

## **A Política Externa e de Segurança Comum no Tratado de Maastricht: balanço e perspectivas\***

ANTÓNIO MONTEIRO

Director-Geral de Política Externa

Ministério dos Negócios Estrangeiros

### **Uma pesc insuficiente?**

A Política Externa e de Segurança Comum (pesc) da União Europeia (ue) tem, tal como o Tratado que a instituiu, quase três anos de vida. Praticamente, desde a sua entrada em vigor, foi alvo de análises críticas e de sugestões reformistas, constituindo um dos principais temas da revisão do Tratado que incumbe à presente Conferência Intergovernamental.

Não é possível contrariar a evidência: são geralmente reconhecidas, mesmo por parte dos Governos dos Quinze, insuficiências no funcionamento da pesc. A maioria das críticas apontadas cabe em duas linhas de raciocínio. Uma, mais desculpabilizante, sustenta que os novos mecanismos introduzidos em Maastricht não estão ainda suficientemente rodados. Outra, marcadamente renovadora, considera que a pesc enferma de deficiências estruturais e/ou da ausência de vontade política por parte dos Estados-membros. Independentemente de se colocar o acento tónico numa ou noutra linha, ambas evidenciam as principais causas do funcionamento insatisfatório da pesc.

Há, todavia, uma diferença compreensível entre a percepção global que os Governos têm da actividade desenvolvida e a imagem predominante que ressalta de comentaristas, mais ou menos especializados, e se reflecte na opinião pública. Enquanto esta última roça a decepção, os Estados-membros em geral, mesmo os mais adeptos de reformas, reconhecem que a pesc trouxe melhorias relativamente à Cooperação Política Europeia (cpe) que a antecedeu. Entre os agentes que lidam diariamente com estas matérias registam-se também pontos de vista divergentes. Na maioria dos casos, os julgamentos mais severos relativamente à pesc provêm daqueles que alimentaram expectativas excessivas quanto às potencialidades de Maastricht.

### **O argumento da ex-Jugoslávia**

Tão-pouco deve ignorar-se o facto de a pesc se ter confrontado, desde o início, com a crise na ex-Jugoslávia, que constituiu, sem dúvida, a mais complexa questão da agenda política europeia no período do pós-Guerra Fria. Atendendo à diversidade de sensibilidades existente entre os Estados-membros, muitas vezes ditada por cumplicidades históricas, deve reconhecer-se que a União logrou, no essencial, responder como um todo, embora nem sempre com resultados visíveis, pelo menos no plano mediático. Ao nível dos novos instrumentos pesc, procuraram-se sobretudo soluções pragmáticas, indo ao encontro das necessidades das populações (pense-se nas acções comuns de encaminhamento da ajuda humanitária e na administração de Mostar pela ue). Mas a União não abdicou nunca de funcionar como um bloco, pressionando a favor de uma solução negociada, como efectivamente viria a acontecer. O assunto merece, de resto, reflexão mais aturada.

O empenhamento norte-americano na questão jugoslava, embora decisivo, foi tardio. Coube à Europa, durante muito tempo, conduzir os esforços mais consequentes com vista a obter uma aproximação entre as partes. Na verdade, o paulatino disengagement dos Estados Unidos nas questões internacionais, anunciado por George Bush e prosseguido, numa primeira fase, pelo Presidente Bill Clinton, não deixou de se repercutir negativamente na gestão do complexo dossier da ex-Jugoslávia, fazendo passar às partes em conflito a ideia de uma divergência entre os aliados e a percepção de que só uma intervenção militar, em que os Estados Unidos não queriam envolver-se, alteraria os dados do problema. Esta atitude norte-americana diminuiu os efeitos da pressão europeia. A criação do Grupo de Contacto, em Abril de 1994 – que pela primeira vez associou directamente os Estados Unidos e a Federação Russa aos esforços que vinham sendo desenvolvidos pela ue –, representou, naquele contexto, um passo positivo na procura de uma solução aceitável para as partes, embora acentuando o papel das grandes potências europeias – no que constituiu uma espécie de Directório ad hoc – e a liderança norte-americana na questão balcânica. O plano de paz adoptado pelo Grupo inspirar-se-ia, em larga medida, nas propostas contidas no plano de acção da ue, que fora aceite pelos responsáveis croatas e muçulmanos da Bósnia, bem como pelo Governo de Belgrado. Não cabe no escopo desta exposição uma análise aprofundada dos desenvolvimentos e dos retrocessos verificados na gestão da crise jugoslava, no escasso período de vigência da pesc. Mas importa salientar que uma parte importante do inquestionável sucesso norte-americano – emblematizado na intervenção das forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (nato), sob mandato das Nações Unidas – deve atribuir-se ao poder de dissuasão que continua a distinguir Washington das demais potências, incluindo a União, tomada no seu todo. Assim, mais do que a própria eficácia dos raids aéreos das forças da Aliança Atlântica – que puseram em evidência a relevância desta organização no actual contexto europeu bem como o insubstituível papel dos Estados Unidos –, foi o temor a uma acção ainda mais firme dos aliados que persuadiu as partes a sentarem-se à mesa de negociações. O argumento não poderia ser mais clássico; basta lembrar Clausewitz. Mas o reconhecimento de que este foi um factor decisivo na aceleração do processo de paz não deve ocultar os méritos do persistente labor diplomático empreendido pela União, mesmo quando os eua, insistindo no carácter europeu do dossier jugoslavo, nele se não empenharam de forma consequente. Neste sentido, é, no mínimo, questionável falar-se em fracasso europeu. Se concluirmos ter sido determinante o peso do elemento militar no convencimento das partes beligerantes a renunciar ao uso da guerra, teremos, em boa lógica, de reconhecer que, no actual estado de desenvolvimento da pesc, seria injusto debitar-lhe um claro e inequívoco insucesso na gestão da questão bósnia. Isto porque o segundo pilar não abrange, como é sabido, uma política de defesa comum, a qual, na Europa, é, actualmente, da responsabilidade da nato. Os esforços da União limitaram-se assim à acção diplomática, excluindo o recurso ao uso da força. Resta saber se é concebível, a prazo, uma política externa eficaz que não contemple a componente da defesa, dotando a Europa de uma autêntica política nesse sector. Permanece igualmente a dúvida sobre se o exercício de pressão militar executado pela nato, com expressiva participação norte-americana, obteria os mesmos resultados práticos se não houvesse sido precedido por um intenso trabalho diplomático a cargo da União Europeia.

## **Da cpe para a pesc: a actividade dos órgãos de formulação e execução**

### **Os grupos de trabalho**

No que respeita aos órgãos de formulação e execução da pesc, importa salientar que foram introduzidas algumas melhorias funcionais relativamente à cpe que se traduziram numa articulação mais efectiva entre as questões do primeiro e do segundo pilar. Exemplo disso foi a fusão dos Grupos de Trabalho do Conselho e dos da cpe, que continuam a tratar, em primeira instância, a maioria das questões relativas à pesc. A importância da acção destes grupos é evidente: ao definirem o ponto de partida do denominador comum dos Quinze, constituem um instrumento que os Estados-membros não podem negligenciar, sob pena de verem as suas posições nula ou deficientemente reflectidas na vontade da União.

### **Os Correspondentes Europeus**

Também o papel dos Correspondentes Europeus se viu reforçado, cabendo-lhes hoje tarefas acrescidas na preparação, em termos substantivos, dos trabalhos do Comité Político (copo) e na coordenação prática da pesc. Na realidade, o domínio que detêm da mais activa e permanente rede de contactos entre parceiros concede-lhes um papel-charneira na preparação das políticas comuns. É um cargo a que os Estados-membros prestam particular atenção, pela influência nos resultados obtidos a nível da ue e pela exigência do esforço que lhes é pedido a nível interno.

### **O Secretariado unificado**

Concretizando o disposto na Declaração n.º 28 anexa ao Tratado, o secretariado da Cooperação Política foi integrado no Secretariado-Geral do Conselho, o que correspondeu ao objectivo de se lograr uma maior coerência entre o segundo pilar e a dimensão externa das políticas comunitárias. Em contrapartida, trouxe para a pesc uma estrutura mais burocratizada, com os inconvenientes que daí derivam, mas que podem ser minimizados mediante uma melhor utilização dos meios e recursos actualmente disponíveis.

### **O Comité Político**

Com a passagem da cpe para a pesc intensificou-se substancialmente a actividade do Comité Político, o que levou a uma crescente extensão da agenda das suas reuniões, impedindo, muitas vezes, uma análise aprofundada de todos os assuntos nela incluídos e dificultando um exercício rigoroso de previsão e planeamento. Por outro lado, deve reconhecer-se que não foram ainda obtidos resultados plenamente satisfatórios na articulação entre o copo e o Comité de Representantes Permanentes (coreper), apesar da criação – não prevista inicialmente – do Grupo de Conselheiros pesc, ao qual foi, em Bruxelas, atribuída essa função. Sublinhe-se ainda que o copo é por muitos considerado como um garante da preservação do carácter intergovernamental da pesc, travando as veleidades de comunitarização do segundo pilar. A esta percepção não será alheio o facto de lhe estarem cometidas competências limitadas ao âmbito da pesc, ao contrário do que ocorre com o coreper. O Comité Político interiorizou assim uma «cultura pesc» que, de certo modo, constitui um balão de ensaio para futuros desenvolvimentos no âmbito do segundo pilar.

## **O Conselho**

No que respeita aos trabalhos do Conselho, deve realçar-se que, ao serem eliminadas as reuniões especiais de Ministros para assuntos de cooperação política, as questões de política externa e de segurança passaram a ser tratadas juntamente com as outras matérias, como prevê o quadro institucional único estabelecido pelo artigo C das Disposições Comuns. Esta melhoria funcional tem permitido uma acrescida coerência entre o primeiro e o segundo pilares, assim como um acompanhamento constante da agenda da pesc por parte dos Ministros. A lista de temas nela incluídos é, porém, de tal forma vasta que os assuntos acabam por ser discutidos superficialmente e tendo muitas vezes em vista interesses mediáticos, em prejuízo de uma visão prospectiva, que não deveria deixar de prosseguir-se.

## **O acervo da pesc**

Os novos instrumentos pesc que constituem as acções e as posições comuns representam a mudança qualitativa mais notória relativamente à cpe. Através deles a política externa da União adquire, em rigor, características de política comum. Tem assim todo o interesse verificar em que medida o recurso àqueles instrumentos tem correspondido aos objectivos genéricos inscritos no Tratado, assim como às prioridades definidas nos Conselhos Europeus de Lisboa (1992) e de Bruxelas (1993), altura em que, embora não vigorassem ainda as novas disposições contidas no Título V, a União se preparava já para enfrentar os principais desafios que se lhe colocavam em matéria de política externa e de segurança comum. Naqueles Conselhos, identificaram-se os princípios gerais e as áreas geográficas que poderiam constituir objecto de acções comuns<sup>1</sup>, tendo sido retidos como elementos a ter em conta a proximidade geográfica de uma região e a ameaça aos interesses da União em matéria de segurança. A estes objectivos foi acrescentada uma lista de domínios relevantes para a segurança da União: o processo da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (csce); a política de desarmamento e controlo de armamentos; a não proliferação nuclear; o controlo da transferência de tecnologia militar para Estados terceiros e das exportações de armas para regiões em relação às quais a ue pudesse vir a adoptar acções comuns. As regiões e Estados alvo escolhidos, no quadro do apoio ao processo global de estabilização, foram os seguintes: Europa Central e Oriental; ex-Jugoslávia; Rússia; Mediterrâneo, designadamente o Magrebe; Próximo e Médio Oriente; África do Sul. É de salientar que foi inserido nesta lista o objectivo global de promover a estabilidade e a paz na Europa através da instituição de um Pacto de Estabilidade.

Fácil é verificar que as preocupações dos Estados-membros se orientaram para os novos reptos surgidos na cena internacional, e nomeadamente na Europa, na sequência do processo histórico de desconstrução da ordem vigente durante o período da Guerra Fria. Daí a importância conferida pela União aos Estados europeus que encetaram processos de transição democrática e aos temas de segurança<sup>2</sup>.

Centrando agora a análise na concretização prática dos objectivos antes enunciados, deve ser sublinhado que as acções comuns adoptadas constituíram, na sua maioria, uma resposta adequada aos mesmos. Assim, aquela que é considerada a mais ambiciosa e completa diz respeito ao Pacto de Estabilidade, essencialmente dirigido aos Estados da Europa Central e Oriental<sup>3</sup> e que representou um notável esforço em matéria de

diplomacia preventiva (conceito que, aliás, tem vindo a ser desenvolvido progressivamente no âmbito da pesc). Lançado em Maio de 1994, no seguimento do texto da acção comum aprovada pelo Conselho em 20 de Dezembro de 1993, o objectivo do Pacto consistiu em instituir «uma diplomacia preventiva, destinada a promover as relações de boa vizinhança e a incitar os Estados, nomeadamente através da celebração de acordos adequados, a consolidar as suas fronteiras e a solucionar os problemas de minorias nacionais...». O acordo assinado, em Março de 1995, em Paris, entre a Hungria e a Eslováquia respeitante à cooperação, solidariedade e tratamento das minorias, corresponde àquele objectivo. O mesmo poderá dizer-se do Tratado Romeno-Húngaro de Entendimento, Cooperação e Boa Vizinhança assinado a 16 de Setembro de 1996. Esgotada a acção comum, o seguimento do Pacto de Estabilidade, tal como ela própria previa, é agora assegurado pela Organização de Segurança e Cooperação Europeia (osce). Ainda no domínio da segurança, foram adoptadas acções comuns relativas ao Tratado de Não Proliferação a bens de dupla utilização e a minas antipessoais. A adopção desta última constituiu a única ocasião em que foi utilizada a possibilidade prevista no n.º 2 do artigo J.3 de se decidir por maioria qualificada as medidas relativas à implementação de uma acção comum.

Este instrumento pesc foi ainda usado relativamente aos seguintes Estados e temas: Bósnia-Herzegovina – ajuda humanitária, administração de Mostar, estruturas de implementação do processo de paz e apoio ao processo eleitoral na Bósnia-Herzegovina; Rússia – envio de observadores eleitorais; África do Sul – apoio ao processo de transição democrática e pluri-racial; Médio Oriente – apoio ao processo de paz, observação das eleições do Conselho Palestino e coordenação da operação nacional de observação das eleições.

Não obstante o número global ascender, no termo do primeiro semestre de 1996, a vinte e oito acções comuns, deve ter-se presente que parte delas se refere ao mesmo tema. Assim, por exemplo, o encaminhamento da ajuda humanitária para a Bósnia-Herzegovina foi objecto de sete; também a administração de Mostar pela União Europeia foi contemplada em quatro acções comuns. Por outro lado, não deve esquecer-se que os objectivos prosseguidos, os meios disponibilizados e o alcance político não são equivalentes em cada uma delas.

Foram ainda decididas, no mesmo período, vinte e três posições comuns, sendo de distinguir três tipologias: as que estabelecem sanções económicas (Líbia, Haiti, Sérvia-Montenegro, sérvios da Bósnia, etc.), as respeitantes a ajuda humanitária (Ruanda, Burundi) e as que definem prioridades da União (Ucrânia, Angola e Timor). De notar que a África subsariana, com forte contributo português, tem merecido uma atenção constante da União, bem expressa no número de posições comuns relativas a Estados deste continente, que se eleva a sete. Não pode, porém, esquecer-se que essa atenção se deve ao clima de instabilidade e de crises crónicas que assolam o continente.

Deve ainda acentuar-se o escasso número de posições comuns adoptadas ao longo de mais de dois anos de rodagem da pesc, que contrasta com o recurso assíduo a declarações. Este é, de resto, um dos argumentos mais sólidos a favor da percepção segundo a qual os Estados-membros não têm tido vontade política de elevar o nível da sua convergência em algumas questões importantes. E não faltaram ocasiões para isso; pense-se, por exemplo, na Argélia ou na crise chechena. Há que reconhecer, contudo, que as declarações – embora não supondo um grau de obrigatoriedade equivalente ao das

posições comuns – podem ser mais eficazes do que estas, quando aprovadas em tempo oportuno, constituindo um dos elementos importantes do acervo da política externa comum da União.

Mas, o «acquis» da pesc não se confina às declarações, acções e posições comuns obtidas. Assim, foram atingidos importantes resultados, que, embora nem sempre sejam atribuíveis, em exclusivo, ao trabalho desenvolvido no âmbito do segundo pilar, lhe devem, em parte, ser creditados. Alguns exemplos concretos: o início do diálogo estruturado com os Estados da Europa Central e Oriental, Chipre e Malta; a Conferência de Barcelona, que representa a institucionalização de uma autêntica parceria para a paz, a estabilidade e a prosperidade entre as duas margens do Mediterrâneo; a definição de uma renovada estratégia da União para a Ásia, de que a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, realizada no passado mês de Março, em Banguescoque, constituiu o primeiro passo; o Acordo-Quadro ue/Mercosul, que, além da sua vertente económica, passa também pelo aprofundamento do diálogo político ao mais alto nível entre as duas regiões; a Nova Agenda Transatlântica e o plano de Acção Conjunto ue/Estados Unidos, que contempla uma concertação mais sistemática entre as duas partes.

Os exemplos citados permitem afirmar que, apesar de persistirem algumas insuficiências, a complementaridade entre o primeiro e o segundo pilares tem funcionado, acentuando assim a pertinência do quadro institucional único e a vantagem de se preservar a associação da Comissão aos trabalhos da pesc.

Deve ainda sublinhar-se que os Estados-membros desenvolveram um esforço sincero e consequente de articulação de posições nos organismos internacionais de que fazem parte, em especial nas Nações Unidas, como reconheceu recentemente o Professor Freitas do Amaral, Presidente da 50.a Assembleia Geral daquela organização. Este esforço ultrapassa, por vezes, os limites do próprio Tratado, constituindo um exemplo elucidativo da vitalidade da pesc. Por outro lado, representa também um sinal de que o aprofundamento da convergência política entre os Estados da União não tem de passar necessariamente pela revisão do Tratado de Maastricht, dependendo, sobretudo, da vontade política dos parceiros.

### **A experiência portuguesa na pesc**

O facto de vigorar a intergovernamentalidade no segundo pilar confere a todos os Estados um peso político relevante, sem embargo de os «Grandes» manterem toda a sua capacidade de influência. Na prática, isso traduz-se, por exemplo, no facto de todos os parceiros serem contactados por Estados terceiros, com vista à obtenção de apoios para as suas posições no seio da União.

O conhecimento especial de alguns Estados relativamente a determinadas áreas – é o caso de Portugal em relação a África, por exemplo – não deixa de ser aproveitado, potenciando os inputs da União no âmbito da pesc. É assim possível a cada Estado-membro dinamizar a sua política externa sem que para isso deva renunciar a nada do que nesta é essencial. O facto de um Estado contar com a solidariedade dos parceiros em temas concretos para si prioritários obriga-o, de certa forma, a devolver essa solidariedade noutros contextos em que não estejam em causa os seus interesses fundamentais. Desenvolve-se assim uma cultura política muito própria que é um dos ganhos da pesc. Isto não significa que se haja anulado o jogo de equilíbrios entre

interesses nem sempre convergentes até porque ele é, de alguma forma, a essência da própria política externa actual da União.

Importa também ter presente que a troca e circulação quotidiana de informação, assim como a regularidade dos contactos políticos aos mais diversos níveis, leva a que os Estados melhorem o seu conhecimento mútuo, pelo que todos sabem, com maior ou menor precisão, onde se situam os interesses essenciais dos parceiros. Assim, por exemplo, no que se refere à questão de Timor-Leste, é conhecido ser objectivo político de Portugal colocar o assunto na agenda europeia sempre que surja uma oportunidade. A adopção, no passado dia 26 de Junho, de uma posição comum sobre Timor deveu-se, em grande parte, à política consistente por nós desenvolvida no âmbito da pesc, afastando reticências de parceiros que olhavam primordialmente a interesses nacionais de vária ordem. É para nós evidente que cada Estado deve construir um estatuto de credibilidade política que passa pela afirmação, no tratamento de temas semelhantes, de critérios e condutas coerentes que respeitem o princípio um peso, uma medida.

Neste sentido, a componente «Direitos Humanos» da situação em Timor-Leste – que é, não esqueçamos, uma questão eminentemente política da agenda internacional – obriga Portugal a estruturar um discurso geral sólido e coerente nessa matéria, procurando obter o compromisso dos parceiros quanto a princípios essenciais, seja em declarações ou outros textos negociados no âmbito da pesc. Esta atitude de rigor político é a única capaz de servir cabalmente os interesses portugueses, na medida em que só assim podemos levar os nossos parceiros a manterem uma posição de coerência face a violações dos Direitos do Homem em Timor, num contexto político em que o outro grande princípio para a solução do problema – o da autodeterminação – não recolhe tantas adesões, apesar de consagrado pelas Nações Unidas e pelo Direito Internacional.

O exemplo de Timor-Leste contém em si mesmo uma série de elementos esclarecedores de como o segundo pilar potencia as políticas externas nacionais sem implicar o sacrifício dos seus princípios norteadores. Podem acrescentar-se, contudo, outros exemplos igualmente importantes na perspectiva de matérias que interessam à opinião pública portuguesa: como a posição comum obtida sobre Angola (29 de Setembro de 1995), que define os objectivos da União para aquele Estado, no quadro do processo de paz; ou o empenhamento directo de todos os parceiros no processo de paz em Moçambique, que se traduziu numa acção de assistência às eleições e, ainda, as declarações sobre a Guiné-Bissau, S. Tomé e Príncipe, Angola e Moçambique.

Vale a pena lembrar que Portugal passou a ter de pronunciar-se – nomeadamente no contexto da adopção dos instrumentos específicos da pesc – sobre Estados e zonas que antes não constituíam prioridades da nossa política externa, desafio este que, além de estimulante, nos conferiu uma enorme responsabilidade. Tivemos assim de desenvolver um importante esforço de informação para responder credivelmente à nova situação, podendo afirmar-se que o balanço da nossa acção é positivo e constitui um estímulo para melhorar a nossa participação na pesc, elevando a capacidade de influência e o nosso contributo em relação a todas as áreas e matérias objecto de tratamento no segundo pilar. Dever-se-á, naturalmente, dar particular atenção a zonas onde, por razões de proximidade geográfica, afinidade cultural, ou pela nossa História, somos considerados um interlocutor privilegiado no seio da União, mantendo ainda um capital de prestígio não despreciando, de que não dispõem outros parceiros com maiores meios e recursos. É o caso, por exemplo, do Magrebe, dos Estados não lusófonos de África e da América

Latina e da Ásia-Oceania, onde ainda somos potência administrante. Aparentemente, poderá conter algum exagero esta enunciação de prioridades, mas poderá calibrar-se melhor a justeza das nossas aspirações se se atender ao facto de Portugal não dever alhear-se, sob pena de menorização, da formulação da vontade de um clube que constitui um dos principais pólos de atracção política, económica e cultural a nível planetário.

## **A revisão do Tratado**

### **O Grupo de Reflexão para a Conferência Intergovernamental**

O Conselho Europeu de Corfu, realizado em Junho de 1994, decidiu criar um Grupo de Reflexão, constituído por representantes pessoais dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, ao qual foi cometida a tarefa de analisar e elaborar ideias sobre as disposições do Tratado cuja revisão está prevista, e de propor outros eventuais melhoramentos na perspectiva do alargamento futuro da União. Deveria ainda elaborar um relatório a apresentar ao Conselho Europeu de Madrid.

As conclusões da Presidência deste último Conselho vieram confirmar, como já se esperava, que o âmbito da revisão dependeria, sobretudo, da vontade dos Estados-membros. Com efeito, nelas se dizia que «a Conferência Intergovernamental deverá analisar as melhorias que será necessário introduzir (...) para adaptar a União às realidades de hoje e às exigências de amanhã à luz dos resultados do Grupo de Reflexão». Esta formulação permitia, pelo menos, fazer duas leituras. Por um lado, dela se depreende que o actual contexto, por ser distinto daquele em que foi negociado Maastricht, justificaria alterações nas disposições do Tratado. Por outro, a menção às «exigências de amanhã» vinha acentuar a necessidade de o exercício da Conferência Intergovernamental (cig) atender às perspectivas do alargamento.

Os trabalhos do Grupo de Reflexão – onde o representante pessoal do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Professor André Gonçalves Pereira, desempenhou um papel relevante – serviram de balão de ensaio para os Estados-membros «afinarem» as suas posições a respeito dos temas que estão sobre a mesa na Conferência Intergovernamental. Sublinhe-se, a propósito, que muitos dos representantes pessoais dos Ministros eram membros destacados do Governo dos seus Estados. O próprio Presidente do Grupo, Carlos Westendorp, viria a ser empossado Ministro dos Negócios Estrangeiros de Espanha na sequência da nomeação de Javier Solana para o cargo de Secretário-Geral da Aliança Atlântica. Os Estados-membros atribuíram, assim, a este exercício a maior importância, pervertendo embora o objectivo inicial de se discutirem ideias de forma aberta e não condicionada, numa espécie de «brain storming».

Sem embargo dos méritos inegáveis do exercício desenvolvido, o relatório final elaborado pelo Presidente do Grupo tem naturalmente aspectos discutíveis. Não se limitando à enunciação das posições surgidas durante as discussões, o texto insinua frequentemente, de forma mais ou menos explícita, a ideia de que o Tratado enferma do «pecado original» de ter uma estrutura assente em pilares, que prejudicaria a coerência e a globalidade da acção externa da União.

Tendo em conta que as posições defendidas pelos representantes dos Ministros não foram inocentes, antes derivando, em larga medida, de orientações nacionais, os trabalhos do Grupo tiveram a virtude de permitir elencar as principais propostas actualmente sobre a mesa em matéria de pesc. Algumas delas vinham já sendo objecto de discussão nos



média desde que os Estados-membros começaram a tornar públicas algumas das suas orientações para a Conferência Intergovernamental. Mas foi ao longo dos trabalhos do Grupo que a maior parte das propostas surgidas adquiriu contornos mais precisos.

### **A opinião pública**

Antes de passar à abordagem dessas propostas – que, entretanto, têm vindo a ser desenvolvidas na Conferência Intergovernamental –, é importante assinalar que os Quinze, em medidas diversas, adoptaram a atitude política acertada de não alhear a opinião pública do debate em curso, ao contrário do que acontecera por altura da negociação do Tratado de Maastricht, com os custos políticos que todos conhecemos. Ao fazê-lo, os Governos introduziram um importante factor de pressão no processo negocial da cig, devolvendo aos cidadãos o papel de actores na sociedade internacional, que a moderna ciência internacionalista, de resto, lhes reconhece.

Os movimentos de opinião surgidos na Europa após a negociação de Maastricht, alguns dos quais suprapartidários, vieram, com efeito, acentuar a evidência de que não será possível aprofundar a construção europeia ao arrefecimento da chamada sociedade civil. Tal não deve significar, todavia, o abandono puro e simples da confidencialidade, como pretendem alguns, que é uma característica inerente ao próprio conceito de negociação internacional, mas sim uma transformação de certos hábitos negociais hoje obsoletos. No que respeita a Portugal, o Primeiro-Ministro, António Guterres, inaugurou a prática de comparecer no Parlamento antes de cada Conselho Europeu a fim de apresentar e discutir com os representantes eleitos dos cidadãos as principais orientações nacionais sobre assuntos europeus.

### **A Conferência Intergovernamental**

A Conferência Intergovernamental foi solenemente lançada no Conselho Europeu de Turim a 29 de Março de 1996. Os Chefes de Estado e de Governo consideraram, então, que esta deveria, à luz do relatório do Grupo de Reflexão, e sem prejuízo de quaisquer outras questões que pudessem vir a ser levantadas durante a Conferência, concentrar-se em três aspectos: aproximar a União dos cidadãos, torná-la mais democrática e eficaz, assim como reforçar a capacidade da sua acção externa. Nesta última área, as conclusões do Conselho definiram os seguintes objectivos: «identificar os princípios e os domínios da política externa comum; definir as acções necessárias para defender os interesses da União nesses domínios, em conformidade com tais princípios; instaurar processos e estruturas que permitam tomar decisões mais eficazes e atempadas, num espírito de lealdade e solidariedade mútuas; acordar em disposições orçamentais adequadas». Tendo presentes estes objectivos, os Chefes de Estado e de Governo recomendaram à Conferência que examinasse «em que medida e de que modo uma eventual nova função específica poderia dar à União a possibilidade de se exprimir de forma mais visível e coerente através de um rosto e uma voz mais identificáveis». Foi ainda acentuada a necessidade de aprofundar a análise sobre a identidade europeia em matéria de segurança e defesa, definindo «mais claramente as relações com a União da Europa Ocidental (ueo)» e prosseguindo o objectivo de melhorar a capacidade operacional da União, «com especial referência para a área abrangida pelas Missões de Petersberg».

Os trabalhos da Conferência Intergovernamental tiveram início pouco após o Conselho Europeu de Turim, tendo os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Quinze nomeado

representantes pessoais, a quem foi cometida a tarefa de levar a cabo o exercício de revisão do Tratado. No caso português, essa responsabilidade foi atribuída pelo Ministro Jaime Gama ao Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Francisco Seixas da Costa, que tem vindo a participar num extenuante calendário de reuniões que caracteriza esta fase das negociações.

Com base no trabalho realizado no primeiro semestre deste ano, a Presidência italiana apresentou ao Conselho Europeu de Florença um relatório sobre a situação dos trabalhos da cig. No texto que o introduzia afirmava-se que o seu propósito era o de «clarificar as questões e indicar as tendências que a Presidência considera terem sido delineadas, sem procurar definir compromissos», pelo que o processo negocial se mantém em aberto, como parece recomendável nesta fase exploratória dos trabalhos. Importará, no entanto, ter presente que o Conselho Europeu de Florença solicitou à Presidência irlandesa a elaboração, para o Conselho de Dublin, de «um esboço geral de um projecto de revisão dos Tratados». Assim, embora não existindo a obrigação de se obter um texto definitivo, os trabalhos até lá desenvolvidos constituirão um importante contributo para o avanço da Conferência Intergovernamental.

### **Principais propostas discutidas na cig**

Uma das questões globais que tem constituído objecto de discussão entre os Estados-membros é, como foi referido, a da própria estrutura em pilares do Tratado. Consideram alguns que esta não permite assegurar plenamente a coerência da acção externa da União, alegando não ser fácil distinguir a que é da responsabilidade do segundo pilar e a que incumbe ao pilar comunitário.

Há algum exagero nestas críticas. Se é verdade que existe um aquis comunitário a preservar, tão-pouco deve esquecer-se que a pesc formou já o seu acervo próprio e que este deve igualmente ser desenvolvido. O artigo C das Disposições Comuns, que instituiu um quadro institucional único, responde precisamente à necessidade de assegurar a coerência e a continuidade das acções empreendidas para atingir os objectivos da União, respeitando e desenvolvendo simultaneamente o acervo comunitário. Dispõe ainda o mesmo artigo que «cabe ao Conselho e à Comissão a responsabilidade de assegurar essa coerência» no respeito pelas atribuições próprias de cada instituição. É certamente necessária uma melhor coordenação entre o copo e o coreper na preparação dos trabalhos do Conselho: a criação do Grupo de Conselheiros pesc constituiu já um passo positivo nesse sentido.

O argumento da falta de coerência entre os pilares tem servido, de forma pouco hábil, para incutir a ideia de que só a extensão do processo de decisão por maioria ao segundo pilar permitiria corrigir algumas das carências funcionais que lhe são apontadas. Ora, na prática, os Estados-membros têm preservado o princípio da intergovernamentalidade vigente na pesc. Apenas uma vez foi utilizada a possibilidade prevista no Tratado (n.º 2 do artigo J.3) de se adoptar por maioria qualificada as medidas de implementação de uma acção comum. Parece, por isso, recomendável encarar com todo o realismo a questão do processo decisório no âmbito da pesc, afastando soluções voluntaristas pouco consentâneas com a prática seguida pelos Estados e que se não adequam à especificidade da própria política externa. Importa ter presente que o princípio de igualdade entre os Estados adquire aqui plena relevância, dado situarmo-nos no plano do núcleo duro da soberania estatal. Acresce que aquele princípio tem assegurado a viabilidade e o sucesso

do projecto de construção europeia, não devendo por isso ser hipotecado a troco de duvidosos proveitos em matéria de eficácia. Assim, a única fórmula que, na perspectiva de futuros desenvolvimentos da pesc, permitiria a passagem a um sistema de maioria qualificada, não colidindo com o princípio nuclear da igualdade entre os Estados, seria a do voto paritário (um Estado = um voto), solução que, até agora, não tem recolhido atenção significativa.

Mantendo a regra do consenso, a cig poderia, contudo, analisar, com base na Declaração n.o 27 anexa ao Tratado, a possibilidade de se introduzir no segundo pilar a abstenção positiva. Significa isto que, numa situação bem determinada, um Estado-membro poderia abster-se de agir na acção pretendida pelos outros, mas não inviabilizando a sua aprovação e desenvolvimento. Conviria, todavia, estabelecer qual o número máximo de Estados que poderiam invocar a abstenção positiva em cada acção ou posição comum.

Uma das ideias que tem vindo a ganhar aceitação em certos sectores preconiza a adopção, por unanimidade, de plataformas cujas medidas práticas de execução seriam tomadas por maioria qualificada. Tratar-se-ia, no fundo, de um aprofundamento do que já está previsto no n.o 2 do artigo J.3.

No que diz respeito à representação externa da União, uma das propostas avançadas preconiza que a troika passe a ser composta pela Presidência do momento, o Comissário responsável pelas relações exteriores, além do eventual Sr.(a) pesc, que mais adiante se abordará. Apesar de esta fórmula se afigurar funcionalmente interessante, conviria melhor apurar os ganhos que introduz em relação à actual composição. Convirá ter presente que a Presidência anterior, pela experiência acumulada, e a seguinte, por aquela que vai adquirindo, contribuem activamente para assegurar a coerência e a continuidade da acção externa da União. Acresce que a Comissão, por força do prescrito no n.o 3 do artigo J.5, está já associada às tarefas de execução das acções comuns.

Outra proposta que tem vindo a suscitar alguma polémica relaciona-se com a criação de um Alto Representante para a pesc, que se tem designado também como Sr.(a) pesc. Esta figura permitiria aliviar a Presidência da sobrecarga de compromissos que lhe estão cometidos, conferindo maior visibilidade e continuidade à política externa da União. De certa forma, está-se perante um dilema. Ou o Sr.(a) pesc se vê investido de amplos poderes, colidindo com as atribuições da Presidência, do Conselho e das capitais, ou se dá a situação inversa e teremos alguém com poderes tão escassos que a sua acção pouco mais será do que inócua. A dificuldade reside, assim, em lograr-se acordo sobre uma solução intermédia, que represente de facto uma mais-valia.

A aceitar-se a criação desta figura, que poderia coincidir com o cargo de Secretário-Geral do Conselho, haveria que atender à necessidade de preservar o papel central da Presidência no plano da concepção e execução da pesc, bem como na representação externa da União. Por outro lado, de modo a manter o equilíbrio institucional vigente, o Sr.(a) pesc apenas deveria assumir competências delegadas pelo Conselho, o que excluiria o direito formal de iniciativa. Deveria ainda assegurar-se a articulação das suas funções com a Comissão. Respeitando a regra da unanimidade que vigora no segundo pilar, o procedimento lógico a seguir para o eleger seria a sua nomeação pelo Conselho, por consenso.

Tem vindo também a ser equacionada a possibilidade de se escolher um representante da União ou um enviado especial para questões concretas que reclamem um acompanhamento contínuo, ideia esta que se afigura interessante. Note-se, contudo, que

esta proposta já foi posta em prática – lembrem-se os casos de Carl Bildt e Aldo Ajello –, não constituindo por isso novidade.

Uma proposta que parece gozar já do necessário consenso diz respeito à criação de uma célula de análise, previsão, planeamento e acompanhamento que, a existir um Sr.(a) pesc, poderia ser por ele dirigida. O objectivo desta solução consistiria em potenciar as sinergias da União disponíveis nesta área, melhorando substancialmente a preparação da pesc, numa fase em que lhe são reconhecidas insuficiências. Parece recomendável que esta unidade integre elementos do Secretariado-Geral do Conselho – onde estaria localizada –, funcionários da Comissão, dos Estados-membros e da ueo. Importaria, contudo, não lhe conceder o direito formal de iniciativa, o que, a acontecer, constituiria certamente uma fonte de conflitos, em prejuízo do objectivo nuclear de melhorar a cooperação interinstitucional. Convirá precisar que, a manter-se o equilíbrio actual, os trabalhos da célula não serão directamente submetidos ao Conselho mas sim ao Comité Político, não prejudicando, assim, as competências que incumbem a este órgão da pesc.

Atendendo ao facto de os trabalhos do Conselho e do próprio copo se verem por vezes limitados à gestão de situações já em curso, ficando aquém de uma desejável análise prospectiva, a criação desta célula parece uma proposta razoável, não exigindo sequer, provavelmente, uma alteração do Tratado. Será, ainda, de referir que, para ser eficaz e activa, esta unidade não deverá ser uma estrutura sobredimensionada, antes convindo privilegiar a sua qualidade.

Valerá também a pena mencionar a proposta de criação de um Comité Político permanente de suplentes. Embora se afigure uma ideia teoricamente interessante, não parece trazer vantagens práticas. Pelo contrário, acarretaria o risco de introduzir mais uma instância preparatória de decisões susceptível de causar problemas no plano das relações com o coreper. Parece recolher maior aceitação a possibilidade de tornar mais frequentes as reuniões do Comité Político, quer para melhor aprofundar pontos da agenda, quer para tratar temas específicos, segundo as necessidades do momento. Como o Tratado nada dispõe a respeito da periodicidade das suas reuniões, qualquer arranjo prático deste tipo não carece de revisão do n.º 5 do artigo J.8, sendo uma escolha que incumbiria à Presidência em exercício fazer.

### **A segurança e a defesa na perspectiva da revisão**

Superada a euforia com que inicialmente a Europa acolheu o processo de desconstrução do sistema de blocos e concluído o período histórico da Guerra Fria, a reflexão sobre a segurança e defesa cedo se inscreveu como uma das prioridades da União. Durante cerca de quarenta anos, a chamada ameaça soviética constituiu, para a Europa Ocidental, um factor aglutinador, gerando uma solidariedade transatlântica – corporizada pela nato – cujo papel na estabilidade do Continente foi, pelo menos, tão determinante como o da própria Comunidade Europeia, também ela uma resposta ao delicado contexto político do pós-guerra. Com a multiplicação dos riscos e transformação da sua própria natureza, os interesses dos Estados pareceram, numa primeira fase, não coincidir<sup>4</sup>. Todavia, como sempre aconteceu ao longo do processo de construção europeia, chegou-se em Maastricht a uma convergência mínima, mas essencial. Assim, a ueo, como estatui o n.º 1 do artigo J.4, passou a fazer parte integrante do desenvolvimento da União Europeia. Esta premissa contém a base estruturante suficiente para permitir à União da Europa Ocidental libertar-se da letargia em que viveu praticamente desde a sua fundação.

As grandes questões que se colocam em matéria de segurança e defesa, na perspectiva da revisão do Tratado dizem respeito, fundamentalmente, às relações ue/ueo, por um lado, e ueo/nato, por outro, assim como à identificação das missões que caberiam a cada uma destas organizações defensivas.

Parece liminarmente afastada a possibilidade de se dar qualquer passo que prejudique o papel essencial da nato na defesa europeia. A Declaração de Petersberg, de Junho de 1993, tem vindo a servir de base – numa interpretação que alguns consideram restritiva – para se fazer uma distinção, cada vez mais nítida, entre as chamadas missões artigo 5, relativas à defesa da integridade territorial dos Estados – que continuariam a ser da responsabilidade da Aliança Atlântica – e as missões não artigo 5 ou tarefas de Petersberg, respeitantes à gestão de crises fora de área – as quais competiriam à ueo, podendo ser inscritas no n.º 2 do artigo J.4 do Tratado da União. Estaria assim resolvida, pelo menos na actual fase de desenvolvimento da defesa europeia, a repartição de competências entre a nato e a ueo.

Afigura-se recomendável, na preparação e implementação das iniciativas conjuntas decididas no âmbito daquele artigo, ponderar mecanismos transitórios flexíveis de forma a acomodar os interesses dos Estados-membros da União que não são membros plenos da ueo. Será importante assegurar que todas as evoluções em matéria de segurança e defesa sejam acompanhadas de um reforço da coesão interna da União e que a igualdade de direitos na tomada de decisões seja completada, a curto prazo, por uma igualdade de obrigações.

Parece gozar de consenso a necessidade de a União da Europa Ocidental se dotar dos meios operacionais adequados a uma acção efectiva. Resta por resolver a contradição de o Tratado ueo conter um artigo 5 de autodefesa colectiva tão vinculativo ou mais do que o artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte. Não dispõe, todavia, de nenhuma cláusula que obrigue os Estados-membros a gerir crises fora de área.

Sob pena de a emergente Identidade Europeia de Segurança e Defesa (iesd) continuar a ser, como o foi a ueo durante tanto tempo, uma espécie de realidade virtual, importará, na cig, dissipar as ambiguidades existentes quanto ao modelo a seguir nos próximos anos. Para tal, terá de verificar-se um consenso mínimo sobre o objectivo último do exercício de revisão de Maastricht, o que não parece ser a situação presente.

No contexto de um reexame do artigo J.4, uma das opções que foi discutida à partida preconizava a inclusão da defesa como parte integrante da União Europeia, ou, se se preferir, a fusão da ueo na ue. Esta posição não tem hoje expressão prática.

A segunda possibilidade consistiria na manutenção do statu quo, o que não deixaria de representar uma dinâmica negativa com repercussões no próprio processo de construção europeia.

A escolha mais acertada e realista residirá na adopção de alternativas pragmáticas e intermédias, centradas na redefinição do relacionamento ue/ueo, através, nomeadamente, da prossecução do rumo traçado nas reuniões ministeriais de Petersberg e Noordwijk, assim como na reunião da nato em Berlim, no respeito da Declaração n.º 30 anexa ao Tratado. Ter-se-ia em mira a convergência gradual da ueo na ue, assim como a manutenção da regra básica do consenso na tomada de decisões, que deverá continuar a processar-se no quadro intergovernamental. Considerando que a revisão deve respeitar o desenvolvimento alcançado pela ueo e o estado do seu relacionamento com a Aliança Atlântica, prosseguir-se-ia melhorando a definição das relações ue/ueo, afastando-se a

subordinação mecânica desta última à União. Entre outras soluções, poder-se-ia ponderar a criação de um mecanismo para reuniões conjuntas bianuais dos mne e dos Ministros da Defesa, à semelhança do que se faz na ueo, o que parece especialmente aconselhável com a entrada da Suécia, da Finlândia e da Áustria, que não pertencem àquela organização. Seria ainda recomendável avançar na definição das tarefas de Petersberg e dos interesses comuns dos Estados-membros fora de área.

No que respeita à tomada de decisões, convirá distinguir entre os temas de segurança, que implicam acções de natureza política e que ocorrem no âmbito da pesc, e as matérias de defesa, que se referem ao domínio militar e deverão continuar a ser tomadas na ueo. Convirá reflectir sobre os meios e instrumentos dessa política que deve ser fixada e implementada segundo a vontade unânime dos Estados-membros.

### **O alargamento**

Uma das mais clássicas e recorrentes questões levantadas ao longo do projecto de construção europeia, sobretudo a partir da década de 80, diz respeito ao binómio alargamento/aprofundamento, por vezes apresentado e teorizado, em debates quase teológicos, como uma disjuntiva – a meu ver, erradamente. O assunto não pode deixar de merecer alguma reflexão, também no âmbito do segundo pilar. Na verdade, o conceito de aprofundamento contém em si mesmo a ideia positiva de um processo em contínua evolução ou, se se preferir, a vontade de se situar a linha do horizonte sempre mais longe. Mas não parece que o único caminho para lá chegar tenha de passar, como sugerem alguns, pela introdução mais ou menos permanente de novas disposições no Tratado. É a convergência sistemática de vontades políticas sobre pontos fundamentais que consubstancia o aprofundamento da construção europeia e deve ser a partir desta prática que o Tratado deve ser alterado. O processo inverso, como se viu após a negociação de Maastricht, não parece ser o mais acertado.

Por outra parte, não se trata de escolher entre uma coisa e outra, mas antes de articular harmoniosamente as duas. Com efeito, não haverá aprofundamento do chamado ideal europeu se se excluírem da participação no projecto comunitário quase metade dos Estados que compõem o continente. Foi por o terem percebido com limpidez que os Estados-membros, com o apoio inequívoco de Portugal, assumiram já o compromisso do alargamento ao Leste e a Sul.

Na perspectiva da pesc, os desafios colocados por este compromisso situam-se a vários níveis. Num plano mais genérico, refira-se que os pequenos Estados mediterrânicos possuem, pela sua própria dimensão, uma experiência limitada em matéria de política externa, mas não deixarão de favorecer um relacionamento preferencial da ue com Estados terceiros daquela região. Por sua vez, os Estados da Europa Central e Oriental não dispunham, até há bem pouco tempo, de uma política externa completamente autónoma, dada a sua dependência de Moscovo (recorde-se, a propósito, a teoria brejneviana da soberania limitada) e estão agora a afinar uma política própria, trazendo para a ue o conhecimento específico de que dispõem em relação a todos os Estados que compunham a antiga urss.

Tendo em vista promover a futura integração dos Estados da Europa Central e Oriental, o Conselho Europeu de Essen aprovou uma estratégia que previu um relacionamento estruturado com estes Estados, o que, no âmbito da pesc, passa pela sua associação a declarações, diligências, posições e acções comuns da União, o que já aconteceu, por

exemplo, por ocasião da adopção da Posição Comum sobre Timor. Este gesto político é, evidentemente, algo mais do que simbólico, representando, por parte dos Quinze, uma clara vontade de se estabelecerem patamares de entendimento e hábitos de cooperação com este grupo de Estados candidatos à próxima adesão.

Mas é no plano da segurança e defesa que o alargamento suscita debate mais aceso. Os Estados da Europa Central e Oriental são já parceiros associados da ueo, que constitui assim, como referia o Secretário-Geral desta organização, Embaixador José Cutileiro, um foro privilegiado de debate para questões de segurança e defesa na Europa. Vale a pena recordar que os nove parceiros associados acompanharam e participaram na reflexão sobre a futura arquitectura de segurança e defesa europeia promovida pela ueo, no seguimento da qual foi produzido o documento «European Security: A Common Concept of the 27 ueu» aprovado em Dezembro de 1995 na reunião ministerial de Madrid.

O alargamento da ueo deve ser encarado numa perspectiva global. Existe hoje um amplo consenso quanto à necessidade de a adesão plena dos parceiros associados requerer não só a sua entrada como membros de pleno direito na União Europeia como a sua adesão à nato, atendendo à extensão de garantias de defesa que esta última implicaria. Paralelamente, não deve esquecer-se a importância que reveste o relacionamento com a Rússia para a estabilidade europeia. Daí a necessidade de se manter um diálogo permanente com Moscovo, procurando evitar que se gerem sentimentos de isolamento, hoje em dia já existentes em parte significativa da opinião pública e em alguns sectores da classe política russa.

### **Avaliação da pesc**

A pesc tem apenas cerca de três anos de rodagem: mas dela se pode dizer já que constitui um dos mais poderosos elementos de renovação do projecto de construção europeia. Pela primeira vez, os Estados-membros aceitaram o princípio de uma convergência minimamente vinculante numa área nuclear da sua soberania, como é a política externa e de segurança, propondo-se, além disso, melhor cooperar em matéria de defesa. Os resultados da experiência entretanto recolhida são positivos, não obstante variarem as expectativas e aspirações políticas de cada Estado quanto ao horizonte da pesc, o que é, em si mesmo, um elemento dinamizador. Esta diversidade de percepções tem, de resto, o mérito não despreciando de vir recordar, uma vez mais, que o chamado ideal europeu não é feito de falsas convergências globalizantes, mas sim da confluência de vontades políticas sobre pontos essenciais, o que, em política externa, parece ser a única via evolutiva plausível.

Para um Estado da dimensão de Portugal, berço de uma língua com enraizamento em vários continentes e com uma vivência histórica marcada pela abertura a outras áreas geográficas, a pesc representa uma mais-valia de que importa saber retirar o melhor proveito. Adquirimos importância acrescida aos olhos dos Estados de língua portuguesa e reavivámos a simpatia de outros a que nos unem laços de proximidade geográfica e cultural, assim como afinidades históricas. Alargámos ainda, de forma considerável, o âmbito da nossa acção externa.

A preservação do carácter eminentemente intergovernamental da pesc permitiu aos Estados fazer valer os seus interesses, numa matéria sensível como esta, em função dos méritos dos argumentos apresentados e não conforme uma lógica de poder e influência consubstanciada na ponderação do voto. O desenvolvimento e aprofundamento da pesc

deve partir desta experiência, afastando o gosto voluntarista por arquitecturas inovadoras sem correspondência com a prática política dos Estados. O segundo pilar dispõe já de instrumentos que permitem que a política dos Quinze seja de facto comum, em temas concretos, respeitando a vontade soberana dos Estados. Poder-se-á, naturalmente, ir mais longe, mas alterar equilíbrios laboriosamente conquistados, a troco de miríficas expectativas de eficácia acrescida, não parece ser o caminho mais curto para ampliar o acervo da pesc.

Esta posição não deve ser entendida como um sinal de conformismo. Em política externa, o realismo, quando temperado pela medida justa de ambição, permite obter resultados sólidos e cimentar melhor a confiança entre os Estados.

Valerá ainda a pena salientar que a avaliação da pesc é muitas vezes feita sem se tomarem em devida conta os seus limites. Estabelecem-se, frequentemente, comparações apressadas entre a política externa e de segurança da União – resultante da coordenação e concertação entre quinze Estados soberanos – e a acção externa dos Estados «de per si», que, pelo simples facto de o serem, têm uma política externa própria.

Ao apelar-se de comum a política externa e de segurança da ue geraram-se falsas expectativas resultantes, em larga medida, de um equívoco: não distinguir entre política comum, no sentido de acção conjunta, e política única. Os Estados acordaram em criar mecanismos e instrumentos para melhor coordenarem as suas políticas externas e as parcelas resultantes dessa coordenação constituem a política externa comum. Mas isso não abrange toda a política externa dos Estados-membros, já que o Tratado não anulou a autonomia de cada Estado numa área que é um dos «núcleos duros» da afirmação da soberania nacional. O adjectivo comum, quando aplicado à política externa, não é assim sinónimo de única, como na política comercial.

Daqui se depreende que a política externa da União Europeia não pode ter uma expressão equivalente à soma do peso político dos seus quinze Estados-membros. Estes têm nesta área, muitas vezes, interesses divergentes, o que dá mais valor ao acervo que já pode ser creditado a favor da pesc, decorridos quase três anos de vigência do Tratado da União Europeia.

Como afirma Jacques Golliet<sup>5</sup>, há essencialmente três ordens de razões que justificam a existência dos Estados. O Estado comunidade, que resulta da vivência mais ou menos prolongada de uma história comum; o Estado cidadela, que, na tradição das cidades medievais, protege o cidadão das ameaças externas; e o Estado protector ou, se se preferir, de bem-estar, que tem vindo a atravessar uma profunda crise, como o demonstra a tensão social experimentada em alguns dos Estados mais desenvolvidos da União, como a França ou a Alemanha. Todas estas razões persistem e não se vislumbra que possam desaparecer num futuro previsível. A União Europeia não poderá substituir-se aos Estados que a compõem, até porque não é uma entidade autónoma destes, mas sim o resultado da sua vontade soberana. Mas também não se pode excluir «in limine», numa óptica conjuntural, a determinação dos que pensam que a União só poderá responder aos desafios impostos pela mutabilidade da situação internacional se for capaz de pôr em prática uma política externa própria e autenticamente comum. Para esses, continua em construção um futuro imaginável, no qual os cidadãos do continente poderão rever na própria União Europeia as tais razões que justificam a existência dos Estados. Uma tal evolução pressupõe, no entanto, a progressiva substituição da actual praxis, que consiste na justaposição de políticas nacionais de que se procura extrair o mínimo denominador



comum. Esta transformação só poderá operar-se se forem identificados interesses comuns entre os Estados-membros, para além dos objectivos particulares de cada um deles. É nessa direcção que apontam algumas das propostas que vêm sendo discutidas na cig visando reforçar a capacidade de elaboração e formulação da pesc.

O Conselho Europeu extraordinário de Dublin (5 de Outubro de 1996), decidido em Florença pelos Chefes de Estado e de Governo e cuja oportunidade foi por alguns contestada, teve o inegável mérito de vir conferir uma renovada dinâmica ao processo de revisão de Maastricht. Ficou, assim, patente o empenho político dos Quinze em contribuir para que a Presidência apresente um esboço de revisão do Tratado em Dublin II, viabilizando a conclusão dos trabalhos da Conferência Intergovernamental no Conselho Europeu de Amsterdão em Junho de 1997.

É hoje claro que as prioridades do presente exercício não correspondem àquelas que se anteviam em 1992. Do lado português, o Primeiro-Ministro António Guterres sublinhou em Dublin a necessidade de a Conferência se centrar naqueles aspectos que mais directamente dizem respeito ao cidadão, em detrimento de discussões de ordem processual e de reflexões mais ou menos teleológicas. Naturalmente, as questões institucionais, da maior relevância na perspectiva do alargamento, não poderão deixar de constituir uma preocupação, mas a obtenção de consensos noutras áreas virá, por certo, facilitar um acordo final que permita manter os presentes equilíbrios sem prejuízo dos Estados de menor dimensão. Esta percepção pragmática afigura-se hoje como a mais acertada, por recolher as lições dos últimos anos e devolver aos cidadãos – afinal a razão de ser do projecto de construção europeia – a possibilidade de se reverem, também na sua acção externa, numa Europa mais forte, coesa e solidária.

## NOTAS

1 Tratou-se de um exercício de planeamento ambicioso, que não voltaria a repetir-se, constituindo um bom exemplo das elevadas expectativas da União, antes da entrada em vigor do Tratado, em termos de política externa e de segurança comum.

2 Lembre-se que a cooperação económica, financeira e/ou tecnológica, com vista à estabilização e consolidação das novas democracias europeias, incumbe ao pilar comunitário, o que, de resto, constitui um bom exemplo de como este é complementar em relação à pesc.

3 Para algumas vozes mais críticas, o Pacto de Estabilidade constituiu a única acção comum verdadeiramente digna desse nome. O comentário, embora injusto, traduz bem o desencanto com que boa parte dos analistas internacionais tem recebido a pesc.

4 Esta dinâmica não deixou de permanecer, como o prova a constituição de distintas forças europeias atribuíveis à ueo, as quais, embora representando um contributo significativo para o reforço operacional da organização, carecem de um comando que as unifique.

5 Senador francês e Presidente do Cercle de Refflexion et Études sur les Problèmes Internationales. Autor de um artigo sobre a crise do Estado – «L'État dans les États» – inserido numa colectânea de textos subordinada ao tema Les Nouvelles Pathologies des États dans les Relations Internationales, Paris, 1993, Dunod.