

A Cooperação Política Europeia

João de Matos Proença*

Em 12 de Junho de 1985 foi solenemente assinado em Lisboa, no Mosteiro dos Jerónimos, o Tratado de Adesão entre Portugal e as Comunidades Europeias. Em 29 do mesmo mês realizou-se em Milão o Conselho Europeu, sob a então presidência italiana. Pela primeira vez, Portugal participou no Conselho Europeu, onde foi saudado pela sua integração na família democrática comunitária.

O Conselho de Milão fixou objectivos da maior importância que interessa sublinhar. Entendeu, por um lado, o Conselho que a adesão de Portugal e Espanha constituía um factor novo, cujo peso específico justificava a renegociação dos tratados comunitários incluindo no futuro processo negocial os dois futuros membros; a renegociação viria a decorrer em Bruxelas no semestre que se seguiu. Por outro lado, entendeu o Conselho de Milão ter chegado o momento de institucionalizar juridicamente um *modus faciendi* que até então se encontrava consagrado em termos exclusivamente políticos: refiro-me à Cooperação Política Europeia (CPE), objecto do presente artigo.

O Conselho de Milão mandatou os Ministros dos Negócios Estrangeiros para negociar um Tratado de Cooperação Política Europeia. Enquanto em Bruxelas se procedia, noutro âmbito, à revisão dos tratados comunitários existentes, no Luxemburgo, que presidia às Comunidades no segundo semestre de 1985, procedia-se à negociação de um novo tratado. Os Conselhos de Ministros dos Negócios Estrangeiros que se seguiram conferiram ao Comité Político o encargo da negociação efectiva, enquanto os Ministros acompanhavam o progresso dos trabalhos e davam as orientações necessárias.

Até então a Cooperação Política Europeia assentava em vários relatórios aprovados ao longo dos anos pelo Conselho Europeu. Dois deles foram contudo os pontos de referência fundamentais: refiro-me ao relatório de Copenhaga (1973) e ao relatório de Londres (1981).

O Conselho do Luxemburgo (Dezembro de 1985) aprovou o articulado do Tratado de Cooperação Política, mas decidiu fundir o processo de renegociação dos tratados comunitários com o articulado do Tratado da Cooperação Política; não existindo difi-

* Embaixador.

culdades quanto a esta, a negociação posterior reduziu-se a mero exercício técnico-jurídico de adequação no que à CPE diz respeito. A fusão dos dois processos negociais conduziu à assinatura do Acto Único Europeu, em 28 de Fevereiro de 1986, que consagra as alterações aos tratados comunitários e inclui, pela primeira vez, um capítulo sobre a Cooperação Política Europeia.

Natureza e objectivos da CPE

O objectivo fundamental é a afirmação da identidade europeia em matéria de política externa, visando fornecer uma imagem em termos políticos ajustados à dimensão da CEE no campo económico. Isto pela via do reforço da solidariedade entre os países membros, pela harmonização de pontos de vista, na procura de uma unidade de posicionamento.

Ocupa-se dos interesses da Europa dos doze (dentro e fora do continente) e diz essencialmente respeito às matérias onde o posicionamento convergente se revele necessário ou vantajoso. Os seus mecanismos institucionalizados garantem a troca de informações e consultas permanentes e facilitam a compreensão mútua sobre as questões prioritárias na cena política internacional.

O processo de decisão assenta no consenso, o que implica a necessidade permanente de ajustamentos das percepções e sensibilidades nacionais no objectivo de se alcançar a convergência.

Consiste assim num fórum multilateral de negociação constante em que cada parceiro possui e exerce uma capacidade real de intervenção na formação de posições consensuais globais.

Portugal na Cooperação Política Europeia

A participação de Portugal na Cooperação Política Europeia remonta a 1983: por ocasião dos Conselhos Europeus o Ministro dos Negócios Estrangeiros deslocava-se à capital que em cada semestre detinha a presidência por ocasião da reunião ou do Conselho de Ministros ou do Conselho Europeu. A «troika», presidida pelo Ministro anfitrião, dava conhecimento ao Ministro visitante das principais orientações adoptadas no domínio da política externa. Tratava-se de uma cooperação essencialmente passiva, na fase final do processo negocial de adesão, do ponto de vista dos futuros membros.

Portugal passa contudo a beneficiar do estatuto de observador desde Agosto de 1985,

estatuto que sofre contudo três excepções:

1. Convidado a participar em S. José 1, em Outubro de 1984, Portugal adquiriu desde esse momento, no plano da CPE, a qualidade de membro de pleno direito dos 12 no que respeita à América Central. A iniciativa do convite foi centro-americana, e teve como consequência a legitimação do papel a desempenhar por Portugal na CPE.
2. A África Meridional constituiu também excepção ao estatuto de observador: desde a primeira reunião nesta qualidade, Portugal foi considerado pelo Comité Político e pelo Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros como participante de pleno direito na CPE.
3. A terceira excepção deriva naturalmente do mandato de Milão para a negociação a 12 do Tratado de Cooperação Política Europeia.

Desde 1 de Janeiro de 1986 que Portugal exerce de pleno direito a sua capacidade de intervenção.

A terceira excepção requer contudo uma análise mais detalhada. Para Portugal, punha-se o problema fundamental da sua integração como Estado soberano nas Comunidades Europeias. A crise governativa que se prolongou desde o fim da Primavera de 1985 até à aprovação do programa do governo em Novembro, após o acto eleitoral de Outubro, coincidiu com o processo negocial do Tratado da Cooperação Política, o que não podia deixar de preocupar os negociadores sobre a condução de questões da maior importância. Durante esse período, foram várias as tentativas de submeter as potências mais «frágeis» à vontade de uma maioria onde se incluíam as potências de maior dimensão; muitas foram as pressões e várias foram as formulações para «dourar a pílula» de simples regras de maioria. O projecto de tratado foi debatido pelo Comité Político até à exaustão.

Apesar destes factores desencorajantes a regra do consenso afigurava-se a única capaz de salvaguardar a posição actual e futura de Portugal. É bem verdade que do mandato de Milão derivava para Portugal um direito de veto abstracto; mas é também verdade que, como recém-chegado, não lhe seria fácil acompanhar o comboio comunitário à velocidade de cruzeiro a que este se deslocava sem correr riscos de criar dificuldades politicamente desnecessárias para o país. Não obstante este quadro desencorajante, o objectivo primordial de salvaguardar o máximo possível de poder de decisão nacional foi plenamente atingido. No domínio da Cooperação Política Europeia não é possível o consenso a 11, 10 ou 9, só há consenso a 12.

Membro de pleno direito

Desde 1 de Janeiro de 1986, e no seguimento da orientação fixada durante o período em que teve o estatuto de observador, a determinação portuguesa logrou evitar a escalada de sanções contra a África do Sul, impedindo assim o agravamento da situação económica das populações negras, e tendo presente ainda a necessidade de evitar a desestabilização dos países da região, e a segurança da enorme comunidade portuguesa.

Noutras áreas, igualmente, Portugal tem feito ouvir a sua voz: no quadro das relações leste/oeste temos alertado para o objectivo que a URSS prossegue consistentemente de separar a Europa do seu aliado transatlântico; na defesa dos direitos humanos temos procurado manter e defender um posicionamento equilibrado, evitando «dois pesos e duas medidas» na apreciação das situações concretas; quanto à CSCE temos manifestado o entendimento de que uma posição negocial forte das democracias terá que ser alicerçada numa estrutura alargada ocidental, nomeadamente a dezasseis, quando matérias de defesa e segurança estão envolvidas.

São estes alguns exemplos expressivos das possibilidades reais de intervenção de um país membro como Portugal que, por condicionalismos próprios, tem prosseguido uma política externa de prioridades selectivas.

A Cooperação Política Europeia veio exigir ao Ministério dos Negócios Estrangeiros um esforço global de adaptação e revisão dos esquemas tradicionais de actualização, visando a obtenção de uma potencialidade de resposta rápida, uniforme e coordenada, sem a qual se tornava impossível assegurar uma contribuição positiva e efectiva do país na formulação de uma política externa europeia. *Sem uma capacidade de intervenção fundamentada e atempada são nulas as hipóteses de fazer aceitar as sensibilidades nacionais e influenciar consensos sobre as questões em relação às quais Portugal se sente, e é reconhecido, como naturalmente vocacionado.*

A acção das embaixadas portuguesas nas capitais comunitárias é determinante neste exercício: no campo político também a adesão de Portugal às Comunidades Europeias impôs um novo dinamismo às nossas representações diplomáticas, em geral, e às inseri das no espaço da CEE, em particular. Com efeito, como consequência imediata, registou-se uma diferenciação qualitativa na natureza do trabalho. As relações com os ministérios dos Negócios Estrangeiros locais ultrapassam agora o âmbito estritamente bilateral inscrevendo-se numa óptica global multilateral.

As embaixadas têm acesso a uma informação mais vasta proveniente da rede «Coreu» que as mantém ao par do funcionamento da Cooperação Política Europeia,

das reuniões no seu quadro, das decisões colectivas, das tendências maioritárias, das convergências e das divergências. Recebem regularmente, por parte da Secretaria de Estado, comentários sobre as reuniões de cúpula da CPE e indicações sobre as posições nelas tomadas por Portugal.

Este fluxo de informação é essencial para o acompanhamento dos assuntos e para os contactos localmente mantidos que, por sua vez, permitem o fornecimento à central de dados úteis sobre as respectivas perspectivas nacionais.

Às embaixadas cabe igualmente um importante papel de esclarecimento no respeitante às opções defendidas por Portugal no âmbito da CPE, com vista ao alargamento das suas bases de apoio.

Aliás, um *reparo* deve ser feito neste domínio: a contribuição das embaixadas nas capitais comunitárias tende a ser vista por muita gente como a solução mágica que nos permitiria dar menos atenção a outras partes do mundo, já que a CPE se ocupa delas. Nada mais perigoso que este entendimento. A contribuição das embaixadas nas capitais comunitárias e a própria existência das mesmas constituem a estrutura do próprio processo: aproveita a informação, trata-a e tenta enquadrá-la em posições desejavelmente consensuais. Mas a informação não nasce no âmbito dos 12 ou grande parte dela provém do exterior sobre questões fundamentais. A informação é recolhida, elaborada localmente, tratada em reuniões locais da CPE e transmitida à sede; isto é, os órgãos centrais da CPE encontram-se na Europa, mas parte substancial da matéria que alimenta e constitui a razão de ser da CPE é proveniente dos postos diplomáticos que os 12 têm espalhados pelo mundo inteiro. Resulta daqui que a independência nacional de cada parceiro estará tanto melhor assegurada quanto maior for a sua capacidade de recolha de informação e de acção independente fora da estrutura comunitária. É sempre fonte de embaraço para um país definir ou cooperar na definição de posições comunitárias através de informação obtida mediante interposto parceiro. Daqui a conclusão de que as embaixadas fora da área comunitária, estando também integradas na CPE, desempenham o papel insubstituível de arrancador e motor de toda a cooperação política. A sua passividade ou o seu fraco rendimento, quando existam, são hoje mais graves do que antes da adesão de Portugal.

A Cooperação Política no quadro da ONU

O modelo da ONU, que suscita quiçá a maior e mais variada gama de temas CPE, inspira esta rubrica. Do que se disser, poderá tirar-se ilação aplicável a outras organi-

zações com fins específicos ou mais sectorializadas ou especializadas.

No que respeita à CPE no âmbito da ONU é pertinente apontar duas especificidades:

1. A primeira reside na plena responsabilidade que as representações permanentes assumem em matéria exclusivamente processual; a quantidade inumerável de regimentos e de possibilidades de acção processual deixariam as capitais subterradas das com trabalho inglório e sem capacidade de resposta;
2. A segunda reside no facto de muitas questões serem postas a votação sem possibilidade prática de consulta às capitais: neste aspecto, a orientação genérica do governo dada através do discurso do ministro dos Negócios Estrangeiros é a fonte de referência. Casos houve na última Assembleia-Geral em que delegados saíam da sala para obter telefonicamente das respectivas representações permanentes instruções sobre o sentido de voto.

Comungando também destas duas especificidades, a CPE tem igualmente carácter sistemático e regular e processa-se a todos os níveis: a nível de representantes permanentes e substitutos, para uma visão global e em amplitude, e a nível de especialistas por área geográfica, temas e comissões, para uma visão em profundidade. O objectivo genérico é sempre idêntico: tentar a coordenação de posições e o consenso no momento do voto. Durante a presidência britânica (2.º semestre de 1986) tiveram lugar cerca de trezentas reuniões CPE.

Transparece, do que ao longo deste artigo tem sido dito, a necessidade para Portugal de projectar na periferia, em termos de estrutura, as modificações e inovações estruturais impostas pela adesão.

Foi lógico e inadiável que as primeiras inovações e modificações tivessem lugar na sede, quer no aspecto de estruturas orgânicas, quer no aspecto de novos quadros – funções do pessoal, etc. etc. Começa a ser lógica e inadiável a projecção destas estruturas no exterior e com particular relevo em Nova Iorque. Foi assim noutros ministérios dos Negócios Estrangeiros e assim será certamente no caso português. O facto de o responsável pela montagem e funcionamento na sede ter sido colocado na ONU teve certamente em linha de conta esta necessidade: pela experiência localmente adquirida ao longo de seis meses, o mesmo responsável considera ser indispensável meter mãos à obra.

Pude aqui testemunhar que qualquer resolução aprovada com o voto contrário dos 12 é ressentida como coxa ou vitória pírrica. Em matéria de eleições para cargos internacionais, os 12 manifestaram a capacidade, que só por timidez não é às vezes

maior, de influenciar os seus resultados neste ou naquele sentido. Enfim, os problemas que afectem algum membro do grupo ocidental proporcionam aos 12, e parece ser o caso este ano, a oportunidade de fazer vingar com maior vigor as suas posições, influenciando todo o grupo ocidental. A terminar, diria apenas que a resolução sobre o Atlântico Sul (Zona de Paz), os direitos humanos no Irão e a Nova Caledónia constituem bons exemplos de como é possível para um país «mais frágil» despoletar a formação de maiorias entre os 12. Sem mencionar obviamente muitos dos temas em que Portugal contribuiu para encorajar posições consensuais.

Nota

Enquanto Director Geral dos Negócios Políticos coube-me a responsabilidade de representar Portugal nas reuniões da Cooperação Política Europeia, ao nível de Comité Político, e de assegurar a participação de especialistas em todas as reuniões da CPE a esse nível. Coube-me, por outro lado, montar e pôr em funcionamento, sem solução de continuidade, as unidades orgânicas criadas na nova estrutura do Ministério dos Negócios Estrangeiros, voltadas para o desafio comunitário e na perspectiva globalizante da CPE.

Este trabalho não teria sido possível, por um lado, sem a participação activa das Direcções de Serviço, e por outro, sem a competência e empenhamento pessoal do Correspondente Europeu, Dr. Manuel Barreiros, que me acompanhou a todas as reuniões do Comité Político, tendo a sua Direcção de Serviços sido responsável pela calendarização e acompanhamento das reuniões de peritos, pela preparação do Comité Político, das reuniões de Conselho de Ministros de Negócios Estrangeiros, e dos Conselhos Europeus do Luxemburgo, da Haia e de Londres em matéria de CPE. Este artigo foi a bem dizer escrito a dois e, embora a responsabilidade *prima facie* seja minha, o contributo do Dr. Manuel Barreiros representa cerca de 50% do seu conteúdo. Não podia deixar esta circunstância passar em branco, e aproveito para agradecer a sua disponibilidade de sempre.