

## DIFICULDADES E SOLUÇÕES (OU PSEUDO-SOLUÇÕES) DA INTEGRAÇÃO: A “COOPERAÇÃO REFORÇADA” EUROPEIA, MECANISMO DE INTEGRAÇÃO OU NOVA FORMA DE MERA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL?<sup>1</sup>

DIFFICULTIES AND SOLUTIONS (OR PSEUDO-SOLUTIONS) OF INTEGRATION: THE EUROPEAN “ENHANCED COOPERATION”, INTEGRATION MECHANISM OR A NEW WAY OF MERE INTERNATIONAL COOPERATION?

Abel Laureano<sup>2</sup>

**Sumário:** *Introdução; 2 Dificuldades da integração europeia; 2.1 Uma Questão de “Consistência”; 2.2 Ambivalência “Estrutural”; 2.3 Integração “Fática” Limitada; 2.4 Carência Duma “Integração Emocional”; 2.5 Síntese: a Debilidade Duma Sociedade Política Sem Povo; 3 O mecanismo europeu da “cooperação reforçada”: um passo para fora do domínio da integração?; 3.1 Equacionamento Básico do Tema; 3.2 Distinção de Estatutos; 3.3 Elementos de Natureza Sistemática; 3.4 Integração: Uniformização Absoluta ou Relativa?; 3.5 A Problemática da Quantificação; 4 Conclusão; Obras Citadas.*

### RESUMO

A integração europeia tem-se deparado com severas dificuldades, que não permitiram, até agora, lograr um grau mais avançado de interpenetração dos Estados intervenientes. Verifica-se, nesse fenómeno, uma ambivalência “estrutural”, que se traduz numa integração “fática” limitada.

A “cooperação reforçada” consubstancia um mecanismo que tenta conferir novo impulso à vida europeia. Mas trata-se dum expediente jurídico-político ainda compreendido no campo da integração ou situa-se já fora desse âmbito? Na verdade, a cooperação reforçada representa uma tentativa de contrabalançar o problema da existência de interesses e posturas diversas (por vezes, assaz diversas) dos Estados-Membros da União Europeia, consagrando formalmente a possibilidade de “espaços” de diversidade no seio do fenómeno comunitário europeu. Mas a integração não consistirá essencialmente em uniformização? Ou será que a falta de uniformidade assim permitida

<sup>1</sup> Artigo recebido em: 24/11/2009; Aceito para a publicação em: 02/03/2010.

<sup>2</sup> Doutorando em Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales na Universidad de Santiago de Compostela (Espanha). Mestre em Direito (Integração Europeia) pela Universidade de Coimbra (Portugal). Diploma de Estudos Aprofundizados pela Universidad de Santiago de Compostela (Espanha). Docente da Universidade do Porto (Portugal). *E-mail:* alaureano1@gmail.com.

cabe ainda no conceito de “integração”, não significando uma renúncia a este próprio modelo de relação entre Estados?

### PALAVRAS-CHAVE

Integração europeia; cooperação reforçada; União Europeia.

### ABSTRACT

European integration has faced severe difficulties, which have not allowed, so far, the achievement of a higher level of interpenetration of the intervenient States. It occurs, in that phenomenon, a “structural” ambivalence, conducting to a limited de facto integration.

“Enhanced cooperation” is a mechanism intended to give a new impulse to European life. But are we dealing with a juridical-political expedient still comprised in the field of integration or already located outside that frame? Enhanced cooperation represents an attempt to counterbalance the problem of the existence of diverse (sometimes, quite diverse) interests and attitudes of the Member States of the European Union, formally consecrating the possibility of “spaces” of diversity in the midst of the European community phenomenon. But doesn't integration consist essentially in uniformity? Or the lack of uniformity, allowed this way, still fits in the concept of “integration”, thus not meaning a resignation to this very model of relationship among States?

### KEYWORDS

European integration; enhanced cooperation; European Union.

### INTRODUÇÃO

O fenómeno da *integração internacional* levanta múltiplas e consabidas questões, tanto mais *candentes* quanto é certo que, iniciado na Europa, se tem estendido por todo o Mundo e os dados disponíveis apontam no sentido da sua perpetuação ou manutenção, senão mesmo dum incremento ou renovação da respectiva difusão nos vários Continentes.

No território europeu, “pátria” do fenómeno integrativo, manifestaram-se recentemente sinais preocupantes quanto à consistência do “edifício europeu integrado”. Pausa no desenvolvimento do “edifício” ou sintoma visível duma “construção impossível de acabar”? “*Integração*” em crise (com deriva para o campo da simples “*intergovernamentalidade*”) ou simples alteração no arsenal das ferramentas operativas daquela?

Não se trata duma singela questão “técnica”. É, em nossa opinião, um problema de fundo, localizado no próprio âmago do figurino de Sociedade que está a desenhar-se neste início de milénio. Daí, a importância duma reflexão que permita enquadrar

teoricamente esta evolução, em ordem a contribuir para a possibilidade de dominá-la, mediante o integral conhecimento dos respectivos contornos.

## 2 DIFICULDADES DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

### 2.1 Uma Questão de “Consistência”

O lançamento de um processo integrativo na Europa correspondeu a um projecto ambicioso. O caminho antevia-se com *escolhos* e a realidade não desmentiu nem desmente essa previsão.

Pode reconduzir-se tudo isto, afinal, a uma grande temática: o problema da “*consistência*” da União.

Mas que dificuldades, e porquê tais dificuldades?

Julgamos ser possível sintetizar o equacionamento desta questão mediante recurso a quatro tópicos sequenciais dum simples raciocínio: ambivalência “estrutural”; integração “fáctica” limitada; carência duma “integração emocional” (com falta duma “identidade emocional comunitária”); debilidade duma Sociedade Política sem Povo.

### 2.2 Ambivalência “Estrutural”

Olhando a História da integração europeia, fica-se com uma curiosa sensação de *ambivalência*.

Por um lado, parece inegável ter havido um aprofundamento, sendo cada vez mais “visível”, externa e internamente, a presença dum espaço supranacional.

Por outro lado, contudo, os Europeus parecem continuar a dar mostras duma certa indecisão “estrutural” ou “profunda” no balanceamento entre a pertença ao seu Estado e a pertença a uma entidade política superior, pelo menos sempre que estejam em jogo situações de provável ou declarado conflito.

E *porquê* tal *ambivalência*, que parece ir persistindo ao longo da vivência comunitária?

### 2.3 Integração “Fáctica” Limitada

Os mentores e iniciadores da construção europeia cujo modelo prevaleceu (os *funcionalistas*) pensavam que a integração seria um processo que se auto-alimentaria. Ora, o *tempo decorrido* parece ter-lhes dado *razão*.

Pelo menos, uma coisa é certa: as grandes declarações anteriores de princípio, e tentativas de construção apriorística dum grandioso edifício comunitário acabado, não

lograram realizar-se. Claro está, que não é simples tirar conclusões nesta matéria; de facto, é sempre possível argumentar-se que a realidade existente em 1957 (data da fundação da então chamada Comunidade Económica Europeia) era diferente (apesar de próxima no tempo) da realidade existente à data da gorada tentativa de criação da Comunidade Política Europeia.

Com estas reservas, parece-nos poder admitir-se, sem grande risco, que uma consentida vivência fáctica conjunta, uma consentida partilha de muitas coisas no dia-a-dia, tende a criar *laços de união* (naturalmente aptos a superar os inevitáveis atritos derivados da normal convivência entre Homens).

Ora, se assim é, bem podemos dizer que os dirigentes políticos europeus têm posto em prática variados mecanismos de entrosamento fáctico, continuando porém *os mais importantes* a encontrarem-se *ausentes* da sua acção política.

#### 2.4 Carência Duma “Integração Emocional”

O projecto de integração europeia foi uma criação do espírito, da *racionalidade* (opostamente às históricas tentativas de unificação europeia pela força das armas). Não brotou, porém, no seio duma moldura *emocional* envolvente.

Caberia aqui uma interessante indagação sobre qual a “*argamassa*” que mantém unidas as Sociedades humanas: serão as emoções, a racionalidade ou ambas em conjunto? Sem querer aprofundar este ponto, diríamos que, a nosso ver, a dita “argamassa aglutinadora e estabilizadora” resulta duma *combinação* entre *razão* e *emoção*<sup>3</sup>.

Ora, no caminho da Europa unida, tem estado inegavelmente presente a *razão*. Mas a *emoção*? Esta tem estado nitidamente *subalternizada*, para não dizer mesmo *ausente*, nas suas vertentes fundamentais.

E o que seriam manifestações de atenção ao culto da *emoção*? Ponderemos em aspectos que fazem os Homens sentir-se próximos entre si: a *língua*, certos *símbolos de unidade cultural*, certos *símbolos desportivos*... Ora, relativamente a estas matérias, a acção dos dirigentes comunitários europeus é extremamente discreta, quiçá insignificante. Como resultado, a *ligação emocional* entre os Europeus comunitários é *ténue* ou mesmo *ambígua*. Apesar de a União Europeia ter já, estatutariamente, uma dimensão *política*, muitos cidadãos comunitários (ou deveria dizer-se “cidadãos dos respectivos Estados-Membros”?) tendem a “contabilizar” vantagens e desvantagens *económicas*, numa óptica de ver a sua pertença à União dependente dum “saldo económico positivo”.

<sup>3</sup> “Si algo puede afirmarse con absoluta convicción es que no será posible una integración real y duradera si no se hace carne en el alma y en la inteligencia de los pueblos. No se trata, por tanto, de las intuiciones de gobernantes iluminados, sino del compromiso efectivo y fecundo de todos y cada uno de los comprometidos en el proceso.” (SÁNCHEZ, Alberto M.: **Derecho de la integración**: un recorrido múltiple por las experiencias de la Unión Europea y del Mercosur. Buenos Aires : RAP, 2004, p. 53).

Mas não haverá ligações *emocionais* entre os cidadãos comunitários dos vários Estados-Membros? Não haverá, afinal, uma “*identidade emocional comunitária*”, uma “*identidade emocional da União*”?

O sentimento de “*povo*” afirma-se face ao contraste entre grupos humanos. Ora, um Europeu sente-se inquestionavelmente diferente de um Chinês, por exemplo; e é de crer que, face a uma hipotética ameaça chinesa sobre a Europa, os Europeus formassem um bloco defensivo unitário. Mas *quais* Europeus? Todos? Somente os comunitários? E os Russos europeus...?

Este simples exemplo mostra os parâmetros do problema. Se parece haver elementos de ligação ou identificação emocional entre os cidadãos comunitários europeus, tal “*identidade emocional*” é de contornos difusos, insusceptíveis de caracterizar distintivamente (para lá do “jurídico-formal”) uma imagem de “cidadão comunitário europeu”, vale dizer, de “cidadão da União Europeia”. Estamos, pois, bem longe dos Estados Unidos, por exemplo, já que é perfeitamente possível delinear e reconhecer uma imagem emocional-cultural de “cidadão norte-americano”.

## 2.5 Síntese: a Debilidade Duma Sociedade Política Sem Povo

Não há, afinal, um “*povo comunitário europeu*” ou um “*povo da União*” que seja sustentáculo da União Europeia. E, pelo caminho que se vai trilhando, talvez nunca haja (ou, pelo menos, nunca haja num futuro próximo).

Ora, não havendo um *povo* subjacente, qualquer edifício político (mesmo que se admita viável) é *frágil* na sua base.

## 3 O MECANISMO EUROPEU DA “COOPERAÇÃO REFORÇADA”: UM PASSO PARA FORA DO DOMÍNIO DA INTEGRAÇÃO?

### 3.1 Equacionamento Básico do Tema

Perante os obstáculos apontados, que, na ausência de medidas que ajudem à sua ultrapassagem, tenderão (*ceteribus paribus*) a agudizar-se à medida que a integração se aprofunde, os Europeus procuraram, para prosseguir caminho, um mecanismo alternativo à tradicional via jurídica que a União vinha seguindo.

O novo expediente de Direito, baptizado oficialmente como “cooperação reforçada”<sup>4</sup>, começou por ser previsto, como figura geral, nos artigos 43º, 44º e 45º da versão de Amesterdão do Tratado da União Europeia (TUE-Amest)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Da muito vasta bibliografia utilizável para a análise da figura da cooperação reforçada (e ponderando, designadamente, a respectiva acessibilidade e importância), mencionamos: PETRICĂ, Bogdana: “La différenciation: 'solution miracle' pour l'avenir de l'Union européenne?”, **Romanian Journal of**

**European Affairs**, March 2009, Vol. 9, N° 1, pp. 96-107, consultado em 13 de Julho de 2009, em <[http://www.ier.ro/documente/rjea\\_pdf/RJEA\\_Vol\\_9\\_No1\\_March2009.pdf](http://www.ier.ro/documente/rjea_pdf/RJEA_Vol_9_No1_March2009.pdf)>; THYM, Daniel: "The Evolution of Supranational Differentiation: Assessing Enhanced Cooperation, the Area of Freedom, Security and Justice and Security and the Security and Defence Policy under the Treaties of Nice and Lisbon", **WHI Papers**, N° 3/09, consultado em 16 de Julho de 2009, em <<http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0309.pdf>>; KRÁL, David: "Multi-speed Europe and the Lisbon Treaty: Threat or opportunity?", November 2008, EUROPEUM Institute for European Policy, paper commissioned by the Friedrich-Ebert-Stiftung for a conference on multi-speed Europe held in Budapest in October 2008, consultado em 22 de Julho de 2009, em <<http://www.europeum.org/doc/pdf/895.pdf>>; URREA CORRES, Mariola: "Mecanismos de integración y (des)integración diferenciada en la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa", **Cuadernos Europeos de Deusto**, 2008, Vol. 39, pp. 169-190; TEKIN, Funda, e WESSELS, Wolfgang: "Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise?", **EIPASCOPE**, 2008, N° 1, pp. 25-31, consultado em 14 de Julho de 2009, em <[http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509184449\\_SCOPE2008-1-5\\_TekinandWessels.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509184449_SCOPE2008-1-5_TekinandWessels.pdf)>; EMMANOUILIDIS, Janis A.: "Conceptualizing a Differentiated Europe", **ELIAMEP Policy Papers**, June 2008, N° 10, consultado em 30 de Julho de 2009, em <[http://central.radiopod.gr/wp-content/uploads/2008/09/emmanouilidis\\_conceptualizing\\_a\\_differentiated\\_europe\\_june\\_2008.pdf](http://central.radiopod.gr/wp-content/uploads/2008/09/emmanouilidis_conceptualizing_a_differentiated_europe_june_2008.pdf)>; EMMANOUILIDIS, Janis A.: "Differentiated Europe: Nine Recommendations", **ELIAMEP Thesis**, April 2008, N° 1, consultado em 30 de Julho de 2009, em <[http://central.radiopod.gr/en/wp-content/uploads/2008/09/eliamep\\_thesis\\_1.pdf](http://central.radiopod.gr/en/wp-content/uploads/2008/09/eliamep_thesis_1.pdf)>; PONS RAFOLS, Xavier: "Las potencialidades de las cooperaciones reforzadas en la Unión", in MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): **El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional**, Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional - AEPIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007, Madrid, Iustel, 2008, pp. 627-660; URREA CORRES, Mariola: "La efectividad del derecho de retirada, el sistema de reforma y las cooperaciones reforzadas: una incógnita que condiciona el proceso de integración de la Unión", in MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): **El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional**, Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional - AEPIRI- celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007, Madrid, Iustel, 2008, pp. 687-703; AAVV: "Enhanced cooperation: From theory to practice", in AAVV: **The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations**, Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, November 2007, pp. 97-119, consultado em 13 de Julho de 2009, em <<http://www.aueb.gr/deos/MASTER-GR/Lisbon%20Treaty%20Implementation%20Nov07%20CEPS%20EPC%20etc%20for%20students.pdf>>; BRIBOSIA, Hervé: *Les coopérations renforcées: quel modèle d'intégration différenciée pour l'Union européenne? - Analyse comparative du mécanisme général de la coopération renforcée, du projet de coopération structurée permanente en matière de défense et de la pratique d'autres coopérations renforcées "prédéterminées" en matière sociale, au sein de l'Espace de liberté, sécurité et justice, et dans l'Union économique et monétaire*, EUI PhD thesis, Florence, European University Institute, 2007; JUNGE, Kerstin: **Differentiated European Integration**, in Michelle Cini (ed.), **European Union politics**, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 391-404; BRIBOSIA, Hervé: "Multispeed Europe? Flexibility and enhanced cooperation in the EU", in AAVV: "The people's project? The new EU Treaty and the prospects for future integration", **Challenge Europe**, December 2007, N° 17, pp. 26-33, consultado em 16 de Julho de 2009, em <[http://www.cerisciencespo.com/cherlist/lequesne/Challenges\\_European\\_Policy\\_Center.pdf](http://www.cerisciencespo.com/cherlist/lequesne/Challenges_European_Policy_Center.pdf)>; FABER, Anne: "Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?", **Integration**, April 2007, N° 2, pp. 103-116, consultado em 27 de Junho de 2009, em <[http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09\\_Publikationen/integration\\_2007/faber.pdf](http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/integration_2007/faber.pdf)>; DE NEVE, Jan-Emmanuel: "The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU", **Revue d'intégration européenne / Journal of European Integration**, September 2007, Vol. 29, N° 4, pp. 503-521; LINKE, Gerrit: **Das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit im Vertrag von Nizza: Möglichkeiten eines Europas der differenzierten Integration**, Frankfurt, Oxford, P. Lang (Oxford), 2006; CAGIATI, Andrea: "È possibile costruire un'avanguardia europea?", **Affari esteri**, 2006, Vol.

38, Fasc. 151, pp. 541-549; ANDERSEN, Svein, e SITTER, Nick: **Differentiated Integration: What is it and how much can the EU accommodate?**, **ARENA Seminars**, 14 February 2006, consultado em 12 de Março de 2010, em <[http://www.arena.uio.no/events/seminarpapers/2006/Andersen\\_Feb06.pdf](http://www.arena.uio.no/events/seminarpapers/2006/Andersen_Feb06.pdf)>; BARRERA PEREA, Sergio: "Cooperaciones reforzadas, ¿nuevo motor de la UE ampliada?", **CAEI (Centro Argentino de Estudios Internacionales) Working Papers - Programa Europa**, Septiembre 2006, Nº 014, 15 pp. consultado em 24 de Junho de 2009, em <<http://www.caei.com.ar/es/programas/europa/14.pdf>>; KURPAS, Sebastian, DE CLERCK-SACHSSE, Julia, I. TORREBLANCA, José, e RICARD-NIHOUL, Gaëtane: "From Threat to Opportunity: Making Flexible Integration Work", **EPIN Working Papers**, Nº 15, September 2006, consultado em 14 de Julho de 2009, em <[http://www.epin.org/pdf/EPIN\\_WP15.pdf](http://www.epin.org/pdf/EPIN_WP15.pdf)>; MUNS, Alexandre: "La Europa de las geometrías variables", **Expansión (Catalunya)**, 20 de diciembre de 2006, p. 2, consultado em 26 de Junho de 2009, em <<http://www.esci.es/pdfs/noticias/20061218.pdf>>; ALCOCEBA GALLEGO, María Amparo: **Fragmentación y diversidad en la construcción europea**, Valência, Tirant Lo Blanch, 2005; CANNONE, Andrea: **Le cooperazioni rafforzate: contributo allo studio dell'integrazione differenziata**, Bari, Cacucci, 2005; GRANT, Charles: "Can Variable Geometry save EU Enlargement?", **CER Bulletin**, October/November 2005, Nº 44, consultado em 24 de Junho de 2009, em <[http://www.cer.org.uk/articles/44\\_grant.html](http://www.cer.org.uk/articles/44_grant.html)>; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: "De la ineludible 'flexibilidad' en el futuro de la Unión", **Colección Escuela Diplomática**, 2005, Nº 9, **La constitucionalización del proceso de integración europea**, Escuela Diplomática, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, e Boletín Oficial del Estado, pp. 153-167; LANDFRIED, Christine: "Difference as a Potential for European Constitution-Making", **EUI Working Papers: RSCAS**, 2005, Nº 2005/04, consultado em 26 de Junho de 2009, em <[http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/05\\_04.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/05_04.pdf)>; SEPOS, Angelos: "Differentiated Integration in the EU: The Position of Small Member States", **EUI Working Papers: RSCAS**, 2005, Nº 2005/17, consultado em 25 de Junho de 2009, em <[http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05\\_17.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_17.pdf)>; ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: "La Constitución europea como respuesta a la ampliación", **Papeles de Economía Española**, 2005, Nº 103, pp. 67-78; STETTNER, Rupert: "Flexibilidad en el Derecho Europeo: Complemento autónomo del Tratado y cooperación reforzada", **Revista de Derecho Constitucional Europeo**, 2005, Año 2, Nº 3, pp. 213-228 (tb. dispon. em <<http://www.ugr.es/~redce/ReDCE3/11stettner.htm>>); MILES, Lee: "Introduction: Euro-Outsiders and the Politics of Asymmetry", **Revue d'intégration européenne / Journal of European Integration**, mars 2005, Vol. 27, Nº 1, pp. 3-24; AHRENS, Joachim, HOEN, Herman W., e OHR, Renate: "Deepening Integration in an Enlarged EU: A Club-theoretical Perspective", **Revue d'intégration européenne / Journal of European Integration**, 2005, Vol. 27, Nº 4, pp. 417-439; FEDERAL TRUST WORKING GROUP: "Flexibility and the Future of the European Union", **The Federal Trust Reports**, October 2005, consultado em 15 de Julho de 2009, em <[http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT\\_Flexibility\\_report.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT_Flexibility_report.pdf)>; LANGNER, Katrin: **Verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Union: Stärkung der Integration oder hin zu einem Europa von mehreren Geschwindigkeiten?**, Frankfurt, Berlin, Berna, Bruxelas, Nova Iorque, Oxford, Viena, Lang, 2004; SCHNEIDER, Heinrich: «'Kerneuropa': Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung», **EI Working Papers**, Februar 2004, Nº 54, consultado em 24 de Junho de 2009, em <[http://epub.wu.ac.at/dyn/virlib/wp/eng/mediate/epub-wu-01\\_6d1.pdf?ID=epub-wu-01\\_6d1](http://epub.wu.ac.at/dyn/virlib/wp/eng/mediate/epub-wu-01_6d1.pdf?ID=epub-wu-01_6d1)>; DEHOUSSE, Franklin, COUSSENS, Wouter, e GREVI, Giovanni: "Integrating Europe: Multiple Speeds, One Direction?", **EPC Working Papers**, Nº 9, April 2004, consultado em 25 de Junho de 2009, em <<http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=ISN&fileid=02B0E409-1C61-4F27-B441-70BF9767CF61&lng=en>>; ALLEMAND, Frédéric: "Les coopérations renforcées dans la Constitution européenne: vers quel renforcement des moyens d'action et de l'intégration européenne?", **Questions d'Europe (Fondation Robert Schuman)**, Supplément à la Lettre Nº 188, 15 novembre 2004, consultado em 21 de Junho de 2009, em <[http://www.robert-schuman.org/question\\_europe.php?num=su-188](http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=su-188)>; PHILIPPART, Eric: "Optimising the Mechanism for 'Enhanced Cooperation' within the EU: Recommendations for the Constitutional Treaty", **CEPS Policy Briefs**, Nº 33, May 2003, consultado em 24 de Junho de 2009, em <[http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1029](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1029)>;

Este instituto tem a ver com a constatação de que nem sempre todos os Estados se têm encontrado na disposição de avançar<sup>6</sup> ao mesmo ritmo na construção comunitária; há Estados (como tem sucedido tipicamente com o Reino Unido) que parecem andar sempre um pouco “a reboque” dos restantes, ao passo que outros têm normalmente tomado a dianteira.

Ora, com a revisão operada pelo Tratado de Amesterdão, consagrou-se o entendimento de não ser desejável que os Estados dispostos a avançar mais na via da integração ficassem limitados pelos que não desejassem progredir à mesma velocidade<sup>7</sup>; mas também se veiculou o pensamento de que seria desprovido de sentido obrigar todos os Estados a caminhar mais rapidamente, sempre que alguns o não quisessem. A fórmula encontrada visou satisfazer ambas as considerações: permitir, aos que pretendessem ir mais depressa, fazê-lo; todavia, sem prejuízo da posição dos restantes.

O mecanismo em apreço foi apresentado como uma novo método de promoção da *integração* europeia. Mas será efectivamente assim? Ou não corresponderá, afinal, ao tácito reconhecimento da existência de barreiras insuperáveis (pelo menos no horizonte

---

LENGYEL, László: “Kerneuropa oder demokratisches Europa?”, **Europäische Rundschau**, 2003, Vol. 31, Nº 4, pp. 3-14, consultado em 26 de Junho de 2009, em <[http://www.europaeische-rundschau.at/2003/Inhalt\\_2003\\_4\\_files/Lengyelb.pdf](http://www.europaeische-rundschau.at/2003/Inhalt_2003_4_files/Lengyelb.pdf)>; PHILIPPART, Eric: “Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie”, **Notre Europe: Études et recherches**, mars 2003, Nº 22, consultado em 25 de Junho de 2009, em <[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud22-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud22-fr.pdf)>; URREA CORRES, Mariola: **La cooperación reforzada en la Unión Europea: Concepto, naturaleza y régimen jurídico**, tesis doctoral, Madrid, Colex, 2002.

<sup>5</sup> Na sequente versão, de Nice, do Tratado da União Europeia (TUE-Nice), a cooperação reforçada continua a ser consagrada, em termos gerais, no mesmo Título do Tratado (o Título VII), passando todavia a estender-se pelos artigos 43º, 43º-A, 43º-B, 44º, 44º-A e 45º.

No gorado Tratado Constitucional (TC), também conhecido por Constituição Europeia, havia que contar, formalmente, com os artigos I-44.º e III-416º a III-423º. No regime actual, decorrente do Tratado de Lisboa, são de ter em conta, correspondentemente, o art. 20º do Tratado da União Europeia (TUE-Lisb) e os artigos 326º a 334º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

<sup>6</sup> Quando se fala de cooperação reforçada, tem-se em vista um processo de “avançar”, sendo precisamente esta característica que, segundo autorizada doutrina, distingue esta figura de outras próximas; veja-se, por exemplo, MANGAS MARTÍN, Araceli, e LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, 5. ed., Madrid, Tecnos, 2005, pp. 78-79. A cooperação reforçada implicaria uma “integración mayor” das políticas dos Estados-Membros (LINDE PANIAGUA, Enrique, e MELLADO PRADO, Pilar: **Iniciación al derecho de la Unión Europea**, 3. ed., Majadahonda (Madrid), Colex, 2006, p. 35), um “grado de integración más elevado” (URREA CORRES, Mariola: **La cooperación reforzada en la Unión Europea: concepto, naturaleza y régimen jurídico**, Madrid, Colex, 2002, p. 34), ou, por outras palavras, “colaborar entre sí más estrechamente” (PIRIS, Jean-Claude: **El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico**, trad. esp., Madrid, Marcial Pons, Cátedra Internacional OMC/Integración Regional, 2006, p. 157), ou “comprometerse más con la integración” (MANGAS MARTÍN, Araceli: **La Constitución europea**, Madrid, Iustel, 2005, p. 67).

<sup>7</sup> Estamos a falar de intenções. Referindo-se à figura, mais ampla, da “integração diferenciada”, ALCOCEBA GALLEGÓ, por exemplo, pondera que esta “ha tenido una contribución más que dudosa al progreso de la integración” (ALCOCEBA GALLEGÓ, María Amparo: **Fragmentación y diversidad en la construcción europea**, Valência, Tirant Lo Blanch, 2005, p. 33).



actual) ao progresso de edificação do espaço integrado europeu, implicando ter de lançar-se mão de outro trilho?

Posta a questão noutras palavras: a denominada “cooperação reforçada” corporiza um novo fôlego da *integração*, ou já sai do seu campo para se situar na área, mais incipiente, da mera *cooperação internacional intergovernamental*?

Conforme a resposta a que se chegue, assim se concluirá pela vitalidade do processo integrativo do Velho Continente, ou, ao invés, por uma (ou pela) sua crise (nem que “mascarada”).

### 3.2 Distinção de Estatutos

Há que ponderar, todavia, que a cooperação reforçada, por definição mesma, parece implicar uma *distinção de estatutos* dentro do espaço territorial (ou jurídico-territorial) considerado.

Ora, uma diferença de estatutos parece ser exactamente o que, a nosso ver, caracteriza os fenómenos de *mera cooperação internacional*, por oposição aos fenómenos de *integração*<sup>8</sup>.

### 3.3 Elementos de Natureza Sistemática

No entanto, é certo que a normativização da União Europeia se afigura, *prima facie*, ter vindo infirmar, ao menos parcialmente, tal ideia. Bastará atentar na admissão da inclusão da nascente figura da cooperação reforçada no âmbito do denominado “*primeiro pilar*” da União (o “*pilar comunitário*”), nos termos do art. 11º do Tratado da Comunidade Europeia (TCE).

Pode mesmo advogar-se ter residido aí o grande propósito dessa inovação do Tratado de Amesterdão, ao “plasmar” o mecanismo da cooperação reforçada, mediante a respectiva introdução no articulado do Tratado de Roma, no “seio” do processo integrativo europeu.

Ter-se-ia afinal pretendido, com essa “constitucionalização” formal, *subtrair*, à vontade exclusiva dos Estados (campo da *pura e simples intergovernamentalidade*), o dito instituto (procedimento ou expediente) da cooperação reforçada, para o “conter” ou “encerrar” nas malhas do xadrez comunitário (que o mesmo é dizer, *integracional*).

---

<sup>8</sup> Esta posição não é pacífica, havendo quem arrume a realidade jurídica doutro modo. Cremos ser o caso de SÁNCHEZ, por exemplo, quando, analisando esta problemática em termos gerais, escreve que “todo ordenamiento jurídico destinado a regular un proceso de integración, cualquiera sea su profundidad, es Derecho de la Integración” (SÁNCHEZ, Alberto M.: **Derecho de la integración**: un recorrido múltiple por las experiencias de la Unión Europea y del Mercosur. Buenos Aires: RAP, 2004, p. 59).

Mas o que veio a suceder com a revisão, do Tratado de Roma, operada pelo Tratado de Nice? Nada mais, quanto a este aspecto, do que uma confirmação da exposta orientação (corporizada nos artigos 11º e 11º-A do TCE-Nice).

E como se passam as coisas, hoje em dia? Tendo-se desembocado, após a malograda tentativa do Tratado Constitucional, no regime presentemente em vigor, resultante das modificações trazidas pelo Tratado de Lisboa, a cooperação reforçada não vê afastada, no desenho jurídico actual, a sua aplicabilidade no domínio do “coração” da integração. É o que resulta da própria manutenção da sua existência, num novo figurino em que a União Europeia “substitui-se e sucede à Comunidade Europeia” (art. 1º, terceiro parágrafo, do TUE-Lisb).

### 3.4 Integração: Uniformização Absoluta ou Relativa?

Estaremos então perante uma figura de natureza *híbrida*, ou seja, simultaneamente ostentadora de características de supranacionalidade (*integração*) e de singela intergovernamentalidade (mera *cooperação* internacional)?

Afirmámos atrás que a integração supõe ou se traduz num espaço de estatuto jurídico uniformizado<sup>9</sup>. Terá tal exigência um carácter *absoluto* ou tão-só *relativo*? Tolerará o espaço integrado a existência de zonas não uniformizadas?

A resposta parece ter de ser, *a priori*, afirmativa. Pois não está aí a experiência europeia, mostrando (fora do campo da cooperação reforçada “geral”) que existem espaços onde as regras são diferentes? Tome-se, por exemplo, o caso da “Zona Euro” (“Eurozona” ou “Eurolândia”), que não coincide com o território da União (há Estados-Membros que, como é sabido, não fazem parte da união económica e monetária). Ou, para evocar outro exemplo clássico, o famoso estatuto diferenciado de que gozou o Reino Unido em matéria de política social.

Dir-se-ia, enfim, caber no figurino dum processo de integração a possibilidade do surgimento de subzonas diferenciadas, sem com tal se descaracterizar a própria natureza, do fenómeno global, como sendo um fenómeno de integração.

### 3.5 A Problemática da Quantificação

Mas isto conduz-nos a passar ou entrar no domínio do “*quantum*”, da *quantificação*. A ideia de subzonas leva a isso. Com a inerente e perturbadora pergunta seguinte: onde se põe então a fasquia? Que “*quantum*” de diferenciação é admissível, sem se sair do campo da *integração* e passar ao da *mera cooperação internacional*?

<sup>9</sup> Colocando-se numa perspectiva genérica, FERNÁNDEZ REYES, por exemplo, alude à *integração* como “*la incorporación o agrupamiento de partes en un todo*” (FERNÁNDEZ REYES, Jorge E. **Curso de derecho de la integración**: los procesos de integración, el MERCOSUR. Universidad de Montevideo, Facultad de Derecho, Montevideo, 2006, p. 30).

Tem-se dito, e a realidade não infirmou tal asserção, que a figura da cooperação reforçada quase parece ter sido delineada para inviabilizar o efectivo aparecimento de cooperações reforçadas (tal o tipo e número de requisitos que de origem lhes foram assinados). Mas importa ponderar que tais requisitos foram entretanto aligeirados.

E não são necessários grandes malabarismos mentais para admitir que, numa situação de impasse dos meios habituais de progressão do fenómeno integrativo, os Estados-Membros possam virar-se para as portas que lhes são franqueadas pelo expediente das cooperações reforçadas.

Chegamos assim a um problema: como qualificaríamos o quadro resultante, caso os Estados-Membros passassem a recorrer sistematicamente ao instrumento (ou “ferramenta jurídica”) da cooperação reforçada? Poder-se-ia dizer, duma União Europeia “retalhada” por múltiplas cooperações reforçadas, ser ainda um espaço de *integração*?

Apesar de a diferenciação (descoincidência ou desuniformidade de estatuto) entre os Estados-Membros se ver, nessa medida, aumentada, parece difícil negar que continuaria ainda assim a existir uma zona de integração, no espaço correspondente ao território da União Europeia. Com o que chegamos à conclusão de que a cooperação reforçada, enquanto mecanismo complementar ou (ao menos) não exclusivo, é perfeitamente inserível num espaço de integração, não o descaracterizando.

Mas que considerandos sustentam esta conclusão?

Afigura-se-nos como crucial o argumento de que a cooperação reforçada tem de “*submeter-se*” às *traves-mestras ditadas pelo processo integrativo (pautar-se por elas, obedecer-lhes ou, talvez melhor dito, “conter-se” ou “cabem” nelas)*.

É assim que, nomeadamente, e desde logo por força do art. 326º, primeiro parágrafo, do TFUE, as cooperações reforçadas “respeitam os Tratados e o direito da União”<sup>10</sup>.

Para além disso, as cooperações reforçadas “não podem prejudicar o mercado interno, nem a coesão económica, social e territorial” e “[n]ão podem constituir uma restrição, nem uma discriminação ao comércio entre os Estados-Membros, nem provocar distorções de concorrência entre eles” (art. 326º, segundo parágrafo, do TFUE)<sup>11</sup>.

Merece ainda salientar-se, nesta breve referência, que a cooperação reforçada “geral” apenas pode ter lugar mediante “autorização (...) concedida pelo Conselho, sob

<sup>10</sup> Fórmula literal equivalente à do art. III-416º, primeiro parágrafo, do TC, onde se dispunha que “respeitam a Constituição e o direito da União”.

<sup>11</sup> Com igual redacção, o art. III-416º, segundo parágrafo, do TC.

proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu” (art. 329º, nº 1, segundo parágrafo, do TFUE)<sup>12</sup>.

E cumpre acrescentar, por último, que o regime jurídico anteriormente em vigor, consagrado no Tratado de Nice, alinhava pelo mesmo tipo de directrizes<sup>13</sup>.

#### 4 CONCLUSÃO

Estamos agora em condições de responder à pergunta que constitui o subtítulo deste trabalho: embora se não trate duma forma “pura”, parece que as características da *cooperação reforçada* a colocam no interior do perímetro conceptual da *integração*, a qual vê aumentada, por esta via, a sua *plasticidade*.

Não falta, de resto, doutrina da mais autorizada entendendo que o mecanismo sob análise poderia justamente apelidar-se de “*integração reforçada*”<sup>14</sup>. Seria, afinal, um modo de *aprofundar* ou fazer progredir um processo integrativo, vale dizer, uma ferramenta operativa ou modalidade do fenómeno *integração*.

#### OBRAS CITADAS

ALCOCEBA GALLEGU, María Amparo: **Fragmentación y diversidad en la construcción europea**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005.

FERNÁNDEZ REYES, Jorge E. **Curso de derecho de la integración**: los procesos de integración, el MERCOSUR. Universidad de Montevideo, Facultad de Derecho, Montevideo, 2006

LINDE PANIAGUA, Enrique, e MELLADO PRADO, Pilar. **Iniciación al derecho de la Unión Europea**. 3. ed. Majadahonda (Madrid), Colex, 2006.

MANGAS MARTÍN, Araceli. **La Constitución europea**. Madrid: Iustel, 2005.

MANGAS MARTÍN, Araceli, e LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

<sup>12</sup> Previa-se, num equivalente preceito do Tratado Constitucional, poder somente ocorrer mediante “decisão europeia do Conselho, que delibera sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu” (art. III-419º, nº 1, segundo parágrafo, do TC).

<sup>13</sup> A cooperação reforçada tinha de, nomeadamente, e por força do art. 43º do TUE-Nice: “respeit[ar] os (...) Tratados [da União e da Comunidade] e o quadro institucional único da União” - alínea *b*); “não prejudi[car] o mercado interno (...) nem a coesão económica e social” - alínea *e*); “não constitu[ir] uma restrição nem uma discriminação ao comércio entre os Estados-Membros e não provo[car] distorções de concorrência entre eles” - alínea *f*); por outro lado, as autorizações para a realização duma cooperação reforçada passavam também pelos órgãos da União: no domínio da Comunidade Europeia (1º pilar), uma autorização do Conselho nos termos do art. 11º, nº 2, do TCE-Nice; no campo da política externa e de segurança comum (2º pilar), uma autorização do Conselho nos termos do art. 27º-C, segundo parágrafo, do TUE-Nice; no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal (3º pilar), uma autorização do Conselho nos termos do art. 40º-A, nº 2, do TUE-Nice.

<sup>14</sup> Assim, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: **Reflexiones en torno a la cooperación reforzada: la incógnita del Tratado de Ámsterdam**, in OLESTI RAYO, Andrés (ed.), **Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Ámsterdam**, Barcelona, Bosch, 2000, pp. 79-106, p. 106.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: Reflexiones en torno a la cooperación reforzada: la incógnita del Tratado de Ámsterdam. In: OLESTI RAYO, Andrés (ed.). **Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Ámsterdam**. Barcelona: Bosch, 2000, p. 79-106.

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

SÁNCHEZ, Alberto M.: **Derecho de la integración**: un recorrido múltiple por las experiencias de la Unión Europea y del Mercosur. Buenos Aires: RAP, 2004.

URREA CORRES, Mariola: **La cooperación reforzada en la Unión Europea**: concepto, naturaleza y régimen jurídico. Madrid: Colex, 2002.