Augusto Rogério Leitão[1]

A crise existencial da União Europeia entre revisões, alargamentos, fronteiras e o futuro

1. Ouvimos frequentemente membros da Comissão dizer-nos que «a Europa é o mercado mais aberto do mundo; ainda mais aberto do que o mercado dos Estados Unidos»[2]. Por outro lado, mais recentemente, ouvimos também alguns dirigentes políticos sussurrar-nos que «os alargamentos modificaram profundamente a própria natureza do projecto europeu», embora quase todos os governos «pareçam acreditar que prosseguimos a mesma construção europeia»[3]. Enfim, outros vão constatando que a Europa não consegue definir-se porque, antes de tudo, «não tem uma visão geo-

---

[1] Professor da Licenciatura/Mestrado em Relações Internacionais da Universidade de Coimbra (FEUC) e titular da Cátedra Jean Monnet «A Europa no mundo».

[2] Cf., por exemplo, Peter Mandelson, *Le Figaro*, 26 de Setembro de 2005.

[3] Catherine Colonna, *Le Monde*, 26 de Março de 2007.

política dela própria enquanto actor internacional»[1]; ou então, que «a Europa precisa de uma nova narrativa» a fim de conhecermos «o lugar de onde viemos» e de construirmos «uma visão do lugar para onde queremos ir»[2]. Concluindo, podemos, pois, afirmar que a União Europeia vive actualmente uma gravíssima *crise existencial*.

2. A primeira *crise existencial* da integração europeia teve lugar entre 1979 e meados de 1985, e não, como muitos pretendem, entre 1965 e 1966, na altura da crise da «cadeira vazia», uma vez que, apesar da paralisia político-institucional decidida pela França de de Gaulle, a «bicicleta continuou a rolar» e a CEE, nomeadamente, afirmou-se como actor relevante nas negociações multilaterais do Kennedy Round e adoptou a sua Pauta Aduaneira Comum antes do prazo estabelecido no Tratado.

Quando, em Dezembro de 1969, na Cimeira de Haia, se aprova o primeiro alargamento das Comunidades e se adopta como política «compensadora» a dinâmica do aprofundamento, a CEE vivia ainda os seus «anos gloriosos».

Será, depois, entre 1979 e meados de 1985, que as Comunidades, especialmente a CEE, viverão uma crise existencial ou «de sentido», reforçada pela chantagem orçamental de Margaret Thatcher a exigir *I want my money back*. Crise essa que assentava, por um lado, na incapacidade da economia europeia responder aos desafios concorrenciais das novas tecnologias no âmbito de uma nova dinâmica da glo-

---

[1] Philippe Moreau Defarges, *Où va l'Europe?*, Paris: Eyrolles, 2006, p. 137.

[2] Timothy Garton Ash, *Público*, 11 de Março de 2007.

balização económico-financeira e, por outro, na obrigação de aceitar os pedidos de adesão da Grécia, Portugal e Espanha, países saídos de ditaduras e economicamente pouco desenvolvidos.

Sem entrarmos aqui em pormenores e no relato das tentativas e peripécias visando a resolução desta crise existencial, o certo é que o projecto que a Comissão vinha desenvolvendo desde 1981, numa perspectiva económica neoliberal, de «desregulamentar» o Mercado Comum através da «harmonização das regulamentações nacionais», com vista a estabelecer um «mercado interno ou único», acabou por facilitar, em meados de 1985, já com Jacques Delors na Presidência da Comissão, um consenso entre os dez Estados-membros, acompanhados por Portugal e Espanha, só formalmente membros das Comunidades a partir de Janeiro de 1986.

Com isto queremos realçar que a gestão dos terceiro e quarto alargamentos a países do Sul da Europa assentou numa dinâmica de aprofundamento da integração económica, sustentada pela radical liberalização dos factores de produção, em particular dos capitais, e que, de facto, permitiu rapidamente, muito antes da etapa final prevista para Dezembro de 1992, um relançamento das economias europeias mais desenvolvidas, tendo os grandes grupos económico-financeiros europeus logrado integrar-se na concorrência internacional, até aí dominada pelo Japão e pelos Estados Unidos.

Contudo, a *dimensão de heterogeneidade e de diferenciação* que tais alargamentos introduziram no «espaço económico europeu» foi compensada — além dos acordos e das medidas derrogatórias e de transição consagrados nos tratados de adesão — pelas políticas de coesão e pela acção dos fundos estruturais que exigiram, como é sabido, um es-

força financeiro considerável da parte dos Estados-membros mais ricos, só possível dado o tal relançamento da economia europeia na primeira fase da actual globalização financeira.

3. Mas o mundo começava a dar sinais de mudança, com Gorbatchev na liderança da URSS anunciando reformas económicas (*glasnost*) e políticas (*perestroika*) do regime comunista e assinando um acordo com o presidente Reagan, em finais de Dezembro de 1987, que pôs fim à «crise dos euromísseis» de 1983. E a Europa das Comunidades, e em particular o eixo franco-alemão, isto é, a dupla Mitterrand-Kohl, começa a preocupar-se com «o futuro da defesa da Europa Ocidental» e, simultaneamente, com o papel político que as Comunidades terão ou deverão desempenhar num futuro próximo.

Assim, no que diz respeito à defesa, assistiremos ao «renascimento» da UEO e à afirmação de uma «identidade europeia em matéria de defesa» (IESD) com a Declaração de Haia, de Outubro de 1987, do Conselho de Ministros da UEO; assistiremos, também, ao desenvolvimento de cooperações militares entre europeus, logo com a criação da Brigada franco-alemã em 1987, seguindo-se depois o Eurocorpo, a Eurofor, a Euromarfor...«*de multiples coopérations militaires, mais jamais dans le cadre des Communautés/Union européenne, comme si l'on essayait de bricoler à la base une dynamique interdite au sommet*»[1].

Já quanto ao futuro das Comunidades Europeias, antes mesmo da queda do muro de Berlim, o Conselho Europeu de

[1] Dominique David, «Europe espace ou Europe puissance?» in *L'Europe en perspective*, Cahiers français n.º 298, Paris: La documentation française, 2000, p.75

Madrid, de Junho de 1989, decide avançar com o projecto de transformar o mercado interno numa União Económica e Monetária. Pretende-se, deste modo, configurar um actor-potência, económica e monetariamente forte, com vocação regional, e mesmo mundial, de modo a poder enfrentar os novos desafios que se anunciavam.

Mas a precipitação dos acontecimentos, a partir dos finais de 1989, na Europa Central e de Leste, e a mais que provável implosão da URSS, obrigarão os dirigentes europeus, em especial Mitterrand e Kohl, a pensar que esses desafios eram, antes de tudo, de natureza política e que exigiam da Europa Ocidental um empenho e uma participação eficaz, desde logo na reorganização desta «nova Europa alargada». E, de facto, os novos Estados libertos do jugo do império soviético começarão imediatamente por reivindicar a adesão à NATO e às Comunidades Europeias.

Uma vez encontrada a base consensual para a reunificação da Alemanha, seremos, então, confrontados, de forma clara, com a primeira grande «ruptura epistemológica» da integração/construção europeia: tornou-se necessário configurar o actor económico e monetário enquanto «espaço estratégico e geopolítico», permitindo, assim, a criação e a afirmação de um novo «personagem político» regional, mas também com vocação mundial.

A carta de Mitterrand e Kohl, de 6 de Dezembro de 1990, endereçada aos seus parceiros do Conselho Europeu, propunha os aprofundamentos a serem realizados e as dimensões a serem criadas, com vista a conferir uma nova dimensão política à integração/construção europeia, nomeadamente: a União Económica e Monetária e a extensão das competências da Comunidade Europeia; a ampliação da regra da maioria qualificada e o reforço dos poderes do Parlamento

Europeu; a cidadania europeia; uma política externa comum; uma política de segurança e defesa comum, etc.

A partir do Conselho Europeu de Roma, de 15 de Dezembro de 1990, iniciar-se-ão os trabalhos das duas Conferências Intergovernamentais (a CIG do primeiro pilar e a CIG dos segundo e terceiro pilares) que, numa perspectiva de «refundação», elaboram o Tratado da União Europeia, vulgarmente dito de Maastricht porque assinado nessa cidade pelos Doze, a 7 de Fevereiro de 1992, o qual configura, efectivamente, um «esboço de potência», pelo menos de forma retórica, para um novo actor («personagem») designado União Europeia.

Contudo, o projecto de Mitterrand e de Kohl acabou por ser fortemente adulterado, em razão das divergências existentes entre os Governos dos Estados-membros, muito especialmente por parte do Reino Unido, acerca do «sentido» de tal projecto, e o próprio texto do Tratado não conseguiu ocultar tais divergências, e os consequentes compromissos toscos alcançados, apesar da sua semântica aparentemente consensual.

Teremos assim uma nova personagem ou actor político — a União Europeia —, resultante da integração económica da Europa Ocidental realizada durante o período da Guerra Fria, configurado de forma pouco elaborada, contraditória e inacabada, que logo revelará as suas insuficiências e fragilidades, mesmo antes da entrada em vigor do Tratado de Maastricht.

É neste contexto temporal e político que tem início a chamada «crise de identidade» da União Europeia, ou melhor, diremos nós, crise de projecto e de sentido que se prolongará até aos nossos dias.

4. Kohl e Mitterrand tinham plena consciência do papel que a Europa Ocidental teria de (e deveria) desempenhar na re-

construção económica e política dos novos Estados da Europa Central e Oriental (os PECO) e na reorganização desta nova «Europa alargada» do Atlântico até aos Urais. Mas tal missão exigia um reforço importante do poder económico e político da integração/construção europeia, isto é, a sua «refundação» num real e eficaz actor político. Havia, pois, que reforçar e reconfigurar esta Europa Ocidental, fruto, em larga medida, da divisão da Europa determinada pela Guerra Fria, tendo em vista, muito especialmente, a sua capacidade de «assimilação» dos novos Estados europeus de Leste.

Daí que o presidente François Mitterrand tenha formulado uma proposta, logo em finais de Dezembro de 1989, também muito dirigida aos PECO, de constituição de uma espécie de «confederação» a ser instituída entre as Comunidades/União Europeia e esses «novos» países: um espaço económico, tendo como objectivo estratégico permitir a tais países integrar, a médio prazo, as suas economias no mercado interno comunitário, e um espaço político de cooperação, prevendo-se a possibilidade de cooperações aprofundadas em certos domínios.

Tal projecto deveria, pois, facilitar e ajudar a reconstrução económica e a estabilização política desses países, gerindo assim a diferença e a heterogeneidade sem suscitar a médio/longo prazo a questão da adesão ao círculo nuclear deste espaço, ao mesmo tempo que permitiria a esse núcleo central — Comunidades/União Europeia — reforçar-se enquanto UEM e afirmar-se como actor político[1].

---

[1] Esta ideia de dois ou mais círculos tem hoje uma grande actualidade e é, no fundo, a ideia estruturante da «nova» Política de Vizinhança.

Contudo, tal proposta foi mal preparada, e quase nada trabalhada ao nível diplomático, e daí que tenha sido quase ignorada pelos outros Estados-membros e até objecto de certa hostilidade por parte de alguns países da Europa Central.

Quanto à Alemanha de Kohl, apesar de ter mantido um empenhamento forte e de inspiração federalista nas CIG que elaboraram o Tratado de Maastricht, centrar-se-á depois nas questões da sua reunificação e na «redefinição» do seu Estado e da sua política externa. Assim, a partir dos finais de 1992, as relações franco/alemãs vão conhecer transformações e «nada será como dantes».

Helmut Kohl, enquanto dirigente desta «nova» potência regional, começou a impor as suas regras, por vezes de modo unilateral, parecendo até, em certos contextos, que o centro de gravidade da Europa se estava a transferir para Berlim, como no momento em que a Alemanha reconhece, em 1991, a Eslovénia e a Croácia, sem consultar os seus parceiros europeus, já num contexto de crise grave dos Balcãs.

Crise grave nos Balcãs que confrontará as Comunidades/União Europeia com as suas fraquezas e incapacidades relativamente à sua segurança e defesa, ao não conseguir resolver estes novos conflitos no seu espaço fronteiriço, e que acabará por ofuscar a visibilidade de certas manifestações deste «processo de libertação» da «nova Alemanha» relativamente à tutela político-diplomática *amicale* da França.

Deste modo, o eixo franco-alemão deixa pois de funcionar, mas também porque com Mitterrand doente e com uma coabitação a gerir com Balladur como primeiro-ministro, a França deixa de ter uma «política europeia» com um mínimo de coerência estratégica.

Por outro lado, o Reino Unido, a partir dos inícios de 1991, passa a defender o alargamento, assente na ideia de

que quanto mais extenso for o mercado interno melhor é para a economia europeia, e a Alemanha, pressionada pela *Mittelleuropa*, também adoptará a mesma posição, sustentando, por seu lado, que se trata da única via que permitirá a estabilização política e económica dos PECO.

Assim, a partir dos finais de 1991, *o alargamento aos PECO transforma-se na prioridade das prioridades políticas da acção externa das Comunidades/União Europeia*[1].

5. Em Junho de 1993, ainda o Tratado da União Europeia não tinha entrado em vigor, o Conselho Europeu de Copenhaga decidia que «os países da Europa Central e Oriental, se desejarem, poderão tornar-se membros da União Europeia» desde que tenham: «instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem, o respeito das minorias e a sua protecção»; «uma economia de mercado em funcionamento e capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União» e, ainda, «capacidade para assumir as suas obrigações, incluindo a adesão aos objectivos da união política, económica e monetária».

Estes são os chamados «critérios de Copenhaga» que devem ser lidos com um quarto critério, aplicável à União Europeia, segundo o qual «a capacidade da União para assimilar (*absorption*, em inglês) novos membros mantendo con-

[1] Acelerando-se simultaneamente os processos de adesão dos Estados candidatos da EFTA. Assim, o Conselho Europeu de Lisboa, de Junho de 1992 estabelece as condições do 5º alargamento, que terá lugar em 1 de Janeiro de 1995, sem nenhumas dificuldades, com a admissão da Áustria, da Suécia e da Finlândia.

tudo a dinâmica da integração europeia, constitui igualmente um elemento importante que corresponde, aliás, ao interesse geral, tanto da União, como dos países candidatos»[1].

Por outro lado, o próprio Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, previa a obrigação de uma revisão dos tratados a realizar em 1996 e que na agenda dessa CIG deveriam constar, entre outras questões, «as reformas necessárias tendo em vista os futuros alargamentos».

No entanto, o Governo alemão tenta ainda, por via indirecta, relançar o debate acerca da configuração do actor União Europeia e da gestão dos alargamentos futuros.

Em Setembro de 1994, durante uma presidência alemã da União, Schäuble e Lamers, dirigentes da CDU/CSU, apresentam um plano visando, por um lado, o aperfeiçoamento do desenho («esboço») político da União gizado no Tratado de Maastricht e, por outro, uma melhor gestão da diferenciação e da heterogeneidade que os alargamentos necessariamente introduziriam no seio da União. Resumidamente, estes dirigentes alemães propõem, com vista «a manter a dinâmica da integração europeia», que os seis Estados-membros fundadores, que participam em todas as políticas comuns, quer dentro, quer ao lado da União (Schengen), constituam um «núcleo europeu» (*Kerneuropa*) no seio da União através de um «acordo quase constitucional» fundado nos «princípios do Estado federal e do princípio da subsidia-

[1] Este último critério, que esteve adormecido durante mais de uma década, ressurgiu agora no âmbito do discurso político sobre a actual crise da União acerca dos futuros alargamentos, da Política de Vizinhança e das fronteiras.

riedade». Tal núcleo funcionaria como uma *avant-garde* da integração política europeia, aberta contudo à adesão dos outros parceiros.

Podemos, e devemos, constatar agora que a partir de 1994, uma vez decidido que a «assimilação» dos PECO se faria pela via da sua integração na União, a problemática do «aperfeiçoamento do esboço político da União» tenderá a centrar-se na constituição de «centros de gravidade» ou «grupos de *avant-garde*».

Ao plano Schäuble/Lamers, o primeiro-ministro Edouard Balladur contrapôs um outro plano assente num modelo de «três círculos concêntricos», no âmbito do qual a diferenciação e a heterogeneidade deveria ser gerida fora da União, isto é, os PECO não deveriam aderir nos próximos tempos[1].

Por seu lado, John Major defenderá uma «Europa mais flexível» que permita a cada Estado decidir livremente, em função dos seus interesses nacionais, as políticas em que quer participar, isto é, uma Europa *à la carte*. Uma dimensão de «geometria variável» iniciada, aliás, pelo Reino Unido nas negociações do Tratado de Maastricht com os seus *opting-out* em relação à União Monetária e ao Protocolo Social, *praxis* essa seguida depois noutras situações no curso da integração europeia e que tende actualmente a generalizar-se.

Não haverá, pois, consenso, nem quanto ao aperfeiçoamento do «esboço de potência» da personagem União Europeia, nem quanto ao modo de gerir a diferenciação e a heterogeneidade que os próximos alargamentos necessaria-

[1] Uma proposta inspirada na «confederação» de F. Mitterrand que Edouard Balladur actualizará e desenvolverá no seu livro, de uma grande actualidade, *L'Europe Autrement*, Paris: Ed. Fayard, 2006.

mente iriam introduzir na integração/construção europeia. E o Conselho Europeu de Essen, de Dezembro de 1994, ainda sob a presidência alemã, adopta a «estratégia de pré-adesão» visando preparar os PECO para a integração progressiva do «acervo comunitário». Opta-se, assim, pelo método clássico dos alargamentos assente na aceitação (imposição) integral do «acervo»[1].

Esta problemática — alargamentos e definição política da União Europeia — ficará em suspenso durante mais ou menos cinco anos, embora seja certo que a questão da gestão da diferenciação e da heterogeneidade esteve presente nas discussões e negociações das CIG do Tratado de Amsterdão (1997) e do Tratado de Nice (2000), tendo mesmo daí resultado a adopção das «cooperações reforçadas», como instrumento de flexibilidade e como «chave do sucesso do futuro» (*dixit* Seixas da Costa), que até hoje, sublinhe-se, ainda não foram utilizadas.

Contudo, ainda antes do Conselho Europeu de Nice, de Dezembro de 2000, que finalmente aprovou as reformas po-

---

[1] No seguimento de tal decisão, o Conselho Europeu de Madrid, de Dezembro de 1995, solicita à Comissão um relatório de natureza estratégica relativamente aos desafios que os futuros alargamentos colocarão à UE. O que dará origem à «Agenda 2000» aprovada pelo Conselho Europeu de Berlim, de Março de 1999 e que assenta nas premissas seguintes: era necessário proceder, por um lado, a reformas político-institucionais da União e, por outro, reformar certas políticas comuns e estruturais, sem as quais, segundo a Comissão, a União não conseguiria acolher e assimilar os doze países candidatos. Além disso, os Chefes de Estado e de Governo, nesse mesmo Conselho Europeu, não deixarão de reafirmar que «*o alargamento continua a ser a prioridade histórica para a União Europeia*» (itálico nosso).

lítico-institucionais exigidas pelos alargamentos anteriormente decididos, e ainda hoje em vigor, já num discurso em Maio de 2000, Joschka Fischer, ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, retomava a questão da gestão dos alargamentos e da definição política da União Europeia. Inspirado na proposta de Schäuble e de Lamers, e em estudos prospectivos realizados posteriormente no âmbito da cooperação franco-alemã, defenderá que as «cooperações reforçadas» deveriam permitir aos Estados-membros mais avançados e mais empenhados na integração política, constituir uma espécie de «centro de gravidade», criando-se, assim, as condições para estes celebrarem entre eles um «tratado constitucional» consagrando e instituindo o «núcleo político integrado» da União Europeia.

O discurso de Fischer, apesar de algo confuso, acabará por desencadear uma série de intervenções acerca do futuro da Europa por parte de variadíssimos dirigentes europeus, entre os quais Jacques Chirac, Schröder («grupo pioneiro»), Blair («A Europa flexível e intergovernamental»), Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt, Delors, («*avant-garde*»), Jospin, Guterres («modelo social europeu e regulação da globalização»), etc.

Porquê de novo esta necessidade (isto é, preocupação) de repensar uma nova arquitectura para a Europa do pós-Guerra Fria? Ou melhor, porquê esta exigência de completar ou de refazer o esboço arquitectónico do actor União Europeia consagrado no Tratado de Maastricht? Tal problemática tem directamente que ver, por um lado, com a recomposição e estabilização do continente europeu que necessariamente suscita a questão da diferenciação e da sua gestão e, por outro, com a reorganização do sistema internacional na fase pós-Clinton, início George W. Bush, questões estas que

mesmo os Estados europeus mais importantes *pareciam* só conseguir pensar em termos de União Europeia.

Relembremos, então, que, no que diz respeito à diferenciação, o processo de integração europeia a geriu de forma pragmática. Assim, quando dos primeiros quatro alargamentos, as diferenças objectivas, quer de natureza política, quer de natureza económica, foram geridas através de acordos e de medidas transitórias, sendo certo que com o Acto Único tal gestão será reforçada com as políticas de coesão e com as acções dos fundos estruturais.

Já no âmbito das negociações do Tratado de Maastricht e no quadro do quinto alargamento, a diferenciação passará a ser simultaneamente uma opção e uma afirmação dos Estados nela interessados que é aceite pelos outros Estados-membros. Passa-se, assim, a adoptar o procedimento do *opting-out* iniciado com o Tratado de Maastricht. Deste modo, o pragmatismo exprimiu-se através da aceitação de uma flexibilidade que se foi inscrevendo no curso e na dinâmica da própria integração/construção europeia.

Com as «cooperações reforçadas», introduzidas pelas revisões de Amsterdão e de Nice, a *diferenciação* recebe, pela primeira vez, um estatuto jurídico inscrito no texto dos tratados, ao institucionalizar a opção segundo a qual toda e qualquer diferenciação deverá ser decidida e realizada no seio da União e gerida e desenvolvida no quadro das suas instituições.

Contudo, todos estes «planos estratégicos» mais recentes, relativos ao futuro da Europa, não tiveram nenhuma repercussão nas discussões e negociações finais do Tratado de Nice. Assim, o Conselho Europeu, de Dezembro de 2000, limitou-se a *marchandages* acerca da reconfiguração das relações de poder entre os Estados-membros no seio das instituições e,

em especial, no quadro do procedimento de votação por maioria qualificada, exigida pelos alargamentos já previstos.

No entanto, não podemos deixar de sublinhar que a revisão dos tratados consagrada no Tratado de Nice, apesar de ter preenchido as lacunas deixadas pela CIG de Amsterdão, será considerada incompleta pelos próprios Governos dos Estados-membros, seguramente porque os tais planos estratégicos de refundação da UE tinham ficado em suspenso.

6. Com efeito, a CIG de Nice adoptou uma declaração, anexada ao Tratado (Declaração n.º 23), onde, embora considerando ter «completado as alterações institucionais necessárias à adesão de novos Estados-membros», propõe, no entanto, «um amplo e aprofundado debate sobre o futuro da União Europeia» que deverá preparar os trabalhos de uma nova CIG, a ter lugar em 2004, cuja agenda será estabelecida numa declaração que foi adoptada pelo Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001.

E, assim, após o 11 de Setembro, acontecimento dramático que claramente favoreceu consensos, pelo menos retóricos, entre os Estados-membros, a Declaração de Laeken, tendo adoptado o método da Convenção para a revisão dos tratados a realizar, considera, desde logo, que a UE, após o fim da Guerra Fria e da divisão artificial da Europa «se encontra numa encruzilhada, num momento crucial da sua existência», e que tal «mutação» tem de ser objecto de «uma *abordagem diferente* da que foi adoptada há cinquenta anos»[1].

Segundo os Governos dos Estados-membros, «a União vê-se confrontada com um duplo desafio, um interno e

[1] Itálicos nossos.

outro externo». No plano interno, «há que aproximar as instituições europeias do cidadão» tornando-as «menos pesadas e rígidas e, sobretudo, mais eficientes e transparentes», uma vez que «os cidadãos consideram que, frequentemente, tudo é combinado nas suas costas e desejam um maior controlo democrático».

Além disso, há que ter em conta as expectativas dos cidadãos ao reclamarem «uma União que desempenhe um papel mais importante nos domínios da justiça e da segurança, da luta contra a criminalidade transfronteiriça, do controlo dos fluxos migratórios [...] nos domínios do emprego e da luta contra a pobreza e a exclusão social [...] da poluição ambiental, das alterações climáticas e da segurança alimentar», tal como a reivindicação «de um papel mais importante da Europa ao nível dos assuntos externos, da segurança e da defesa, por outras palavras, uma acção reforçada e mais bem coordenada na luta contra os focos de crise na Europa, em seu redor e no resto do mundo».

Resumindo, a Declaração proclama que «o cidadão pretende uma abordagem comunitária clara, transparente, eficaz e conduzida de forma democrática. Uma abordagem que transforme a Europa num farol que indique o rumo para o futuro do mundo. Uma abordagem que dê resultados concretos traduzidos em mais emprego, melhor qualidade de vida, menos criminalidade, um ensino de qualidade e melhores cuidados de saúde» e conclui esta parte do seguinte modo: «Não há dúvida de que, para tanto, *a Europa se deve renovar e reformar*»[1].

Quanto ao desafio externo, a Declaração de Laeken começa por constatar que as expectativas de paz abertas pela

[1] Itálico nosso.

queda do muro de Berlim tinham sido defraudadas e que «o 11 de Setembro veio abrir-nos brutalmente os olhos. As forças contrárias não desapareceram. O fanatismo religioso, o nacionalismo étnico, o racismo e o terrorismo estão a ganhar terreno e continuam a ser alimentados pelos conflitos regionais, pela pobreza e pelo subdesenvolvimento».

Qual deverá, então, ser o papel da «Europa finalmente unida» «neste mundo alterado»?

Em primeiro lugar, reforçar a sua «unidade na diversidade», pois, «a *única fronteira* que a União Europeia estabelece é a da democracia e dos direitos humanos. A União está aberta aos países que respeitem os valores fundamentais, como eleições livres, o respeito pelas minorias e o respeito pelo Estado de direito»[1].

Qual deverá, então, ser o papel da «Europa finalmente unida» «neste mundo alterado»?

Em primeiro lugar, reforçar a sua «unidade na diversidade», pois, «a única fronteira *que a União Europeia estabelece é a da democracia e dos direitos humanos. A União está aberta aos países que respeitem os valores fundamentais, como eleições livres, o respeito pelas minorias e o respeito pelo Estado de direito».*

Em segundo, «a Europa deverá desempenhar um papel de vanguarda numa nova ordem planetária», isto é, «o de *uma potência*[2] que está em condições de desempenhar um papel estabilizador ao nível mundial e de constituir uma referência para inúmeros países e povos».

Por último, dado «o mundo globalizado, mas simultaneamente muito fragmentado, a Europa deve assumir as suas

[1] Itálico nosso.

[2] Itálico nosso. A «Europa potência» deixou de ser um tabu?

responsabilidades na gestão da globalização», configurando-se como «*uma potência* que luta decididamente contra todas as formas de violência, terror ou fanatismo, mas que também não fecha os olhos às injustiças gritantes que existem no mundo», isto é, «*uma potência* que se propõe alterar as condições no mundo por forma a que não ofereçam vantagens apenas aos países ricos, mas também aos países mais pobres. *Uma potência* que pretende dar um enquadramento ético à globalização, ou seja, inseri-la na solidariedade e no desenvolvimento sustentável»[1].

A Declaração, além destas proclamações, decide, como é sabido, convocar uma *Convenção sobre o Futuro da Europa*, estabelecendo a sua composição e a respectiva agenda. E, quanto a esta, decidiu-se que os grandes temas a tratar seriam os seguintes: «uma melhor repartição e definição das competências da União Europeia»; «a simplificação dos instrumentos da União» e «mais democracia, transparência e eficácia na União Europeia». Tendo, no entanto, os Governos dos Estados-membros colocado, por último, «a questão de saber se esta simplificação e reestruturação dos tratados não poderão conduzir, *a prazo*, à aprovação *na União* de um texto constitucional»[2].

Muito sinteticamente, diremos que o *Tratado que institui uma Constituição para a Europa*, elaborado pela Convenção e revisto pela CIG, tal como foi assinado em Roma, no dia 29 de Outubro de 2004, logo após o alargamento da União a dez novos membros, consagra avanços significativos em relação à configuração arquitectónica e operacional da UE,

[1] Itálicos nossos.

[2] Itálicos nossos.

nomeadamente: põe termo formalmente, mas não materialmente, à configuração da União em três pilares; inclui a Carta dos Direitos Fundamentais; reforça os poderes do Parlamento Europeu e, simultaneamente, os dos Parlamentos nacionais; consagra uma nova definição de maioria qualificada; estende a regra da maioria qualificada e o procedimento de co-decisão a novas matérias.

Mais significativos ainda, sob o ponto de vista operacional, foram os avanços traduzidos pelas inovações introduzidas no quadro da Política Externa Comum e da Política Comum de Segurança e Defesa, entre outras: a criação da função de um ministro dos Negócios Estrangeiros da União e de um Serviço Europeu para a Acção Externa; a Agência Europeia de Defesa, entretanto já instituída, e as «cooperações estruturadas permanentes» no âmbito das capacidades militares.

A *Constituição Europeia* espelha, assim, o reforço *possível* do «esboço de potência» da União, pois as divergências acerca do desígnio estratégico da UE não foram, de modo algum, ultrapassadas. No fundo, o que se conseguiu foi criar condições político-institucionais para uma maior operacionalidade da União sem, contudo, se poder vislumbrar, com um mínimo de clareza, um novo projecto (ou um novo sentido) para este actor global.

Por outro lado, os referendos francês e holandês, através dos quais os respectivos cidadãos optaram, em 2005, pela rejeição da *Constituição Europeia*, puseram em evidência o *statu quo*, consagrado por esta revisão dita (re)fundacional e constitucional, relativamente às dimensões económicas, sociais e fiscais da União Económica e Monetária, isto é, no concernente aos «resultados concretos traduzidos em mais emprego, melhor qualidade de vida, menos criminali-

dade, um ensino de qualidade e melhores cuidados de saúde» (Declaração de Laeken).

Mas, para além destas, outras questões preocupavam (e preocupam) os cidadãos europeus. Como vai a União conseguir gerir e «reabsorver» os alargamentos já realizados e muito mal explicados aos cidadãos europeus? Desde logo, porque, por um lado, as perspectivas financeiras adoptadas para 2007-2013 indicam um fraco esforço financeiro visando «compensar», em termos de coesão, o atraso económico e social da maior parte dos novos países membros; por outro, porque o mercado interno, sem um efectivo «governo económico» («e social»), tenderá a desenvolver lógicas no âmbito das quais as vantagens comparativas se exprimirão sobretudo através de uma forte concorrência fiscal e social (o perigo do «canalizador polaco»).

A Constituição Europeia *espelha, assim, o reforço* possível *do «esboço de potência» da União, pois as divergências acerca do desígnio estratégico da UE não foram, de modo algum, ultrapassadas. No fundo, o que se conseguiu foi criar condições político-institucionais para uma maior operacionalidade da União sem, contudo, se poder vislumbrar, com um mínimo de clareza, um novo projecto (ou um novo sentido) para este actor global.*

7. Alargamentos, vizinhança e fronteiras são hoje, em plena crise existencial, os grandes temas invocados e suscitados pela reflexão sobre a acção externa da União Europeia, que procura, em certa medida, estabelecer um quadro referencial de uma identidade estratégica e geopolítica para a «Europa alargada».

A questão dos alargamentos e fronteiras da União passou a revestir uma certa importância, e logo mediática, a

partir do momento em que Valéry Giscard d'Estaing, ainda presidente da *Convenção sobre o Futuro da Europa*, declarou, numa entrevista a um jornal, nos finais de 2002, opor-se à adesão da Turquia[1]. Segundo ele, a adesão da Turquia provocaria «o fim da União Europeia», porque, por um lado, este país quase nada tem a ver com a Europa «nos planos geográfico, cultural, religioso...», e, por outro, porque a sua adesão obrigaria a União a aceitar alargar-se a países como, a Ucrânia, a Moldávia, a Geórgia, a Arménia, etc. Para Giscard, uma dinâmica de alargamentos deste tipo (des)configuraria a construção europeia e «transformaria necessariamente o seu espaço numa simples zona de livre comércio», pondo fim, assim, ao processo de construção ou integração política da Europa.

Mas, já em Agosto de 2002, Javier Solana, Alto Representante para a PESC, e Chris Patten, ainda comissário responsável pelas relações externas da CE, tinham enviado uma carta ao Conselho, alertando os Governos dos Estados-membros para a necessidade da «Europa alargada» (*The Wider Europe*) «repensar politicamente» as suas relações com os seus novos vizinhos de Leste, renovando e reforçando, simultaneamente, as suas relações com os seus vizinhos do Sul que vinham sendo desenvolvidas, desde 1995, no contexto do chamado Processo de Barcelona.

A Comissão, impulsionada pelo Conselho, apresentará, em Março de 2003, uma comunicação intitulada *A Europa alargada — vizinhança: um novo quadro para as relações com os nossos vizinhos de Leste e do Sul*, propondo as grandes

[1] *Le Monde* de 9 de Novembro de 2002.

linhas desta nova política externa apelidada de Política de Vizinhança.

O Conselho Europeu de Salónica, de Junho de 2003, aprova as orientações da Comissão e estabelece que a partir de 2004 deverá começar a elaboração e negociação dos Planos de Acção com cada um dos países vizinhos. E, em Junho de 2004, o Conselho Europeu decide incluir na Política de Vizinhança a Arménia, o Azerbaijão e a Geórgia, enquanto a Bielorrússia ficaria de fora até os seus dirigentes demonstrarem vontade de respeitar os valores democráticos e o Estado de direito.

Já quanto à Federação Russa, inicialmente incluída nesta política externa, será excluída a seu pedido (ou melhor, por sua exigência), dando-se, então, início a uma parceria estratégica específica com este Estado, no âmbito dos chamados «quatro espaços comuns» (económico; de liberdade, de segurança e de justiça; de segurança externa, e de investigação e educação) cujos principais objectivos foram acordados na cimeira UE - Rússia de Maio de 2003.

Em Maio de 2004, o Conselho aprova a Comunicação da Comissão intitulada «Política de Vizinhança: documento de estratégia» que estabelece os objectivos, os princípios e a dimensão geográfica desta política, assim como os métodos a utilizar na elaboração dos Planos de Acção.

De modo muito sintético, lembraremos ainda que actualmente o campo geográfico desta Política de Vizinhança abrange dezasseis países: nove países do Sul (Marrocos, Argélia, Tunísia, Egipto, Israel, Autoridade Palestiniana, Jordânia, Síria e Líbano); cinco países de Leste (Ucrânia, Moldávia, Geórgia, Arménia e Azerbaijão); e ainda dois países com vocação a ser integrados (Líbia e Bielorrússia), dependendo da normalização das suas relações com a União Europeia.

E notemos, também, que a UE, a partir do início das negociações com a Turquia com vista à sua adesão, decidiu estabelecer um novo quadro para os novos processos de adesão, muito mais exigente para com os candidatos e com dimensões fiscalizadoras novas.

Constatamos, assim, que as actuais preocupações da acção externa da União parecem centrar-se nas questões dos alargamentos e/ou das suas fronteiras.

A União diz, em princípio, sim à Turquia, mas logo se verá em 2013. Quanto aos países dos Balcãs e, na actualidade, em relação à Croácia, a UE comprometeu-se a recebê-los e a ajudá-los, para que as suas adesões se realizem nas melhores condições, a curto, médio e longo prazo. Mas já relativamente aos países de Leste, como a Ucrânia, e aos países do Cáucaso do Sul, a União tem tendência a transmitir a mensagem seguinte: «como países vizinhos não têm vocação para aderir à União Europeia». Será esta uma resposta definitiva?

Devemos, contudo, afirmar que o critério geográfico de «Estado europeu» consagrado no artigo 49.º do Tratado da União Europeia, que, aliás, a *Constituição Europeia* retomou nos seus artigos I-58.º e 59.º, permitiram responder aos pedidos de adesão apresentados por países do Norte, do Oeste e o do Sul da Europa. E daí a rápida e simples rejeição da candidatura do reino de Marrocos apresentada às Comunidades em 1987.

No entanto, a aplicação deste critério, no contexto actual, aos países de Leste e do Sudeste da Europa, afigura-se como sendo vago e impreciso. E isto porque a abertura das negociações com a Turquia, com vista à sua adesão, e as perspectivas e expectativas de novos alargamentos transformaram a natureza e a dimensão da questão das fronteiras da União Europeia. Assim, não é de admirar que a ten-

dência generalizada, no seio da União, seja no sentido de rejeitar a Europa dos 46 Estados do Conselho da Europa, que abrange a Rússia. Mas será só por causa da inclusão da Rússia? Ou porque o projecto da integração/construção europeia é de natureza diferente?

Na realidade, quer ao nível do Conselho Europeu, quer ao nível de outros palcos europeus, formais ou informais, a questão da definição das fronteiras da União Europeia revela, actualmente, uma grande diversidade de opiniões, embora, segundo nós, tal questão tenha estado sempre presente, por vezes de forma subjacente, durante os períodos de 1991-1995 e de 2000, nos debates e projectos relativos à configuração ou arquitectura do actor (interno e externo) UE, já referidos atrás. É certo que a *Constituição Europeia* espelha consensos quanto ao reforço da dimensão externa da União, mas só sob o ponto de vista operacional, sem contudo adoptar e definir um projecto comum, um desígnio estratégico e geopolítico para este actor premente.

Daí que, mais do que nunca, a questão das fronteiras esteja fortemente dependente da prévia opção de um projecto político comum para a União Europeia. Desde logo, porque, apesar de incompleta e inacabada, a UE tem vocação (e é cada vez mais suscitada) para se transformar, a prazo, num actor global cada vez mais integrado no sistema internacional[1].

---

[1] «It is in this wider Europe that the EU as 'process' meets the EU as 'actor'. It is here that its 'gravitational power' meets its 'normative power' It is here that the EU as a *sui generis* governance system meets the EU as a nascent foreign policy player», Fabricio Tassinari, *Variable Geometries: mapping ideas, institutions and power in the wider Europe*, Bruxelas: CEPS, W. Doc. N.º 254/Nov. 2006, p. 31.

8. Angela Merkel assumiu a presidência da UE no primeiro semestre de 2007 com determinação, isto é, com grande vontade política para resolver «a crise da Constituição Europeia». E logo foi clara na apresentação, nos inícios de Janeiro, do programa de trabalho da presidência alemã ao Parlamento Europeu: «É do interesse da Europa, dos seus Estados-membros e dos seus cidadãos, que este processo esteja terminado até às próximas eleições para o Parlamento Europeu (...) com as regras actuais, a UE não pode continuar a alargar-se nem pode tomar as decisões necessárias (...) uma Europa fraca, burocrática e dividida não conseguirá resolver os desafios que enfrenta, seja em termos de política externa e de segurança, mudanças climáticas, energia, investigação científica, desregulamentação, ou na gestão do alargamento e das relações com os nossos vizinhos».

Além disso, a chanceler da Alemanha apresentou um «roteiro» partindo da adopção da «solução possível» pelo Conselho Europeu até finais de Junho, sendo os passos seguintes realizados pela presidência portuguesa, com a convocação de uma nova CIG, e pela Eslovénia no primeiro semestre de 2008. A solução definitiva desta crise deveria estar implementada até finais do segundo semestre de 2008, sob a presidência francesa, de modo a vigorar aquando das eleições europeias de Junho de 2009.

Ora, no respeitante ao calendário os governos dos Estados-membros da União comprometeram-se, na Declaração de Berlim, de 25 de Março de 2007, adoptada aquando do cinquentenário dos Tratados de Roma, «a partilhar o objectivo de assentar a União Europeia sobre bases comuns renovadas, até às eleições para o Parlamento Europeu de 2009».

Mas que «solução possível»?

Os dezoito Estados-membros que aprovaram o Tratado Constitucional, apoiados pela Irlanda e Portugal, desejavam conservar a «substância» desse Tratado[1]. Por outro lado, os governos dos dois Estados cujos povos o rejeitaram não se dispunham a organizar um segundo referendo e, além disso, outros países, como o Reino Unido, a Polónia e a República Checa, começaram a reivindicar uma renegociação global do texto do Tratado Constitucional.

Perante um tal panorama, a presidência alemã, através de uma acção diplomática extraordinária, apoiada pelo Serviço Jurídico do Conselho, mantendo como base negocial o texto do Tratado Constitucional, realizou o levantamento das posições dos 27 Estados, conseguindo apresentar e fazer aprovar pelo Conselho Europeu, de 21 e 22 de Junho de 2007, uma proposta de mandato minuciosa, quase imperativa, para a CIG a ser convocada logo a seguir pela presidência portuguesa que se limitou, essencialmente, a formalizar o acordo político alcançado em Junho.

E foi assim que os 27 chefes de Estado e de Governo acabaram por aprovar, em Lisboa, na madrugada do dia 19 de Outubro, o Tratado Reformador («É uma vitória da Europa. Com este tratado, estamos em condições de sair do impasse», exclamou o primeiro-ministro português, José Sócrates), assinado no dia 13 de Dezembro, em Lisboa, e, posteriormente, a aprovar e ratificar, durante o ano de 2008, por todos os Estados-membros.

---

[1] A reunião que realizaram em Madrid, em 26 de Janeiro de 2007, explicitou essa posição.

9. O Tratado Reformador da União Europeia apresentar-se-á como um tratado «clássico» de revisão de tratados consagrando, fundamentalmente, por um lado, uma revisão do Tratado da União Europeia (TUE) e, por outro, uma revisão do Tratado da Comunidade Europeia, tratado este que passará a ser designado como Tratado sobre o Funcionamento da União (TFU), uma vez que as Comunidades se fundem na União, sendo esta dotada de uma personalidade jurídica única.

Abandonou-se, assim, o método da Convenção e adoptou-se um texto que nem corresponde a um «mini-tratado», nem, de modo algum, a uma simplificação dos tratados existentes. Porque se pretendeu, antes de tudo, significar, ou melhor, exprimir politicamente em termos simbólicos que a presente revisão «nada tem de constitucional», uma vez que se limita «a modificar e completar os tratados existentes».

E para reforçar tal simbologia política eliminar-se-ão todas as referências aos símbolos da União, como o hino, a bandeira e o lema e o «Ministro do Negócios Estrangeiros» passa a ser designado «Alto Representante». Abandonando-se também as denominações de «lei» e de «lei-quadro», mantendo-se a designação dos actos normativos mais importantes («regulamento», «directiva» e «decisão») e no tocante ao primado do direito da União far-se-á uma remissão, através de uma Declaração, para a actual jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE. Além disso, a Carta dos Direitos Fundamentais não será integrada nos tratados, consagrando-se, no entanto, uma disposição conferindo-lhe natureza jurídica vinculativa para os Estados que a aceitarem, uma vez que o Reino Unido beneficiará de uma posição de *opting-out* e, em princípio, também a Polónia. E ainda, por exigência do presidente Sarkozy, foi eliminado um dos

objectivos da União, isto é, «o estabelecimento de um mercado onde vigora a concorrência livre e não-falseada», para dar satisfação a muitos franceses que inviabilizaram o Tratado Constitucional, embora o valor de tal abandono seja exclusivamente simbólico[1].

Por outro lado, a delimitação das competências entre a União e os seus Estados-membros foi objecto de um novo rigor, prevendo-se mesmo a possibilidade da restituição de competências aos Estados-membros. Os 'serviços públicos' são garantidos através de um protocolo relativo aos serviços de interesse geral. O espaço de liberdade, de segurança e de justiça passa a abarcar a cooperação policial e judiciária em matéria penal, abrindo-se, para além das situações especiais já existentes, um *opting-out* para o Reino Unido permitindo-lhe não ficar submetido ao controlo do Tribunal de Justiça.

O Tratado de Lisboa reforça ainda mais os poderes do Parlamento Europeu («O Parlamento Europeu exerce conjuntamente com o Conselho as funções legislativa e orçamental») ao estender a novas matérias a regra da co-decisão, colocando o Parlamento num plano de verdadeiro co-legislador, e ao atribuir-lhe os mesmos poderes e competências que o Conselho na elaboração e aprovação do Orçamento.

---

[1] Sob o ponto de vista jurídico, tais alterações não marcam qualquer modificação em relação ao «Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa» dado que este mantinha claramente as características de um tratado internacional. O Tratado Reformador pretende, deste modo, dissipar o jogo de sombras que o termo Constituição provocava ao prenunciar a configuração de um Estado federal. Daí a afirmação de V. Giscard d'Estaing: *Elles visent à écarter toute indication tendant à évoquer la possibilité pour l'Europe de se doter un jour d'une structure politique*. in *Le Monde*, de 27/10/2007, p. 21.

Por seu lado, os Parlamentos nacionais, enquanto entidades que «contribuem para o bom funcionamento da União», vêem também os seus poderes reforçados, uma vez que passam a estar associados às políticas do espaço de liberdade, de segurança e de justiça e ao controlo político da Europol e do Eurojust, participando igualmente nos procedimentos de revisão dos tratados.

10. Uma das questões mais difíceis de resolver, dada a posição inflexível da Polónia, tinha a ver com o sistema de tomada de decisão no Conselho por maioria qualificada que, como é sabido, exprime a relação de poder dos Estados no sistema da União.

Ora, o Tratado de Nice, em vigor desde 1 de Fevereiro de 2003, pretendeu resolver, nomeadamente, esta questão político-institucional tendo em vista os alargamentos. Adoptou, por isso, uma nova tabela de ponderação de votos, na qual a Espanha e a Polónia ficaram bastante favorecidas, mas igualmente Portugal e a Bélgica que passaram a dispor de um estatuto de média potência.

O sistema de Nice foi imediatamente considerado como «irrealista», uma vez que estabelecia para a maioria qualificada um nível alto de ponderação de votos, devendo este ainda corresponder à maioria dos Estados-membros e que representassem pelo menos 62 por cento da população total da União. Com este modelo dificultava-se a formação de maiorias qualificadas e facilitava-se a afirmação das minorias de bloqueio.

Esta dimensão passou a ser um dos grandes problemas político-institucionais do futuro funcionamento da UE alargada e o projecto de Tratado Constitucional apresentado pela Convenção propôs a fórmula simples assente em 50 por

cento dos Estados-membros representando pelo menos 60 por cento da população europeia.

A Espanha e a Polónia opor-se-ão a tal regra e a CIG 2004 consegue o acordo na base do princípio da dupla maioria realizada com 55 por cento dos Estados-membros e 65 por cento da população total que ficou consagrado no Tratado Constitucional.

A Polónia, não satisfeita com este acordo, volta à carga na CIG 2007 e exige nova negociação sobre o modelo da tomada de decisão por maioria qualificada. No fim de difíceis *marchandages* chegou-se a uma solução consagrada no Tratado de Lisboa, que só pode ser qualificada como um grande retrocesso e como tendo efeitos paralisantes a médio e longo prazo.

Assim, a regra dos 55 por cento de Estados-membros e 65 por cento da população total só entrará em vigor em 1 de Novembro de 2014. No entanto, entre essa data e 31 de Março de 2017 qualquer Estado poderá solicitar que seja aplicada a regra do Tratado de Nice e, além disso, o Compromisso de Ioannina[1] que permite «congelar» uma decisão tomada por maioria qualificada, também poderá ser invocado por um conjunto de Estados interessados que represente 75 por cento do mínimo de Estados exigidos para uma minoria de bloqueio ou 35 por cento da população europeia. Após 2017, o mecanismo Ioannina, que ficará consagrado numa Declaração e num protocolo anexos ao Tratado[2], continuará a vi-

[1] O «compromisso de Ioannina» adoptado em 1994 visou reequilibrar a relação de poder entre os Estados-membros após o alargamento a 15 que teve lugar em 1 de Janeiro de 1995.

[2] Onde se estabelece que toda e qualquer modificação ao «compromisso» deverá ser adoptada por unanimidade.

gorar, baixando-se a exigência para 55 por cento do mínimo de uma minoria de bloqueio, facilitando-se, deste modo, extraordinariamente, a formação de minorias de «congelamento» e de bloqueio.

11. Através desta resenha incompleta do Tratado de Lisboa que conclusões tirar, mesmo se provisórias, deste acordo entre os governos dos Estados-membros?

Antes de tudo, diremos que este acordo, ou melhor, esta revisão se caracteriza pela adopção do essencial das reformas político-institucionais consagradas no Tratado Constitucional (*un nouveau maquillage*) e quanto ao resto traduz-se na expressão de vários *opting-out* e de muitas reservas, cautelas e precauções que revelam o pouco entusiasmo europeu presente nestas negociações que patenteou uma Europa anémica e sem ambições políticas.

Este acordo só foi possível graças às importantes concessões feitas ao governo britânico («as linhas vermelhas») e a outros governos mais eurocépticos, tais como o polaco, mas não só. Tanto o texto do Tratado da União Europeia, como o do Tratado sobre o Funcionamento da União, terão de ser lidos, interpretados e aplicados à luz dos imensos Protocolos e Declarações anexados aos tratados que estabelecem, sobretudo, «garantias nacionais» para certos governos e impedem, de modo firme e preciso, que a União se imiscua nas respectivas competências nacionais e tente alargar as suas competências mesmo que resultantes de efeitos colaterais da integração.

Além disso, resultava dos discursos de crise proferidos pelos dirigentes europeus que existiria um consenso generalizado de que, após o alargamento a 27 membros, a União se tornara dificilmente governável com os mecanismos ins-

titucionais e processuais do Tratado de Nice. No entanto, nada disso é verdade uma vez que vários estudos, e a própria Comissão também o sabe, demonstraram que o processo de decisão é hoje, em média, mais rápido do que antes do alargamento[1]. Sendo certo, no entanto, que certos domínios vinham revelando a sua fraqueza instrumental e operacional, muito especialmente os relativos ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça e à cooperação policial e judiciária em matéria penal, perante os novos desafios e ameaças.

Mas será que a União no futuro, isto é, após 2017 conseguirá «funcionar» com o sistema de votação por maioria qualificada imposto pela Polónia?

No fundo superar a crise significou, antes de tudo, ultrapassar a «crise de legitimidade política» desencadeada pelos «não» francês e holandês. Mas será este o método que permitirá colmatar o vazio de legitimidade que ressentem os povos europeus? Desde logo, porque se tratou de um método que pretendeu fundamentalmente justificar a não convocação de referendos pela maioria dos governos europeus[2]. Tememos, pois, que o divórcio entre os povos europeus e a construção europeia irá agravar-se ainda mais, não podendo nós arredar a hipótese de que até às eleições europeias, de Junho de 2009, os dirigentes políticos venham a ser confrontados com algum ou alguns sobressaltos.

---

[1] Cf., entre outros, R. Dehousse, F. Deloche-Gaudez e O. Duhamel (dir.), *Élargissement: comment l'Europe s'adapte*, Paris : Observatoire des Institutions Européennes, 2006.

[2] V. Giscard d'Estaing: *Quel est l'intérêt de cette subtile manœuvre ? D'abord et avant tout d'échapper à la contrainte du recours au référendum, grâce à la dispersion des articles, et au renoncement au vocabulaire constitutionnel*. In *Le Monde*, de 27/10/2007, p. 21.

Por outro lado, será que a UE «para poder agir precisa urgentemente deste tratado»? Será que a actual «inacção» da União derivará sobretudo de insuficiências político-institucionais? Ou será, antes, a divergência existente (e persistente) entre os Governos dos Estados-membros acerca do *que é* e *deve(rá) ser* a União Europeia, a causa determinante da sua actual inacção?

Não é, pois, de admirar que, após um muito curto período de retóricas optimistas, o presidente Sarkozy no seu recente discurso perante o Parlamento Europeu[1] tenha afirmado que «o novo tratado simplificado resolve a crise institucional, mas não resolve a crise moral e política da Europa (...) não define a Europa do futuro e não oferece razões para aqueles que deixaram de acreditar na Europa nela retomem confiança». Para o presidente da República francesa, anunciando, deste modo, a agenda da presidência no segundo semestre de 2008, é necessário reabrir o debate sobre o futuro da Europa: da Europa económica no mundo («a necessária moralização do capitalismo financeiro») e da Europa política no mundo («como poderá a Europa ser independente, ter influência política no mundo, ser um factor de paz e de equilíbrio se não é capaz de assegurar a sua própria defesa?»).

Tememos, pois, que o divórcio entre os povos europeus e a construção europeia irá agravar-se ainda mais, não podendo nós arredar a hipótese de que até às eleições europeias, de Junho de 2009, os dirigentes políticos venham a ser confrontados com algum ou alguns sobressaltos.

[1] Discurso no PE, em 13 de Novembro de 2007.

Logo a seguir vem David Miliband relembrar que «we have spent a decade or more debating institutional reform; everyone who has participated is exhausted; and the rest of the European population is either bored or angry», acrescentando, no entanto, que «the EU will never be a superpower, but could be a model power of regional cooperation». Todavia, o ministro dos Negócios Estrangeiros britânico não deixa de precisar que a União «must be open to ideas, trade and people. It must build shared institutions and shared activities with its neighbours. It must be an Environmental Union as well as a European Union. And it must be able to deploy soft and hard power to promote democracy and tackle conflict beyond its borders (...) open markets, subsidiarity, better regulation and enlargement are now far more part of the conventional vocabulary of European debate than a United States of Europe, centralised taxation or a common industrial policy. The truth is that the EU has enlarged, remodelled and opened up. It is not and is not going to become a superstate»[1].

Ou a União opta por ser fundamentalmente uma zona de livre comércio, adaptando-se à globalização com algumas políticas comuns centradas na ajuda aos Estados-membros mais débeis, e as suas fronteiras poderão alargar-se de modo extensivo; ou opta por uma união política, com uma governação da globalização no quadro de uma Europa social que exige uma maior partilha das soberanias e uma configuração como potência regional ou mesmo mundial, e as suas fronteiras terão de ser necessariamente menos extensas.

Regressamos, pois, a um novo período de reflexão

[1] Conferência, Colégio da Europa, Bruges, 15 de Novembro de 2007.

sobre o futuro da União, no âmbito do qual assistiremos seguramente à afirmação gradual de um directório informal constituído pelo Reino Unido, França e Alemanha, em especial no âmbito da PESC/PESD.

As divergências existentes entre os Estados acerca do futuro da Europa podem ser explicitadas *grosso modo* através do seguinte binómio/dilema: ou a União opta por ser fundamentalmente uma zona de livre comércio, adaptando-se à globalização com algumas políticas comuns centradas na ajuda aos Estados-membros mais débeis, e as suas fronteiras poderão alargar-se de modo extensivo; ou opta por uma união política, com uma governação da globalização no quadro de uma Europa social que exige uma maior partilha das soberanias e uma configuração como potência regional ou mesmo mundial, e as suas fronteiras terão de ser necessariamente menos extensas.

De qualquer modo, somos obrigados a constatar que actualmente, com as negociações para a adesão da Turquia, com a ajuda e intervenção nos Balcãs, com a questão do Kosovo e os futuros alargamentos a esses países e com a Política de Vizinhança, mas também com os conflitos no Afeganistão e no Médio Oriente, mas não só, a UE é confrontada com desafios e problemas estratégicos e geopolíticos que só poderá enfrentar de maneira coerente e eficaz se se assumir e afirmar como «potência» de natureza *sui generis*, certamente, como actor internacional coerente e significante[1].

---

[1] «The ambiguities surrounding the EU neighbourhood strategy are ultimately due to the fact that wider Europe concerns the conceptual, strategic and spatial limits of Europe», Fabricio Tassinari, citado nota precedente.

Além disso, a visão da «Europa potência», dita francesa, e a visão da «unipolaridade euro-atlântica», dita britânica, estão hoje, mais do que nunca, ultrapassadas. E o posicionamento da Europa no mundo (e, simultaneamente, dos Estados Unidos no mundo) passa, antes de tudo, pelo repensar e pela reconfiguração da «parceria atlântica».

Se atentarmos bem, questões como o relacionamento com a Rússia, quer ao nível da energia, quer ao nível da segurança, como os conflitos, uns latentes, outros em ebulição, nos países da vizinhança de Leste, cuja chave de solução continua a pertencer à Rússia, como a grave questão das redes e vias de transporte de energia que obriga a União a pensar politicamente nos países do Mar Negro e da Ásia Central e a adoptar, pelo menos retoricamente, uma «política externa da energia», como a estabilização económica e política dos países da bacia do Mediterrâneo, etc., «suscitam renovadas e pertinentes dúvidas sobre o papel da União Europeia na cena internacional»[1].

Continuamos, pois, numa grande encruzilhada inscrita num contexto histórico muito complexo e repleto de incertezas e de desafios...

---

[1] Jorge Sampaio, *A integração europeia de Portugal vinte anos depois*, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2006, p. 9.