

AS COOPERAÇÕES REFORÇADAS NA UNIÃO EUROPEIA (*)

Pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha

Conceito e finalidades das “cooperações reforçadas”

A “cooperação reforçada” é uma expressão nova, que a partir do Tratado de Amesterdão passou a fazer parte da específica linguagem comunitária. Trata-se de um conceito equivalente ao de flexibilidade, de geometria variável, de integração diferenciada, aproximando-se da ideia de círculos concêntricos, e não excluindo a perspectiva de um directório composto por um grupo limitado de países.

A cooperação reforçada é vista, em primeira linha, como constituindo um instrumento de prossecução dos objectivos da integração, pré-definidos nos Tratados. Foi no de Amesterdão que pela primeira vez se consagrou em termos gerais a possibilidade de diferenciação (e não já, como antes acontecera, a propósito de questões pontuais), traduzida na maior intensidade e rapidez com que se opera o avanço de um grupo de Estados-membros no processo de integração.

Outra forma de encarar a cooperação reforçada prende-se com a visão, a longo prazo, dos fins da integração. Neste plano, as

(*) O presente texto serviu de base à apresentação do tema das cooperações reforçadas, a que o autor procedeu no âmbito da “Mesa redonda sobre a Conferência Intergovernamental”, promovida pelo Conselho Económico e Social em 30 de Junho de 2000.

cooperações reforçadas tendem a identificar-se com a formação de um núcleo, realidade a que têm sido dadas expressões variadas, como o “centro de gravidade” e a “vanguarda” a que se referiu Joschka Fischer, Ministro alemão dos Negócios Estrangeiros, ou o grupo pioneiro” a que aludiu, recentemente, o Presidente francês, Jacques Chirac.

Tratar-se-á aqui de uma espécie de directório, formado para prosseguir fins de integração a longo prazo, situados fora do âmbito dos Tratados. De acordo com esta perspectiva, um dos objectivos será realizar uma estrutura federal — qualificada por vezes, algo, eufemisticamente, como uma “federação de Estados-Nações”. A federalização resultaria, assim, de um processo de cooperação reforçada não previsto expressamente nos Tratados.

Domínios de actuação para as cooperações reforçadas

Parece ser consensual que a cooperação reforçada não deverá funcionar em campos correspondentes à regulação básica da vida comunitária. A área da integração monetária identificar-se-ia logicamente com um desses campos, se não fosse a aberrante exclusão de dois países que negociaram o seu “*opt out*”.

Os domínios onde as cooperações reforçadas não deveriam, em princípio, ser utilizadas compreendem o mercado interno e as políticas e regras que lhe estão estreitamente ligadas; a parte da política agrícola atinente à livre circulação de mercadorias; a política comum dos transportes; a política comercial exterior; a política de concorrência. Todos esses temas cabem no acervo da Comunidade, não parecendo passíveis de situações diferenciadas.

Nos outros campos de integração já é admissível o lançamento de operações de cooperação reforçada. Veja-se o caso das ambiciosas propostas, visando as matérias novas do primeiro pilar, contidas no relatório Lammers/Schäuble de 1994: nelas propunha-se a formação de um “núcleo duro”, a partir do grupo restrito encabeçado pela França e pela Alemanha, implicando desenvolvimentos nos campos da política orçamental e da política fiscal. O objectivo era completar uma união económica e monetária desequilibrada, por se apoiar desigualmente numa política monetária

supranacional e numa política orçamental e fiscal de raiz nacional, e daí partir para soluções de forte integração política.

A nível mais modesto, é de prever a realização de cooperações reforçadas em variadas políticas constantes do quadro comunitário (v.g., ambiente, investigação e desenvolvimento tecnológico).

Também no âmbito do segundo e do terceiro pilares são admissíveis acções de certos Estados que se empenhem em realizar progressos mais rápidos e mais intensos. Porém, a cooperação reforçada não está hoje prevista no âmbito do segundo pilar.

Evolução histórica e enquadramento jurídico das cooperações reforçadas

A cooperação reforçada tem sido activada, quer fora da União, quer no respectivo âmbito. Existe uma larga tradição de cooperação exterior à União. Atente-se no Sistema Monetário Europeu originário, que nasceu fora do Tratado da Comunidade Económica Europeia; no Tratado de Schengen, concluído como acordo internacional separado; e em certos projectos comuns a apenas alguns países, de que são exemplo Airbus e Ariane. São de lembrar também formas de cooperação nos campos da política de defesa, como é o caso da própria União da Europa Ocidental e do "Eurocorps", promovido pela França e pela Alemanha.

No interior da Comunidade, a cooperação reforçada fez o seu aparecimento em disposições contidas no Acto Único Europeu, a propósito de questões relativamente pouco importantes.

Anteriormente, já tinham sido feitas propostas nesta matéria, não se lhes tendo, porém, dado seguimento: no projecto de Tratado que instituía a União Europeia, aprovado pelo Parlamento Europeu em 1984, previa-se que a lei poderia subordinar a aplicação de disposições a prazos e medidas de transição diferenciados segundo os destinatários. Esboçava-se, assim, uma fórmula de geometria variável, mas pondo-se a ênfase na possibilidade de os países excluídos terem a hipótese de, ulteriormente, se juntarem aos restantes.

Na Conferência Intergovernamental que culminou no Acto Único Europeu a França propusera a introdução do ar-

tigo 235.º-*bis*, que veiculava uma visão de cooperação reforçada — mas a modificação não foi aceite.

Até ao Tratado de Amesterdão, o Direito Comunitário originário não dispunha de preceitos que regulassem a cooperação reforçada no plano geral.

Quando da celebração do Acto Único Europeu, o artigo 8.º-C do Tratado de Roma, atinente às propostas da Comissão para lançar o mercado interno, previu que fosse considerada a amplitude do esforço pedido às economias comparativamente menos desenvolvidas. Adicionalmente, introduziram-se aspectos pontuais de cooperação reforçada, regulados nos artigos 130.º-L e 130.º-T., relacionados com programas complementares de investigação e tecnologia e com medidas de protecção do ambiente.

Estas menções eram, contudo, ainda marginais; a cooperação reforçada não se configurava como instituto central. A grande mudança ocorreu com o Tratado de Maastricht, que introduziu a geometria variável como forma de atingir as novas e mais ambiciosas metas da integração. A própria essência da construção da união económica e monetária assentou num princípio de flexibilidade ou diferenciação: só os países tidos como aptos para passar à fase da moeda única poderiam avançar. Para surpresa de muitos, uma larga maioria de países conseguiu reunir as condições exigidas, contrariando as expectativas iniciais (e sobretudo, ao que parece, as expectativas alemãs) de que a união monetária contasse, à partida, um grupo restrito de Estados participantes. No entanto, a união monetária com onze contra quatro (em breve, doze contra três) não deixa de constituir um exemplo de diferenciação.

A tendência para a diferenciação, a partir de Maastricht, não poderia deixar de ser crescente — acentuando-se heterogeneidades na Europa, com realce para a situação decorrente dos próximos alargamentos.

As cooperações reforçadas actuais

A cooperação reforçada traduz, umas vezes, uma situação temporária: centra-se na existência de um período limitado durante o qual os países mantêm a diferenciação, para reconstituição poste-

rior da uniformidade. Perspectiva diferente é a da consolidação das diferenças: sem se excluir que venham a aderir ao núcleo os países que ficaram para trás, o que é dominante nessa visão é uma fórmula estabilizada de cooperação organizada, uma solução consistente de geometria variável.

Amesterdão veio consagrar a possibilidade de cooperações reforçadas em termos genéricos, como dispositivo previsto em abstracto nos tratados europeus. Mas dispositivo complexo, rodeado de tantas precauções que se torna pouco operacional.

A par da cláusula geral sobre a cooperação reforçada, prevista no artigo 43.º do Tratado da União Europeia, há cláusulas específicas, visando activar a diferenciação, no âmbito do primeiro e do terceiro pilares.

Para o primeiro pilar — o pilar comunitário — foi introduzida a formulação do actual artigo 11.º do Tratado da Comunidade Europeia. Para o terceiro, consagrou-se no Tratado da União Europeia (artigo 40.º) uma específica expressão de cooperação reforçada.

A cooperação reforçada não foi prevista com referência ao segundo pilar, relativo à política externa e de segurança comum, principalmente por duas ordens de razões. Por um lado, atento o melindre dessa política, situada no cerne da soberania, onde os Estados mantêm compreensíveis exigências de unanimidade. Por outro lado, porque se criaram mecanismos dentro da PESC, como é o caso da abstenção construtiva, regulada no artigo 23.º do Tratado da União Europeia, que até certo ponto permitem substituir o recurso à cooperação reforçada.

O direito de veto e as cooperações reforçadas

O regime das cooperações reforçadas, tal como previstas nos tratados desde Amesterdão, retomou, não sem alguma infelicidade, a fórmula do antigo compromisso do Luxemburgo que, em afirmação dos poderes nacionais, veio paralisar, durante muito tempo, a aplicação das regras normais de votação do Conselho da CEE.

Em 1966, a França recusou-se a aceitar a implicação das normas sobre a passagem ao regime de maioria qualificada. Insistiu

pela unanimidade, pressionando através da política de “cadeira vazia”, até que o compromisso de Janeiro de 1966, registrando as posições divergentes daquele país e dos seus parceiros, veio fazer prevalecer a posição francesa.

Nas cláusulas, geral e específicas, relativas à cooperação reforçada, introduzidas pelo Tratado de Amesterdão, existe um dispositivo semelhante, destinado a obstar que, contra a vontade de um ou mais Estados-membros, a maioria dos países possa adoptar esquemas de cooperação reforçada. Quer na cláusula geral, quer nas cláusulas específicas, consagra-se a possibilidade de um país, invocando importantes e expressas razões de política nacional, impedir a aprovação da cooperação reforçada, levando a questão a ser colocada ao Conselho, a nível de Chefes de Estado e de Governo, para aí ser tomada uma decisão unânime. Eis a forma que se encontrou, ao fim de tantos anos, para trazer para o Tratado soluções afinal muito próximas das utilizadas no compromisso do Luxemburgo, e que se pensava definitivamente superadas.

A cooperação reforçada pode, assim, ser sustada por vontade de um único Estado-membro, através da expressão de um veto, exercido a nível de Chefes de Estado e de Governo.

Temos, assim, a re-introdução do direito de veto. A diferença fundamental em relação às construções do passado, em particular em relação à do Luxemburgo (para além do âmbito bem diferente em que a questão se põe), é que o instituto da cooperação reforçada é, agora, passível de controlo jurisdicional. Afigura-se, todavia, discutível que, em questões tão sensíveis de política nacional, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias possa operar por forma útil, visto que está vocacionado para as questões de legalidade, e não para a aferição do grau de importância do interesse político invocado por certo Estado-membro em relação a determinada matéria.

Garantias oferecidas pelos mecanismos que rodeiam a adopção das cooperações reforçadas

As cláusulas dos tratados relativas às cooperações reforçadas prevêm garantias de fundo adequadas. De acordo com a cláusula

geral, o recurso à cooperação reforçada terá de respeitar sempre os objectivos e o quadro institucional dos tratados. Por outro lado, a cooperação reforçada deverá ser utilizada apenas em último caso, constituindo uma solução excepcional e devendo primeiro tentar-se outras soluções.

Exige-se o envolvimento da maioria dos Estados-membros e, ainda, que a medida de cooperação reforçada a ser instituída se mantenha aberta a todos os parceiros, para que estes, se o desejarem, possam vir juntar-se aos iniciadores.

Os contornos actuais da problemática das cooperações reforçadas — argumentos a favor e contra a sua manutenção

Os aspectos que estão em discussão neste momento prendem-se, precisamente, com as questões do limiar do número de Estados e do exercício do direito de veto.

Não constituindo uma opção previsível a supressão do instituto da cooperação reforçada, consagrado no Tratado de Amesterdão, a escolha está entre manter o dispositivo na sua formulação actual ou proceder-se a uma reapreciação, em sentido flexibilizante, das condições respeitantes ao limiar do número de Estados e à existência do veto.

O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira aprovou a inscrição das questões da cooperação reforçada nos trabalhos da actual conferência intergovernamental.

Nas discussões acerca das fórmulas futuras de enquadramento das cooperações reforçadas deparam-se-nos posições que jogam em sentidos opostos. Pode sustentar-se que a cooperação reforçada dentro do Tratado deve ser estimulada, porque evitará que seja promovida por fora, assumindo a forma indesejável de um directório, de um núcleo duro, de uma vanguarda ou de um grupo pioneiro. Mas também é possível defender-se que a cooperação reforçada deve ser cerceada, porque envolve o risco de suscitar deferenciações duradouras entre países, conduzindo a geometrias variáveis ultraconsolidadas e, eventualmente, à criação de um directório interno. Como se vê, tanto se pode dizer que é útil flexibilizar as cooperações reforçadas, como conveniente pôr limites a tal flexi-

bilização. A favor da manutenção do dispositivo actualmente previsto nos tratados, diz-se que ainda não correu tempo suficiente para se poder ajuizar do mérito das possibilidades estabelecidas em Amesterdão; que nenhum Estado ou grupo de Estados tentou até agora activar o dispositivo, pelo que ainda não se apelou ao veto para desfazer propostas de cooperação reforçada; que há que dar o benefício da dúvida ao dispositivo actual. Contra a facilitação da cooperação reforçada funciona ainda o argumento de que ela integra um elemento de fragmentação da União.

De outro prisma, é de observar que a extensão da maioria qualificada, um dos “*leftovers*” de Amesterdão, virá reduzir o interesse das cooperações reforçadas, porque as maiorias qualificadas, substituindo a exigência de unanimidade do Conselho, funcionam como um “*Ersatz*” do mecanismo de integração diferenciada.

Aponta-se, em sentido contrário, a heterogeneidade crescente da Europa, a qual torna indispensável o acesso facilitado a situações de geometria variável: e alega-se ainda que a cooperação reforçada leva a estimular a adesão dos outros Estados-membros às soluções propostas, impelindo a que, em última análise, todos venham a pautar-se pelo patamar mais exigente da integração.

Construções propostas para flexibilizar as cooperações reforçadas

Uma das soluções, actualmente em discussão, com vista a flexibilizar as cooperações reforçadas prevê a eliminação da actual parte final dos artigos em causa, relativa ao complexo processo que toma praticável o direito de veto. Este direito seria, por essa forma, suprimido. Porém, diversos países poderão opor-se, por recearem ver-se distanciados no processo de integração. Os Estados que não concordam com as construções mais ousadas de integração querem naturalmente ter o poder de não deixar os outros correr sozinhos.

Propõe-se igualmente a redução do número mínimo de Estados exigido para activar a cooperação reforçada. Em vez da maioria dos países, como até agora, bastaria, por exemplo, um terço dos Estados para se desencadear o processo. Uma solução poderia consistir em destrinçar os domínios de índole mais melindrosa, em que

continuar a vigorar a regra da maioria dos Estados, e os campos de carácter mais rotineiro, nos quais se aceitariam soluções menos rígidas (por exemplo, um terço dos Estados).

Fala-se ainda da hipótese da abertura de um período de reflexão. Admitindo que o veto seja suprimido, os países que se opõem às cooperações passariam a poder desencadear uma fase de reflexão, durante a qual se procuraria reapreciar a proposta.

Até ao momento, não parece existir, por parte de certos países, uma posição clara face ao tema. A Alemanha mostra-se favorável à redução dos limiares e à eliminação do veto. A Inglaterra e a Suécia não encaram de maneira positiva alterações nesse sentido, o que se justifica pela menor intensidade dos seus propósitos europeístas. A Itália — o país mais abertamente federalista — propende a considerar que a cooperação reforçada deve operar para além do próprio limite do Tratado, e ser utilizada para se visarem grandes objectivos da União Europeia, a longo prazo.

As cooperações reforçadas e as grandes finalidades da União Europeia

Na prossecução de mais intensa integração política poderão utilizar-se duas vias. A primeira é a da introdução do federalismo financeiro e fiscal, em desenvolvimento da união monetária. A outra decorre da comunitarização da política externa e de segurança comum, que seria submetida a fórmulas supranacionais. Em ambos os casos, o processo de federalização envolveria muito provavelmente cooperações reforçadas. E o passo em frente não deixaria de ser dado fora dos tratados — pressagiando um novo Tratado fundamental, ou até mesmo uma constitucionalização. Por isso, há que relativizar a importância do dispositivo das cooperações reforçadas dentro dos actuais tratados: as grandes questões da integração futura correrão inevitavelmente por fora dos mecanismos instituídos.

A consagração nos tratados de dispositivos eficientes de cooperação reforçada, tornando possível avançar para situações de mais intensa integração, que alguns países (e os novos membros, em particular) não terão capacidade para acompanhar, não impe-

dirá que, sob o impulso dos Estados fundadores mais poderosos, a diferenciação venha a ser promovida por fora (vejam-se as propostas de Fischer e Chirac envolvendo cooperações reforçadas destinadas a funcionar no exterior dos mecanismos dos Tratados).

As questões do veto e do limiar do número de países poderão ser resolvidas distinguindo-se as situações consoante a natureza das matérias: exigir-se a unanimidade em relação a certos assuntos vitais e não já a outros domínios; requerer-se a presença de metade mais um para promover cooperações reforçadas em áreas fundamentais e aceitar-se uma proporção menor noutros campos.

Nota: Quando o presente trabalho foi elaborado, estava ainda em curso a Conferência Intergovernamental que haveria de conduzir, cerca de seis meses mais tarde, à aprovação das soluções contidas no Tratado de Nice.

Este reestruturou as disposições dos Tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia relativas à cooperação reforçada.

Passou a permitir-se a cooperação reforçada no âmbito do segundo pilar (política externa e segurança comum), mas com a possibilidade de veto por um Estado membro que invoque importantes razões de política nacional. Já no terceiro pilar (cooperação policial e judiciária em matéria penal) e no primeiro (pilar comunitário) foi suprimido o poder de veto que fora atribuído pelo Tratado de Amesterdão ao Estado membro discordante.

Em outros aspectos (por exemplo, na determinação de que bastam oito Estados membros para desencadear a acção) seguiu-se a mesma via flexibilizante.

Note-se que, no momento em que escrevemos (final de Setembro de 2001), o Tratado de Nice ainda não entrou em vigor, havendo que fazer face à dificuldade representada pela rejeição da ratificação no referendo que se realizou na Irlanda.