

A defesa europeia à luz do Tratado de Lisboa: a continuação de uma dicotomia ainda não resolvida

André Tavares Barbosa*

Sumário

Este trabalho pretende analisar os dispositivos do Tratado de Lisboa (TL) sobre a acção externa da União Europeia (UE) e, particularmente, sobre a política de defesa do bloco. Ainda que timidamente, o TL dá alguns passos em direcção a uma maior integração na área da defesa – por meio, por exemplo do estabelecimento da cooperação estruturada permanente – e a um fortalecimento de seu papel civil e militar – com a ampliação do escopo das missões Petesberg, por exemplo. Contudo, simultaneamente, o TL assegura o controle estatal sobre a política europeia de defesa – com a manutenção da regra da unanimidade e a adopção do princípio da flexibilidade, a título de exemplificação. Consequentemente, o TL reproduz, no sector da defesa, a dicotomia supranacionalidade/intergovernamentalidade que tem caracterizado o processo de integração europeia desde o seu início.

Abstract

This article aims to analyse the rules established under the Lisbon Treaty (LT) for the European Union's external action and especially for its defence policy. Even though in a timid way, the LT takes a few steps towards the integration of the defence area – such as the permanent structured cooperation – and towards the strengthening of its military and civil role – through the extension of the Petesberg missions, for example. At the same time, however, the LT assured the state control over the European defence policy – due to the maintenance of the unanimity rule and the adoption of the flexibility principle. As a consequence, the LT reproduces, in the defence

area, the dichotomy between supranationality and intergovernmentality which characterizes the European integration since its beginning.

Palavras chave

Tratado de Lisboa; segurança e defesa; acção externa; supranacionalidade; intergovernamentalidade.

Key words

Lisbon Treaty; security and defence; external action; supranationality; intergovernmentality.

Introdução

O presente trabalho pretende analisar as disposições do Tratado de Lisboa (TL) relativamente ao sector de segurança e defesa. Pretende, ainda, a partir desta análise, verificar as implicações deste tratado para o progresso da integração europeia no sector e da União Europeia (UE) como um todo.

Sendo assim, este trabalho divide-se em três secções. Na primeira serão estudados os principais dispositivos do TL referentes à política externa da UE e que, directa ou indirectamente, possuem implicações no sector da segurança e da defesa. Dar-se-á particular ênfase na análise da busca por maior coerência na acção externa do bloco.

Na segunda secção, analisar-se-á as disposições específicas do TL sobre segurança e defesa. Tendo em vista que o TL procura impingir à Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) maior continuidade e flexibilidade, os seguintes aspectos serão referidos: (i) procedimento de tomada de decisão; (ii) Cooperação Estruturada Permanente; (iii) Cooperação Reforçada; (iv) Cláusula de Defesa

Mútua; (v) Cláusula de Solidariedade; (vi) extensão das missões Petesberg; e (vii) Agência Europeia de Defesa.¹

Por fim, a terceira secção será destinada a breves considerações sobre as implicações para o sector da defesa da possível não entrada em vigor do TL.

1. A política externa no Tratado de Lisboa: a busca (frustrada) por maior coerência

Sinteticamente, o TL possui dois objectivos principais no que se refere à política externa da UE: (i) dotá-la de maior eficácia; (ii) dotá-la de maior coerência (Howorth, 2007; Parlamento Europeu, 2008). Tais objectivos estão, em certa medida, consagrados no artigo 13, parágrafo 2º, do TL – art. 26 do Tratado da União Europeia (TUE) em sua versão consolidada:²

O Conselho e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança asseguram a unidade, coerência e eficácia da acção da União [grifo nosso].

A busca por maior eficácia traduz-se na maior e melhor operacionalização dos dispositivos de política externa da UE,

* **Advogado, licenciado em Direito pela Universidade de São Paulo e mestrando em Relações Internacionais pela Universidade do Minho com o apoio do Programa ALBan - Programa de bolsas de alto nível da União Europeia para América Latina - bolsa nº E07M401021BR.**

¹ A estrutura das duas secções (no que se refere aos dispositivos a serem analisados) foi inspirada na intervenção do sr. Ministro da Defesa Nacional, Nuno Severiano Teixeira, no seminário intitulado 'O Tratado de Lisboa e o futuro da integração europeia', realizado no Centro Cultural de Belém a 9 de Maio de 2008.

² A reprodução literal de excertos do TL é feita com base na versão consolidada do TUE e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como alterados pelo Tratado de Lisboa, preparada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal em fevereiro de 2008.

atribuição canalizada para o Serviço de Acção Externa da UE (Donnelly, Haseler e Ladzik, 2007). Tendo em vista que este Serviço não se relaciona directamente com aspectos de segurança e de defesa da UE – e em virtude da delimitação de tema e de espaço do presente trabalho – a análise desta vertente não será aqui considerada.

A busca por maior coerência, por sua vez, consubstanciar-se-ia em maior unidade na acção externa da UE e em uma maior e mais precisa delimitação das competências dos diversos órgãos do bloco europeu responsáveis pela formulação e execução de tal acção externa (Parlamento Europeu, 2008).

Concretamente, cinco foram as medidas previstas pelo TL para a consecução de tal fim: (i) a atribuição de personalidade jurídica à UE; (ii) a institucionalização do Conselho Europeu; (iii) a criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu; e (iv) a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança; e (v) a mitigação da regra da unanimidade no processo de tomada de decisão (Teixeira, 2008).³

Com a atribuição de personalidade jurídica à UE, esta passa a ser responsável pela representação externa do bloco e pela assinatura de acordos com países terceiros e organizações internacionais, conferindo, assim, maior unidade e estabilidade à sua acção externa (Teixeira, 2008).

A transformação do Conselho Europeu em instituição da UE – aliada à criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu (eleito por dois anos e meio, renováveis por igual período) – conferem maior continuidade ao exercício da acção externa do bloco, face à rotatividade das presidências semestrais do Conselho de Ministros (Teixeira, 2008). Especificamente no sector de segurança e defesa,

³ A última das medidas não será referida em um tópico a parte, mas sim ao longo do trabalho.

cabará ao Conselho Europeu – nos termos do art.13, par. 1º do TL (art.26 do TUE em sua versão consolidada) – o estabelecimento de objectivos e a definição das orientações gerais da política externa e de segurança comum, inclusive em matérias que tenham implicações no domínio da defesa.

Por fim, a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança representa a tentativa de unificação da política externa europeia ao nível do alto escalão hierárquico (Diedrichs e Tekin, 2006). O Alto Representante exercerá as funções actualmente partilhadas em dois cargos: (i) o de Alto Representante do Conselho para a Política Externa e de Segurança; e (ii) o de Comissário para as Relações Externas (Diedrichs e Tekin, 2006).

Em virtude desta junção de funções em único cargo, tem-se denominado o Alto Representante como um *double hat* (Diedrichs e Tekin, 2006). Ademais, o Alto Representante é também associado à figura do centauro (Howorth, 2007). Isto porque a junção de funções dar-se-á somente ao mais alto escalão hierárquico. Ou seja, a estrutura da acção externa da UE continuará dicotómica – da mesma forma como o centauro é metade homem, metade cavalo): de um lado, haverá a Política Europeia de Segurança Comum (PESC), na qual se inclui a PESD, de carácter eminentemente intergovernamental e associada ao Conselho; de outro, a Cooperação para o Desenvolvimento, de carácter supranacional e sob a alçada da Comissão Europeia.

Relativamente ao Tratado Constitucional (TC), o cargo em epígrafe manteve praticamente todas as suas características, tendo mudado apenas de nome: de 'Ministro dos Negócios Estrangeiros' passou-se para 'Alto Representante'. Tal mudança decorre da pressão exercida pelo Reino Unido, temeroso de que a denominação original pudesse indicar alguma tendência de supranacionalização de sectores

da política externa até então eminentemente intergovernamentais, como no caso da segurança e da defesa (Eekelen, 2006).

O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança será eleito pelo Conselho, por maioria qualificada, para um mandato de 2 anos e meio (renováveis por igual período), seguindo-se a aprovação pela Comissão do nome escolhido (art.9º E, par.1º do TL – art.18 da versão consolidada do TUE)

Em linhas gerais, o Alto Representante exercerá cinco funções principais – as quais, directa ou indirectamente, relacionam-se com o sector de defesa: (i) vice-presidência da Comissão (art.9º D, par.4º do TL - art.17 do TUE em sua versão consolidada); (ii) presidência do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros (art.9º E, par.3º do TL - art.18 do TUE) – que será dissociado do Conselho de Assuntos Gerais; (iii) representação da UE em matérias relacionadas à PESC (art.13 A, par.2º do TL – art.27 do TUE); (iv) expressão da posição do bloco europeu em organizações e conferências internacionais (art.13 A, par.2º do TL - art.27 do TUE); e (v) coordenação dos aspectos civis e militares das missões Petesberg (art.28 B do TL – art.43 do TUE em sua versão consolidada).

Embora haja um incremento nos poderes do actual Alto Representante para o Conselho – sobretudo quanto à assunção de responsabilidades relativamente à PESC/PESD em detrimento das presidências rotativas do Conselho de Ministros – a criação do cargo de Alto Representante pelo TL representa uma formalização de atribuições já exercidas na prática pelo Alto Representante do Conselho para a Política Externa e de Segurança (Angelet e Vrailas, 2008).

Três foram os principais problemas apontados ao cargo de Alto Representante e às funções que lhe foram atribuídas. Em primeiro lugar, trata-se de mais um actor interveniente na formulação e execução da política externa da UE, aumentando a complexidade e a

intensidade da interacção entre e com os demais actores intervenientes, nomeadamente, o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão e a Presidência do Conselho de Ministros (que continua a exercer a liderança do Conselho de Assuntos Gerais e do Comité de Representantes Permanentes) (Howorth, 2007).

Em segundo lugar, ao arrogar-se o papel de elo de ligação entre o Conselho e a Comissão, o Alto Representante poderá potencializar os conflitos entre estes dois órgãos da UE no que se refere à política externa do bloco (Angelet e Vrailas, 2008).

Por fim, mergulhado neste complexo e delicado contexto, o Alto Representante poderá concentrar esforços e trabalho no âmbito interno da UE, em detrimento da ênfase na esfera externa ao bloco – algo que seria expectável em virtude de suas atribuições (Angelet e Vrailas, 2008).

Em suma, a tentativa do TL de conferir à UE maior coerência em sua acção externa pode ser considerada inócua, uma vez que as mudanças previstas são mais cosméticas do que estruturais (European Policy Centre *et al*, 2007). A despeito da criação do cargo de Alto Representante, a bicefalia da acção externa da UE mantém-se. Consequentemente, o sector de segurança e defesa continua eminentemente intergovernamental e submetido à alçada do Conselho (European Policy Centre *et al*, 2007).

O fracasso do TL em criar as condições para uma acção externa mais coerente da UE, evidenciado pela manutenção da estrutura bicéfala da política externa do bloco, revelam um aspecto estrutural e, portanto, mais profundo do processo de integração europeu. Trata-se do temor de alguns Estados Membros da UE de que uma maior coerência na acção externa do bloco pudesse implicar numa comunitarização do sector de segurança e defesa e, consequentemente, na perda do controle estatal sobre tal área (European Policy Centre *et al*, 2007).

Este receio reflecte-se nas Declarações nº 13 e 14 ao Protocolo relativo ao parágrafo 2º do artigo 28 A do TL (artigo 42 do TUE em sua versão consolidada) – o qual refere-se, por sua vez, à definição de uma política comum de defesa:⁴

the provisions in the TEU covering CFSP (...) do not affect the responsibilities of the member states, as they currently exist, for the formulation and conduct of their foreign policy nor of their national representation in third countries and international organizations (...) neither do they prejudice the specific character of the security and defense policy of the member states or the primary responsibility of the Security Council and of its members for the maintenance of international peace and security
[Declaração 13, grifo nosso]

In addition to the specific rules and procedures referred to in paragraph 1 of Article 11 (TL) [Article 24 TEU] of the Treaty on European Union (que atesta a competência da UE em matéria de segurança, incluindo o estabelecimento de uma política comum de defesa e de uma defesa comum) the Conference underlines that the provisions in the TEU covering CFSP (...) will not affect the existing legal basis, responsibilities, and powers of each member state in relation to the formulation and conduct of its foreign policy, its national diplomatic service, relations with third countries and participation in international organisations, including a member state's membership of

⁴ Tais Declarações são criticadas pelo Parlamento Europeu em seu parecer sobre o Tratado de Lisboa (Secretariado da Convenção Europeia, 2002, p.77, pars.9º e 10º)

the Security Council of the UN [Declaração 14, grifo nosso].

1. Disposições específicas sobre segurança e defesa no Tratado de Lisboa: continuidade e flexibilidade

Inicialmente, cumpre ressaltar que, no tocante à área de segurança e defesa (embora esta afirmação seja válida para o TL como um todo), o TL é muito semelhante ao Tratado Constitucional (TC) (Parlamento Europeu, 2008). Além disso, os dispositivos relativos a este sector, tanto no TL quanto no TC contavam com grande apoio e consenso: tanto da população dos Estados Membros – e, por isso, não se pode atribuir aos dispositivos sobre segurança e defesa qualquer responsabilidade nos resultados dos referendos ao TC em França e Holanda e ao TL na Irlanda (Diedrichs e Tekin, 2006; Angelet e Vrailas, 2008); quanto dos próprios Estados Membros – a despeito das inúmeras divergências, que serão referidas mais adiante (Howorth, 2007).

A obtenção deste consenso (sobretudo no que toca aos Estados Membros) e a superação de clivagens devem-se essencialmente aos dois aspectos principais das normas sobre segurança e defesa no TL: (i) flexibilidade; e (ii) continuidade. Por um lado, o TL estabelece mecanismos flexíveis, que permite aos Estados Membros que o queiram e que tenham capacidade para o fazer avançarem com a integração no sector de defesa; por outro, o TL procura oferecer uma moldura institucional atractiva, que permita que tais progressos ocorram dentro da estrutura orgânica da UE (Howorth, 2007; Missiroli, 2004; Biscop e Algieri, 2008).

Subjacente a estes dois aspectos está o intuito de fortalecer o papel da UE no mundo e, mais especificamente, de aprofundar e

reforçar o papel do bloco enquanto actor securitário internacional (Teixeira, 2008).

Ainda dentro de um contexto de considerações introdutórias sobre o tema, deve-se referir a mudança de nome da PESD para 'Política Comum de Segurança e Defesa.' Pese embora o termo 'comum' fizesse parte da denominação original da PESD quando da sua criação, em 1999, e tenha sido abandonado por questões de mera sonoridade da sigla em questão, a reintegração do termo em epígrafe não é de todo desprezível. Com efeito, o Ministro da Defesa Nacional, Nuno Severiano Teixeira (2008, p.9) considera tal mudança "semântica mas de importante significado político", por representar "a demonstração formal de que os Estados Membros têm objectivos e interesses comuns em matéria de segurança e defesa e que consideram desenvolvê-los em conjunto."

Esta não é, todavia, uma opinião consensual. Segundo Angelet e Vrailas (2008), a mudança de nome é, neste momento, meramente simbólica e até mesmo prematura, em virtude da inexistência de definição quanto ao significado e alcance do que seja uma política comum na área da defesa.

Feitas estas considerações introdutórias, passar-se-á à análise dos dispositivos propriamente ditos, começando-se pelo estudo do procedimento de tomada de decisão na área da defesa passando-se, em seguida, para os aspectos institucionais.

1.1. O procedimento de tomada de decisão

Consoante o par.1º do art.15 B do TL (art.31 da versão consolidada do TUE), as decisões no domínio da segurança e defesa continuam a ser tomadas por unanimidade. No entanto, o parágrafo 2º do referido artigo contempla situações em que o critério da maioria qualificada é aplicável, a saber: (i) adopção de posição ou

acção comum da UE com base em decisão do Conselho Europeu, relativamente aos interesses e objectivos estratégicos do bloco; (ii) adopção de posição ou acção comum da UE com base em proposta do Alto Representante, por iniciativa própria ou a pedido do Conselho Europeu; (iii) implementação de acções ou posições comuns; e (iv) indicação de representantes especiais.

Segundo o TL (art.205 – equivalente ao art.230 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE), são dois os tipos de maioria qualificada aplicáveis a estes casos. A partir de 1º de novembro de 2014, exigir-se-á o voto favorável de 72% dos Estados Membros do Conselho, correspondentes a pelo menos 65% da população da UE, quando a decisão do Conselho não for baseada em proposta da Comissão ou do Alto Representante ou, ainda que o seja, todos os Estados Membros do Conselho participem na votação. Nos casos em que nem todos os Estados Membros do Conselho participem – como ocorre em situações de cooperação reforçada, por exemplo – aplicar-se-á, a partir da mesma data supra mencionada, a regra da maioria que corresponde a 55% dos Estados Membros e a 65% da população do bloco.

Ocorre, no entanto, que a aplicação do critério da maioria qualificada não se estende a questões com implicações militares ou de defesa, conforme dispõe o par.4º do art.15 B do TL. Desta forma – e nos termos do art.28 A, par.4º do TL (art.42 da versão consolidada do TUE) – O Conselho agirá por unanimidade nas situações que se referirem à PESD.

Em suma, a manutenção da unanimidade como regra absoluta mostra que o TL nada avançou no que tange ao processo de tomada de decisão em matéria de defesa (Angelet e Vrailas, 2008). Mais do que isto, tal manutenção apenas reforça o carácter essencialmente intergovernamental deste sector dentro da UE.

Passa-se, então, à análise dos aspectos institucionais do sector de defesa contemplados pelo TL, nomeadamente, a Cooperação Estruturada Permanente, a Cooperação Reforçada, a Cláusula de Defesa Mútua, a Cláusula de Solidariedade, a extensão das missões Petesberg, e a Agência Europeia de Defesa.

Assim, as principais mudança no sector da defesa trazidas pelo TL referem-se a aspectos institucionais, os quais serão analisados a partir de agora. São eles: (i) Cooperação Estruturada Permanente; (ii) Cooperação Reforçada; (iii) Cláusula de Defesa Mútua; (iv) Cláusula de Solidariedade; (v) extensão das missões Petesberg; e (vi) Agência Europeia de Defesa.

1.2. *Cooperação Estruturada Permanente.*

Segundo o art.28 A, par.6º do TL (art.42, par.6º da versão consolidada do TUE),

Os 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, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União. Essa cooperação rege-se pelo disposto no artigo 46.º. Tal não afecta o disposto no artigo 43.º [grifo nosso].

A cooperação estruturada permanente cumpre duas tarefas essenciais: (i) trata-se de um 'janela de oportunidade' para o aprofundamento da PESD, que permite àqueles Estados Membros que preencham os requisitos mínimos executarem operações civis ou militares em nome de toda a UE (Howorth, 2007; Biscop e Algeri,

2008); e (ii) permite o desenvolvimento das capacidades militares operacionais dos Estados Membros da UE. Ao fazê-lo, contribui para atenuar a fragmentação e a duplicação de esforços na área da defesa, gerando economias de escala no sector (Missiroli, 2004; Biscop e Algieri, 2008; Teixeira, 2008).

Além disso, a cooperação estruturada permanente é resultado da pressão exercida por França e Alemanha – apoiados por Bélgica e Luxemburgo – por maior integração na área da defesa dentro da UE (Diedrichs e Tekin, 2006).

Com efeito, em 2003, quando a conjuntura europeia era de divergência entre os Estados Membros da UE por causa da Guerra do Iraque, os quatro países mencionados acima propuseram a criação de uma União Europeia de Segurança e Defesa (UESD). Esta seria dotada de uma unidade de planeamento operacional (a ser instalada em Tervuren, na Bélgica) e obrigaria seus Membros a uma harmonização de suas posições em matéria de segurança e defesa, bem como a uma maior coordenação de suas capacidades militares, de investimento e de compras governamentais no sector da defesa (Eekelen, 2006).

Esta *'defence euro-zone'* (Secretariado da Convenção Europeia, 2002, p.19, par.54) seria uma espécie de sub-grupo de integração mais profunda no sector da defesa dentro da UE – à semelhança do que ocorria com a Zona Euro no sector monetário (Howorth, 2007).

Paralelamente a isto, decorriam as negociações do Tratado Constitucional, no âmbito das quais discutia-se a inclusão da cooperação estruturada permanente. Tanto neste caso quanto no da criação da UESD, houve muita polémica e controvérsia. Sobretudo entre os atlanticistas, liderados pelo Reino Unido, que temiam a formação de um *'clube exclusivo'* em matéria de defesa dentro da UE, o qual se tornaria um potencial concorrente da Organização do

Tratado do Atlântico Norte (NATO, conforme sua sigla em inglês) no que se refere à defesa colectiva da Europa (Eekelen, 2006).

Contudo, entre 2003 e 2004 os principais protagonistas destes factos – França e Alemanha, favoráveis ao aprofundamento da integração na área da defesa, e Reino Unido, contrário a tal situação – entraram em consenso. Por um lado, alemães e franceses reconheceram a importância da participação do Reino Unido em qualquer iniciativa que aprofundasse a integração no sector; por outro, os britânicos desistiram de uma oposição ferrenha a partir do momento em que lhes foram dadas garantias de que não haveria concorrência relativamente à NATO (Howorth, 2007; Sola, 2004). Desta forma, embora não se tenha avançado com o estabelecimento da UESD, criou-se as condições para a incorporação da cooperação estruturada permanente no Tratado Constitucional (posteriormente reproduzida no TL).

A despeito dos argumentos anteriormente defendidos pelos atlanticistas, a cooperação estruturada permanente não se constitui em um clube dotado de exclusividade. Com este mecanismo, a condução da política de defesa na UE passa a ser *top down* – ou seja, liderada pelos Estados Membros dotados de maior vontade política e capacidade militar. Segundo Biscop e Algieri (2008), este facto - ao invés de haver uma maior fragmentação entre os Estados Membros – aumenta a pressão para participar nos projectos de cooperação na medida em que eleva os custos resultantes da não participação em dito mecanismo. Consequentemente, a implementação dos benefícios da cooperação estruturada permanente (sobretudo o desenvolvimento das capacidades militares) é estendida a todos os Estados Membros do bloco.

Os critérios para a participação na cooperação estruturada permanente estão fixados nos arts. 1º e 2º do Protocolo 4º ao TL. São eles:

- (i) contribuição e participação em forças multinacionais e nas actividades da Agência Europeia de Defesa com o intuito de desenvolver as suas capacidades de defesa;
- (ii) aquisição de capacidade para, em 2010, no máximo, fornecer unidades de combate para missões, organizadas, em termos tácticos, enquanto batalhões, com o apoio de transporte e de logística, capazes de implementar as missões Petesberg, acionáveis num período entre 5 e 30 dias, sustentáveis por 30 dias (renováveis por até 120 dias), destinadas particularmente a atender às solicitações da ONU;⁵
- (iii) Cooperação para consecução dos objectivos em termos de níveis de investimento em equipamentos de defesa, tendo em visto a conjuntura securitária e as responsabilidades internacionais da UE;
- (iv) Harmonização das estruturas de defesa de cada Estado Membro, por meio da identificação das necessidades militares de cada país, da partilha e/ou da especialização de capacidades e de meios de defesa e do estímulo à cooperação em treinamento e logística;⁶
- (v) Medidas para aperfeiçoar a disponibilidade, interoperabilidade, flexibilidade e capacidade de deslocamento das forças;⁷

⁵ Relaciona-se com o conceito de *Battlegroups*. Estes são batalhões de 1500 homens, dotados de apoio ao combate e de serviço de apoio ao combate, capazes de operar no terreno por 30 dias (renováveis por até 120 dias) e de implementar a fase inicial de missões civis ou militares da UE de larga escala (Donnelly, Haseler e Ladzik, 2006). Os *battlegroups* são considerados fundamentais para a execução do *headline goal* militar de 2010, bem como para o desenvolvimento das capacidades operacionais militares da UE (Donnelly, Haseler e Ladzik, 2006).

⁶ Trata-se de uma tentativa de gerar externalidades positivas resultantes da cooperação operacional a fim de superar as restrições orçamentárias da área da defesa nos países Membros da UE (Donnelly, Haseler e Ladzik, 2006).

⁷ Relaciona-se, portanto, com o *headline goal* militar para 2010 que, sinteticamente, estabelece metas para o aperfeiçoamento de aspectos qualitativos (capacidade de deslocamento, interoperabilidade e disponibilidade) da operacionalidade militar dos Estados Membros da UE (Donnelly, Haseler e Ladzik, 2006).

(vi) Solução dos *gaps* identificados no Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades

(vii) Participação no desenvolvimento de programas de equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa.

A despeito de uma maior delimitação dos critérios relativamente ao texto do Tratado Constitucional, ainda há generalidade e vagueza suficientes para se concluir que a participação neste mecanismo decorrerá mais da vontade política do que da capacidade operacional do Estado (European Policy Centre *et al*, 2007).

Por fim, dois outros aspectos do mecanismo em análise devem ser mencionados. O primeiro prende-se com o facto da cooperação estruturada permanente ser um mecanismo aberto e inclusivo, na medida em que prevê a possibilidade de ingresso *a posteriori* de Membros não participantes, bem como a auto-exclusão voluntária (art.28 E, par.5º do TL).

O segundo refere-se ao procedimento de tomada de decisão. Prevê-se a aplicação do critério da maioria qualificada em diversas situações – nomeadamente, quando da autorização do estabelecimento da cooperação pelo Conselho, da autorização para a participação de novos Membros e da suspensão de Membros participantes (art.28 E, pars.2º a 4º do TL). Trata-se, portanto, de uma mitigação da aplicação da regra da unanimidade – que, contudo, permanece válida para as situações que tenham implicações militares (art.28 E, par.5º do TL).

Segundo Howorth (2007), esta mitigação advém da confiança do Reino Unido (após as garantias dadas por França e Alemanha), em que a cooperação estruturada permanente não seria um mecanismo excludente mas que, ao contrário, ajudaria na operacionalização da PESD.

Em suma, o mecanismo da cooperação estruturada permanente é, indubitavelmente, a principal novidade introduzida pelo TL no sector de defesa (Angelet e Vrailas, 2008; Biscop e Algieri, 2008). Pode ser considerado um avanço em termos de integração nesta área e, neste sentido, materializa o ideal de flexibilidade consagrado no TL e auxilia na operacionalização do papel civil e militar da UE. No entanto, não se pode olvidar que tal avanço só foi conseguido após o entendimento entre as três principais forças políticas da UE. Tal facto – aliado (i) à manutenção da unanimidade como critério para tomada de decisão em situações com implicações militares e (ii) ao estabelecimento de critérios de participação submetidos mais à vontade política do que a aspectos técnicos – evidenciam que, apesar de tudo, o carácter intergovernamental continua a ser determinante no sector da defesa dentro da UE.

1.3. *Cooperação Reforçada*

Outra das inovações do TL é a extensão da cooperação reforçada ao sector de defesa (Teixeira, 2008). Este mecanismo permite aos Estados Membros da UE – que queiram e que tenham capacidade para tanto – avançarem no processo de integração em uma área específica, aprofundando os objectivos da UE e protegendo os interesses do bloco (art.10, par.1º do TL; art.20, par.1º da versão consolidada do TUE).

Segundo o par. 3º do art.10º do TL, existem três condições para que o mecanismo da cooperação reforçada seja acionado: (i) o carácter de último recurso, ou seja, a declaração formal, por parte do Conselho, de que os objectivos da cooperação objecto de bloqueio não podem ser alcançados pela União como um todo dentro de um prazo razoável de tempo; (ii) a participação mínima de nove países – um a mais do que o previsto no Tratado Constitucional; e (iii) o

enquadramento dentro da estrutura institucional e normativa da UE. Vale dizer, nada que a UE não possa fazer por conta própria pode ser incluído, nem nada pode ser feito de uma forma diferente daquela que a UE poderia fazer. A cooperação reforçada exige, pois, que se utilize os mesmos poderes, os mesmos instrumentos e os mesmos procedimentos da UE.

A cooperação reforçada é aberta à participação de todos os Membros – mesmo após ter sido iniciada – desde que aqueles que desejam aderir preencham os requisitos necessários (art.280 C do TL; art.328 do TFUE). Embora todos os Membros possam participar das deliberações, apenas os participantes da cooperação podem votar, sendo a decisão vinculativa apenas para os participantes do mecanismo (art. 280 E do TL; art.330 do TFUE).

Nos termos do artigo 280 D, par.2º do TL (art.329 do TFUE), o estabelecimento de uma cooperação reforçada é solicitada ao Conselho que, por sua vez, submete o pedido a pareceres do Alto Representante e da Comissão. O Conselho, então, decidirá pela implementação ou não da cooperação, por consenso (trata-se de um retrocesso relativamente ao Tratado Constitucional, que previa a aplicação do critério da maioria qualificada).

É possível, no entanto, que o Conselho não venha a deliberar por unanimidade – desde que ele próprio, por unanimidade, decida optar por outro critério de tomada de decisão (art.280 H do TL; art.333 do TFUE). No entanto, esta possibilidade de reversão do critério de tomada de decisão não se aplica a matérias que tenham implicações na área da defesa (como referido, esta área submete-se à regra do consenso em todas as circunstâncias) (Parlamento Europeu, 2008).

À semelhança da cooperação estruturada permanente, a cooperação reforçada representa uma tentativa de avanço na integração do sector da defesa dentro da UE – e, conseqüentemente,

de maior operacionalização do perfil civil e militar do bloco – bem como de concretização da flexibilidade e da continuidade (em virtude da terceira condicionante mencionada acima) concebidas pelo TL para a área em questão. No entanto, trata-se de um mecanismo de difícil acionamento face à cooperação estruturada, em virtude das condicionantes que constroem a sua implementação. E, por fim, trata-se de um mecanismo que reflecte as consequências da dicotomia supranacionalidade/intergovernamentalidade, na medida em que permite avançar com a integração quando o sistema de unanimidade do Conselho representa um obstáculo para tanto.

1.4. *Cláusula de Defesa Mútua*

Segundo o art.28 A, par.7 do TL (art.42 da versão consolidada do TUE), se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada em seu território, os outros Estados-Membros da UE deverão prestar-lhe auxílio e assistência, por todos os meios ao seu alcance. Há, no entanto, três condicionantes ao exercício desta norma: (i) o respeito ao artigo 51 da Carta das Nações Unidas (que dispõe sobre o exercício do direito de legítima defesa); (ii) o respeito à chamada “cláusula irlandesa”; e (iii) o reconhecimento da primazia da NATO enquanto entidade de defesa colectiva da Europa.

A parte final da norma supra referida protege o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados Membros da UE. Conhecida como “cláusula irlandesa” e instituída desde o Tratado de Maastricht, este dispositivo previne a aplicação de normas da UE com implicações na área da defesa a Estados Membros com tradição de neutralidade, como a Irlanda (que deu nome à cláusula), a Áustria, a Finlândia e a Suécia (Diedrichs e Tekin, 2006; Angelet e Vrailas, 2008).

Além de proteger o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Membros, o TL respeita a primazia da NATO como “fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar” (art.28 A, par.7º *in fine* do TL). Respeita-se, portanto, o papel primordial da NATO na arquitectura de segurança europeia (Angelet e Vrailas, 2008).

Estas ressalvas, portanto, procuram responder às preocupações dos países neutrais (também chamados de não-alinhados), bem como dos atlanticistas com o desenvolvimento da vertente militar no seio da UE (Secretariado da Convenção Europeia, 2002; Diedrichs e Tekin, 2006).

Assim como no caso da cooperação estruturada permanente, a pressão por maior integração exercida pelo eixo franco-alemão (acompanhados por Bélgica e Luxemburgo) trouxe consequências para a cláusula de defesa mútua. Concretamente, tal pressão resultou na vinculatividade da cláusula, ou seja, na extensão de sua aplicação a todos os Estados Membros da UE (na redação original do Tratado Constitucional, o cumprimento desta cláusula era condicionado à anuência dos Estados Membros) (Diedrichs e Tekin, 2006).

A cláusula de defesa mútua evidencia, uma vez mais, a influência dos jogos de interesse dos Estados Membros da UE no sector da defesa. De um lado, na medida em que prevê que todos os Estados Membros prestem auxílio ao Estado Membro afectado, a cláusula contribui para uma maior autonomia da UE nesta área, atendendo, assim, aos interesses sobretudo da Alemanha e da França; de outro, ao introduzir algumas ressalvas na execução desta cláusula, resguarda-se os interesses dos países não alinhados e dos países atlanticistas.

1.5. *Cláusula de solidariedade*

A cláusula de solidariedade, segundo o art. 188 R do TL (art. 222 do TFUE) consiste em uma actuação conjunta – em espírito de solidariedade – entre UE e Estados-Membros, caso algum destes tenha sido alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. Tal actuação conjunta deverá mobilizar todos os meios ao dispôr da UE, incluindo os meios militares.

O exercício desta cláusula depende, em primeiro lugar, de um pedido das autoridades políticas do país afectado. Em segundo lugar, está condicionado à apresentação de uma proposta conjunta da Comissão Europeia e do Alto Representante. Tal proposta seguirá para aprovação do Conselho, aplicando-se o critério da unanimidade (uma vez que trata-se de matéria com implicações na área da defesa). A execução da cláusula caberá ao Conselho, auxiliado pelo Comité de Política e Segurança e pelo Comité Permanente (art.188 R, par.2º do TL).

Outra condicionante ao exercício desta cláusula está consagrada na Declaração nº 37 anexa ao TL. Segundo o dispositivo referido, cada Estado Membro da UE tem o direito de escolher os meios que considerar mais apropriados para cumprir a sua obrigação de solidariedade para com o Membro afectado.

Em virtude de seu conteúdo, deve-se questionar se a cláusula de solidariedade não constitui um pacto de defesa colectiva, nos mesmos termos do disposto no art.5º do Tratado de Washington (tratado constitutivo da NATO). Antonio Missiroli (2004) considera que a cláusula de solidariedade assemelha-se ao art.5º do Tratado de Washington por conter um compromisso político de defesa colectiva – embora considere ainda ser necessário à UE estabelecer as estruturas militares necessárias para a implementação de tal pacto. Apesar

disto, não foi esta a visão que prevaleceu nos meios oficiais. Conforme afirma o relatório sobre as negociações do Tratado Constitucional,

Não se trata de uma cláusula de defesa colectiva que implique uma obrigação de assistência militar. Aplicar-se-ia a ameaças provenientes de entidades não estatais. Por outro lado, só a pedido das autoridades civis do país em causa seria prestada assistência na gestão das consequências de um ataque. O Conselho Europeu deveria proceder regularmente à avaliação da ameaça, a fim de que o sistema de alerta precoce possa funcionar. (Secretariado da Convenção Europeia, 2002, p.20, par.58).

Independentemente de se tratar ou não de um pacto de defesa colectiva e independentemente de suas condicionantes, a cláusula de solidariedade é de difícil operacionalização. Sobretudo pela falta de limites claros em relação à cláusula de defesa mútua. Mais precisamente, entre o que seja um ataque armado – hipótese em que se deve invocar a cláusula de defesa mútua – e um ataque terrorista – hipótese em que a cláusula de solidariedade é aplicável (Missiroli, 2004).

A cláusula de solidariedade, além disso, levanta a questão sobre a sua aplicação *out of area* e também sobre a sua natureza jurídica – vale dizer, se se trata de um dispositivo legal ou um princípio político. Esta última questão é de extrema importância, na medida em que condiciona o controle jurisdicional do Tribunal de Justiça Europeu sobre a referida cláusula (Angelet e Vrailas, 2008).

Apesar de tudo, a cláusula de solidariedade apresenta uma maior dimensão comunitária do que a cláusula de defesa mútua. A

despeito da ressalva estabelecida na Declaração nº 37, a execução da cláusula de solidariedade está a cargo do Conselho, auxiliado pelo Comité Político e de Segurança e sob iniciativa do Alto Representante – obrigando os Estados Membros, portanto, a coordenarem seus esforços de auxílio. Já no caso da cláusula de defesa mútua, a execução da cláusula recairá predominantemente na esfera nacional (Angelet e Vrailas, 2008).

Em suma, as inúmeras indefinições que cercam o conceito e a execução da cláusula de solidariedade podem fazer com que esta padeça de ineficácia, minando, desta forma, um instrumento que se revelava mais autónomo relativamente aos Estados Membros da UE do que a cláusula de defesa mútua.

1.6. Extensão das missões Petesberg

Segundo o art. 28 B do TL (art.43 da versão consolidada do TUE), as Missões Petesberg podem ser: (i) operações de desarmamento conjunto; (ii) missões humanitárias e de resgate; (iii) aconselhamento e assistência militares; (iv) prevenção de conflitos e manutenção de paz; (v) forças de combate em gestão de crises, incluindo a promoção da paz e a estabilização pós-conflito.

O TL vem, assim, estender o âmbito das missões Petesberg (comparativamente ao art.17, par.2º do TUE, na versão consolidada anteriormente ao TL), ao incluir explicitamente (i) as operações de prevenção de conflitos (que inclui alertas precoces e medidas de reforço da confiança e da segurança); (ii) acções de desarmamento (programas de destruição de armas e de controlo de armamento); (iii) aconselhamento e assistência em matéria militar (cooperação com as forças militares de um país terceiro ou de uma organização regional, por meio do partilha de experiências, boas práticas,

formação, etc.); e (iv) a estabilização pós-conflito (Secretariado da Convenção Europeia, 2002).⁸

Esta extensão das missões Petesberg cumpre algumas finalidades. Em primeiro lugar, a UE pretende ampliar a sua participação na gestão de crises, abrangendo situações pré e pós-conflito (Eekelen, 2006). Em segundo lugar, a menção explícita e específica das missões visa a atenuar eventuais divergências sobre o alcance das mesmas – possivelmente potencializadas pelo ingresso de novos países no seio da UE (Biscop e Algieri, 2008). Por fim, tal extensão representa, na verdade, uma institucionalização de medidas já previstas no quadro da Estratégia Europeia de Segurança (Angelet e Vrailas, 2008).

Nos termos do art.28 B do TL, cabe ao Conselho a definição dos objectivos, escopo e condições gerais para a implementação das missões Petesberg. Ao Alto Representante incumbe a coordenação dos aspectos civis e militares de tais missões – sob autoridade do Conselho e em cooperação com o Comité Político e de Segurança.

Por fim, ainda no âmbito das missões Petesberg, deve-se referir aquilo que ficou conhecido como *Entrustment*. Trata-se da situação na qual o Conselho confia a realização de uma missão, em nome e no interesse da UE, a um grupo de Estados-Membros que possuam capacidade para tanto.(art.28 A, par.5º do TL; art.42, par.5º da versão consolidada do TUE). A gestão destas missões será compartilhada entre estes Estados Membros e o Alto Representante (art.28 C, par.1º do TL; 44, par.1º da versão consolidada do TUE).

O *entrustment* poderá agregar valor à PESD (agora PCSD) dependendo do alcance que se dê a esta gestão compartilhada (Angelet e Vrailas, 2008). Para tanto, esta gestão deverá incluir o planeamento da missão e o estabelecimento das estruturas de

⁸ Em virtude do TL reproduzir integralmente o Tratado Constitucional no tocante às Missões Petesberg, justifica-se a utilização de uma referência bibliográfica que remonta às negociações do Tratado Constitucional.

comando, bem como a limitação do processo de tomada de decisão no Conselho aos Estados Membros participantes da missão (Angelet e Vrailas, 2008). Ademais, este *entrustment*, à luz do espírito de continuidade referido no início desta secção, permitirá que missões enquadradas no conceito de *lead-nation* (ou seja, missões multinacionais cujo planeamento e comando incumbem a um país-líder) – normalmente executadas fora do enquadramento institucional e político de uma organização internacional – sejam realizadas dentro da moldura institucional da UE e, assim, contem com o envolvimento de suas instituições e com o controlo político da missão por parte do bloco europeu (Angelet e Vrailas, 2008).

Em suma, a extensão das missões Pestesberg representam a materialização do princípio da continuidade consagrado no TL – à semelhança do que ocorre na cooperação estruturada permanente e na cooperação reforçada relativamente à flexibilidade. Ademais, a extensão das missões Petesberg amplia o leque de opções de acções civis e militares, contribuindo, pois, para uma maior operacionalização do papel civil e militar da UE.

1.7. *Agência Europeia de Defesa*

Prevista inicialmente no artigo III-212 do Tratado Constitucional, a Agência Europeia de Defesa foi implementada antes do TL e independentemente do chumbo ao Tratado Constitucional, por meio da Acção Comum do Conselho nº 551 de 12 de julho de 2004.

Consoante o artigo 28 D do TL (art. 45 do TUE) compete à agência contribuir na identificação dos objectivos das capacidades militares dos Estados Membros da UE e avaliar a observância dos compromissos assumidos por estes nesta área, além de promover a coordenação de programas executados pelos Estados Membros.

Compete à Agência, ainda, apoiar a pesquisa tecnológica na área da defesa e o estudo de soluções técnicas para necessidades operacionais futuras, bem como contribuir para a identificação e implementação de medidas úteis para o fortalecimento das bases industrial e tecnológica do sector da defesa (art.28 D do TL).

Sendo assim, a Agência Europeia de Defesa exerce duas funções principais (Donnelly, Haseler e Ladzik, 2006; Sempere, 2008): (i) desenvolvimento das capacidades militares operacionais (objectivo consubstanciado no art.28 A, par.3º do TL); e (ii) aumento da efectividade do gasto militar dos Estados Membros da UE, com a consequente superação das restrições orçamentais enfrentadas pelo sector da defesa. Em ambos os casos, a ideia subjacente é fortalecer a presença militar da UE no cenário internacional (Sempere, 2008).

Relativamente à primeira função, a Agência tem suas atribuições expandidas, na medida em que será também responsável pela definição das capacidades operacionais e pelo delineamento de estratégias para a sua obtenção (Sempere, 2008). Quanto à segunda função, o objectivo é deslocar gradativamente a prioridade das despesas do sector de defesa, da área pessoal para a área de investigação e desenvolvimento (Donnelly, Haseler e Ladzik, 2006).

Em linhas gerais e de maneira muito sucinta, portanto, pode-se dizer que a Agência Europeia de Defesa contribui para a operacionalização da vertente militar da UE com vistas a, em última análise, reforçar a presença do bloco europeu no sistema internacional.

2. A rejeição ao Tratado de Lisboa: caminhos alternativos para o sector da defesa

O resultado negativo do referendo ao TL realizado na Irlanda coloca em risco a entrada em vigor deste acordo. Se tal hipótese se

concretizar, é de se questionar quais as implicações para a área de segurança e defesa. Embora possa ser prematuro abordar a questão – já que ainda não há uma decisão definitiva sobre o que fazer com o TL – algumas considerações podem e devem ser tecidas.

Uma primeira consequência da não entrada em vigor do TL poderia ser a intensificação da flexibilização no sector da defesa – que, em última análise, levaria a uma própria redefinição do alcance do termo ‘política comum’ para o sector e do papel securitário da UE no sistema internacional. Com efeito,

Against the background of the Irish referendum, a Europe of different integration density is becoming ever more probable. If a group inside the Union is in general willing to move ahead and if this group is using flexibility instruments like permanent structured cooperation, it will be even more interesting to observe whether a kind core group for European foreign, security and defence policy will become reality. Such a development would have far reaching effects on the future course of the European integration process as a whole. A new understanding would be necessary with regard to the terms ‘Union’ and ‘common’. And consequently, the debate about the EU as a global security actor, being able to shape the behaviour of other actors, would need to be re-evaluated. (Biscop e Algieri, 2008, p.21)

Além disso, a não entrada em vigor do TL implicaria em aproveitar-se a experiência adquirida com a rejeição ao Tratado Constitucional. Isto porque os resultados negativos nos referendos francês e holandês de 2005 não obstaram a continuidade dos

progressos no sector da defesa – até porque a maior parte destes avanços ocorria à margem dos tratados comunitários (Pirozzi, 2008).

Nesse sentido, embora a criação do cargo de Alto Representante fosse praticamente inviável sem a celebração de um tratado, algumas medidas paliativas poderiam ser tomadas. Concretamente, poder-se-ia estender as atribuições do actual Alto Representante do Conselho para a Política Externa e de Segurança, concedendo-se-lhe a presidência do Conselho de Negócios Estrangeiros e Relações Externas, bem como assegurando-se-lhe a participação regular nas reuniões da Comissão (Diedrichs e Tekin, 2006).

Relativamente à cooperação estruturada permanente, a solução alternativa seria articulá-la de forma mais profunda com um *headline goal* de 2010 aperfeiçoado, de modo a envolver todos os países Membros da UE e, conseqüentemente, a transformar o mecanismo em um projecto comum do bloco, muito mais do que em um elemento de diferenciação (Diedrichs e Tekin, 2006).

Quanto à extensão das missões Petersberg, a saída poderia consistir em considerar a lista de hipóteses do art.28 B do TL como meramente exemplificativa, em que a definição dos objectivos das missões seria feita em cada caso concreto (Diedrichs e Tekin, 2006).

No que tange à cláusula de defesa mútua, Diedrichs e Tekin (2006, p.249) consideram a existência de três alternativas (embora oponham-se à terceira):

Either leave it without such a clause, or to rely heavily on the WEU, which then could be – at least temporarily – reinvigorated in order to provide for the legal basis and offer a framework for implementation. A third, option, a core group outside the EU, like the Franco-German idea of a European Security and Defence Union (ESDU), that

would be built around such a mutual defence clause, does not seem to be likely option at the moment, as it would further contribute to dividing the EU countries and could also impair the success of Franco-German initiatives within the Union.

Por fim, no que se refere à Agência Europeia de Defesa, a não entrada em vigor do TL não coloca problemas de qualquer ordem, uma vez que o organismo citado já havia sido criado quando da celebração do TL.

Logo, a não entrada em vigor do TL não representaria a paralisação dos desenvolvimentos institucionais em matéria de defesa dentro da UE. Bastaria que tal sector continuasse a progredir – como o fez até agora – à margem dos tratados comunitários. Apesar disso, a não entrada em vigor poderia acarretar uma reavaliação do processo de integração da área e, conseqüentemente, do papel da UE na arquitectura de segurança europeia e internacional.

Conclusão

Indubitavelmente, o TL representa uma tentativa de aperfeiçoar a acção externa da UE em um contexto em que o bloco europeu procura reforçar o seu papel no sistema internacional.

Esta tentativa cristaliza-se – considerando-se a acção externa da UE como um todo – na busca por maior eficácia e coerência na política externa do bloco, ideais que inspiraram diversas das inovações institucionais trazidas pelo TL para o sector – sobretudo a criação do cargo de Alto Representante.

Esta busca por maior eficácia e coerência, contudo, parece ter falhado. As inovações apresentadas são superficiais e insuficientes para alterarem a preponderância dos Estados Membros na condução

da acção externa da UE. O receio de que uma política externa mais eficaz e coerente pudesse 'contaminar' o sector da defesa, levando-o a um maior grau de integração parece, pois, ter prevalecido.

No que se refere às disposições específicas sobre segurança e defesa, o TL procurou dotar esta área de maior flexibilidade – permitindo, assim, aos Membros que quisessem e que tivessem capacidade para tanto avançarem com a integração no sector – garantindo, concomitantemente, que tal avanço se fizesse no seio da UE.

Neste sentido, uma série de iniciativas institucionais foram estabelecidas – as quais já haviam sido previstas pelo Tratado Constitucional. Além de concretizarem os ideais de continuidade e de flexibilidade, tais iniciativas visavam ao desenvolvimento das capacidades militares da UE e, conseqüentemente, a uma melhor operacionalização do papel civil e militar do bloco. Em última instância, procurava-se materializar o reforço do papel (sobretudo securitário) da UE no mundo.

Em consequência, é possível afirmar que o TL dá alguns passos em direcção a um maior desenvolvimento de sua vertente militar e à integração do seu sector de defesa. A ampliação do escopo das missões Petesberg, o estabelecimento das cláusulas de solidariedade e de defesa mútua, a extensão das cooperações reforçadas para o sector de defesa e a adopção do mecanismo de cooperação estruturada permanente são alguns indícios deste facto.

Os dispositivos sobre defesa no TL evidenciam, contudo, que por detrás das normas há um intenso jogo de interesses entre Estados Membros da UE, o qual tem marcado o processo de integração europeia desde os seus primórdios. Por um lado, há países (liderados por França e Alemanha) que defendem uma maior integração no sector; por outro, há países (liderados pelo Reino

Unido), que defendem uma política de defesa eminentemente intergovernamental.

Neste contexto, a consagração da flexibilidade como linha mestra da política de defesa na UE – na medida em que estabelece uma ‘Europa a várias velocidades’ para o sector – revela uma tentativa de conciliação dos anseios de ambas partes.

Não surpreende, portanto, que tenha sido um entendimento entre Alemanha, França e Reino Unido que permitiu a introdução (ainda na época do Tratado Constitucional) de mecanismos como a cooperação estruturada permanente e a cláusula de defesa mútua.

Este jogo de interesses prende-se, igualmente, com o receio de perder o controle estatal sobre o sector da defesa, manifestado em diversos aspectos das iniciativas institucionais adoptadas pelo TL nesta área.

Desta maneira, dentre outros factos passíveis de menção, o processo de tomada de decisão manteve-se baseado no critério da unanimidade; os critérios para a participação na cooperação estruturada permanente parecem submeter-se mais à vontade política do que a critérios técnicos; e a aplicação da cláusula de defesa mútua é mitigada por ressalvas.

Além deste jogo de interesses, outro factor que pode prejudicar o processo de integração europeia na área da defesa é a não entrada em vigor do TL. Embora não prejudique aspectos operacionais e institucionais da política de defesa, caso o TL venha a ser descartado, pode-se iniciar um processo de reavaliação da política europeia de defesa e do próprio papel securitário desempenhado pela UE.

Em suma, o TL parece ser mais um capítulo na longa dialética entre supranacionalidade e intergovernamentalidade – que adquire contornos praticamente dramáticos no âmbito da política de defesa. Ainda que timidamente, o TL representa mais um passo adiante na integração europeia no sector da defesa e no reforço do papel civil e

militar do bloco. Resta saber se este passo será sustentável e se terá continuidade face aos jogos de interesses que subjazem aos dispositivos do TL analisados neste trabalho.

Bibliografia

Fontes primárias

Assembly of Western European Union. 2008. *Treaty of Lisbon amending the treaty on European Union and the treaty establishing the European Community – provisions concerning the Common Foreign and Security Policy (CFSP), including the Common Security and Defence Policy (CSDP) arranged by topic*. A/WEU [2007] DG 7 Rev 1. [<http://www.assembly-weu.org/documents/Treaty%20EU/Treaty%20EU%20ENG%20with%20LOGO.pdf>] (acesso em 07 de julho de 2008).

Ministério dos Negócios Estrangeiros. 2008. *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como alterados pelo Tratado de Lisboa*. [<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/1D96311C-F90D-4E97-B355-DFEA0DD1ABEA/0/TLconsolidado.pdf>] (acesso em 07 de julho de 2008).

Parlamento Europeu. 2008. "Parecer da Comissão dos Assuntos Externos." In *Relatório sobre o Tratado de Lisboa*. A6-0013/2008, 29 de janeiro de 2008. [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0013+0+DOC+PDF+V0//PT>] (acesso em 09 de julho de 2008).

Teixeira, Nuno Severiano. 2008. "Intervenção no seminário 'o Tratado de Lisboa e o Futuro da Integração Europeia'". CCB, 9 de maio de 2008. [http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/B3E33F39-0320-4A28-B53D-EA0738567B7A/0/TratadodeLisboa_9Maio_final.pdf] (acesso em 06 de julho de 2008).

Fontes secundárias

Angelet, Bruno; Vrailas, Ioannis. 2008. "European Defence in the wake of the Lisbon Treaty." *Egmont Paper* 21. [<http://www.irri-kiib.be/paperegm/ep.21.pdf>] (acesso em 02 de julho de 2008).

Biscop, Sven; Algieri, Franco (eds.). 2008. "The Lisbon Treaty and ESDP: transformation and integration." *Egmont Paper* 24. [<http://www.irri-kiib.be/paperegm/ep24.pdf>] (acesso em 01 de julho de 2008).

Diedrichs, Udo; Tekin, Funda. 2006. "CFSP after the Constitutional Treaty: the stakes for the future." In Balzacq, Thierry; Carrera, Sergio (eds.). *Security versus freedom? A challenge for Europe's future*. Hampshire: Ashgate.

Donnelly, Brendan; Haseler, Stephen; Ladzik, Jeannette. 2007. "A European foreign policy? Decision-making in European external policy." *Global Policy Institute Research Paper 1*. Reino Unido: London Metropolitan University.

Eekelen, Willem van. 2006. *From words to deeds: the continuing debate on European security*. Bruxelas-Genebra: CEPS-DCAF.

European Policy Centre et al.. 2007. *The Treaty of Lisbon: implementing the institutional innovations*. [http://www.epc.eu/PDF/JS.pdf] (acesso em 04 de julho de 2008).

Howorth, Jolyon. 2007. *Security and Defence Policy in the European Union*. Nova Iorque: Palgrave Mcmillan.

Missiroli, Antonio. 2004. "Mind the steps: the Constitutional Treaty and beyond." In Gnesotto, Nicole (ed.). *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*. Paris: Institute for Security Studies. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/5esdpn.pdf] (acesso em 07 de julho de 2008).

Pirozzi, Nicoletta. 2008. "Five years of ESDP in action: operations, trends, shortfalls." *European Security Review* 38: 14-17. [http://www.isis-europe.org/pdf/2008_esr_56_esr39.pdf] (acesso em 08 de julho de 2008).

Secretariado da Convenção Europeia. 2002. *Relatório final do Grupo de Trabalho sobre Defesa (Grupo VIII)*. CONV 461/02. [http://register.consilium.eu.int/pdf/pt/02/cv00/00461p2.pdf] (acesso em 09 de julho de 2008).

Sempere, Carlos Martí. 2008. "La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa." *Análises del Real Instituto Elcano* 33. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI33-2008] (acesso em 09 de julho de 2008).

Sola, Natividad Fernández. 2004. "El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa en la Unión Europea." *Análises del Real Instituto Elcano* 67. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Documentos Areas?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/Elcano_es/Zonas_es/ARI+67-2004] (acesso em 08 de julho de 2008).