



**GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques Delors

PORUGAL 2000: A VIA EUROPEIA

Álvaro de VASCONCELOS

*Estudos e Pesquisas n°. 9
Janeiro de 2000*

44, Rue Notre-Dame des Victoires
F-75002 Paris
Tel : 01 53 00 94 40
e-mail : notreeurope@notre-europe.asso.fr
<http://www.notre-europe.asso.fr/>

Estudo disponível em português, francês e inglês.

© *Notre Europe*, Janeiro de 2000

Álvaro de Vasconcelos

Director, IEEI, Lisboa

Álvaro M.R.G. de Vasconcelos nasceu no Porto em 1944. Dirige, desde 1980, o Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, de que é um dos fundadores. Tem colaboração dispersa em temas de política europeia, política externa e de segurança e defesa em livros, jornais e revistas, especializados e de grande circulação, portugueses e de vários países na Europa e fora dela. O livro mais recente que dirigiu e em que participou, *Valores da Europa – Identidade e Legitimidade*, foi publicado em 1999.

Notre Europe

Notre Europe, associação independente para o estudo e a pesquisa em temas que dizem respeito à Europa – o seu passado e as suas civilizações, os rumos e as perspectivas futuras da unidade europeia – foi fundada por Jacques Delors, no outono de 1996, e é constituída por uma pequena equipa de cinco investigadores oriundos de vários países.

Notre Europe participa no debate público de duas formas: quer através da publicação estudos elaborados sob sua responsabilidade directa, quer por intermédio da colaboração externa de investigadores e intelectuais cujo contributo solicita para a reflexão sobre as questões europeias. Estes documentos destinam-se essencialmente ao núcleo restrito de decisores, políticos e socio-profissionais, académicos e diplomatas dos países da União Europeia.

A associação organiza igualmente encontros e seminários em colaboração com outras instituições ou órgãos de imprensa. Reúne também, pelo menos três vezes por ano, conforme os estatutos, o «Comité Europeu de Orientação», formado por personalidades das diferentes correntes políticas e meios profissionais dos vários países europeus.

Notre Europe marca presença na Internet !

<http://www.notre-europe.asso.fr>

APRESENTAÇÃO

Neste alvorecer do século XXI, cabe a Portugal assumir a presidência da União Europeia num momento em que esta se interroga sobre o seu futuro: como alargar-se sem se diluir, como renovar as instituições para que a construção política, em vésperas de dobrar o número dos países que nela participam, possa funcionar eficazmente sem ao mesmo tempo perder de vista o projecto comum, nascido há meio século, em que assenta.

Que seja um «pequeno país» que aderiu à União na terceira vaga do alargamento a tomar esta responsabilidade num período crucial para o futuro da construção europeia, não deixa de ter profundo significado. Quanto ao mais, as ideias feitas não bastam sequer para constatar a atitude marcadamente original que Portugal tem perante a Europa. Um «pequeno país», é verdade, mas que nem por isso abdica de estar no centro da construção comum; um «país mediterrânico», e no entanto historicamente virado ao largo mar oceano; um «país da coesão», mas que não abdica de uma posição de ponta na busca de um novo modelo social conforme ao génio europeu.

Para além da apresentação da nova presidência, dos seus responsáveis e do seu programa, Notre Europe considerou de interesse procurar fornecer algumas pistas para a leitura da visão da Europa que caracteriza um país em que este debate toma colorações profundamente originais. Álvaro de Vasconcelos, director do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, de Lisboa, aceitou o convite para acompanhar nesta via quantos se esforçam por discernir o que as aparências encobrem. Tenho o grato prazer de apresentar este seu contributo aos correspondentes de Notre Europe.

Jacques DELORS

ÍNDICE

Introdução	1
I Na periferia ou no centro?	4
II Equilíbrio e democracia europeia	8
III Coesão económica e social: a <i>via europeia</i> em debate	13
IV Um projecto de Europa aberta	16
Europa e Atlântico	16
Segurança Europeia	18
A presidência portuguesa, a Europa da defesa e a CIG2000	22
V Uma presidência de impulso	24
Anexos	26
Cronologia breve	29

A Europa é o novo destino dos Portugueses.
Mário Soares

INTRODUÇÃO

A adesão de Portugal à então Comunidade Europeia foi fortemente marcada pela vontade de consolidar a democracia. Mário Soares, que subscreveu como primeiro ministro o Tratado de Adesão de Portugal à CEE, em 1985, considera que essa escolha, formalizada oito anos antes, «além de ser muito relevante para a consolidação do regime democrático e para o progresso e desenvolvimento económico do país, significava também um regresso de Portugal à Europa, contraponto necessário para um pequeno Estado democrático que fizera lealmente a descolonização e renunciara ao império»¹. A motivação inicial era, pois, essencialmente política. Tratava-se de ancorar a democracia, integrar definitivamente o campo ocidental e regressar à Europa, e encontrar nela um estímulo externo para a reforma da economia portuguesa. Portugal saía então de uma crise, depois de derrubada a ditadura pelos militares de Abril, em que o Partido Comunista ganhou grande influência e tentara mesmo conquistar o poder e em que a vaga de nacionalizações entregou ao controle estatal a totalidade da banca bem como a maioria das grandes empresas.

Consumada a adesão, seguiu-se um período em que a prioridade quase exclusiva foi transposta para o desenvolvimento económico e social, concomitante com o predomínio da prudência em relação à Europa política. Foi essa a posição portuguesa na conferência intergovernamental de 1991 que levou a Maastricht. Nos últimos anos e de forma progressiva, a partir da primeira presidência portuguesa da União Europeia, em 1992, na segunda fase do governo maioritário do PSD, e de uma forma mais clara a partir de finais de 1995, com o advento do governo minoritário do PS, tem-se assistido a um regresso da política quer nas prioridades portuguesas quer no debate sobre a Europa, embora sem ter sido abandonada a aproximação mais rápida possível de Portugal dos padrões de nível de vida comunitários como grande desígnio nacional. Esta «repolitização» coincide com uma atitude mais «propositiva» nas instâncias europeias.

À semelhança do que acontece na maioria dos países da União Europeia, não existe em Portugal um único tema forte, ao invés do que sucede com o euro no Reino Unido, que polariza o debate europeu. São discerníveis, no entanto, alguns eixos principais, em torno dos quais podem agrupar-se os múltiplos argumentos que marcaram e marcam ainda o debate europeu:

- I. Marginalidade e centralidade de Portugal no processo europeu.
- II. Equilíbrio europeu e democratização do processo de decisão: a relação entre pequenos e grandes.
- III. Coesão social e empregabilidade: o debate sobre a *via europeia*.
- IV. Política europeia e vocação atlântica.

¹ Mário Soares, «A Transição Democrática em Portugal e o Alargamento da União Europeia», capítulo para o volume em preparação sobre a experiência de integração europeia de Portugal.

O debate sobre a Europa em Portugal é essencialmente um debate entre defensores da integração europeia. A permeabilidade entre o meio político, académico e intelectual em geral, característica da sociedade portuguesa, faz com que o debate político e intelectual se confundam quase completamente. Os principais intervenientes no debate limitam-se pois a um relativamente pequeno núcleo de políticos, especialistas e articulistas, um ou outro empresário, e alguns *think-tanks* ou publicações especializadas.

Nos quatorze anos de integração europeia que se completam em 1 de Janeiro de 2000, e em larga medida por virtude do seu sucesso, a corrente nacionalista foi perdendo influência. Tendo começado por opor-se à adesão, passaram depois a uma atitude oportunista de participar para tirar todos os proveitos económicos possíveis mantendo a oposição a todos os avanços no sentido da união política, vista como uma ameaça séria à soberania nacional.²

A política europeia de Portugal tem sido dominada pelos dois maiores partidos portugueses: o Partido Social-Democrata (PSD), no governo, sem coligação, de 1985 a 1995, e o Partido Socialista (PS), no governo desde as eleições de Outubro de 1995. A votação somada destes dois partidos representou sempre, desde 1987, mais de 75% do eleitorado. Partidos afirmadamente pró-europeus, os seus dirigentes não se definem regra geral como federalistas, e assumiram durante anos em relação à política europeia – quer no governo, quer na oposição – uma atitude pragmática, prudente e realista. O facto de o PS e o PSD convergirem no essencial na questão europeia faz com que a evolução da posição oficial portuguesa esteja directamente ligada às mutações na posição desses partidos e à forma como interpretam o sentir da opinião pública portuguesa, que tem manifestado de forma segura e continuada um apoio significativo à integração europeia. O debate das grandes questões europeias tem sido determinado em larga medida por essa evolução, e o consenso que no geral predomina é mais sujeito a quebras em função das exigências episódicas do calendário político interno que de divergências maiores.

O terceiro partido dos que defenderam a adesão, o então Centro Democrático Social (CDS), partido da democracia cristã, onde pontificavam em matéria de questões europeias intelectuais federalistas como o falecido Francisco Lucas Pires, veio a ser dominado por uma corrente populista nacionalista, anti-federalista militante, que se opôs ao Tratado da União Europeia e ao euro – o partido mudou inclusivamente de nome para Partido Popular, CDS-PP, e perdeu o seu lugar no Partido Popular Europeu. Perante a concretização da moeda europeia e a inevitabilidade (e popularidade) da participação de Portugal, o CDS-PP, que entretanto afastara o líder anterior, optou por uma atitude euro-conformada, sem abrandar porém a militância anti-federalista³ e continuando a definir-se como «o único partido dentro do arco europeu que persegue a ideia de nação»⁴.

Idêntica posição assume o Partido Comunista Português (PCP), que se opôs à adesão, ao Tratado da União Europeia e ao euro, e acabou por se resignar à realidade da presença de Portugal na União Europeia. Nas eleições legislativas de Outubro de 1999, surgiu uma coligação de extrema-esquerda. As posições do Bloco de Esquerda são por enquanto demasiado heterogéneas para terem influência no debate europeu⁵.

² Para uma análise crítica das correntes nacionalistas anti-europeias, ver José Calvet de Magalhães, «Portugal na Europa: o Caminho Certo», *Estratégia*, 10-11, Inverno 1993-94.

³ Paulo Portas, actual líder do CDS-PP, «Uma Agenda Nacional na Europa», *Expresso*, 16 de Janeiro de 1999.

⁴ *Público*, 31 de Março de 1999.

⁵ Os resultados das eleições legislativas de Outubro de 1999 foram os seguintes: PS (44%), 115 deputados; PSD (32,3%), 81 deputados; PCP (9%), 17 deputados; CDS-PP (8,4%), 15 deputados; BE (2,5%), 2 deputados.

Tem expressão significativa em Portugal a corrente dos europeístas convictos – de entre os quais apenas uns poucos se declaram como federalistas –, que atravessa, independentemente dos alinhamentos partidários, a totalidade do espectro político pró-europeu, e de que fazem parte personalidades com o prestígio do antigo Presidente da República, Mário Soares, e do ensaísta Eduardo Lourenço.

Em consequência de um misto de excesso de identidade, de reflexo soberanista de pequeno país periférico e, em menor grau, do efeito perverso da propaganda anti-europeia de esquerda e de direita, em fase declinante, o federalismo foi durante muito tempo considerado próximo do antipatriotismo. Assumia-se geralmente que Portugal ficaria esmagado pelo peso dos grandes numa construção federal da União Europeia, impossibilitado de fazer valer as suas posições e os seus interesses próprios, e que um modelo predominantemente intergovernamental, gerido com base na unanimidade, protegia melhor Portugal dos grandes seus parceiros. Essa atitude começa porém a alterar-se. A unanimidade perde adeptos perante a insustentabilidade política (muito maior para os pequenos que para os grandes) do voto, a não ser como arma de último recurso e por isso mesmo praticável a título excepcional, e a preocupação com a manutenção do equilíbrio transfere-se consequentemente para a adopção de uma forma ainda híbrida, decerto, mas com uma maior componente federal.

É num momento particular do consenso pró-europeu, marcado por um regresso ao impulso político originário, que Portugal assume a presidência da União.

O presente texto, que procura retratar em traços largos o debate europeu em Portugal, segue os eixos identificadores que acima se enumeram. Conclui com uma breve apreciação daquilo que, para além dos constrangimentos da agenda, o autor considera ser o impulso específico que o governo português pode dar durante a presidência à construção política da Europa.

... une Europe de différences et de nations, mais ayant une finalité historico-politique commune...
Eduardo Lourenço

I NA PERIFERIA OU NO CENTRO?

Tem-se assistido a uma alteração do peso relativo da economia e da política nas opções europeias de Portugal, profundamente ligada à evolução do debate sobre qual o lugar de Portugal – no centro ou na periferia da Europa. O facto de com o tempo se ter invertido o foco do discurso europeu não significa que não coexistam as duas perspectivas e por vezes no discurso do mesmo dirigente político. Deste ponto de vista, a política portuguesa não é nem mais nem menos esquizofrénica que a dos outros Estados europeus.

Paradoxalmente, apesar do carácter eminentemente político da motivação inicial da adesão, o primeiro momento de Portugal na Europa – que durou de 1986 a 1991 – foi marcado por uma forte prudência do ponto de vista político, uma enorme desconfiança em relação à supranacionalidade e a procura de tirar o máximo benefício da integração para o desenvolvimento de Portugal.

A postura «menos política» de Portugal em relação à integração europeia decorria de uma percepção de marginalidade, aliada à noção de que os grandes interessados na Europa política eram os países do norte europeu desenvolvido, designadamente a França, a Alemanha e os países do Benelux. Radicava na percepção de que «existimos nós e a Europa», como escreve Eduardo Lourenço, o mais notável dos ensaístas portugueses contemporâneos. «Essa curiosa maneira de nos “separarmos” da Europa, ou de considerar que a *autêntica* Europa está separada de nós, traduz-se pela consabida distinção entre Europa para lá dos Pirenéus e Europa aquém dos Pirenéus.» A marginalização de Portugal e da Espanha do processo europeu no pós-guerra contribuiu evidentemente para esta atitude. Portugal pertencia à «outra Europa» também pelo atraso científico e social que dela o separava de facto.⁶ E igualmente por isso, recuperar o atraso é passar a ser Europa «autêntica».

A marca da exterioridade faz-se sentir na relação entre identidade europeia e identidade nacional. Sendo a identidade portuguesa comumente definida como a de um Estado-nação culturalmente homogéneo, existe uma atitude defensiva em relação a todo o projecto de identidade supranacional, ameaçador por isso mesmo. A preocupação com o respeito da tradição e da cultura de cada país no contexto europeu (que em termos práticos se manifesta por uma defesa encarniçada da igualdade do estatuto das línguas de trabalho da União Europeia) é em parte um reflexo dessa atitude, que tem o salutar efeito de remeter para o plano estritamente *político*, sem contaminações culturais, aquilo que se entende por identidade europeia: valores e interesses comuns.

Esta sensibilidade às questões da identidade nacional, porque compatível com o universalismo, não se confunde com o nacionalismo ideológico anti-europeu, fruto da perenidade da influência em certos meios do pensamento de Salazar. Os nacionalistas ideológicos, como escreve José Calvet de Magalhães, assumem uma «atitude doutrinária que considera os valores nacionais como valores absolutos, opondo-se a tudo o que cheire a internacionalismo, que obrigue, em nome de superiores valores humanos, a reconhecer a

⁶ Eduardo Lourenço, *Nós e a Europa ou As Duas Razões* (Lisboa, INCM: 3^a ed., Janeiro de 1990).

relatividade dos valores nacionais»⁷. Para esta corrente, a marginalidade de Portugal em relação a todo e qualquer processo político integrador é condição necessária à preservação da identidade e da soberania. A participação na União Europeia, por maioria de razão, constituía pois uma ameaça à identidade e personalidade nacional. A influência que os nacionalistas conservaram em matéria de política externa explica em parte a timidez dos primeiros passos políticos de Portugal na Europa.

Adoptando uma perspectiva de «bom aluno» da Europa comunitária, a acção diplomática portuguesa primava por uma enorme prudência e pela defesa do *statu quo*, por um forte apego à perspectiva intergovernamental, assente na noção, de que ainda restam vestígios, de que os interesses portugueses surgem muitas vezes como minoritários ou periféricos em relação à «média comunitária»⁸. A defesa da coesão económica e social, sobretudo quando se tratava de negociar a distribuição dos fundos estruturais, era vista por Portugal como prioritária em relação às demais políticas. Durante a conferência intergovernamental de 1991, Portugal opôs-se a avanços na união política, mas apoiou com entusiasmo os avanços significativos na união económica e monetária. As implicações internas de tal opção eram evidentes. Em 1992, sete anos depois da adesão, o governo de Cavaco Silva decidiu a entrada do escudo no sistema monetário europeu, o que implicava a aceitação do objectivo da convergência, que se viria a concretizar. As questões de política interna predominavam, mas a abertura comercial e a construção do mercado único impunham aos empresários portugueses a necessidade de se modernizarem e competirem. Era claro para o governo português que existia «uma relação recíproca entre desenvolvimento financeiro e desenvolvimento económico e social»⁹ com incidência particular na necessidade de controlar a inflação que em 1984 atingiu um máximo de 29% e que ainda era de 13,16% em 1990.

A presidência portuguesa, em 1992, assinala o princípio do período de descoberta da Europa política. Mas os anos que se seguiram continuaram ainda a ser marcados para o PSD e o PS, pelas questões económicas e financeiras decorrentes da vontade comum de Portugal aderir ao euro desde o primeiro dia. Estar no centro da Europa significava então ser capaz de participar no núcleo duro do euro¹⁰. Havia, no entanto, muitos que definiam Portugal como um país marginal e condenado a sê-lo depois da queda do muro de Berlim. A União Europeia, sob impulso germânico, iria concentrar-se no leste ou, na visão apocalíptica dos nacionalistas tradicionais, desintegrar-se perante o projecto hegemónico alemão¹¹.

No segundo momento, que vai de 1992 até ao presente, Portugal foi gradualmente assumindo uma atitude mais afirmativa nas questões comunitárias e afastando-se das posições britânicas. Apareceram então algumas obras, publicadas fora do círculo partidário, com alguma influência no debate sobre a Europa, defendendo que Portugal devia abandonar a posição tímida com que participou na conferência intergovernamental de 1991 e defender a

⁷ José Calvet de Magalhães, «Portugal na Europa: o Caminho Certo», *op. cit.*

⁸ Especialmente em matérias como a agricultura e pescas, os têxteis e o ambiente.

⁹ Jorge Braga de Macedo: «Convergência na Economia Europeia: o Contributo Português », *Análise Social*, 118-119, quarta série, vol. XXVII, 1992.

¹⁰ Para uma análise da importância do euro para a Europa e para Portugal, ver Aníbal Cavaco Silva, *Portugal e a Moeda Única* (Lisboa: Verbo, Outubro de 1997); Vítor Constâncio, «A Europa da União Económica e Monetária», em *Europa 1996* (Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1998); Francisco Torres, “Portugal Towards Economic and Monetary Union”, in *Joining Europe’s Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*, Erik Jones, Jeffry Frieden e Francisco Torres (eds.) (New York: St. Martin’s Press & Basingstoke: MacMillan, 1998).

¹¹ Assim se resume o argumento de Franco Nogueira, antigo ministro dos Negócios Estrangeiros de Salazar, expandido em *O Juízo Final* (Porto: Civilização, 1992).

construção da união política. Portugal devia estar no centro da Europa, sem complexos de um pequeno Estado temeroso de tudo o que signifique supranacional, pois Portugal, justamente por pesar mais em termos políticos que em termos económicos, está entre os países que mais têm a perder com a transformação da União Europeia numa vasta zona de comércio livre desprovida de real capacidade política, em que inevitavelmente se retornaria à política de equilíbrio de poderes e, como tal, ao directório das grandes potências.¹² Defendendo uma perspectiva semelhante, Francisco Lucas Pires escrevia por essa mesma altura que «nenhuma questão essencial portuguesa é indiferente ao futuro da União Europeia».¹³ A recíproca não é menos verdadeira, para Jorge Sampaio, pois «nada do que afecta a Europa nos pode ser estranho»¹⁴.

Essa mudança foi particularmente sensível com a mudança de governo, em 1995, e com o tom que o novo primeiro ministro imprimiu ao discurso e à acção político-diplomática: Portugal «quer estar e está no centro do processo de construção europeia»¹⁵. António Guterres cortou com o alinhamento luso-britânico e deu prioridade à relação com a Alemanha de Kohl, o motor da construção europeia. Para assumir plenamente a sua condição de membro da União Europeia e fugir à marginalidade, expressando um ponto de vista sobre as grandes questões europeias, políticas, económicas e sociais, a diplomacia portuguesa passou a ter instruções para intervir sobre todas elas. É particularmente significativo que a intervenção portuguesa deixe de cingir-se às matérias que dizem directamente respeito ao interesse português¹⁶; como os fundos estruturais, mas incida sobre todas as matérias relevantes para o processo de construção europeia, a partir de uma visão política do papel da Europa, considerando que só uma Europa capaz de ter uma voz comum nas grandes questões que o mundo enfrenta terá peso no desenhar da nova ordem internacional e poderá contribuir para um mundo mais equilibrado e multilateral. Trata-se de optar de novo por uma visão eminentemente política da Europa.

A alteração da atitude em relação à Europa decorre essencialmente de três factores:

- Consciência do caminho percorrido em termos de desenvolvimento e da importância fulcral do factor europeu no salto qualitativo da economia e do bem-estar em Portugal
- Forte sustentação pública à ideia europeia
- Regresso do político na própria União Europeia

O balanço que se faz em Portugal da adesão é francamente positivo. Os indicadores de crescimento económico e de nível de vida traduzem enormes melhorias, que no campo das infraestruturas são visíveis a olho nu. O PIB per capita que era, em 1974-85, de 54,2% da média comunitária, passou em 1986-98 para 64,6%; a inflação (que rondara os 30% em 1984) foi controlada e desceu em 1998 para um valor da ordem dos 2,5%. Sectores existem, como a agricultura, em que o impacto é regra geral considerado negativo, sendo a PAC considerada

¹² *Portugal no Centro da Europa – Propostas para uma Reforma Democrática da União Europeia*, reúne textos de Álvaro de Vasconcelos (coord.), Francisco Torres, Guilherme d’Oliveira Martins, Luís Pais Antunes, Maria João Seabra e Teresa de Sousa (Lisboa: Quetzal Editores, 1995).

¹³ Francisco Lucas Pires, *Portugal e o Futuro da União Europeia. Sobre a Revisão dos Tratados em 1996* (Lisboa: Difusão Cultural, 1995).

¹⁴ Jorge Sampaio, *Público*, 26 de Maio de 1995.

¹⁵ António Guterres, «Visão Estratégica da Política Externa Portuguesa com Relevado para a Construção Europeia», intervenção no debate mensal na Assembleia da República, 8 de Abril de 1999.

¹⁶ Uma das consequências visíveis dessa alteração é a escolha de um comissário português para um pelouro visto como menos próximo dos interesses nacionais directos, a Justiça e Assuntos Internos, e em contrapartida potenciador de maior influência no plano comunitário.

completamente desajustada da realidade portuguesa por ter sido concebida para apoiar as agriculturas do norte, e o próprio governo afirma que só as decisões tomadas em Colónia relativamente à agenda 2000 puseram termo ao «escândalo de Portugal ser contribuinte líquido da PAC». A agricultura e as pescas são de resto um *leit-motif* das campanhas antieuropeias, embora em relação às pescas o balanço seja mais mitigado.

O impacto da pertença à União Europeia na inegável melhoria da situação económica de Portugal e dos portugueses cria naturalmente uma sustentação pública forte à integração europeia, expressivamente ilustrada pelo apoio relativamente à moeda única, por exemplo. O apoio à pertença de Portugal à União manteve-se sempre, embora com oscilações, claramente maioritário e com margens de rejeição diminutas de 1986 até hoje. Em 1999, 59% considerava «bom» e apenas 4% «mau» Portugal pertencer à União Europeia, ambos os valores bem mais expressivos que a média comunitária. É interessante notar como o europeísmo se manifesta associado a temas que figuram em lugar proeminente nas preocupações quotidianas dos cidadãos: 94% dos inquiridos numa sondagem recente do Eurobarómetro, por exemplo, consideram que o emprego deve ser uma prioridade a nível da União Europeia.

O maior empenhamento político de Portugal na construção europeia coincide com idêntico movimento na própria Europa. Também foi lento o acordar da Europa para a necessidade de voltar aos fundamentos e construir a união política, não amputada da dimensão de segurança e defesa, assente na democracia supranacional. Sem pretender assumir uma posição de vanguarda, Portugal acompanhou esse movimento, consciente de que a integração europeia já não pode ser o resultado de uma lenta e metódica construção que valoriza acima de tudo os factores do mercado. Quando, depois de Maastricht, o debate europeu passou finalmente para a praça pública pela Europa fora, surgiu também pela primeira vez em Portugal a ideia de referendar a pertença à União Europeia.

O primeiro grande debate político do pós-adesão foi imposto em boa medida, no entanto, pelas correntes anti-Maastricht que sob a crítica ao Tratado da União queriam pôr em causa a própria União Europeia. O CDS-PP e o PCP que activamente participaram, sobretudo o primeiro, na campanha antieuropeia e anti-Maastricht, esgrimiram o argumento de que o Tratado da União Europeia representava uma perda significativa e inaceitável de soberania para Portugal. No campo pró-europeu, alguns se opuseram igualmente a Maastricht, mas para questionar a compatibilidade entre o progresso da integração política e da democraticidade da construção europeia, considerando que a democracia só é possível no quadro nacional.

A importância do debate sobre Maastricht é ter trazido, talvez irreversivelmente, para o debate público a questão europeia que até aí era apenas discutida em círculo fechado. E apesar de o debate ter esmorecido entretanto – sem que as decisões de Amsterdão, e o quase desaparecimento da retórica antieuropeia do espectro partidário, também por razões de política interna, tivessem contribuído para o reacender nos mesmos moldes – restou dele a necessidade de repensar a democracia europeia e de satisfazer os anseios de participação dos cidadãos. Quando, com Amsterdão, se começaram a desenhar os progressos no campo político que hoje se avolumam, designadamente com o repensar da Europa da defesa, elemento indispensável de uma política externa e de segurança com credibilidade e eficácia, de novo Portugal acompanha o movimento geral. O Portugal democrático tudo tem feito para estar dentro de todos os círculos da cooperação europeia: foi assim com a Comunidade e com a UEO, com Schengen e com a UEM. E assim será também com a Europa da defesa.

Garantir a dupla legitimidade europeia, a dos Estados e a dos cidadãos.
Guilherme d'Oliveira Martins

II EQUILÍBRIO E DEMOCRACIA EUROPEIA

O debate sobre as instituições europeias e a sua reforma centra-se primordialmente na necessidade de preservar o peso específico do país no contexto europeu. No seguimento do Tratado de Maastricht e das subsequentes propostas de revisão institucional, Portugal «abraçou» o debate entre «grandes e pequenos» Estados europeus e a decorrente preocupação explícita perante o risco de qualquer tipo de directório. Por outro lado, também na sequência de Maastricht, emergiu um outro debate sobre a compatibilidade entre democracia e supranacionalidade, e sobre a compatibilidade do federalismo com a defesa dos interesses nacionais. Hoje ele assume os contornos da procura de uma proposta específica portuguesa para a democratização do processo europeu.

Uma das constatações mais evidentes que hoje se fazem sobre a pertença à União Europeia é que Portugal aumentou o seu peso relativo no contexto dos Estados europeus. Só um número reduzido de políticos ou analistas pensa que, actualmente, Portugal é vítima na União da hegemonia das grandes potências. Mas se nas elites há consciência do ganho de poder que representa a União para Portugal, na opinião pública persiste a ideia de que as decisões são tomadas pelos grandes. Segundo uma sondagem recente, os portugueses consideram como o aspecto mais negativo da construção europeia o facto de os pequenos países dependerem das decisões dos mais poderosos (28,5%).¹⁷ O actual sistema de ponderação de votos, o comissário português, a presidência rotativa, a participação portuguesa em todas as instituições da União, são dados como adquiridos e sinais do estatuto europeu de Portugal. Quanto ao comissário, por exemplo, é visto como a garantia de que a Comissão será sensível às realidades específicas do país e factor de legitimidade do executivo europeu. Como tal, não se considera a questão da manutenção do mínimo de um comissário por país (a rotatividade só seria aceitável se fosse igual para todos) sequer discutível na conferência intergovernamental de 2000.¹⁸ Portugal tem dado uma particular atenção a tudo que possa pôr em causa o estatuto que detém no quadro comunitário. E isto, como afirma João de Valléa «não só no momento das revisões dos tratados, mas em permanência, durante o desenrolar do processo decisório»¹⁹.

Em suma, o actual sistema institucional é visto como sendo uma das matrizes constitutivas da União, que tendo deslegitimado a política de equilíbrio de poder, teria deslegitimado também as relações de poder entre os Estados da União, substituindo-os pela procura do interesse comum²⁰.

Por estes motivos os portugueses são particularmente sensíveis a todo o projecto que lhes pareça ir no sentido da criação de um directório dos grandes Estados. A denúncia do perigo do directório é frequente no discurso dos políticos portugueses sobre a Europa. As reacções em Portugal foram particularmente críticas à proposta da CDU-CSU, subscrita por Schäuble e Lamers, que antecedeu a CIG96, de criação de um «núcleo duro» europeu constituído pela

¹⁷ Sondagem da Universidade Católica, *Público*, 24 de Março de 1999.

¹⁸ Ver, por exemplo, Jaime Gama, entrevista a, *Expresso*, 30 de Dezembro de 1999.

¹⁹ João de Valléa, capítulo sobre o processo negocial para o volume sobre as lições da experiência de Portugal em matéria de adesão, que o IEEI prepara para publicação.

²⁰ Ver *Valores da Europa – Identidade e Legitimidade* (Cascais: Principia/IEEI, 1999).

França, Alemanha e os países do Benelux²¹. Tanto mais que esse documento considerava, erradamente como se veio a comprovar, que os países do chamado Club Med não viriam a fazer parte da moeda única. Tanto Cavaco Silva como Durão Barroso sublinharam então o perigo da institucionalização das diferenças entre os Estados membros, que poderia levar à desintegração da União²². Apesar de o documento ter sido visto por alguns analistas como uma «interpelação séria», não deixaram de se opor a uma concepção da Europa com membros de primeira e membros de segunda, ou seja, dividida entre ricos e pobres²³. Esta recusa de linhas divisórias explica também a insistência em que as cooperações reforçadas mantenham um carácter aberto e não excludente.

Francisco Seixas da Costa, actual secretário de Estado dos Assuntos Europeus, considera que «ainda ninguém provou que o eventual não funcionamento das instituições tem a ver com a ponderação de votos ou com o tamanho da Comissão». Portugal aceita a necessidade de reforçar a eficiência da União, através da ampliação da votação por maioria qualificada, mas considera que o alargamento está a ser usado como pretexto por alguns Estados membros, os chamados grandes, para «redimensionar em alta a sua posição relativa» e evitar a formação de minorias de bloqueio²⁴. Para resolver o problema do equilíbrio, Portugal prefere a introdução do princípio da dupla maioria à reponderação de votos. Alguns, poucos, aceitam que exista, como afirma Maria João Seabra, «um desequilíbrio significativo na ponderação de votos, que deve ser corrigido»²⁵, tanto mais que a sobrerenpresentação dos pequenos e médios Estados tem sido uma constante que irá ainda ser agravada com os futuros alargamentos. No entanto, a introdução de alterações ao actual equilíbrio no seio do Conselho não deixa de ser mais uma adaptação do sistema institucional do que uma verdadeira reforma. Os pequenos países nunca até hoje se coligaram contra os grandes, e as alianças fazem-se muito mais em torno de interesses e como tal são variáveis e não constantes.

Algumas vozes em Portugal têm vindo a pôr o acento na procura de uma reforma que resolva o défice democrático e permita um melhor controle político dos órgãos comunitários. Consideram os defensores desta perspectiva que o governo português não pode assumir em relação à CIG2000 uma perspectiva minimalista, apesar de assumir a presidência. Deve pelo contrário afirmar a atitude mais propositiva que se lhe reconhece. Como afirmava Francisco Lucas Pires, os pequenos Estados não se deveriam limitar na conferência intergovernamental a dizer não à reforma institucional, mas bem pelo contrário «propor uma alternativa ou nova linha geral – afinal a “linha justa” – cujo critério se devia situar na linha da democratização e da separação de poderes»²⁶.

²¹ Reflexões sobre a política europeia, Grupo Parlamentar da CDU/CSU, Bona, 1 de Setembro de 1994 (tradução portuguesa em *Portugal no Centro da Europa, op. cit.*).

²² Agence Europe, 21 de Setembro e 5 de Outubro de 1994.

²³ Ver por exemplo Francisco Lucas Pires, *Portugal e o Futuro da União Europeia. Sobre a Revisão dos Tratados em 1996* (Lisboa: Difusão Cultural, 1995).

²⁴ *Diário de Notícias*, 19 de Maio de 1999.

²⁵ Maria João Seabra, «O Peso dos Estados na Reforma Institucional», *O Mundo em Português*, Janeiro de 2000.

²⁶ Francisco Lucas Pires, «Grandes e Pequenos no Pós-Amsterdão», *Estratégia*, 12-13, 1º semestre de 1999.

Em relação à democratização do processo europeu, três correntes se têm exprimido em Portugal:

- os que defendem, na perspectiva integrationista tradicional, o alargamento da co-decisão através do Parlamento Europeu e uma maior divisão de trabalho a favor da Comissão como verdadeiro executivo europeu;
- os que preconizam, em nome do verdadeiro federalismo, a criação de uma segunda câmara no Parlamento Europeu;
- os soberanistas, minoritários, que pura e simplesmente preconizam uma renacionalização do processo europeu.

Para Guilherme d’Oliveira Martins, precursor, em Portugal, da defesa da criação de um senado europeu como forma de garantir a dupla legitimidade europeia, a dos cidadãos e a dos Estados, a segunda câmara devia ser eleita pelo voto directo dos cidadãos²⁷. Clarificando recentemente a sua proposta, escreve que «não se trata de criar mais um órgão ou instituição, mas de conceder ao Parlamento Europeu uma legitimidade acrescida resultante da representação dos Estados. Daí que um futuro Senado tenha que ter representação paritária dos diferentes Estados, independentemente da sua dimensão»²⁸. José Medeiros Ferreira, historiador e antigo presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, tem defendido igualmente a criação de uma segunda câmara formada por representantes dos parlamentos nacionais, em alternativa às propostas de reforço da conferência dos órgãos especializados em assuntos europeus dos parlamentos nacionais (Cosac), consciente dos seus limites. A democratização seria assim conseguida pela europeização do contributo dos parlamentos nacionais para a fiscalização do processo decisório europeu. A existência do senado facilitaria também, na opinião de Mário Soares, uma expansão significativa da votação por maioria qualificada no Conselho, considerada como a melhor forma de responder ao problema da governabilidade europeia que os próximos alargamentos colocam. A criação de um senado, onde todos os Estados teriam o mesmo voto, seria uma forma de compensar os Estados pelo fim da regra da unanimidade²⁹.

Nasceu assim uma corrente em Portugal que defende a criação de um senado europeu.

As funções que têm sido defendidas para esta segunda câmara são as seguintes³⁰:

- capacidade de iniciativa legislativa (em conjunto com a primeira);
- actividade fiscalizadora em matéria de justiça e assuntos internos e em política externa e de segurança comum, além de matérias comunitárias.

Há também quem defenda, como algumas figuras do CDS-PP, pura e simplesmente a renacionalização do Parlamento Europeu, fazendo-o regressar ao tempo «em que o Parlamento Europeu não era eleito directamente, mas por via indirecta dos parlamentos

²⁷ O actual ministro da Educação defendeu designadamente a ideia da criação de uma segunda câmara no Parlamento Europeu, inspirada no modelo da Assembleia Ad-Hoc de 1953, no capítulo sobre «Cidadania e Instituições Europeias ou o Peso da História», in *Portugal no Centro da Europa* (Lisboa: Quetzal, 1995).

²⁸ Guilherme d’Oliveira Martins, «A Dupla Legitimidade Europeia», *O Mundo em Português*, Dezembro de 1999.

²⁹ *Diário de Notícias*, 12 de Dezembro de 1999.

³⁰ José Medeiros Ferreira, «Democratização e Igualdade na União Europeia», em *O Desafio Europeu: Passado, Presente e Futuro*, coord. João Carlos Espada (Cascais: Principia, 1998).

nacionais»³¹. A primeira câmara, em vez de reforçar a sua legitimidade como representante dos cidadãos europeus, o que alguns consideram indispensável, desapareceria e transformar-se-ia, de facto, na segunda câmara.

Um dos aspectos mais interessantes do debate actual é a constatação recente de que o federalismo não é afinal o perigo que se supunha para os pequenos e médios Estados. É talvez uma forma eficaz de defender os interesses de Portugal na União Europeia, por oposição a um super-Estado unitário ou, pior, a um directório dos grandes. Esta conclusão é explicitada pelo ministro dos Negócios Estrangeiros em vésperas da presidência, ao considerar que «uma Europa federal seria mais justa ... um modelo mais equilibrado que o actual»³². Trata-se em suma de defender a via federal contra os integracionistas funcionais e anti-federalistas práticos, que «manobram tão bem os actuais mecanismos da arquitectura comunitária que se opõem a qualquer novo órgão como uma segunda câmara, por exemplo»³³.

Seja como for, embora ainda timidamente, o debate sobre a reforma institucional começa a ganhar a dimensão de um verdadeiro debate sobre a democratização do processo europeu. É hoje claro para muitos em Portugal que alterar a ponderação de votos no Conselho não resolve a questão central da construção europeia: como colmatar o défice democrático e criar uma democracia supranacional. A reponderação de votos, necessária ou não, tem a ver com uma redefinição dos equilíbrios inter-estatais. Mas os cidadãos europeus não se sentirão nem mais nem menos representados por o seu país ter mais ou menos um voto ou dois no Conselho. A conferência intergovernamental de 2000 não irá quase certamente, porém, abordar a questão do défice democrático. O governo português considera que não está em condições de lançar um tal debate, pois isso pareceria uma forma de prolongar no tempo a reforma institucional e atrasar assim os alargamentos, coisa que Portugal não quer. Há quem considere, no entanto, que esta questão devia desde já fazer parte da agenda da CIG2000.

O governo pensa, contudo, que pode contribuir para a aproximação dos cidadãos europeus da União fazendo avançar a Carta dos Direitos Fundamentais. Para que cumpra de facto essa função, a Carta não deve ser, porém, uma enumeração com valor unicamente declaratório, mas deve ser inserida no Tratado da União Europeia, e inspirar-se no catálogo dos direitos que o Tribunal de Justiça, exercendo responsabilidades próprias de um tribunal constitucional, foi formulando, e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Um dos objectivos essenciais da próxima conferência intergovernamental deve ser o de reforçar a União como uma comunidade de direito, pois, como afirma José Luís da Cruz Vilaça, «disso depende a sua credibilidade face aos cidadãos europeus e face ao exterior, bem como a aceitação das suas regras e mecanismos pelos tribunais constitucionais dos Estados membros e pelas instituições internacionais viradas para a protecção dos direitos fundamentais.»³⁴.

Também as disposições introduzidas pelo Tratado de Amesterdão no capítulo dos direitos do homem, nomeadamente na luta contra a discriminação, têm sido objecto de atenção³⁵. Trata-

³¹ *Público*, 30 de Maio de 1999.

³² Jaime Gama, entrevista a, *Expresso*, 30 de Dezembro de 1999.

³³ José Medeiros Ferreira, *A Nova Era Europeia: de Genebra a Amsterdão* (Lisboa: Editorial Notícias, Junho de 1999).

³⁴ A este propósito, ver José Luís da Cruz Vilaça, «A Protecção dos Direitos dos Cidadãos no Espaço Comunitário», em *Valores da Europa* (Cascais: Principia, 1999).

³⁵ Ver designadamente, para uma discussão deste tema, José Barros Moura, *Cidadania Europeia: Uma Construção Racional* (Lisboa: Gradiva, «Cadernos Democráticos», Maio de 1999); e Pedro Bacelar de Vasconcelos, «Contra a Discriminação e Xenofobia», *Valores da Europa – Identidade e Legitimidade*, *op.cit.*.

se agora de ampliar neste ponto o TUE, incluindo uma nova via de recurso dos cidadãos à justiça comunitária para protecção dos direitos já consignados e daqueles que no Tratado vierem a ser incorporados.

Nenhuma questão essencial para Portugal é indiferente ao futuro da União Europeia.
Francisco Lucas Pires

III COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL: A VIA EUROPEIA EM DEBATE

Devido ao lugar central que o desenvolvimento ocupa nas preocupações portuguesas, Portugal sempre considerou a política de coesão económica e social da União como prioritária: numa primeira fase, a perspectiva era eminentemente nacional – compartilhada de resto com os demais «países da coesão», designadamente a Espanha. Ao contrário de outros domínios do projecto europeu, em matéria de coesão e da prioridade a conferir-lhe, o consenso nacional é o mais vasto possível, unindo pró e antieuuropeus, federalistas e intergovernamentalistas.

Nos últimos anos, à preocupação de cariz nacional junta-se uma visão propriamente europeia da coesão. Na conferência intergovernamental de 1996, o governo socialista de António Guterres defendeu a introdução do emprego como uma questão europeia. Em Dezembro de 1995, no Conselho Europeu de Madrid, o recém-eleito primeiro ministro português salientara que a questão do emprego deveria ser assumida doravante como uma preocupação europeia e tem vindo desde essa altura, como ele próprio afirma, a procurar que Portugal assuma «a liderança do combate pelo emprego na Europa»³⁶.

A iniciativa de Guterres preconiza políticas activas (*proactive*) de emprego e de combate à exclusão social, através de uma combinação de formação profissional e investimento público. Este último já não essencialmente em grandes obras e infraestruturas, mas nas novas tecnologias próprias da sociedade da informação, ou seja, um neo-keynesianismo revisitado pela sociedade do conhecimento e da inovação. Trata-se de retomar os grandes objectivos do livro branco de Jacques Delors, de 1993, para o crescimento, a competitividade e o emprego, mas em novos termos e com novas prioridades.

Procura António Guterres intervir no debate sobre o emprego e o modelo económico com uma perspectiva própria sobre os efeitos da globalização, que geraria sociedades duais e que necessita de ser regulada. Trata-se de defender, para usar uma expressão de Teresa de Sousa, a «via europeia» – a da coesão económica e social – como síntese entre a «terceira via» de Tony Blair e a perspectiva «welfarista» de Lionel Jospin. A regulação da globalização exige «o reforço das organizações mundiais reguladoras e a criação de blocos de integração política, mais do que simples zonas de comércio livre, e uma forte cooperação inter-regional»³⁷. A globalização, nesta perspectiva, não é vista essencialmente como uma ameaça, mas como uma oportunidade, da qual a União Europeia tem de ser capaz de retirar o maior proveito.

A primeira concretização dessa política é a realização durante a presidência portuguesa de uma cimeira extraordinária com o objectivo de lançar uma estratégia comum para, em dez anos, fazer da economia europeia a mais dinâmica e competitiva economia mundial, com crescimento, emprego e coesão social. Trata-se de uma aposta arriscada que tem sido criticada por dificilmente poder vir a ser mais do que um grande e mediático momento de reflexão. No

³⁶ António Guterres, «Visão Estratégica da Política Externa Portuguesa com Relevado para a Construção Europeia», intervenção no debate mensal na Assembleia da República, 8 de Abril de 1999.

³⁷ Intervenção do primeiro ministro no debate parlamentar sobre a ratificação do Tratado de Amsterdão, transcrita em Comissão de Assuntos Europeus, Amsterdão: Um Novo Tratado para a Europa (Lisboa: Assembleia da República, 1999), p. 227.

entanto, é a primeira grande iniciativa portuguesa de dimensão europeia. O seu sucesso faria da presidência portuguesa um marco importante e contribuiria para alterar a forma como os portugueses concebem o seu papel na Europa.

A «via europeia» parte da constatação de que o modelo europeu é baseado no *welfare state*, ou seja, que existe um modelo social que é matriz essencial da própria construção europeia. Para os defensores desta tese, aceitar o modelo norte-americano de desregulação, de *downsizing*, equivaleria a pôr em causa a própria construção europeia.

A aposta no nível europeu para a formulação de políticas activas de emprego surge também da própria integração económica e monetária europeia. Por um lado, a convergência macroeconómica imposta pela participação na UEM restringe a capacidade de investimento dos Estados. Por outro lado, a dinâmica do mercado interno faz com que seja mais difícil a um Estado isolado obter bons resultados na prossecução de políticas de emprego.

Se com a prioridade dada ao emprego Portugal não se limita a uma agenda egoísta, também é verdade que apesar dos relativamente baixos índices de desemprego (8,6% em 1986, 4,1% em 1992, estimado para 5% em 2000), que no fecho da década de 1990 caíram para cerca de metade da média comunitária, Portugal poderá vir a enfrentar problemas graves no futuro. Os têxteis representam uma parte significativa da mão de obra portuguesa (o peso dos têxteis, vestuário e calçado anda nos últimos anos em redor dos 30%, nas exportações portuguesas e dos 32% na produção industrial). Mais de dois terços (cerca de 70%) da produção têxtil é de baixa qualidade e está protegida da concorrência internacional, até 2004, pelo período transitório do compromisso de Marraqueche. Findo esse período, a questão poderá pôr-se em relação ao desemprego de forma diferente se antes não se fizer a reconversão necessária e a reciclagem da mão-de-obra necessariamente excedentária. Por outro lado, tem uma alta taxa de desemprego de longa duração (45,3% do desemprego total, em 1998) e um notório défice de formação profissional. Por isso o governo português põe a tônica na criação de emprego e não no combate ao desemprego, e introduz a noção de *empregabilidade*, entendida como capacidade de rotação e circulação intersectorial no emprego, e como tal adoptada na Cimeira Extraordinária do Luxemburgo em Novembro de 1997.

Esta posição de António Guterres rompe com a agenda tradicional de defesa estrita dos interesses nacionais explícitos da diplomacia «europeia» portuguesa, e parte do pressuposto de que interesses europeus e portugueses se confundem, pois o que é bom para a Europa é bom para Portugal. A prioridade dada ao emprego não foi consensual internamente, tanto mais que estavam em discussão as perspectivas financeiras para 2000-2006 no quadro da Agenda 2000. Durão Barroso afirmou, quando da ratificação do Tratado de Amsterdão, que era despropositado o governo «dar relevo e até mesmo vangloriar-se da inclusão no Tratado de um título específico relativo ao emprego. Ora a orientação portuguesa sempre tinha sido e deveria continuar a ser a de colocar a maior ênfase, isso sim, na coesão económica e social»³⁸.

Esta posição do antigo ministro dos Negócios Estrangeiros e actual líder do PSD não era isolada; teve o apoio de vários analistas das questões europeias, preocupados com os efeitos que tal política poderia ter na posição negocial portuguesa. António Guterres argumentou que uma posição de coerência reforça o poder negocial de Portugal: um governo que não sublinhasse a importância da prioridade para o emprego não teria autoridade moral nem «credibilidade negocial para defender também a importância e a prioridade da coesão

³⁸ Durão Barroso, *Uma Certa Ideia de Europa* (Lisboa: Gradiva, 1999), p. 55.

económica e social»³⁹. No entanto, não deixou de preocupar o governo que o critério do desemprego pudesse vir a influenciar a atribuição dos fundos estruturais da Agenda 2000, o que aliás não se verificou. Foi o critério da prosperidade nacional que foi adoptado como o factor mais decisivo da distribuição dos fundos entre as regiões dos diversos países. Os resultados finais da Agenda 2000 foram recebidos positivamente por todos os quadrantes políticos e entre os analistas.

O debate sobre a melhor estratégia portuguesa para garantir a permanência do princípio da coesão económica e social relaciona-se com um outro, sobre o impacto que o alargamento pode vir a ter sobre o futuro de Portugal na União. O fim da «Europa dos fundos» aparece ligado à necessidade da União Europeia em concentrar agora no apoio às novas democracias da Europa central e de leste meios importantes. O impacto negativo do alargamento manifesta-se, segundo alguns analistas, nos seguintes aspectos: competição comercial, nomeadamente em produtos industriais; deslocalização para o centro e leste de empresas industriais até agora em Portugal; desvio de fluxos de investimento. A questão da livre circulação de trabalhadores não aparece como essencial no caso português, dada a distância geográfica. Num estudo elaborado por um grupo de economistas do Instituto Superior de Economia e Gestão, pode ler-se: «é de prever que, com a completa liberalização da entrada de produtos dos PECS no mercado da União Europeia e com a recuperação industrial em curso naqueles países, se verifiquem três factos. Primeiro, deverá intensificar-se a concorrência no subsector do vestuário nos mercados da Alemanha, Suécia, Finlândia e Áustria. Segundo, as posições portuguesas serão ameaçadas nos restantes países da União Europeia, até agora pouco atingidos. Terceiro, o subsector têxtil, até agora relativamente preservado, deverá conhecer igualmente um forte impacto da nova concorrência, sobretudo à medida que o sector industrial dos PECS consiga atingir elevados níveis de recuperação industrial»⁴⁰.

No entanto, é ilegítimo que Portugal não defenda a importância estratégica do apoio à consolidação democrática dos países da Europa central e de leste, quando se trata, nas palavras de Teresa de Sousa, de «alargar a todo o continente europeu a paz, a democracia e a prosperidade que a Comunidade alcançou»⁴¹. Os argumentos que os novos candidatos usam são exactamente os mesmos que Portugal usou para convencer os então membros plenos dos méritos da sua adesão. O governo e qualquer representante da corrente pró-europeia recusou-se a fazer, por isso, pelo menos publicamente, o *linkage* entre o seu apoio ao alargamento e o sucesso da agenda 2000.

O grau de desenvolvimento dos novos candidatos aproxima-os de Portugal. A fractura europeia está hoje, para alguns, entre países ricos e pobres. Mas os ricos são muitos, e os pobres são poucos – e Portugal é um deles. Segundo Francisco Seixas da Costa, os alargamentos provocarão um reequilíbrio entre ricos e pobres com repercussões em matéria legislativa favoráveis a Portugal⁴².

³⁹ Intervenção do primeiro ministro no debate parlamentar sobre a ratificação do Tratado de Amsterdão, *op. cit.*, p. 230.

⁴⁰ Avelino de Jesus, Joaquim Ramos Silva e Carlos Barros, «O Impacto sobre Portugal do Alargamento da União Europeia aos PECS» (Lisboa: ISEG, Setembro de 1998, mimeo).

⁴¹ Teresa de Sousa, «Uma União à Dimensão do Continente», em *Portugal no Centro da Europa* (Lisboa: Quetzal, 1995).

⁴² Francisco Seixas da Costa, entrevista a, *Público*, 5 de Janeiro de 2000.

A vocação universal de Portugal encontra na União Europeia as condições favoráveis para se projectar de novo.

Vítor Martins

IV UM PROJECTO DE EUROPA ABERTA

Um dos debates mais persistentes entre as elites políticas e intelectuais em matéria de política externa é o modo como a integração europeia afecta as relações de Portugal com o mundo extra-europeu e com os seus vizinhos mais próximos, na Europa e fora dela. Em traços gerais, este debate opõe europeístas ou integrationistas a atlantistas, que em regra são por sua vez contra a integração ou no mínimo cépticos dela, e reveste dois aspectos principais: primeiro, qual o impacto da adesão à Comunidade sobre as relações com o espaço de língua portuguesa; depois, qual o modo de articulação entre a integração económica europeia e a segurança e a defesa.

Europa e Atlântico

Anteriormente à adesão à então Comunidade Europeia, a questão de optar ou não pela Europa era colocada pelos anti-integrationistas como uma escolha dicotómica entre a Europa e o Atlântico. Formulou-a com peregrina nitidez Joaquim Barradas de Carvalho: «Se rumar para a Europa ... a economia dos grandes espaços forjará uma península Ibérica unificada» e Portugal perderá a independência de novo.⁴³

Para este historiador próximo do PCP, o Atlântico significava antes de tudo o Brasil, mas também a África lusófona. Este ponto de vista era também (e é ainda) defendido pela direita tradicional, para quem a adesão à Europa significava cortar com o atlantismo tradicional e por excelência identificador. O chamado atlantismo português não se circunscreve porém ao mundo lusófono, antes implica do ponto de vista geo-estratégico uma aliança privilegiada com a potência marítima dominante, tradicionalmente a Inglaterra, hoje os Estados Unidos, e uma recusa do envolvimento directo nas chamados conflitos continentais e mesmo no Mediterrâneo.

A falsa dicotomia Europa ou Atlântico foi sendo resolvida a favor dos defensores da integração, e generalizou-se por fim, com o poderoso argumento da prática política (Timor Leste é neste ponto um exemplo paradigmático) que a participação na União Europeia, longe de ser incompatível ou sequer esbater as dimensões extra-europeias da política externa de Portugal, acrescenta e potencia o relacionamento externo de Portugal, sem excluir sequer o campo económico bilateral. A participação na União Europeia é vista actualmente como um importante contributo para reforçar as relações de Portugal com os países de língua portuguesa. Hoje é claro que Portugal tem um peso internacional, que não é de forma alguma proporcional à sua dimensão como nação⁴⁴.

A África lusófona foi eleita, na primeira fase da integração, como prioridade cimeira em termos de participação na política externa europeia. Portugal optou pelo pelouro do desenvolvimento na Comissão Europeia, confiado ao até então ministro dos Negócios

⁴³ Joaquim Barradas de Carvalho, *Rumo de Portugal. A Europa ou o Atlântico?* (Lisboa: Livros Horizonte, 2^a ed., 1982). Este livro foi escrito em Março-Abril de 1974, em Paris.

⁴⁴ Mário Soares, *Intervenções – 8* (Lisboa: INCM, Abril de 1994), p. 162.

Estrangeiros, João de Deus Pinheiro, prioridade que coincide com a orientação quase exclusivamente africana (95%) da cooperação para o desenvolvimento. Contribui decisivamente para que os cinco países africanos lusófonos (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) constituíssem um grupo com identidade própria, apesar da descontinuidade geográfica, na política de desenvolvimento da União Europeia. Não pode deixar porém de constatar-se que a Europa não tem tido peso significativo na resolução dos problemas das antigas colónias portuguesas, e designadamente em contribuir para o termo da guerra civil em Angola, que atinge proporções de catástrofe humanitária perante o quase mutismo da comunidade internacional.

Particularmente notórias foram as alterações positivas, evidentes a partir de 1995, das relações com o Brasil, que durante longos anos foram afectiva e culturalmente fortes mas despidas de substância económica e política. O facto de Portugal ser membro da União Europeia é uma factor importante para o Brasil, que nele vê um aliado também no plano interregional. Portugal tem, com a Espanha, tido um papel significativo no estreitamento das relações entre a União Europeia e a América Latina, o Brasil e o Mercosul em particular. Em vésperas da concretização do mercado único, o Brasil realizou alguns investimentos em Portugal – maioritariamente, compra de empresas – com o óbvio intuito de se implantar no mercado europeu. O movimento no sentido inverso tardou alguns anos mas atingiu valores incomparavelmente maiores. A partir de 1996, inclusive, os investimentos de Portugal no Brasil tiveram um incremento exponencial, e assumiram proeminência pouco usual no investimento directo português no exterior. Em 1996-98 Portugal foi o 4º investidor europeu no Brasil (5º mundial). Nestes três anos consecutivos o Brasil constituiu o mais importante destino de IDE português (suplantando, em dois deles, o investimento em toda a União Europeia).

O balanço positivo do impacto da pertença à União Europeia nas relações extra-europeias de Portugal, inclusive na esfera multilateral, é evidente na questão de Timor. Portugal pôde, apesar da oposição inicial da maioria dos seus parceiros comunitários, introduzir Timor na agenda da PESC, primeiro como uma questão de direitos humanos, e por fim, é certo que só depois da queda do regime de Suharto, repor a questão na perspectiva do direito dos timorenses à autodeterminação. Em 1986, a questão de Timor não existia na agenda política europeia e desaparecia da agenda internacional. Hoje, a questão de Timor é objecto de uma posição comum (Junho de 1996) e de uma declaração do Conselho (Junho de 1998), onde se afirma que «uma solução definitiva para a questão de Timor-Leste não será possível sem uma consulta livre da população por forma a conhecer a sua verdadeira vontade», apoio expresso à solução referendária que a Indonésia só viria a aceitar em Janeiro de 1999.

A adesão provocou uma alteração radical nas relações com a Espanha, criando um clima de confiança mútua e um campo de colaboração sem precedentes. Portugal partilha com a Espanha objectivos importantes de política europeia, não só na defesa da coesão económica e social, mas na abertura da Europa à América Latina e ao Mediterrâneo. A revolução operada no relacionamento bilateral, evidente no plano económico desde os primeiros dias da adesão simultânea dos dois países peninsulares, faz dele o domínio da política externa portuguesa «que mais beneficiou com a integração europeia»⁴⁵. Em vez do alheamento e da distância artificialmente mantida, surgiram as estradas, as pontes, as parcerias empresariais,

⁴⁵ Francisco Seixas da Costa, «A Europa e a Política Externa Portuguesa», *Política Internacional*, 20, Outono-Inverno de 1999.

propositadamente deixadas por fazer durante décadas para evitar a vulnerabilidade que o vizinho poderoso supostamente constituía.

Com a adesão, o Mediterrâneo passou a fazer parte da agenda de política externa portuguesa, onde há séculos não figurava, numa perspectiva eminentemente europeia. O Mediterrâneo foi sem dúvida uma área que veio acrescentar-se aos interesses externos de Portugal pela via europeia, como o demonstra aliás a importância que lhe confere a agenda da próxima presidência portuguesa. Portugal foi descobrindo que tinha razão o geógrafo Orlando Ribeiro quando afirmava que se é por posição um país atlântico, é por feição e natureza um país mediterrânico⁴⁶.

Os políticos portugueses foram desenvolvendo um ponto de vista próprio sobre as relações externas da União, a defesa da Europa aberta, que considera como um trunfo a enorme diversidade das relações externas dos seus membros. Europa aberta não só ao centro e leste europeu, mas também ao sul. A esta dupla abertura chamava o antigo primeiro ministro Cavaco Silva equilíbrio leste-sul, entendendo o sul essencialmente como prioridade de Portugal, e dos países do sul da Europa, no relacionamento externo, e o leste como prioridade designada em primeiro lugar pelos interesses dos países do norte e centro.⁴⁷ Foi notório o empenho nas relações União Europeia–América Latina, e designadamente o Mercosul, durante a presidência portuguesa de 1992. Vítor Martins, secretário de Estado da Integração Europeia nessa altura, nota a propósito como «o aprofundamento da integração e a abertura ao exterior são caminhos que vão a par»⁴⁸.

Dada a diversidade de interesses externos de Portugal, pode concluir-se que quanto mais activa e global a União for do ponto de vista da política externa, mais Portugal sentirá que os seus interesses são defendidos pela União e maior pode ser o seu contributo para a formulação dessa política.

Segurança Europeia

A corrente geopolítica atlantista, cuja influência do ponto de vista da política interna se reduziu a uma expressão ínfima, manteve porém significativa influência em matéria de segurança e defesa (embora em menor grau, essa influência é ainda hoje reconhecível, mormente no discurso) e, por essa via, nalguns pontos de política externa.

O peso desta corrente explica a posição que durante anos Portugal adoptou em relação aos projectos de política de defesa europeia, numa mistura de ceticismo e valorização da aliança com os Estados Unidos, com quem Portugal tem um acordo bilateral de defesa desde 1951, cujo âmbito se cinge essencialmente às condições de cedência da Base das Lajes, nos Açores.

Para os líderes democráticos tratava-se de afirmar uma especificidade de Portugal, num domínio em que a sua capacidade de influência era pouco significativa, e valorizar a sua relação geo-estratégica com os Estados Unidos. Isso explica a posição de alinhamento pelas posições britânicas na oposição à defesa europeia assumida por Portugal na conferência intergovernamental de 1991. Nos anos que se seguiram a posição portuguesa continuou a ser de prudência. A mudança em relação à política de defesa começou a desenhar-se no

⁴⁶ Orlando Ribeiro, *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico* (Lisboa: Sá da Costa, 1983).

⁴⁷ Ver Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo*, (Lisboa: INCM, 1993).

⁴⁸ Ver Vítor Martins, «A Vocação Universal da Comunidade Europeia», in *A Europa Após Maastricht* (Lisboa: INCM, 1992).

documento apresentado por Portugal à CIG96, que defendia a «integração a prazo da UEO na União Europeia», embora considerando «prematura» a «criação de um IV pilar dedicado à defesa»⁴⁹. O documento reflecte nesta matéria o compromisso entre uma visão mais europeísta e outra mais atlantista, que só foi quebrado durante a parte final da CIG96, quando Portugal aceitou inequivocamente a integração da UEO na União Europeia. Esta posição, em relação à qual existe hoje um consenso entre o PS e o PSD, tem a oposição dos sectores mais atlantistas e do PCP, para quem «a UEO não deve transformar-se no braço armado da União Europeia ou noutro bloco político-militar» e que apenas admite uma política de segurança comum que emane da OSCE⁵⁰.

Uma das componentes do anti-europeísmo no domínio da segurança é a ideia de que Portugal não deve envolver-se nos conflitos ditos «continentais». Este ponto de vista, que acentua o carácter periférico de Portugal, como se estivesse distante e de fora (país marítimo que certas definições militares consideram arquipelágico) do continente, exerce alguma influência em sectores políticos pró-europeus e tem algum eco na opinião pública. A assimilação das consequências internas da nova atitude perante a Europa política e sobre o empenhamento militar português nas questões da segurança europeia levou com efeito algum tempo a fazer-se sentir, e pode sintetizar-se no debate «Angola ou Bósnia» – ou seja, onde devem estar as prioridades no ponto de vista da intervenção militar, no espaço lusófono ou no espaço europeu.

O primeiro governante a afirmar claramente a prioridade da Bósnia em relação a Angola foi o então ministro dos Negócios Estrangeiros, J. M. Durão Barroso. Questionado sobre se os interesses portugueses estavam mais em causa na Bósnia ou Angola, respondeu sem hesitação alguma «na Europa e na União Europeia»⁵¹. Tornara-se claro para a diplomacia portuguesa que, apesar da importância das relações com o espaço de língua portuguesa, a consolidação da democracia e a resolução dos conflitos na Europa central e balcânica era essencial para o futuro da União Europeia, e logo para Portugal. Como primeiro sinal dessa convicção, Portugal mostrou-se disposto a ter, nas palavras do então ministro da Defesa, A. J. Figueiredo Lopes, «uma participação de solidariedade»⁵² na prevista operação de extracção da Forprona.

Foi o governo seguinte, do PS, que teve de decidir sobre a participação portuguesa na Ifor, e mais tarde na Sfor, para aplicação dos acordos de Dayton. Portugal enviou um batalhão da BAI (Brigada Aero-Transportada Independente), com 932 militares. Apesar de existirem sondagens contraditórias, esta decisão tinha apoio significativo dos portugueses⁵³. O apoio público à participação na Ifor manteve-se, com uma pequena flutuação, mesmo quando dois soldados portugueses morreram num acidente.

Ter-se optado por um contingente significativo e por uma unidade de combate e não de apoio demonstra a vontade de dar visibilidade à participação na Ifor. A decisão do governo foi justificada sobretudo pela necessidade de Portugal assumir plenamente a sua condição de membro da União Europeia e da Aliança Atlântica. Um acto de solidariedade para com os

⁴⁹ Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia (Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Março de 1996).

⁵⁰ Declarações de Ilda Figueiredo, deputada europeia que encabeçava a lista do PCP em 1999, citadas no *Público* de 25 de Abril de 1999.

⁵¹ Ver entrevista no *Público* de 9 de Janeiro de 1994.

⁵² A.J. Figueiredo Lopes, *Público*, 25 de Junho de 1995.

⁵³ Na sondagem mandada fazer pelo Ministério de Defesa, em 1995, 63,6% dos inquiridos afirmaram que Portugal deveria estar presente e só 18,3% se opuseram; os restantes não sabiam.

aliados, mas além disso, como salientaria o primeiro ministro, e «em primeiro lugar, em relação ao povo sacrificado da Bósnia». Portugal estava militarmente na Bósnia por assumir que as questões europeias lhe diziam directamente respeito, e porque tinha a pretensão de ter um papel activo na construção de uma Europa democrática e estável. Como afirmou o então ministro da Defesa, António Vitorino, pelo empenhamento na «construção política do espaço natural a que pertencemos – a Europa», apontando três razões para a intervenção: credibilidade, solidariedade e interesse nacional⁵⁴. A intervenção contou com o apoio claro do Presidente da República de então, Mário Soares, e do principal partido da oposição, o PSD. O CDS-PP, depois de ter mantido uma posição ambígua, acabou por apoiar o envio de tropas, salientando que o fazia porque estava comprovado que não prejudicava a presença militar em África. O PCP, que manteve em toda a crise jugoslava, até ao presente, uma posição de apoio a Belgrado, opôs-se à intervenção, considerando «que na Bósnia não se vai defender nada relacionado com o interesse português»⁵⁵.

A participação militar de Portugal na Bósnia representa um marco importante na «europeização» da política de defesa portuguesa. Esta intervenção, a primeira de forças armadas portuguesas em território europeu desde a Primeira Guerra Mundial, foi um sinal aparentemente inequívoco da opção e comprometimento europeu de Portugal, inclusive no domínio da segurança. No entanto, o Kosovo viria mitigar essa conclusão e revelar algum alheamento dos problemas da segurança europeia, designadamente balcânica, e mostrar que o perigo do nacionalismo radical (inclusive na sua forma de nacional-comunismo) se menoriza perante a defesa absoluta da soberania. Segundo uma das sondagens conhecidas, 63,7% dos portugueses era contra a intervenção em Abril⁵⁶ (51% em Junho segundo outra sondagem)⁵⁷. Esta posição é explicável em parte pela enorme divisão que a questão provocou entre as elites portuguesas.

A questão da defesa da legalidade internacional, condicionada pelo veto russo, confundia-se em muitos casos com a defesa da soberania sérvia sem nenhuma discussão sobre como impedir a deportação e o genocídio. Nalguns, poucos, por simpatia pela Sérvia, outros, por preocupação com a predominância excessiva dos Estados Unidos no sistema internacional do pós-guerra fria, e em muitos por reflexo soberanista e alheamento da Europa balcânica. É evidente que se deve diferenciar o europeísmo inconsequente de muitos do anti-americanismo anti-europeu de outros e do anti-americanismo pró-europeu de uns poucos que manifestaram o seu ponto de vista nas colunas dos jornais. As correntes pró-europeias de esquerda, notavelmente Mário Soares, consideraram que a intervenção aliada no Kosovo era «um precedente muito perigoso» e defenderam a necessidade de uma política europeia de defesa para que a Europa não continuasse subordinada à hegemonia americana. Para Eduardo Lourenço, a intervenção no Kosovo foi «o mais duro golpe que o sonho de uma Europa unida sofreu até hoje»⁵⁸.

O envolvimento no conflito do Kosovo, com uma componente militar diminuta, foi considerado por muitos dos que o apoiaram como o cumprimento das obrigações decorrentes de sermos membros da União Europeia e da Nato, um dever de «solidariedade», em contraste com a posição tomada na Bósnia de afirmação de que Portugal tinha um interesse vital na

⁵⁴ As orientações que presidiram à participação militar de Portugal na Bósnia estão explicitadas em António Vitorino, *Opcões de Política de Defesa Nacional* (Lisboa: MDN, Janeiro de 1998).

⁵⁵ João Amaral, *Expresso*, 25 de Novembro de 1995.

⁵⁶ Sondagem Universidade Católica, *Público*, 1 de Abril de 1999.

⁵⁷ IPSOS para o jornal francês *Libération, Diário de Notícias*, 2 de Junho de 1999.

⁵⁸ Eduardo Lourenço, «Suicidária Europa», *Público*, 28 de Março de 1999.

estabilidade dos Balcãs. Só excepcionalmente foi visto como um contributo para a segurança da União, logo para a nossa. No parlamento, no entanto, só o Partido Comunista Português assumiu claramente uma posição de condenação aberta da intervenção da Nato. O Presidente da República, o Governo e os partidos da oposição que apoiaram a participação portuguesa na operação aliada contra a Sérvia assumiram uma atitude discreta, com algumas excepções, que contrastou com o entusiasmo do debate público. A própria componente militar da participação portuguesa era discreta, três aviões F16, sem missões de ataque, com funções de patrulha e escolta.

Numa outra perspectiva, o debate «Angola ou Bósnia» reapareceu, em 1999, sob a fórmula «Kosovo, Angola ou Timor». Para o antigo primeiro ministro Cavaco Silva, Portugal deveria usar o argumento extra-europeu «para não envolver forças excessivas naqueles teatros de guerra (Balcãs) porque tem outras zonas de preocupação que se chamam Timor, por um lado, e África por outro»⁵⁹.

A corrente intervencionista em defesa dos direitos do homem foi claramente minoritária, quer do ponto de vista da opinião publicada, quer da opinião pública em geral. Os seus argumentos centraram-se na defesa dos valores europeus do princípio da ingerência humanitária e dos valores do associativismo, da democracia e dos direitos do homem contra o nacionalismo extremo⁶⁰.

De facto, se as reacções à crise do Kosovo revelaram que a corrente de pensamento pós-soberano, que defende o dever de ingerência em nome da supremacia absoluta dos direitos elementares dos cidadãos, não tem tantos adeptos quanto a «vaga de fundo» exigindo a intervenção militar em Timor deixaria supor, isso deveu-se em parte ao facto de a operação da Nato contra a Sérvia ser considerada pela esmagadora maioria dos intelectuais que se lhe opuseram um acto de pura subserviência aos ditames de Washington. Gerou-se assim um apoio adicional e a contra-corrente, por assim dizer, a uma defesa europeia autónoma e a uma voz europeia independente dentro da própria Nato.

Durante a campanha para o Parlamento Europeu, em 1999, Mário Soares defendeu o lançamento de um imposto europeu, inclusive na perspectiva da criação de um exército europeu. Apesar de esta posição não ter tido eco nos sectores dominantes do PS e do PSD, ela foi vista pela esquerda pró-europeia como uma forma de autonomizar a Europa em relação aos Estados Unidos. A lógica da política europeia de defesa, passava a ser não enfrentar os desafios específicos que se colocam à segurança da União, mas consolidar um polo de um mundo multipolar para contrariar a hegemonia americana.

Apesar das leituras diferentes da questão da Bósnia e do Kosovo, da política de defesa portuguesa passou a fazer parte a constatação de que, em consequência da sua pertença à União Europeia e à Nato, como escreve Nuno Severiano Teixeira, a fronteira de segurança não coincide com a fronteira geográfica e os interesses estratégicos de segurança de Portugal, permanecendo atlânticos, estão também Europa e no seu entorno meridional e por isso os Balcãs constituem área de interesse para Portugal⁶¹.

⁵⁹ *Público*, 10 de Abril de 1999.

⁶⁰ Ver Álvaro de Vasconcelos, Carlos Gaspar, Guilherme d’Oliveira Martins, Nuno Severiano Teixeira e Teresa de Sousa, «Em defesa dos valores europeus», *Público*, 5 de Maio de 1999.

⁶¹ Nuno Severiano Teixeira, «Das Campanhas de Guerra às Operações de Paz: as Intervenções Militares Portuguesas em Teatro Europeu», *Estratégia*, 14, 2º semestre de 1999.

A presidência portuguesa, a Europa da defesa e a CIG2000

Portugal, que desempenha a primeira presidência depois de instituído o novo figurino institucional da PESC (Alto Representante para a Política Externa e de Segurança que assume simultaneamente as funções de Secretário-Geral da UEO, Comissário para as Relações Externas com uma pasta mais alargada e *troika* remodelada) e de sancionada pelo Conselho Europeu de Helsínquia a criação de uma estrutura europeia de defesa num prazo relativamente curto, parece decidido a impulsivar durante a presidência a Europa da defesa, peça essencial da união política. A compatibilidade, afirmada e real, entre a estrutura de defesa europeia e a Nato é um factor duplamente importante para o empenhamento de Portugal, durante e depois da presidência, na construção defesa europeia. O factor Nato pesou decisivamente, aliás, no empenhamento militar de Portugal nas recentes crises europeias.

O governo parece ainda disposto a tirar todo o partido do facto de Portugal assumir simultaneamente com a presidência da União a presidência da UEO, e reconhece desde o início ao Senhor PESC/UEO um papel fundamental de federador do processo. As questões cujos princípios orientadores se prepara para, em articulação com Javier Solana, fazer constar do documento a apresentar ao Conselho Europeu da Feira, em finais de Junho, são essencialmente duas:

- a insistência no efeito de reforço mútuo entre a defesa europeia e a Nato, e as modalidades concretas do relacionamento entre a União Europeia e a Nato
- a garantia de que a estrutura de defesa europeia mantém o seu carácter aberto, em suma, a garantia de que todos podem participar e ninguém pode entravar.

Da maior para a menor facilidade de compatibilização do emaranhado institucional, há que considerar como articular a participação dos que estão dentro das duas organizações, Nato e União Europeia, como os que estão fora de uma ou de outra: os membros da União que não são membros da Nato por tradição de neutralidade, os membros da Nato não membros da União Europeia, e os três mais recentes membros da Nato que se preparam para aderir à União Europeia.

O governo não enjeita a possibilidade de propor a inclusão nos trabalhos da CIG2000, em função dos progressos realizados até ao Conselho Europeu da Feira, a discussão dos aspectos da reforma do Tratado que a construção da Europa da defesa torna mais urgentes. A institucionalização das reuniões dos ministros da Defesa da União Europeia é certamente uma das questões a considerar. Dependendo dos avanços entretanto realizados, poderá constatar-se que o debate em matéria de segurança e defesa evoluiu o suficiente para «permitir a junção dessa dimensão com a conferência intergovernamental». Este passo representaria, aos olhos do governo português, um bom resultado em termos de construção europeia.

Há também quem defende que para fazer avançar a política de defesa é necessário facilitar a cooperação reforçada neste domínio, designadamente retirando a exigência de que seja decidida por unanimidade. As *coalitions of the willing* são o quadro mais provável de futuras intervenções militares extra-Nato dos membros da União Europeia. No entanto a sua acção deve ser coerente com a política externa e de segurança comum e legitimada pela União: um tema importante para a CIG2000. Muitos são porém os que olham com suspeição para as cooperações reforçadas, que vêem como uma Europa com círculos excludentes e mesmo, de certa forma, um directório.

Que condições reúne a presidência portuguesa para impulsionar a Europa da defesa? Estatuto internacional, atlantismo insuspeito, motivação para a união política, vontade de influir no processo europeu, e o benefício de quem lança a primeira pedra, trunfos que se aliam ao desejo manifesto em conjugar esforços com o Alto Representante para a PESC. Paralelamente ao traçar dos mecanismos, confronta-se a presidência com o desafio de avançar no plano do concreto, sem subalternizar os aspectos operacionais da estrutura de defesa⁶². As declarações dos altos responsáveis portugueses indicam que a presidência está decidida a marcar um contributo significativo neste aspecto em que fundamentalmente se concentra o mandato de Helsínquia, ciente de que sem capacidade de defesa autónoma não pode haver política de defesa europeia com credibilidade e sem política e capacidade de decisão em matéria de defesa essa estrutura de nada servirá.

⁶² Ver a este propósito Maria do Rosário de Moraes Vaz, «Portugal e a Defesa Europeia», *O Mundo em Português*, Janeiro de 2000.

V UMA PRESIDÊNCIA DE IMPULSO

A presidência portuguesa da União Europeia tem condições para ser uma presidência de impulso.⁶³ Compete-lhe iniciar e dar um forte impulso à conferência intergovernamental, encetar negociações com os novos candidatos admitidos em Helsínquia, levar a cabo com sucesso o Conselho Europeu extraordinário de Lisboa sobre competitividade e emprego e concluir a definição da estratégia comum sobre o Mediterrâneo.

O debate essencial centrar-se-á em torno da conferência intergovernamental e do seu conteúdo: deve a CIG2000 cingir-se às sobras de Amsterdão (número de comissários, ponderação de votos e extensão da maioria qualificada) ou deverá ir mais além dos ajustamentos e enveredar verdadeiramente pela reforma institucional, avançando na democratização do processo europeu e na construção de uma política de defesa?

A tendência do governo parece ser a de se ater, na reforma institucional, às questões que ficaram por resolver em Amsterdão, com a preocupação de não atrasar o alargamento. Em vésperas, literalmente, do início do exercício da presidência, o ministro dos Negócios Estrangeiros considera o alargamento a primeira prioridade actual da União Europeia e logo, da presidência portuguesa⁶⁴. Jaime Gama vê ao mesmo tempo no *dossier* da defesa uma hipótese importante para o Conselho Europeu da Feira alargar os temas da conferência intergovernamental⁶⁵. No primeiro testemunho de um responsável directo português vindo a público já na vigência da presidência, no primeiro dia do ano, é aos excluídos do Luxemburgo que o secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Francisco Seixas da Costa, se dirige em primeiro lugar, sublinhando que a porta lhes teria sido aberta bem mais cedo se tivesse sido feita a vontade de Portugal de estabelecer aí o sistema de regata que em Helsínquia por fim se adoptou⁶⁶.

Para o primeiro ministro, o Conselho Extraordinário sobre o emprego e a inovação será o teste importante à sua capacidade para marcar o modelo da construção europeia numa área essencial para o futuro da Europa, não só no domínio da aceitação por parte dos cidadãos, como no seu peso internacional.

Se a reforma institucional se cingir de facto às sobras de Amsterdão, repetir-se-á a estratégia de protelamento da conferência intergovernamental de 1996. Ou seja, não fazer ondas, reformar o menos e o mais gradualmente possível para evitar o *remake* do pesadelo pós-Maastricht. O trauma do referendo na Dinamarca e em França continua a pesar sobre os governos europeus. A estratégia minimalista resultou em Portugal em pleno e o referendo que a pressão pública exigia em 1992 acabou por nunca se realizar, por temor de que a abstenção vencesse o sim previsível nas urnas.

A leitura que alguns em Portugal, no entanto, fazem do pós-Maastricht é exactamente a contrária. Consideram, a meu ver com razão, que querem mais democracia na União Europeia, que não querem que os governos continuem a legislar em matérias que cada vez

⁶³ Assim a caracterizou Jacques Vandamme na intervenção inicial da conferência sob o tema *Presidência Portuguesa – Reforma Institucional e Ação Externa da União Europeia* (XVII Conferência Internacional de Lisboa, IEEI/TEPSA, 11-12 de Novembro de 1999).

⁶⁴ Jaime Gama, entrevista a, *Expresso*, 30 de Dezembro de 1999.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Francisco Seixas da Costa, «Reunificar a Europa», *Diário de Notícias*, 1 de Janeiro de 2000.

mais afectam o quotidiano (nacional) dos cidadãos usando o método que caracteriza a diplomacia da negociação. A concretização do euro, a criação do Banco Central Europeu, o lançamento das bases de uma política de defesa europeia – sem que haja um verdadeiro controle democrático das instituições europeias, nomeadamente do Conselho e da Comissão, põe em perigo a prazo não só o próprio projecto europeu como a democracia que é apanágio da União Europeia.

Num aparente paradoxo, quanto mais a União Europeia avançar para a união política sem realizar avanços paralelos na democraticidade do seu funcionamento que sejam visíveis aos olhos dos cidadãos, mais se acentuará o défice democrático e mais cedo aparecerão as fissuras na solidariedade e na coesão em que cada vez mais terá de assentar.

O grande desafio que se coloca na próxima conferência intergovernamental não é reequilibrar as relações de poder entre os Estados membros mas sim lançar as bases de uma democracia supranacional. Aliás, só com progressos neste sentido estarão os cidadãos dispostos a aceitar alterações no actual equilíbrio relativo do peso dos Estados no Conselho. A própria conferência intergovernamental necessita, como tem sido apontado, de ser o mais transparente possível, envolvendo no debate o Parlamento Europeu, os parlamentos nacionais e as instituições da sociedade civil.

No domínio da defesa, há que esclarecer as condições em que a União deve ou não deve intervir militarmente. Há que levar a cabo o debate que a intervenção da Nato contra a Sérvia apenas encetou e o discurso revolucionário de Kofi Annan colocou em termos claros. Ou seja, como fazer para que seja simultaneamente legítimo, legal e eficaz intervir quando um Estado soberano viola gravemente ou falha clamorosamente na protecção dos direitos fundamentais dos seus cidadãos – e nesta categoria genérica se incluem, em esmagadora maioria, os conflitos actuais e os conflitos previsíveis no curto ou médio prazo.

A União Europeia, e em particular a sua presidência, não pode estar apenas atenta às expectativas dos países e dos cidadãos europeus. Há que tomar igualmente em conta as expectativas dos parceiros da União Europeia, evidentes neste caso sobretudo na América Latina – e no Mercosul em particular. O Mercosul espera sem dúvida que a presidência portuguesa imprima um ritmo mais vivo às negociações do acordo interregional com a União Europeia.

Para ter uma presidência de impulso, Portugal, que tem vindo a adoptar uma posição mais propositiva no quadro europeu, não deve assumir um perfil tímido em relação à temática da CIG2000 ou limitar-se a gerir uma agenda minimalista. Nalguns domínios, nomeadamente na defesa, Portugal está em condições de assumir uma posição de vanguarda. É preciso que o faça também em relação à reforma democrática da União. Só assim a União poderá ser uma autêntica comunidade de cidadãos, portadora de um modelo de carácter universal.

ANEXOS

CRONOLOGIA BREVE

Portugal e a União Europeia

1962	18 de Maio	Apresentação do pedido de associação de Portugal à CEE
1972	22 de Julho	Assinatura de um acordo de livre comércio entre Portugal e a CEE
1973	1 de Janeiro	Entrada em vigor dos Acordos Comerciais assinados entre Portugal e a CEE
1977	28 de Março	Apresentação do pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias
1978	17 de Outubro	Abertura formal das negociações da adesão de Portugal
1979	13 de Março	Entrada em vigor do SME
1985	12 de Junho	Assinatura da acta de adesão de Portugal às Comunidades Europeias
1986	1 de Janeiro	Adesão oficial de Portugal às Comunidades Europeias
1988	14 de Novembro	Adesão de Portugal à UEO
1990	1 de Julho	Entrada em vigor da 1ª fase da UEM
1991	25 de Junho	Portugal adere ao Acordo de Schengen
1992	1º Semestre	Presidência Portuguesa
	7 de Fevereiro	Assinatura do Tratado da União Europeia
	6 de Abril	Escudo entra no Mecanismo de Taxas de Câmbio do SME
1993	1 de Novembro	Entrada em vigor do Tratado da União Europeia
1994	1 de Janeiro	Início da 2ª fase da UEM
1997	2 de Outubro	Assinatura do Tratado de Amsterdão
1999	1 de Janeiro	Início da 3ª Fase da UEM, com a participação de Portugal
	1 de Maio	Entrada em vigor do Tratado de Amsterdão
2000	1º Semestre	Presidência Portuguesa