

LISBOA: AS DÚVIDAS AINDA SEM RESPOSTA

1.

Perante jornalistas, escassos dias após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, Jacques Delors alertou para os riscos de uma deriva intergovernamental que poderia, a prazo, pôr em causa o processo de integração; semanas antes, tinha assinado uma carta aberta¹ apelando à manutenção do método comunitário que foi igualmente subscrita, entre outros nomes conhecidos, e para além de três ex-presidentes da Comissão, por dois portugueses que ocuparam funções governamentais: Maria João Rodrigues e Vítor Martins.

Delors tem razão. A criação dos cargos de presidente do Conselho Europeu, do alto-representante/vice-presidente e o próprio Serviço Europeu de Acção Externa cuja esfera de atribuições se estenderá a algumas das competências exclusivas da Comissão, de par com o risco de partilha e diluição do direito de iniciativa, são novidades que podem prenunciar um desvio intergovernamental que poderia pôr em causa o complexo processo de construção europeia.

Não enfrentamos uma inevitabilidade. Estamos apenas perante um risco que não deve ser escamoteado e face ao qual os pequenos e médios países da União Europeia (UE) estão já atentos.

A dicotomia intergovernamental *versus* comunitário que sempre pautou o longo processo de integração² volta pois a colocar-se, valendo a pena recordar o óbvio: o método comunitário assenta no monopólio da capacidade de iniciativa da Comissão, no sistema de voto por maioria qualificada no Conselho, nos poderes de co-decisão do Parlamento Europeu. Mas a sua pedra de toque está na centralidade da Comissão na arquitectura institucional comunitária.

Ao colocar a Comissão como guardiã dos tratados, instância supranacional e única detentora da prerrogativa de propor, os negociadores dos diversos tratados quiseram que as propostas de legislação visassem o interesse comum, primeiro da Comunidade, mais tarde da União. Essa opção pelo interesse comum, ou pela média dos interesses europeus nas diversas matérias, acautela os interesses gerais e nem sempre coincide com as conveniências dos três grandes estados-membros.

Face à inexistência de uma instância paritariamente representativa dos países, não foi por acaso que ao longo de décadas os pequenos e médios estados-membros se tenham assumido como os grandes aliados da Comissão, considerada como a instituição mais capaz de atenuar ou dar uma tradução «europeia» às exigências e às pulsões dominadoras da Alemanha, da França e do Reino Unido.

Essa percepção decorre evidentemente do facto de, ao contrário das construções federais, onde o interesse individual é acautelado pela paridade de voto em câmaras altas – como, por exemplo, no Senado americano onde o Delaware tem os mesmos dois senadores que a Califórnia ou Nova York e, como tal, idêntica capacidade para influenciar o processo legislativo – a UE não dispõe de nenhuma instituição desse tipo. Por isso mesmo, a defesa das prerrogativas da Comissão tornou-se um dos cavalos de batalha daqueles que pretendem coarctar o obsessivo protagonismo do Directório³.

Num período de transição entre os dois tratados, numa altura em que ainda decorrem os trabalhos de implementação do texto assinado em Lisboa, todos os sinais são objecto de minuciosa análise e as medidas adoptadas, os passos dados, observados de perto, dado poderem constituir precedentes sem retorno para a prática futura.

É igualmente verdade que o Tratado de Lisboa ao conceder acrescidos poderes ao Parlamento Europeu (PE) reforça a abordagem comunitária. Deve-se pois ter em conta que 95 por cento da legislação será agora objecto de co-decisão e que o PE terá sempre a última palavra nas questões orçamentais, incluindo a agricultura, ou a coesão económica e social. Acresce o facto de o Parlamento tender a adoptar posições mais consentâneas com o «interesse comum», ultrapassando assim o estrito quadro de conveniências imediatas em que o Directório se costuma situar. Para países da dimensão de Portugal, será pois indispensável um contacto assíduo com os parlamentares europeus que nas comissões poderão transformar em ganhos, perdas que não consigamos evitar no quadro estreito do Conselho.

2.

Aumentar a visibilidade e o peso da UE no mundo, falar a uma voz, dispor de um número de telefone único, acomodar futuros alargamentos, foram alguns dos motivos mais repitados para modificar os tratados. Será que esses objectivos serão alcançados com a criação do presidente permanente do Conselho Europeu, o alto-representante para a Política Externa e de Segurança Comum e o Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE)?

Durante os próximos dois anos e meio, ou porventura mesmo cinco, Herman van Rompuy presidirá às reuniões do Conselho Europeu e representará a União nas cimeiras com países terceiros. Como se irá articular com Durão Barroso, Catherine Ashton e a presidência rotativa? De que forma as iniciativas que venha a tomar poderão cercar o direito de iniciativa exclusiva da Comissão? Funcionará como um gerador de consensos ou tenderá a marcar um rumo? Será um *chairman* imparcial, ou um presidente zeloso de uma leitura alargada das difusas competências que o tratado lhe dá?

Perguntas pertinentes, perguntas ainda sem resposta, mas questões que, se mal respondidas, poderão desvirtuar o próprio processo de integração.

Será no domínio da representação externa que melhor deverão ser definidas as fronteiras da actuação entre Durão Barroso e Van Rompuy pois o Tratado de Lisboa estatui que o presidente do Conselho Europeu assegura «a representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum» e esclarece que essa representação deverá ser feita «sem prejuízo das atribuições do alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança». No entanto, Van Rompuy irá partilhar essas funções, mais com o presidente da Comissão do que com a senhora Ashton, sendo que o problema não se situa sequer a esse nível, mas na impossibilidade de se abordarem temas de política externa sem tomar posição relativamente aos reflexos exteriores das políticas externas. Numa cimeira com a América Latina ou os Estados Unidos, nos encontros com líderes de países terceiros, seria um notável acto de contorcionismo abordar questões internacionais deixando de fora implicações comerciais, ambientais, económicas ou financeiras – isto é, sem entrar em matéria da competência exclusiva ou partilhada da Comissão e, por isso mesmo, multiplicam-se as advertências aos potenciais riscos de conflito entre os detentores daqueles cargos; ou, como disse Jacques Delors⁴, referindo-se justamente ao presidente do Conselho Europeu e afirmando tratar-se de uma função que poderá suscitar disputas e tensões entre as instituições, com a presidência rotativa e as administrações nacionais.

Claro que todas as mudanças deste tipo implicam riscos, sendo também evidente que as personalidades e a experiência dos detentores dos cargos deverão servir para evitar incidentes, mas o problema incontornável é o carácter intergovernamental das funções do presidente do Conselho Europeu, cujo espaço de manobra só muito dificilmente não se sobreporá ao seu homólogo da Comissão.

3.

Coube a Lady Ashton assumir as novas funções de alto-representante/vice-presidente da Comissão. Um cargo que agrupa num só titular as tarefas anteriormente cometidas a Javier Solana e aos comissários das Relações Externas e da Política de Vizinhança. Trata-se, certamente, do conjunto de responsabilidades mais pesadas e complexas endossadas a um só responsável pelo Tratado de Lisboa.

Como alta-representante, é nomeada pelo Conselho Europeu, preside ao recém-formado Conselho dos Negócios Estrangeiros, assegura o diálogo político com países terceiros, irá chefiar os milhares de diplomatas, técnicos e funcionários que integrarão o SEAE. Na qualidade de vice-presidente da Comissão, é investida pelo Parlamento Europeu e coordena toda a acção externa da Comissão, isto é, actividades tão diversas como a política de desenvolvimento, a ajuda humanitária, a política de vizinhança com o Mediterrâneo e o Leste, a promoção dos Direitos do Homem, bem como as vertentes exter-

nas das políticas internas em domínios tão diversos como a luta contra o terrorismo, agricultura, transportes, ambiente, acordos com países terceiros, etc.

Para além do volume de trabalho e de uma agenda que poderiam certamente ocupar, a tempo inteiro, diversos responsáveis políticos, Catherine Ashton deverá gerir o complexo equilíbrio da dupla tutela a que será sujeita pelo Conselho e pela Comissão. Terá igualmente que lidar e fazer a síntese entre matérias claramente de índole comunitária como as acima referidas e temas do domínio intergovernamental como a política externa ou a política de defesa comuns.

Está-se pois perante uma tarefa quase impossível de levar a cabo e que só poderá ser exercida com amplas delegações de competências formais ou informais, sendo importante aferir mais tarde qual das tutelas tende a prevalecer, num cargo que resulta da fusão de vários e de cujo sucesso ou insucesso dependerá muito o aumento da tão ambicionada projecção internacional da UE.

4.

Durante o segundo semestre deste ano, o SEAE dará os primeiros passos na criação do que será, a prazo, o maior serviço diplomático do mundo.

Desde 1 de Dezembro de 2009, as 136 delegações da Comissão espalhadas pelo mundo passaram a designar-se por «Delegações da União Europeia» e os representantes da UE em países terceiros reconhecidos na realidade como os seus embaixadores. No ano passado, o Conselho acordou o fim das presidências rotativas em países terceiros – medida que deverá ainda ser confirmada aquando da adopção da decisão que instituirá o SEAE⁵ – e se traduzirá no adensar da visibilidade e num acrescido protagonismo para as delegações da UE, devendo ainda ser objecto de debate interno as formas de articulação local com as embaixadas nacionais.

Aproxima-se o fim das diplomacias nacionais? Valerá a pena continuar a manter embaixadas no exterior? Estas são algumas das questões que já se colocam e continuarão a ser suscitadas com insistência nos tempos mais próximos.

Na realidade, o SEAE será criado estritamente para «apoiar a acção do Alto-Representante» e as suas delegações, agora com um poder acrescido que terão como missão defender os valores e os interesses da UE no seu conjunto, não os interesses particulares deste ou daquele Estado-membro, nesta ou naquela região. Não será pois prioridade daquelas missões zelar por ou defender os interesses bilaterais de Portugal ou de qualquer outro Estado-membro.

Convém recordar, a título de exemplo, que, na sua acção, o Serviço Europeu contará com o significativo apoio de uma série de instrumentos financeiros já existentes, na área da ajuda ao desenvolvimento e do meio ambiente que tornarão as delegações da UE fora da nossa «fronteira externa comum» nos interlocutores privilegiados dos governos da América Latina, da Ásia e da África. Tendo em carteira e representando fundos dotados de muitas centenas de milhões de euros que financiam projectos e, nalguns

casos, directamente orçamentos de Estado dos países em desenvolvimento, apoiam iniciativas da sociedade civil, prestam auxílio humanitário e estão, por vezes, na primeira linha do apoio às vítimas de desastres naturais, a visibilidade, protagonismo e influência das delegações da UE não deixará de se acentuar, muitas vezes em detrimento do espaço público das embaixadas bilaterais. É evidente que todos esses meios financeiros têm origem nos contribuintes europeus, mas chegam já desde há muito aos beneficiários através dessas delegações, cujo peso, na futura configuração, não deixará de se acentuar.

Mas nem a defesa, nem a diplomacia foram comunitarizadas, nem os estados-membros perderam a sua independência. Pelo contrário, o Tratado de Lisboa explicita de forma clara que os diversos países continuarão a ser soberanos na prossecução da sua política externa.

Como melhor deverão ser acautelados os interesses de Portugal com a entrada em cena do SEAE, num contexto de profunda crise internacional? Que papel será reservado às nossas embaixadas bilaterais num mundo em rápida transformação, com a entrada em cena deste novo actor, tendo particularmente em conta que às delegações da UE não compete defender os interesses particulares de um Estado-membro, mas apenas os da União no seu todo?

Estes interesses serão desde logo defendidos através de uma participação efectiva e adequada de Portugal no Serviço, que resulte num valor acrescentado não só para esse novo corpo como para a acção externa portuguesa e para a sua projecção a nível europeu e mundial. Para tal, deveremos apostar precisamente nas áreas que correspondem às principais prioridades da nossa política externa, nas quais gozamos de uma visibilidade e de um peso acrescidos.

Numa divisão de trabalho em que as delegações da UE se encarregarão da defesa dos interesses comuns – como os enquadramentos legais do comércio – e a difusão dos nossos valores, haverá espaço para concentrar o foco da actividade diplomática na promoção das nossas prioridades políticas e económicas. Tal como no passado, caberá também às nossas embaixadas a difusão da nossa cultura, o aprofundamento da chamada diplomacia pública para dar a conhecer o nosso país, bem como o persistente labor de informar os governos estrangeiros e os centros de decisão sobre as posições portuguesas quanto às questões mais relevantes.

Sabemos, no entanto, que a economia portuguesa é cada vez mais dependente das exportações. E, para além dos destinos tradicionais para os nossos produtos e dos novos mercados que entretanto surgiram, contamos igualmente com cumplicidades antigas em África, na América Latina e na Ásia, sem falar nos portugueses e luso-descendentes espalhados pelo mundo. Todos pudemos ler que foi graças ao aumento dos fluxos para Angola que, no ano passado, a crise no sector das exportações foi atenuada e não convém esquecer que dispomos igualmente de um relacionamento próximo e sólido com o Norte de África e o mundo árabe.

Desde meados da década de 1980 que países de média dimensão, com altos padrões de nível de vida e um elevado grau de dependência nas exportações, como a Bélgica, os Países Baixos, a Noruega, a Suécia, a Dinamarca, a Áustria, a Suíça e o Canadá, para citar apenas alguns, integraram o comércio externo nos ministérios dos Negócios Estrangeiros, eliminando assim uma duplicação de estruturas e de custos, criando sinergias, colocando tanto as redes como as máquinas diplomáticas daqueles países ao serviço das respectivas economias nacionais.

Em tempos de persistente crise económica, em que a Europa se confronta com problemas de competitividade, envelhecimento da população, altas taxas de desemprego e óbvias dificuldades na manutenção dos seus regimes de segurança social, parece óbvio optar por pôr cobro a uma duplicação de estruturas e de custos, tirando totalmente partido da rede diplomática para apoiar e ter como objectivo prioritário o apoio às exportações e às empresas no exterior, a busca de novas oportunidades para os operadores nacionais.

5.

No segundo semestre de 2007 – contrariando todos os vaticínios negativos – a presidência portuguesa logrou a complexa tarefa de síntese jurídica e política que se traduziu no Tratado de Lisboa, negociando questões tão sensíveis como o direito de voto, a extensão da maioria qualificada a novos domínios, a Carta dos Direitos Fundamentais mais avançada do mundo, o alargamento dos poderes do Parlamento Europeu. A agreste missão que nos coube, inscrita no mandato negocial recebido em Julho desse ano, foi cumprida na sua totalidade.

Entrámos agora na fase de implementação de um novo tratado. Conhece-se o texto e as suas potencialidades, haverá que estar atento a potenciais riscos, sobretudo às práticas que possam pôr em causa os equilíbrios entre as diversas instituições. Convém pois seguir de perto a interacção entre o presidente do Conselho Europeu e o presidente da Comissão, a forma como a alta-representante equaciona e desempenha a sua dupla tutela Conselho/Comissão, a margem deixada à presidência rotativa para exercer as suas funções, tendo sempre presente que as abordagens intergovernamentais penalizam países como o nosso e, como Delors alertou, podem pôr em risco o próprio processo de integração.

Sabe-se desde já que o SEAE não estará a funcionar em pleno antes de 2014. Haverá pois tempo para repensar e adequar a nossa rede diplomática a um contexto político e institucional em rápida mutação, no qual a diplomacia portuguesa deverá ocupar a primeira linha na defesa e no fomento da nossa economia no exterior. **RJ**

NOTAS

¹ «Seule la méthode communautaire renforcera l'Union». In *Le temps*. 16 de Novembro de 2009.

² PESCATORE, Pierre – «L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome». In *Cahiers de Droit Européen*, 1978.

³ O Directório é composto pela Alemanha, a França e o Reino Unido.

⁴ Delors em entrevista à RTL a 4 de Fevereiro de 2010. Disponível no sítio da rádio sob o título: «Le mini-traité permet à l'Europe de sortir de son coma allégé»; ver igualmente Delors em entrevista ao

EurActiv.com e publicada no sítio a 2 de Dezembro de 2009 sob o título «I could be more critical of the Lisbon Treaty».

⁵ O texto legal (decisão) que institui o Serviço Europeu de Acção Externa só deverá ser aprovado no final de Abril deste ano.