
**A COOPERAÇÃO POLÍTICA EUROPEIA:
PROCESSO DE INTEGRAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL**

José Manuel da Costa Arsénio

A COOPERAÇÃO POLÍTICA EUROPEIA: PROCESSO DE INTEGRAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

SUMÁRIO

1. *RESENHA HISTÓRICA*
2. *OBJECTIVOS E DISPOSIÇÕES*
3. *ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO*
4. *EXCURSO CONCLUSIVO*

1. *RESENHA HISTÓRICA*

O concebimento de uma política externa europeia global remonta aos primórdios do pós-guerra, como aspiração espontaneamente intuída e conscientemente assumida pelos países do Ocidente europeu, visando, por um lado, prevenir a eventualidade de uma renovada agressão alemã e, por outro, conter a hegemonia emergente do colosso soviético. Tal foi o espírito germinativo do Tratado de Bruxelas, assinado em 17 de Março de 1948, pela França, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido, o qual veio a ser complementado pela criação da OTAN, em 4 de Abril de 1949, que, assim, veio conferir uma dimensão atlântica ao esforço de autodefesa colectiva, iniciado em Bruxelas.

Em 14 de Setembro de 1951, através da Declaração de Washington, os Estados Unidos, a França e o Reino Unido acordam no estabelecimento de uma via de inclusão da República Federal da Alemanha numa associação europeia de nações, como processo integrante de uma Comunidade Atlântica em progressivo desenvolvimento. A via preconizada foi a Comunidade de Defesa Europeia, cujo Tratado, assinado em 27 de Maio de 1952, estabelecia as regras e mecanismos adequados para a coordenação da política externa dos seus países-membros (Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e República Federal da Alemanha), os mesmos

que, já em Abril de 1951, haviam constituído a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Contudo, face à falência prematura da Comunidade de Defesa Europeia, em virtude da não ratificação do correspondente Tratado por parte da França, em Agosto de 1954, o projecto político europeu foi retomado pelos países signatários do Tratado de Bruxelas, que, com base numa cuidada revisão daquele documento, fundaram a União Europeia Ocidental — organismo que, todavia, se revelou impotente para fazer frutificar a ideia de uma Confederação Europeia, já planeada pelo Plano Sshuman de 1950, para cuja consecução a Comunidade de Defesa Europeia deveria constituir a etapa decisiva.

Entretanto, o âmbito da cooperação europeia ocidental não cessou de alargar-se e, em 25 de Março de 1957, os seis países comunitários originários assinaram os Tratados de Roma, estabelecendo a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) como organizações irmãs da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço — uma tríade hoje globalmente designada por «Comunidade Europeia».

Porém, deve-se ao General De Gaulle o impulso conducente a uma cooperação política abrangente, visto que, na óptica daquele eminente estadista, uma aliança europeia só era concebível se assente numa cooperação de chefes de governo e seus ministros primaciais.

A primeira Conferência dos Seis, a nível de Chefes de Estado ou de Governo e de Ministros dos Negócios Estrangeiros, teve lugar em Paris, por iniciativa da França, em Fevereiro de 1961, nela tendo sido definidos os objectivos de uma mais estreita cooperação política, como base para a paulatina gestação de uma união entre os Estados Comunitários.

Nos primeiros doze meses de conversações não foi possível uma plataforma consensual relativamente à composição do proposto «Comité Político» ou Comissão, ao estatuto do seu «Secretariado» e à forma de relacionamento com as instituições comunitárias já existentes. Além disso, foi também manifesta a falta de concordância sobre a estrutura da «união política» em perspectiva, sobre a admissão do Reino Unido e outros países impetrantes na Comunidade Europeia, sobre a inclusão de questões de defesa e sobre a associação futura com a OTAN e os Estados Unidos.

Durante muitos anos, a procura de uma maior unidade política transcorreu ao longo de debates em torno dos métodos e objectivos de cooperação, entre os que advogavam uma Europa supranacional e os partidários de uma Europa de Estados-nações, entre «gaullistas» e «comunitários», «europeístas» e «atlanticistas».

Finalmente, em Dezembro de 1969, na reunião da Haia, os «leaders» dos Seis lograram tornear tais tradicionais conflitos e instruíram os Ministros dos Negócios Estrangeiros para estudarem a melhor forma de progressão, em termos de unificação política, no contexto do alargamento da Comunidade Europeia.

No chamado «Reino do Luxemburgo», de 27 de Outubro de 1970, os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Seis propugnaram uma concentração de esforços especificamente sobre a coordenação das políticas externas, numa clara intenção de demonstrar à evidência uma inequívoca missão política da Europa no mundo, e propuseram o iniciar de um processo de «Cooperação Política Europeia» (CPE).

A evolução da CPE, ao longo da sua primeira década de existência, perpassou três períodos distintos, caracterizados por crises internacionais e ameaças externas.

De 1970 a 1973 foram estabelecidas as regras base de procedimento, num clima de difícil conclusão consensual e de mais marcante preocupação com questões institucionais do que com assuntos substanciais, de que constitui exemplo elequente a vacuidade de «Documento de Copenhaga sobre a Identidade Europeia», de Dezembro de 1973.

Após uma fase de notório progresso no plano da cooperação, em 1974 a complexa trama de reuniões e consultas, de que se revestiu o período de 1975 a 1979, apenas produziu resultados modestos no concernente a tomadas de posição e acção conjuntas.

As sucessivas crises do Paquistão, Irão e Polónia, que eclodiram entre o Inverno de 1979 e o Verão de 1980, deram azo a um recrudescimento processual, seguido de uma consciente petição de reforço funcional colectivo.

Durante o primeiro dos supracitados períodos, bem como na formulação inicial do processo, o Governo francês foi o mais veemente apoiante da cooperação política e a mais frequente fonte de iniciativas. No segundo e terceiro períodos, tal desempenho coube aos Governos britânico, ale-

mão e italiano, com os países menores numa atitude de ambivalência, quedando-se a França numa postura de crescente cepticismo.

No dealbar da década de 80 era nítida a sensação de que a capacidade consultiva entre os países-membros da Comunidade Europeia não estava a ser levada a cabo no quadro das instituições existentes e em conformidade com as normas de procedimento. Em tal linha de intuição inseria-se Lord Carrington — ao tempo Ministro dos Negócios Estrangeiros britânico — que, em 1980, sustentou que as nações da Comunidade Europeia deveriam envidar mais denodados esforços em defesa dos objectivos comuns da Europa, e propôs que a CPE fosse assistida por um elenco de especialistas em política externa a fim de poder ser dado maior apoio e continuidade ao processo. Idênticas motivações serviram de estímulo à chamada iniciativa Genscher-Colombo. O primeiro, num discurso proferido em Estugarda, em Janeiro de 1981, defendeu o revigoramento da CPE mediante a inclusão, na sua agenda, de questões de segurança de parceria com as de cariz diplomático, político e económico. A proposta de Genscher veio a adquirir substância formal, em Novembro de 1981, quando, numa iniciativa conjunta italo-germânica, ele e Emílio Colombo, apresentaram à consideração dos outros Estados-membros da Comunidade Europeia um projecto de «Acto Europeu».

O projecto sugeria a procura de uma política externa comum, estribada em acções e posições uníssonas, visando conferir à Europa o papel internacional a que faz inteiro jus, por força da sua importância económica e política; a coordenação da política de segurança a nível comunitário, como meio de salvaguardar a independência da Europa e proteger os seus interesses vitais; e a fusão dos processos deliberativos da CPE com as estruturas institucionais da Comunidade Europeia.

O aspecto mais controverso do projecto Genscher-Colombo era, incontestavelmente, aquele que preconizava uma maior proeminência, por parte da CPE, na coordenação da política de segurança europeia. Porém, os países-membros mostraram-se reticentes quanto a um reconhecimento formal do papel da CPE no domínio da política de segurança.

No chamado Relatório de Londres, de Novembro de 1981, os países comunitários esboçaram uma certa aproximação a tal reconhecimento ao aceitarem, oficialmente, a necessidade de os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos então Dez discutirem «aspectos políticos de segurança».

A relutância dos Estados-membros da Comunidade Europeia em incluir questões de segurança na agenda da CPE deveu-se, sobretudo, à preocupação de evitar a penetração numa área de competência da OTAN. E foi em obediência a esta escrupulosidade que os Dez, em vez de adoptarem o Acto Europeu concebido por Genscher e Colombo, se decidiram pela emissão da «Declaração Solene sobre a União Europeia», em Estugarda, em Junho de 1983, na qual veio excluída a aprovação do envolvimento da CPE em assuntos de segurança, conquanto tal intento tenha ficado lavrado, de forma latente, no documento.

O fracasso da iniciativa Genscher-Colombo teve como efeito um certo abatimento da relevância política da CPE e veio dar origem à revitalização da União Europeia Ocidental, que é a única organização europeia mandatada por Tratado para se ocupar de questões de defesa e segurança.

Após uma renovada tentativa falhada — a cargo da França e da República Federal da Alemanha, na cimeira de Milão, em Junho de 1985 — para introduzir consultas políticas obrigatórias sobre aspectos de segurança no âmbito de uma «União Política», a adopção do Acto Único Europeu — assinado em Fevereiro de 1986 e em vigor desde 1 de Julho de 1987 — veio conferir à CPE uma base legal e um estatuto comparável ao da própria Comunidade Europeia, embora mantenha aquela inteiramente separada das estruturas e procedimentos comunitários.

2. OBJECTIVOS E DISPOSIÇÕES

Os fundamentos da CPE estão contidos no Artigo 30 do Acto Único Europeu que passaremos a analisar sucintamente.

A primeira disposição refere, como objectivos da CPE, a formulação e implementação conjuntas de uma política externa europeia, noção que, pela primeira vez, vem formalmente reconhecida num documento oficial europeu.

Na segunda disposição é propugnado um sistema de informação e consulta recíprocas sobre quaisquer temas de política externa de interesse geral, de forma a assegurar que uma influência comum seja efectivamente exercida através de coordenação, convergência de posições e desencadeamento de acções conjuntas.

A cláusula terceira inclui os principais aspectos do funcionamento da CPE, nomeadamente a associação plena da Comissão da Comunidade Europeia com os procedimentos de cooperação política e o empenho, por parte dos países-membros em se absterem de impedir a obtenção de consenso e a consequente acção colectiva, determinação esta que se tem revelado exequível, no tocante a certas questões candentes, como as medidas adoptadas pelos Doze relativamente à África do Sul à guisa de acção contributiva para o desmantelamento do «apartheid», e a posição assumida para com a Argentina no caso das Falkland.

A quinta estipulação consagra os importantes princípios de coerência entre a política externa comunitária e a da CPE, condição imprescindível para a credibilidade da Comunidade Europeia, no âmbito dos Negócios Estrangeiros, à escala universal.

A sexta disposição concentra-se sobre matéria de segurança, ao referir que uma mais estreita cooperação nesse campo contribuirá decisivamente para o desenvolvimento de uma identidade europeia em assuntos de política externa, como corolário de uma disponibilidade dos Doze para coordenarem mais intimamente as suas posições relativamente aos aspectos político e económico da segurança. E ainda salientando o facto de nada dever obstar a uma cooperação de segurança entre os países signatários do Acto Único, no âmbito da Aliança Atlântica ou da União Europeia Ocidental, o que constitui um reconhecimento expreso das alianças que vinculam a maior parte dos países comunitários.

As disposições 7, 8 e 9 ocupam-se da conduta que deverá ser observada pelos Doze em instituições e «fora» internacionais, bem como nas relações com países terceiros ou grupos regionais.

No décimo ponto do Artigo 30 são descritos os principais corpos da CPE (Presidência, Comité Político, Correspondentes Europeus, Grupos de Trabalho).

A disposição 11 ocupa-se dos privilégios e imunidades que assistem aos membros do Secretariado da CPE, sediado em Bruxelas.

E, por fim, a 12.^a cláusula estabelece um período de cinco anos para a vigência do conjunto de disposições em apreço.

3. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Sendo um processo de informação, consulta e acção comum, em termos de política externa, entre os doze Estados-membros da Comunidade Europeia, a CPE não é um organismo fisicamente estruturado, mas sim, conforme já referido, um conjunto de corpos funcionais que estabelecem uma relação vital com as principais instituições da Comunidade Europeia.

Neste contexto, um elo deveras forte constitui o facto de a Presidência da CPE ser detida pelo país que assegura a Presidência da CEE (que muda de seis em seis meses).

A Presidência tem a responsabilidade de iniciar a acção, coordenação e representação dos Estados-membros nas suas relações com países terceiros e junto de instâncias internacionais, e cumpre-lhe ainda gerir a actividade dos corpos principais da CPE, assim como representar os Doze nas relações com o Parlamento Europeu, perante o qual o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Presidência discursa, no início e no fim do seu mandato.

A Presidência representa também a Comunidade Europeia junto da Assembleia-Geral das Nações Unidas, onde o Ministro dos Negócios Estrangeiros em exercício profere um discurso anual.

Frequentemente, em diligências diplomáticas específicas que concitam a atenção dos Doze (ex: terrorismo e direitos humanos), a Presidência recorre à chamada «troika» — que envolve a Presidência em exercício, a anterior e a sucedânea, além da Comissão —, a fim de conferir mais peso à abordagem conjunta.

Desde os princípios de 1987, a Presidência passou a ser assistida por um pequeno Secretariado, instalado em Bruxelas, que é constituído por um chefe, nomeado pelos Ministros; cinco funcionários, secundados pelos Ministérios dos negócios Estrangeiros, em sistema rotativo; e uma equipa de apoio.

Importa referir que os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Doze, a Comissão e o Secretariado da CPE estão ligados por um telex confidencial («Coreu») que, a qualquer momento, possibilita o estabelecimento de comunicações céleres e seguras, assim proporcionando aos Estados-membros uma troca de impressões e informações, bem como eventuais tomadas de decisão sobre as acções a empreender, particularmente em situações de urgência, assim se evitando a efectuação de reuniões especiais.

O principal corpo intergovernamental adstrito ao processo é o Conselho Europeu, que reúne uma vez por Presidência — a nível de Chefes de Estado e de Governo, em conjugação com os respectivos Ministros dos Negócios Estrangeiros e o Presidente e um dos Vice-Presidentes da Comissão —, a fim de debater assuntos tanto comunitários como da CPE.

Os Ministros dos Negócios Estrangeiros e um membro da Comissão efectuam, no âmbito da CPE, pelo menos duas reuniões por Presidência, para além de promoverem um fim-de-semana informal. Por ocasião das reuniões do Conselho da Comunidade Europeia, aos Ministros dos Negócios Estrangeiros é também dada a possibilidade de discutirem assuntos específicos da CPE, o que não deixa de se revestir de considerável importância derivada do facto de, no quadro da Comunidade Europeia, o Conselho ser o mais saliente dos órgãos institucionais intergovernamentais.

O Comité Político, constituído pelos Directores Políticos (ou Adjuntos) dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, assegura o tratamento dos assuntos correntes da CPE e prepara os debates dos Ministros. As suas reuniões regulares (mensais) e de emergência (em caso de necessidade) permitem a manutenção de um permanente processo de discussão e o desenvolvimento de posições europeias comuns.

O Grupo de Correspondentes Europeus, que reúne paralelamente com o Comité Político, é constituído por funcionários de cada um dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos Doze, os quais mantêm um contacto permanente com a CPE e são responsáveis — sob a supervisão do Comité Político — por dirigirem a implementação da CPE e por estudarem problemas de organização geral.

Os Grupos de Trabalho, num total de 15 a 20, reúnem regularmente a nível de peritos, duas ou três vezes por Presidência, e debatem questões específicas, em conformidade com as directivas do Comité Político.

Finalmente, merece igualmente menção a circunstância de a CPE também abranger a cooperação entre os representantes da Comunidade Europeia em países terceiros, nas mais diversas áreas de actividade, desde a saúde e o ensino até à assistência jurídica e consular. Por outro lado, as Missões Diplomáticas dos Doze costumam esclarecer os governos e os órgãos de informação dos países de acolhimento sobre a realidade hodierna da cooperação europeia.

4. EXCURSO CONCLUSIVO

Na fase actual da conjuntura política europeia — em que o fluxo inelutável da unificação alemã, a democratização operada na maior parte dos países de Leste, a consolidação da OTAN como garante da estabilidade euro-americana e a diagnosticada morte clínica do Pacto de Varsóvia, constituem vigoroso somatório de factores predisponentes para a materialização do sonho de uma «União Política Europeia» — a CPE apresenta-se-nos como um conjunto de vectores circunstancialmente divergentes que a não qualificam como fatriz privilegiada da Confederação Europeia idealizada por Robert Schuman e corroborada por Helmut Kohl e François Mitterand.

Com efeito, regendo-se pelo princípio da unanimidade terminante, a CPE tem encontrado nesse preceito funcional a origem de algumas vacilações e fracassos, já que os governos dos países-membros reservam para si o direito de objecção, sempre que o consenso tende para uma direcção contrária à dos seus interesses nacionais. Os países de maior envergadura — França, República Federal da Alemanha e Reino Unido — chegam a exercer um veto «de facto», se tal se lhes oferecer como recurso necessário para a defesa dos seus pontos de vista, se bem que, por via de regra, denotem uma certa relutância em fazê-lo, quando se dá o caso de sustentarem uma posição isolada.

No entanto, a principal quebra de coesão consensual provém de Estados-membros de menor dimensão (com salvaguarda da posição sempre concordante de Portugal). A Irlanda, que não integra a OTAN e se afirma como país neutral, exerce uma inamovível oposição ao tratamento de temas conotados com a política de segurança. A Dinamarca, com a sua faceta acentuadamente semialinhada, também obstou decisivamente à aprovação do Acto Europeu projectado por Emílio Colombo e Hans-Dietrich Genscher. A Grécia, ainda que professando o seu apoio ao processo da CPE, também tem levantado os seus obstáculos peculiares através da assunção de posições políticas que, frequentemente, são substancialmente divergentes das dos outros Estado-membros. Ante tal evidência factual, a fácil constatação, por ilação espontânea, de uma tão pronunciada dissonância comportamental, ajuda-nos a compreender as razões subjacentes à tardia e inconsequente reacção dos Doze à invasão soviética do Afeganistão.

Tendo visto escapar-se-lhe — com a inviabilização da iniciativa Genscher-Colombo — o grande ensejo de se afirmar como um processo de compleição plena, essencialmente contributivo para uma progressão no sentido da «União Europeia», só as vicissitudes do devir político europeu poderão determinar se a CPE manterá a sua existência colateral ou se acabará por ser metabolicamente assimilada pela estrutura orgânica da Comunidade Europeia.

José Manuel da Costa Arsénio

Diplomata

Conselheiro de Estudos no Colégio de Defesa da OTAN