos, o Tratado de Lisboa ainda impõe, em vários casos, a regra da *unanimidade* de votação no seio da União Europeia: são *zonas particularmente sensíveis*, relativamente às quais os Estados-Membros revelam maior reticência em partilhar os seus poderes soberanos (sublinhe-se que, nesta modalidade de votação, todos os Estados-Membros têm exactamente o mesmo peso de voto), como sucede, tipicamente, com o domínio da política de segurança e defesa¹⁷. A previsão duma regra de votação por *maioria* é, pois, de considerar como um traço de "*comunitarização*", sendo particularmente significativa quando (como é o caso da área da política de segurança e defesa da União) se insere, qual "ilha", num "mar" caracterizado pela regra da unanimidade decisória.

Interessa assim detectar que lugar se encontra assinalado, à regra da maioria, no conspecto dos procedimentos relativos à cooperação estruturada permanente.

Começar-se-á, logicamente, pela indagação do papel da regra da maioria na *formação* (ou *constituição*) da cooperação estruturada permanente.

Como ocorre então, em descrição muito sintética, a formação desta última? Os Estados-Membros interessados deverão notificar a sua intenção ao Conselho e ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança¹⁸ (art. 46º, nº 1 do TUE-Lisb). O Conselho dispõe do prazo de três meses a contar daquela notificação para, deliberando por *maioria* (qualificada) após consulta ao Alto Representante, aprovar uma decisão que estabeleça a cooperação estruturada permanente e determine a lista dos Estados-Membros participantes (art. 46º, nº 2 do TUE-Lisb).

A regra da maioria desempenha aqui, portanto, um papel crucial. Mediante a opção do recurso a uma deliberação por maioria pretende-se, sem dúvida, facilitar o nascimento da cooperação estruturada permanente¹⁹; isto porque, no âmbito da política externa e de segurança comum, a instituição duma cooperação reforçada exige uma decisão do Conselho tomada por unanimidade — art. 20º, nº 2, segundo período do TUE-Lisb, em conjugação com o art. 329º, nº 2, segundo parágrafo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) —, como é timbre da natureza tipicamente intergovernamental desta política.

¹⁷ E, mais latamente, com o domínio da política externa e de segurança comum, onde a Convenção Europeia teria renunciado à introdução da regra da maioria, para satisfazer o Reino Unido (HILLION, Christophe, e LEFEBVRE, Maxime: "Le service européen pour l'action extérieure: vers une diplomatie commune?", *Questions d'Europe (Fondation Robert Schuman)*, N° 169, 17 mai 2010, p. 2, consultado em 26 de Julho de 2010, em <http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-169-fr.pdf>).

¹⁸ Que doravante designaremos, *brevitatis causa*, por "Alto Representante".

¹⁹ Veja-se, por exemplo, BOU FRANCH, Valentín: "Hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa", in BOU FRANCH, V., e CERVERA VALLTERRA, M. (coords.): *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 93-136, pp. 123-124.

Sendo um mecanismo com um razoável grau de abertura, a cooperação estruturada permanente admite, a todo o tempo, a entrada de novos Estados²⁰, impondo-se conseqüentemente auscultar, também, do papel da regra da maioria na *adesão de outros Estados-Membros*.

O procedimento de adesão é regulado pelo art. 46º, nº 3 do TUE-Lisb, caracterizando-se por uma grande simplicidade. O seu primeiro trâmite consiste na notificação da intenção de adesão, por banda do Estado-Membro candidato, ao Conselho e ao Alto Representante (primeiro parágrafo do nº 3). E segue-se, como derradeiro trâmite, a aprovação, pelo Conselho, de uma decisão confirmando a adesão do Estado-Membro interessado (primeiro período do segundo parágrafo do nº 3), sendo que a respectiva deliberação é tomada por *maioria* (qualificada), após consulta ao Alto Representante (segundo período do segundo parágrafo do nº 3)²¹.

Somente tomam parte, na votação conducente à referida decisão, os membros do Conselho que representem os Estados-Membros pertencentes à cooperação estruturada permanente (terceiro período do segundo parágrafo do nº 3); o que pode compreender-se, atentando em que esta se consubstancia num corpo que interessa, mais especificamente e directamente, aos Estados-Membros que a compõem (embora possa aduzir-se, em sentido oposto, que assim se abre a porta ao surgimento dum "clube" fechado, cujo acesso fica "cativo" da vontade dos "sócios" do "clube").

E, paralelamente ao que sucede quanto à formação da cooperação estruturada permanente, a admissão da regra da maioria obedece, de novo, a um propósito de facilitação. Visa-se aqui, mais exactamente, facilitar a adesão de outros Estados-Membros à cooperação estruturada permanente, já que, no domínio da política externa e de segurança comum, a adesão de outros Estados-Membros a uma cooperação reforçada requer uma decisão do Conselho tomada por unanimidade (art. 331º, nº 2, terceiro parágrafo do TFUE), em materialização do já aludido carácter intergovernamental da referida política.

Pode suceder, finalmente, que um Estado-Membro pertencente a uma cooperação estruturada permanente deixe, no decurso da execução da mesma, de preencher os requisitos exigidos pela qualidade de participante. Tal situação não gera conseqüências automáticas, ficando tudo dependente da vontade expressa pelo Conselho; mas (com essa condicionante)

²⁰ Os requisitos exigidos para o efeito são iguais aos requisitos exigidos para a participação inicial na cooperação estruturada permanente.

²¹ Essa maioria qualificada é definida como correspondendo a, pelo menos, 55% dos membros do Conselho, devendo estes representar Estados-Membros pertencentes à cooperação estruturada permanente que reúnam, no mínimo, 65% da população desses Estados-Membros (terceiro parágrafo do nº 3, por remissão).

pode dar lugar a uma suspensão da participação desse Estado-Membro na cooperação estruturada permanente, cabendo, consonantemente, indagar do papel da regra da maioria na *suspensão da participação de Estados-Membros*.

A matéria é regida pelo primeiro parágrafo do n° 4 do art. 46° do TUE-Lisb, nos termos do qual, se um Estado-Membro participante "deixar de preencher os critérios ou de poder satisfazer os compromissos" relativos à cooperação estruturada permanente, o Conselho pode adoptar uma decisão que suspenda a participação desse Estado-Membro. Há, pois, um duplo pressuposto ou, mais rigorosamente falando, dois pressupostos desta suspensão: um pressuposto *objectivo* (a interrupção do preenchimento dos requisitos por banda dum Estado-Membro) e um pressuposto *subjectivo* (a vontade do Conselho de fazer corresponder, a essa interrupção de preenchimento dos requisitos, uma situação de suspensão da pertença desse Estado-Membro à cooperação estruturada permanente)²².

Do ponto de vista procedimental verifica-se, como já de seguida se verá, uma patente semelhança com o que sucede relativamente à adesão de novos Estados-Membros a uma cooperação estruturada permanente. Também a deliberação subjacente à decisão conducente à suspensão há-de ser tomada por *maioria* (qualificada), por força do primeiro período do segundo parágrafo do n° 4 do art. 46° do TUE-Lisb²³.

Na votação conducente à mencionada decisão tomam unicamente parte os membros do Conselho que representem os Estados-Membros pertencentes à cooperação estruturada permanente, exceptuando o Estado-Membro em causa (segundo período do segundo parágrafo do n° 4); parece-nos linear a explicação desta excepção, que se prende com a natureza de "parte interessada" do Estado-Membro objecto da própria votação.

E a *ratio* da adopção da regra da maioria, neste contexto, encarna outrossim, a nosso ver, uma directriz de "operacionalização" ou facilitação; procura-se, neste caso, franquear a temporária expurgação, do seio da cooperação estruturada permanente, de Estados-Membros cuja presença deixou de ter, a título transitório, um suporte jurídico-substantivo.

²² Pode perguntar-se quem *avalia* dessa interrupção do preenchimento dos requisitos. Face à omissão do texto legal, é possível equacionar-se mais de um cenário. Compartilhamos, neste particular, a opinião de ALDECOA LUZÁRRAGA, para quem a via mais adequada será confiar tal papel à Agência Europeia de Defesa, já que, como veio a consignar-se no art. 3° do ProtocCEP-TLisb, esta "contribui para a avaliação regular dos contributos dos Estados-Membros participantes em matéria de capacidades", sendo que a avaliação "pode servir de base às recomendações e às decisões do Conselho" na matéria (ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: "La cooperación estructurada permanente", *cit.*, p. 103).

²³ E essa maioria qualificada é definida como correspondendo a, pelo menos, 55% dos membros do Conselho, devendo estes representar Estados-Membros pertencentes que reúnam, no mínimo, 65% da população desses Estados-Membros (terceiro parágrafo do n° 4, por remissão).

4. Uma avaliação e perspectivação

A aplicação do mecanismo da cooperação estruturada permanente gera, no domínio da política de segurança e defesa da União Europeia, uma diferenciação de paradigmas integrativos: quer dizer, o modelo do processo de integração deixa de ser unitário (uniforme em cada período de tempo), para passarem a poder coexistir padrões diferentes de integração, com alguns Estados inseridos num padrão e outros pautando-se por um padrão distinto.

Poderão assim sublinhar-se, desde logo, os perigos "intrínsecos" da cooperação estruturada permanente, cabendo nestes o risco do surgimento dum directório de Estados-Membros na política de segurança e defesa²⁴; e havendo também de contar-se com as assimetrias entre Estados-Membros, as quais inviabilizariam algumas possíveis constelações ou grupos deles²⁵. Para além disso perfilam-se ainda, dirão os adversários da cooperação estruturada permanente, os perigos "extrínsecos" nela implicados; cabendo um lugar de destaque, na ala dos críticos, para os mais atlantistas, receosos duma perda de influência da NATO em consequência da cooperação estruturada permanente²⁶.

Mas os partidários deste mecanismo manifestarão, designadamente, o optimismo de pensar que ele gerará um efeito de arrastamento, tal como sucedeu no caso da união económica e monetária²⁷, o que é muito importante (pois não deve esquecer-se que, com a ampliação da União Europeia, as diferenças de interesses e estratégias entre os Estados-Membros, no âmbito da defesa, também se ampliaram²⁸); argumentarão, mais ainda, que os inconvenientes eventualmente decorrentes da cooperação estruturada permanente são susceptíveis de anulação por aquele efeito (ou por uma conjunção de efeitos²⁹); tudo, para além de sustentarem que tal mecanismo pode debelar acertadamente fragilidades da

²⁴ Como, por todos, assinala BOU FRANCH, Valentín: "Hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa", *cit.*, p. 125.

²⁵ FELIP SARDÁ, Josep María: *op. cit.*, p. 1292).

²⁶ Valha a síntese de GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso: "La constitucionalización de la seguridad y defensa en la nueva Unión Europea: singularidad *versus* coherencia", in ESTEVE, F., e PI LLORENS, M. (eds.): *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado Constitucional: ¿mejora o maquillaje?*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2005, pp. 159-181, p. 176.

²⁷ Como por exemplo salientou DE AYALA, José Enrique: *op. cit.*, pp. 58-59.

²⁸ Circunstância que parece ter pesado nas preocupações, designadamente, dos membros da Convenção Europeia (ÁLVAREZ VERDUGO, Milagros: *La Política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 116).

²⁹ Segundo, por exemplo, ÁLVAREZ VERDUGO conta-se, como efeito imediato da cooperação estruturada permanente, a visibilidade internacional da União e, como efeito a médio prazo, o poder de atracção da cooperação estruturada permanente sobre os Estados-Membros não participantes (ÁLVAREZ VERDUGO, Milagros: "La aportación de la Convención Europea a la definición de la Política de seguridad y defensa de la Unión", *Documentos CIDOB. Seguridad y Defensa*, N° 3, Barcelona, junio 2004, pp. 22-23, consultado em 19 de Julho de 2010, em <http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/seguridad_y_politica_mundial/num_3_la_aportacion_de_la_convencion_europea_a_la_definicion_de_la_politica_de_seguridad_y_defensa_de_la_union>).

capacidade militar da União³⁰; tratar-se-á, afinal, de procurar conciliar parâmetros e dados diversos, divergentes ou até contraditórios³¹.

Como perspectivar, em síntese, os contornos da cooperação estruturada permanente? Sem embargo dos traços de "comunitarização" desta nova figura, importa reconhecer que ela não obedece ao figurino comunitário, inscrevendo-se fundamentalmente na filosofia jurídica da política de segurança e defesa (pautada por um pendor tipicamente intergovernamental), filosofia da qual só em termos parciais (como se vê da presente análise) se afasta.

Este mecanismo encontra-se ainda longe, efectivamente, do modelo comunitário. Na verdade, todo o funcionamento "quotidiano" da cooperação estruturada permanente assenta na tomada de deliberações por *unanimidade* (art. 46º, nº 6 do TUE-Lisb), como é apanágio da política comum de segurança e defesa (art. 42º, nº 4 do TUE-Lisb). Pode aduzir-se, ainda e especificamente, que não existem *Forças Armadas* da cooperação estruturada permanente, assentando toda a logística deste mecanismo nas Forças Armadas Nacionais dos Estados-Membros, em obediência aos cânones formalmente prescritos na política comum de segurança e defesa (art. 42º, nº 1 do TUE-Lisb); e que, para além de tudo isso, nem existe qualquer *orçamento* comum para a cooperação estruturada permanente, a qual vive basicamente dos contributos nacionais (dos orçamentos nacionais) dos Estados-Membros (art. 41º do TUE-Lisb).

5. Conclusões

1 — Passando ao lado dos riscos que implicam os prognósticos, afigura-se certo que o figurino delineado, pelo Tratado de Lisboa (na continuidade hereditária do malogrado Tratado Constitucional), para a política de segurança e defesa, aponta, mediante a cooperação estruturada permanente, um tipo de trajectória que passa por uma mais estreita colaboração

³⁰ Assim, GARCÍA PÉREZ, Rafael: "La PESC ante la incierta ratificación del Tratado Constitucional", in REMIRO BROTONS, A., e BLÁSQUEZ NAVARRO, I. (directores): *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006, pp. 249-269, p. 267.

³¹ Numa felicíssima síntese, GNESOTTO, Nicole: *op. cit.*, p. 17; veja-se também FLORES JUBERÍAS, Carlos: "La Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea: diez consideraciones críticas en torno a tres conceptos problemáticos", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2004, N° 49, pp. 5-11, p. 5). Na verdade, é complicado encontrar um fio condutor consensual entre os Estados-Membros atlantistas e os Estados-Membros partidários duma defesa europeia autónoma, para não dizer mais (por exemplo, CEBADA ROMERO, Alicia, e PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen: *El Alto representante de la PESC y la nueva política europea de seguridad y defensa*, Madrid, Dykinson, 2003, pp. 95-96).

entre os Estados-Membros, ou seja, indica claramente (apesar das respectivas limitações) o rumo do "colectivo"³².

2 — Representando embora um passo insofismável no sentido da "comunitarização"³³, a cooperação estruturada permanente queda-se contudo indiscutivelmente apartada do arquétipo comunitário.

3 — Em qualquer caso, e embora não possam desprezar-se as forças sociais inorgânicas subjacentes³⁴, é a vontade política dos Estados-Membros que marcará a pauta do (dificilmente previsível na actualidade) rumo futuro da segurança e defesa da União Europeia.

³² Por todos, CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS, María: "La política exterior y de seguridad común en el Tratado Constitucional de la Unión Europea", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, enero — junio 2005, Año 2, Nº 3, pp. 229-249, p. 248, consultado em 19 de Julho de 2010, em <<http://www.ugr.es/~redce/ReDCE3pdf/12.%20M%20Concepcion%20Perez.pdf>>.

³³ Como notou, por exemplo, ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: "La gobernanza mundial como objetivo explícito de la Unión Europea en el Tratado Constitucional", *cit.*, p. 7.

³⁴ Salientando este último tópico, por exemplo FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, e STAVRIDIS, Stelios: "La Política de Seguridad y Defensa de la Unión en el nuevo marco constitucional europeo", in CLOSA (CLOSA MONTERO), C., e FERNÁNDEZ SOLA, N. (coords.): *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 217-237, p. 227.

Referências Bibliográficas

- ALCOCEBA GALLEGO, María Amparo: *Fragmentación y diversidad en la construcción europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2005
- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: "Génesis y desarrollo de la política de defensa en el proceso constituyente", in RAMÓN CHORNET, C. (coord.): *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 9-33
- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: "Innovaciones en el método de la Convención y en el modelo de la Constitución de la Unión Europea", in FLECHA ANDRÉS, J.-R., e GARCÍA NICOLÁS, C. (coords.): *La Constitución europea: un texto para nuevas realidades*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, Instituto de Estudios Europeos y Derechos Humanos, 2006, pp. 11-43
- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: "La cooperación estructurada permanente", in RAMÓN CHORNET, C. (coord.): *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 95-111
- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: "La gobernanza mundial como objetivo explícito de la Unión Europea en el Tratado Constitucional", VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno, 2005, Grupo de Trabajo 29, Gobernanza global, consultado em 30 de Março de 2010, em http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_07/area06/GT29/ALDECOA-LUZARRAGA-Francisco%28UCM%29.pdf
- ÁLVAREZ VERDUGO, Milagros: "La aportación de la Convención Europea a la definición de la Política de seguridad y defensa de la Unión", *Documentos CIDOB. Seguridad y Defensa*, Nº 3, Barcelona, junio 2004, consultado em 19 de Julho de 2010, em http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/seguridad_y_politica_mundial/num_3_la_aportacion_de_la_convencion_europea_a_la_definicion_de_la_politica_de_seguridad_y_defensa_de_la_union
- ÁLVAREZ VERDUGO, Milagros: *La Política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2004
- BOU FRANCH, Valentín Enrique: "Hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa", *Cuadernos de Integración Europea*, junio 2005, Nº 1, pp. 45-69, consultado em 19 de Julho de 2010, em <http://cde.uv.es/documents/2005-CIE-01.pdf>
- BOU FRANCH, Valentín: "Hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa", in BOU FRANCH, V., e CERVERA VALLTERRA, M. (coords.): *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 93-136

- CASAJUANA, Carles: "La política europea de seguridad y defensa", *Política Exterior*, enero — febrero 2004, Vol. 18, Nº 97, pp. 127-137
- CEBADA ROMERO, Alicia, e PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen: *El Alto representante de la PESC y la nueva política europea de seguridad y defensa*, Madrid, Dykinson, 2003
- CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS, María: "La política exterior y de seguridad común en el Tratado Constitucional de la Unión Europea", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, enero — junio 2005, Año 2, Nº 3, pp. 229-249, consultado em 19 de Julho de 2010, em <<http://www.ugr.es/~redce/ReDCE3pdf/12.%20M%20Concepcion%20Perez.pdf>>
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, e STAVRIDIS, Stelios: "La Política de Seguridad y Defensa de la Unión en el nuevo marco constitucional europeo", in CLOSA (CLOSA MONTERO), C., e FERNÁNDEZ SOLA, N. (coords.): *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 217-237
- FLORES JUBERÍAS, Carlos: "La Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea: diez consideraciones críticas en torno a tres conceptos problemáticos", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2004, Nº 49, pp. 5-11
- GARCÍA PÉREZ, Rafael: "La PESD ante la incierta ratificación del Tratado Constitucional", in REMIRO BROTÓNS, A., e BLÁSQUEZ NAVARRO, I. (directores): *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006, pp. 249-269
- GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso: "La constitucionalización de la seguridad y defensa en la nueva Unión Europea: singularidad versus coherencia", in ESTEVE, F., e PI LLORENS, M. (eds.): *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado Constitucional: ¿mejora o maquillaje?*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2005, pp. 159-181
- HILLION, Christophe, e LEFEBVRE, Maxime: "Le service européen pour l'action extérieure: vers une diplomatie commune?", *Questions d'Europe (Fondation Robert Schuman)*, Nº 169, 17 mai 2010, consultado em 26 de Julho de 2010, em <http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-169-fr.pdf>
- LAUREANO, Abel: "Dificuldades e Soluções (ou Pseudo-Soluções) da Integração: A 'Cooperação Reforçada' Europeia, Mecanismo de Integração ou nova Forma de mera Cooperação Internacional?", *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, jan.-jun. 2010, Vol. 7, Nº 7, pp. 270-282, consultado em 5 de Julho de 2010, em <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/320/231>>
- MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena, e LIROLA DELGADO, Isabel: "Aspectos jurídico-constitucionales de la Acción Exterior de la Unión Europea en el 'Tratado por el que se establece una Constitución para Europa': ¿reformulación o reinención?", in REMIRO BROTÓNS, A., e BLÁSQUEZ NAVARRO, I.

(directores): *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006, pp. 21-72

MISSIROLI, Antonio: "Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá", in GNESOTTO, N. (ed.): *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea: los cinco primeros años (1999-2004)*, Paris, Instituto de Estudios de Seguridad, 2004, pp. 159-168

PASTRANA BUELVAS, Eduardo: "Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común", *Papel Político*, diciembre 2005, N° 18, pp. 291-334

PIRIS, Jean-Claude: *El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico*, trad. esp., Madrid, Marcial Pons, Cátedra Internacional OMC/Integración Regional, 2006

POWELL, Charles: "La Política Exterior y de Defensa, de la Convención al Tratado Constitucional", in DEL RÍO VILLAR, S. (coord.): *Europa: el estado de la Unión*, Cizur Menor (Navarra), 2006, Thomson-Aranzadi, pp. 139-155

RÍOS, Xulio: "A Unión Europea ¿Unha voz mundial?", in LÓPEZ MIRA, Á. X., e CANCELA OUTEDA, C. (coords.): *Europa, Europa*, Santiago de Compostela, Tórculo, 2006, pp. 245-254