

Durante a negociação do Tratado da União Europeia (TUE) cedo se chegou à conclusão de que o resultado final ficaria muito aquém dos objectivos desejados pelo Parlamento Europeu, das metas traçadas pelos Estados membros que defendiam o aprofundamento do processo de integração, ou mesmo das aspirações expressas por alguns em incluir no Tratado novas competências. A cláusula de revisão contida no n.º 2 do artigo N¹ constituiu assim o compromisso que viabilizou o sucesso do Conselho Europeu de Maastricht.

O âmbito da revisão previsto no próprio TUE engloba a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), o processo de co-decisão, a eventual introdução no Tratado de uma hierarquia dos actos comunitários bem como de novos títulos relativos à protecção civil, energia e turismo e, nos termos do acordo interinstitucional, a possível revisão das perspectivas financeiras. Posteriormente, diversas reuniões de Chefes de Estado e de Governo adicionaram àquela lista questões relativas ao número de Comissários, à ponderação de votos e ao limiar da maioria qualificada no Conselho. Acresce que, quando o Conselho Europeu de Corfu decidiu instituir o «Grupo de Reflexão» para preparar a Conferência Intergovernamental (CIG), alargou igualmente o escopo do exercício ao incluir *outros eventuais melhoramentos num espírito de democracia e de abertura*.

Está-se pois perante um exercício de avaliação crítica do Tratado numa altura em que os europeus demonstram algum cepticismo sobre a capacidade da União em fazer face aos grandes desafios deste fim de século. Esta percepção negativa, partilhada por largos sectores da opinião pública dos Estados membros, exigirá respostas políticas audaciosas, caso contrário arriscamo-nos a entrar novamente num período de *europessimismo* e de *euro-introversão*, que penalizará os países mais dependentes da solidariedade europeia. Pelo fomento de um debate público claro e atempado, deveremos manter os cidadãos informados e, na medida do possível, envolvidos na revisão de um Tratado que lhes diz directamente respeito.

Mas, como muitos parecem vê-lo, o alargamento a Leste e a Chipre e Malta não pode ser encarado como um mal necessário. Em primeiro lugar, porque o reforço da democracia nos países da Europa Central reforça a nossa segurança; depois, porque estamos perante povos que desejam ser reintegrados no espaço de que violentamente foram arredados durante quatro décadas de ditadura comunista e *que* um juízo meridiano de solidariedade ética e política impõe que sejam auxiliados. Por último, não é despiciendo considerar que o alargamento da UE a novos Estados reforça a zona de crescimento económico mútuo, garantindo um modelo equilibrado de interdependências e vantagens.

A União deverá pois acolher os novos candidatos preservando o acervo da construção europeia e tendo sempre em vista que o aumento da nossa diversidade não poderá resultar numa mera zona de livre-comércio – espécie de EFTA renascida das cinzas. O nosso objectivo deverá ser uma Europa mais integrada, mais solidária e mais democrática.

As questões institucionais

O quadro institucional único

É bom ter presente que o Tratado de Roma, ou melhor os Tratados que instituíram as Comunidades Europeias, têm uma estrutura unificada. Isto é, as instituições comunitárias actuam uniformemente no seu contexto, de acordo com regras e procedimentos idênticos. No decurso das negociações de 1990-1991, devido à relutância de alguns países em submeter a política externa e de segurança, bem como os assuntos internos e de Justiça a uma lógica supranacional, optou-se por uma solução visando manter os poderes soberanos dos Estados membros sobre aquelas matérias. Mas, ao mesmo tempo, havia a necessidade de preservar o acervo e as regras que estavam em vigor desde 1958 na parte que, de forma simplista, se poderá designar como os capítulos económicos do Tratado. O compromisso a que chegaram os Chefes de Estado e de Governo em Maastricht baseia-se numa arquitectura institucional que, talvez por imperativos de ordem estética, se convencionou apelidar de pilares: o primeiro pilar integra o Tratado de Roma substancialmente revisto e dotado de novas competências; o segundo pilar engloba as disposições sobre a política externa e de segurança comum, enquanto o terceiro pilar se limita à cooperação no domínio dos assuntos internos e de Justiça. Tratava-se de congregar vontades diferenciadas de integração, dotando o TUE da flexibilidade necessária para tal.

O primeiro pilar é, no fundo, a parte comunitária do Tratado: a Comissão dispõe nesse quadro do monopólio do direito de iniciativa, isto é, a exclusividade do direito de propor; o Conselho de Ministros detém o poder decisório e a capacidade de legislar, mas sempre sob proposta da Comissão e, no âmbito das suas respectivas atribuições, funcionam igualmente o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça do Luxemburgo. Em matéria de PESC e de assuntos internos e de Justiça, os Estados membros reservaram para si o papel de actor principal, mantendo intactas as suas prerrogativas nestas questões. Assim, a Comissão partilha neste capítulo com os Estados membros o seu poder de iniciativa, sendo afastada destas áreas a acção fiscalizadora do Tribunal de Justiça e concedidos ao Parlamento mitigados direitos de consulta.

Dado a PESC manter, tal como a antiga Cooperação Política Europeia (CPE), um inequívoco carácter intergovernamental, coloca-se a questão de saber se alguma coisa mudou. O compromisso acordado em Maastricht criou de facto uma estrutura tripartida mas, paralelamente, os três pilares foram dotados, na boa tradição dos templos gregos, com um capitel integrando as chamadas “disposições comuns”, que são os artigos A a F e as “disposições finais», artigos L a S. Neste momento, interessa apenas realçar o artigo C que diz o seguinte: «A União dispõe de um quadro institucional único (...)», acrescentando mais à frente que «a União assegurará, em especial, a coerência da sua acção externa no âmbito das políticas por si adoptadas em matéria de relações externas, de economia e de desenvolvimento. Cabe ao

Conselho e à Comissão a responsabilidade de assegurar essa coerência (...)».

Por imperativos de coerência, para que uma iniciativa adoptada, por exemplo, no domínio das relações comerciais externas (primeiro pilar), não contradiga uma acção decidida no quadro da PESC, criou-se o quadro institucional único. Na prática, isso significa que todas as decisões são tomadas no seio do Conselho de Ministros, mesmo que o processo decisório seja de natureza diferente. Ultrapassou-se pois a fase em que os assuntos CPE eram debatidos à margem dos Conselhos e em que cada Presidência organizava pelo menos um Conselho unicamente dedicado a temas de política externa.

Este quadro institucional único e a estrutura em pilares deverão, em princípio, ser mantidos no quadro da próxima revisão, dado permitirem soluções diferenciadas e processos decisórios diversificados para as diferentes políticas, sem prejuízo da coerência do conjunto.

Os equilíbrios entre os Estados membros e entre as instituições

A preservação dos equilíbrios entre os Estados membros e entre as instituições deverá constituir um dos conceitos fulcrais a ter em conta no decurso da revisão do TUE. Com efeito, a construção europeia sempre agrupou Estados soberanos, não podendo ser posto em causa o *princípio da igualdade de todos os Estados e cidadãos da União perante o Tratado*². Todos os Estados deverão pois manter-se em pé de igualdade em termos de participação no processo decisório da UE, naturalmente com formas de projecção quantitativa diferenciada que o realismo impõe mas que convirá não sobrevalorizar.

Acresce que a presente construção se baseia num equilíbrio fixado há quarenta anos, tributário da colaboração entre o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu.

A protecção do papel decisório do Conselho e da solidez colegial da Comissão (onde as participações nacionais deverão ser preservadas) vêm ao encontro dos interesses de países da dimensão do nosso. Pelo contrário, o eventual alargamento de poderes do Parlamento Europeu, poderia introduzir um elemento de desequilíbrio demográfico que deveremos prevenir.

E bom não esquecer que a Comissão *terá* sido a grande perdedora do exercício de Maastricht e que o novo Tratado veio consagrar o papel político do Conselho Europeu (órgão intergovernamental por excelência), a que se atribuíram pela primeira vez missões claramente jurídicas.

O processo decisório

Ao debater-se o alargamento da União Europeia para, um total de 27 ou mais países³, alguns vêm defendendo a tese de que a eficácia do processo decisório e o aumento da democraticidade do sistema passaria pelo reforço da posição dos Estados com maiores populações e a generalização do voto por maioria qualificada.

O sistema de voto ponderado que se encontra em vigor, e poderia ser meramente adaptado quando do alargamento, visa assegurar a igualdade entre os Estados encontrando-se actualmente o limiar da maioria qualificada em cerca de 71% dos votos. Neste capítulo será para nós importante evitar que: a) eventuais ajustamentos ignorem o princípio da igualdade dos Estados; b) se saldem na formação *de facto* de um Directório actuante de grandes países; c) resultem na depreciação dos equilíbrios no seio do Conselho a favor dos Estados com maiores populações ou com níveis de participação orçamental mais significativa. Haverá, pois, que encontrar, com imaginação, compromissos que salvaguardem os equilíbrios actuais, preservando igualmente a rotatividade das Presidências e a nomeação de Comissários oriundos de todos os Estados membros.

Reforço da legitimidade da União

A cidadania europeia

A instauração em Maastricht de uma cidadania da União — significativo conceito novo e mobilizador — que não substitui mas se adiciona às cidadanias nacionais, apesar dos debates ásperos e delicados para a sua execução, conduziu já ao exercício do direito de voto e de elegibilidade para as eleições do Parlamento Europeu e à aprovação da directiva que regula idênticos direitos nas eleições municipais. Recorde-se que o TUE estabelece assim uma relação política directa entre o cidadão e a União, englobando igualmente, para além dos direitos cívicos, o direito de livre circulação, de permanência, de igualdade de tratamento, de petição, bem como o de beneficiar em países terceiros da protecção diplomática e consular por parte das Missões diplomáticas de qualquer Estado membro.

Para Portugal, com importantes comunidades emigrantes, trata-se de um progresso indiscutível que deverá ser aprofundado durante a CIG de 1996. Está-se perante um conceito que o próprio Tratado reconhece como evolutivo⁴ e *que* poderá vir a prever o recurso à decisão por maioria qualificada e incluir um reconhecimento mais explícito ao direito de igualdade de oportunidades e não discriminação.

Os direitos humanos

O crescente peso dos direitos humanos no contexto das relações internacionais teve, no seio da Comunidade, a sua tradução pela aprovação desde 1977 de oito declarações e resoluções⁵. O Tratado da União Europeia integra pela primeira vez no direito originário da Comunidade Europeia dispositivos claros quanto ao reforço da democracia e ao respeito pelos direitos do Homem⁶.

Deveremos tentar ocupar nesta área parte do espaço de iniciativa política e conceptual, introduzindo no Tratado dispositivos destinados a aumentar a coerência das posições dos Estados membros nos diversos fora internacionais. Face aos avanços normativos em matéria de direitos humanos importaria acautelar o reforço da credibilidade dos mecanismos existentes e a defesa dos conceitos de indivisibilidade e universalidade dos diversos direitos humanos. Outra possibilidade seria a de propor a elaboração de uma Carta dos Direitos Humanos incluindo os principais direitos e princípios constantes no direito interno da maior parte dos Estados membros; para viabilizar esta alternativa haveria que encontrar uma plataforma de entendimento mínimo quanto aos direitos sociais.

A coesão económica e social

Apesar das questões financeiras não deverem ser formalmente abordadas no decurso da Conferência de revisão, trata-se de temas que irão influenciar este exercício, reflectindo-se, por exemplo, nas posições daqueles Estados membros que saberão já nessa altura carecerem de possibilidades de passar à terceira fase da UEM e – como tal – estarão conscientes de que o fosso relativamente aos outros Estados membros irá aumentar. Paralelamente, surgiram já vozes reclamando a renacionalização de algumas políticas comuns e aventando a aplicação de critérios de subsidiariedade à coesão económica e social. Não se poderá assim descartar que – embora a questão só esteja na ordem do dia em 1999 – alguns queiram globalizar a negociação. Paradoxalmente, essa abordagem poderia ter a vantagem de colocar claramente na mesa que os custos do alargamento não poderão ser endossados aos países agora beneficiários das políticas estruturais.

O reforço do capítulo da coesão económica e social, conseguido com dificuldade em Maastricht, tornou-se hoje ponto fulcral da construção europeia e do seu acervo, tendo favorecido a adopção do «Pacote Delors 2» e a concretização do fundo de coesão, cujos efeitos macro-económicos adquiriram especial valor no contexto depressivo que se tem vivido, e dado a países como Portugal apoio indispensável para os difíceis esforços no sentido do cumprimento dos critérios de convergência. Importaria pois estabelecer, desde o início da CIG em 1996, uma clara ligação entre a questão financeira, as perspectivas de alargamento e a própria revisão do Tratado, não deixando assim que essa parte do processo negocial acabe

por se transformar três anos mais tarde - o que seria demasiado tarde - como único contraponto ao alargamento.

A política externa e de segurança comum

O mandato da Conferência Intergovernamental para a União Europeia acentuava que um dos objectivos mais salientes a prosseguir seria o de dotar a Comunidade dos meios adequados para poder assumir um papel político na cena internacional mais consentâneo com a sua dimensão económica. Tratava-se então, no princípio dos anos 90, de reagir ao esboroar de um sistema internacional em vertiginosa decomposição, cujo epicentro se situava precisamente na Europa. Importava pois que a Comunidade - ela própria, na sua origem, fruto de uma vontade comum de encetar um novo ciclo da História da Europa - não se alheasse das responsabilidades que lhe correspondiam num tempo simbólico em que se encerrava outro ciclo histórico, restando por definir os contornos do que se lhe iria seguir. Nunca como então se falou de *nova ordem internacional*, conceito que, entretanto, não resistiu à erosão do tempo; a aceleração da História superara as capacidades de previsão e planeamento dos analistas mais avisados - basta reler os textos da época para o comprovar.

A PESC representou, assim, uma inequívoca *vontade* de agir da Comunidade. A recém-criada União dotava-se, de facto, de meios que lhe permitiriam intervir com maior eficácia e efectividade numa cena internacional tornada mais complexa. Decorridos dois anos de *rodagem*, verifica-se, no entanto, que estão ainda por utilizar alguns dos instrumentos que o TUE criou em matéria de PESC.

Importa ainda reconhecer que a Europa cometeu o erro político de alhear da opinião pública o debate de Maastricht. Também é certo que o tempo histórico acelerado desafiava a capacidade política dos Estados membros para reagirem prontamente. Talvez devido a estas circunstâncias tornou-se mais fácil para alguns criticar a UE por esta avançar numa área em que, pouco antes, lhe censuravam a inércia e a falta de capacidade de afirmação.

Um dos grandes equívocos que adquiriu raízes consistiu em não distinguir uma política externa comum de uma política externa *única*. Na verdade, os Estados membros acordaram em criar mecanismos e instrumentos para melhor coordenarem as suas políticas externas. As parcelas que resultem dessa coordenação, agora tornada sistemática, podem designar-se como política externa comum, mas não assim *toda* a política externa dos Estados membros. A letra do Tratado não anula a autonomia de cada Estado numa área que é, em si mesma, pedra angular da afirmação da sua soberania. O adjectivo comum aplicado à política externa não pode assim ser sinónimo de único(a), como na política comercial.

Embora o Tratado da União não referisse expressamente que o seu reexame na CIG deveria levar em conta o próximo alargamento da UE, o Conselho Europeu de Corfu decidiu ajustar o âmbito da revisão às

perspectivas da futura adesão dos Países da Europa Central e Oriental (PECO), assim como de Chipre e Malta. O Conselho Europeu de Essen corroborou o que ficara estabelecido em Corfu. Nas suas conclusões afirmava-se que «as condições institucionais para que a União funcione sem atritos deverão ser criadas na CIG 96». Esta decisão política levou a que os posicionamentos entretanto ensaiados, especialmente em matéria institucional, partissem do princípio da inevitabilidade de uma Europa a 25 ou a 30 para melhor sustentar alguns argumentos.

De acordo com o artigo B, a revisão de 1996 tem o «objectivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade». O TUE parece assim circunscrever o âmbito de eventuais modificações à melhoria do funcionamento dos seus mecanismos e das Instituições, adiantando igualmente que a Conferência Intergovernamental deverá ponderar «novas alterações nas disposições sobre defesa e segurança». Valerá a pena traçar um quadro das propostas mais salientes que vêm sendo avançadas pelos Estados membros de forma a melhor poder elucidar o que estará em jogo na CIG, abordando separadamente a PESC. e a Defesa.

Os objectivos da União no âmbito da PESC

No n.º 2 do artigo J.1 e no segundo «tíret» do artigo B enunciam-se com suficiente clareza os objectivos programáticos da União em matéria de PESC. Cabe todavia a possibilidade de reforçar a formulação relativa à defesa dos direitos humanos, área em que não parece difícil obter-se um consenso. Tão-pouco será de excluir que alguns Estados membros proponham a inclusão de novos objectivos, argumentando com a evolução da realidade europeia a partir de Maastricht.

Instrumentos e procedimentos que poderão contribuir para uma maior eficácia da PESC

Será com certeza no domínio dos instrumentos e procedimentos que a CIG centrará prioritariamente a sua atenção. Para uma melhor sistematização expositiva é conveniente distinguir os três níveis da condução de uma política externa — concepção, decisão e execução.

a) concepção

No que se refere à concepção, tem sido ventilada a ideia de se criar uma «célula de planeamento», que se traduziria no reforço da capacidade de análise e de planificação da PESC. Para além de elementos do Secretariado-Geral do Conselho, esta célula integraria também funcionários da Comissão, acentuando a colaboração interinstitucional e evitando desnecessárias duplicações de tarefas.

A proposta de criação de um Secretário-Geral para a PESC — que adiante se abordará no ponto relativo à execução — teria igualmente repercussões no plano da concepção, uma vez que este teria poderes para influenciar a agenda e propor temas para discussão, o que poderia colidir com as competências da Presidência.

b) decisão

É no plano da decisão que deverão verificar-se as maiores divergências entre os Estados membros. Parece, contudo, haver consenso quanto à necessidade de se preservar o princípio da unanimidade sempre que sejam tomadas decisões com implicações militares. Há igualmente uma confluência de pontos de vista no que respeita ao reconhecimento de que não têm sido utilizadas todas as potencialidades existentes no TUE, de que o exemplo mais expressivo é o n.º 2 do artigo J.3 que permite a adopção por maioria qualificada das medidas de implementação de uma acção comum (a recente adopção de uma acção comum sobre desminagem, de acordo com o procedimento antes referido, constitui uma excepção que vem sublinhar a regra).

Com base na Declaração n.º 27 anexa ao TUE, tem vindo a ser sugerida a possibilidade de se introduzir uma *abstenção positiva* no Tratado. Isto significa que um Estado membro — numa situação bem determinada —, em vez de bloquear uma acção pretendida pelos outros, poderia abster-se de agir, não tomando parte na acção, mas permitindo a sua aprovação e desenvolvimento; manter-se-ia assim a unanimidade, calçada com a introdução da *abstenção positiva*. E de notar que alguns Estados membros referem explicitamente a fórmula *unanimidade menos 1*, que deve entender-se como uma das possíveis modalidades de *abstenção positiva*; atente-se que face à perspectiva de a UE vir a integrar a prazo um número significativo de Estados, poderão surgir outras percepções deste conceito de abstenção, prevendo, nomeadamente, a fixação de um número máximo de Estados membros que poderiam invocar a *abstenção positiva* em cada acção ou posição comum. Quanto à proposta de extensão pura e simples da maioria qualificada à globalidade do segundo pilar, que alguns Estados membros têm preconizado, não parece que reúna ainda, nesta fase de integração, possibilidades de prosperar. A matéria merece, de resto, alguma reflexão. Situamo-nos aqui na área sensível da ponderação dos votos dos Estados membros. O n.º 2 do artigo J.3 (Título V) — que prevê a possibilidade de adoptar por maioria qualificada as medidas de implementação de uma acção decidida por unanimidade — estipula que «para as deliberações do Conselho que requeiram maioria qualificada (...) os votos dos membros serão ponderados nos termos do n.º 2 do artigo 148.º do tratado que institui a Comunidade Europeia, e considera-se que as deliberações são adoptadas se recolherem, no mínimo, cinquenta e quatro votos a favor de, pelo menos, oito membros». Ou seja, a ponderação dos votos que funciona no âmbito da PESC é a mesma que vigora no primeiro

pilar, reforçada pela obrigatoriedade de contar com o voto favorável de, pelo menos, oito Estados membros. O que suscita a questão de saber se, perante uma eventual extensão da maioria qualificada ao segundo pilar, alguns Estados membros poderão aceitar que a ponderação dos votos se mantenha igual à que venha a ser definida para o pilar comunitário. Acresce que certos Estados membros têm vindo a sugerir que a revisão da ponderação dos votos seja informada por critérios que atendam à população ou/e ao «peso» económico, propostas que são em si mesmas discutíveis e para alguns países inaceitáveis, *maxime* se aplicadas à PESC. Ora, em matéria de Política Externa, o princípio de igualdade entre os Estados membros adquire plena relevância, não parecendo possível ignorá-lo. Daí a pertinência de um sistema de voto paritário, que facilitaria certamente uma eventual extensão do processo decisório por maioria ao segundo pilar.

Torna-se quase inevitável abordar o clássico debate sobre a igualdade formal e a desigualdade real (em termos decisórios) entre os Estados. Alguns internacionalistas apontam mesmo a própria UE como um exemplo de organização que funciona porque conseguiu calibrar a desigualdade real entre os Estados através da ponderação dos votos; mencionam igualmente o caso dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Não parece, porém, que o caminho mais curto para lograr a eficácia em matéria de PESC passe por um exame na CIG sobre a ponderação dos votos dos Estados membros; a perspectiva de um avanço gradual, para a qual aponta o TUE, ver-se-ia seriamente comprometida. No que respeita a fórmulas *ad hoc*, tem sido ventilada uma ideia conceptualmente interessante — poder-se-ia aprovar uma *plataforma* no seio da qual as decisões seriam tomadas por maioria qualificada. Por unanimidade decidir-se-iam quais as matérias que integrariam essa plataforma (por exemplo, a Rússia ou o Mediterrâneo) e que passariam para uma abordagem por maioria qualificada.

c) execução

Ao nível da execução, recorde-se que a Presidência detém o monopólio da representação externa da UE, como estatui o artigo J.5 do Tratado. Todavia, têm sido formuladas propostas no sentido de a dotar de maior flexibilidade. Nessa óptica, foi aventada a possibilidade de se criar uma ou duas vice-presidências; ventilou-se igualmente a eleição da Presidência pelo Conselho e o prolongamento do seu período de exercício. Ainda uma outra fórmula, que não tem recolhido grandes apoios, prevê a possibilidade de criar uma presidência colectiva, alongando também o período de exercício e agregando três ou quatro países.

Estas propostas partem do princípio de que a actual fórmula da Presidência não responde plenamente ao duplo objectivo de assegurar a continuidade da representação externa da União e de gerir a panóplia de questões com que tem de lidar.

Foram sugeridas igualmente fórmulas de melhorar o funcionamento prático da Presidência que apresentam a vantagem de não obrigar a uma revisão formal do Tratado. A elaboração de uma lista de prioridades da PESC a longo e médio prazo, por exemplo, poderia constituir um contributo útil para lograr uma articulação acrescida entre as Presidências.

Argumentam ainda alguns Estados - sobretudo os chamados «grandes» - que, a manter-se o actual sistema e na perspectiva do próximo alargamento, a Presidência *será* exercida com maior frequência por «peque-nos» países, em prejuízo da credibilidade da União. Trata-se de uma percepção que a experiência não cauciona, mas que irá certamente estar sobre a mesa.

Tem vindo também a ganhar relevo a sugestão formulada por alguns Estados no sentido de se criar um cargo de Secretário-Geral para a PESC. Embora nem todas as propostas sejam coincidentes, tratar-se-ia de um funcionário com poderes suficientes para influenciar a agenda e propor temas para discussão - como se assinalava no ponto a) -, conduzindo consultas entre os Estados membros e podendo eventualmente assumir o papel de mediador. Esta proposta pode ser relacionada com a ideia de se formar um *directório* com poderes delegados do Conselho de Ministros; contém os riscos de os chamados «grandes» poderem acordar entre si a personalidade que ocuparia o lugar de Secretário-Geral, subtraindo espaço de manobra às Presidências. Esta fórmula seria assim uma espécie de «seguro» dos «grandes» face à possibilidade de a Presidência permanecer nos moldes actuais após o alargamento.

Poderá igualmente ponderar-se a criação de um porta-voz específico para a PESC, cujas funções seriam veicular e dar relevo às posições do Conselho. Esta figura viria seguramente dar uma visibilidade acrescida à política externa da União.

Também no que se refere à *troika* surgiram propostas no sentido de lhe conferir flexibilidade acrescida, de forma a melhor poder cumprir os compromissos de calendário cada vez mais vastos que a UE vem assumindo. Foi sugerido, nomeadamente, que passasse a incluir Estados membros com um *know how* especial quanto a determinadas regiões. A proposta parece razoável; todavia, deve exigir-se que todas as modificações deste tipo sejam submetidas a aprovação pelo Conselho caso a caso e por consenso. Só assim se poderá preservar a representação institucional da União.

Tem sido igualmente salientada a necessidade de retirar maior proveito da associação da Comissão aos trabalhos da PESC, prevista no n.º 3 do artigo J.5, o que seria funcionalmente interessante. Alguns Estados membros sustentam que esta deveria adquirir um perfil mais elevado, sem contudo especificarem através de que formas de actuação.

Outro ponto que tem suscitado o interesse de alguns Estados diz respeito a uma melhor definição da base jurídica das posições comuns (artigo J.2) que atenda às dificuldades que surgem quando se aplicam decisões do Conselho que dizem respeito aos dois pilares.

Ainda no plano da execução, é de esperar que a CIG venha a decidir conceder personalidade jurídica à UE de forma que esta possa ser parte em tratados internacionais. Recorde-se que o artigo 210 do Tratado de Roma estabelece que «a Comunidade tem personalidade jurídica», embora o TUE não o tenha feito relativamente à UE.

Formas de melhorar a coerência da acção externa da União

E inegável que a entrada em vigor do TUE contribuiu já para melhorar substancialmente a coerência entre a dimensão comunitária e os aspectos políticos da acção externa da União. O quadro institucional único introduzido pelo artigo C visou unir a globalidade da estrutura em três pilares. A este propósito convirá recordar que o artigo J.2 determina que a troca de informações, a coordenação e a decisão tenham lugar no seio do Conselho (o que não ocorria no tempo da CPE).

Todavia, é de admitir que os Quinze venham a estudar formas de incrementar a coordenação entre o COPO e o COREPER na preparação do Conselho, sendo também de contemplar o papel relevante que poderá caber aos Conselheiros PESC nas Representações Permanentes.

Controlo democrático

O controlo democrático será seguramente outro dos temas a ser sujeito a discussão na CIG, sendo previsível que surjam posicionamentos divergentes, mesmo no plano puramente conceptual. Ao passo que para alguns Estados membros o debate deve situar-se ao nível do Parlamento Europeu, outros acentuam a importância de se ter presente que os parlamentos nacionais são a primeira instância de controlo democrático. Parece também haver sensibilidades opostas no que respeita aos actuais poderes do Parlamento Europeu. Recorde-se que a assembleia de Estrasburgo dispõe, no âmbito da PESC, de poderes de consulta e informação, podendo dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho (artigo J.7), assim como agendar um debate sobre os progressos realizados em matéria de PESC.

Alguns Estados membros têm sublinhado o facto de o Parlamento Europeu tender para usar os seus poderes orçamentais como um meio de alargar a sua margem de manobra numa área em que a prerrogativa do executivo é inquestionável. Outros admitem fórmulas de controlo acrescido do Parlamento Europeu se a CIG se decidir a favor da generalização da maioria qualificada no segundo pilar, argumentando que nessa eventualidade, os parlamentos nacionais veriam diminuída a sua capacidade de controlo.

Mas existem vias de aperfeiçoar o controlo democrático sem alargar os actuais poderes do Parlamento Europeu, nomeadamente através de uma maior associação dos parlamentos nacionais à PESC, tanto mais justificada quanto a política externa constitui uma das prerrogativas clássicas da soberania estatal. Nesse sentido, a Declaração n.º 14 anexa ao TUE

representa uma boa base e um ponto de partida sustentável para encetar essa reflexão. Em todo o caso, os Estados membros não deverão perder de vista o objectivo de preservar a normal execução da PESC.

Controlo jurisdicional

A CIG poderá também abordar o controlo jurisdicional, embora sobre esta matéria tenham sido avançadas poucas propostas. Cabe recordar que a acção do Tribunal de Justiça está expressamente excluída, por força do artigo L do *Preambulo*, das *Disposições Comuns* (artigos A a F). Não obstante, o Tribunal de Justiça dispõe de poderes para dirimir eventuais conflitos de delimitação de atribuições que possam surgir entre o primeiro e o segundo pilares. Quer isto dizer que uma decisão tomada no âmbito da PESC que tenha reflexos, por exemplo, na política comercial, poderá constituir o objecto de fiscalização da sua legalidade por parte do Tribunal de Justiça (conjugação dos artigos M e 173.º).

Neste âmbito, é de ter em conta a necessidade de evitar que o Tribunal de Justiça venha a interpretar disposições do domínio da PESC, sob a alegação de delimitação de competências ou em termos da sua conformidade com o acervo comunitário.

O novo artigo 228.º A do Tratado de Roma, relativo à aplicação de sanções económicas a um ou mais países terceiros, criou uma ponte entre o primeiro e o segundo pilar. Mas não parece haver dúvidas de que, embora a ponderação e a própria decisão de aplicar sanções se processe no quadro da PESC, o instrumento a utilizar será a política comercial comum externa, que constitui uma inequívoca competência comunitária.

Financiamento da PESC

Nesta área a maioria dos parceiros parece ser favorável a que as despesas operacionais da PESC corram, em regra, a cargo do orçamento comunitário. Surgiram, contudo, Estados membros a defender a prevalência dos financiamentos intergovernamentais, calculados com base no PIB. Convirá salientar que, em matéria de financiamentos comunitários para este tipo de despesas, o procedimento caso a caso, que tem sido a regra, representou uma considerável perda de tempo, prejudicando a capacidade de resposta da União.

Segurança e defesa

Objectivos da Europa em matéria de segurança e defesa face aos novos desafios existentes

O facto de o Tratado de Bruxelas expirar em 1998 e de a Conferência Intergovernamental de 1991 ter avançado menos em matéria de segurança e defesa do que a maioria dos Estados desejara virá certamente conferir especial acuidade a estas questões. Os Estados membros sabem que esta é uma área particularmente sensível para a opinião pública, onde tem vindo a arrear-se a consciência de que a Europa enfrenta novos e multifacetados desafios de segurança, quer no interior, como em áreas que lhe são próximas; a guerra civil na ex-Jugoslávia constitui um exemplo tangível de algumas das *patologias* que caracterizam a nova realidade europeia — problemas com minorias, explosão de nacionalismos, litígios fronteiriços, aumento de sentimentos de intolerância.

Os Estados membros parecem concordar que os desafios globais requerem respostas globais, não podendo ser encarados isoladamente, nem mesmo pelos Estados militarmente mais apetrechados. A própria dinâmica que tem levado à formação de várias forças militares multinacionais atribuíveis à União Europeia Ocidental (UEO) — Portugal solicitou a adesão à EUROMAR e à EUROMARFOR, a cuja constituição ficou associado — constitui prova cabal de que, em matéria de defesa, não é possível agir isoladamente.

Na reunião ministerial de Petersberg, a UEO identificou novas tarefas, relacionadas nomeadamente com a gestão de crises, manutenção de paz e acções humanitárias. Parece haver consenso quanto à adequação destas tarefas aos novos desafios de segurança que se colocam à Europa *out of area*, num contexto marcado por um paulatino *disengagement* norte-americano em zonas que nos são próximas. Mas para poder corresponder efectivamente às responsabilidades que a UEO se atribuiu, todos os Estados membros reconhecem que esta precisa de ser dotada de capacidades acrescidas, empresa essa que, de resto, a nossa recente Presidência encorajou.

As relações UEO/UE

Propostas de integração

Em matéria de defesa, a grande questão que irá colocar-se na CIG será seguramente a da revisão do artigo J.4. Têm vindo a esboçar-se vários posicionamentos relativamente às futuras relações entre a UEO e a UE. Todavia, parece recolher apoio majoritário a tese da fusão a prazo, precedida por uma gradual aproximação entre as duas organizações, para a qual a CIG deveria dar os primeiros passos. Neste contexto, foi aventada por vários

Estados membros a proposta de estabelecimento de um calendário rigoroso para a integração da UEO na UE, à semelhança do que foi fixado para a UEM.

Face à perspectiva da revisão da PESC conduzir à regra geral da maioria qualificada, foi igualmente formulada a sugestão de se criar um quarto pilar totalmente intergovernamental para as questões de defesa, o que constituiria já uma modalidade de integração na UE.

Outra modalidade de integração proposta diz respeito à inclusão no corpo do Tratado da União das disposições relativas às tarefas de Petersberg decididas no âmbito da UEO, que seriam acompanhadas de um *Protocolo* sobre «defesa colectiva», semelhante ao actual artigo 5.º do Tratado de Bruxelas Modificado, e que estaria aberto a todos os Estados membros da União. Para os defensores desta modalidade, a sua maior vantagem residiria no facto de não obrigar nenhum Estado a uma solução de «*opting out*» pelo facto de não ser presentemente membro de pleno direito da UEO*.

Soluções intermédias

Caberá ainda admitir que a CIG analise soluções *intermédias*, podendo uma delas consistir na realização de Conselhos de Ministros UE e UEO sequenciais mas co-localizados, sendo que na composição dos Conselhos teria de atenderse à necessidade do formato Ministros dos Negócios Estrangeiros+Ministros da Defesa e à diferente composição das duas organizações. Criar-se-ia assim um mecanismo de articulação, mas seria preservada a separação institucional, pelo que as questões de segurança continuariam a ser tratadas na UE. Dada a fase de rodagem e de aprofundamento conceptual e prático da Identidade Europeia de Defesa e Segurança (IEDS) que atravessamos, esta solução será talvez mais realista do que outras.

Melhorias dentro do quadro existente

A manutenção pura e simples do *statu quo* institucional parece estar excluída, havendo sim propostas que apontam para uma melhoria do quadro actualmente existente. Nesse sentido, foi sugerido um compromisso político por parte dos Estados membros da UEO, semelhante à Declaração n.º 27 do TUE, que permita a *abstenção positiva*. Assim, os países que não quisessem, ou não pudessem associar-se a determinadas acções, não impediriam o seu desenvolvimento.

* São membros de pleno direito da UEO dez dos quinze membros da UE, que são igualmente membros da OTAN: Bélgica, França, Alemanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha e Reino Unido.

Relações UEO/OTAN

A ligação da UEO à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é outro dos dados do problema. A importância de, por esta via, se preservar e fortalecer os laços transatlânticos é por todos reconhecida como fundamental para a segurança e estabilidade europeias. Deste modo, a aproximação da UEO à UE não deve ser feita à custa do seu afastamento da Aliança. Antes pelo contrário, a sua dimensão de instrumento do reforço do pilar europeu da OTAN deve ser aprofundada e desenvolvida, dotando progressivamente a UEO duma verdadeira capacidade operacional.

Num quadro de inexistência de uma política de defesa comum e sendo a OTAN uma aliança de Estados soberanos, que decidiram assumir em comum a sua defesa colectiva, o conceito de pilar europeu aplicado à UEO representa a coordenação dos esforços nacionais dos Estados membros da UEO enquanto membros da OTAN. A lógica é de complementaridade e não de contraposição.

E nesta lógica, e no quadro do desenvolvimento da emergente Identidade Europeia de Segurança e Defesa, que uma melhor definição do relacionamento com a Aliança Atlântica constitui, para a Europa, uma prioridade.

O recente debate sobre a necessidade de alargar, de forma sistemática e institucionalizada, as relações transatlânticas a outras áreas – a económica e a cooperação nas chamadas questões horizontais – não é mais do que uma clara e inequívoca demonstração da importância que revestem os laços transatlânticos para os europeus.

Em todas as componentes do debate em torno da revisão do TUE, incluindo a área da segurança e defesa, há uma questão omnipresente: os alargamentos a Leste.

A questão dos alargamentos tem, obviamente, que ser analisada e encarada de forma global e coordenada, embora não levada ao limite de poder provocar bloqueamentos nos processos próprios de cada uma das organizações.

Nesta matéria, o caso da UEO pode classificar-se como especial, dada a existência de um razoável consenso de que o alargamento formal e pleno está intimamente ligado não só à adesão dos Estados candidatos à UE, mas, também, dada a extensão de garantias de defesa que tal implicaria por parte da OTAN, à sua adesão prévia a esta organização. Já o processo de alargamento da OTAN tem outros contornos, nomeadamente a questão do relacionamento com a Rússia. Nesta matéria, deve ter-se sempre presente que o alargamento tem por objectivo o aumento da estabilidade e da segurança na Europa e não a criação de novas fronteiras ou a reconstituição de blocos.

Partindo desta premissa, e reconhecendo que a Rússia é uma grande potência à escala europeia, deve reconhecer-se e procurar acomodar os interesses e receios russos, evitando criar qualquer sentimento de isolamento. O relacionamento da Aliança, bem como da UE, com este país

deverá, deste modo, reflectir a sua importância enquanto parceiro obrigatório e incontornável nos planos político e de segurança.

Financiamento da segurança e defesa

Em matéria de financiamento torna-se especialmente produtivo fazer a distinção entre segurança e defesa. Importa ter presente que a primeira é da competência da PESC e admite que se lhe aplique a expressão «comum», parecendo por isso lógico que seja financiada como os restantes domínios da PESC.

Quanto à defesa, parece inadequado designá-la como «comum», dado não existir uma defesa comum na Europa fora da «defesa colectiva comum» assegurada pela Aliança Atlântica cuja continuidade nenhum Estado membro põe em causa. Daí que qualquer financiamento no domínio da defesa deva levar em conta, antes de mais, os diversos formatos de participação dos países na UEO. Deverá também adequar-se às capacidades financeiras dos diferentes Estados membros, no respeito pelo princípio de solidariedade que tem norteado a construção da Europa. E de prever, contudo, que surjam nesta matéria distintas percepções. Tão-pouco parece gerar consenso a proposta no sentido de os Estados membros que decidam não participar numa acção determinada, em virtude da sua *abstenção positiva*, deverem manifestar a sua solidariedade financeira, tanto mais quanto não foram avançadas as modalidades das contribuições.

Conclusão

À laia de conclusão valerá a pena insistir no facto de nos encontrar-mos ainda numa fase de adaptação, de rodagem do novo quadro institucional e da prossecução dos objectivos enunciados em Maastricht, nomeadamente em matéria de Política Externa e de Segurança e Defesa. Deve reconhecer-se que tem sido feito um esforço sincero e consequente de articulação e concertação de posições entre os Estados membros, de forma a assegurar uma maior visibilidade e uma coerência acrescida à acção externa da União. Importa, contudo, não perder de vista que os limites efectivos da PESC são a vontade (ou a ausência dela) dos Estados membros darem à UE margem de actuação em questões intimamente ligadas ao conceito clássico de soberania nacional.

Julgo igualmente oportuno acentuar que certos erros políticos do passado acabaram por ter um efeito pedagógico sobre os Estados membros. Assim, ao arranque mediático do debate em torno da CIG, que poderá situar-se por altura do início dos trabalhos do Grupo de Reflexão dos Representantes Pessoais dos Ministros dos Negócios Estrangeiros – de que faz parte o Prof. André Gonçalves Pereira –, em Taormina, no início do mês de Junho, os governantes dos Quinze têm correspondido com uma viva participação, seja através de entrevistas, seja de artigos publicados na imprensa, ou inclusive mediante a sua presença em colóquios. Esta

atitude política contém a dupla virtude de não alhear a opinião pública do debate em torno da CIG e de permitir ensaiar posicionamentos, sem os inconvenientes que derivam da assumpção de compromissos definitivos.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. Durão Barroso, além de ter participado em diversos colóquios sobre a CIG, concedeu já uma extensa entrevista ao jornal *O Público* (25-6-95) em que não deixou de responder a alguns dos principais temas que nela se colocarão. Nas suas intervenções salientou a necessidade de o posicionamento de Portugal conter uma marca própria, não abdicando da percepção realista que tem norteador a nossa participação na UE.

Também o Primeiro-Ministro, Prof. Cavaco Silva, publicou um artigo no jornal *O Público* (4-6-95) em que define as grandes orientações de Portugal para a CIG, contribuindo dessa forma para estimular o debate junto da opinião pública e dando a conhecer os pontos de partida das posições do Governo nas negociações de revisão do Tratado da União Europeia.

Importa ter presente que a Europa é o resultado da diversidade dos Estados que a compõem e da confluência de vontades políticas em pontos essenciais. Sempre assim foi desde Messina, cujo 40.º aniversário precedeu simbolicamente o início dos trabalhos do Grupo de Reflexão CIG. Aquilo que se designa como o ideal europeu não pode equivaler ao entrincheiramento em fórmulas ou conceitos unívocos e definitivos, impermeáveis a percepções distintas.

Seria um grave erro político ignorar que o acervo comunitário, tomado em sentido lato, é fruto de uma vontade política comum de Estados soberanos que fomentaram entre si uma cultura de igualdade, mesmo quando decidiram ponderar o seu peso decisório. Romper equilíbrios laboriosamente conquistados e avalizados pela experiência subtrairia à UE a sua própria marca definidora essencial, que consiste em ter sabido construir um projecto comum em que cada Estado se vê reflectido. Uma empresa em que outros Estados, de várias zonas geográficas, procuram dar os primeiros passos, olhando a UE como modelo.

NOTAS

¹ Em 1996 será convocada uma conferência de representantes dos Estados membros para analisar, de acordo com os objectivos enunciados nos artigos A e B das disposições comuns, as disposições do presente Tratado em relação às quais está prevista a revisão.

² Questão acentuada numa resolução do Parlamento Europeu de 17 de Maio de 1995.

³ Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Chipre, Malta, Eslovénia, Bulgária, Roménia, Lituânia, Estónia, Letónia e, eventualmente, aos países saídos da ex-Jugoslávia.

⁴ O artigo 8.º F prevê a aprovação de disposições visando «*aprofundar os direitos previstos na presente Parte*».

⁵ A partir de 1990 passaram a ser introduzidas nos acordos das Comunidades Europeias com países terceiros cláusulas de direitos humanos.

⁶ N.º 2 do artigo F e n.º 2 do artigo J.1 do Tratado da União Europeia; disposições específicas do TUE relativas à cidadania da União, cooperação para o desenvolvimento, etc.