

Introdução

O Tratado da União Europeia (TUE), que constitui o início de uma nova fase no processo de integração europeia e, simultaneamente, uma etapa importante no ciclo de revisão dos tratados, fixou no seu próprio articulado a necessidade de uma nova revisão.

Assim, *será* convocada, a partir de 29 de Março de 1996, uma conferência de representantes dos governos dos Estados membros para analisar, de acordo com os objectivos enunciados nos artigos A e B do tratado, as *disposições do* mesmo em relação às quais está prevista essa mesma revisão.

Desde a negociação e assinatura do Tratado da União a cena europeia conheceu, contudo, um desenvolvimento específico que veio alterar consideravelmente o quadro previsto pelos negociadores de Maastricht: o desmantelamento do bloco soviético levou os países do centro e do leste europeu a procurar uma aproximação crescente à União Europeia, vista simultaneamente como pólo de estabilidade e de desenvolvimento. Consciente do desafio estratégico que a nova situação representava para todo o continente, a União pronunciou-se claramente a favor de um seu futuro alargamento àqueles países, o qual deverá incorporar, também, no flanco sul, Malta e Chipre.

Portugal partilha esta visão e dá o seu apoio ao objectivo final de alargar o processo de integração a leste e a sul.

A perspectiva dessas novas adesões levou a uma reformulação do âmbito e objectivos da revisão dos tratados, agora vista também numa óptica de preparação da União a um tendencial alargamento a um elevado número de Estados, o que igualmente diferencia qualitativamente esse alargamento dos que anteriormente tiveram lugar.

Convirá recordar aqui os temas que o texto do próprio TUE, bem como as declarações anexas, previa que fossem revistos, a que se somam alguns acordos estabelecidos entre o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão:

- eventual revisão das políticas e formas de cooperação previstas no tratado, com o objectivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das instituições da Comunidade;
- disposições relativas à PESC;
- papel da UEO e suas relações com a UE;
- campo de aplicação da co-decisão;
- estabelecimento de uma eventual hierarquia entre as diferentes categorias de actos comunitários;
- eventual introdução no TUE de títulos relativos aos domínios da protecção civil, energia e turismo;

Este documento transcreve as posições oficiais do Ministério dos Negócios Estrangeiros português na CIG 96, iniciada em Turim a 29 de Março último.

- eventual revisão das disposições do acordo interinstitucional sobre as perspectivas financeiras;
- medidas de execução dos actos decididos por co-decisão, quando confiadas à Comissão.

A este conjunto de temas os Conselhos Europeus de Bruxelas e Corfu vieram acrescentar:

- o exame das questões relativas ao número dos membros da Comissão, à ponderação de votos e maioria qualificada no Conselho e às medidas julgadas necessárias para facilitar os trabalhos das instituições e garantir o seu funcionamento eficaz na perspectiva do alargamento;
- outros eventuais melhoramentos, em espírito de democracia e abertura.

Por outro lado, o Relatório do Grupo de Reflexão criado com o objectivo de preparar a próxima Conferência Intergovernamental (CIG), explorando ideias e identificando opções para a futura negociação, permite também determinar algumas linhas de orientação quanto a possíveis temas adicionais a analisar no contexto da revisão dos tratados, nomeadamente a inclusão de um capítulo dedicado ao emprego e ao reforço da vertente ambiental.

Não é, contudo, possível fazer-se desde já uma enumeração exaustiva das matérias sujeitas a revisão. Na verdade, o artigo N do TUE, tal como anteriormente o artigo 236.º do Tratado de Roma, prevê que o governo de qualquer Estado membro ou a Comissão possam submeter projectos de revisão, o que deixa, na prática, a agenda da CIG permanentemente aberta.

A conferência

A próxima CIG deverá essencialmente procurar garantir uma acção eficaz, coesa e integrada de uma União alargada a um elevado número de novos Estados membros e responder à crescente emergência de um conjunto diferenciado de questões que afectam as sociedades europeias, para as quais se considera possível e desejável encontrar soluções no quadro da União.

As diferenças de filosofia que persistem sobre o entendimento da própria natureza e dos objectivos da construção europeia, as assimetrias de desenvolvimento económico e social que prevalecem entre os diversos países e regiões, os fenómenos de desemprego e de exclusão social que pesam sobre as sociedades e a pressão dos desafios externos que recaem crescentemente sobre a União constituem circunstâncias que exigirão de todos uma forte vontade política, e que só em clima de confiança e de solidariedade intracomunitária poderão ser ultrapassados com sucesso.

Também não podem ser esquecidos, neste contexto, os problemas com que se confrontam todos os Estados no domínio da segurança interna,

nomeadamente os ligados ao tráfico de droga, ao crime organizado e à imigração ilegal, que não se compadecem com soluções de cooperação interestadual pontual ou com um tratamento exclusivamente a nível nacional, carecendo antes de uma abordagem global numa base permanente, em alguns casos numa dimensão tendencialmente comunitária.

No plano externo, haverá que procurar reforçar a eficácia da intervenção política da União, o que só será possível com uma União coesa institucionalmente forte. Neste capítulo, torna-se importante testar nesta conferência o nível de vontade política comum existente entre os Estados membros e o modo como essa mesma vontade se pode projectar no plano da funcionalidade institucional.

A natureza e a sensibilidade dos temas cuja revisão já está prevista deixam adivinhar a complexidade do exercício, e a dificuldade de que se revestirá conduzi-lo a bom termo, nomeadamente face aos riscos de ruptura que não deixarão de surgir.

Vão podermos igualmente aceitar que, à luz de distorcidas interpretações dos conceitos de eficácia, de transparência ou de subsidiariedade e procurem soluções que ponham em causa os fundamentos da própria União e a consistência do seu edifício de políticas, subvertendo os equilíbrios e a partilha de poderes entre Estados membros ou entre instituições.

A experiência de anteriores revisões não parece ainda recomendar, em princípio, quaisquer compromissos de resultados num espaço de tempo pré-determinado, porquanto a existência de tal condicionante política poderia facilmente conduzir à procura de soluções acordadas sob pressão do calendário.

Objectivos

Defendemos que a integração europeia deve progredir de forma *realista*, de acordo com o método até agora seguido de avanço gradual e pragmático, baseado no respeito pelo acervo comunitário, na consolidação dos resultados obtidos em cada etapa anterior e no respeito dos interesses essenciais e especificidades de cada Estado membro.

A construção europeia, prosseguida por Estados que aceitaram transferir algumas competências soberanas para as exercer num mesmo quadro institucional e segundo regras processuais comuns, deve, quanto a nós, continuar a assentar nos grandes princípios que a nortearam e que até agora estiveram na base do seu sucesso: o princípio da igualdade de todos os Estados membros, o respeito pelas identidades culturais e especificidades nacionais e institucionais de cada um, o respeito pelos direitos humanos fundamentais, a solidariedade política, económica e social entre os povos, as regiões e os Estados e o princípio da suficiência de meios.

Portugal confere a máxima importância a que qualquer reajustamento das instituições e dos seus mecanismos de funcionamento preserve os equilíbrios institucionais essenciais, um quadro institucional único e respeite o

princípio da participação de todos os Estados membros no processo de decisão da União e nas instituições que as determinam, garantindo igualmente a todas as línguas nacionais idêntico estatuto.

Aprofundar a solidariedade, não só entre os Estados mas também entre os respectivos povos, no respeito pela sua diversidade, constitui um imperativo e um elemento base da União Europeia. Este conceito assume uma dimensão que deverá ser, simultaneamente, política e económica, mas que terá de ser também social.

Com efeito, a dimensão social da União é essencial. Para alcançar um crescimento equilibrado e sustentado, que permita superar os problemas do desemprego e da exclusão social é necessário que a vertente social acompanhe integralmente o reforço da competitividade e que exista um avanço paralelo do desenvolvimento da coesão económica e social.

Continuamos a entender que o projecto europeu só tem sentido desde que assente numa matriz de solidariedade intracomunitária que se reflita sobre todas as áreas cobertas pelo tratado. A coesão económica e social, que se consagrou como um dos vectores centrais do processo de integração e que constituiu um dos valores positivos da imagem da União que suscitou a vontade de adesão de novos países, deve manter-se como um elemento indissociável de quaisquer reformas a empreender. A experiência do processo de ratificação de Maastricht demonstrou ainda que a plena adesão dos cidadãos é condição básica para o sucesso do aprofundamento da integração europeia. Assim, para que o exercício que se aproxima possa vir a saldar-se de forma positiva, torna-se indispensável que a União apareça aos olhos dos cidadãos como o espaço de resposta para as suas preocupações centrais e se credibilize como entidade susceptível de sustentar um futuro de estabilidade e de prosperidade. Daí a importância em garantir, a nível da União, uma crescente atenção às questões de natureza social que estão no centro das preocupações dos cidadãos dos Estados membros, nomeadamente conferindo uma dimensão europeia às políticas criadoras de emprego e à luta contra a exclusão social, bem como a procura de novas soluções no plano comunitário com vista a melhor assegurar a segurança dos cidadãos, a melhoria da sua qualidade de vida e a protecção do ambiente. Sublinhe-se que o resultado final da CIG terá que ser plenamente aceitável pelas opiniões públicas dos actuais quinze Estados membros, nos quais será necessário proceder a ratificações que, em alguns casos, deverão passar por referendos. E sendo manifesto que a confiança no processo de integração europeia continua a registar oscilações preocupantes em vários países, é legítimo que se coloquem dúvidas sobre a possibilidade de aceitação colectiva de qualquer resultado final que possa ser apresentado como polémico e susceptível de causar divisões entre esses mesmos Estados, o que impossibilitaria naturalmente a entrada em vigor do TUE revisto.

Para que o processo de revisão *tenha sucesso* é indispensável garantir que o modelo de integração que resultar do tratado revisto seja percebido pelos cidadãos europeus como correspondendo de forma clara aos seus interesses e preocupações, no respeito pelas identidades nacionais e pela

evidência da preservação do princípio da solidariedade intracomunitária, em todas as suas vertentes.

A perspectiva de futuras adesões faz surgir com particular relevo, neste contexto, a necessidade de um enunciado claro dos objectivos e princípios que presidiram, e devem continuar a presidir, ao processo de integração. Tal enunciado seria positivo em termos de sensibilização da opinião pública nos actuais Estados membros e clarificaria, aos olhos dos países candidatos, tudo quanto decorre, em termos de direitos e de obrigações, da adesão à União.

Importará também iniciar desde já, e prosseguir em paralelo à CIG, uma ponderação dos efeitos do alargamento, um estudo do seu impacto real sobre as políticas comuns e seu financiamento, bem como uma avaliação das virtualidades da abertura dos mercados dos futuros Estados membros. Conforme resulta das conclusões do Conselho Europeu de Madrid, a Comissão deverá aprofundar a avaliação daqueles impactos, nomeadamente no que se refere à política agrícola e às políticas estruturais, e encetar o mais rapidamente possível uma análise aprofundada do sistema de financiamento da União Europeia. Só desta forma será possível alcançar resultados que se constituam num equilíbrio razoável, consistente e passível de aceitação geral no seio da União a alargar. A consideração paralela dos resultados da revisão do TUE e da forma como a União se apretecherà, a todos os níveis, para levar a cabo o imperativo estratégico que o alargamento constitui, não deixará, com certeza, de ser feita no curso dos processos nacionais de ratificação da próxima CIG.

Processo de revisão, ratificação e entrada em vigor dos tratados

Alguns têm defendido a necessidade de alterar a exigência de unanimidade para revisão dos tratados, alegando que numa União alargada ficaria, na prática, bloqueada qualquer possibilidade de revisão futura, tal a crescente dificuldade de obtenção de consensos. Nessa linha, tem vindo a ser avançada a possibilidade de prever soluções alternativas para «cenários de crise», em que situações de impasse no decorrer da próxima CIG poderiam justificar, nomeadamente, alterações a nível de ratificação – i.e., prever a entrada em vigor da revisão do TUE sem assinatura e/ou ratificação de todos os Estados membros.

Portugal considera naturalmente que deverá ser mantida uma estrita aplicação do que o tratado prevê nesta matéria, sem desvios do mecanismo actualmente em vigor no tocante à sua revisão, quer na fase negocial, quer no quadro do processo de ratificação. Com efeito, entendemos que aquela perspectiva limite configuraria como que uma refundação da União, dado que rompe com o carácter contratual que vem desde o Tratado de Roma.

Consideramos ainda que se torna indispensável, a nível de toda a União, garantir que o processo de negociação seja acompanhado de perto pelas opiniões públicas, única forma de garantir que o esforço da conferência é

participado e entendido e não venha a consagrar-se num divórcio entre os decisores políticos e os cidadãos.

Quanto às eventuais alterações a introduzir no TUE justificadas pelo possível aumento futuro do número de Estados membros, Portugal entende naturalmente que só necessitarão de entrar em vigor após iniciado o novo processo de alargamento.

Eventuais alterações de natureza estrutural

Parece importante reafirmar o nosso apego aos modelos de arquitectura que respeitem os princípios básicos que até agora presidiram à construção em comum de uma União da Europa, como a igualdade dos Estados, a preservação das suas identidades culturais, das suas instituições e especificidades próprias. Esses modelos não devem igualmente pôr em causa o princípio do estabelecimento e consolidação progressiva de solidariedades institucionais e estruturais entre todos os Estados da União. Por esse motivo, não favorecemos o recurso a modelos que institucionalizem, em termos definitivos, diferenciações entre grupos de Estados, com métodos objectivos próprios, progredindo segundo calendários específicos.

A nosso ver, tal corresponderia a uma diluição da União, privilegiando as tendências centrífugas, não só pela renúncia aos princípios sobre os quais é construído, mas também pelo abandono da procura permanente de conciliação entre os interesses nacionais e o comunitário, que são uma constante do método gradual e pragmático em que se fundou a integração europeia.

A própria ideia de construção europeia, lançada pelos seus «pais fundadores» e seguida com sucesso ao longo da sua história, assenta no progresso em comum, construindo e reforçando solidariedades, e não em avanços isolados dos mais aptos ou mais desenvolvidos.

Por esses motivos, não é com agrado que verificamos que, em certos domínios, tenha sido necessário utilizar soluções de «opting out» (caso do protocolo social e da UEM) ou fora da estrutura da União, como o Acordo de Schengen. Encaramos, porém, esses mecanismos como fórmulas excepcionais e sempre transitórias, usadas para a resolução de impasses pontuais, que de forma alguma se devem erigir em regras para o futuro da União.

A tese segundo a qual os indispensáveis futuros alargamentos a leste só se poderão fazer através de esquemas de integração diferenciada - na medida em que os novos aderentes não estarão em condições de participar integralmente em todas as políticas ou progredir ao mesmo ritmo que os actuais Estados membros — baseia-se no pressuposto, a nosso ver incorrecto, de que haveria a necessidade de transformar o carácter da União e a linha de progressão das suas políticas para possibilitar o alargamento. Flexibilizar os critérios de adesão, abrindo caminho à não assunção das obrigações e dos deveres decorrentes da condição de Estado membro de pleno direito seria dar o primeiro passo

para uma União descaracterizada, muito diferente da União Europeia sólida, coesa e solidária a que aqueles Estados se sentiram motivados a aderir.

A União tem ao seu dispor esquemas suficientemente flexíveis, tal como os períodos transitórios e derrogações temporárias, que, no passado, permitiram encontrar soluções que não implicaram riscos de diluição ou desmembramento, nem puseram em causa o processo de integração. Por outro lado, a institucionalização de um eventual «núcleo duro» de Estados que prosseguiria o processo de integração, aprofundando-o e alargando-o, enquanto outros, que não pudessem ou quisessem avançar em todos os domínios a esse mesmo ritmo, seriam afastados, instituiria de facto um dualismo naquele processo, dificilmente compatível com o avanço conjunto e solidário que o processo de unidade europeia sempre pressupôs.

Um modelo desse tipo só seria eventualmente viável caso o objectivo final a alcançar em comum fosse definido e acordado por todos e apenas a sua execução fosse, temporariamente, escalonada no tempo, mas ainda que todo o sistema fosse regido por regras claras, fixadas «a priori» e em comum. Para cada um dos domínios que seriam sujeitos a avanços assimétricos, seriam determinados os critérios que, uma vez alcançados, implicariam a integral e imediata participação nas áreas em causa. Poderiam, além disso, ser instituídos mecanismos especiais de apoio aos Estados que temporariamente não pudessem ficar vinculados à totalidade das políticas.

Tal definição, um pouco na linha dos critérios para a passagem à terceira fase da UEM, permitira mais facilmente ultrapassar sentimentos de exclusão ou frustração daqueles impossibilitados de participar no grupo mais avançado, garantindo simultaneamente a natureza excepcional e temporária do sistema.

Reformas institucionais

A próxima conferência deverá, nomeadamente, analisar as medidas julgadas necessárias para facilitar o trabalho das instituições e garantir a eficácia do seu funcionamento. Consideramos muito importante que se mantenha globalmente o equilíbrio institucional no interior da União, o qual, ao respeitar também a igualdade soberana entre Estados, tem permitido que a definição e prossecução dos interesses comunitários seja feita no respeito pelos interesses nacionais de cada Estado membro. Haverá também que ter em conta que não será possível resolver, meramente através de alterações institucionais, todo o conjunto de dificuldades que resultarão de futuros alargamentos, que necessariamente suscitarão questões no plano da homogeneidade política e económica, cuja solução passa por alterações estruturais da União nesses mesmos domínios.

Em particular, Portugal entende que o exercício institucional no âmbito da CIG não pode deixar de ser acompanhado e compatibilizado com uma reflexão paralela sobre outros aspectos fundamentais para o futuro

desenvolvimento da União. Entre esses aspectos destacam-se a avaliação dos efeitos do alargamento sobre o funcionamento das políticas, as perspectivas financeiras e o regime de recursos próprios para, também aqui, se ponderar a necessidade de se introduzirem eventuais reajustamentos que assegurem à União, a par do prosseguimento do actual ritmo de integração, as condições óptimas para o desempenho das suas novas e acrescidas responsabilidades.

Além disso, quaisquer que sejam as adaptações institucionais que vierem a ser introduzidas, terão que assentar na existência de um terreno comum, de uma capacidade para garantir a participação nas políticas comunitárias e para assumir as responsabilidades e compromissos decorrentes dos tratados, difíceis de alcançar no caso de se concretizarem adesões sem que sejam garantidas as necessárias condições. Por outro lado, no que respeita às preocupações de funcionamento eficaz do sistema institucional, importa ter presente que este é visto na União de uma forma não uniforme.

Alguns vêm avançando a tese que essa eficácia passa pelo reforço da posição dos maiores Estados, de forma a reflectir mais directamente o seu peso populacional e económico, ou pelo estabelecimento eventual de sistemas de «directório». Recordamos que está por provar que a associação decisória dos Estados de maior dimensão ou peso económico traga qualquer valor acrescentado para a solidez do projecto europeu. A experiência demonstra, ao invés, que os factores potenciais de conflitualidade do sistema se agravam nesse cenário e que os Estados de menor dimensão constituem um elemento moderador na gestão dos interesses comuns. A sua presença no seio da União, sustentada por uma vontade política e por uma voz activa na definição do projecto europeu, torna-se essencial ao bom funcionamento do sistema.

a) Conselho

• Presidência

A rotatividade da presidência e a igualdade das condições do seu exercício por todos os Estados da União constituem um corolário da sua igualdade soberana, sendo um dos elementos que maior importância assume em termos de visibilidade junto das opiniões públicas dos Estados.

O exercício da presidência constitui um factor de mobilização de cada país para o projecto europeu e tem-se revelado igualmente enriquecedor para a própria União, dado que permite que as instituições absorvam, regular e periodicamente, as diversas tradições administrativas, políticas e culturais dos Estados membros.

Acresce que a experiência mostra que são frequentemente os Estados de menor dimensão aqueles que conseguem levar a cabo, com maior eficácia, as presidências da União.

No trabalho de revisão do TUE deveria, neste domínio, reflectir-se sobre a melhor forma de garantir às presidências rotativas os meios de apoio, em

termos de estruturas de continuidade, para levarem a cabo o seu trabalho.

• ***Ponderação de votos e limiar da maioria qualificada***

O sistema de ponderação de votos actualmente em vigor, que se caracteriza já pelo reconhecimento de diferente peso aos Estados membros nas decisões por maioria qualificada, teve início nos tratados originários das Comunidades e resulta da aplicação de uma combinação dos princípios da igualdade não diferenciada. – que visa assegurar a igualdade jurídica entre Estados, decorrente da sua soberania – com o da proporcionalidade, que sacrifica a igualdade absoluta para ter em conta alguns factores de poder e dimensão. Assim, o princípio da igualdade é corrigido e matizado pela introdução de elementos de ponderação que, contudo, não repercutem de forma absoluta e mecânica qualquer dos factores de diferenciação. No nosso entender, trata-se de um modelo que deu, ao longo dos anos, as suas provas e cujos fundamentos deveriam ser mantidos no essencial.

O limiar da maioria qualificada, na base do actual método de definição de ponderações de voto, tem-se situado, ao longo da história das Comunidades, em cerca de 71% do número total de votos. Contudo, com os sucessivos alargamentos, a maioria qualificada veio progressivamente a poder ser alcançada por um conjunto de Estados membros representando uma cada vez menor percentagem da população global. Na perspectiva da adesão de novos Estados de média e pequena dimensão, os maiores Estados membros têm vindo a afirmar o seu interesse em não ver diminuído o seu peso relativo, muito embora a prática demonstre que as divisões em termos de votações nunca se fazem pela agregação de Estados de idêntica dimensão.

Vários mecanismos alternativos têm vindo a ser sugeridos, quase sempre baseados numa maior consideração do factor demográfico. Julgamos que, sem abandonar os princípios subjacentes ao sistema actualmente em vigor, é perfeitamente possível fazer um esforço de compromisso, através de modelos de distribuição de votos que, de uma forma equilibrada, não diminuam a capacidade relativa dos Estados na formação de maiorias qualificadas ou na constituição de minorias de bloqueio.

b) Conselho Europeu

O papel do Conselho Europeu enquanto definidor dos grandes princípios e orientações políticas gerais deve ser valorizado, sem contudo se alterar a sua natureza ou o seu posicionamento face ao quadro institucional. Com efeito, o Conselho Europeu exerce actualmente uma dupla função, de impulso político e de instância política de recurso em relação ao Conselho, mesmo em questões estritamente comunitárias. Assim, o Conselho Europeu, órgão da União mas não da Comunidade, tem por

funções dar-lhe os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e definir as respectivas orientações políticas gerais.

Portugal entende que o carácter essencialmente político do Conselho Europeu recomenda que não se caminhe no sentido de uma excessiva formalização das suas funções ou competências, o que poderia configurar uma evolução, até agora evitada, de o integrar nas instâncias de decisão.

c) Parlamento Europeu

Os poderes do Parlamento Europeu foram substancialmente reforçados pelo Tratado de Maastricht, no domínio dos processos legislativo e orçamental, na nomeação da Comissão e no campo dos direitos dos cidadãos, afigurando-se a muitos não terem sido, até ao momento, plenamente exploradas e aplicadas, até por razões de tempo de vigência do TUE, todas as potencialidades desse significativo alargamento de competências.

Outros poderes de natureza política, nomeadamente no tocante à Comissão, parecem representar um compromisso bastante satisfatório quanto ao papel do Parlamento Europeu num plano interinstitucional. O Parlamento Europeu é, além disso, a instância adequada para manter um acompanhamento, no plano político, da luta contra a fraude e em favor de uma gestão rigorosa dos recursos comunitários, princípios da maior importância para a credibilização da União aos olhos dos cidadãos.

Haverá que analisar a prática de aplicação dos vários procedimentos e, à luz dessa experiência, avaliar as melhorias que lhes poderão ser introduzidas e a necessidade de ajustar os seus mecanismos, bem como rever o seu campo de aplicação, sem contudo afectar o actual equilíbrio institucional.

No que se refere ao processo de co-decisão, um dos pontos que o TUE prevê sejam analisados na CIG, julgamos que o seu campo de aplicação é susceptível de ser alargado, nomeadamente a casos actualmente *sujeitos* a cooperação, e que o respectivo procedimento seja simplificado. Existe *também espaço para valorizar o papel e poderes* do Parlamento Europeu através de um reconhecimento do princípio de consulta sistemática em áreas do 1.º Pilar em que esta é ainda meramente facultativa, de um reforço da sua intervenção no campo dos direitos e interesses dos cidadãos, bem como de uma melhoria da aplicação do sistema de consulta nos domínios abrangidos pela Política Externa e de Segurança Comum e pela cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos. Em todo este exercício importará evitar soluções que se traduzam numa transposição simplista para o quadro institucional comunitário de soluções decalcadas de modelos nacionais de separação de poderes, sem atender ao facto de que a União é um sistema original e «*sui generis*» que não comporta, no actual estado de integração, as correspondentes garantias dos modelos constitucionais de tipo nacional, nomeadamente de carácter federal.

Quanto à futura dimensão do Parlamento Europeu numa União alargada, Portugal entende que será necessário ter uma perspectiva realista e

funcional, pelo que se inclina, na linha de propostas já conhecidas, para um máximo de setecentos deputados.

O nosso país considera ainda que o actual sistema de sobrerrepresentação dos eleitores dos Estados de menor dimensão é o que melhor corresponde à necessidade de assegurar uma representação das diferentes forças políticas nacionais na instituição que melhor projecta a diversidade dos povos dos Estados membros da União.

d) Comissão

Portugal continua a defender que o princípio da presença de todos os Estados membros em todas as instituições da União implica que cada um desses Estados designe, pelo menos, um comissário. No entanto, o nosso país não vê inconveniente em que se mantenha o actual estatuto das vice-presidências.

Qualquer fórmula que atentasse contra esse princípio retiraria à Comissão, enquanto instituição, a sua presente legitimidade.

Relativamente à designação do Presidente da Comissão, Portugal estaria aberto a encarar a possibilidade dele ser eleito pelo Parlamento Europeu dentro de uma lista de nomes apresentada pelo Conselho Europeu. Consideramos, no entanto, que não deverá ser feita qualquer alteração no modelo actual de controlo da Comissão por parte do Parlamento Europeu, sendo de recusar todas as fórmulas que configurem qualquer tipo de moção de censura individualizada aos membros do colégio dos comissários.

A Comissão deve continuar a desempenhar um papel central no equilíbrio interinstitucional, entre Conselho e Parlamento, pois detém o direito exclusivo de iniciativa e, enquanto guardiã dos tratados, os poderes necessários para assegurar a sua implementação e a das disposições adoptadas pelas instituições em sua aplicação, para além das competências executivas que lhe são delegadas pelo Conselho. Os procedimentos relativos às modalidades de exercício dessas competências de execução poderiam, no entanto, ser simplificados.

Consideramos importante que a natureza e papel da Comissão, cuja composição e estrutura respeitem as linhas acima indicadas, se mantenha tal como previsto nos tratados — órgão colegial, independente e dinâmico, detentor do poder exclusivo de apresentar propostas, com todas as consequências que daí advêm.

Portugal entende ainda desejável que sejam encontrados modelos de articulação funcional que permitam melhor associar a Comissão aos trabalhos do âmbito dos II e III Pilares, nomeadamente com vista a garantir uma maior coerência e coordenação entre o domínio comunitário e a dimensão predominantemente intergovernamental no seio da União.

e) Outras instituições e órgãos

O Tribunal de Justiça deve continuar a assumir um papel de particular importância numa Comunidade de Direito, sendo fundamental no contexto do alargamento, devendo assumir um maior papel no que toca à protecção dos direitos individuais dos cidadãos da União. Por esse motivo, Portugal entende que a capacidade de acção do tribunal deve acompanhar o aprofundamento e o alargamento do processo de integração, nomeadamente no âmbito do III Pilar. Consideramos, assim, que não devem ser postas em causa as competências e independência do tribunal e a forma de designação dos seus membros. Julgamos positiva a possibilidade de tornar mais longo o mandato dos juizes.

O reforço da prevenção e luta contra a fraude e das funções de controlo destinadas a assegurar uma gestão rigorosa dos recursos comunitários é um objectivo a prosseguir, devendo ser melhorados os meios de que dispõe o Tribunal de Contas. Também se afigura neste contexto importante uma colaboração efectiva com os Estados membros, nomeadamente com os Tribunais de Contas nacionais. Portugal não vê, contudo, vantagens em introduzir alterações no estatuto do Tribunal de Contas.

O estatuto e natureza consultiva do Comité das Regiões devem ser mantidos, sem prejuízo de um eventual alargamento das áreas de consulta obrigatória e da possível extensão ao Parlamento Europeu da possibilidade de o consultar.

Também no que respeita ao Comité Económico e Social julgamos que devem ser mantidas as suas atribuições e natureza.

f) Processo decisório

Tornar o processo decisório mais simples, eficaz e transparente é um objectivo por todos partilhado mas diferentemente interpretado. Embora se considere desejável a simplificação e clarificação do processo decisório, não podem deixar de ser ponderadas as dificuldades de tal iniciativa, na medida em que será delicado encontrar formas de o fazer sem alterar os equilíbrios actuais.

A redução do número de procedimentos em vigor, nomeadamente pela abolição do processo de cooperação, encontra-se entre as medidas que se inserem neste contexto, associada a uma racionalização e simplificação do processo de co-decisão.

A nosso ver, serão de evitar todas as soluções que não tenham em conta as especificidades das diversas culturas e tradições nacionais, havendo assim sempre que contar com algum grau de complexidade. Quanto à eficácia, ela deve aferir-se pela adequação das medidas adoptadas às necessidades e interesses não só dos governos, mas também dos seus parlamentos, operadores económicos e cidadãos em geral, dependendo por outro lado de uma correcta e pronta implementação. Parece-nos menos curial que, em nome da eficácia, se possa pôr em causa princípios ou equilíbrios fundamentais a nível da repartição de poderes e de

responsabilidades entre as instituições e entre os Estados membros ou a sua representatividade.

A extensão das decisões por maioria qualificada parece ser a tendência natural e a via mais razoável para reforçar a eficácia do funcionamento do Conselho, nomeadamente na perspectiva de futuros alargamentos. Para determinados casos, que revistam maior sensibilidade mas para os quais possa ser aceite que se prescindia da unanimidade, poderia encarar-se a hipótese do recurso a maiorias superqualificadas, em moldes a determinar.

Convirá, no entanto, que fique claro que o nosso país entende que a unanimidade deverá ser preservada em determinadas matérias de natureza muito sensível. Poderemos indicar como devendo ficar sujeitos à unanimidade, a título de exemplos não exaustivos, temas como a questão da revisão dos tratados e outras questões de sentido estruturante da União, o sistema de recursos próprios, a fiscalidade, etc. Portugal apoia a consagração do princípio da transparência em todo o sistema institucional comunitário, por entender que tal reforçará o carácter democrático das instituições e conduzirá a uma maior ligação dos cidadãos ao processo europeu. Esse princípio deveria, a nosso ver, enformar o comportamento geral das instituições e consagrar-se no tratado como salvaguarda do direito de informação dos cidadãos. As formas definidas para garantir a transparência no Conselho deverão sempre compatibilizar a necessária confidencialidade dos processos de negociação com uma ampla abertura em tudo quanto releve do seu funcionamento como estrutura legislativa.

Consideramos que a obtenção de uma verdadeira transparência dos trabalhos do Conselho passará pelo respeito de regras processuais claras na tomada de decisões, nas suas várias etapas e pelo rigor dos métodos utilizados.

A transparência deverá também ser encarada numa óptica mais substancial, decorrendo de uma repartição mais clara de competências e de uma simplificação processual, que torne o sistema mais compreensível para os cidadãos.

Existe, além disso, no tratado uma percentagem considerável de disposições obsoletas ou caducas, referentes nomeadamente aos períodos transitórios das várias políticas, que poderiam com vantagem ser objecto de uma actualização.

g) Regime linguístico

A redução das línguas utilizadas pela União vem sendo apontada por alguns sectores como indispensável para o seu desenvolvimento futuro, no contexto da eficácia institucional e da viabilidade do sistema face a novos alargamentos.

Portugal entende que a questão nunca poderá ser vista numa mera óptica de eficácia, de dificuldades logísticas ou de custos, pois estão em causa a preservação da diversidade cultural europeia e o próprio princípio da igualdade entre os Estados. Não pode também ser esquecido

que a utilização da língua nacional é um factor de transparência do funcionamento da União, fundamental à segurança jurídica, a uma maior participação dos parlamentos nacionais e à aceitação e compreensão pelas opiniões públicas de todo o processo de construção europeia. Os riscos de alienação de um grande número de cidadãos e o enfraquecimento da diversidade cultural europeia nunca poderão ser equacionados em termos de quaisquer preocupações de custos, pelo que há que garantir a todas as línguas dos Estados membros um idêntico estatuto.

h) Hierarquia de normas

A *introdução* de uma nova tipologia dos actos comunitários, ordenada segundo um sistema de hierarquia de normas, próximo do existente em algumas ordens jurídicas nacionais, não foi acolhida favoravelmente pela generalidade dos Estados membros durante a anterior CIG.

A estrutura do mecanismo decisório da União reveste-se de uma complexidade muito específica, pelo que o estatuto das normas reflecte também o nível de integração que decorre da vontade política dos Estados membros, elemento essencial do percurso de integração e que tem marcado o carácter gradual do processo. No entanto, Portugal entende que seria interessante que a conferência se debruçasse sobre esta questão, nomeadamente com vista a reflectir sobre o modo de melhor articular a produção legislativa, quer no âmbito interinstitucional, quer nas relações da União com os legisladores nacionais.

i) Papel dos parlamentos nacionais na União Europeia

A necessidade de garantir uma cada vez mais alargada participação dos cidadãos nas questões que relevam da União Europeia leva a que apoiemos uma maior e mais eficaz associação dos parlamentos nacionais à vida da União. Portugal entende que, por essa via, será possível garantir uma aproximação e um empenhamento de todas as estruturas representativas dos Estados no processo de construção europeia, nos termos previstos na organização interna de cada Estado membro. Tal constituirá um elemento positivo e de maior importância para a mobilização geral para o projecto europeu e para uma maior democratização do mesmo.

Entendemos, contudo, que a projecção dessa ligação no plano europeu deverá ter lugar em moldes que não configurem alterações ao mecanismo institucional da União.

Portugal está, no entanto, aberto a considerar quaisquer modelos ou fórmulas que, sem atentarem contra o actual equilíbrio e mecanismo interinstitucional, garantam uma intervenção consultiva com origem nos parlamentos nacionais. Essas formas de intervenção deverão ter sempre em conta as tradições e cultura parlamentares específicas dos vários Estados membros.

Poderão, nomeadamente, conceber-se modalidades de associação dos parlamentos nacionais que representem a extensão do modelo da actual COSAC – Conferência dos Parlamentos a outros domínios, muito particularmente no que se refere aos II e III Pilares, que envolvem áreas mais sensíveis em termos de soberania nacional e dos direitos dos cidadãos.

O aprofundamento da União

a) Cidadania

A cidadania da União, criada pelo TUE, acrescenta-se e complementa a cidadania de cada Estado membro, sem prejudicar os direitos e deveres de cada indivíduo face ao seu país de origem.

O interesse em motivar os cidadãos europeus para o processo de integração parece justificar que seja dada à cidadania da União uma importância acrescida na revisão do tratado, nomeadamente no que se refere aos direitos sociais e económicos. A consciência de que pertencer à União traz aos cidadãos um valor acrescentado contribuirá, sem dúvida, para uma sua maior vinculação ao projecto europeu. Por esse motivo, Portugal apoia a possibilidade de o tratado revisto comportar uma Carta da Cidadania Europeia.

Portugal entende também que seria muito positiva a ampliação e desenvolvimento das disposições já existentes no tratado em matéria de Direitos Humanos. Tendo em conta que o alargamento trará com certeza uma maior interpenetração de culturas políticas, Portugal apoia que o TUE inclua uma definição mais pormenorizada da dimensão Direitos Humanos e contemple com maior detalhe a observância de deveres de protecção de minorias, bem como de combate a todas as formas de discriminação, nomeadamente o racismo, a xenofobia e a intolerância. A adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e aos seus protocolos, seria, igualmente, um passo a que Portugal daria o seu apoio. Consideramos, além disso, que a revisão do tratado deveria definir o carácter imperativo do funcionamento democrático dos seus Estados membros e o respeito pelas regras do Estado de direito no seio da União.

b) Emprego

A consciência de que a União Europeia pode e deve responder às preocupações centrais dos seus cidadãos obriga, a nosso ver, que a questão da luta contra o desemprego possa encontrar, no tratado revisto, uma dimensão própria que confira à União os necessários meios de acção orientadora e, interventora. Com efeito, torna-se indispensável garantir que os níveis de integração hoje atingidos ou em curso de execução no plano económico e monetário sejam acompanhados de um conjunto de instrumentos susceptíveis de favorecerem políticas activas de emprego a nível de toda a União, em moldes que se situem para além das medidas

pontuais que no passado a União acordou. Tais políticas e instrumentos deverão ser em absoluto complementares com o prosseguimento do esforço de coesão económico-social, elemento central da solidariedade intracomunitária e princípio essencial a preservar em qualquer modelo futuro de desenvolvimento do processo de integração.

c) Competências

Ao contrário do que se verificou em 1991, no momento actual parece não existir em grande parte dos Estados membros e nas próprias instituições uma vontade de ampliar o leque das competências da União, indo antes as correntes dominantes num sentido restritivo, quer por via de uma aplicação negativa do princípio da subsidiariedade, quer defendendo mesmo, em nome de imperativos de eficácia e de adaptação aos futuros alargamentos, a renacionalização de algumas políticas e áreas.

Portugal mantém-se favorável ao aprofundamento do processo de integração europeia e defende uma interpretação positiva e dinâmica do princípio da subsidiariedade, considerando essencial o respeito pelo acervo comunitário, que novos alargamentos não devem pôr em causa. E sem prejuízo de *entendermos* que a União deve manter uma avaliação permanente sobre a dimensão mais adequada das suas competências, o nosso país estaria disposto a encarar na próxima CIG a possibilidade de se estudar o avanço de tratamento comunitário de áreas como a energia, o turismo e a protecção civil.

Além disso, e porque atribuímos particular importância à dimensão social da União, consideramos que a revisão do tratado deve criar os mecanismos que permitam o reforço desta vertente, essencial na preservação do princípio de solidariedade e da criação de condições equitativas no quadro do mercado único.

Com efeito, entendemos que o sistema comunitário contém actualmente um certo desequilíbrio interno, que carece ser corrigido, entre o mercado interno e as respectivas políticas de acompanhamento, que poderiam, com vantagem, ser reforçadas.

Consideramos ainda que a União deve prestar uma atenção acrescida às questões de natureza ambiental, que crescentemente se constituem como centrais nas preocupações dos cidadãos, compatibilizando-as com outras dimensões da acção da União e, nomeadamente, articulando-as de forma coerente com as políticas de coesão.

Portugal sublinha que a vertente económica não deve ser subordinada a uma orientação espontaneísta e anárquica e que se torna essencial prosseguir no caminho de uma cada vez mais estreita coordenação das políticas nesse domínio, nomeadamente com vista a garantir um combate eficaz, integrado e com uma dimensão comunitária a todos os fenómenos de marginalização e exclusão social.

Consideramos assim essencial que a próxima CIG procure encontrar melhores formulações operativas com o objectivo, já constante do tratado, de promoção de um crescimento equilibrado, duradouro e criador de empregos.

Tendo em atenção a especificidade das questões que afectam determinadas zonas da União, por virtude da sua situação periférica e dos efeitos da mesma sobre as respectivas condições de desenvolvimento, o nosso país entende que o tratado revisto deveria consagrar uma atenção mais substancial às regiões ultraperiféricas.

d) subsidiariedade

Portugal defende um conceito de subsidiariedade dinâmico e positivo, que funcione como um critério racional de distribuição do exercício de competências, contribuindo para a natural evolução da Comunidade. Em nosso entender, as normas contidas no TUE, aprofundadas no Conselho Europeu de Edimburgo, e complementadas pela declaração interinstitucional de Novembro de 1993, encerram já todos os elementos para permitirem aplicar plenamente este conceito, sem necessidade de recorrer a novas construções jurídicas.

Julgamos que a subsidiariedade não deve ser utilizada como um travão à evolução da União mas, ao invés, deve ser um critério racional que permita que o exercício das competências se efectue ao nível mais eficaz e adequado para a prossecução dos objectivos pretendidos.

A ideia de introdução no tratado de um «catálogo de competências» da União, delimitando-as exaustiva e restritivamente, parece menos adequada, não só porque resulta da lógica tradicional de um Estado federal que não existe, mas também porque acabaria por limitar o modo como os Estados membros possam desejar evoluir na integração futura, sendo que no presente seria praticamente impossível obter um consenso em redor de uma tal lista.

e) Questões orçamentais

Em declarações anexas ao acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental, ficou consagrado o reexame das disposições sobre o processo orçamental por ocasião da próxima CIG.

O Parlamento Europeu, no quadro da preparação do relatório sobre o funcionamento do tratado, retomou as linhas gerais das posições que vem defendendo e que, no essencial, reforçam o seu poder de intervenção neste domínio.

A posição portuguesa nesta matéria insere-se na linha geral de defesa de soluções que não configurem alterações fundamentais dos equilíbrios estabelecidos, devendo antes privilegiar a plena utilização dos mecanismos existentes. Estaríamos, no entanto, dispostos a considerar a possibilidade de um acréscimo de atribuições do Parlamento Europeu no processo orçamental.

Afigura-se, além disso, positivo um reforço da prevenção e luta contra a fraude, em todas as dimensões da actuação da União, no respeito pelas competências e pela independência das instituições e órgãos, bem como das funções de controlo destinadas a assegurar uma gestão rigorosa dos recursos comunitários. Todavia, importa reconhecer que a concretização

destes objectivos se insere predominantemente numa concretização prática de soluções operacionais que não implicam alterações ao tratado.

f) Aspectos financeiros

Implícita ou explicitamente subjacentes às questões do aprofundamento e do alargamento da União encontram-se as que estão ligadas ao *financiamento* das suas políticas e acções, problema que assume particular relevância no contexto de futuras adesões.

Portugal rejeita todas as soluções que passem pela renacionalização de políticas comuns e pela aplicação de critérios de subsidiariedade em domínios tão importantes como a coesão económica e social. Embora estas questões sejam exteriores às disposições do tratado, e as perspectivas financeiras só devam ser renegociadas para entrarem em vigor em 1999, a verdade é que os problemas do financiamento da União alargada não poderão deixar de estar presentes, ao menos como quadro de referência num debate que se quer objectivo, durante uma CIG que conta entre os seus propósitos centrais preparar a União para a adesão de um considerável número de países com condições económicas e sociais muito inferiores à presente média comunitária. Os relatórios que a Comissão deverá apresentar imediatamente após o encerramento dos trabalhos da conferência, precisamente no período em que decorrerá a ratificação do tratado revisto por todos os Estados membros, deverão apresentar soluções que garantam fórmulas de financiamento susceptíveis de comportar os custos dos futuros alargamentos e que sejam compatíveis com a manutenção da linha de progressão das políticas de solidariedade intracomunitária em curso. Portugal está convicto de que o empenhamento dos Estados membros no imperativo estratégico que o alargamento constitui os levará, com certeza, à fixação de modelos que compatibilizem aquela dupla exigência, aliás o único caminho para assegurar um processo de ratificação generalizado no seio da União.

Política Externa e de Segurança Comum — II Pilar

Um dos principais objectivos da anterior CIG consistia em dotar a Comunidade dos meios adequados para assumir um papel político mais conforme com a sua dimensão económica. Tratava-se, então, no início dos anos 90, de reagir à desapareição de um sistema internacional marcado pela Guerra Fria e de responder às transformações entretanto operadas na Europa, que colocaram a Comunidade perante uma cena internacional bastante mais complexa e imprevisível.

Naquilo que então se designou como União Política, os Estados membros tentaram dar uma resposta efectiva à nova situação. O Título V do TUE poderá não ser o que seria desejável em termos de clareza e de construção jurídica, mas constituiu o compromisso então possível face a

posições negociais bastante divergentes, tendo-se atingido uma concepção relativamente audaciosa e imaginativa.

Todavia, está-se perante um texto marcado pelo tempo e que não leva em conta a perspectiva dos próximos alargamentos, pelo que se impõe uma adaptação à nova conjuntura, que assente no realismo e na sensibilidade das opiniões públicas da generalidade dos Estados membros. No debate sobre a revisão do TUE parece perfilarem-se dois pontos de partida opostos: o daqueles que consideram que a PESC não correspondeu às expectativas nela depositadas em Maastricht, devendo assim ser objecto de alterações profundas, e o dos que, não preconizando grandes modificações, defendem que a PESC tem pouco tempo de aplicação e que os seus procedimentos internos ainda se encontram em fase de ajustamento. Estes últimos argumentam que não foram ainda utilizados todos os mecanismos previstos em Maastricht e que a avaliação que é correntemente feita se baseia nos resultados obtidos na difícil crise da ex-Jugoslávia, com que a União teve de defrontar-se desde o início. Portugal não se revê totalmente em nenhum destes campos, nem pretende também efectuar um exercício de síntese entre os que defendem a comunitarização pura e simples da Política Externa e de Segurança Comum e os que apenas se pretendem pautar no essencial pela manutenção do status quo.

Com efeito, julgamos ser irrealista avançar para a comunitarização da PESC, dado que a política externa da União Europeia não poderá ser abordada, num futuro previsível, como se se tratasse de uma mera política comunitária como a PAC ou o relacionamento comercial da União com o exterior. A Política Externa e de Segurança Comum está ligada ao núcleo essencial da soberania dos Estados membros da UE e deverá, por isso, cingir-se no essencial ao quadro intergovernamental em que foi criada. Os seus limites deverão continuar claramente demarcados pela vontade política dos parceiros, princípio que, em nosso entender, não poderá deixar de nortear os trabalhos da CIG.

Mas parece-nos igualmente pouco razoável a tentativa de reduzir a revisão do tratado nesta *área* a ajustamentos meramente processuais ou a modificações de índole cosmética, que revelam a vontade em evitar qualquer fórmula de adaptação face à experiência entretanto adquirida e à evolução registada no capítulo da Integração económica.

a) Princípios essenciais

Alguns princípios de base devem, no nosso entender, nortear qualquer esforço de evolução que vier a ser empreendido no II Pilar. Assim, *será* imprescindível que o princípio da igualdade entre os Estados membros venha a ser integralmente respeitado. Com efeito, mal se compreenderia que, em matéria de Política Externa e de Segurança Comum, se quisessem equacionar elementos como o peso demográfico, económico ou militar dos diversos Estados membros para aferir da justeza dos pontos de vista defendidos ou o rumo que se pretende traçar nesta área para a União Europeia. Do mesmo modo, *será* necessário preservar os mecanismos que

visam manter os equilíbrios e a igualdade de intervenção partilhada entre os Estados membros.

Deverá também ter-se sempre presente o princípio de gradualismo no processo de aprofundamento da PESC, assim como a prevalência da solidariedade política entre os Estados membros, que tem sido uma das características essenciais da construção europeia e sem a qual um projecto de União perderá necessariamente sentido.

Julgamos igualmente importante manter, neste domínio, os equilíbrios institucionais fixados no tratado, não reduzindo ou eliminando a margem de manobra da Comissão, na sua partilha do direito de iniciativa com os Estados membros. Qualquer evolução nesta matéria deve sempre levar em conta o acervo existente e o quadro institucional único, bem como a preservação de uma estrutura em pilares dentro do TUE, correspondente a modelos diferenciados de integração.

b) Processo decisório

Relativamente ao processo decisório, deverá ter-se em conta que não têm sido devidamente exploradas todas as potencialidades existentes no actual TUE, e que reside na ausência de vontade política e não na falta de instrumentos a razão de algum bloqueio.

No que toca a novas disposições a introduzir no tratado, cremos ser viável prever a introdução da figura formal da «abstenção positiva», permitindo que um Estado membro, numa situação bem determinada, em lugar de bloquear uma acção pretendida pelos restantes, possa abster-se de agir, não tomando parte na acção, mas permitindo a sua aprovação e desenvolvimento. Importaria, contudo, fixar o número máximo de Estados que poderiam invocar a abstenção positiva em cada acção ou posição comum e definir com rigor os casos em que se justificar a não aplicação generalizada da solidariedade financeira por parte dos Estados membros.

Em termos gerais, parece a Portugal pouco realista, no actual contexto europeu, avançar para a extensão pura e simples da maioria qualificada no contexto do II Pilar. Porém, poderíamos considerar a possibilidade de em Conselho Europeu, que o mesmo é dizer por consenso, virem a ser fixadas determinadas «plataformas» ou temas, rigorosamente definidos, relativamente aos quais se poderia posteriormente aplicar o voto por maioria qualificada.

Fora deste quadro, entendemos que a utilização da maioria qualificada apenas poderia ser considerada em outros casos desde que, na tomada de decisões, prevalecesse o princípio absoluto da igualdade entre os Estados, isto é, a atribuição de um voto a cada Estado. Nessa circunstância, haveria que estabelecer por analogia o número mínimo de Estados que constituiriam uma maioria qualificada. Desta forma se poderia caminhar um pouco para além da intergovernamentalidade, preservando contudo a paridade essencial dos Estados numa área tão sensível da respectiva soberania.

c) Representação externa

No tocante à representação externa da União, e desde que seja preservado o carácter central da presidência, o nosso país estaria aberto a considerar a inclusão «ad hoc» em «troikas» de outros Estados membros que disponham de conhecimentos ou de uma experiência particular que seja entendida como relevante para determinadas tarefas. Quaisquer modificações desse tipo só deverão, contudo, ser aceites desde que aprovadas caso a caso por consenso no Conselho. Com efeito, serão de afastar quaisquer opções que permitam arranjos à revelia da representação institucional da União e facilitem actuações informais que configurem um qualquer directório.

A ideia em voga relativa à criação de uma face externa da União - o «Sr. ou Sra. PESC» - poderá ser ponderada por Portugal, por ver-mos interesse em conseguir assegurar uma maior continuidade e visibilidade à política externa da União, aliviando paralelamente as presidências rotativas de alguma sobrecarga de compromissos que agora lhe incumbem. Parece-nos, todavia, extremamente importante que, qualquer que venha a ser a fórmula encontrada, ela seja compatível com o *equilíbrio* interinstitucional vigente. Assim, defendemos que essa figura deva sempre assumir apenas competências delegadas pelo Conselho - garantindo-se a sua subordinação funcional à presidência do momento -, devendo ficar excluída das suas atribuições a capacidade de iniciativa. Não deveria ser eliminada a possibilidade de uma articulação das suas funções com a Comissão. Quanto à escolha dessa figura, Portugal está igualmente aberto a encarar várias soluções, desde a designação de uma personalidade que não faça parte da estrutura institucional até à possibilidade de utilização neste cargo de uma figura do Secretariado-Geral do Conselho, eventualmente o próprio Secretário-Geral, neste caso necessariamente com reformulação do padrão actual do cargo e da sua carga funcional. Em qualquer dos casos, a nomeação dessa figura teria sempre que fazer-se por consenso no seio do Conselho. O «Sr. ou Sra. PESC» seria, assim, um elemento com poderes para influenciar a agenda através de propostas à presidência de temas para discussão, que poderia intervir no processo de consultas entre Estados membros e estaria apto a facilitar soluções de compromisso. A dificuldade inerente a esta ideia prende-se essencialmente com o risco, que teria que ser por qualquer forma salvaguardado, de o «Sr. ou Sra. PESC» poder acabar por limitar o próprio espaço de manobra das presidências e de necessitar de se encontrar um modelo próprio para a sua ligação às diferentes instâncias de decisão no âmbito da PESC.

d) Reforço funcional

Outra proposta que tem vindo a ser abordada diz respeito à criação de uma célula de análise, previsão, planeamento e acompanhamento, cujo objectivo seria o de aproveitar, num esforço de coerência de intervenção, as distintas facetas da acção externa da União, contribuindo assim para

suprir as insuficiências actuais na preparação e execução das acções da PESC, para o que contaria também com os conhecimentos efectivos dos Estados membros. Portugal é favorável à criação desta unidade, entendendo que ela deveria ficar localizada no Secretariado-Geral do Conselho, devendo integrar elementos de todos os Estados membros, com destaque para a presidência do momento, e sem excluir uma articulação com a Comissão. Esta célula não teria direito de iniciativa, mas constituiria um elemento de apoio à acção das presidências, potenciando a colaboração interinstitucional, sem pôr em causa o papel central dos Estados no domínio da PESC.

Devendo continuar a ser uma política intergovernamental, exercida num processo evolutivo de convergência das políticas externas dos Estados membros em que o carácter vinculativo terá de continuar limitado, a PESC poderia também ser dinamizada pela utilização de figuras como as «acções de encorajamento», a exemplo do que é previsto no I Pilar em relação a determinadas áreas. Do ponto de vista prático, tal traduzir-se-ia na possibilidade de abertura de embaixadas conjuntas em países terceiros para economia de meios ou na organização de delegações conjuntas a certas conferências internacionais.

Portugal adopta uma posição de abertura face à possibilidade de a União Europeia vir a ter - tal como a Comunidade - personalidade jurídica e possa ser parte em tratados internacionais. Trata-se de uma lacuna que convém colmatar e que reforçará o papel da União como actor político internacional, dotando-a de uma maior capacidade para responder aos objectivos que se atribuiu.

e) Segurança e defesa

O objectivo central de constituir uma identidade europeia de segurança e defesa mantém-se inalterado e o desenvolvimento da vida internacional tem vindo a demonstrar a necessidade crescente da sua concretização.

Nas condições actuais, os desafios de segurança que a Europa enfrenta não podem ser respondidos apenas pelos Estados membros da UE, nem mesmo apenas por aqueles que se encontram melhor apetrechados no domínio militar.

Entendemos, assim, que a NATO continua a ser a entidade fundamental para a defesa colectiva e a preservação da integridade territorial dos países europeus que dela são membros. Existem hoje, porém, novos desafios de segurança que vão para além das tarefas clássicas da defesa colectiva e que se traduzem na utilização de meios militares na manutenção da estabilidade, entendida num sentido amplo (operações manutenção da paz, acções de carácter humanitário, etc.). Vemos, por outro lado, a vantagem de se estabelecer uma repartição de trabalho entre as organizações activas na Europa no domínio da segurança e de defesa, nomeadamente a OSCE, a UEO e a NATO, em que cada um; actuaria de acordo com a sua vocação, composição ou especial preparação no âmbito de um conceito de instituições mutuamente reforçáveis. Somos, assim, favoráveis, em princípio, à ideia de prorrogação do Tratado de Bruxelas, o que se saldaria *na*

manutenção da UEO com organização autónoma para além de 1998. Tal permitiria que os aspectos ligados à defesa ou as questões de segurança que incluíssem um; componente militar continuassem a ser tratados no contexto da UEO assumida esta como componente de defesa da União Europeia e com pilar europeu da NATO, enquanto que as questões de segurança continuariam a ser abordadas no seio da União, no âmbito da PESC, e, por essa via, igualmente projectadas para o quadro da UEO.

Portugal entende que a CIG deverá pronunciar-se pelo aprofundamento da ligação entre a UE e a UEO, sem prejuízo da articulação desta com a NATO, na óptica da construção de uma identidade europeia de segurança e defesa e de um pilar europeu com dimensão efectiva na Aliança Atlântica. Com o reforço desse relacionamento, no quadro de uma convergência gradual das duas organizações, e de *uma integração a prazo* da UEO na União Europeia, *será* necessário ampliar as capacidades operacionais da UEO para se poder dispor, em sede europeia, de uma efectiva dimensão militar.

Na nossa perspectiva, deveriam ficar para a NATO as missões de defesa colectiva, ao abrigo do artigo V do Tratado de Washington, e as missões de gestão de crises ou de manutenção de paz que, pela sua dimensão ou complexidade, tivessem de contar com uma forte presença norte-americana. A UEO caberiam funções operacionais reforçadas no âmbito da defesa europeia, em especial enquanto pilar europeu da Aliança Atlântica, e igualmente tarefas de emprego de forças militares na manutenção *de* paz bem como *na* gestão de crises de menor amplitude e no apoio a acções humanitárias. Tal justificaria a utilização pela UEO de capacidades militares concretas para poder desempenhar tais missões, bem como o aprofundamento da vertente operacional da organização e dos mecanismos decisórios para as levar a cabo. Este processo não deverá, contudo, levar a uma duplicação de estruturas militares com e NATO, mas sim basear-se no conceito de forças separáveis, mas não separadas.

Tendo em conta que a revisão do TUE deve respeitar o desenvolvimento alcançado pela UEO e o estado do seu relacionamento com a Aliança Atlântica, Portugal entende que deverá prosseguir-se no caminho de uma melhoria da definição das relações entre a UE e a UEO, tendo em conta os parâmetros já fixados pelo Tratado de Maastricht quanto à necessidade de criar uma verdadeira identidade europeia de segurança e defesa e de assumir responsabilidades europeias acrescidas na área da defesa. A assunção crescente de tais responsabilidades não deve, aliás, perder de vista a noção de que a UEO faz parte integrante do desenvolvimento da União Europeia, enquanto componente essencial da PESC.

Uma das ideias que pode ainda vir a ser suscitada na CIG diz respeito à criação de um IV Pilar dedicado à defesa. Portugal considera prematura uma solução dessa índole. De qualquer forma, qualquer tematização destas matérias deverá assentar na preservação da unanimidade, princípio que consideramos imprescindível. Tal solução só teria, porém, algum sentido desde que correspondesse a uma evolução dos mecanismos de decisão no âmbito da PESC, nos moldes que atrás se referiram como passíveis de aceitação por parte do nosso país. A dinâmica dos debates em torno da PESC suscita a necessidade de

tematizar, no âmbito das instâncias da União, um diálogo aprofundado sobre o conteúdo concreto da política de defesa e da defesa comum europeias, em regime de compatibilidade com a Aliança Atlântica.

Cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos – III Pilar

O III Pilar, relativo à Justiça e Assuntos Internos, é uma área do TUE cujo funcionamento parece merecer um consensual juízo negativo. Diversas explicações poderiam ser avançadas para esta realidade mas, no essencial, elas parecem derivar da cumulação das expectativas criadas pelo tratado num domínio de crescente sensibilidade para as opiniões públicas e da ineficácia das medidas efectivamente implementadas. Com efeito, problemas como o aumento da criminalidade internacional, o tráfico de drogas, o terrorismo e a imigração ilegal ocupam hoje a atenção dos cidadãos europeus e constituem-se em preocupações para os quais é crescentemente exigida uma resposta a nível colectivo, pela óbvia impossibilidade de debelar tais problemas numa dimensão meramente nacional.

Durante os trabalhos do Grupo de Reflexão para a CIG, ficou claro que, se a União se pretende credibilizar junto dos seus cidadãos, tem de demonstrar capacidade para enfrentar de forma efectiva e criativa o conjunto de problemas que hoje geram um quadro de insegurança pública nas sociedades europeias.

Para muitos, essa constatação é sinónimo de sair do mero quadro intergovernamental e passar a modelos comunitarizados nos diversos domínios abrangidos pelo actual III Pilar do TUE. Outros consideram que não está esgotado o modelo criado em Maastricht e que é a impossibilidade de mobilização da vontade política, e não a infuncionalidade dos instrumentos, o factor essencial que limita a operacionalidade de intervenção nesta área.

Portugal partilha a ideia de que a experiência na aplicação dos mecanismos do III Pilar, desde a entrada em vigor do TUE, se salda numa mensagem menos positiva, nomeadamente na sua projecção junto da opinião, pública. Somos igualmente de parecer que não terá havido suficiente vontade política para explorar os mecanismos de avanço neste domínio que o próprio tratado consagra. Mas entendemos que a falta de progressos verificada se fica igualmente a dever à complexidade e sensibilidade das matérias envolvidas, que tocam de perto o núcleo de soberania nacional, bem como a esfera da protecção constitucional dos cidadãos em matéria de direitos, liberdades e garantias. Acresce que a natureza dos instrumentos disponíveis e a ausência de operacionalidade da estrutura de trabalho instituída nesse Pilar criaram um quadro que tudo indica necessita de ser reformulado, embora em alguns casos tal não implique necessariamente alterações ao TUE. Portugal entende assim que, sem se colocar em causa a continuidade do III Pilar com o nível de integração tendencial que o

caracteriza, se torna necessário explicitar com maior clareza os objectivos comuns que os Estados membros se dispõem a prosseguir e instituir um reforço dos dispositivos mais adequados a tal fim.

Consideramos essencial que a CIG reflita sobre o modo como todos os Estados membros encaram a concretização da livre circulação de pessoas num espaço tendencialmente sem fronteiras internas e acordem, de forma explícita, sobre os instrumentos que estão dispostos a levar conjuntamente à prática. Cremos que tal debate terá de comportar uma consideração realista sobre os constrangimentos nacionais de ordem constitucional que impedem determinados avanços integradores e deverá processar-se no permanente respeito pelas culturas jurídicas específicas de cada país, sem prejuízo de paralelamente se prosseguir no caminho para a sua desejável harmonização.

A dimensão e o alcance destes objectivos, desde que assumidos como comuns, reclamam, a nosso ver, melhorias na eficácia do sistema actualmente em vigor no III Pilar. Essas melhorias passam por três ordens de medidas: comunitarização e/ou reforço da cooperação em alguns domínios, simplificação do sistema de decisão e criação de medidas reforçadas de protecção dos direitos dos cidadãos.

O nosso país estaria, nesse contexto, disposto a estudar a possibilidade de se avançar no tratamento comunitário de áreas que actualmente fazem parte do III Pilar. Entendemos, assim, que as questões do asilo e da luta contra a imigração clandestina deveriam ser prioritárias neste âmbito. Consideramos igualmente que se torna da maior importância estudar os impactos de uma possível integração em áreas como as regras aplicáveis à passagem das fronteiras externas e às condições de entrada e circulação de estrangeiros e às questões da política de vistos ainda não comunitarizadas.

A eventual dificuldade de conseguir, desde já, um consenso numa matéria de tão elevada sensibilidade política e jurídica obrigará porventura a optar por uma alternativa pragmática de sujeição progressiva e casuística destas matérias aos métodos e procedimentos comunitários, através de novos instrumentos normativos, novas competências das instituições e de extensão da regra de votação por maioria qualificada. Poderia igualmente, em casos a definir em função da sua eventual sensibilidade muito específica, considerar-se a hipótese de utilização do sistema da maioria superqualificada. As áreas apontadas como susceptíveis de comunitarização poderiam constituir prioridades de acção. Para outros domínios que se entendesse como não passíveis de imediata comunitarização, como seriam os casos da cooperação policial e judiciária, e nomeadamente a luta contra o tráfico de drogas, deveria ser introduzido um substancial reforço dos mecanismos de cooperação intergovernamental existentes.

No plano institucional é possível igualmente proceder a algumas melhorias do sistema, em especial através de uma mais frequente utilização de instrumentos jurídicos vinculativos. Poderá ainda rever-se o método de

entrada em vigor das convenções internacionais e alargar-se o direito de iniciativa da Comissão.

Frequentemente apontada como uma das razões para os escassos progressos alcançados neste domínio, a estrutura de trabalho do III Pilar deveria igualmente ser objecto de uma reforma. Assim, e por forma a torná-la mais eficaz e operacional, impõe-se um esforço de simplificação e/ou redução dos quatro níveis de preparação dos trabalhos do Conselho, procedendo-se a uma clarificação dos respectivos papéis, com particular destaque para a articulação entre o COREPER e o Comité do Art.º K4. Entendemos essencial que seja definido um modelo institucional mais operativo e leve neste Pilar, sem o que se manterão factores de infuncionalidade que a experiência tem demonstrado constituírem entraves objectivos ao processo de decisão.

No plano da salvaguarda dos direitos dos cidadãos, Portugal defende que seja reforçado o papel do Parlamento Europeu no III Pilar, sendo favorável à atribuição de maiores competências ao Tribunal de Justiça neste âmbito. No intuito de uma maior democraticidade dos trabalhos desenvolvidos num domínio tão sensível e com tantas implicações nas liberdades públicas, seria de toda a conveniência promover uma aproximação dos parlamentos nacionais entre si e com as instâncias da União, assegurando-se a possibilidade de troca de informações e mecanismos de auscultação.

Síntese

O novo circunstancialismo criado pelo desmoronamento do regime soviético obrigou a Europa comunitária a uma reflexão sobre a sua efectiva capacidade para responder a esse desafio estratégico, em moldes que se situam muito para além da reforma que Maastricht havia já previsto. A Conferência Intergovernamental (CIG) de 1996 representa, assim, a tentativa de adequação da estrutura da União a um novo modelo organizativo que permita comportar uma Europa alargada a Leste e a Sul, ao mesmo tempo que procura garantir a aferição desses mesmos mecanismos institucionais pelos critérios da eficácia, da democracia e da transparência. A nova Europa que a CIG pretende desenhar deverá, além disso, corresponder às grandes preocupações dos cidadãos europeus, nomeadamente em termos de emprego e de segurança pública, procurando ultrapassar pela sua mobilização alguma indiferença e cepticismo face ao projecto europeu que se instalou nas opiniões públicas do continente. Portugal entende o exercício da CIG apenas como um dos momentos em que o debate europeu terá lugar nos próximos anos. Com efeito, não é possível desligar a conferência de toda a complexa agenda europeia que se avizinha.

Consciente embora da dificuldade de garantir uma plena globalização da discussão, o nosso país tem vindo a insistir na necessidade de ser dada uma coerência aos diversos passos deste exercício de conjunto, na perspectiva de que o interesse nacional ficará melhor salvaguardado

numa reflexão em que seja possível dimensionar com clareza o nosso papel em todas aquelas parcelas. Sendo a Europa uma ideia que queremos aprofundar e realizar, num quadro de consenso, de confiança e de solidariedade mútua, importará, a nosso ver, ter em atenção todas as vertentes de um processo cuja dinâmica momentânea pode fazer-nos perder de vista o essencial do que está em jogo.

Nesta CIG Portugal procurará garantir que o seu poder relativo de influenciar o projecto europeu e nele afirmar os seus interesses específicos não saia diminuído. Daí o nosso objectivo em garantir que a reforma institucional se não torne num momento de menorização para os pequenos e médios países (votos no Conselho, comissários, exercício das presidências, estatuto das línguas), nem num factor de diluição das políticas da União (correcta interpretação da subsidiariedade, flexibilidade/diferenciação temporária limitada). Entendemos, além disso, que é importante que a reforma institucional torne mais leves os mecanismos da União (simplificação e redução dos procedimentos da decisão), dê uma maior agilidade aos processos de decisão (extensão ou novos critérios de maioria qualificada, com limites precisos) e garanta uma mais fácil leitura pelos cidadãos do funcionamento da União (simplificação dos tratados, processos de transparência) e uma maior implicação das estruturas nacionais representativas no seu funcionamento (parlamentos nacionais).

No plano institucional, consideramos ainda que o actual equilíbrio entre as diversas instituições deve manter-se no essencial, com a Comissão a deter o exclusivo da iniciativa nas matérias comunitárias, alargando o papel do Parlamento Europeu através da extensão da co-decisão, devendo o conselho continuar a ser o centro essencial do processo decisório. Entendemos ainda que se torna importante assegurar uma maior eficácia aos processos de consulta ao Comité Económico e Social, bem como ao Comité das Regiões, e que aos tribunais europeus devem ser concedidos meios mais adequados de intervenção. Neste particular, entendemos que o Tribunal de Justiça deve ser dotado de uma particular capacidade de actuação no âmbito do III Pilar (Justiça e Assuntos Internos).

O nosso país entende ainda que o grau de integração atingido ou em curso de execução em matéria económica e monetária (UEM) não tem sido acompanhado com uma necessária dimensão social, correspondente aliás às preocupações sentidas pelas opiniões públicas e às necessidades de sustentação do modelo social europeu (o que, a nosso ver, passa nomeadamente pela integração do acordo relativo à Política Social no corpo do TUE). Assim, entendemos que a fixação de medidas conducentes a uma política conjugada de relançamento do emprego a nível da União torna-se essencial, sempre em total compatibilidade e complementariedade com o esforço no sentido de uma coesão económica e social que constitui um elemento-chave da solidariedade intracomunitária. Neste último aspecto, Portugal procurará que o TUE revisto consagre uma mais substantiva atenção às questões ultraperiféricas.

Esta solidariedade deve, aliás, ter também expressão no desejável reforço da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), através de uma maior eficácia dos respectivos mecanismos (célula de planeamento, figura de representação externa) e processos decisórios, sem perder de vista que a política externa é um dos elementos caracterizadores os identidade dos países e que a partilha de soberania nesta área terá sempre que se fazer com uma cuidadosa ponderação das especificidades nacionais envolvidas. Entendemos, além disso, que a UEO deve continuar a reforçar-se e a dotar-se de meios próprios, numa linha que compatibilize a sua tendencial evolução futura para uma estrutura de defesa da União com a sua indispensável função de pilar europeu da NATO. No que toca às questões da Justiça e Assuntos Internos, entendemos que questões como o tráfico de drogas, a criminalidade organizada, terrorismo e os fluxos migratórios ilegais constituem hoje elementos centrais nas preocupações dos cidadãos europeus, necessitando de um melhor tratamento, eventualmente a nível comunitário.

Finalmente, Portugal tem a intenção de dedicar na CIG uma particular atenção à questão da promoção dos direitos humanos e do combate todas as formas de discriminação (nomeadamente racismo, xenofobia e intolerância), bem como a consagração dos valores democráticos do Estado de direito. Também constituirá nossa preocupação uma melhor explicitação dos direitos de cidadania europeia.

A CIG será, assim, para Portugal um exercício exigente e difícil, em que tentaremos pragmatizar uma leitura da Europa que parte de um perspectiva de unidade de percurso dos Estados integrantes do projecto, compatibilizando-a em cada momento com a necessidade de responder da forma mais prática às grandes questões com que as diversas sociedades europeias se defrontam e ao desafio de conseguir demonstrar que o espaço europeu é o cenário certo para a descoberta das respostas adequadas para elas.