

Ao abordar, em perspectiva, o processo de revisão do Tratado da União Europeia (TUE), que durante cerca de dois anos mobilizou milhares de especialistas nos diversos Estados-membros e obrigou a largas dezenas de reuniões consagradas a uma panóplia de temas, se o compararmos com o resultado final que o Tratado de Amesterdão constituiu, poderá criar-se, no espírito de alguns, a ideia de que se tratou de um esforço algo inglório e desproporcionado, face à qualidade do produto final do exercício.

Sem querer entrar aqui num debate sobre as virtualidades do novo Tratado — assunto sobre o qual nos pronunciámos já noutros textos e em outros locais — gostaria de começar por referir que todo o trabalho de elaboração teórica feito durante o processo de revisão constituiu, a nosso ver, um significativo enriquecimento na reflexão geral sobre o processo de aprofundamento da Europa e contribuiu para garantir um acompanhamento doutrinário de uma fase da vida comunitária caracterizada, como muito raramente aconteceu na sua história, por um intrincado conjunto de incógnitas, algumas das quais envolvem mesmo a essência do próprio projecto comunitário e a sua sustentabilidade como elemento estruturante da integração político-económica do continente.

Com efeito, num momento em que a União Europeia (UE) matura o salto qualitativo dado em Maastricht e procura, simultaneamente, encontrar soluções para fazer face à inclusão de um vasto conjunto de novos Estados-membros num quadro global de rigor financeiro que tem como referente limitador o esforço para a passagem à terceira fase da União Económica e Monetária (UEM), o trabalho feito em torno da revisão do TUE acaba por ter uma importância que vai para além do que ficou consignado nos resultados de Amesterdão.

Se em Maastricht se consolidaram os avanços do Acto Único Europeu e se assentou no calendário da UEM, abrindo a transição em áreas como as da segurança interna e da acção externa da União, no caminho para Amesterdão procurou-se, essencialmente, conseguir concretizar três objectivos:

- rever o processo institucional, à luz dos futuros alargamentos e das exigências de funcionalidade, de democracia e de transparência das instituições;
- encarar as possibilidades de estender a acção comunitária a novos domínios e tentar o aprofundamento de algumas políticas sectoriais não encaradas ou menos desenvolvidas em Maastricht; e, finalmente,
- procurar reflectir sobre os limites possíveis no esforço para ultrapassar o híbrido equilíbrio intergovernamental/comunitário que o TUE manteve em algumas áreas tidas como relevantes para a própria credibilização da União perante os seus cidadãos. Tudo isto num ambiente geral tocado por algum decréscimo geral da popularidade da ideia e das soluções europeias e sob o espectro da necessidade de garantir que a eficácia dos resultados a

atingir fosse compatível com a sua aceitabilidade a nível dos. Quinze, evitando o risco de uma não ratificação do novo Tratado que poderia pôr em causa o percurso integrador e, o que seria mais dramático e factor imediato de crise, os futuros alargamentos.

Foi esta a tarefa que se levou a cabo no Grupo de Reflexão, entre Junho e Dezembro de 1995, e na Conferência Intergovernamental (CIG), que se prolongou de Março de 1996 a Junho de 1997. A circunstância de esse trabalho não ter tido, necessariamente, um reflexo total no texto consensualizado em Amesterdão não reduz, de forma alguma, a importância do exercício. Os debates realizados e os relatórios produzidos, que reflectem a pluralidade das perspectivas e a conflitualidade de interesses que a diversidade europeia justifica, constituem uma importante contribuição para o património doutrinário da União e irão servir de base de experiência a tempos negociais futuros – da mesma maneira que Maastricht foi, para todos quantos participaram nas discussões que culminaram no novo Tratado, uma referência permanente. No caso do nosso Estado, o efeito dinamizador dessa reflexão terá sido ainda mais evidente, por assumidamente ter havido a preocupação de, durante a negociação e na fase de preparação que a antecedeu, romper com aquilo que interpretamos como uma prática anterior de intervenção algo defensiva que, embora porventura ditada por razões respeitáveis de tática negociai, manifestamente terá optado por subalternizar a afirmação de uma visão portuguesa do projecto global europeu. A nosso ver, a prevalência de uma agenda marcadamente voltada para uma perspectiva nacional, que foi evidente na condução de toda a negociação de Maastricht, redundou num défice de elaboração teórica interna e não ajudou a criar uma «massa crítica» coerente a nível de diversos departamentos da Administração Pública, susceptível de nela gerar promover uma filosofia autónoma de intervenção europeia. A propensão manifesta para o imobilismo e para uma leitura redutora das mudanças necessárias a um novo tempo, que foi o sinal mais característico da reacção de muitos serviços na primeira fase do processo negociar, parece confirmar esta tese

Talvez a existência de urna vontade e de condições políticas diferentes, cumuladas, com o saldo da experiência anterior, tenha permitido que tivéssemos conseguido imprimir um novo modelo de intervenção, impulsionado ao mais alto nível governamental. Se tal *será* substancialmente eficaz e perdurável, ou não, só o tempo e o juízo de terceiros o dirá. O que, com certeza, podemos assegurar é que não faltará a quem, no futuro, tiver a tarefa de prosseguir o desenvolvimento da doutrina de intervenção portuguesa, no contexto das instituições europeias, uma completa e estruturada documentação relativa ao trabalho desenvolvido nesta CIG acompanhada de reflexões práticas e doutrinárias sobre todos os temas que estiveram em análise, à luz do que considerámos serem os interesses nacionais e da leitura que então fizemos do próprio interesse europeu.

E como contributo para fixar a memória pública possível desse exercício que este texto se pretende constituir. Nele procuraremos deixar algumas notas sobre a metodologia organizativa seguida em Portugal para preparação e acompanhamento da Conferência e sobre o evoluir dos respectivos trabalhos, tentando identificar os eixos de preocupação temática em torno dos quais se foram fixando, e frequentemente modificando, as táticas dos vários Estados-membros. É uma perspectiva assumidamente subjectiva, com certeza marcada pela excessiva interioridade da leitura dos factos por quem neles esteve totalmente envolvido e, o que talvez seja mais limitador, por uma ausência de distância temporal que permita a relativização das apreciações à luz do efeito prático daquilo que foi obtido. Julgamos, contudo, que vale a pena correr o risco.

O método

Em Outubro de 1994, quando se iniciaram, na Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC), os primeiros estudos preparatórios para a CIG que, a partir de meados de 1996, empreenderia a revisão do Tratado da União Europeia, cedo se verificou que o que restava da memória da anterior Conferência, que conduziu ao Tratado de Maastricht, era constituído por um conjunto de reflexões sectoriais e que, para suporte do esforço negociai futuro, não tínhamos ao nosso dispor, como base de partida, um corpus doutrinário consolidado e coerente, assente numa filosofia global de intervenção. Na ausência dessa leitura de conjunto, as reflexões sobre os grandes dossiers de Maastricht que teriam estado na base de posições então assumidas, apareciam como peças soltas, por vezes inapelavelmente datadas, de um *puzzle* que, por difícil de reconstituir, se optou por manter apenas como apoio esporádico às análises que se começaram a levar a cabo.

Essas análises iniciam-se através de dois textos de reflexão prospectiva (datados respectivamente de Novembro de 1994 e de Fevereiro de 1995), que tiveram apenas uma circulação interna na DGAC, os quais foram produzidos com o objectivo de trabalhar os cenários previsíveis da negociação futura e balizar os grandes objectivos que, na perspectiva dos serviços, deveriam presidir à posição portuguesa.

A considerável experiência de alguns poucos funcionários, que aliavam à memória prática da negociação anterior uma qualificação excepcional nos domínios comunitários, levou a que fosse proposta, em inícios de 1995, a criação de um grupo de trabalho, encarregado de produzir um primeiro texto que consubstanciasse os interesses que Portugal poderia projectar na futura Conferência. Do trabalho desse pequeno grupo, criado por despacho do então secretário de Estado dos Assuntos Europeus e constituído por quatro funcionários superiores (três da DGAC e um outro da estrutura nacional da Política Externa e de Segurança Comum - PESO, sairia em Março de 1995 um primeiro «documento de orientação», que procurava fixar aquilo que poderia vir a ser a base de

partida para uma posição negocial portuguesa. Sujeito a debates mais alargados, esse documento viria a ter sucessivas versões, mas nunca terá sido formalmente aprovado pelo Governo, embora manifestamente tivesse sido a fonte inspiradora de um artigo surgido no jornal *Público*, em 2 de Junho de 1995, assinado pelo então Primeiro-Ministro, precisamente na data de início de trabalhos do Grupo de Reflexão. Na ausência de um assentimento oficial sobre o teor daquele «documento de orientação», e que, por isso, nunca foi divulgado, esse artigo de jornal acabaria por servir, por muito tempo, para os serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros, como única fonte de doutrina oficial sobre a matéria.

A entrada em funcionamento do Grupo de Reflexão, em Junho de 1995, em que a titularidade portuguesa foi atribuída a André Gonçalves Pereira, instituiu um terreno de certo modo paralelo à produção doutrinária oficial sobre a futura CIG, obrigando a um método de trabalho específico, o que levou a que o «documento de orientação» passasse por um período que poderíamos designar de hibernação. A convite pessoal do representante português no Grupo de Reflexão, viria então a caber ao subscritor deste texto, naturalmente com o permanente apoio dos serviços da DGAC, a elaboração dos projectos de resposta aos questionários em que assentaram os primeiros dois meses de acção do Grupo, os quais serviam de elementos de informação, que não de orientação, para as intervenções de Gonçalves Pereira. A circunstância de se tratar de uma personalidade exterior ao quadro hierárquico da Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus, que só respondia pessoalmente perante o ministro dos Negócios Estrangeiros, conferia-lhe uma completa e total liberdade de actuação e o nosso apoio tinha, por isso, um carácter meramente supletivo, sem prejuízo de, na prática, parte substancial das posições que vieram a ser assumidas pelo representante português no Grupo de Reflexão coincidir com as linhas mestras do citado «documento de orientação».

Muito embora o surgimento do relatório intercalar do Grupo de Reflexão, em Setembro de 1995, tivesse alterado a metodologia funcional do Grupo, que passou a trabalhar em aproximações a textos de síntese sobre os vários temas, a acção de apoio da DGAC manteve-se constante. Com a mudança política ocorrida em Outubro de 1995, o estatuto de Gonçalves Pereira em nada foi alterado, sendo confirmado de imediato pelo XIII Governo constitucional como representante do novo ministro dos Negócios Estrangeiros, até ao termo dos trabalhos do Grupo.

Com a aprovação do relatório do Grupo de Reflexão pelo Conselho Europeu de Madrid, em Dezembro de 1995, ficou cumprida a primeira etapa do caminho para a Conferência. No âmbito da Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus processou-se, a partir de então, um trabalho de reavaliação da posição nacional para a futura negociação, atendendo nomeadamente aos resultados do Grupo de Reflexão e às

tendências que a discussão *nele* empreendidas indiciavam como podendo vir a marcar a próxima CIG. Mas, no plano organizativo, os trabalhos passaram a estruturar-se de forma substancialmente diferente.

Assim, e após análise da matéria em Conselho de Ministros, foram criados, por despacho do secretário de Estado dos Assuntos Europeus, núcleos de trabalho destinados a apoiá-lo na sua tarefa de representante pessoal do ministro dos Negócios Estrangeiros à futura CIG, distribuídos por cinco grandes capítulos: questões institucionais, questões jurídicas, questões de justiça e assuntos internos, questões económicas e financeiras e questões da PESC. Esses núcleos de trabalho, coordenados a nível de Director de Serviços, tinham por objectivo garantir a propositura de orientações nos vários domínios que a CIG viria a abranger e agregar, quando necessário, a colaboração de técnicos de outros Ministérios, sempre através da mediação dos representantes desses mesmos departamentos na Comissão Interministerial dos Assuntos Comunitários (CIAC) estrutura permanente de coordenação interministerial que todas as semanas reúne na Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus.

Como elemento básico de referência do trabalho dos diversos núcleos, foi então recuperado o anterior «documento de orientação», actualizado à luz de algumas novas orientações de natureza política e do resultado da reactualização técnica entretanto efectuada. Uma versão simplificada desse documento, com vista a divulgação pública, viria a ser aprovado pelo Governo em Março de 1996 e, sob o título «Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia», passou a constituir o texto político orientador da posição portuguesa na CIG. Recorde-se que o nosso Estado foi dos poucos Estados-membros que, no período imediatamente anterior à CIG, se decidiu pela produção de um texto político que era, simultaneamente, um compromisso público e um mandato negociai. E não podemos deixar de sublinhar que tal documento resiste hoje muito bem à confrontação com a realidade do resultado final do Tratado de Amesterdão.

O método de trabalho implantado a nível dos serviços da Administração Pública, definido em Março de 1996, manteve-se praticamente inalterado até ao termo da Conferência Intergovernamental e a estrutura da equipa de apoio ao representante português, que desde o início contou com o suporte da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia, revelou-se perfeitamente adequada aos objectivos em vista. Pela avaliação *a posteriori*, chega-se hoje à conclusão que eram inadequadas e desnecessárias outras formulas mais pesadas, ou *ad hoc*, para a estrutura de apoio à negociação, que chegaram a ser sugeridas no início desta. Tendo a consciência de que o esforço desenvolvido durante toda a Conferência por alguns funcionários da DGAC roçou os limites do exigível, constatou-se, contudo, que o assentar da negociação nos serviços correntes foi a fórmula mais eficaz.

Ao longo da CIG, o Conselho de Ministros foi informado numa base mensal sobre o decurso dos trabalhos, os quais foram igualmente objecto de tratamento técnico a nível da CIAC. Para a superação de alguns impasses decisórios de cariz mais político, o Conselho de Ministros mandou o secretário de Estado dos Assuntos Europeus, sob a orientação do ministro dos Negócios Estrangeiros, para contactos pontuais *directos* com um ou vários membros do Governo responsáveis por sectores específicos, método de trabalho que veio a revelar-se da maior utilidade e permitiu ultrapassar algumas dificuldades e responder, com prontidão, às mutações surgidas na própria negociação.

O Primeiro-Ministro e o ministro dos Negócios Estrangeiros, este último algumas vezes em sede de Comissão de Assuntos Europeus, informaram a Assembleia da República nos momentos mais importantes da Conferência, tendo sido instituído e rigorosamente cumprido um calendário de presenças regulares do secretário de Estado dos Assuntos Europeus naquela Comissão, para informação e debate das posições que Portugal ia assumindo na negociação, que completava o envio sistemático a este órgão de soberania de toda a documentação distribuída durante a CIG. Tiveram igualmente lugar audições deste último membro do Governo na Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias e na Comissão de Negócios Estrangeiros, sobre temas específicos da Conferência. A satisfação das forças políticas representadas na Assembleia da República pela eficácia do mecanismo de informação e consulta instituído pelo Governo ficou expressa em várias ocasiões.

Também aos deputados portugueses ao Parlamento Europeu (PE) foi fornecido, em particular numa fase inicial da Conferência em que o seu acesso à informação sobre a CIG era mais limitado, um conjunto de documentação técnica susceptível de garantir a sua habilitação sobre os trabalhos em curso. Mas, numa avaliação geral que é ao mesmo tempo uma autocrítica, e não obstante a realização de duas reuniões durante a CIG, considera-se não ter sido satisfatório o modo como se processou a articulação entre o Governo e os parlamentares europeus neste domínio. Refira-se que constituiu permanente preocupação do Governo tomar em devida consideração todo um conjunto de observações e sugestões para a orientação negociada de Portugal na CIG, proveniente de pessoas individuais, de grupos de interesses ou de Organizações Não-Governamentais (ONG), por se entender que uma prática de gestão política democrática tem o dever de ter em atenção a sensibilidade dos diversos sectores da sociedade e de avaliar as contribuições úteis que eles possam aportar à decisão governativa. Nenhuma carta ou sugestão ficou sem resposta.

Finalmente, e na medida das disponibilidades práticas, foi dada regular informação pública sobre o decurso dos trabalhos da Conferência, nos meios de comunicação social e em dezenas de intervenções de divulgação, estas últimas dedicadas a meios universitários, a cursos de formação de jornalistas, a associações empresariais e sindicais, a ONG'S

e a estruturas representativas de sectores sociais diversos.

Deixámos, assim, expressas as linhas gerais do trabalho interno estabelecido e cumprido, antes e durante a Conferência Intergovernamental. A sua referência teve como único intuito fazer um registo de um método negocial – outros seriam possíveis, como é óbvio que, em nosso entender, correspondeu no essencial aos objectivos prosseguidos.

Julgamos chegado o momento de passar a falar do processo negocial em si.

Embora esteja longe dos nossos propósitos sintetizar, em escassas páginas, uma negociação que envolveu quinze Estados, a Comissão Europeia e representantes do PE (estes últimos ligados à CIG num modelo algo *sui generis*) e que lidou, não apenas com todos os dossiers de Maastricht (com excepção da UEM), mas igualmente com novos temas que a oportunidade ia fazendo cair na mesa da Conferência, cremos importante tentar fazer perceber os principais movimentos que se estabeleceram em torno da Conferência e o modo como nos posicionámos perante eles.

Torna-se, porém, difícil descrever um jogo sem referir os intervenientes no mesmo. Assim, e assumindo todo o risco de simplificação que isso implica, vale talvez a pena começar por tentar tipificar e caracterizar em traços gerais a posição dos vários Estados e instituições nesta negociação.

Os parceiros

Pela singularidade da sua atitude durante a maior parte da Conferência, convirá começar por referir que o Reino Unido – na fase conservadora do respectivo Governo partiu manifestamente para a CIG, não apenas com uma posição defensiva e imobilista perante o adquirido em Maastricht, mas igualmente com o objectivo de tentar aproveitar a negociação para conseguir todos os recuos integradores que fosse possível assegurar. A relutância em conceder poderes acrescidos à Comissão e ao PE, uma total indisponibilidade para avançar nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI) bem como a considerar quaisquer novas competências comunitárias, uma leitura extremada da subsidiariedade, com vista a limitar toda a extensão comunitária de poderes e de encargos, e uma perspectiva ultraliberal em matérias sociais podem considerar-se os paradigmas caracterizadores da posição britânica. A subida ao poder do novo Governo trabalhista viria, nas últimas semanas da Conferência, a consagrar o abandono por Londres da exclusão obtida em Maastricht para o Acordo Social, a flexibilizar a introdução da maioria qualificada em níveis de implementação da PESC (com uma salvaguarda de interesse vital) e a aceitar a inclusão no Tratado de uma versão minimalista do capítulo sobre o Emprego, bem como ligeiras extensões da maioria qualificada em áreas que eram flagrantemente de interesse para o Reino Unido. Registe-se, contudo, que, no capítulo institucional, o

Reino Unido se manteve sempre numa posição algo expectante e não pressionante perante os Estados de pequena ou média dimensão, parecendo disponível para aceitar o *statu quo* em matérias coma a ponderação de votos, embora em determinada fase recuasse visivelmente face à disponibilidade demonstrada em Maastricht para promover a equidade entre os Estados-membros na designação dos comissários. O Reino Unido entrou nesta Conferência como um parceiro auto-excluído do debate e, com ligeiros e inteligentes retoques de posição na parte derradeira dos trabalhos, terá conseguido um resultado amplamente satisfatório para os seus interesses — se bem que tenhamos que considerar que muitos deles continuam ainda a situar-se numa perspectiva meramente defensiva face ao processo integrador: No extremo oposto à posição britânica poderemos colocar a Bélgica. Desde o primeiro momento abertamente apologista de uma evolução, federal que estava longe da agenda desta Conferência, a Bélgica tentou, a todo o tempo, forçar todas as vias que pudessem garantir avanços no sentido que desejava: extensão quase sem limites da maioria qualificada e da co-decisão com o PE, defesa de uma comunitarização profunda na PESC e na JAI e ampla extensão de poderes da Comissão Europeia (nomeadamente na política económica externa). A filosofia integradora de Bruxelas só teve como fronteira algumas reticências quanto a um alargamento das competências comunitárias que pudesse desencadear a necessidade de novos recursos financeiros e, no plano institucional, depois *de ter* seguido durante muito tempo uma lógica de auto-sacrifício em matéria *de* poderes no Conselho, na busca coerente da eficácia funcional à luz do interesse europeu, acabaria por vir a partilhar em absoluto a síndrome dos pequenos/médios Estados, quando se viu confrontada com uma proposta da presidência holandesa para uma nova ponderação de votos no Conselho que, nomeadamente, reduzia o seu poder relativo face... à Holanda. A posição holandesa é, aliás, das mais difíceis de caracterizar em traços gerais, por assentar numa lógica não totalmente tipificável e por, de forma clara, ter sofrido algumas, por vezes subtis, alterações durante o curso das negociações. A circunstância de lhe caber a presidência durante o último semestre da CIG viria ainda a permitir-lhe urna gestão hábil da sua estratégia final de negociação. Foi desde o início patente que os Países Baixos faziam desta CIG, não um exercício de cumprimento de um programa doutrinal, mas uma racional e pragmática intervenção que, sem deixar de traduzir uma firme leitura integradora da Europa, comportava *uma* agenda específica, mas não radical, marcada por uma apreciável coerência de objectivos próprios. Vimos assim os Países Baixos defenderem com selectividade as dimensões de cidadania e de direitos, mas sempre numa perspectiva caracteristicamente liberal, nomeadamente em matéria de emprego e direitos sociais. O seu empenhamento na extensão da maioria qualificada e nos poderes do *PE* era consistente com uma lógica de interesses próprios que está protegida pela sua centralidade no processo europeu, o que justificou igualmente a sua

insistência na extensão de competências do Comité 113.º às áreas dos serviços e da propriedade intelectual. Porém, depois de um tempo negociado em que pareciam abertamente dispostos a acelerar a comunitarização da JAI e da PESC, os Países Baixos terão recuado um *tanto* e procuraram fixar durante a sua presidência fórmulas mais moderadas e consensuais. Registe-se que Haia nunca se mostrou muito activa no apoio à aproximação profunda entre a UE e a União da Europa Ocidental (UEO) e que, sem se afastar do grupo promotor das «cooperações reforçadas», não foi excessivamente fundamentalista nesta matéria. Fica a sensação que a intervenção holandesa neste processo, se bem que marcada por uma óbvia perspectiva integradora de matriz liberal, terá procurado e conseguido consubstanciar alguns equilíbrios políticos internos que condicionavam a acção do seu Governo.

Para fechar a análise dos Estados do Benelux, resta o Luxemburgo. Como Estado com uma tradição de empenhamento europeu muito pronunciada, acompanhou frequentemente a Bélgica em parte das suas posições favoráveis a uma evolução federal, muito embora aparecesse, quase sempre, mais moderado nas formulações que defendia. Essa posição parecia derivar de uma constante preocupação pela preservação do seu actual estatuto nos domínios de representação institucional (Conselho, Comissão e PE), perfeitamente natural num Estado de pequena dimensão, que só pode ser prejudicado por qualquer deriva no sentido do reforço do factor demográfico no equilíbrio intracomunitário de poderes. Como ponto importante na agenda específica luxemburguesa, ficou patente a sua oposição à utilização da maioria qualificada em questões de fiscalidade. O Luxemburgo confirmou nesta CIG ser um Estado com uma filosofia de intervenção que alia uma vincada opção europeia a um grande sentido pragmático, pelo que os resultados da Conferência parece terem ido no sentido dos seus interesses essenciais.

A visão federal teve ainda, nesta Conferência, a tradicional defesa por parte da Itália, com uma preocupação evidente de visibilidade em todos os domínios que pudessem propiciar o seu interesse pelo aprofundamento da integração. O seu padrão de intervenção seguiu, em muitos pontos, o da Bélgica e revelou que, para os interesses italianos, a comunitarização, nomeadamente nas áreas da JAI e da PESC, constituem prioridades inquestionáveis. Tal como sucedera em Maastricht, a Itália procurou introduzir, embora sem sucesso, a questão da hierarquia das normas comunitárias e da codificação dos Tratados, sendo um dos Estados que, desde o início, mais defendeu a concessão da Personalidade Jurídica à União - ideia que não viria a ter acolhimento por oposição minoritária, liderada pelo Reino Unido. Como Portugal, a Itália defendeu a possibilidade de o Tratado revisto incluir uma Carta de Cidadania; bem como uma explicitação dos Direitos Económicos e Sociais em termos muito mais avançados do que os que acabaram por ser aprovados. No plano institucional, a Itália esteve sempre ao lado das visões mais radicais em termos da *criação* das «cooperações reforçadas» e

revelou-se muito interessada na revisão dos equilíbrios actuais de voto no Conselho. A atitude italiana nos principais dossiers em análise nesta Conferência revelou uma determinação em orientar-se sempre pelas linhas de política comunitária, e concomitantes lógicas institucionais, mais próximas das dos Estados centrais europeus de maior dimensão e peso económico, opção a que não serão totalmente estranhas importantes considerações de conjuntura, no quadro dos calendários da integração económico-monetária em curso.

Este último factor pode igualmente ter determinado muito do comportamento da Espanha, cuja política de intervenção na Conferência em termos institucionais foi relativamente ambivalente. Desde o início determinada na questão do reforço da sua representação no Conselho (obteria uma declaração sobre a matéria nos últimos minutos da Conferência) e da preservação do seu actual estatuto na Comissão, a Espanha mostrou-se sempre muito mais prudente na questão da extensão dos poderes da Comissão, da maioria qualificada e da co-decisão, vindo a demonstrar apenas uma simpatia reticente pelos modelos de «cooperação reforçada», que inicialmente rejeitara liminarmente. Totalmente identificada com a posição portuguesa no *dossier* das Regiões ultra periféricas e das preocupações que manifestámos quanto a uma leitura negativa da Subsidiariedade, Madrid viria, para surpresa de alguns, a não avançar no reforço das áreas da Cidadania que liderara em Maastricht e, com a Alemanha, assumiria até ao final a liderança do grupo que maior oposição colocou à criação do título sobre o Emprego. Nas questões JAI, colocou acento tónico, por razões de todos conhecidas, no problema do direito de asilo político para cidadãos comunitários, fazendo, no quadro PESC, evoluir claramente a sua posição nas questões de defesa e segurança na fase derradeira da CIG, em conjugação com os Estados centrais da União, domínio que era de sensível actualidade para o Estado ao tempo do encerramento da Conferência. Em termos gerais, pode dizer-se que a Espanha procurou utilizar a CIG para reforçar a sua tradicional reivindicação de um estatuto institucional de maior peso, ao mesmo tempo que tentou projectar um empenhamento integracionista, num quadro de identidade crescente com Estados como a França e a Alemanha, embora com a preocupação de se articular sectorialmente com os Estados do Sul com quem partilha interesses evidentes. A permanência de certas questões específicas à realidade espanhola no contexto comunitário (asilo político, Gibraltar) e de algumas condicionantes em termos de desenvolvimento e padrões socioeconómicos (fundos estruturais, desemprego) tornou visivelmente esta dualidade posicional de difícil gestão, embora se possa concluir que do saldo global desta CIG a Espanha retira alguns resultados positivos.

Posição mais discreta nesta Conferência foi a assumida pela Grécia que, à parte *ter* manifestado interesse em dar alguma visibilidade à situação específica das suas regiões insulares, bem como ao conceito de solidariedade política no quadro da PESC, não revelou nenhuma agenda

positiva particular. Manteve, no entanto, a sua tradicional posição de defesa maximalista da extensão de poderes do PE, aspecto singular, ainda que com justificação nacional própria, numa atitude no plano institucional em que se identificou em grande parte com o essencial das preocupações portuguesas. Também nas questões do aprofundamento de políticas, a Grécia seguiu uma linha similar à nossa (favorecendo, em particular, a comunitarização do Turismo), embora com empenhamento menor na questão do título sobre o Emprego e nas dimensões sociais do Tratado. No capítulo dos Direitos fundamentais a sua atitude esteve, contudo, na vanguarda da discussão.

Com uma atitude marcada sempre por uma grande prudência, mas igualmente por uma postura de coerência global, a Irlanda geriu muito bem a sua imagem nesta Conferência, tanto mais que lhe competiu uma das presidências e tinha, à partida, limitações claras em *dossiers* como a JAI (apenas por virtude da sua dependência geográfica face ao Reino Unido) ou as dimensões de defesa e segurança da PESC (não é membro da NATO e da UEO). Demonstrando estar a levar a cabo uma significativa maturação interna do processo europeu, fruto claro da aproximação crescente de interesses com os Estados do centro da Europa que o seu desenvolvimento *recente* facilita, Dublin soube colocar-se com grande abertura *nos dossiers* institucionais operativos (extensão da maioria qualificada e da co-decisão), revelando contudo uma total sintonia com os Estados de pequena e média dimensão no tocante às matérias de representação institucional (Conselho e Comissão). Nas áreas JAI e PESC foi tão longe quanto as já referidas limitações lhe permitiam avançar, tendo tido uma atitude de grande abertura nos domínios sociais (produziu uma iniciativa sobre exclusão social que apoiámos). A sensação com que se ficou desta presença irlandesa é a de que o Estado está claramente a «mudar de divisão» e que a sua identificação mais completa com o tipo de posições típicas do Benelux é apenas uma questão de tempo.

Essa é, aliás, a ideia que ressalta também da atitude de um Estado como a Finlândia, aparentemente interessado, tal como a Irlanda, em aproveitar uma linha de identificação com o núcleo central da União como forma de fugir às limitações da sua situação geográfica periférica. Com excepção das questões de representação institucional e de uma reticência óbvia em matéria de defesa e segurança, a Finlândia viria a demonstrar uma vocação federalizante algo inesperada, colocando-se praticamente na vanguarda da maioria dos *dossiers* que apontavam para a comunitarização, bem como nas versões mais radicais das «cooperações reforçadas». Desenvolveu, além disso, uma já esperada acção de liderança nas questões da Transparência e do acesso à informação, tal como nas áreas do Ambiente e da Protecção dos Consumidores. A consabida reacção nórdica à ideia da Cidadania da União travou a possibilidade de poder contar plenamente com a Finlândia na dimensão *de* Direitos. Trata-se, contudo, de um Estado onde a vocação europeia

está plenamente assumida e cuja entrada na UEM deverá acabar por consagrar plenamente essa tendência.

Este último ponto é um dos que separa a Finlândia da Suécia, onde a impopularidade da ideia europeia introduz elementos que parece Marcarem muito a sua posição negociada externa. A captação da sua própria opinião pública obrigou o Governo de Estocolmo a reforçar, de forma clara, todo o seu empenhamento nos *dossiers* de maior visibilidade popular interna, de que se destaca a questão do Emprego (onde foi autor da proposta mais radical), as dimensões sociais, o Ambiente e a Transparência. Evoluindo na área JAI de alguma reticência inicial para uma postura mais comunitarizante na fase final da Conferência, viria ainda a revelar uma abertura sensível na PESC, situando-se, porém, ao lado da Finlândia, numa atitude de resistência às tentativas integracionistas em torno da UEO. No plano institucional, a atitude sueca foi de evidente prudência no binómio Comissão/Conselho, favorecendo contudo uma linha de extensão da maioria qualificada em áreas em que os seus interesses estão protegidos no contexto do Conselho. As limitações de aceitação interna da ideia europeia pareceram condicionar, de forma clara, a afirmação pela Suécia de um salto qualitativo em matéria de integração nesta Conferência.

Posição ainda mais difícil, entre os Estados nórdicos, é a da Dinamarca, que vive flagrantemente sob o trauma da difícil experiência da ratificação de Maastricht, pelo que a atitude de Copenhaga à mesa da Conferência tem de ser entendida a essa luz. Tal como os seus restantes parceiros nórdicos, a Dinamarca sublinhou a importância no aprofundamento das questões de maior aceitação junto da sua opinião pública - o Ambiente, a Transparência, a Igualdade entre homens e mulheres e a luta contra a Fraude. No campo institucional a sua posição foi algo reticente, tendo no início da Conferência insistido na questão das Presidências colectivas (tema que não teve seguimento) e mostrando escasso entusiasmo quanto às «cooperações reforçadas». Na *área da* JAI, dificuldades de aceitação interna obrigaram a Dinamarca a obter um regime de *opt out* na fase final da Conferência, tendo igualmente revelado alguma resistência aos modelos de integração progressiva na *área* da PESC, com particular rejeição das propostas na área da segurança e defesa. De qualquer forma, tendo em atenção a peculiaridade das suas preocupações, pode considerar-se que a Dinamarca saiu desta Conferência com os seus principais Interesses protegidos e, o que é essencial, com um Tratado que parece menos difícil de ratificar que o de Maastricht.

Uma mescla interessante de posições caracteriza a atitude da Áustria, que partilha muitas das preocupações nórdicas (Ambiente, Igualdade e não-discriminação), com as de alguns Estados do sul (Cidadania, Direitos fundamentais) e com as do seu principal vizinho, a Alemanha (leitura negativa da Subsidiariedade e extensão maximalista de poderes do Comité das Regiões). Um *dossier* que motivou, em especial, Viena foi o do Emprego onde, com a Suécia (e contra a Alemanha) defendeu as posições

mais radicais. No plano institucional, e pelas mesmas razões dos nórdicos e do Benelux, a defesa da extensão da maioria qualificada e da co-decisão esteve sempre na sua agenda, mostrando-se, contudo, com uma posição restritiva nas tentativas de menorização de representação institucional. Para a Áustria, o resultado de Amesterdão pode considerar-se positivo.

Nesta análise por Estado, resta caracterizar a posição dos dois Estados que tradicionalmente marcam grande parte do ritmo da construção europeia: a França e a Alemanha. Se durante grande parte da Conferência a articulação entre os dois Estados parecia perfeita, foi notório nos derradeiros oito meses que a vontade evidente de encontrar posições comuns se confrontava com crescentes dificuldades de gerar consensos em *dossiers* sectoriais, embora tivesse sido patente que Bona terá feito um esforço maior para garantir a proximidade de posições. A circunstância da situação política interna alemã ter evoluído de maneira que se reflectiu de forma clara na projecção externa da vontade de Bona e da França ter, na fase final da CIG e por razões políticas internas, sublinhado algumas posições muito específicas que não eram passíveis de acompanhamento por parte da Alemanha terá, a nosso ver, marcado muito do ambiente final de Amesterdão e, em especial, terá criado um clima não propício à confirmação da estratégia de pressão institucional — com efeitos na Comissão e na ponderação de votos no Conselho - que parecia inevitável desde os primeiros dias do Grupo de Reflexão.

Com efeito, em especial para a França, esta Conferência representava claramente uma oportunidade para consagrar um reforço do seu poder dentro do Conselho, elemento durante muito tempo considerado essencial para a aceitação da extensão da maioria qualificada e do aumento do leque da co-decisão com um PE cujas competências Paris se mostrou sempre reticente em alargar. Por outro lado, a França defendia um modelo reduzido da Comissão (10 a 12 comissários) e, com a Alemanha, lançou para a mesa desde muito cedo, embora sem formatação clara, a ideia das «cooperações reforçadas». Aspecto importante da agenda francesa era o papel dos Parlamentos Nacionais no plano comunitário, dado que o Governo de Paris estava preso a uma resolução muito específica da sua Assembleia Nacional, que ia no sentido da instituição de um órgão de representação parlamentar dedicado a avaliações no domínio da Subsidiariedade e de questões JAI (num modelo muito mais ambicioso do que o proposto pela Conferência dos Parlamentos - COSAC). Neste último domínio, porém, o entusiasmo de Paris era bastante limitado em termos de evolução comunitarizante, mantendo até tarde sérias reticências face à ideia de integração de *Schengen*. Já na PESC, se bem que menos interessada que a Alemanha na utilização da maioria qualificada, a França avançou desde sempre com uma figura de Alto Representante que, no entanto, pretendeu (sem sucesso) autonomizar das presidências e fazer responder directamente perante o Conselho Europeu — instância que Paris tradicionalmente favorece em termos de decisão. Com a chegada ao poder do novo

Governo socialista, nos últimos dias da CIG, a França acabou por reforçar aqueles que, como nós, defendiam a inclusão de um título específico sobre o Emprego no Tratado, reforçando assim a dimensão social do resultado de Amesterdão.

No que toca à Alemanha, a sua agenda foi evoluindo, como dissemos, desde o início da Conferência. Como aspectos determinantes da sua posição, poderemos identificar a sua insistência da comunitarização da PESC (embora durante muito tempo contrários à figura de representação externa, que acabariam por aceitar por insistência de Paris), à evolução de uma aproximação UE-UEO em matéria de defesa (com algumas diferenças face à posição francesa), a uma leitura negativa da Subsidiariedade (acompanhados pela Áustria), ao reforço radical do Comité das Regiões (também coma Áustria), ao alargamento substancial de poderes do PE e, em especial; à defesa acérrima das «cooperações reforçadas». Depois de ter defendido durante largos meses uma extensão quase generalizada da maioria qualificada, a Alemanha viria, na fase derradeira da CIG, e para surpresa de quase todos, a querer preservar a unanimidade em determinadas áreas específicas, por razões que se prendem com os poderes regionais internos. Refira-se que a Alemanha foi, em especial acompanhada pelo Reino Unido, o Estado mais renitente em aceitar o capítulo sobre o Emprego. Finalmente, importa dizer que a Alemanha foi o maior promotor das inúmeras Declarações que o Tratado de Amesterdão comporta.

São estas, em linhas gerais, as posições básicas que se apresentaram na Conferência. Não referimos em detalhe as opções apresentadas pela Comissão Europeia e pelos representantes do PE, dada a circunstância de muitas das suas preocupações geralmente de carácter integracionista e de defesa das prerrogativas das respectivas instituições - terem encontrado acolhimento nas agendas de muitos Estados-membros. Definidas, com o grau de caricatura e de subjectividade já confessado, as posições dos parceiros nesta negociação, tentaremos de seguida dar uma ideia cronológica sobre o modo como ela se processou, dedicando neste caso uma particular atenção ao papel desempenhado por Portugal neste contexto.

O jogo

O processo negociai da CIG iniciou-se em Março de 1996, no Conselho Europeu de Turim, sob uma presidência italiana que procurou aproveitar os escassos meses da sua gestão do processo para forçar algumas linhas de trabalho relativamente ambiciosas. A metodologia italiana, assente na discussão de temas gerais apoiada em documentos de orientação, com apresentação de alternativas-tipo, contribuiu, na perspectiva de muitos, para transformar esta fase do trabalho numa espécie de segundo Grupo de Reflexão, confirmando apenas as posições anteriormente expressas por cada Estado. Essa orientação confrontou-se, em larga escala, com uma atitude reticente por parte de muitos Estados-membros em

comprometerem-se demasiado cedo com posições concretas, cientes de que isolar e concluir sectorialmente determinados *dossiers* tornava difícil garantir a respectiva margem de manobra nacional no equilíbrio final. Assim, a presidência italiana teve que aceitar que as respectivas propostas de novos articulados para alguns escassos domínios do futuro Tratado, que surgiriam apenas na fase terminal da sua gestão, fossem simplesmente registados nas Conclusões do Conselho Europeu de Florença, em Junho, o qual tomou nota de um relatório da presidência sobre o decurso dos trabalhos, sem, no entanto, o endossar formalmente.

O comportamento negocial português durante estes primeiros meses de negociação foi, a exemplo de muitos outros Estados-membros, de alguma prudência e de reafirmação de princípios essenciais que deveriam estar presentes no processo de reforma dos Tratados. Convirá lembrar que, à época, as questões institucionais estavam praticamente afastadas da mesa de negociação e que temas mais específicos, como o regime especial para as regiões ultraperiféricas, continuavam a não ter espaço para inscrição na agenda negociai. Assim, procurámos sublinhar, em conjugação com a presidência, o interesse em dar mais evidência ao domínio da Cidadania europeia e da necessidade de o novo Tratado incorporar um tratamento mais substancial do capítulo dos Direitos (Direitos fundamentais, Direitos económicos e sociais, Protecção das Minorias, Igualdade entre homens e mulheres, Não-Discriminação), defendendo a adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Retomámos, neste domínio, a proposta feita por Gonçalves Pereira, durante o Grupo de Reflexão, no sentido da imposição de critérios de comportamento mínimo dos Estados-membros em matéria de Direitos democráticos e observância das regras do Estado de Direito, que a Conferência viria a acolher. Fomos, entretanto, acompanhando as propostas nórdicas em matéria de Transparência e abertura da União a um maior escrutínio exterior. Na linha de uma preocupação que marcou toda a nossa postura na CIG, manifestámos também o nosso empenho na criação de um capítulo ou título no novo Tratado dedicado ao Emprego, continuando a revelar abertura à possibilidade de dar competências acrescidas à União em matéria de Protecção Civil, de Energia e de Turismo. No que respeita às questões JAI, e para além da adesão à simplificação de procedimentos e instrumentos e à inclusão de Schengen no TUE, a nossa atitude negociai esteve nesta fase limitada pelo debate que se processava a nível técnico no nosso Estado sobre a definição do grau de comunitarização desejável de certos domínios. Na PESC, e porque não prevaleciam então quaisquer discussões em termos do processo decisória, a posição nacional acompanhava a linha dominante entre os Estados-membros (nomeadamente no tocante ao nível do «Sr. PESC» e à criação da célula de análise), procurando apenas garantir a preeminência do Conselho na gestão da diplomacia

comunitária e evitar uma deriva excessiva para o Conselho Europeu do centro nevrálgico dessa acção.

Com o termo da presidência italiana, a sensação de que a Conferência não estava a ter um ritmo eficaz para os objectivos que lhe haviam sido definidos começou a passar para a opinião pública e a funcionar como instrumento de pressão para consagrar algumas soluções, sob a justificação da necessidade de uma maior «ambição» expressão que no jargão comunitária funciona frequentemente como simples sinónimo de maior comunitarização e de soluções institucionais simplificadas, frequentemente consagrando o desequilíbrio entre Estados de diferente dimensão, já nas derradeiras horas da negociação. Ligada a esta questão estava a da concessão de Personalidade Jurídica à União, domínio em que o nosso Estado assumia uma posição de aceitação pragmática de uma leitura limitada de poderes.

Com o Conselho Europeu de Dublin a conferir uma generalizada avaliação positiva ao texto apresentado pela presidência irlandesa, entra-se em 1997 com a consciência de que os últimos seis meses da Conferência iriam representar o momento de inevitável confronto de perspectivas, nomeadamente nos capítulos mais polémicos. A nova presidência holandesa decidiu, e bem, lançar desde o início para a mesa as questões institucionais, naquilo que por alguns foi considerado como um teste à possibilidade - que, na altura, chegou a ser posta em dúvida da Conferência terminar dentro do período previsto. Este método negocial tinha a vantagem, a nosso ver, de «dramatizar» o debate e de assegurar uma visibilidade pública às divergências existentes no seio da Conferência. Permitiu, desta forma, garantir que os Estados com preocupações similares em termos de representação institucional pudessem encontrar uma plataforma comum de abordagem desses problemas.

O tema das instituições, que as anteriores presidências haviam «congelado por o entenderem inconveniente para o fluir sereno do debate, saltou assim para a negociação e foi interessante ver alguns Estados, que desde o início da CIG haviam tido a preocupação de mostrar um europeísmo à *l'outrance* em vários domínios, juntar-se à comezinha, mas para nós sempre essencial, preocupação pela representação na Comissão ou por uma ponderação razoável do seu poder no Conselho. Essa aliança, que chegou a ter foros de alguma formalização, foi essencial para cedo deixar claro aos Estados de maior dimensão que não seria possível apostarem numa estratégia de adiamento constante do debate institucional e que não poderiam contar com uma espécie de «noite de facas longas» em Amesterdão, onde, contra a pressão do cronómetro, fosse tentado desequilibrar o padrão actual de representação institucional.

Para Portugal, a situação nesta matéria era, desde o início, de grande clareza e deixámo-lo bem expresso, de modo frontal, em diversas ocasiões: não admitíamos sair da CIG sem o direito de indicar um

Comissário, embora estivéssemos abertos a considerar uma ligeira rectificação da escala de ponderação de votos, funcionando essa nossa abertura na razão directa da disponibilidade que fosse possível obter por parte dos Estados com dois Comissários para prescindirem de um deles. No tocante à utilização da maioria qualificada no Conselho, mantínhamos a nossa tradicional posição de preservar a unanimidade para algumas decisões de natureza institucional ou fortemente estruturante, mantendo flexibilidade para aceitar a sua aplicação em outras áreas, numa perspectiva caso a caso - perspectiva essa que acabaria por prevalecer. No tocante à co-decisão com o Parlamento Europeu, a atitude portuguesa tinha uma lógica incontestável: aceitávamos que ela se aplicasse em todas as matérias de natureza legislativa em que o Conselho decidisse por maioria qualificada. Ainda no campo institucional, favorecíamos uma extensão razoável de poderes do Comitê das Regiões e um considerável poder acrescido de intervenção por parte do Tribunal de Justiça, para além de uma reforma moderada do papel do Tribunal de Contas. Uma área em que nos mantínhamos com grande abertura era a do papel dos Parlamentos nacionais na vida comunitária, questão em que naturalmente seguimos de forma estrita os consensos gerados dentro da nossa própria Assembleia da República.

Nas restantes áreas em discussão, prosseguíamos coerentemente a linha negociada anterior, nomeadamente no tocante às dimensões éticas, às questões sociais (incluindo o Emprego e a luta contra a Exclusão Social). Mas seria durante a presidência holandesa que a nossa posição em matérias JAI evoluiu de forma mais clara, por decisão política ao nível mais elevado, implementada pelos titulares das pastas da Administração Interna e da Justiça. A equipa negociadora portuguesa foi habilitada com um mandato claro que permitiu compatibilizar uma perspectiva integradora extremamente avançada com a preservação de interesses nacionais básicos. O nosso assentimento a determinadas soluções neste domínio ficou, assim, ligado à afirmação pela Conferência de três declarações interpretativas que reputávamos essenciais. A circunstância de Portugal ter a presidência do Acordo de Schengen no último semestre da negociação permitiu-nos reforçar a expressão do nosso interesse na integração do Acordo na UE, tendo-nos cabido a definição do respectivo acervo legislativo a inserir no Tratado.

No capítulo da PESC, e sem prejuízo do decurso da negociação apontar para soluções perfeitamente conformes à nossa leitura do interesse comunitário, foi necessária garantir que o respectivo processo de decisão teria sempre, como salvaguarda última, um elemento de interesse nacional com possibilidade de ser invocado - fórmula que o ministro dos Negócios Estrangeiros português deixou bem claro considerar essencial para a aprovação do Tratado pelo nosso Estado. Em matéria de segurança e defesa, Portugal reiterou sempre o interesse com que via a possibilidade de o Tratado revisto consagrar uma aproximação formal mais concreta entre a UE e a UEO, perspectiva que, embora maioritária, acabaria por não ter

aceitação final em virtude da conjugação bloqueadora de algum atlanticismo radical com tradições neutralistas, ambas decorrentes da sobrevivência de síndromas da «Guerra Fria».

Avançada ainda na presidência irlandesa, a proposta portuguesa para o reforço do estatuto das Regiões ultraperiféricas, que viria, a articular-se com textos análogos da França e da Espanha, acabou por converter-se num eixo central da agenda nacional nesta Conferência. Durante a presidência holandesa deixámos muito claro que não tínhamos condições para aceitar o equilíbrio geral da revisão do TUE se não conseguíssemos dar passos substanciais nesta matéria. Esta mensagem passou e isso acabou por *ser* essencial para o êxito da nossa estratégia, embora a solução final só tenha sido possível já no próprio Conselho Europeu de Amesterdão.

Refira-se ainda que Portugal teve iniciativas autónomas no tocante à protecção das Instituições Religiosas e da especificidade das Estruturas Desportivas, as quais acabaram por se projectar de forma decisiva nos textos que a CIG aprovou nestes domínios. Ainda no tocante às políticas, saliente-se que nos associámos a novas propostas entretanto surgidas nas áreas do Ambiente e da Saúde, para além da preservação do Serviço Público de Radiodifusão, mantendo-nos, naturalmente, na linha de continuidade em relação aos restantes domínios que tínhamos vindo a privilegiar na nossa posição negocial desde o início da Conferência.

Como é uso neste tipo de Conferências, o Conselho Europeu final revelou-se decisivo para o encerramento de alguns dossiers nucleares. Assim, a «não-decisão» sobre o binómio Comissão-ponderação de votos, a fixação do modelo aberto nas «cooperações reforçadas», a consagração do critério do «interesse vital» na PESC, bem como os modelos de «geometria variável» na JAI acabaram por resultar de uma laboriosa negociação final a nível de Primeiro-Ministros. Do mesmo modo, a fórmula conseguida para o título sobre o Emprego (com uma declaração interpretativa que negociámos nas últimas horas e que garante a não utilização da rubrica financeira das políticas estruturais para este fim) só foi possível nesse contexto, contando, na ocasião, com a pressão do novo Governo socialista francês e com uma posição mais dúctil por parte do executivo trabalhista britânico. Como no início afirmámos, do saldo de Amesterdão outros textos trataram e tratarão, na certeza que temos de que a leitura das qualidades e deméritos do novo Tratado está longe de ser unívoca. Pela nossa parte, ficámos com a ideia, porventura imodesta, de que os principais interesses portugueses ficaram perfeitamente salvaguardados e que foi possível projectar, ao longo de toda a negociação, uma ideia portuguesa do processo europeu com um mínimo de coerência e consistência.

Mas porque o objectivo deste texto era, desde o início, reflectir sobre a Conferência Intergovernamental na perspectiva de um exercício prática diplomática, talvez não seja despropositado encerrá-lo com alguns juízos conclusivos sobre o método seguido.

Conclusões

Assim, e para terminar, num esforço de racionalização e de, aplicação útil da memória, e como testemunho de uma experiência diplomática que entendemos dever partilhar, julgamos interessante poder deixar ficar aqui algumas conclusões de carácter prático que este exercício nos suscitou.

A primeira conclusão diz respeito ao planeamento dos trabalhos para uma negociação deste teor. Importa proceder com antecedência a debate interno alargado, assente em textos *de* reflexão e cenarização que permita fixar e hierarquizar os objectivos essenciais a defender e colocar propostas para um conjunto de iniciativas ou contribuições doutrinárias nas mãos da equipa negociai, dando-lhe um sólido argumentário para as defender. A definição do tempo certa para a introdução dessas propostas e o elemento-chave do processo negocial, podendo uma, boa proposta perder-se se imersa na voragem de um tempo errado do debate. No caso português, este exercício demonstrou que se deveria ter ido mais longe no espectro de propostas a colocar sobre a mesa da Conferência, particularmente em áreas não excessivamente conflituais ou polémicas, como forma de garantir um mínimo de visibilidade permanente em grande número de aspectos e ao longo de todo o exercício. A fixação dessas propostas, ainda que em termos genéricos, num documento de natureza política, amplamente divulgado no tempo certo, constitui um elemento muito positivo para a imagem negociai do Estado.

A segunda conclusão está relacionada com a organização interna do apoio técnico especializado. Neste domínio, e sem prejuízo do interesse que haveria em ter conseguido formar um núcleo central um pouco mais alargado, cremos que o formato dos grupos de trabalho e a sua interarticulação se revelaram em geral eficazes e garantiram um bom grau de coesão. Importa deixar claro que esta experiência demonstrou que é forçoso criar, muito cedo, uma «massa crítica» mínima no núcleo central da equipa negociai, dada a impossibilidade, a partir de certa altura, de responder ao ritmo da Conferência através de uma consulta de rotina aos departamentos sectoriais, salvo para questões pontuais. Tal obriga a conjugar, nesse mesmo núcleo, personalidades com valências técnicas que sejam, ao mesmo tempo, relativamente especializadas mas com um conhecimento concreto da realidade comunitária global.

A terceira conclusão reporta-se à necessidade de manter uma grande abertura do processo negocial ao exterior, seja no plano mediático, seja às diferentes áreas da sociedade (associações de interesses, universidades, associações profissionais, etc.), seja às forças políticas, nomeadamente no quadro parlamentar. Durante esta negociação foi possível gerar um grau de articulação, e até de objectiva cumplicidade, entre o Governo e a Comissão dos Assuntos Europeus da Assembleia da República, que veio a revelar-se fundamental, não apenas para colher regularmente a sensibilidade dos representantes eleitos, mas igualmente para lhes proporcionar uma informação directa e permanente, que não

deixará de ter importância na sua avaliação do Tratado, no curso da respectiva ratificação.

A quarta conclusão prende-se com a substância da intervenção e com a necessidade de resultar essencial para os interlocutores externos uma imagem global de coerência da posição nacional em todos os domínios. Para qualquer Estado, torna-se importante reduzir o risco de, simultaneamente, ter um discurso de cariz comunitarizante e continuar a pontuar o centro do debate com temas menores da sua agenda nacional, que possam ser vistos como contraditórios com essa mesma orientação. Sendo óbvio que a qualquer Estado é impossível evitar manter em permanência uma afirmação de importantes interesses sectoriais de natureza e objectivos tipicamente nacionais, a experiência demonstrou-nos ser preferível explicitar com frontalidade essas limitações e assumi-las abertamente à mesa da negociação, evitando procurar iludi-las com argumentação falaciosa.

A quinta e última conclusão respeita à necessidade de cedo ficar visível ao olhos dos nossos parceiros quais são os nossos limites efectivos de flexibilidade negociai, abaixo dos quais qualquer compromisso será inviável. Para isso, importa modular as nossas «exigências» e credibilizá-las no decurso do debate. A prática diplomática portuguesa é tradicionalmente marcada por uma grande seriedade de objectivos, não tendo por hábito apoiar-se em agendas maximalistas, que «deixa cair» nos momentos derradeiros. Terá sido a firmeza com que manifestámos, desde o primeiro dia, que nos era essencial um resultado efectivo na questão das Regiões ultraperiféricas e que não admitíamos sair desta CIG sem a possibilidade de indicar um Comissário que terá convencido a Conferência da nossa determinação. O mesmo é válido para a aceitação condicional que demos aos mecanismos decisórios na PESC e na JAI, no primeiro caso exigindo a salvaguarda do «interesse vital» e, no segunda, obrigando à produção de Declarações da Conferência que abrem a porta à possibilidade futura de invocação de regimes específicos que nos interessem. Se há algo que importa perceber é que a assunção de uma atitude táctica num processo negociai não é sinónimo de tergiversação no discurso central que se projecta ao longo desse mesmo processo.

São estas algumas das várias conclusões práticas que será possível extrair de um longo e laborioso processo negocial como aquele que constituiu a Conferência Intergovernamental para a revisão do Tratado da União Europeia. A certeza sobre a validade objectiva dessas conclusões não existe. Essa validade só poderá, porventura, ser aferida à luz da eventual adequação dos resultados da Conferência aos interesses que ao Governo competia nela salvaguardar: aos interesses portugueses e ao interesse europeu, este último sendo para nós não o esqueçamos - parte integrante do primeiro.