



II Debate Nacional sobre O Futuro da Europa

Debates Regionais

Faro ■ Viana do Castelo ■ Funchal ■ Beja ■ Santarém ■ Leiria ■ Viseu ■ Setúbal ■
Ponta Delgada ■ Aveiro

Novo contexto, dilemas por ponderar

A Europa está numa encruzilhada. No início do século XXI, depois de 50 anos de paz e integração política e económica, hoje verdadeiramente à escala continental, os europeus confrontam-se com várias questões difíceis mas essenciais para que a União Europeia possa continuar a ser uma resposta eficaz aos anseios das sociedades que a compõem.

A Comunidade Económica Europeia foi concebida como um projecto de reconciliação entre países que praticamente se tinham aniquilado em duas guerras mundiais, em menos de 30 anos. Pelos seus valores, era também a afirmação da democracia e do Estado de direito, por oposição ao «bloco de Leste», composto por países dominados por regimes autoritários sob a tutela da União Soviética. Nesse sentido, o projecto europeu foi originalmente um produto da Guerra Fria, cuja segurança (no sentido mais territorial do termo) era garantida pelos Estados Unidos, essencialmente no quadro da NATO. O crescimento económico permitiu à Europa atingir níveis de bem-estar sem precedentes e transformar-se no maior bloco económico do mundo. A sua influência internacional era mais o resultado do exemplo do seu modelo de integração multilateral, de procura de compromissos por vias pacíficas, do que de uma política externa de potência.

Este contexto alterou-se profundamente: a Guerra Fria acabou, os Estados Unidos possuem uma agenda internacional dominada por temas de segurança interna e que se apoia apenas esporadicamente nas organizações internacionais, e a globalização expôs a Europa como um aglomerado de sociedades envelhecidas e pouco preparadas para responder aos desafios de outros pontos do globo, onde se encontram economias e mercados mais dinâmicos e competitivos

Depois do maior alargamento da sua história, em 2004, que juntou num projecto único as duas metades da Europa separadas durante mais de quatro décadas, a Europa mergulha numa crise e num impasse para o qual não há ainda soluções. A entrada de dez novos membros, que tinha as condições para mostrar a vitalidade do projecto, acabou por ser mal aceite por uma parte significativa dos cidadãos, que viram na “nova Europa” uma ameaça ao seu bem-estar. Os chumbos da Constituição Europeia em dois países fundadores (França e Holanda) em 2005, revelam um óbvio afastamento dos cidadãos face à União, uma descrença no projecto europeu.

Perante o afastamento e apatia dos cidadãos, perante um contexto internacional tão diferente daquele em que foi concebido, qual o sentido actual do projecto europeu? Trata-se de uma questão muito genérica, mas que pode ser respondida olhando para certos aspectos específicos, aspectos esses que constituem os temas do *II Debate Nacional sobre o Futuro da Europa*. A análise de cada um desses temas levanta, por si, outras questões, que, na nossa opinião, devem ser discutidas por governantes e cidadãos, como forma de dar sentido ao projecto europeu num momento de crise.

Este texto está estruturado, pois, de acordo com três grandes problemáticas incontornáveis. Primeiro, a forma como a União se define (os seus valores e objectivos) e os instrumentos necessários para prosseguir esses objectivos (no fundo, o que fazer com a Constituição Europeia); segundo, o modelo económico e social e o valor da Europa face aos desafios da globalização; terceiro, as ambições da Europa, no que respeita às suas fronteiras e ao seu papel no mundo.

I. OS VALORES E OS INSTRUMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA: FUTURO DA CONSTITUIÇÃO

A. Os valores

Os valores que a União Europeia adoptou como princípios fundadores são comuns aos Estados membros. Enumerados no Tratado da União Europeia (TUE), os valores da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, constituem a base para a consolidação de uma sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não-discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade.

Mas, além dos princípios definidos no TUE, outros valores estão subjacentes (mesmo que não explicitamente) à actuação e aos documentos constitutivos da UE. No projecto de Constituição Europeia são já referidos o respeito pela dignidade humana, pela democracia, pela igualdade, pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias, o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza.

Mas mais significativo que a sua afirmação nos tratados constitutivos da UE, é o facto de estes valores corresponderem às percepções que os cidadãos europeus têm da União. Os Direitos do Homem, a Paz e a Democracia são, para os cidadãos europeus, os três valores que melhor caracterizam a União.

Assim, o projecto europeu tem vindo a ser construído sobre este conjunto de valores, dos quais se destacam:

■ ***A paz e boa vizinhança***

A actuação da UE tem-se pautado pela promoção da paz, não só no plano interno, como também nas suas relações com os países vizinhos. Nesse sentido, a Política Europeia de Vizinhança incide essencialmente na promoção da democracia, da liberdade, da prosperidade, da segurança e da estabilidade.

■ ***A democracia***

A democracia, sendo um dos valores fundamentais da UE, é entendida em duas vertentes diferentes. Por um lado, tem vindo a ser colocada, nas várias etapas da integração, a questão da legitimidade democrática das próprias instituições da UE. Com o objectivo de aproximar os cidadãos dos processos de tomada de decisão, os Tratados de Maastricht, de Amesterdão e de Nice iniciaram e ampliaram, progressivamente, o âmbito de aplicação do procedimento de co-decisão. Por outro lado, o respeito pela democracia é o principal pilar que sustenta a actuação da UE num mundo globalizado.

■ ***A diversidade***

A Europa, ao mesmo tempo que aprofunda a união política entre os seus membros, pretende manter-se um continente aberto à cultura, à aprendizagem e ao progresso social, mantendo vivas as identidades e histórias nacionais de cada um dos países membros. Embora não seja ainda completamente explícito nos documentos oficiais, o lema da Europa “unida na sua diversidade” não pode limitar-se ao respeito pela diferentes culturas e línguas dos seus membros. O aumento dos fluxos de imigração para a Europa impõe uma nova realidade, exigindo que a promoção

da diversidade se estenda às culturas dos migrantes que a UE tem vindo a acolher.

■ ***A solidariedade e a coesão***

A coesão económica e social entre os Estados membros constitui um dos valores fundacionais da UE, remontando ao Tratado de Roma. Estas relações de solidariedade constituem um factor essencial para a redução das diferenças estruturais entre as regiões da União. Concretiza-se através de diversas intervenções financeiras, nomeadamente as dos Fundos estruturais e do Fundo de Coesão.

O alargamento da União introduziu novos desequilíbrios entre as regiões que, além do processo de convergência real, exigem um reforço da política de coesão económica e social.

O projecto de Constituição Europeia prevê que se venha a acrescentar o objectivo de coesão territorial ao conceito da coesão económica e social.

■ ***A segurança.***

As várias transformações que se deram no sistema das relações internacionais nas últimas décadas – associadas ao fim da guerra fria, à unificação da Alemanha e ao colapso da ex-Jugoslávia – criaram novas ameaças e necessidades, que motivaram a criação de um instrumento como a Política Externa e de Segurança Comum. A política de segurança constitui agora o segundo pilar, intergovernamental, sendo que os seus objectivos se prendem com os valores acima referidos: a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, o reforço da democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito pelos direitos do Homem.

Questões:

Valores: Qual o significado actual destes valores? São aplicados de forma coerente? E que políticas da União traduzem melhor cada um dos valores? Mantêm eles a mesma relevância hoje em dia? Haverá outros valores que, actualmente, correspondam melhor aos anseios dos cidadãos?

As respostas ao referendo sobre o projecto de Constituição (tanto as positivas como as negativas) podem estar directamente relacionadas com a percepção que os cidadãos têm sobre os valores que melhor representam a Europa? (segundo o Eurobarómetro Especial sobre o Futuro da Europa, 39% dos franceses acha que a UE é acima de tudo um conjunto de instituições e 15% dos holandeses considera-a um desperdício de tempo e dinheiro. Contrariamente, 29% dos espanhóis associa a UE sobretudo a cooperação entre os Estados. No total, 22% dos europeus associa a UE a cooperação, unidade, igualdade, decisões e regras comuns, legislação).

Diversidade: Tendo em conta as tendências demográficas da Europa, a única forma de manter as sociedades europeias equilibradas e com capacidade de manter níveis elevados de crescimento económico será através da imigração. As políticas actuais de atracção de imigrantes são adequadas? E as práticas de integração dos imigrantes, estão na direcção certa? É certo que sem uma política activa de promoção da diversidade, o esforço de integração das populações migrantes vai ser muito difícil. O contexto da integração europeia facilita este esforço, promove a importância da diversidade?

B. O futuro da Constituição

Como surgiu a ideia de que a UE precisava de uma Constituição?

A ideia da adopção de uma Constituição Europeia surge na tentativa de dar resposta a três grandes desafios que se colocam aos países membros: aprofundar a dimensão política da União; reformar e simplificar as instituições para melhor gerir o alargamento para 25; reforçar a democracia enquanto valor fundamental da UE, tanto no plano interno como no das suas relações com o exterior.

Com o Tratado de Nice, ratificado no início de 2001, pretendia-se dar resposta a algumas destas preocupações, particularmente à da reforma institucional que viabilizaria a adesão dos países do Leste e do Sul da Europa. Mas o Tratado revela algumas insuficiências no que concerne à discussão sobre a direcção que a Europa deveria tomar. A posterior Declaração de Laeken vem colocar questões específicas sobre o futuro da UE, e convoca uma Convenção, constituída por parlamentares dos países membros, parlamentares europeus, representantes dos Estados e da Comissão, cujo objectivo seria discutir essas mesmas questões e assim preparar a Conferência Intergovernamental de 2004.

O projecto do Tratado Constitucional – produto dos trabalhos da Convenção – é avançado com o objectivo de assegurar que a Europa a 25 continuaria a funcionar de forma eficiente, transparente e democrática.

Quais as principais vantagens de ter uma Constituição Europeia?

O projecto constitucional introduz uma série de inovações importantes que parecem permitir dar uma resposta mais eficaz aos problemas institucionais que o Tratado de Nice não soube resolver. A grande mudança estrutural que o documento introduz consiste em eliminar os três pilares criados pelo TUE – Mercado Único; PESC; Justiça e Assuntos Internos – colocando-os todos sob a mesma matriz legal.

De entre as alterações propostas à estrutura e funcionamento institucionais da UE, destaca-se positivamente a tentativa de aprofundar o princípio da legitimidade democrática. Na proposta constitucional, o poder de co-decisão do Parlamento é alargado para 35 novas áreas, muito embora continue relativamente à margem das questões relacionadas com a PESC.

Aumentar o nível de legitimidade democrática dos processos de tomada de decisão pode ser uma das principais vantagens da Constituição, que pode clarificar, de forma inequívoca, quais os princípios, os fundamentos, os objectivos e a configuração institucional da União.

Neste sentido, é de notar que a Carta dos Direitos Fundamentais da União foi incluída no documento da Constituição, adquirindo assim força legal.

A III parte do documento constitucional reúne as principais estratégias de actuação da UE nas mais diversas áreas. Segundo alguns analistas, as políticas a seguir não são matéria de natureza constitucional, pelo que não deveriam integrar o documento. Poderá ter sido esta a questão fundamental que colocou dúvidas quanto à ratificação do Tratado?

O impasse constitucional

O projecto inicial previa que a 1 de Novembro de 2006 o Tratado, já ratificado por todos os Estados membros, entraria em vigor. No entanto, o processo de ratificação – assegurado em cada Estado membro por uma de duas vias: ratificação parlamentar ou ratificação através de referendo – paralisou. Embora a Constituição tenha sido ratificada por via parlamentar em 13 países, nos países em que o Tratado foi referendado apenas Espanha e o Luxemburgo votaram *Sim*.

O *Não* da França (54,67%) e da Holanda (61,6%), dois dos países fundadores da União, colocou em causa não só o documento sujeito a votação, mas também a própria necessidade de existência de uma Constituição Europeia.

O próprio Conselho Europeu de 16 e 17 de Junho de 2005 considerou que os países ainda em vias de ratificação do Tratado não poderiam fazê-lo dentro dos prazos inicialmente previstos, uma vez que os chumbos da França e Holanda vieram levantar dúvidas sérias sobre se a Constituição será o melhor instrumento para actuação futura da UE. Assim, decorre ainda um período de reflexão e debate sobre a matéria.

Mas há já vozes de descontentamento relativamente ao prolongamento do período de reflexão. É em grande medida consensual que o texto sujeito a votação, embora tenha sido ratificado em alguns dos Estados membros, deve ser abandonado e revisto. Esta é uma posição partilhada tanto por defensores como por detractores do projecto constitucional.

Que futuro para a Constituição?

Há vários cenários futuros que podem vir a concretizar-se. Uma Declaração anexa ao Tratado, assinada pelos 25 Estados membros, define que, se num prazo de dois anos a partir da assinatura do Tratado, quatro quintos dos países membros tiverem ratificado a Constituição e um ou mais Estados estiverem com dificuldades em fazê-lo, a decisão final pode ser remetida para o Conselho Europeu. Mas para que tal cenário se concretizasse seria necessário que pelo menos três dos oito países que ainda não completaram o processo de ratificação o fizessem.

Por outro lado, a maioria dos governantes e analistas começa a rejeitar a hipótese de a ratificação ser feita por via parlamentar, uma vez que a posição dos governos nacionais parece ser dissonante das percepções dos seus cidadãos.

Há várias propostas para a saída do impasse. Uma delas consiste em partir das partes I e II do Tratado Constitucional e fazer as alterações necessárias para que o texto seja novamente sujeito a votação por referendo. Mas esta solução poderá ser pouco satisfatória, já que parece bastante improvável que pequenas alterações ao documento consigam reverter os «*Não*» da França e da Holanda e ao mesmo tempo convencer os países, como o Reino Unido, a Polónia ou a República Checa que estão bastante reticentes em ratificar o Tratado.

Outras propostas consistem no abandono da ideia de Constituição, sendo que as reformas institucionais necessárias seriam asseguradas por acordos intergovernamentais e não com base num tratado. Outros analistas ainda sugerem que deve ser preparado um texto completamente novo, repetindo o processo iniciado em 2004. Nesta perspectiva, e a fim de garantir a legitimidade democrática, alguns líderes políticos consideram que a solução ideal seria (aquando das próximas eleições parlamentares) atribuir ao Parlamento Europeu poderes constituintes, para que fosse aquela instituição a avançar uma proposta de Constituição.

É provável que, para os cidadãos europeus, as dúvidas se centrem principalmente no texto apresentado. Os resultados do Eurobarómetro especial sobre o Futuro da Europa indicam que, a seguir a padrões de vida comparáveis e à introdução do euro em todos os países membros, a Constituição é apontada como o instrumento mais útil ao futuro da UE.

Da mesma forma, uma percentagem considerável de inquiridos (27%) julga que o estabelecimento de uma Constituição Europeia é fundamental para o reforço da cidadania europeia. O mais surpreendente é que as tendências de resposta são muito semelhantes nos países que rejeitaram em referendo a proposta de Constituição.

Espera-se que a presidência alemã, no primeiro semestre de 2007, venha introduzir algumas propostas para a resolução deste impasse e para que seja dada resposta a questões fundamentais.

Questões:

A Europa precisa verdadeiramente de uma Constituição? O que é que ela acrescenta aos tratados existentes? Será que uma União Europeia sem Constituição é um actor mais fraco?

II. MODELO ECONÓMICO E SOCIAL . A EUROPA PERANTE A GLOBALIZAÇÃO

A Europa no Mundo –de que forma a Europa se compara com outras regiões do mundo

Num mundo em que as fronteiras económicas e culturais se encontram cada vez mais diluídas e esbatidas, a União Europeia depara-se com um desafio absolutamente central: compreender o seu papel, a sua missão, o seu lugar no mundo. No fundo, perceber a sua identidade, para que possa actuar coerentemente na cena internacional. Muito discutido academicamente, o carácter de actor internacional da União Europeia envolve múltiplas variáveis e dimensões, que vão desde a económica à política, passando pela cooperação para o desenvolvimento, o combate à pobreza ou o comércio internacional. Se em muitos destes domínios se verifica uma actuação concertada, outros há em que a indefinição identitária europeia se manifesta e produz efeitos nefastos nos sentimentos dos seus cidadãos.

Muitos têm sido os acontecimentos que fazem a Europa virar-se para o espelho para tentar entender-se. E de cada vez que isso se verifica, constata-se que existem determinadas fragilidades indisfarçáveis, mas também um conjunto de princípios, materializados em acções políticas, que recentram a União Europeia no mundo e a colocam numa posição de liderança. Essas políticas visam actuar sobre os desafios económicos e sociais que a União enfrenta mas que, paralelamente, são também desafios para muitas outras regiões do globo. Questões como o modelo social, a reforma económica ou a boa utilização das novas tecnologias são alvo de preocupação e debate num elevado número de países. Uma actuação cuidada e decidida nestas matérias permite à União colocar-se em situação privilegiada para eficazmente enfrentar esses desafios, e, ao mesmo tempo, reforçar a sua posição na arena internacional

A Estratégia de Lisboa como plano de longo prazo de reforma da economia europeia

Uma visão estratégica de longo alcance permitiu à União Europeia lançar, no ano 2000, um plano destinado a redefinir a sua posição no Mundo, adaptando-se à nova conjuntura global. Tendo por base a ideia de que a competitividade, a inovação e o conhecimento são os mais importantes vectores a desenvolver, a Estratégia de Lisboa foi lançada no Conselho Europeu de Lisboa, em Março de 2000, com o propósito de combinar um alto nível de competitividade e crescimento sustentado com mais e melhor emprego. A única forma de se atingir estes objectivos seria incrementar uma transição para uma economia do conhecimento, redireccionando o investimento e o desenvolvimento económico para novas áreas, e dotando os trabalhadores de novas competências e conhecimentos. Numa altura em que vários outros países procuram fazer o mesmo, o que deveria fazer a diferença seria a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores, uma preocupação com a coesão social e ambiental e o respeito pela diversidade cultural.

Desde o seu lançamento, a Estratégia de Lisboa recolheu um grande apoio tanto por parte das instituições comunitárias como dos governos nacionais, que perceberam o alcance estratégico do plano e a imperatividade de mudança nestes sectores-chave.. Deste modo, tornou-se um importante tópico da agenda da União, materializando-se em novas medidas políticas no âmbito da investigação, inovação, sociedade da informação, emprego, educação, mercado único e ambiente, entre outros.

Ainda assim, a implementação da Estratégia de Lisboa deixou por abordar vários domínios importantes, ao mesmo tempo que se constatava que, nos diversos Estados membros, a adopção de medidas neste âmbito não se verificava ao mesmo ritmo. Para corrigir estas e outras insuficiências, teve lugar em 2005

um relançamento da Estratégia de Lisboa, por virtude do qual se clarificaram as prioridades e se concentraram os esforços de implementação da Estratégia em todos os Estados membros. Mas muito permanece ainda por fazer, nomeadamente no caso da principal inovação da “Estratégia de Lisboa 2” – os Programas Nacionais de Reformas (PNR) – que têm tido uma implementação muito desequilibrada e, na maioria dos casos, aquém dos alvos definidos, mostrando sinais de que a vontade política de os implementar não é inequívoca..

Breve Cronologia da Estratégia de Lisboa

1999	Preparação de uma nova Estratégia Europeia	2003	Desenvolvimento da concertação entre Agenda de Lisboa e Tratado Constitucional
2000	Definição da Estratégia de Lisboa	2004	Adaptação dos instrumentos financeiros Desenvolvimento da dimensão internacional
2001	Desenvolvimento sectorial da Estratégia de Lisboa	2005	Revisão intercalar da Estratégia de Lisboa Preparação dos Programas Nacionais de Reformas
2002	Implementação da Agenda de Lisboa, envolvendo os países que viriam a aderir a UE em 2004	2006	Implementação dos Programas Nacionais de Reformas Implementação do <i>Lisbon Community Programme</i>

A implementação da Estratégia de Lisboa – a dimensão nacional

Se, ao nível comunitário, é a Comissão que delinea as grandes linhas de actuação dos Estados membros e da União nestas matérias, a aplicação prática desses princípios fica, desde o relançamento da Estratégia, em 2005, sobretudo, nas mãos dos governos nacionais. No caso português, essa implementação passa, essencialmente, pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional, principal documento de enquadramento da política regional e de coesão e do financiamento comunitário para o período 2007-2013, que está, em grande medida, associado à concretização da Estratégia de Lisboa. Assim, e seguindo as Orientações Estratégicas Comunitárias, o QREN proporcionará recursos para o investimento público em sectores com elevado potencial de crescimento e em motores do crescimento e do emprego; o desenvolvimento de sinergias e complementaridades com as restantes políticas comunitárias; a mobilização adicional de recursos públicos e privados; o aumento da capacidade administrativa e, por fim, a promoção de uma abordagem integrada da coesão territorial que potencie os factores económicos.

Ainda no âmbito das acções que caíram na alçada do governo português, refira-se o apoio concedido às PME e ainda incentivos à especialização e formação dos trabalhadores.

Questões:

As políticas da União neste domínio respondem aos problemas económicos e sociais da Europa, sobretudo em matéria de crescimento económico e criação de emprego?

O modelo da Estratégia de Lisboa faz sentido fora do contexto europeu?

Tendo como base o conteúdo dos Planos Nacionais de Reforma, qual o equilíbrio entre as prioridades da competitividade, a preservação do modelo social europeu e a criação de empregos?

Como é que a tensão entre os três elementos tem sido gerida e pode ser gerida no futuro?

Em Portugal, as prioridades do Quadro de Referência Estratégica Nacional representam de facto uma viragem na aplicação dos fundos comunitários, para um novo modelo de desenvolvimento socio-económico?

III. A EUROPA NO MUNDO: FRONTEIRAS E POLÍTICA EXTERNA

A. O alargamento

As etapas do alargamento

- **O Primeiro Alargamento – 1973**

O primeiro alargamento ocorre em 1973 e acrescenta aos seis membros fundadores (a saber: França, Alemanha, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Itália) três novos Estados: a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido.

A adesão do Reino Unido às então Comunidades Europeias havia já sido recusada em 1962 e em 1967, de ambas as vezes por veto da França. Apenas a 1 de Janeiro de 1973 entra em vigor o Tratado de adesão deste país, juntamente com os da Dinamarca e da Irlanda. A Noruega (que fazia parte deste grupo de candidatos) vê o seu pedido de adesão frustrado pela vitória do “Não” em referendo nacional, à semelhança do que voltará a suceder por ocasião do quarto alargamento.

- **O Segundo Alargamento - 1981**

Já em 1961 havia sido estabelecida entre a Grécia e a Comunidade Económica e Europeia (CEE) uma associação de cariz económico, financeiro e de cooperação aduaneira, que teria propiciado uma rápida adesão, não fosse o período da ditadura dos coronéis entre 1967 e 1974. Assim, só em 1975 é que este país solicita oficialmente às Comunidades Europeias a sua adesão. Por fim, o Tratado de adesão é assinado em 1979, entrando em vigor dois anos mais tarde, em 1981.

- **O Terceiro Alargamento - 1986**

O terceiro alargamento teve também um longo período de negociações, neste caso de 7 anos. Em 1977, com um intervalo de três meses, Portugal e Espanha solicitam a adesão. Segue-se então um período de negociações que viria a prolongar-se até 1985, ano da assinatura do Tratado de adesão, que entraria em vigor a 1 de Janeiro de 1986.

- **O Quarto Alargamento - 1995**

A quarta fase de alargamentos ocorre na década de noventa, com os Tratados de adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia a entrarem em vigor a 1 de Janeiro de 1995. Este foi o processo de alargamento mais pacífico, apesar de se repetir na Noruega o “Não” à adesão, em referendo nacional. De resto, o processo foi facilitado pelo facto de estes quatro países serem já membros da EFTA e, após o Tratado do Porto, do Espaço Económico Europeu.

- **O Quinto Alargamento – 2004**

O quinto e mais recente alargamento (2004) foi o maior, mais complexo e mais ambicioso até à data, tendo permitido a adesão a um total de 10 países: Chipre, Malta, Hungria, Polónia, Eslováquia, Letónia, Estónia, Lituânia, República Checa e Eslovénia.

Este alargamento implicou um processo de vastas adaptações internas, não só para os países candidatos, mas também para a própria UE. Numa primeira fase, foram avaliados os níveis de compatibilidade de cada país com as regras e valores comunitários ao nível legislativo. A segunda fase consistiu nas negociações bilaterais, em que se estabeleceram, entre outras questões, os períodos de transição até à adesão plena, sendo então estabelecidas as “ajudas de pré-adesão” com o objectivo de auxiliar as reestruturações internas nos países candidatos.

Após este alargamento a Leste, como é muito vezes referido, o debate em torno desta temática tem influenciado cada vez mais os trabalhos da UE, especialmente com a perspectiva de uma Europa a Trinta

e com o crescente número de Estados a apresentar pedidos de adesão. Neste momento, no conjunto dos candidatos, existem quatro situações diferentes:

- I. A **Roménia** e a **Bulgária** que já concluíram as negociações de adesão em 2005 mas que viram a sua entrada adiada pela falta de algumas reformas essenciais. A sua adesão está prevista para 1 de Janeiro de 2007;
- II. A **Croácia** e a **Turquia**, que iniciaram negociações em Outubro de 2005 com vista à adesão;
- III. A **Macedónia**, que possui o estatuto de país candidato mas que ainda não iniciou negociações de adesão;
- IV. A **Albânia**, a **Bósnia-Herzegovina**, o **Montenegro** e a **Sérvia**, aos quais a União Europeia reconhece uma “vocação europeia” e que são, assim, potenciais candidatos à adesão.

A Política Europeia de Vizinhança (PEV)

Com o mais recente alargamento, a UE ficou mais próxima dos seus vizinhos da Europa Oriental. A 1 de Maio de 2004, Günter Verheugen, o Comissário para o alargamento e para a PEV, propôs a adopção de um documento estratégico com vista a estender os benefícios do alargamento – paz, estabilidade, prosperidade – aos países vizinhos da Europa alargada. Já em Março de 2003 havia sido apresentada a comunicação “A Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais” que foi aprovada pelo Conselho Europeu, em Outubro desse ano, lançando-se assim as bases e os princípios básicos para a PEV.

Os “países-alvo” da PEV são, no continente europeu, a Rússia, a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldávia. No zona do Mediterrâneo e Médio Oriente esses países são a Argélia, o Egipto, Israel, a Jordânia, o Líbano, a Líbia, Marrocos, a Síria, a Tunísia e a Autoridade Palestiniana. Além destes, a Estratégia Europeia de Segurança, adoptada em Dezembro de 2003, recomenda também a inclusão da Arménia, do Azerbaijão e da Geórgia.

Os valores comuns em torno dos quais se estabelece o compromisso da PEV são então os seguintes: respeito dos direitos humanos, incluindo das minorias; o Estado de direito; a boa governação; a promoção de relações de boa vizinhança e os princípios subjacentes à economia de mercado e ao desenvolvimento sustentável. Por forma a evitar que surjam novas linhas divisórias entre a UE alargada e estes vizinhos, o objectivo principal é a partilha dos benefícios do alargamento. Para tal, é-lhes concedida a possibilidade de participar em algumas actividades da UE, mediante a sua cooperação política, económica, cultural e especialmente em matéria de segurança.

Os planos de acção para a PEV prevêem os seguintes quadros essenciais: a) o diálogo político – luta contra o terrorismo, prevenção e resolução de conflitos e crises regionais; b) uma política de desenvolvimento económico e social – com perspectivas de participação no mercado interno europeu e outros programas da UE no domínio da educação, formação, investigação e inovação; c) o comércio – maior abertura, respeitando sempre os princípios da OMC e a convergência com as normas da UE; d) a justiça e os assuntos internos – numa estreita cooperação em questões de fronteiras, fluxos migratórios, criminalidade organizada, financeira e económica, entre outras.

Dilemas actuais

As questões que se colocam neste ponto são várias: até onde deverá ir o alargamento?; quais os critérios que devem determinar os limites geográficos da UE?; se a Turquia poderá vir a aderir, ainda que apenas dentro de dez anos (ou mais), o que impede os países da PEV de terem também perspectivas de adesão?

A capacidade de absorção da UE tem como mote a sua facilidade na integração de novos membros, continuando a funcionar tão perfeita e eficazmente como até então. O conceito que aqui se aplica é funcional e não geográfico. Daí que se hajam imposto novas soluções para o bom funcionamento das instituições europeias perante a perspectiva do quinto alargamento.

A continuidade da política de “portas abertas” continua a oferecer muitas vantagens para todas as partes. Desde logo, poderá induzir os países vizinhos a procurar a estabilidade, sendo que a UE só tem a lucrar com a segurança das relações com a sua vizinhança. Da experiência dos anteriores alargamentos, a UE

retirou já alguns dividendos: dá-se um aumento do mercado de mão-de-obra – mais escolha para o empregador, mas também para o empregado – e uma diminuição da influência do mercado paralelo, com os trabalhadores legais menos sujeitos a situações de exploração, pagando por sua vez os impostos e contribuições para a segurança social; nos novos Estados membros, são adoptadas as normas da UE em termos de saúde, segurança e higiene no trabalho, o que corresponde a uma melhoria das condições de trabalho e, simultaneamente, a uma concorrência mais leal entre as empresas europeias; os padrões sociais e o nível de vida tendem a harmonizar-se lentamente, mas com determinação, nos 25 mercados de trabalho. Quanto à deslocação das actividades das empresas, poderá questionar-se a sua motivação. Poderá não ser o alargamento, mas sim a concorrência internacional, a motivar este fenómeno, especialmente se considerarmos que o principal destino deste movimento não é a Europa Central mas sim a Ásia, onde as empresas conseguem ter acesso a mão-de-obra mais barata sem abdicar da inovação tecnológica.

Uma outra vantagem pode ser vista nas regras da UE em termos de cooperação judicial e policial, que poderão reforçar a eficácia da luta contra a criminalidade e o terrorismo. Neste aspecto, quanto maior for o número de Estados membros actuando em conjunto com os seus vizinhos, maior será a protecção dos cidadãos europeus. As áreas da segurança e da justiça são aquelas em que a acção da UE é mais eficaz do que a de cada Estado membro, agindo individualmente.

O cidadão comum pode, de resto, beneficiar dos alargamentos de muitas formas: usufrui, nomeadamente, de uma maior mobilidade dentro do espaço europeu, especialmente dentro do Espaço Schengen; pode aceder a melhores oportunidades para estudar no estrangeiro (por exemplo, através do programa *Erasmus* de intercâmbio de estudantes universitários); usufrui de vantagens e apoios estruturais caso pretenda dar início a uma actividade ou um negócio por conta própria.

Assim, e sendo a UE um projecto político, as suas fronteiras são também elas políticas, baseando-se em valores e não correspondendo a concepções físicas ou geográficas da Europa. Daí que a determinação dos seus limites e dos limites do alargamento não seja um processo automático, mas sim de observância de condições em que o cumprimento de valores predeterminados é essencial para a adesão dos novos países membros.

Nesta matéria, a questão actual mais delicada prende-se com a adesão da Turquia. Por que razão é dada a esse país a possibilidade da adesão? Na realidade, é vital para a UE uma Turquia estável, democrática e mais próspera, que adopte os seus valores e as suas políticas comuns. E para que este país possa ser integrado na União, terá que concluir um conjunto de reformas que levarão ao aparecimento de uma Turquia nos moldes de que a UE precisa.

A maior dificuldade que este processo de adesão enfrenta, além das pesadas reformas que estão já em curso na Turquia, é provavelmente a resistência dos europeus à entrada desse país. De acordo com o Eurobarómetro da Primavera de 2006, 55% dos cidadãos europeus vê o alargamento como algo positivo, enquanto 30% tem a posição contrária.

Quanto a próximos alargamentos, 63% dos inquiridos considera que poderão trazer mais problemas que vantagens, especialmente no que toca às condições de vida e aos mercados nacionais de trabalho. No geral, os desenvolvimentos no processo de adesão da Bulgária e da Roménia e o debate em torno da questão da Turquia têm influenciado a opinião pública europeia, não só no sentido em que esta parece interessar-se mais e conhecer melhor a temática, mas também no sentido em que parece cada vez menos favorável à continuidade dos alargamentos, especialmente comparando os resultados deste Eurobarómetro com o do Outono de 2005.

B. A política externa

Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)

A PESC é o segundo pilar da UE. Foi instituída pelo Título V do Tratado da União Europeia e veio substituir a Cooperação Política Europeia. O seu objectivo base é a definição de uma política externa comum através de instrumentos jurídicos próprios.

No actual projecto de Constituição Europeia prevêem-se algumas alterações no domínio da PESC. Após a sua ratificação, os instrumentos legislativos deixariam de fazer parte das competências da PESC, mas as acções de cooperação poderiam ser executadas em qualquer uma das suas áreas e não apenas para efeitos de acção comum ou de adopção de posições comuns.

Perante o aparecimento de vários focos de instabilidade na sua vizinhança próxima (sobretudo nos Balcãs) e o reposicionamento dos EUA no que toca à defesa da Europa, e sob impulso inglês e francês, surge a necessidade de desenvolver uma política comum de segurança e defesa. Assim, no âmbito da PESC, a partir de 1999, foi sendo criada e desenvolvida a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), prevendo-se a posterior criação de uma estrutura de apoio à mesma. Em Dezembro de 2003, foi adoptada a estratégia de segurança e defesa europeia, um documento intitulado “Uma Europa Segura nem Mundo Melhor”, na vigência da qual os domínios de acção prioritários seriam a luta contra o terrorismo, uma estratégia para o Médio Oriente e uma política abrangente para os Balcãs. As tarefas definidas pela UE para uma capacidade de intervenção credível nessas áreas relacionam-se com as missões humanitárias e de salvamento, a instauração ou a manutenção da paz e a gestão de crises, para as quais é criado um corpo militar de intervenção rápida.

As primeiras missões da PESD, levadas a cabo em 2003, foram especialmente marcantes, tanto pelo facto de se terem debruçado sobre a ex-Jugoslávia, (uma área muito próxima da UE, não só em termos geográficos), como por se terem alastrado até ao continente africano, demonstrando assim uma importante capacidade de intervenção por parte da UE.

Estes dois instrumentos da UE têm contribuído largamente para o reforço do seu papel e da sua imagem enquanto actor internacional, qualidade esta reforçada pela sua força enquanto potência económica e comercial.

Os maiores entraves ao seu perfeito desenvolvimento vêm, contudo, de dentro da própria UE, e resultam do facto de os governos dos Estados membros temerem mudanças nas suas políticas bilaterais ou multilaterais nacionais em nome da cooperação europeia. O melhor exemplo destas dificuldades foi a questão do Iraque, em 2003, que provocou fortes divisões entre os Estados membros.

As disposições do projecto de Constituição Europeia

Uma das novidades no âmbito da política externa da UE trazidas pelo projecto de Constituição Europeia é a criação de um Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) para a UE. A pessoa que assuma esse cargo será responsável pela acção externa da UE, tornando-se efectivamente a voz da PESC.

Na pessoa do MNE reunir-se-iam as funções até agora atribuídas ao Alto Representante para a PESC e ao Comissário para as Relações Externas. Pretende-se assim acrescentar eficácia e coerência à política externa, através de um melhor uso de todos os instrumentos entretanto criados. O MNE seria simultaneamente mandatário do Conselho para a PESC e um dos vice-presidentes da Comissão.

As suas competências específicas seriam:

- a. A representação da UE em assuntos de relevância para a PESC;
- b. A condução do diálogo político e a defesa da posição da UE no seio das organizações e conferências internacionais;
- c. A coordenação das acções dos Estados membros nas instâncias internacionais;
- d. O exercício da sua autoridade sobre os representantes especiais da UE, nomeados e mandatados pelo Conselho de Ministros para as várias questões específicas;

Isto significa que, sempre que a UE tivesse alguma posição relevante sobre um tema internacional, o MNE seria convidado, a pedido dos Estados membros, a partilhar essa posição no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A representação externa da UE seria, no entanto, assegurada paralelamente pelo Presidente do Conselho Europeu que, além da preparação e presidência dos Conselhos Europeus, teria a seu cargo a representação externa das posições da UE, sem prejuízo das funções do MNE. A divisão das tarefas entre as duas figuras

não é explícita no projecto de Constituição, prevendo-se que a prática institucional determine os termos dessa divisão.

De acordo com o Eurobarómetro Especial publicado em Maio de 2006, existe um desejo por parte dos cidadãos europeus de um maior envolvimento da UE em todas as suas áreas de acção. No entanto, aquelas em que estes gostariam de ver uma maior intervenção são precisamente as que se relacionam com as relações e a política externas: 80% dos inquiridos consideram que a UE deveria ser mais interventiva no que toca à luta contra o terrorismo; 77% consideram que a promoção de democracia e da paz mundial também necessita de um maior envolvimento; e 75% apontam para a acção na luta contra o crime organizado.

Mesmo na presença destes dados, todavia, levanta-se um grande conjunto de questões, que se interligam com os problemas de identidade acima referidos: qual será o verdadeiro papel da UE no mundo, e qual o sentido da sua acção externa: desenvolver o seu carácter de potência civil ao serviço de determinados valores ou tornar-se uma potência cada vez mais militar? Que conclusões se podem tirar das missões PESD?

O impasse criado na UE pelos referendos francês e holandês, fazendo emergir incertezas e desconfianças que se encontravam submersas, parece ter originado um período de reflexão mais lato do que havia sido previsto. Este momento poderia ter tido a virtude de fazer brotar o debate e de trazer para as agendas nacionais os temas europeus, mas tal parece não se estar a confirmar em pleno. Um ano e meio volvido, são ainda muitas as dúvidas relativas ao desfecho que esta fase menos boa do processo de integração pode vir a ter.

Questões:

O que é específico da acção externa europeia?

A dimensão militar da política externa europeia significa que a UE é hoje em dia um tipo diferente de actor internacional?

Onde se nota mais a ausência da Europa em matéria de política externa?

Que valores devem ser promovidos pela Europa nas suas relações externas?