

Bruno C. Reis¹

O Tratado de Lisboa e a Europa Futura

O século xx europeu foi recheado de crises. Felizmente, e sobretudo na Europa Ocidental, essas crises têm cada vez menos dramatismo. As mais dramáticas e sangrentas resultaram da tentativa de fazer nascer Estados-nação por todo o continente europeu. Numa parte importante da Europa, no início do século xx, «o Estado-nação tinha de ser criado, não passava de um sonho» e «os chamados Estados-nação da Europa Central e Oriental eram na verdade etnicamente heterogéneos.»¹. As tensões geradas por esse sonho de integração nacional estiveram no centro da política europeia do século passado. Os grandes desafios que o projecto de in-

¹ Coordenador do Programa Europeu, IEEI, Lisboa.

tegração europeia enfrentou, com sucesso, foram exorcizar o fantasma nacionalista, pacificar os Estados europeus, e

O século xx europeu foi recheado de crises. Felizmente, e sobretudo na Europa Ocidental, essas crises têm cada vez menos dramatismo. As mais dramáticas e sangrentas resultaram da tentativa de fazer nascer Estados-nação por todo o continente europeu.

levar a Europa a sair das ruínas da Segunda Guerra Mundial.

Há, inquestionavelmente, uma diferença abissal entre as actuais crises institucionais da integração europeia e os conflitos devastadores resultantes dos projectos de integração nacional e imperial da primeira metade do século xx, culmi-

nando na Primeira e Segunda Guerras Mundiais. Ainda recentemente vimos na Europa, mas fora do espaço integrado pela Comunidades Europeias/ União Europeia (UE), os custos destes projectos de inte-

Há, inquestionavelmente, uma diferença abissal entre as actuais crises institucionais da integração europeia e os conflitos devastadores resultantes dos projectos de integração nacional e imperial da primeira metade do século xx, culminando na Primeira e Segunda Guerras Mundiais.

gração nacional nas guerras de secessão da Jugoslávia, que hoje se prolongam no Kosovo e na Bósnia. Aliás, com rigor, mesmo no Ocidente europeu não se pode dar por completamente encerrado o capítulo da violência nacionalista — veja-se o caso da Irlanda do Norte até há pouco, e do País Basco, ainda hoje. Porém, a

¹ Mark Mazower, *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*. (Londres: Penguin, 1998): 41.

ideia de Estados-membros da UE se guerrearem entre si é, actualmente e no futuro previsível, algo tão inconcebível e absurdo que há quem considere que nem sequer faz sentido aludir a este facto ao analisar o processo de integração europeia. Uma tese insustentável se se procurar traçar as origens e o significado mais amplo da UE.

Isto não significa, evidentemente, que não mereçam análise as dificuldades, a partir de 2002, em avançar com uma reforma institucional da UE — inicialmente apresentada até como constitucional — culminando na recusa francesa e holandesa das proposta de Tratado, em referendos realizados em 2005. É necessário e pertinente aprofundar o seu sentido para perceber se a mais recente crise da UE é sobretudo uma crise institucional, ou de crescimento, ou de legitimação, ou tudo isso ao mesmo tempo. É o que procuraremos fazer em seguida, procurando responder a uma série de perguntas que nos parecem cruciais: como conciliar a *eficácia das instituições* e o *alargamento*; como reforçar a *legitimação democrática da UE*; como aumentar a *eficácia da acção europeia* num mundo cada vez mais globalizado.

Cinquenta anos de crises de crescimento: reforma institucional e alargamento

A grande crise que deu origem ao processo de integração europeu resultou do impacto devastador na Europa da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Muitos europeus perguntaram-se angustiadamente se se tratava do *Finis Europae*, se a Europa estava acabada como zona de prosperidade e poder a nível global. Não era de todo evidente, em 1945, que

o Velho Continente viesse a ser capaz de recuperar a sua vitalidade, esmagado pelo peso de milhões de mortos e pelo entulho de cidades devastadas. Estava longe de ser claro que as elites e opiniões públicas dos diferentes Estados europeus, traumatizadas pela guerra, seriam capazes de se entender minimamente, quanto mais de cooperar de forma continuada na criação e funcionamento de instituições supranacionais comuns. Os Estados Unidos queriam reduzir a sua presença militar no continente europeu sem que isso significasse deixar cair toda a Europa sob controlo comunista, dominada por Moscovo. Washington temia sobretudo o reacender das hostilidades entre os Estados que tinham estado no centro de tanta destruição — a Alemanha e a França¹. A primeira Comunidade Europeia, a do Carvão e do Aço, fundada em 1951 para integrar essas duas indústrias pesadas, vistas como essenciais para a guerra industrial moderna, foi o primeiro passo, na época inesperado e de futuro incerto, para promover uma grande interdependência entre a França e a Alemanha, partindo do pressuposto que essa seria a melhor forma de evitar conflitos armados futuros.

A CEE, criada em 1957, foi o passo seguinte, bem mais abrangente e ambicioso. A sua criação dá-se imediatamente a seguir a uma crise em que os principais Estados europeus — a França e a Grã-Bretanha — chocaram com o seu aliado indispensável na contenção do poder soviético, os Estados Unidos. A crise do Suez, em 1956, foi considerada por muitos, em Paris e em Londres, como o fim inevitável dos impérios coloniais europeus. O Suez, em paralelo, também em 1956,

¹ Pascaline Winand, *Eisenhower, Kennedy and the United States of Europe* (Londres : Macmillan, 1997).

com o esmagamento da primeira grande tentativa dos Europeus de Leste para se libertarem da pesada tutela de Moscovo, em Budapeste, colocou, mais uma vez, de forma dramática, a questão de saber se a Europa tinha um futuro, se tinha massa crítica suficiente para pesar num palco global dominado por vastas superpotências.

A resposta foi o reforço da integração e a criação de novas instituições comuns: com capacidade de iniciativa na defesa, promoção e desenvolvimento da integração europeia como a Comissão Europeia; com capacidade de dirimir conflitos de forma não violenta, juridicamente, como os Tribunais Europeus, e politicamente, com reuniões cada vez mais regulares de chefes de Governo e de ministros dos Estados-membros. O sucesso desta opção explica que a CEE/UE tenha passado dos seis Estados-membros fundadores, em 1957, para os 27 actuais, alargando também sucessivamente as suas competências.

Um dos grandes desafios da UE nestas décadas tem sido precisamente a conciliação entre aprofundamento e alargamento. Ou seja, procurar a eficácia pela via de uma maior solidez institucional, mas também através de um peso acrescido, pelo contínuo aumento de massa crítica com novas adesões, num mundo em que a dimensão material continua a contar muito. A perspectiva de uma Europa de 15 passar a uma Europa a 27 foi a grande justificação para se procurar avançar, a partir de 2002, com um Tratado Constitucional. Isso foi muito claro em termos da própria dinâmica política intergovernamental da tomada da decisão: os Estados da UE que queriam o alargamento eram geralmente os mais reservados quanto à necessidade de aprofundamento, e vice-versa. Portanto, num esforço conciliatório típico da UE avançou-se com o alargamento em troca de um processo

paralelo de aprofundamento. Parece ser ponto assente, aliás, que não se verificará a adesão de mais nenhum Estado à União antes da conclusão, com sucesso, deste processo de reforma institucional.

A UE vive, assim, simultaneamente uma crise de aprofundamento e de alargamento. Uma crise que é sinal de dificuldades mas também de sucessos, de bloqueios mas também de grandes expectativas; por um lado, dos próprios Estados-membros, que esperam que a União seja um actor eficaz, capaz de gerar prosperidade interna e poder externo e, por outro lado, dos Estados europeus que ainda estão fora do processo de integração, ao qual anseiam pertencer e que esperam que continue a ter as virtualidades e capacidades que o tornam apetecível.

O facto da crise institucional ter congelado os alargamentos tem consequências importantes na acção externa da UE e na segurança da sua vizinhança mais próxima que importa sublinhar. Desde logo, porque esta vizinhança próxima não o é apenas geograficamente, mas é-o também porque acredita estar próxima da integração futura. Aqui se incluem, nomeadamente, os problemáticos herdeiros da antiga Jugoslávia: Croácia, e sobretudo, Bósnia, Sérvia, Kosovo e Macedónia. Nos Balcãs Ocidentais, a perspectiva da adesão à UE parece ter sido, até ao momento, um elemento importante de contenção da violência e da prossecução de reformas institucionais e económicas, certamente frágeis, mas por isso mesmo particularmente dependentes da ideia de um futuro no seio da União. Recentemente, Timothy Garton-Ash defendia que a solução para o conflito entre a Sérvia e o Kosovo era passar-se de um modelo de *State building*, de construção de Estados nacionais, para um modelo de *Member State building*, ou seja,

de garantia de rápida integração na UE¹. Ora, isso só será possível, independentemente de se saber se estes Estados serão capazes de avançar no sentido do entendimento mútuo e da convergência com a Europa, se a UE resolver a sua crise institucional interna. Na medida em que esta se arraste e agrave, retirando toda a credibilidade, mesmo no médio prazo, a uma prometida adesão, o espectro do retorno da violência ao continente europeu pode rapidamente ganhar força.

Mas até que ponto os arranjos institucionais do Tratado de Lisboa irão trazer mais eficácia ao funcionamento interno da UE e contribuirão para resolver os problemas de futuros alargamentos? Houve uma preocupação de avançar nestas questões no esforço reformista destes últimos anos que culminou no Tratado de Lisboa. Isso é evidente, por exemplo, com:

- a criação de regras claras e automaticamente ajustáveis no que diz respeito ao peso de cada país nas votações por maioria qualificada;
- a extensão da votação por maioria a toda uma série de novas áreas;
- a limitação da dimensão dos órgãos europeus, fixando-se um número máximo de deputados europeus — que passarão a ser 750 — e, no caso dos comissários, em número igual a dois terços do total de países membros, numa base rotativa, o que significa um total de 15, de momento;

¹ Timothy Garton-Ash, «The best answer for Kosovo is EU membership — and for Serbia too», *The Guardian*, (06.12.2007) in www.guardian.co.uk.

- a criação do cargo de presidente do Conselho, com mandato de dois anos e meio, que corresponde também à preocupação de evitar uma excessiva dispersão da agenda da UE, caso se mantivesse a prática actual de presidência rotativa semestral.

A questão fundamental dos critérios de alargamento não foi, no entanto, alterada pelo Tratado de Lisboa que se limitou a sublinhar a necessidade de respeito pelos direitos humanos fundamentais. Continua, assim, a vigorar o princípio de que qualquer Estado europeu que respeite os princípios e regras fundamentais vigentes na UE pode tornar-se membro.

Fica por esclarecer, no entanto, o impacto concreto de um novo elemento introduzido pela presidência austríaca, em 2006: o da capacidade de absorção. A par dos critérios normativos de Copenhaga — democracia liberal, respeito pelas regras básicas da economia de mercado, e compromisso com os objectivos da integração — «a UE deve», desde então, «ser capaz de absorver os novos membros, reservando-se, por isso, o direito de decidir em que data pode aceitá-los»¹. Este novo critério da capacidade de absorção de novos membros é visto por alguns como uma forma mal disfarçada de bloquear novas adesões, particularmente a da Turquia. Mas também há quem argumente (por exemplo, o presidente da Comissão, Durão Barroso) que apenas explicita em termos de um elemento fundamental — o económico — algo que sempre existiu nos processos de adesão: a ne-

¹ http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/index_pt.htm.

cessidade dos países candidatos conquistarem o apoio de todos os Estados da UE à sua entrada para o clube. Em todo o caso, a sua explicitação e os termos em que surge é, no mínimo, um sinal de maior preocupação quanto à capacidade de conciliar alargamento e aprofundamento e poderá ser um sinal de cedência perante pressões populistas para o fechamento da UE e de falta de vontade de despender capital político para convencer os eleitores europeus das vantagens do alargamento¹. Este parece ser, particularmente, o caso de países como a França ou a Áustria — foi durante a presidência austríaca que o novo critério foi adoptado — com reservas face aos custos dos novos alargamentos, seja em termos de fundos, de perda de peso relativo, ou de redução da coesão e eficácia da UE.

É certo que a Turquia representa um desafio real para a UE. É não menos certo que existem muitos preconceitos quanto à hipótese de ter um país tradicionalmente muçulmano no seio da Europa. Mas é também um facto que nunca um Estado tão populoso e tão pobre se candidatou à adesão. A Turquia tem quase a mesma população do mais importante Estado-membro — a Alemanha — e continua a crescer acima da média europeia. É um país enorme mas, apesar de uma impressionante taxa de crescimento económico, também de uma grande pobreza. A conjugação destes dois factores tornam, portanto, um desafio objectivo a integração da Turquia: um forte impacto no equilíbrio de poderes no seio da UE e um peso potencial significativo no orçamento comunitário.

¹ «EU cements 'absorption capacity' as the new stumbling block to enlargement» in www.euractiv.com (21.II.2007).

Não será menos problemático, porém, qualquer corte súbito e definitivo das negociações da UE com Ancara, cujo pedido formal de adesão remonta ao longínquo ano de 1987. Uma atitude dessas iria manchar a imagem da UE como actor normativo no palco internacional, pois na ausência de fortes razões objectivas seria evidente que a Europa não estaria a respeitar as suas normas fundadoras, os seus próprios critérios de adesão. Isso dificilmente deixaria de ser visto, quaisquer que fossem os motivos evocados, como uma rejeição da ideia de que se possa ser europeu e muçulmano ao mesmo tempo. Arriscar-se-ia também a ter um efeito altamente desestabilizador na Turquia, um importante vizinho da União, com fronteiras com a Grécia, Bulgária e Chipre, e controlando igualmente importantes rotas de acesso, por exemplo, de recursos energéticos, à Europa.

O futuro do processo de alargamento, particularmente no caso da Turquia, não será menos essencial para determinar a natureza futura do projecto europeu do que os grandes princípios reafirmados no Tratado de Lisboa e na Carta dos Direitos Fundamentais que lhe vai apensa. Um futuro europeu da Turquia significará o vincar de uma identidade da UE assente em princípios e valores democráticos, no respeito pelos direitos humanos, e em normas estabelecidas em conjunto. A alternativa seria uma visão da UE assente essencialmente em interesses económicos ou numa definição civilizacional ou religiosa da Europa, excludente não apenas da Turquia mas também de outros Estados europeus — nomeadamente, as tradicionalmente muçulmanas Albânia e Bósnia — e, sobretudo, de um número crescente de cidadãos europeus muçulmanos.

Dito isto, é evidente que uma defesa da adesão da Turquia em termos normativos, ou seja, de princípio, de respeito

estrito pelos critérios de pertença à UE, pressupõe também uma visível e rápida convergência da Turquia com o resto da Europa ao nível desses mesmos princípios. A força, em certos sectores da sociedade turca, de um projecto de integração nacional, típico da Europa de há umas décadas atrás, e a aposta na *hard security* mesmo em questões de segurança interna, são obstáculos endógenos importantes à adesão. Os avanços da Turquia no sentido do respeito pelos direitos de minorias — linguísticas, de associação, de culto, de proselitismo — e pela liberdade de expressão, inclusive para se criticar aspectos mais controversos da história nacional turca, serão cruciais. Serão medidas nestes campos que mostrarão que a Turquia é já um Estado europeu normal, ou seja, dentro das normas e dos padrões de comportamento da UE, apesar de situado numa vizinhança perigosa, e, no entanto, vital para o futuro da Europa.

Poder-se-á questionar se se justifica prestar tão grande atenção à questão de futuras adesões quando provavelmente a maioria delas não irá ocorrer no curto-prazo — tudo indica que não antes de o Tratado Reformador entrar em vigor, ou seja, no mínimo a partir de 2009. Há duas razões principais para o fazer. A primeira é a de que a possibilidade de integrar a União e o empenho nas transformações necessárias para alcançar esse objectivo têm tido um impacto significativo na evolução dos países vizinhos da UE, anos antes da adesão se consumar. A segunda é que a capacidade de gestão dos problemas do alargamento será decisiva para avaliar um elemento indispensável para ultrapassar estes e outros desafios, para fazer avançar a nau europeia em termos mais gerais: a vontade política das populações e das elites da UE para prosseguirem com o processo de integração.

Independentemente destas questões, o Tratado de Lisboa tem pelo menos um elemento que poderá ser muito importante para a resolução do dilema entre aprofundamento e alargamento. As cooperações estruturadas permanentes — núcleos duros de países dispostos a aprofundar a cooperação em determinadas áreas — poderão ser uma forma de garantir a integração de novos Estados sem que isso implique a adesão imediata em áreas mais exigentes. É assim hoje, por exemplo, com o euro, a que apenas muito recentemente aderiram a Eslovénia, Malta e Chipre. Esta fórmula poderá ser fundamental para amenizar receios de diluição

Tarefa impossível seria pedir ao Tratado Reformador que eliminasse preconceitos ou medos irracionais ou garantisse uma prosperidade que não se pode decretar, e menos ainda numa era de globalização crescente. Desejável, mas pouco menos difícil, seria que o Tratado conseguisse responder decisivamente aos que acusam a UE de ser uma união das elites cosmopolitas de costas voltadas para os povos europeus.

da União, de perda da integração por excesso de expansão. Tarefa impossível seria pedir ao Tratado Reformador que eliminasse preconceitos ou medos irracionais ou garantisse uma prosperidade que não se pode decretar, e menos ainda numa era de globalização crescente. Desejável, mas pouco menos difícil, seria que o Tratado conseguisse responder decisivamente aos que acusam a UE de ser uma união das elites cosmopolitas de costas voltadas para os povos europeus.

Problemas de legitimação democrática de um não-Estado

Será a Europa democrática? Que os seus Estados-membros o são parece incontestável. Esta é mesmo condição *sine qua non* de adesão, reafirmada pelo Tratado Reformador. Parece evidente que os europeus se vêem acima de tudo como democratas. Os índices de organizações independentes, como a norte-americana *Freedom House*, parecem dar-lhes razão, pois ao classificarem os Estados de acordo com critérios o mais possível objetivos de democraticidade e liberdade — eleições livres e justas, alternância no poder, pesos e contrapesos, separação de poderes, direitos fundamentais, Estado de Direito — invariavelmente situam os países da União entre os mais democráticos a nível global¹. Em termos relativos, e de acordo com o entendimento liberal de democracia actualmente dominante parece, portanto, evidente que a Europa, berço das ideias liberais, é o continente democrático por excelência, sobretudo depois de 1989.

Mais, nos estudos sobre transições — sobre a passagem de regimes autoritários para democracias consolidadas — têm crescido as referências à importância dos condicionalismos representados pelos critérios de adesão à UE e o estímulo dado pelas ajudas financeiras europeias na consolidação dos processos de democra-

¹ Ver «Map of Freedom» in *Freedom in the World 2007 Report*. (Washington DC: Freedom House, 2007) in www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2007.

tização na Europa do Sul e na Europa Central e de Leste¹. Os raros casos problemáticos situam-se, significativamente, fora da UE, e sobretudo fora do âmbito dos Estados candidatos à adesão, como a Rússia ou a Bielorrússia.

A ironia é que surge do seio da própria União a ideia, ainda que como uma provocação deliberada, de que esta falharia no seu próprio teste de bom comportamento democrático. Ou seja, «se a UE fosse um Estado e pedisse adesão à União, não poderia ser aceite por falta de democraticidade»². Claro que, precisamente, a UE não é um Estado — e esse é o ponto de partida essencial para analisar seriamente a questão da democraticidade no seu seio. Mas, ainda assim, pode questionar-se se por via de um processo de integração continental as elites políticas europeias estão a tomar decisões essenciais à margem das vontades populares nacionais. Mais concretamente, importa saber se o Tratado de Lisboa e a sua ratificação — quase exclusivamente parlamentar — terá impacto nesta questão do alegado défice democrático europeu.

Relativamente a este ponto há vários aspectos particularmente relevantes no Tratado Reformador:

- dá força de lei a uma Carta dos Direitos Fundamentais, e é estabelecido o direito de iniciativa dos cidadãos eu-

¹ Frank Schimmelfennig e Ulrich Seldelmeier, «Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe», *Journal of European Public Policy*, Vol.II No.4 (2004): 661-679. Jon Pevehouse, *Democracy from Above. Regional Organizations and Democratization*. (Cambridge: Cambridge UP, 2005).

² Claus Offe, «Bewährungsproben — Über einige Beweilasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie» in W. Weidenfeld (ed.), *Die Demokratie...* (Berlin, Siedler, 1996) cit. in Jan Erk, «Real Constitution, Formal Constitution and Democracy in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45 No. 3 (2007): 640.

uropeus, sendo alargado o seu acesso aos tribunais europeus;

- altera o sistema de votação no seio do Conselho, onde estão representados os governos dos Estados-membros, que passa a ser na maior parte dos casos de dupla maioria reforçada — 55% dos países representando 65% da população;
- aplica a essas decisões por maioria o princípio da co-decisão, o que significa que terão depois de ser aprovadas pelo Parlamento Europeu;
- a escolha do presidente da Comissão Europeia — órgão supranacional encarregue de velar pelo respeito pelo interesse comum europeu, cujos comissários já eram aprovados pelo Parlamento Europeu — é agora explicitamente ligada pelo Tratado ao resultado das eleições europeias;
- o poder de iniciativa da Comissão, de propor novas leis e iniciativas, controlando a agenda da União, passa a ser restringido pelo direito dos parlamentos nacionais — de 1/3 dos países membros — forçarem a sua revisão.

Estas mudanças respondem às críticas de falta de democraticidade? Há quem veja na Carta dos Direitos Fundamentais um texto dispensável, visto que existem garantias semelhantes nas constituições nacionais. Porém, o que o documento visa é obrigar explicitamente as instituições ao nível da União, e também oferecer aos europeus uma ideia clara dos seus direitos. A Carta é portanto um avanço importante no sentido de responder aos que acusam a UE de não funcionar como um Estado de Direito, ou de que é pouco legível e limitada a capacidade de acção dos cidadãos europeus.

A mudança do sistema de votação procura ir no sentido de reflectir melhor a vontade da maioria da população da Europa. Deveria, portanto, logicamente ser vista como um triunfo de princípios democráticos. Porém, há quem, nomeadamente em Portugal, veja neste ponto um perigoso avanço federalista. É difícil reconciliar, no entanto, um discurso a favor de uma Europa mais democrática com a defesa, sem mais, de que Malta ou mesmo Portugal devem pesar o mesmo que a Alemanha, que tem muito mais população e contribui muito mais para o orçamento comunitário. Isso seria uma séria distorção face a uma das regras democráticas mais básicas: a de que deve prevalecer a vontade da maioria.

O cerne do problema democrático na UE é a necessidade de conciliar mais federalização democrática, reduzindo o peso de cada Estado nacional, e a necessidade de evitar que um pequeno número de grandes Estados imponham a sua vontade aos demais. O Tratado de Lisboa procura fazê-lo recorrendo ao princípio de uma dupla maioria reforçada de Estados e população. É também essa necessidade de conciliação que sustenta a ideia de que um terço dos parlamentos nacionais terão de conseguir um acordo entre si para recomendar a revisão, e metade dos Parlamentos nacionais mais o apoio do Parlamento e Conselho Europeu serão necessários para bloquear propostas da Comissão Europeia. Esta disposição será, aliás, um teste interessante do grau de europeização efectiva e de eficiência e meios de defesa dos direitos dos respectivos cidadãos da política parlamentar nacional.

O elemento destas reformas que mais se aproxima da prática democrática central nos Estados europeus actuais — terem um chefe do governo nomeado em função dos

resultados das eleições parlamentares — é o princípio da nomeação do presidente da Comissão Europeia a partir do resultado das eleições para o Parlamento Europeu. Porém, este é um bom exemplo de como muito do real impacto do Tratado de Lisboa dependerá da forma como for posto em prática. Aliás, um dos passos fundamentais para vincar a democraticidade e integração política à escala da UE é algo que o Tratado não poderia decretar, por estar fora do âmbito das suas competências: que os principais partidos europeus — o Partido Socialista Europeu e o Partido Popular Europeu — venham a apresentar um candidato a presidente e um programa básico comum para a acção da Comissão aquando das eleições para o Parlamento Europeu. Essa seria uma resposta importante a um argumento central dos que consideram que falta democracia à UE porque não está suficientemente presente um elemento de disputa ideológica, e não há uma clara possibilidade de opção entre alternativas políticas por parte dos eleitores europeus¹.

A forma mais simples de resolver o problema do défice democrático seria apostar claramente na federalização. Mas isso parece, neste momento, politicamente impensável. Mais, provavelmente não garantiria um bom funcionamento das instituições europeias. O Tratado de Lisboa faz algum esforço para lidar com as críticas de falta de democraticidade ao nível da União, mas na linha gradualista e de procura de compromissos à escala europeia que caracteriza, desde o início, o processo de integração. Aliás, o compromisso é um

¹ Andreas Follesdal e Simon Hix (2006), «Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik» *Journal of Common Market Studies*, Vol.44 No.3: 533—562

elemento constitutivo central das democracias liberais. Sobretudo num espaço político em que convivem várias nacionalidades, a tentativa de encontrar soluções simples e claras para lidar com problemas complexos leva frequentemente a conflitos abertos, enquanto a ambiguidade e os arranjos informais, flexíveis, mostram-se mais funcionais, pacíficos e duráveis¹.

O impacto mais imediato do novo Tratado nesta complexa discussão sobre o défice democrático na Europa virá provavelmente do processo de ratificação. Mas, a preferência por uma rápida ratificação parlamentar e a recusa de novos referendos nacionais, independentemente do sentido que possam fazer alguns dos argumentos aduzidos a favor dessa opção, poderá, de qualquer forma, reforçar a percepção de que a União é palco exclusivo das elites.

O que não faz sentido, porém, é falar de uma democracia problemática à escala da UE como se a questão da legitimação democrática, hoje, não se pusesse também ao nível nacional². Afinal, se os governos e os parlamentos nacionais não vissem igualmente contestada a sua legitimidade, se a própria noção de democracia representativa não estivesse em questão, nem surgiria o argumento da falta de legitimação democrática de acordos alcançados pelos governos nacionais e ratificados parlamentarmente, como o Tratado de Lisboa. A eterna questão da legitimação do poder está longe de ser exclusiva da UE. A percepção que os cida-

¹ Jan Erk, art. cit.: 633-652.

² Os portugueses em particular manifestavam mesmo mais confiança na democracia à escala europeia do que à escala nacional: *Eurobarómetro*, 60.I. (Outono de 2003), Relatório Nacional Portugal, p. 12.

dãos comuns têm de afastamento das elites face aos seus problemas — aliás, tradicionalmente mais aguda em momentos de dificuldades económicas — coloca-se também ao nível de cada Estado e não apenas das instituições europeias.

A democracia directa ou referendária é muitas vezes apontada como a saída para a crise de democraticidade. Que esta tendência existe é inegável. Mas que o referendo, por si só, seja uma solução fácil para problemas tão complexos é no mínimo duvidoso, sobretudo a uma escala europeia. A realização de referendos nacionais sobre questões europeias vinca as assimetrias entre Estados-membros, nomeadamente em termos de população. Poderá, democraticamente, um referendo no Luxemburgo contar o mesmo que um em Espanha? Por outro lado, a eventual realização de referendos à escala de toda a União, ainda que mais desejável, aponta para as deficiências de integração — nomeadamente linguística — do espaço público europeu, e coloca em cima da mesa a questão da importância, numa organização tão diversa, de procurar consensos e não apenas da afirmação da vontade maioritária — que poderá implicar o risco de alienação permanente de minorias significativas.

A importância de uma cultura política de negociação à escala europeia parece clara para o sucesso da UE. Convém, porém, não ignorar também o possível choque entre objetivos igualmente desejáveis. Muitas vezes os múltiplos compromissos em que assenta a história da integração europeia têm-se revelado adaptáveis e dinâmicos — desde logo, o compromisso básico entre alargamento e aprofundamento. No entanto, há sempre o risco da UE cultivar excessivamente o consenso à custa da eficácia. E a eficácia também é um critério importante de legitimação política.

Para legitimar junto dos cidadãos uma maior integração europeia, tanto ou mais do que princípios formais são necessárias respostas às preocupações concretas dos europeus — qualidade de emprego, prosperidade económica, segurança pessoal e nacional, custos da energia e de produtos essenciais, qualidade do ambiente. A sensibilidade política revelada pelas iniciativas da Comissão em várias destas áreas, por exemplo, mais concreta e recentemente, a promoção da acção e visibilidade da UE na defesa dos consumidores e das pequenas empresas mostra que este ponto parece ser compreendido em Bruxelas. Ora, se a legitimação política também vem pela eficácia das instituições em lidar com os problemas prioritários para os cidadãos, parece evidente que os Estados nacionais são cada vez menos capazes de enfrentar, sozinhos, os grandes desafios globais que hoje determinam muitos dos aspectos essenciais da vida dos europeus.

Problemas de eficácia internacional: um não-Estado e as mudanças globais

A ideia de que a UE não passava de um anão político no campo internacional só fazia sentido para quem tinha uma noção limitada da política e do poder numa escala global¹. É certo que a relevância e coerência da UE foi durante muito

¹ E o argumento contrário, uma visão pluralista da realidade internacional, já tem algumas décadas: Robert Keohane e Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. (Nova Iorque: Little Brown & Comp., 1977).

tempo evidente essencialmente na gestão de questões económicas, comerciais ou financeiras. É aí, aliás, ainda hoje, que a Europa mais brilha, graças à importância do mercado interno europeu e do euro, e à capacidade de acção da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu. No entanto, a centralidade de questões como o comércio livre ou a estabilidade monetária na vida internacional das últimas décadas — é sobretudo disso que se tem falado, quando se fala de globalização — tornam evidente o peso global que a Europa tem desde há muito, por exemplo, nas negociações da Organização Mundial do Comércio.

A União tem uma capacidade de acção na governação global que ultrapassa a dos Estados tradicionais, especialmente os de pequena dimensão. Tem condições de dar mais respostas aos anseios dos cidadãos relativamente aos efeitos da globalização. Um processo de longo prazo de crescente, ainda que muito desigual, integração global que, a ter algum tipo de direcção, terá de vir de estratégias também elas integradas e de longo prazo que ultrapassem as fronteiras nacionais. Mas mesmo que se admita que só a Europa tem massa crítica para gerir minimamente, e amenizar, os impactos negativos do processo de globalização, ainda assim, cabe perguntar até que ponto o faz e fará, e será este amortecimento suficiente para os europeus? Há um risco real de que a praticamente inevitável diminuição da riqueza relativa da UE no quadro global nas próximas décadas se traduza também numa acentuada volatilidade económica e numa elevada incerteza e mesmo empobrecimento real de certos sectores e regiões europeias. Como também não seria de surpreender uma reacção defensiva de maior apego, mais ou menos populistamente explorado, aos Estados e símbolos nacionais tradicionais, nesses tempos de incerteza.

As grandes mudanças na economia mundial, mesmo que em média produzam grandes ganhos, afectam de forma muito diferente determinados sectores e regiões ou países. Mesmo no seio da UE, incluindo no mais limitado espaço euro, existem grandes diferenças de resultados, e de estratégias de resposta aos novos desafios — isso é claro se se compara Portugal com a Irlanda, por exemplo. No entanto, a tentação dos políticos nacionais para apontarem para a globalização e para Bruxelas como principais responsáveis pelas dificuldades económicas internas pode ser grande.

Hoje em dia, porém, a massa crítica para uma acção global eficaz parece efectivamente só estar ao alcance de uma instituição com a dimensão da União. É assim no campo mais estritamente económico, mas também noutros, nomeadamente no do ambiente e da energia, bem como ao nível de todos os grandes desafios da segurança e desenvolvimento internacionais. Mas a capacidade potencial não dispensa o efectivo desenvolvimento de políticas adaptadas a estes complexos desafios. A Estratégia e a Agência Europeia da Energia são exemplos paradigmáticos do esforço da UE no sentido de ir dando resposta a alguns destes grandes problemas globais.

Quando se fala de problemas internacionais é difícil ignorar, no entanto, as tradicionalmente vitais questões de segurança e defesa, por muito reformuladas que tenham que ser nos tempos que correm. Potencialmente, pela variedade de instrumentos não militares que pode mobilizar, e pela sua experiência na reforma ou criação de novas instituições, a Europa tem, na verdade, uma vantagem importante quando se trata de enfrentar emergências complexas, que são o principal desafio da vida internacional actual. Ao nível da

prevenção e gestão de conflitos violentos é, no entanto, a própria UE que vem reconhecendo a necessidade de melhorar a coerência e eficácia da sua acção¹.

Esta é uma área em que o Tratado de Lisboa claramente se empenhou. Um dos seus grandes objectivos é explicitamente tornar a acção externa da UE mais eficaz. Procura fazê-lo com:

- a criação de um «ex-futuro MNE da UE», que acabará por ser designado, numa vénia aos anti-federalistas, por Alto Representante da União para a Política Externa e de Defesa, o que representa uma perda de legibilidade face ao Tratado Constitucional, com eventuais custos internos e externos, mas em termos substanciais o reforço deste actor europeu é importante.
- o Alto Representante será também vice-presidente da Comissão, e presidirá ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, passando a ter nas suas mãos a capacidade de propor iniciativas nestas áreas e uma panóplia de meios vários;
- o Alto Representante passará a dispor de um serviço diplomático europeu — ainda que, mais uma vez, sem esse nome; controlará o departamento e o orçamento da ajuda ao desenvolvimento, uma área que a UE é já o mais importante actor a nível global; e disporá dos instrumentos armados europeus — nomeadamente um embrião de Estado Maior militar e uma Força de Reacção Rápida, ainda que em termos de compromissos estatais;

¹ UE, *Europe in the World: Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*. Bruxelas : EU, 2006.

- o Tratado dá também um sinal no sentido de uma modernização integrada e cooperativa à escala europeia das forças armadas por via da referência à nova Agência Europeia do Armamento;
- a UE passa agora a estar dotada de personalidade jurídica internacional única.

A UE não é, nem pretende ser, um Estado ou uma nação. Não se deve por isso analisar a acção externa das instituições europeias como similar ou até concorrente às políticas externas nacionais. Tal não significa — como mostram as discussões ocorridas na negociação do Tratado de Lisboa sobre os limites do novo serviço europeu de acção externa — que não surjam disputas sérias quanto aos limites, presentes e futuros, da respectiva actuação. A solução passa por procurar continuamente difíceis e inovadores equilíbrios institucionais que conjuguem a acção externa dos Estados europeus com a da UE, numa perspectiva de convergência e de cooperação. Que isso não é impossível, mas que os resultados estão longe estar garantidos, é ilustrado pelo G8, pelo Quarteto para a Paz no Médio Oriente, o Quinteto dos Balcãs ou a Troika para lidar com o Irão, em que, a par de alguns Estados europeus, a própria União também participa; ou ainda pelo facto de, recentemente, a França, vista como tradicional defensora da sua «grandeza nacional» na política externa, ter procurado num campo prioritário — as relações de segurança com os países francófonos — o envolvimento da UE na formação de forças de intervenção na República Democrática do Congo e no Chade. Sem dúvida por razões de interesse nacional, mas é isso mesmo que torna o gesto significativo. No entanto, e apesar do Tratado de Lisboa reafirmar com optimismo que estas mudanças não

poderão chocar com a diplomacia nacional dos Estados europeus, não seriam inesperadas algumas tensões futuras nesta área, pelo menos num período de adaptação à nova realidade.

Não existem crises que estejam à espera do novo serviço diplomático europeu para serem resolvidas. Mas em termos da dinâmica política interna da UE, o novo Tratado dá alguns passos importantes no sentido de uma maior coerência, sobretudo pela supressão do sistema de pilares, e de uma eficácia, através das cooperações estruturadas permanentes, que têm um potencial de impacto relevante na maior integração da política externa e de defesa. E se é verdade que estas têm sido, e provavelmente continuarão a ser, das mais difíceis de integrar, foram também as áreas onde se verificaram importantes avanços nos últimos anos. As cooperações permanentes, em particular, poderão revelar-se decisivas para ultrapassar uma dificuldade crucial da UE: quando se arrastam decisões urgentes, em busca do consenso, sacrifica-se a eficácia da acção externa ao compromisso interno.

No campo da eficácia externa, há dois aspectos que, pelos particulares avanços do Tratado, serão agora mais testados e se revelarão decisivos na sua efectiva implementação.

O primeiro será perceber o impacto de uma multiplicação de actores de primeiro plano, que surgirão no palco internacional a falar em nome da União. Não irá este facto minar o esforço para conseguir ganhos de coerência? Afinal, a par do presidente da Comissão, teremos também um Alto Representante, com poderes reforçados, e ainda um novo presidente do Conselho Europeu, que substitui, em parte mas não totalmente, as presidências rotativas nacionais. Seguindo a ten-

dência habitual para procurar paralelos nacionais para as instituições europeias, poder-se-ia ver aqui uma tradicional divisão entre chefe de Estado, a que corresponderia o presidente do Conselho, chefe de Governo, a que corresponderia o presidente da Comissão, e ministro dos Negócios Estrangeiros, correspondendo ao Alto Representante. Convém lembrar, porém, que mesmo em sistemas políticos nacionais não é inédito haver conflitos de protagonismo na esfera externa. Ora, na UE reformada, a divisão de tarefas não é necessariamente clara — até porque o presidente do Conselho continuará a ter de conviver com as presidências de cada Estado-membro, que com ele definirão uma agenda semestral. E não existe, sobretudo, uma clara hierarquia de legitimação política: quem foi eleito para fazer o quê? O potencial para conflitos, mais ou menos sérios, particularmente entre personalidades de primeiro plano que dificilmente aceitarão permanecer na sombra, parece real.

Um segundo ponto fundamental para perceber o real impacto no campo externo do novo Tratado será verificar qual o empenho efectivo das elites e dos cidadãos europeus — quais são os seus reais limites económicos, humanitários, militares; até onde estão dispostos a ir? Parece provável que, quando os cidadãos europeus afirmam nas sondagens querer uma Europa mais influente no mundo, muito desse compromisso passe por uma preocupação com uma gestão eficaz da globalização — significando isto, na prática, resguardo face às enormes mudanças e incertezas vindas do exterior —, com o objectivo de proteger a prosperidade interna. Os desafios neste campo são enormes e muito difíceis de prever e gerir por quem quer que seja: da mudança das tecnologias energéticas às pressões migratórias, das alterações climáticas às mudanças nas relações de poder

entre o Ocidente e o resto do mundo. O comprometimento dos europeus em termos de custosos investimentos nos instrumentos indispensáveis para uma acção externa europeia eficaz será duramente testado. Finalmente, há que verificar até que ponto as elites governantes de cada Estado-membro estarão também dispostas a alinhar mais as suas agendas diplomáticas tradicionais e a investir de uma forma mais cooperativa, integrada e racional os seus recursos orçamentais nesta área.

Apesar de aparentemente ser popular envolver mais activamente a UE no campo externo, esta não deixa, por isso, de ser uma decisão isenta de riscos. Pela sua própria natureza, a política externa é menos susceptível aos métodos tradicionais de gestão consensual e de deliberação prolongada da União Europeia. E pode mesmo vir a ter custos em termos de popularidade do projecto europeu, e até em termos de vidas humanas — um risco que uma dimensão militar eficaz necessariamente implica — sem evidentes benefícios imediatos.

Essa dimensão externa europeia eficaz parece, no entanto, indispensável para a gestão de desafios e oportunidades, numa época em que o mundo exterior se recusa teimosamente em ficar para além das fronteiras da Europa. Seja pela necessidade de manter e conquistar mercados, ou de obter matérias-primas e alimentos. Seja pela necessidade de lidar com catástrofes humanitárias ou com a desestabilização prolongada de zonas onde a UE tem interesses, ou que surgem como oásis para grupos terroristas ou foco de vagas de refugiados.

É fundamental não ter expectativas irrealistas quanto à capacidade de acção externa europeia com o novo Tratado, pois a gestão das questões globais de política ex-

terna é um campo necessariamente muito complexo. Porém, é ser realista perceber que esses desafios globais são ainda maiores para os Estados nacionais, mesmo os mais poderosos. Mais, por si só e no curto prazo, o sinal político de unidade dado por um Tratado rapidamente ratificado pelos 27 será positivo para reforçar a capacidade de acção externa europeia.

A União tem vantagens e desvantagens como actor internacional que qualquer Tratado dificilmente poderia alterar, fundamental e rapidamente. A UE tende a ser lenta na tomada de decisão, mas também é capaz de um empenho prolongado, uma vez acordada uma estratégia comum. Impõe (aliás, alguns diriam relativamente pouco) condicionalidades, mas concede ajuda. Possui instrumentos muito variados para lidar com crises mas também tem reais deficiências na capacidade de projectar rápida, sustentada e coordenadamente, forças militares. O Tratado de Lisboa poderá trazer algum progresso nestes campos, mas muito continuará a depender da capacidade das lideranças, e do apoio popular, dos Estados-membros para que estes novos instrumentos sejam utilizados da melhor forma.

Conclusão

A União Europeia é geralmente comparada aos Estados Unidos, uma comparação frequentemente feita em termos negativos — a Europa é menos unida, menos coerente, menos poderosa, menos eficaz, e tem um crescimento económico mais lento. Tal comparação é bem reveladora do elevado nível de expectativas que rodeiam a União. O pa-

tamar para a avaliação da integração europeia é fixado ao nível dos EUA, o Estado federal mais poderoso do mundo. Mas é sobretudo interessante verificar que a comparação é, por vezes, feita a partir de uma imagem idealizada do que são os Estados Unidos. Porém, em Washington é normal existirem grandes divisões quanto à política externa, tanto fora como dentro da administração presidencial. Pressupor que o grande poderio militar norte-americano se traduz facilmente em eficácia externa é uma tese que o fracasso da estratégia americana de obter uma vitória rápida e clara no Iraque, em 2003, mostra ser altamente questionável. A própria democracia norte-americana não é necessariamente um caso exemplar de empenhamento cidadão — o nível de participação nas eleições para o Congresso, que anda em média pelos 35 por cento, não envergonha o da votação para o Parlamento Europeu. E é normal que um modelo económico como o europeu, em que se procura conciliar crescimento e segurança, dinamismo e redistribuição de riqueza, seja menos dinâmico do que um sistema como o norte-americano, mais flexível a todos os níveis, e logo comportando níveis mais elevados de risco.

Mais, convém recordar que a formação de uma república federal com a dimensão dos EUA foi inicialmente olhada com grande cepticismo, e que o fim do processo de integração europeia tem sido repetidamente anunciado desde o seu início, há cinco décadas atrás. Há, portanto, algumas razões para ser céptico quanto ao fatalismo relativamente a processos de integração continental, por difíceis que sejam. Até porque há que ponderar também a existência de uma tendência de longo prazo para uma crescente constitucionalização ou institucionalização da vida política inter-

nacional¹. Uma súbita quebra dessa tendência — e dificilmente uma crise séria na União Europeia deixaria de ter um impacto global desse tipo — seria uma grande mudança, não impossível, mas significativa e dramática.

O facto de a UE não ser um Estado explica muita coisa, nomeadamente ver-se rodeada do cepticismo que surge frequentemente em relação a coisas novas. A União é em parte confederação, em parte federação e, em parte, algo inédito — um OPNI, Objecto Político Não-Identificado. Este facto é central para se situar correctamente a questão da sua legiti-

Se o Estado nacional não é historicamente o campo natural da vida política — basta pensar na importância milenar de impérios e cidades-estado — ele é o campo habitual da política actual. Os cidadãos europeus estão habituados a «ler» a política em termos do Estado tradicional.

mação. Ela terá de vir, no presente e no futuro, e também com o novo Tratado de Lisboa, em parte por via dos Estados nacionais, dos respectivos governos e parlamentos. É ainda essencial ter em conta que os campos mais integrados a nível europeu são áreas económicas e financeiras ou de justiça, ou ainda funções de

inspecção e regulação que são geralmente subtraídos, também nos Estados nacionais, a uma lógica de competição eleitoral. Os bancos centrais não são eleitos, como o não são também geralmente os tribunais ou os organismos que fiscalizam os mercados e avaliam a livre concorrência².

¹ G J Ikenberry, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and The Rebuilding of Order after Major Wars*. (Princeton : Princeton UP, 2000).

² Andrew Moravcsik, «In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Democratic Legitimacy in the EU», *Journal of Common Market Studies*, 44 (3) (2002): 603-624

Dito isto, há dois pontos que importa reconhecer. O primeiro, é que se o Estado nacional não é historicamente o campo natural da vida política — basta pensar na importância milenar de impérios e cidades-estado — ele é o campo habitual da política actual. Os cidadãos europeus estão habituados a «ler» a política em termos do Estado tradicional. O facto de a UE não ser, nem ter de ser, um Estado, não resolve o problema de que a falta de referências políticas familiares — o modelo do Estado nacional — dificulta a compreensão e a acção política dos europeus à escala da União. Neste aspecto, em termos simbólicos — da bandeira e do hino, da existência de um MNE em vez de um Alto Representante da União para a Política Externa e Defesa — o agora defunto Tratado Constitucional ia mais longe. O Tratado de Lisboa representa um recuo relativo,

Os problemas de fundo do sistema político e económico internacional nunca se resolvem meramente com um acordo jurídico. O Tratado Reformador é um simples instrumento de mudança e adaptação da União a mudanças globais. O essencial do seu alcance histórico dependerá do que os europeus e os seus governos dele fizerem, mas também do muito que lhes escapa.

uma paradoxal vitória dos que insistem em recusar à UE qualquer elemento que a aproxime dos Estados nacionais, mas ao mesmo tempo a criticam pela sua falta de clareza e complexidade. Isto apesar de não ser irrelevante uma declaração de dezasseis Estados-membros — prenúncio de um futuro núcleo duro integracionista? — que se comprometem voluntariamente com esses símbolos.

O segundo ponto fundamental é que, na medida em que a UE estender o âmbito das suas competências para áreas mais políticas tenderá naturalmente a ser alvo de maior es-

crutínio. Como organização internacional que também é, a UE é já uma realidade muito mais transparente ou democrática do que qualquer outra — basta compará-la com a ONU — mas isso poderá não ser suficiente para os cidadãos europeus.

Um tema central deste texto é que os problemas de fundo do sistema político e económico internacional nunca se resolvem meramente com um acordo jurídico. O Tratado

A Europa só poderá desenvolver políticas mais activas para lidar com os actuais desafios internos e internacionais se a aprovação e ratificação do Tratado

Reformador significar o termo de um período de introspecção e fixação institucional europeia e permitir usar o melhor possível as possibilidades abertas pelas novas instituições, ao serviço de ideias e estratégias claras e inovadoras.

Reformador é um simples instrumento de mudança e adaptação da União a mudanças globais. O essencial do seu alcance histórico dependerá do que os europeus e os seus governos dele fizerem, mas também do muito que lhes escape. A Europa só poderá desenvolver políticas mais activas para lidar com os actuais desafios internos e internacionais se a aprovação e ratificação do Tratado Reformador significar o termo de um período de introspecção e fixa-

ção institucional europeia e permitir usar o melhor possível as possibilidades abertas pelas novas instituições, ao serviço de ideias e estratégias claras e inovadoras.

Por isso, mais do que oferecer conclusões taxativas, o que importa é sublinhar a importância de se estar atento à evolução de alguns pontos essenciais para o futuro da União.

Primeiro, *avaliar se o orçamento comunitário, agora em fase de revisão, e as suas instituições* — já criadas, como a Agência Europeia de Energia, ou a criar, como um muito fa-

lado Instituto Tecnológico Europeu — *serão capazes de mostrar no terreno que a União oferece mais-valias e cria sinergias importantes*. Para a legitimação da UE, uma eficácia acrescida, sobretudo com uma tradução prática visível e rápida em termos de emprego e riqueza, será importante para conter eventuais reacções populistas face às inevitáveis incertezas trazidas por grandes mudanças globais.

Segundo, *perceber que avanços é possível fazer na criação de um espaço político europeu*, a par e em interacção com os espaços políticos nacionais, nomeadamente através de um multilinguismo crescente. A dificuldade de criar um espaço político em que co-existem várias línguas não nos deve levar a esquecer que tal se tem revelado possível em certas condições — caso da Suíça — e até trará potenciais ganhos de competitividade num mercado globalizado.

Terceiro, *perceber qual será o impacto do processo de ratificação do Tratado na percepção de democraticidade da União*; bem como se o *potencial legitimador democrático da ligação entre a nomeação do presidente da Comissão e os resultados das eleições europeias* se concretiza.

Quarto, *verificar se, por exemplo, a visibilidade da consulta ao Parlamento Europeu relativamente ao nome do Alto Representante ou da eleição deste e da escolha do presidente da Comissão será significativa para reforçar a ligação entre legitimação democrática e eficácia externa*. Actores europeus claramente legitimados terão uma credibilidade e uma capacidade de acção externa reforçada. Por outro lado, se a multiplicação de líderes com ambições de protagonismo externo — presidente do Conselho, da Comissão e Alto Representante —, ou dificuldades na ratificação ou implementação do Tratado de Lisboa, que resultassem num regresso a um impasse institucional europeu, poderiam minar signifi-

cativamente uma capacidade de acção externa eficaz. Afinal, que credibilidade ou que força poderia ter um actor cuja legitimidade e organização fosse sistematicamente contestada internamente?

Quinto, um *eventual prolongar das disputas institucionais internas, se o processo de ratificação do Tratado se complicar, poderá ser decisivo, levando os principais Estados europeus* — e também outros, por arrastamento — *a optarem, provavelmente, pela manutenção de um determinado nível de integração económica, mas também a apostarem, ao nível da sua política externa e de segurança, em relações especiais com as grandes potências regionais ou globais*, como os EUA, a China, o Brasil ou a Índia. Se parece evidente para muitos que só a UE poderá governar minimamente a globalização, sobretudo se o seu exemplo de organização regional for emulado noutras partes do mundo e se se multiplicarem relações de cooperação entre diversos blocos e grandes actores regionais, dificilmente se poderá afirmar que essa via é fácil ou certa.

Finalmente, *muitas das questões essenciais não dependem apenas do que fará a União*, em termos institucionais ou outros.

Sendo grande a importância da evolução e do relativo sucesso ou insucesso do modelo europeu no futuro de um multilateralismo normativo, regido por princípios e não apenas por eficácias, numa era de multipolaridade e unilateralismo renovado, este dependerá sempre também de outros actores.

Será, por exemplo, que as potências ditas emergentes irão seguir a linha de George W. Bush. Ou irão, pelo contrário, seguir algo mais próximo do exemplo alemão das últimas décadas, apresentando uma face cooperativa, normativa e logo menos ameaçadora para os seus vizinhos?

Será que os vizinhos destas potências em crescendo de poder verão no regionalismo uma forma de ganhar a massa crítica indispensável para reagir a essas mudanças, ou irão preferir estratégias tradicionais de *band-wagoning*, de seguimento dos poderes dominantes, ou de *balancing*, de equilíbrio recorrendo a alianças com potências mais distantes e menos directamente ameaçadoras, como os Estados Unidos ou a própria UE?¹ Será que o preço do petróleo e outras matérias-primas continuará a subir ou se manterá pelo menos relativamente elevado — factor fundamental na distribuição do poder e da prosperidade a nível global. Será que o nível actual de abertura do comércio internacional é sustentável? Será que recursos vitais como a água continuarão a estar suficientemente disponíveis? Será que a globalização, entendida aqui como um sistema económico mundial tendencialmente mais aberto, não se afundará, como sucedeu no passado?²

Em tudo isto, os Estados Unidos ainda contam muito, apesar de tenderem, tal como a Europa, a perder peso relativo. O sistema internacional é cada vez mais global, e cada vez menos ocidental, como era essencialmente o caso nestes últimos séculos. Um exemplo claro do poder que Washington ainda tem, é o facto de ser difícil à Europa afirmar-se externamente em oposição à política norte-americana. Mas também aqui, os EUA parecem cada vez mais cientes da necessidade de aliados eficazes e da legitimação de um certo

¹ Barry Buzan, *The United States and the Great Powers : World Politics in the Twenty-First Century*. (Cambridge : Polity, 2004).

² Niall Ferguson, «Sinking Globalization», *Foreign Affairs* Vol. 84 No. 2 (2005): 64-77.

multilateralismo. Por outro lado, a UE dificilmente poderá continuar a arriscar-se a ficar dependente da disponibilidade e eficácia de uma eventual intervenção norte-americana pós-Iraque para enfrentar ameaças vitais aos seus interesses e valores. É previsível — olhando para a cimeira franco-britânica de Saint-Malo, em 1999 — que avanços significativos na política europeia de segurança e defesa se dêem mais facilmente em reacção à percepção de um relativo desinteresse norte-americano, do que se houver, pelo menos da parte de Londres, a suspeita de uma competição com Washington. Ora, é grande a probabilidade da Europa ter de lidar com o desinteresse ou com novos pedidos de ajuda dos EUA na gestão de crises internacionais, seja pelos constrangimentos impostos pela intervenção no Iraque, seja pelo prolongado período eleitoral norte-americano que agora se abre. Também aqui, e não apenas por causa do Tratado de Lisboa, a UE tem uma oportunidade adicional de se afirmar. Resta saber se existirá empenho político nesse sentido, sobretudo em Londres, um importante actor externo europeu.

E Portugal? Não deverá temer, com o Tratado de Lisboa, os riscos de um directório de grandes países? A política prática no seio da UE dificilmente deixará de ser, independentemente da letra do Tratado, a da procura das maiores maiorias possíveis. Além disso, a existência internacional de Portugal depende, desde há séculos, de alianças assimétricas. Não se vê mecanismo melhor para compensar a inevitável e já longa perda de poder relativo no campo externo do Estado português do que o arranjo institucional da UE que garante a Portugal, pelo menos, uma ocasião para exprimir o seu parecer, e, espera-se, fazer brilhar as suas mais-valias, que terão de vir da qualidade dos seus meios, das suas análises,

das suas propostas. O papel de Portugal na conclusão do novo Tratado, ou no desenho da Estratégia de Lisboa são exemplos de que isso tem sido possível. Será, ironicamente, mais difícil depois do Tratado de Lisboa? Veremos. Mas o que é certo é que vivemos num mundo cheio de desafios e perigos mesmo para Estados tão relevantes como os Estados Unidos. Dificilmente se vê como poderia Portugal dar mais eficácia global à defesa, com alguma capacidade de iniciativa, dos seus interesses e valores que não através da UE.

A União Europeia não é, nem poderá ser, um Estado tradicional. Mas isso não significa que esteja condenada à ineficácia no campo internacional. Este Objecto Político Não-Identificado parece até estar mais adaptado a alguns dos estranhos novos desafios da política global actual do que o Estado-nação. Tão errado é pensar na UE como uma realização intangível, acima de qualquer contrário, como seria exigir da integração europeia que escapasse à natureza da política, com as suas inevitáveis contradições e tensões entre objectivos igualmente desejáveis, com custos e benefícios, com equilíbrios entre regras formais e arranjos informais. Se mais coerência e eficácia da UE no mundo seriam muito importantes, e parecem um pouco mais alcançáveis uma vez ratificado o Tratado de Lisboa, o maior erro no campo da política europeia seria analisá-la em função de um ilusório perfeccionismo.