

Nação Defesa

Portugal na Europa Vinte Anos Depois

Nº 115

Outono/
Inverno 2006

3ª Série

The Europeanization of Portugal (1986-2006). A Critical View
José Magone

A Integração na União Europeia e o Papel do Ministério dos
Negócios Estrangeiros
José de Matos Correia

O Processo de Integração Europeia e a Constituição Portuguesa
Armando Marques Guedes
Francisco Pereira Coutinho

O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa
João Ferreira do Amaral

Portugal, a Espanha e a Crise Europeia
Carlos Gaspar

Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o
Carácter Multi-Sistémico da UE
Luís Lobo-Fernandes

Testemunhos

Portugal e a União Europeia Vinte Anos Depois
Nuno Severiano Teixeira

Integração de Portugal na Comunidade Europeia Vinte Anos Depois
Luís Amado

A Comissão Europeia: uma Relação de Vinte Anos
António Vitorino

A União Faz a Força
António Monteiro

The Empowerment of the EU's Second Pillar. A Retrospective View
Isabel Ferreira Nunes

Portugal e o Início da Construção Europeia (1947-1953)
Pedro Cantinho Pereira

Instituto da Defesa Nacional

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

Aníbal J. R. Ferreira da Silva

Coordenadora Editorial

Isabel Ferreira Nunes

Conselho Editorial

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Presses de Sciences Po, Paris, França) Charles Moskos (Department of Sociology, Northwestern University, Evanston, Illinois, USA), Christopher Dandeker (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Christopher Hill (Centre of International Studies, University of Cambridge) Felipe Aguero (Dept. of International and Comparative Studies, School of International Studies, University of Miami, USA), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Jornal Die Zeit, Hamburg, Alemanha), Jurgen Brauer (College of Business Administration, Augusta State University, USA), Ken Booth (Department of International Politics, University of Wales, Reino Unido), Lawrence Freedman (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Robert Kennedy (Institute for Social, Behavioral and Economic Research, University of California, USA), Todd Sandler (School of Social Sciences, University of Texas at Dallas, USA), Zbigniew Brzezinski (Center for Strategic International Studies, Washington, USA).

Assistente de Edição

Cristina Cardoso

Colaboração

Ver normas na contracapa

Assinaturas

Ver última página

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: publicacoes@idn.mdn.gov.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nação Defesa

Nº 115

Outono/
/Inverno 2006

3ª Série

Portugal na Europa Vinte Anos Depois

The Europeanization of Portugal (1986-2006). A Critical View
José Magone

A Integração na União Europeia e o Papel do Ministério dos
Negócios Estrangeiros
José de Matos Correia

O Processo de Integração Europeia e a Constituição Portuguesa
Armando Marques Guedes
Francisco Pereira Coutinho

O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa
João Ferreira do Amaral

Portugal, a Espanha e a Crise Europeia
Carlos Gaspar

Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o
Carácter Multi-Sistémico da UE
Luís Lobo-Fernandes

Testemunhos

Portugal e a União Europeia Vinte Anos Depois
Nuno Severiano Teixeira

Integração de Portugal na Comunidade Europeia Vinte Anos Depois
Luís Amado

A Comissão Europeia: uma Relação de Vinte Anos
António Vitorino

A União Faz a Força
António Monteiro

The Empowerment of the EU's Second Pillar. A Retrospective View
Isabel Ferreira Nunes

Portugal e o Início da Construção Europeia (1947-1953)
Pedro Cantinho Pereira

Instituto da Defesa Nacional

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

Editorial	5
Portugal na Europa Vinte Anos Depois	
Perspectivas Analíticas	
The Europeanization of Portugal (1986-2006). A Critical View <i>José Magone</i>	9
A Integração na União Europeia e o Papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros <i>José de Matos Correia</i>	29
O Processo de Integração Europeia e a Constituição Portuguesa <i>Armando Marques Guedes</i> <i>Francisco Pereira Coutinho</i>	83
O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa <i>João Ferreira do Amaral</i>	113
Portugal, a Espanha e a Crise Europeia <i>Carlos Gaspar</i>	129
Da Integração à <i>Governança</i> Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE <i>Luís Lobo-Fernandes</i>	143
Testemunhos	
Portugal e a União Europeia Vinte Anos Depois <i>Nuno Severiano Teixeira</i>	169
Integração de Portugal na Comunidade Europeia Vinte Anos Depois <i>Luís Amado</i>	175

A Comissão Europeia: uma Relação de Vinte Anos <i>António Vitorino</i>	181
A União Faz a Força <i>António Monteiro</i>	187
Extra Dossier	
The Empowerment of the EU's Second Pillar. A Retrospective View <i>Isabel Ferreira Nunes</i>	195
Portugal e o Início da Construção Europeia (1947-1953) <i>Pedro Cantinho Pereira</i>	235
Através das Leituras	
Terá a UE Enterrado Westphalia?, por Bernardo Pires de Lima	259
Fim da Ilusão, por Henrique Raposo	262

Com este número a revista Nação e Defesa celebra simultaneamente o seu 30º ano consecutivo de publicação e a passagem de duas décadas sobre a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia. Com o objectivo de assinalar estes dois eventos decidiu o Instituto da Defesa Nacional organizar um número inteiramente dedicado à experiência portuguesa no quadro do projecto europeu. Porém, a presente edição ultrapassa os limites meramente comemorativos da integração na Europa tendo dois propósitos. Em primeiro lugar, dar a conhecer ao público leitor o estado da questão sobre Portugal e a construção europeia, através de seis perspectivas analíticas. Estas contribuem para o aprofundamento do conhecimento no âmbito dos estudos europeus, contextualizando a realidade portuguesa naquele domínio científico. Em segundo lugar preservar a memória do processo de integração de Portugal na Europa, através de quatro testemunhos sobre a consolidação do processo de integração europeia.

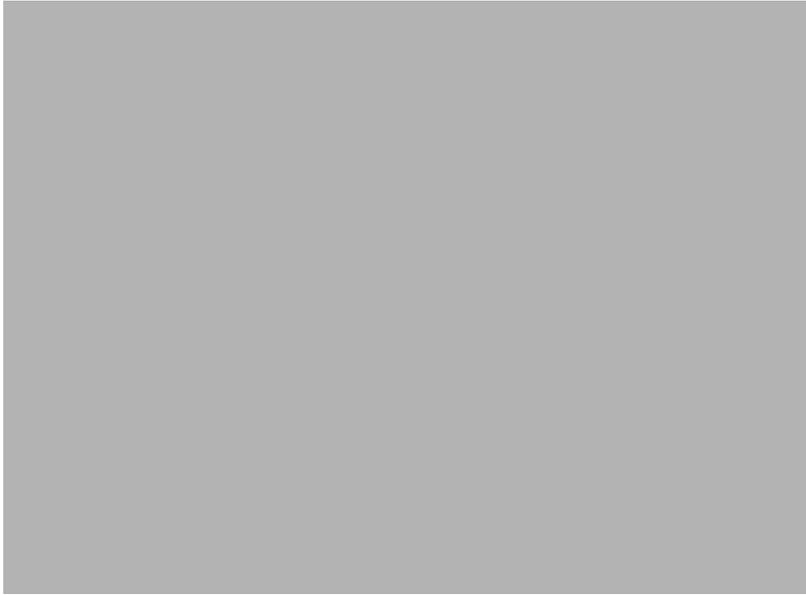
O primeiro artigo analisa o impacto da europeização na administração do Estado Português, no que concerne à condução dos assuntos parlamentares, à gestão dos fundos estruturais, à assumpção das Presidências da UE de 1992 e 2000 e à evolução da política externa portuguesa. O segundo artigo examina o processo de reestruturação da política externa portuguesa, na sequência da transição do regime para a democracia e da entrada de Portugal na União Europeia. Este contributo reflecte sobre o processo de reforma do Ministério dos Negócios Estrangeiros e sobre a adaptação da política externa em geral, e dos assuntos europeus em particular, a uma dimensão europeia no quadro do segundo pilar. O terceiro artigo propõe um balanço da progressiva adaptação da constituição portuguesa, em virtude do impacto que o percurso da União Europeia provocou na modelação da ordem jurídica nacional. Este estudo analisa as várias revisões constitucionais desde 1982, sobre a Constituição de 1976, à medida que a adesão de Portugal se foi aprofundando e as várias versões do Tratado da UE foram sendo ratificadas por Portugal. O quarto artigo reporta-se ao impacto

dos aspectos económicos da integração europeia sobre a economia nacional, desde o período inicial da adesão até à adopção da moeda única. O quinto artigo analítico considera os aspectos consequenciais da integração europeia sobre as relações externas de Portugal, nomeadamente no âmbito da relação peninsular, enquadradas pela existência de um clima de crise europeia decorrente da não ratificação do Tratado Constitucional. O último estudo analítico examina a natureza atípica do modelo de governação da UE e reflecte sobre o debate teórico em torno das noções de estado regulador e de governação sistémica, na perspectiva do exercício de novas práticas de poder indirecto.

No que respeita aos testemunhos sobre Portugal e a Construção Europeia, estes depoimentos oferecem duas oportunidades de reflexão. Em primeiro lugar, pela preservação da memória institucional sobre a integração europeia nos últimos vinte anos. Em segundo, pela ponderação sobre aspectos da política de defesa, da política externa, da representação nacional ao mais alto nível dos órgãos de decisão europeus, como o é a Comissão Europeia e da diplomacia proporcionando uma análise sobre a acção externa de Portugal no quadro integrado da Europa.

Os dois últimos artigos extra caderno optam por equacionar o impacto da Europa sobre duas perspectivas distintas: uma teórica e uma histórica. O primeiro recorre a um modelo analítico de validação de condições que indiciam europeização crescente dos estados membros. Para o efeito examina condicionantes normativas e funcionais que permitem inferir sobre o fortalecimento gradual do segundo pilar da UE, entre 1991-2001. O último através de uma análise histórica, analisa o processo de aproximação de Portugal a um espaço económico europeu integrado entre 1947 e 1953, testemunhando a adesão de Portugal a um modelo intergovernamental no domínio da cooperação económica, que contrastava com a reserva de então a qualquer forma de orientação supranacional.

Isabel Ferreira Nunes



Perspectivas Analíticas

The Europeanization of Portugal (1986-2006). A Critical View

José Magone

Director de Estudos Pós-Graduados. Departamento de Política e Estudos Internacionais. Universidade de Hull. Reino Unido.

Resumo

A Europeização de Portugal (1986-2006). Uma Visão Crítica

Este artigo tem por objectivo fazer uma análise crítica do impacto da integração Europeia na política portuguesa. Para isso, primeiro, faremos uma abordagem genérica da situação político-social, para depois debater o conceito de Europeização. Este ensaio examina quatro aspectos da Europeização no contexto português: a reacção do Parlamento nacional; o impacto dos fundos estruturais na administração pública e na economia portuguesa; o papel das presidências portuguesas da União Europeia em 1992 e 2000 e a Europeização da política externa portuguesa.

A Comissão Parlamentar dos Assuntos Europeus tem ganho reputação nas últimas duas décadas. Apesar do Parlamento ter um peso limitado no sistema político português, a Comissão Parlamentar tornou-se uma importante fonte de informação alternativa para a sociedade civil e para a população em geral, no que respeita a assuntos europeus. Os fundos estruturais da UE deram um importante contributo para o melhoramento significativo das infraestruturas nacionais, mas agora é necessário canalizá-los para a reestruturação da economia portuguesa, sobretudo nas áreas de investigação e desenvolvimento. As presidências de 1992 e 2000 projectaram a posição internacional portuguesa, levando ao histórico Conselho Extraordinário de Março de 2000, onde se chegou às linhas do acordo da Estratégia de Lisboa. Finalmente, a política externa portuguesa tem sido uma força pró-activa, em conjunto com outros estados-membros da União no apoio aos valores das Nações Unidas. A independência de Timor Leste pode ser considerada o maior sucesso de trinta e dois anos de diplomacia democrática portuguesa.

Apesar de Portugal ter feito progressos políticos (no plano interno e externo), económicos e sociais desde a adesão à UE em 1986, ainda há um longo caminho a percorrer para atingir uma transformação completa do país.

Abstract

This article intends to critically explore the impact of European Integration on Portuguese politics. The study starts with a general overview of the social and political situation, before discussing the concept of Europeanization. The article examines four aspects of Europeanization in Portugal: how national parliament reacted, the impact of the structural funds upon public administration and Portuguese political economy, the role of the Portuguese presidencies of the European Union in 1992 and 2000 and the Europeanization of Portuguese foreign policy. The Committee of European Affairs of the Portuguese Parliament has gained in reputation in the past two decades of European integration. Although Parliament is marginal in the Portuguese political system, the Committee of European Affairs became an important alternative source of information on the European Union for civil society and the public at large. The EU structural funds helped to improve considerably the national infrastructure, but they need now to be targeted towards a restructuring of the Portuguese economy towards research and development. The Presidencies of 1992 and 2000 enhance the international position of the country, leading even to the historical extraordinary European Council of March 2000 where the Lisbon Strategy was agreed. Last but not least, Portuguese foreign policy has been a pro-active force in conjunction with other member-states of the European Union in upholding the values of the United Nations. The success related to the independence of East Timor can be regarded as the most important success of the thirty two years of Portuguese democracy. Although Portugal made substantial progress in politics, economics in the social field and in the external arena since joining the EU in 1986, there is still a long way to go to achieve a complete transformation of the country.

Introduction

In the past six years Portugal had to face major difficulties. The economic situation deteriorated considerably and the prospects for the future continue to be very gloomy. The overall balance in relation to economic growth is that Portugal is stagnating and being surpassed by other economies in central and eastern Europe and naturally in Asia. Although these are bad news after twenty years of European Union membership and more than thirty years of democracy, the good news is that the Portuguese no longer accept the situation and want to do something about it. They already identified what are the main reasons of their continuing abysmal performance in periods of recession and begin to work towards reform. It is argued in this article that the European integration process led to the renewal of the country after decades of authoritarianism and a very shaky, unstable transition to democracy. The integration into the European Union led to a change of mentality.

In this article, we argue with moderate optimism, that the project of the new Portugal is already a half full glass. It means, that the new Portugal had to start from a very low base in comparison to other countries such as Spain or Ireland, and had to learn to be more self-critical in order to achieve certain successes. Being part of the European Union is probably the greatest historical moment of Portuguese history since the golden Age of Discoveries. After so many centuries of decline, the past two decades contributed to the restoration of the dignity of the Portuguese nation as an international actor, which, influenced by the values of the Revolution of Carnations, strengthens the position of the European Union in the world. The new Portugal is already emerging and is carried by new generations that were born during or after the Portuguese Revolution. There is a growing internationalisation of Portuguese academia and other sectors of society and standards are rising across the country. In spite of occasional stories of corruption like in any other country, a new ethics is emerging in different sectors of society. In spite of this, the road towards this new democratic Europeanized Portugal is still long. Apart from attempts to reform education, problems continue to haunt this important sector which is crucial for the further development of the country, one can find major problems in the justice and health system. All these three sectors are crucial for the output legitimacy¹ of the political system, in the end the performance of successive government will depend if they create a more equal society. For

1 Fritz Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, OUP, 1999, pp. 7-13.

the moment, Portugal continues to be among the most unequal societies in terms of distribution of income of the European Union among with the United Kingdom, Spain and Estonia. Indeed, the gap between the highest and lowest-income group is six and half fold. It means that some parts of the population are doing considerably well in the new Portugal, but others are below the poverty threshold.² This is reinforced by poor levels of education, bad health and social exclusion. One of the limits for overcoming their poverty horizon is naturally the lack of qualifications. Portugal is regarded as the country with the lowest level of qualifications, and this naturally affects the quality of the economy which is labour-intensive, not based on high technology. One of the main problems of the Portuguese education system is naturally the high level of secondary education drop outs.³ There are different reasons why there is such a high level of drop outs, but the main reason seems to be based on the weak financial situation of the majority of Portuguese families. Many youngsters drop out to support the family. A proper government policy supporting the poorer families in this regard would probably help improve this negative record. Another problem is the health sector, which is close to bankruptcy. In spite of expansion and considerable improvement, political inertia and non-decision making have been obstacles to a thorough reform.⁴ Last but not least, the justice system is still very inefficient. More resources have to be invested, particularly in terms of number of judges and court support. Moreover, the perceptions of the population in relation to the performance of the justice system have been quite negative.

We know more about these three sectors, because European integration was a major *vincolo esterno* (external link)⁵ in pushing the country to develop statistics and policies of transparency and accountability. Although there is still a long way to go in comparison to 1986, we can base our suspicions on well-documented statistical material. Indeed, one of the main problems at the beginning of the accession to the European Community/European Union (EC/EU) was that there were no statistics

2 José Caetano, Aurora Galego, Sofia Costa, "Portugal e o Alargamento da União Europeia: alguns Impactos Sócio-económicos" in *Análise Social*, vol. xi, nr. 175, 2005, pp. 255-278, particularly p. 262-263.

3 Commission of the European Communities, Council Recommendation on the Implementation of Member States Employment Policies, Brussels, 12 September 2001, COM (2001), 512 final, p. 17-18.

4 Mónica D. Oliveira, José M. Magone, João A. Pereira, "Nondecision Making and Inertia in Portuguese Health Policy", in *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 30, nos. 1-2, February-April 2005, pp. 211-230.

5 Kenneth Dyson, Kevin Featherstone, "Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State", in *South European Society and Politics*, 1, 2, autumn 1996, pp. 272-299.

available. This was quite difficult for Portuguese and European policy makers in charge of regional policy. It was difficult to find data about the different regions of Portugal, because no proper systematic collection had taken place.⁶

In this article it is impossible to look at all areas in which Portugal was Europeanized. We will focus on specific aspects in which the country was able to profit from the European Union membership. In the next section, we just discuss the concept of Europeanization which has become quite popular. We use a very simple framework of analysis, but naturally refer to other models. In reality, most models with minor differences tend to emphasise the same. Afterwards, we discuss the impact of the EU on the political institutions, in particular parliament, the role of the structural funds for the modernisation of the country, the EU presidencies of 1992 and 2000 and last but not least the foreign policy of the country. The article will be finished with some conclusions.

The Europeanization Concept

In the past twenty years the impact of the European Union on all member-states has increased considerably. Indeed, one can assert that before 1985 European integration did not entail a very strong impact of European public policies. Member-states were able to prevent attempts by the EC/EU to shape national public policies. This changed considerably after Jacques Delors became the president of the European Commission. After decades of Eurosclerosis and stagnation, Delors restructured the European Commission in order to become the motor of European integration. Within a decade, Delors was able to transform the EC/EU through a dynamic visionary approach in which pragmatic policies were designed to implement the Single European Market programme and adjacent policies.⁷ The incrementalism of policies between 1985 and 1995 led to a continuing pressure upon the member-states to implement the directives and begin to transform their economies in order to achieve a higher level of competitiveness than the USA and Japan.⁸ The so-called Cecchini report gave

6 Luis Madureira Pires, *Política Regional Europeia e Portugal*, Lisbon, Fundação Gulbenkian 1998, pp. 42-44.

7 George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge: Polity Press, 1995.

8 Mark Pollack, Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community, in *Journal of Public Policy*, 14, 2, 1994, 95-140.

legitimacy for the whole frenzy of implementing policies towards the completion of the Single European Market. After the ratification of the Single European Act (SEA) and the Treaty of the European Union leading towards Economic and Monetary Union, Delorsism gained its own dynamic. Three major aspects helped Delors in pushing his incrementalism of policies. Firstly, the most economies of the member-states were struggling economically. High levels of unemployment required a new approach, and completion of the Single European Market with its economies of scale and the removal of barriers between member-states to establish the four freedoms of goods, capital, services and people seemed plausible. Secondly, the end of the Cold War and the collapse of the Berlin Wall in 1989 further accelerated the incrementalist policies transforming a West-European project into a Pan-European one. Thirdly, the enlargement to southern Europe which led to the inclusion of Portugal, Spain in 1986 and previously Greece in 1981. The inclusion of these three countries meant an expansion of the Single European Market, but also the need to develop redistributive policies that would allow these new poorer member-states to achieve in long-term perspective the same access to the Single European Market. One of the most important achievements of Delors was the doubling of the budget in 1988 and 1992, the so-called Delors package I and II which allowed for a generous European regional policy. In this context, Portugal was part of a southern European alliance under the leadership of Spain making sure that all three countries would be entitled to additional funds.

This incrementalism of policies gave a stronger position to the EC/EU that normally member-states were willing to give to a supranational institutions. Nevertheless, the whole prospects of profiting from the advantages of the Single European Market led to an interactive dynamic of implementation of EC/EU policies that has gained in more strength from year to year. Indeed, Europeanization means in its most simple interpretation the impact of EU policies on the polities, politics and policies of the member-states. The overall process is asymmetrical, it means that it may be more successful in one country than others. Moreover, some countries may be more vulnerable to European patterns of policy-making than others. Some countries such as Denmark, Sweden and the Netherlands will be regarded as leaders in implementing the directives of the EC/EU, others such as Italy, Greece and France will be classified as laggards. In spite of all these differences, all member-states are engaged in a process of Europeanization in order to create in long term perspective a single European market, which will transcend the national markets. Naturally, this is quite a difficult

aim to achieve, due to the fact that member-states try to resist changes.⁹ In a seminal article Tanja Börzel, makes aware that the Europeanization process is a top-down process involving European policies, norms, rules, and procedures and political processes. Europeanization is complemented by what she calls a bottom-up European integration process which leads to the delegation of national competencies, supranational institution-building and ultimately European policy making.¹⁰ The latter returns as a top-down Europeanization process in form of European public policies. In this sense, she is emphasising that a double process of Europeanization and European Integration are shaping each other. It means that the member-states is no longer a passive receiver of policies designed by the supranational institutions, but that it shapes these policies through the Council of Ministers of the European Union and the attached working committees and comitology attached to the European Commission. In this sense, what we are experiencing is the integration of supranational level and the national level into a new political system. Portugal is as much part of it as Latvia or Sweden. All these political systems have become part of a European Union political system. In spite of this integration, the level of integration is lower or higher in different countries. Portugal is among the countries which belongs to the most advanced circle. The adoption of the Euro, the open economy and the strong impact of European Union policies in all sectors of society makes the Portuguese case quite interesting. The Europeanization of Portugal has also been accompanied by this bottom-up process, Börzel calls European Integration and we prefer to call Domestication of European Politics. It means that policies that are presented by a member-state or a group of states, most of the time related to a legislative initiative of the European Commission, lead to debate and decision-making at European level. The best case is the emergence of coordination of employment policies in the agenda of the European Union after an initiative of Prime Minister Lionel Jospin in 1997. ¹¹The climax of this French initiative was the Lisbon strategy agreed during the Portuguese presidency in late March 2000. This Lisbon strategy has at its aim to achieve the most competitive knowledge-based

9 Tanja Börzel, "Non-compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artefact?" In *Journal of European Public Policy*, 8, 5, 2001, 803-824, particularly p. 809.

10 Tanja Börzel, "Europeanization: How the European Union Interacts with its Member-States", in Simon Bulmer, Christian Lequesne (eds.), *The Member-States of the European Union*, Oxford: OUP 2005, pp. 45-69, particularly pp. 46-48.

11 Alastair Cole, "National and Partisan Contexts of Europeanization: The Case of the French Socialists", in *Journal of Common Market Studies*, 39, 1, March 2001: 15-36.

economy of the world. At its core, it intends to restructure labour markets in order to increase the number of jobs in the new pan-European economy.¹²

We would argue that apart from a top-down vertical Europeanization process, one could also speak of a horizontal Europeanization process based on convergence of policies. This form of horizontal Europeanization would comprise different countries to adopt policies to create a stabilisation regime. Economic and Monetary Union can be classified as such a process as Kenneth Dyson emphasises.¹³ This horizontal Europeanization process includes also many processes that are happening between the supranational and national level. This so-called transnational level leads to integration or at least growing cooperation between national parliaments, public administrations, the judiciary sector, economic and social committees and other areas.¹⁴

The incrementalism of policies of Jacques Delors declined after 1995.¹⁵ The new presidents of the European Commission Jacques Santer (1995-99), Romano Prodi (1999-2004) and José Manuel Durão Barroso since 2004 are in charge in consolidating the big leap that Delors has undertaken.

In sum, Portugal has become part of a larger whole, the European Union political system, and is engaged in policies design to accommodate and transform its economy according to the principles of the Lisbon strategy.

The Europeanization of Political Institutions: The Case of the Portuguese Parliament

As Kevin Featherstone proves empirically, the number of studies on Europeanization have been increasing since the early 1990s.¹⁶ One of the first articles was written by Robert Ladrech in 1994 and dealt with the impact of the European Union among

12 On the Lisbon Strategy see "A Estratégia de Lisboa. A Agenda Europeia para o Desenvolvimento Económico e Social" a special issue of *Europa. Novas Fronteiras*, 9/10, Junho, Dezembro 2001.

13 Kenneth Dyson, "EMU as 'Europeanization': Convergence, Diversity and Contingency" in *Journal of Common Market Studies*, 38, 4, 2000: 645-66, particularly 657: Dyson presents the EU as a Stabilization state which leads to the convergence of economic policies.

14 See José M. Magone, *The Developing Place of Portugal in the European Union*, New Brunswick N.J., Transaction, 2004, pp. 14-15.

15 Mark Pollack, "End of Creeping Competence? EU Policy-Making since Maastricht", in *Journal of Common Market Studies*, 38, 3, September 2000, 519-538.

16 Kevin Featherstone, Introduction: "In the Name of Europe" in Kevin Featherstone, Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford, OUP, 2003, pp. 3-26.

other things on the French national parliament.¹⁷ Since then the proliferation of studies on national parliaments and other national institutions has been increasing considerably. Here is not the place to deal with the literature. It suffices to say that good studies on the Portuguese parliament are still quite rare.¹⁸

When Portugal joined the EC/EU the Portuguese *Assembleia da República* had a low level of institutionalization and was characterised by high levels of internal instability caused by overall governmental instability. The accession of the European Union and the emergence of Cavaco Silva as prime minister led to a complete change of this situation. Governmental stability had a positive impact on parliamentarianism. Although between 1985 to 1995 Cavaco Silva was able to produce two absolute majority governments which had a negative impact on opposition politics, the period stability contributed to an institutionalization of internal procedures and bodies.¹⁹ Already in 1986/87 a Committee for European Affairs was established which had at as its main task the monitoring of implementation of EU legislation. In spite of the good intentions, the activities of the committee were very irregular. Quite crucial for a change of the situation was protocol 13 on the role of national parliaments in the European integration process attached to the Treaty of the European Union ratified in 1993. This led to a revision of the Portuguese constitution in 1992, in which it was enshrined that Portuguese parliament had the right to monitor the implementation of EU legislation. The former Finance Minister Jorge Braga de Macedo was an important dynamic force in giving life to the Committee of European Affairs. A proper procedure was developed which entailed that the Committee had to submit Parliament had to write an annual report based on the governmental report on the relationship between Portugal and the European Union. The governmental report is distributed among the different standing committees, which have to send reports to the Committee of European Affairs. After receiving all the reports, the Committee of European Affairs would write a report which after submission to parliament, would be discussed in a plenary sessions in the presence of a government representative, normally the Secretary for European Affairs. The dynamic Braga de

17 Robert Ladrech, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France" in *Journal of Common Market Studies*, vol.32, 1, March 1994, pp.69-88, particularly pp. 69-70.

18 An exception is Cristina Leston Bandeira, *From Legislation to Legitimation. The Role of the Portuguese Parliament*, London, Routledge, 2004. [Portuguese version: *Da Legislação à Legitimação: O Papel do Parlamento Português*, Lisboa: ICS, 2002; see also Antonio Filipe, "As Oposições Parlamentares em Portugal. Práticas e Intervenções (1976-2000)", Lisboa, Veja, 2002.

19 Bandeira, *ibid*, pp. 47-62.

Macedo was able to set the example and prepare the first two reports in 1994 and 1995.²⁰ Successors continued this practice, but it seemed that this so-called post facto process did not really lead to a challenge of the government. On the one hand, the Committee had scarce resources to scrutinise properly the government, on the other hand, the governmental reports were very legalistic and followed closely the information provided by the supranational institutions. Indeed, although further reports appeared throughout the second half of the 1990s and in the first decade of the new Millennium, they were delayed and very vague. Criticisms of the committee were only partly taken on board and the plenary sessions dedicated to the report were always put on a Friday afternoon, when most Members of Parliament were not there. One has to acknowledge, the work of the two research assistants attached to the Committee was excellent, but they were overwhelmed by the amount of information that existed. Indeed, during the ninth legislature (2002-2004) the two committees on European Affairs and External Affairs were merged into one, but this was not accompanied by a substantial increase of human and material resources. Although since the Amsterdam Treaty ratified in 1999, national parliaments are entitled to receive all the documentation produced by the supranational institutions, in the case of Portugal this is still very sporadic and incomplete.²¹ In fact, Ana Fraga writes that most or a good part of the documents is retrieved pro-actively by the committee members from the internet.²²

Moreover, the place of parliament in the national policy-making coordination continues to be marginal. The overall machinery of national EU-policy coordination is located in the Ministry of European Affairs. Still today, the input of parliament, civil society groups or subnational entities is almost non-existent. It means that the EU-policy making process is dominated by very competent civil servants without proper scrutiny by Parliament.²³ This contrast heavily, with the national EU policy coordination systems in other small countries such as Denmark, Finland, Sweden and Austria, which in spite of difficulties have ex-ante powers to influence policy-making before

20 José M. Magone, "The Portuguese Assembleia da República: Discovering Europe" in Philip Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass, 1996, pp. 151-165.

21 José M. Magone, *The Developing Place of Portugal in the European Union*, New Brunswick N.J., Transaction 2004, pp. 42-45.

22 Ana Fraga, "The Parliament of Portugal: Loyal Scrutiny and Informal Influence" in Andreas Maurer, Wolfgang Wessels (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, pp. 359-375, particularly p. 368.

23 José M. Magone, *The Developing Place*, op. cit., pp. 131-163.

it comes to the Council of Ministers for final decision. In this respect, Portuguese parliamentarianism fits a southern European pattern along with Spain, Italy and Greece. It is a pattern which is characterised by marginality from the national EU policy coordination system, constrained by post-facto powers and naturally a low level of professionalization of its actors. In spite of the low level of human and material resources and place in the political system, one has to acknowledge that the Assembly of the Republic is doing an excellent job. Along with Italian Chamber of Deputies, the Assembly of the Republic work more over the year than the Spanish Joint Committee for the European Union for both Congress of Deputies and Senate and the Committee of European Affairs in the Greek *Vouli*. It means that the members of the Committee of European Affairs in the Assembly of the Republic are working quite hard, in spite of the high level of rotation. Due to its marginal position in the political system, its main function is to provide the Portuguese public with an alternative source of information. It means that the Committee wants to provide civil society with a forum to discuss relevant issues about the European Integration process.²⁴

One good example was naturally the debate on the European Constitution during 2002 and 2003. The Committee made big efforts to invite actors of civil society to discuss the implications of the Constitutional Treaty for Portugal. Ministers were invited several times to discuss all issues related to the European Convention. In spite of an excellent effort to mobilise civil society, this role of the Committee is still little known.²⁵

In a typology of parliaments and their ability to play a role in European integration, Andreas Maurer and Wolfgang Wessels differentiated between four groups the Multi-level players (e.g. Denmark, Finland) which participate strongly at supranational and national levels, the European players (European Parliament), which participate strongly at supranational level but not at national level, the national players (e.g. Austria, Netherlands) which play strongly at national level but not at supranational level and then the slow adapters which participate weakly at both supranational and national levels (e.g. Ireland, Luxembourg, Italy, Spain, Greece and Portugal). The marginal place of the Assembly of the Republic in the scrutiny of EU legislation is naturally a

24 José M. Magone, "The Southern European Pattern of Parliamentary Scrutiny of EU Legislation: Emulating The French Model" in Ronald Holzhaecker, Erik Albaek (eds.), *Europeanization and Democratic Governance*, Cheltenham, Edgar Elgar Publishers, forthcoming 2006.

25 Torres, Francisco, Ana Fraga, "What 'Europe'? Portugal's Reactive Adaptation to European Institutional Changes" in *South European Society and Politics*, vol.9, nr.1, summer 2004, pp. 97-120.

reflection of our weak parliamentary culture, something that has to grow from within the institution.²⁶

In sum, the European integration process did not change the pattern of behaviour between executive and legislative branch in the Portuguese case, nevertheless the role of Parliament vis-à-vis civil society has improved considerably. Portuguese parliament acts as an important forum and alternative source of information.

The Europeanization of Public Policies: The Impact of the Structural Funds on the Modernization of the Country

In the past two decades, Portugal profited immensely from the structural funds of the European Union. Since 1986 Portugal was eligible to receive structural funds. In spite of this one has to say, that it took a long time for the Portuguese government to adjust to the pressures coming from the European Union. After the reform of the structural in 1988, Portugal was very keen to use the structural funds to upgrade the Portuguese infrastructures. In the three common support frameworks since 1988 the amount of funding coming into the country led to difficulties of absorption. In some way, the Portuguese administration was overwhelmed by the number of regulations and procedures that they had to fulfil to get projects off the ground.²⁷ The Portuguese common support frameworks are so designed that the European Union covers the larger share of the regional programme proposed by the government, the government contributes with a smaller share, while the private sector should take part with its funding share. In CSFIII (2000-2006) 48,6 percent of the € 42 billion are allocated by the European Union, 29,1 percent by the Portuguese government and 22,3 percent by the private sector ²⁸ In reality, due to weak

26 Andreas Maurer and Wolfgang Wessels, "National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?" in Andreas Maurer, Wolfgang Wessels (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomosgesellschaft, 2001, pp. 425-475, p. 463.

27 Luis Madureira Pires, *Política Regional Europeia e Portugal*, Lisbon, Fundação Gulbenkian, 1998, p. 58, 98, 244 and Antonio José Cabral, "Community Regional Policy towards Portugal" in José Silva Lopes (eds.), *Portugal and EC Membership Evaluated*, London, Pinter, 1994, pp. 133-145; see also Celeste Amorim, Annette Bongardt, Marta Ferreira Dias, Ricardo Silva, Miguel Lebre de Freitas and Francisco Torres, *Regional Convergence in Portugal. The Role of National (and EU) Policies*. Cadernos INA nr. 12, Lisboa, Instituto Nacional de Administração, 2004.

28 José M. Magone, *The Developing Place*, op. cit., p. 225.

structures of Portuguese businesses the government had to give non-refundable loans to businesses so that programmes would go ahead. Instead of boosting competitiveness and innovation, the overall pattern in Portugal was to subsidise businesses so that they were able to get structural funds. The weakness of the Portuguese business structure had also implications for the distribution of funds. The divergence of wealth between richest and poorest regions has increased over time, instead of converging.²⁹ Most funds were invested in public infrastructures, sometimes related to very prestigious projects, such as the complex around the Expo 1998 in the eastern part of Lisbon or in the football stadiums destined for the Euro championship 2004. They did not contribute to innovation and restructuring of the business sector.

Portuguese structural funds failed to have an impact on the structure of qualifications of the Portuguese population. The programmes of the European social fund were in their vast majority not well-designed and tend to attract a low number of people to upgrade their skills through vocational training. In the new millennium, Portugal continues to be at the bottom along with Greece in terms of vocational training.

It means that in the new millennium, in spite of two decades of funding Portugal is still stagnating economically. One of the reasons is that most of the investment went into the establishment of excellent infrastructures, but less into financing a restructuring of the Portuguese economy through investment in human resources and naturally in businesses based on research and technology. As long as Portugal remains a labour-intensive economy and does not make the transition to a knowledge society the economic crisis will become deeper. One of the major problems is that the political elite is very keen to keep getting the funding from Brussels, but not to change the business culture of the country.³⁰

In terms of public policy management, most of the regional programmes were rushed in the past two decades. Indeed, the doubling of projects due to the lack of communication led to waste of some funds. Moreover, it took almost fifteen years to create a database that comprised all structural funds and allowed for public administration to monitor projects. Most of this was achieved through continuous pressure of the European Union through their monitoring committees and execution

²⁹ See Amorim et al., *Regional Convergence*, op.cit., p. 147.

³⁰ Jorge A. Vasconcellos Sá, Miguel Frásquilho, "Watson Wyatt Limited and Cooperation" of Margarida da Pitta Garcia and Carla Gonçalves, *Portugal Europeu?*, Lisboa, Vida Económica, 2001.

committees. In spite of the structural funds being so important for the country, there are almost no studies on implementation, and most of them are not really based on field research.³¹ One major problem is naturally the lack of involvement of civil society. Projects tend to be developed by the public administration and the process of consultation is still very much in its beginnings. One has to acknowledge that a civil society in the area of environment is gaining ground through environmental associations at local, regional, national and in liaison with other national groups at supranational level. This naturally is helping to change the intransparent culture of project planning that exists in Portuguese public administration. While in this area civil society developed already a critical mass, in other areas is still dependent on the incentives coming from the central government. The most active actors of regional civil societies are business associations.³²

This leads us the problem of centralization. Portugal continues to be, along with Greece, one of the most centralised countries of the European Union. I would argue that even the central and eastern European countries are moving faster to decentralised structures than Portugal. The failed referendum of 8 November 1998 was also a missed opportunity to find an alternative. The present situation undermines the development of regional civil societies which are of crucial importance for the development of the country. This prevents regional actors to become part of a larger movement towards multi-level governance. The dominance of Lisbon and Oporto are not conducive to a more democratic citizen-friendly territorial organization. On the contrary, it limits the decision-making possibilities of the regions. This issue will not go away and will increase the pressure upon government to decentralise and de-concentrate its public administration and decision-making process even further. The sad reality so far is that partisan positions tend to prevail in this issue of strategic importance for the country. Regionalisation means a proliferation of political actors and regional civil societies which would play a major role in constraining the dominance of the political elite in Lisbon and Oporto. This would strengthen the country as a whole, because these new actors would contribute to more equitable development across the country. It is an anachronism that over 75 percent of the 750,000 civil servants are still placed in Lisbon and Oporto.

31 José M. Magone, *The Developing Place*, op. cit., pp. 232-233.

32 *Ibid.*, p. 234.

In sum, Portugal profited immensely from the structural funds of the European Union. Nevertheless, the overall absorption of the structural funds was done without a long term strategic development plan which would link the structural funds to a complete restructuring of the Portuguese territory towards decentralization and de-concentration. Moreover, a stronger commitment to restructuring the structure of human qualifications and investment in research and development firms would had catapulted the country to a better situation. Instead, prestigious infrastructure projects consumed lots of funding and the weak structure of the Portuguese economy did not change substantially for the better.

Like the gold from Brazil, the structural funds will dry up at some point in the future and then it is important that we are up to task of sustainable development based on knowledge-based industries and services.

The Domestication of European Politics: The Presidencies of 1992 and 2000

After decades of isolation, Portugal gained renewed international importance after joining the EC/EU. The participation in the *fora* of the European Union enhanced their role as an international player. Indeed, the long-standing traditions and experience of Portuguese diplomacy were able to shine again in a context of re-construction and reorganisation of Portuguese foreign policy. The presidencies of the European Union are an important event for all small countries. The projection of the country through the action of its most experienced diplomats strengthens the reputation and authority of the country in the European Union, but also internationally. Portugal had occasion to be president of the Council of Ministers of the European Union in 1992 and 2000. Portugal was actually due to take over the presidency before shortly after accession, but a wise decision of the main political leaders led to a postponement of such activity until the next possible moment. The 1992 presidency was undertaken after years of preparation. At the core of the preparations were the training of diplomats and the acquaintance of civil servants with the procedures in the European Union.

The 1992 presidency during the last Cavaco Silva government was dominated by foreign minister João de Deus Pinheiro who really had to deal with some crisis such as the Bosnia-Herzegovina conflict in former Yugoslavia and naturally the 'no' to the Maastricht referendum by the Danish population on 3 June. The presidency led also to the

participation of the EC/EU in the Rio conference on environment in June, which was led by Aníbal Cavaco Silva.³³

The 2000 presidency was able to draw from the experiences of the 1992 presidency. Logistical preparations including the training civil servants was already started in 1998. Over a two year period public administration prepared the presidency. The overall result was quite a successful presidency, which superseded the previous presidency. The climax of the Portuguese presidency was the extraordinary Lisbon Council on 23-24 March 2000 which led to the establishment of the Lisbon strategy which intends to achieve the most competitive knowledge-based competitive economy of the world. It was due to the negotiating skills of Professor Maria João Rodrigues that 15 different positions on employment policy coordination could be filtered down to one common strategy.³⁴ Although a coordinating method existed previously to the Lisbon Council meeting, it was the first time that a name was given. The so-called Open Method of Coordination based on annual national reports and reviewed by a committee of employment created a softer approach to European integration. The open method of coordination is now used in a wide variety of areas such as public administration, social policy, education and naturally employment.³⁵

Qualitatively, Portuguese diplomacy and EU-related public administration had changed considerably. They were no longer newcomers, but actually they regarded themselves as part of the core group. The participation of Portugal in all initiatives of the European Union and the avoidance of taking part either in reinforced cooperations or opt-out groups strengthened its status and authority in the European Union. This more mature diplomatic service and public administration was also faced with a much more complex role for the presidency than that of 1992. The number of initiatives that the EC/EU was involved had grown exponentially and Portuguese diplomats and civil servants had to master all these dossiers. During the period, the Permanent Representation (REPER) consisting of over 50 seconded civil servants and chaired by the Permanent Representative took an important coordinating role, due to the fact that most of the daily

33 Summaries of the presidency can be found in Rui Lourenço Amaral de Almeida, *Portugal e a Europa. Ideias, Factos e Desafios*, Lisboa, Edições Sílabo, 2005, pp. 311-318, see José M. Magone, *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Basingstoke, Macmillan, 1997, pp.164-167 and José M. Magone, *The Developing Place*, p. cit., pp. 138-140.

34 José M. Magone, *The Developing Place*, ibid, pp. 202-204, Amaral de Almeida, ibid, pp. 328-332.

35 For more discussion see Susana Borrás, Kerstin Jacobsson, special issue of *Journal of European Public Policy* on the Open Method of Coordination, vol.11, 2004, 2.

business took place in Brussels. The coordination of the REPER with the Secretariat of the Council was central to an excellent outcome of the presidency. The Permanent Representation had also to chair or organise over 57 Council meetings, 38 Committees of Permanent Representatives I (COREPER I) AND 30 COREPER II and 1860 working groups of the Council, that took almost 8,000 working hours, excluded the time of preparation.³⁶

In spite of the fact that the Portuguese presidency should be only a transition to the French one, the extraordinary meeting in Lisbon gave Portugal a place in the milestones of European integration. Portuguese diplomacy and public administration can be proud to have achieved a compromise on the Lisbon Strategy which is shaping the continent towards a new knowledge-based economy.

Taking Part in External Governance: The Renewal of Portuguese Foreign Policy

The collapse of the Portuguese empire and the disorganised process of decolonization had major consequences for the national political culture. Although the foreign policy in the revolutionary period of 1974-75 was an understandable reaction to decades of oppression and the anachronistic clinging on to a colonial empire and unjust war, this had negative repercussions for Portuguese foreign policy. Governmental instability between 1976 and 1985 did not contribute to an improvement of Portuguese foreign policy. Indeed, the most important aspect of Portuguese foreign policy was to restore the territorial integrity of East Timor after the invasion by Indonesia in 1976. Nevertheless, the country was too weak and insignificant to achieve its aim. Rui Araújo diagnosed as a social psychological identity crisis of the country.³⁷ The difficult austerity packages imposed by the International Monetary Fund in 1979 and 1983 further undermined the self-confidence of the country. The mood changed shortly before Portugal joined the EC/EU. Indeed, a first major reform of the Ministry of Foreign Affairs took place during 1985 which was completed in the last day before joining the EC/EU.³⁸ Accession to the EC/EU meant that Portugal was able to take part in European political cooperation (EPC). Major changes had to be undertaken

36 José Magone, *The Developing Place*, p. 199.

37 Rui Araújo, *Portugal: O Desafio Nacionalista: Psicologia e Identidade Nacional*, Lisbon, Editorial Teorema, 1985.

38 José M. Magone, *The Developing Place*, p. 244.

to adjust the country to EPC, but eventually Portugal was able to use to its advantage. The EC/EU acted as a loudspeaker for issues that Portugal may raise. Naturally, the East Timor issue gained more prominence, because Portuguese diplomacy used all fora at its disposal to keep it in the global agenda. At some stage the European Parliament became engaged in the East Timor issue. The Santa Cruz massacre of 1991³⁹ of East Timorese by the Indonesian troops strengthened the moral authority of Portugal. Throughout the 1990s until the independence of 2002 Portugal kept the East Timor issue on the agenda of the European Union and the United Nations. This may be regarded as the greatest achievement of the Portuguese democracy in the past thirty years. The EU was an important reinforcing factor in keeping the issue on the agenda.

The East Timor issue shows that Portugal is now part of EU multi-level governance system and as such it works closely with the other member-states to fulfil a common foreign and security policy. It means that Portugal shapes with others the external governance of the European Union.³⁹ It means that it is engaged in common positions in the United Nations and other major international *fora* (OSCE, Council of Europe, World Trade Organization and other).

The Europeanization of Portuguese foreign policy expresses itself in the participation in several peacekeeping operations, particularly in Africa and in former Yugoslavia. Although the numbers of officers, soldiers or police is not very large, Portuguese presence has to be regarded as a commitment and desire of the country to contribute its share to a new world order based on peace, democracy and solidarity, principles that were enshrined in the Portuguese constitution of 1976.

One of the positive outcomes of the Europeanization of Portuguese foreign policy is that the relationship to Spain is one of cordiality and cooperation. The European structural funds through Interreg and other programmes facilitated cross-border cooperation of public administrations, civil society actors and business organisations. It means that Algarve, Alentejo, Beira Baixa e Alta, Minho and Trás-Os-Montes are now trying to overcome their peripheral position through cooperation with the

39 Michael Smith, "Towards a Theory of EU Foreign Policy-making: Multi-level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy, in *Journal of European Public Policy*, 2004, 11, 4, pp. 740ff; Frank Schimmelfennig, Wolfgang Wagner, "External Governance in the European Union" in *Journal of European Public Policy*, 2004, 11, 4, pp. 657ff; see also José M. Magone, *The New World Architecture. The Role of the European Union in the Making of Global Governance*, New Brunswick N.J., Transaction, 2006.

corresponding Spanish regions, which are also peripheral in their own country. Here again, the lack of decentralisation of decision-making of Portugal is a major obstacle for a faster and more efficient cooperation. The bilateral relations between Spain and Portugal are now routine. Meanwhile, there were 25 bilateral meetings between Portugal and Spain, the last was in Évora in November 2005. The meeting *agendas* includes also exploratory negotiations to achieve a stronger cooperation between Lisbon and Madrid, particularly within the *fora* of the EU.⁴⁰

Probably, one of the greatest successes of Portuguese foreign policy was to regain the trust of the new Portuguese-speaking countries in Africa. The Community of Portuguese Speaking Countries, in spite of its modest resources, may in the long term create a space of Portuguese culture and projection which includes its diversity and multiculturalism. It was already a great achievement of Portuguese diplomacy to get the CPLP off the ground. The participation of Brazil makes the CPLP even more relevant and a bridge between north and south.⁴¹

Last but not least, it is important also to mention the engagement of Portugal in the Mediterranean. Although the European Neighbourhood Policy (ENP) will probably water down the Euro-Mediterranean partnership established in the Barcelona conference of 1995, Portugal was a pro-active supporter of the project along with Spain, France and Italy. The external relations with these southern Mediterranean countries has increased over the past decade and have contributed to a more self-confident Portuguese foreign policy in this area.⁴²

In sum, Portuguese foreign policy has gained excellent reputation because of its continuity and the moral values that it transmits. After decades of authoritarian oppressive and anachronistic foreign policy, the new Portugal is a supporter of human rights, democracy and solidarity and has gained good reputation not only because of its words, but more because of its acts.

40 José M. Magone, *Cross-border Cooperation between Spain and Portugal: A Case Study of the Southern Regions*. Paper presented at the Seminar "Euroregions: Experiences and Lessons at the Casa Convalescencia", Universitat Autònoma de Barcelona, 15-16 December 2006.

41 José M. Magone, *The Developing Place*, pp. 251-256.

42 See most recently the developments in the Euro-Mediterranean partnership in the special issue of the review *Estratègia* under the title "The Mediterranean in the Centre of World Politics", nr. 21, 2005.

Conclusions: Portugal and the Future

After thirty years of Portuguese democracy and twenty years of European integration, Portugal has progressed immensely. The progress is not always measured in economic terms. One has to take into account the fact that Portugal had to overcome the negative effects of an authoritarian culture imposed on the population. The development of a democratic culture takes a long time to mature and develop. Nevertheless, one has to realise the structural funds were implemented on an *ad hoc* basis, instead of being informed by a more long term strategy. In the past twenty years funding has been used, but the overall rationale is not visible. The Portuguese economy continues to suffer from a weak structure and the structure of qualifications of Portuguese is still the worst of the European Union. It is important that the 2007-2013 common support framework is used to change the structure of the Portuguese economy and improve the qualifications of the Portuguese. In terms of institutions, it is hoped that the next twenty years of European integration will lead to a stronger scrutiny of EU legislation by parliament and a growing challenge by civil society groups.

Last but not least, Portuguese foreign policy is probably the most positive aspect of these past twenty years. Portugal regained its place in the international community. It gained good reputation as unbiased international interlocutor and strengthened its relations with neighbouring countries and the Portuguese-speaking community.

A Integração na União Europeia e o Papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros*

José de Matos Correia**

Professor Auxiliar Convitado da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusiana de Lisboa. Coordenador das licenciaturas em Relações Internacionais e em Ciência Política da mesma Universidade

Resumo

O Ministério dos Negócios Estrangeiros tem tido uma preponderância fundamental no contexto do Governo Português. Ao contrário do que acontece com outros países da dimensão de Portugal, a política externa tem um papel muito importante na grande estratégia nacional, uma vez que Portugal reconhece que pode ser um actor internacional caso tenha um desempenho activo no domínio da PESP. Nas últimas três décadas, o "Palácio das Necessidades" teve de se adaptar a mudanças políticas profundas, partindo de uma política externa em que nos encontrávamos "orgulhosamente sós" para uma de membro activo das mais diversas organizações internacionais, nomeadamente a UE. Estas mudanças tenderam a reforçar o poder do MNE, especialmente desde a grande reforma protagonizada por Durão Barroso, em 1994, que deu origem às estruturas orgânicas que o Ministério apresenta ainda no presente. É necessário reflectir sobre este tema hoje, nas vésperas de Portugal assumir uma nova presidência da UE, que coincide com as reformas do MNE integradas no Programa Geral de Reestruturação da Administração Central do Estado.

Abstract

The European Integration and the role of the Ministry of Foreign Affairs

The Portuguese Ministry of Foreign Affairs has had a central role in the context of all public administration through Portuguese history. It still does presently, once Portugal understood the need to have a strong commitment with the European Union, as a way to be an international actor. In the last three decades the MFA has been through crucial reforms, as it had to adapt from a foreign policy of isolationism to one of an active member of several international organizations, including the European Union. It's important to take a look at these changes now that Portugal is in the eve of holding a new EU presidency and simultaneously is going through a general reform on Public Administration.

* Desenvolvimento e atualização do artigo publicado em Brian Hocking e David Spence (ed.), *Foreign Ministries in the European Union*, Palgrave MacMillan, Londres, 2002, p. 191-211. Agradeço o convite que me foi feito por João Marques de Almeida, então Director do Instituto da Defesa Nacional e colega de há muito das lides académicas, para publicar este artigo na revista *Nação e Defesa*, e que proporcionou uma oportunidade para rever e alargar as reflexões contidas num texto cuja versão original foi preparada no final da década de noventa do século passado.

** O autor desempenhou também funções no Ministério dos Negócios Estrangeiros entre 1987 e 1995, como Adjunto do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (1987-1992) e do Ministro dos Negócios Estrangeiros (1992-1995). Foi ainda Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro entre Abril e Dezembro de 2002.

1. A Evolução do Papel Político do Ministério dos Negócios Estrangeiros

1.1. Considerações introdutórias

Decorreram já duzentos e setenta anos desde que, por alvará de 28 de Julho de 1736, o Rei D. João V criou o departamento da administração que se pode considerar o directo antepassado do Ministério dos Negócios Estrangeiros – a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra¹ – e cerca de cento e oitenta e seis anos desde que, na sequência da Revolução Liberal, aquelas duas áreas foram objecto de autonomização relativa, dando origem à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros². E não será exagero afirmar que, ao longo desse prolongado período, o “Palácio das Necessidades”³ (designação que se tornou corrente e que fica a dever-se ao facto de os serviços do Ministério se encontrarem sedeados no edifício com esse nome), constituiu um caso à parte nos planos, quer político, quer da administração pública portuguesa, assumindo quase sempre um estatuto de *primus inter pares*.

As razões explicativas são variadas e, em larga medida, similares às que se podem detectar na generalidade dos países. Área de actuação governativa de importância decisiva, lidando com questões consideradas de especial melindre, por natureza envoltas numa reserva fundada na necessidade de não fragilizar a posição do país perante terceiros, rodeada por um véu de misticismo próprio de assuntos que parecem escapar à compreensão do cidadão comum, a política externa colocou-se por via de regra à margem da lógica habitual da acção política, conduzindo até nos Estados democráticos à necessidade – ainda hoje verificada – de flexibilizar a interpretação do princípio constitucional da separação de poderes.

1 E cujo primeiro titular foi Marco António de Azevedo Coutinho.

2 Foi a Portaria da Junta Provisória de Governo de 27 de Setembro de 1820 que procedeu a essa autonomização – e à nomeação como Secretário de Estado de Hermano José Braancamp de Sobral –, confirmada depois pela Carta de Lei de 12 de Junho de 1822, que fixou o quadro e a orgânica da Secretaria de Estado. Pelo meio, em 23 de Agosto de 1821, foi adoptada a decisão de separar da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros a Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça. Sobre o tema, pode consultar-se Eduardo Brazão, *A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros – Criação de D. João V*, Coimbra, Instituto de História Económica e Social da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 1978 (Separata da Revista Portuguesa de História, vol. XVI) e Fernando Castro Brandão, *História Diplomática de Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte, 2002.

3 Sobre a história do Palácio das Necessidades, ver Manuel Côrte-Real, *O Palácio das Necessidades*, Lisboa, 1983 e Leonor Ferrão, *A Real Obra de Nossa Senhora das Necessidades*, Lisboa, Quetzal, 1994.

Mas os motivos determinantes dessa singularidade ligam-se sobretudo às características intrínsecas do país e ao papel decisivo que a política externa foi, por isso mesmo, constantemente chamada a desempenhar. Pequena potência, geograficamente periférica e político-economicamente marginal, Portugal viu-se obrigado a assumir uma atitude de imensa prudência face às lutas constantes para definição da supremacia no quadro continental, elegendo em consequência como desígnio nacional a relação com o Mar e com as realidades humanas e políticas que para lá dele repousassem.

O decorrer do tempo assistiu, naturalmente, a diversas alterações geopolíticas, mas nem por isso diminuiu para Portugal a relevância da relação externa. Ao contrário, a perda de influência e de peso político que a progressiva desagregação do Império provocou, bem como o omnipresente receio das intenções do nosso único vizinho terrestre, reforçaram a importância da gestão externa e, consequentemente, da vertente diplomática como variável essencial para a sobrevivência nacional⁴.

Aliás, é muito interessante constatar como a convicção de tal realidade se encontra profundamente presente no pensamento de alguns dos mais marcantes titulares da pasta dos Negócios Estrangeiros. Analisem-se, por exemplo, as palavras de Barros Gomes para quem “não é lícito pôr em dúvida a utilidade da diplomacia política, assim nos grandes, como nos pequenos Estados, – talvez ainda mais nestes do que naqueles, porque onde mingua a força mais importa fazer válido o direito. Para abrigar tal dúvida fora necessário esquecer, – por um lado, as nações que foram riscadas do mapa da Europa por falta de missões competentes, – pelo outro, as que a tais missões devem a independência de que desfrutaram ou a supremacia que exercem”⁵. Ou atente-se, também, nas seguintes considerações saídas da pena do Conde de Valbom: “Seria quase uma banalidade repetir ainda uma vez que as nações pequenas carecem talvez mais do que as grandes potências de ter uma diplomacia hábil e bem organizada. Não podendo impor-se pela força, têm de fazer valer os seus direitos pela persuasão”⁶. E, mais adiante, quando sublinha que “o que não deve esquecer-se, porque seria injustiça e ingratidão fazê-lo, são os serviços prestados nessa difícil conjuntura

4 Sobre a diferença entre política externa e diplomacia ver, por todos, José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, Lisboa, APRI, 1982, p. 11 e seguintes.

5 Relatório relativo à reorganização da Secretaria de Estado (e que fundamenta o Decreto de 18 de Dezembro de 1869), p. 5.

6 Relatório relativo à reorganização da Secretaria de Estado (e que fundamenta o Decreto de 12 de Novembro de 1891), p. 12.

pela diplomacia portuguesa; os esforços por ela empregados durante largos anos, numa luta desigual; a lição que desses acontecimentos devemos tirar para o futuro”⁷.

Perante uma situação envolta em constantes riscos, Portugal encontrou a chave para a sua manutenção como Estado soberano na “administração inteligente das suas virtualidades estratégicas”⁸. Defesa a todo o custo das possessões coloniais, diferenciação clara – quando não mesmo antagonismo assumido – face à Espanha, proximidade com a principal potência marítima (o Reino Unido, primeiro, e os EUA em momento mais recente), eis o tríptico definidor de uma política que, nas suas linhas gerais, permaneceu imutável até à queda do Estado Novo em 1974.

O carácter determinante da política externa para a defesa do interesse nacional traduziu-se com naturalidade na valorização no plano interno do principal instrumento de tal política – o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). E, para nos ficarmos apenas pela história portuguesa contemporânea, dois particulares exemplos podem ser avaliados em ordem a sustentar tal conclusão: primeiro, o decénio que abrange a Guerra Civil de Espanha e a II Guerra Mundial e, posteriormente, o período dos conflitos nas colónias.

No primeiro caso, em causa estava a execução de uma difícil política destinada a garantir um conjunto de objectivos reputados como fundamentais⁹: numa fase inicial, a derrota dos republicanos no conflito civil e, em seguida, o respeito pela neutralidade portuguesa; em momento posterior, a utilização da velha Aliança luso-britânica como justificação para a aproximação aos Aliados. É certo que o pleno sucesso dessa política não pode imputar-se, integralmente, ao mérito de um país demasiado pequeno para criar um espaço de autonomia que garantisse, por si só, o respeito das suas opções internacionais, para mais num ambiente tão conturbado¹⁰. Mas não é menos verdade

7 *Idem, ibidem.*

8 Jorge Borges de Macedo, *História Diplomática Portuguesa – Constantes e Linhas de Força*, Lisboa, IDN, 1987, p. XII.

9 E que levaram mesmo Oliveira Salazar a assumir, durante cerca de dez anos, a pasta dos Negócios Estrangeiros (de 6 de Novembro de 1936 a 5 de Fevereiro de 1947). Sobre a questão, ver *Dez Anos de Política Externa (1936-1947)*, 14 volumes, Lisboa, INCM, 1973-1991.

10 É António José Telo quem sublinha que a neutralidade se fica a dever, em larga medida, “à evolução da situação global e às estratégias definidas pelos principais poderes nas diversas fases da guerra” (“A neutralidade portuguesa na Segunda Guerra Mundial,” in *Portugal e a Guerra – História das Intervenções Militares Portuguesas nos Grandes Conflitos Mundiais, Séculos XIX e XX*, Coordenação de Nuno Severiano Teixeira, Lisboa, Edições Colibri, 1998, p. 121). No mesmo sentido se pronuncia Nuno Severiano Teixeira, “Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa 1890-1986, in *Portugal Contemporâneo* (Coordenação de António Costa Pinto), Lisboa, Sequitur, 2000, p. 80.

que o rigor e a capacidade diplomática demonstradas foram peças chave para o êxito da complexa estratégia montada¹¹.

O incremento da visibilidade da acção do MNE em períodos conturbados ficou de novo demonstrado a partir do final da década de 40, com o diferendo relativo ao Estado da Índia¹² e, a partir de 1961, com o início da Guerra Colonial em Angola, alargada depois a Moçambique e à Guiné-Bissau. À medida que o isolamento internacional se ia acentuando e que, sobretudo no plano da ONU, a recusa do país em conceder a autodeterminação às suas províncias ultramarinas era censurada de modo insistente, uma vez mais as estruturas diplomáticas nacionais – e, muito em especial, a Missão junto daquela organização – foram chamadas a protagonizar uma difícil política visando controlar os danos provocados por tal irredutibilidade e quebrar, tanto quanto possível, o “cordão sanitário” que cada vez mais se apertava em torno do país¹³.

Uma situação internacional de contornos tão complexos induziu uma substancial valorização das funções do MNE e o reforço do seu estatuto de *gatekeeper*¹⁴. Quanto mais a pressão internacional aumentava, mais a defesa do interesse nacional determinava a necessidade de um controlo rigoroso de toda e qualquer relação exterior e, portanto, a assunção pelo “Palácio das Necessidades” de uma posição de supremacia em tudo aquilo que fosse tido como fundamental no plano dos princípios – em-

11 Como refere António José Telo, “os anos da guerra revelaram uma notável equipa de diplomatas portugueses e um dos grandes méritos de Salazar foi ter sabido rodear-se deles (...)”, (*Portugal na Segunda Guerra (1941-45)*, vol. II, Ed. Vega, Lisboa, 1991, p. 255).

12 Sobre o tema, ver *20 Anos de Defesa do Estado Português da Índia (1947-1967)*, 4 volumes, Lisboa, MNE, 1967-1968.

13 Um dos mais destacados diplomatas portugueses da época afirma mesmo que “poucos períodos da história do Ministério dos Negócios Estrangeiros terão correspondido, por certo, a momentos tão dramáticos e a uma actividade diplomática tão intensa como a década de 60” (João Hall Themido, *Dez Anos em Washington*, Lisboa, Dom Quixote, 1995, p. 14).

14 A expressão “*gatekeeper*” é aqui utilizada com o sentido que lhe é dado por Brian Hocking, para quem esta imagem “assenta num conjunto de ideias que lhe estão associadas, a mais fundamental das quais é a centralidade do Estado territorial e a primazia no controlo das fronteiras e dos fluxos de comunicação que as atravessam. Associadas a isto estão as frequentes invocações das especiais qualidades que se podem encontrar na política externa, decorrentes da sua “estranheidade”, reforçadas pela sua ligação à “alta política” e pela prossecução de um interesse nacional identificável. A afirmação da exclusividade na condução da política internacional pode resultar em várias estratégias, através das quais os ministérios dos negócios estrangeiros tentam estabelecer o seu controlo, ao mesmo tempo que reconhecem a necessidade de medidas de coordenação no contexto de um muito mais difuso ambiente político internacional. Essas estratégias assentam, com elevado grau de probabilidade, numa conceptualização hierárquica da coordenação, um processo de cima para baixo no qual o ministério dos negócios estrangeiros, auxiliado pela rede diplomática que dirige, assume o papel de agência central de domínio” (in prefácio de *Foreign Ministries in the European Union*, p. 10).

bora, como é conhecido, sob a estrita orientação e controlo do Presidente do Conselho de Ministros¹⁵. A reafirmação do carácter essencial da acção do MNE surgiu assim como uma consequência natural da necessidade de agir, sem margem para erros, num ambiente hostil. Mas era também facilitada pela própria natureza do regime político, com a sua tendência intrínseca para o reforço do domínio do poder executivo.

1.2. *Política externa e transição democrática*¹⁶

A queda do regime autoritário, ocorrida em Abril de 1974, não poderia deixar de ter consequências de monta no que à política externa respeitou. É que, encerrado em definitivo o multiseccular ciclo colonial, Portugal viu-se na contingência de ter de reequacionar as suas opções internacionais no quadro de um sistema em mutação acelerada.

Num primeiro momento, às clivagens internas que marcaram o país no decurso do PREC corresponderam, igualmente, preferências de alinhamento internacional significativamente distintas. Ou, como diz Nuno Severiano Teixeira, “sob as lutas ruidosas do processo de democratização interna, travou-se uma outra luta, silenciosa, sobre os objectivos e as opções ideológicas da política externa portuguesa”¹⁷. Só mais tarde, com o triunfo das forças defensoras da construção de uma democracia de tipo ocidental, foi possível assistir à consolidação de uma política externa largamente consensual, centrada em três pólos fundamentais: a participação no processo de integração europeia, a construção de laços privilegiados com os Estados africanos lusófonos e o aprofundamento da ligação atlântica, esta última de relevo primordial

15 O que não impedia que, em questões internacionais consideradas secundárias ou acessórias, o papel principal não pudesse ser deixado a instituições externas ao MNE, desde que naturalmente em coordenação com ele. Foi o caso, por exemplo, da política de conclusão de acordos culturais, entregue em larga medida ao Ministério da Educação Nacional, através do Instituto da Alta Cultura (ver Armando Marques Guedes, “Continuidades e transformações na política cultural internacional do Estado (1974-1999)”, (*Working Paper* n.º 7/99, da colecção de *Working Papers da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, que se pode encontrar em www.fd.unl.pt), p.5.

16 Sobre o tema, é especialmente interessante analisar os pontos de vista sustentados por dois participantes directos nesse período histórico: Mário Soares, “Nova Política Externa Portuguesa” in *Democracia e Descolonização (10 meses no Governo)*, Lisboa, D. Quixote, 1975, p. 85 e seguintes e Medeiros Ferreira, “Aspectos internacionais da revolução portuguesa” in *Estudos de Estratégia e Relações Internacionais*, Lisboa, INCM, 1981, p. 63 e seguintes.

17 “Entre a África e a Europa: política externa portuguesa 1890-1986”, cit., p. 90.

no plano da segurança e defesa e pressupondo o reconhecimento de um estatuto particular tanto à participação na NATO quanto à relação bilateral luso-americana (propiciado, inclusive, pelo valor estratégico da Base das Lajes).

E, se a estes três pilares estruturais se juntarem alguns aspectos complementares, como a ultrapassagem das desconfianças tradicionais face a Espanha e a consequente assunção da importância estratégica deste relacionamento bilateral, o reforço da relação com o Brasil, o atento acompanhamento da situação magrebina, a necessidade de resolver certas heranças do período colonial – casos da transição de Macau ou da garantia do exercício do direito à autodeterminação do povo de Timor –, ou, em tempos mais recentes, a aposta na dimensão multilateral – que tem como expressão primeira a participação nas operações da ONU –, alcançar-se-á uma imagem realista das relações externas do país, tal como começou a ser desenhada em 1976.

No que ao papel do MNE respeitou, o advento da democracia não teve, no imediato, consequências positivas. De facto, seria *a priori* expectável que a resolução do problema colonial e a consequente normalização das relações diplomáticas com praticamente todos os países do Mundo valorizassem a competência específica do “Palácio das Necessidades”. Diferentemente, porém, a vigência de uma democracia civil incipiente e militarmente tutelada também influenciou sobre a condução da política externa, que em muitos pontos melindrosos passou à margem dos canais diplomáticos. O melhor exemplo dessa prática encontra-se na negociação das condições de concessão de independência às antigas colónias que, como nos revela Mário Soares – à época Ministro dos Negócios Estrangeiros –, foram conduzidas, nos momentos decisivos, pelo Movimento das Forças Armadas¹⁸.

Também a normalização da vida política a que já se fez alusão, ocorrida com a entrada em vigor da Constituição de 1976, não trouxe, em áreas centrais, benefícios significativos para o MNE.

Registe-se, por exemplo, o que ocorreu com o novo “dossier” da cooperação com os países africanos lusófonos. A eleição de um modelo descentralizado de gestão, em que ao MNE começaram por caber, fundamentalmente, funções de índole política, e aos ministérios sectoriais a acção directa nas áreas da respectiva competência, opção justificada pela necessidade de aproveitar a mais valia da administração ultramarina portuguesa, debilitou muitas vezes o estatuto do “Palácio das Necessidades” num sector em que as actuações nos planos político e da cooperação têm de ser

18 Maria João Aveliz, Soares – Ditadura e Revolução, Ed. Público, 1996, p. 315.

vistas como duas faces da mesma medalha, tendência essa que só no final da década de oitenta começou a inverter-se¹⁹.

Por outro lado, o regresso do país ao Concerto das Nações, de que havia estado arredado nos decénios anteriores à Revolução de Abril, propiciou o surgimento de uma situação de contornos inovadores, marcada pela abertura progressiva aos departamentos governamentais de natureza técnica de um domínio de intervenção que até então lhes estivera quase sempre vedado, e que teve tradução prática na criação frequente de gabinetes de relações internacionais, assuntos europeus ou cooperação para o desenvolvimento. Tal mudança ficou então a dever-se a três factores: um de ordem global, que decorreu da amplamente estudada tendência para o esbatimento da dualidade entre questões internas e questões internacionais, a que a política externa portuguesa evidentemente não fugia; os outros dois, reflexo das mudanças políticas registadas no país, prenderam-se com a redefinição das opções estratégicas em matéria de relações externas e com a desconcentração e até, nalgumas circunstâncias, a fragilização do poder político, ocorridas com a experiência democrática.

Todos os desenvolvimentos identificados tiveram, ao menos numa primeira fase, duas consequências: a perda de poder relativo do “Palácio das Necessidades” e o surgimento de tendências erráticas de actuação, permitidas pela ausência ou insuficiência funcional das indispensáveis práticas de coordenação interdepartamental.

1.3. O caso específico das questões europeias²⁰

1.3.1. O período pré-adesão

O caso em que a debilidade do estatuto do MNE se tornou mais visível foi, seguramente, a dimensão europeia. Com efeito, erigida a adesão às Comunidades Europeias em principal desígnio nacional²¹, logo pelo I Governo Constitucional – chefiado por

19 Analisando a questão do ponto de vista da política cultural externa, Armando Marques Guedes sustenta, nesta linha, que “pouco ajudou o facto de (...) o Estado (...) persistir em manter dispersas (desde o tempo do Ministério do Ultramar e do Gabinete Coordenador para a Cooperação) as acções e actividades, em África, de numerosíssimos organismos públicos” (*Continuidades*, p. 18).

20 No anexo I pode encontrar-se a listagem dos responsáveis políticos que, até à actualidade, tiveram a seu cargo, em governos constitucionais, os domínios dos negócios estrangeiros e da integração europeia.

21 Ver Mário Soares, “Democratic Transition in Portugal and the Enlargement of the European Union” in *Portugal – a European Story* (Edição de Álvaro de Vasconcelos e Maria João Seabra), Lisboa, Principia, 2000, p. 34 e seguintes.

Mário Soares e empossado em Julho de 1976 –, assistiu-se a um longo processo negocial conduzido, no essencial, fora das paredes do “Palácio das Necessidades”.

De facto, se na fase prévia à apresentação do pedido formal²² o Ministério dos Negócios Estrangeiros foi chamado a desempenhar um papel de primeira linha nos contactos em Bruxelas e junto das diversas capitais europeias²³, o início das negociações provocou uma evidente desvalorização da posição do “Palácio das Necessidades”.

Fundada em múltiplas razões de ordem política, económica e social, ligadas à necessidade de reforçar o ainda titubeante poder democrático, a adesão implicava negociações delicadas de carácter pluridisciplinar, em muito excedendo a tradicional área de intervenção do MNE, habitualmente mais direccionada para as questões de política pura. Assim, ao envolver assuntos relevando da competência de vários departamentos governamentais, o processo colocava, desde logo, um sensível problema de coordenação interministerial²⁴.

A ideia de entregar a função de coordenação ao MNE enfrentou em consequência sérias reservas, agravadas ainda pela marcada instabilidade que então afectava os mandatos governamentais, levando a que tal responsabilidade fosse transferida para um nível mais elevado. E, nesse contexto, optou-se por um modelo organizacional inovador, em que o controlo do processo foi transferido para o topo do Executivo²⁵.

Com esse fito, procedeu-se à criação, em Agosto de 1977²⁶, da Comissão para a Integração Europeia, organicamente inserida na Presidência do Conselho de Ministros, e colocada na directa dependência do Primeiro-Ministro. Contudo, os poderes atribuídos

22 Que ocorreu em 28 de Março de 1977.

23 Ver *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias (História e Documentos)*, Parlamento Europeu/ Assembleia da República/ Comissão Europeia, Lisboa, 2001 e Luís Gonzaga Ferreira, *Portugal e as Comunidades Europeias (do 25 de Abril ao pedido de adesão)*, Lisboa, Editorial Vega, 2001.

24 É interessante notar, aliás, que num anterior processo de similar natureza, também ele não ligado portanto às *high politics* – a adesão à EFTA – as negociações tenham sido igualmente conduzidas por um departamento de natureza técnica, nesse caso o Ministério da Economia (Calvet de Magalhães, *Os movimentos de integração europeia no pós-guerra e a participação portuguesa nesses movimentos*, Lisboa, INA, 1981, p. 50 e seguintes).

25 O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 306/77, de 3 de Agosto, é muito claro neste ponto, ao afirmar que “em virtude de o processo de negociações envolver aspectos políticos, técnicos e económicos, que caberiam normalmente no âmbito da competência de vários Ministérios, optou-se por fazer depender as novas estruturas directamente da Presidência do Conselho de Ministros, a fim de facilitar a indispensável coordenação e de assegurar uma visão integradora da economia global das negociações”.

26 Pelo Decreto-Lei n.º 306/77, de 3 de Agosto. De notar que a criação da CIE ocorreu apenas três meses depois do pedido de adesão e muito antes do início formal de negociações, que teve lugar em 18 de Outubro de 1978.

ao Chefe do Governo eram passíveis de delegação, o que levou a que, no II Governo Constitucional, a responsabilidade de superintender nessa estrutura tenha sido cometida ao Ministro das Finanças e do Plano²⁷, assim antecipando uma solução que veio, mais tarde, a ser institucionalmente assumida²⁸.

À Comissão, cujo Presidente era equiparado para efeitos protocolares ou de representação a Secretário de Estado, competia²⁹ preparar e dirigir, no quadro das directrizes estabelecidas pelo Governo, as negociações com vista à adesão de Portugal às Comunidades Europeias e, nomeadamente:

- a) Assegurar e promover a orientação geral dos estudos indispensáveis à preparação das negociações;
- b) Coordenar a colaboração dos serviços públicos responsáveis por tarefas sectoriais no âmbito daqueles estudos, compatibilizando a unidade de objectivos e orientações com a desejável descentralização;
- c) Propor ao Governo as medidas necessárias à preparação das estruturas económicas, sociais e administrativas do país, face às exigências da adesão à CEE;
- d) Garantir a audição dos pontos de vista das organizações de trabalhadores e das entidades representativas de empresários e de actividades económicas e mantê-las informadas da evolução dos seus trabalhos.

Para o desempenho de funções de apoio técnico e administrativo, a Comissão dispunha de um órgão executivo, com a categoria de direcção-geral, denominado Secretariado para a Integração Europeia, a quem foi atribuída a responsabilidade de³⁰:

- a) Realizar estudos especializados indispensáveis à preparação das negociações com a CEE;
- b) Colaborar com os serviços envolvidos nos trabalhos de preparação das negociações;

27 Despacho Normativo n.º 62/78, de 13 de Fevereiro.

28 Sobre a evolução do modelo institucional pode ver-se Cruz Vilaça, "Portugal and European Integration - Negotiations and Legal Implications", in *Portugal - a European Story*, p. 81 e seguintes e Pedro Álvares, *L'élargissement de l'Union Européenne et l'expérience des négociations d'adhésion du Portugal*, Oeiras, INA, 1999, p. 111 e seguintes.

29 Art. 6.º

30 Art. 7.º

- c) Acompanhar a execução dos acordos celebrados com a CEE, por forma a garantir o seu eficaz funcionamento e o melhor aproveitamento das potencialidades respectivas.

Com o desiderato de proporcionar a necessária coordenação entre as múltiplas estruturas da administração pública intervenientes no processo negocial, junto da Comissão funcionava ainda o Grupo de Representantes Permanentes³¹, integrado por representantes de diversos ministérios, das duas Regiões Autónomas e do Banco de Portugal, os quais actuavam como elemento de ligação entre a Comissão e as entidades que lhes competia representar.

Colocada toda esta estrutura negocial fora da tutela directa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a este, para além de ser informado regularmente do andamento das negociações para a adesão, cabia³² a tarefa de transmitir à Comissão as linhas de orientação e as instruções necessárias à articulação global das negociações com os objectivos concretos da política externa³³.

Nesta lógica estrutural um elemento importante contribuía, apesar de tudo, para favorecer o “Palácio das Necessidades”: o controlo que exercia sobre a Delegação Portuguesa junto das Comunidades Europeias³⁴. Com efeito, o papel essencial desempenhado por esta estrutura ao longo de todo o processo de adesão, aliado ao facto de estar integrada no MNE e de dele receber instruções³⁵, fez com que este pudesse, embora de modo indirecto, influir nos processos de decisão muito mais do que a sua inserção na estrutura formal de negociações permitiria, em termos normais, antever³⁶.

31 Art. 10.º.

32 Art. 2.º.

33 O que originou, nomeadamente, a criação em 1978, no âmbito da Direcção-Geral dos Negócios Económicos, de uma Repartição da Integração Europeia.

34 A actual REPER foi anteriormente designada Delegação Portuguesa junto das Comunidades Europeias, primeiro, e Missão junto das Comunidades Europeias, depois.

35 Artigo 11.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 306/77.

36 Ernâni Lopes (que iniciou em 1979 o exercício de funções de Chefe da Missão de Portugal junto das Comunidades Europeias), ao elogiar a lógica subjacente ao dispositivo português de negociação do Tratado de Adesão, destaca “os mecanismos montados de articulação permanente entre a estrutura central, em Lisboa, e a Missão em Bruxelas, à qual veio a caber um papel dinamizador e coordenador do conjunto da negociação e, sobretudo, a motivação, o espírito de equipa e a dedicação extraordinária do pequeno grupo (apenas uma dúzia, sem contar com o Chefe de Missão) de quadros diplomáticos e técnicos em serviço na Missão” (“Testemunho”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, p. 38).

A debilidade do estatuto político do “Palácio das Necessidades” veio a acentuar-se com a entrada em funções do IV Governo Constitucional, cuja lei orgânica³⁷ criava o lugar de Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia³⁸, o qual era coadjuvado por um Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Económicos e Integração Europeia³⁹.

É também na vigência deste Executivo que vai ter lugar, por via da aprovação do Decreto-Lei n.º 185/79, de 20 de Junho, a actualização da arquitectura política e técnica estabelecida pelo já citado Decreto-Lei n.º 306/77, de 3 de Agosto.

O novo diploma procedeu, em primeiro lugar, à instituição formal do Conselho de Ministros para a Integração Europeia, órgão ao qual passou a competir a definição das directrizes para as negociações com as Comunidades Europeias, bem como a responsabilidade por assegurar a harmonização dos diversos interesses em jogo com os objectivos visados com a integração europeia⁴⁰.

Depois, e em natural coerência com as opções definidas, meio ano antes, no diploma orgânico do Governo, estabelecia-se que a Comissão para a Integração Europeia dependia directamente do Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia⁴¹ (e não já do Chefe do Executivo, como se estipulara no diploma de 1977), deixando-se ao mesmo tempo claro que era a ele que cabia orientar e conduzir as negociações para a integração, de acordo com as directrizes emanadas do Conselho de Ministros para a Integração Europeia⁴².

Esta opção traduziu, insista-se, uma limitação acrescida do papel do “Palácio das Necessidades”, cujo titular viu os seus poderes ainda mais restringidos do que aquilo que vinha ocorrendo desde 1977. Mas o diploma não se ficava por aí, pois previa igualmente que, para além do direito de ser informado, regular e directamente, das actividades desenvolvidas pela Comissão para a Integração Europeia, através do seu representante na mesma, ao MNE caberia apenas promover, aos níveis apropriados e no âmbito de acção da sua competência própria, *“as iniciativas que, no processo de negociação, assumissem expressão política, e que não pudessem ser consideradas isoladas do contexto geral da política externa portuguesa”* (itálico nosso)⁴³.

37 Decreto-Lei n.º 448/78, de 30 de Dezembro.

38 Art. 3.º n.º 1.

39 Art. 3.º n.º 2.

40 Art. 3.º.

41 Art. 7.º.

42 Art. 4.º.

43 Art. 5.º.

Finalmente, e embora não mexendo de forma relevante no estatuto e no papel, quer da Comissão para a Integração Europeia, quer do Secretariado para a Integração Europeia, o Decreto-Lei de 1979 introduzia uma novidade significativa: a institucionalização, no âmbito dos ministérios mais directamente envolvidos no processo negocial, de Gabinetes para a Integração Europeia⁴⁴. Ernâni Lopes sublinha, aliás, a importância desta medida, quando qualifica de essencial “o esforço de mobilização da Administração Pública Central através dos gabinetes especializados nos vários Ministérios, cujos Directores-Gerais tiveram papel decisivo no envolvimento do aparelho burocrático numa nova área que, no mínimo, lhes causava estranheza, se não mesmo desconforto”⁴⁵.

Por seu lado, o V Governo Constitucional enveredou igualmente por uma lógica inovadora, ao introduzir a figura dos Ministros Coordenadores⁴⁶. Nessa linha, foi atribuído ao Ministro da Coordenação Económica e do Plano o poder de superintender no funcionamento da Comissão para a Integração Europeia, esclarecendo-se que lhe cabia assumir, designadamente, a competência que anteriormente cabia, relativamente a ela, ao Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia⁴⁷. Ao mesmo tempo, desaparecia a figura do Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Económicos e a Integração Europeia⁴⁸.

A entrada em funções do VI Governo Constitucional determinou o regresso à figura do Vice-Primeiro-Ministro e a devolução a este das funções de orientação, coordenação e superintendência em matéria de integração⁴⁹, tarefa em que era coadjuvado por um Secretário de Estado da Integração Europeia⁵⁰. De notar, contudo, que o Vice-Primeiro-Ministro acumulava este cargo com o de Ministro dos Negócios Estrangeiros, o que facilitava, através de uma espécie de “união pessoal”, uma visão integrada das questões de integração europeia e de política externa geral.

Com o VII Governo Constitucional assistiu-se à adopção de outra solução original. De facto, assumindo-se a integração europeia como “uma das prioridades essenciais da acção governativa”⁵¹, enveredou-se pela criação de um Ministério da Integração

44 Art. 20.º n.º 1 e art. 22.º.

45 “Testemunho”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, p. 38.

46 Art. 4.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 386/79, de 19 de Setembro.

47 Art. 9.º n.º 2.

48 Art. 19.º.

49 Art. 3.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 3/80, de 7 de Fevereiro.

50 Art. 6.º alínea f).

51 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 28/81, de 12 de Fevereiro.

Europeia⁵², em cujo âmbito passou a existir igualmente um Secretário de Estado da Integração Europeia, com a incumbência de presidir à Comissão para a Integração Europeia⁵³.

Com o VIII Governo Constitucional retornou-se à fórmula assente na existência de apenas um Secretário de Estado da Integração Europeia, que manteve a competência para presidir à Comissão da Integração Europeia. Mas, foi na dependência do Ministro das Finanças e do Plano⁵⁴ - ministro ao qual foram reatribuídas as funções de orientação, coordenação e superintendência em matéria de integração europeia⁵⁵ - que o Secretário de Estado ficou politicamente colocado. As razões subjacentes a tal solução são explicadas no preâmbulo da lei orgânica do Executivo: ela visava, “sobretudo, incorporar na estrutura económica interna, a curto e médio prazos, todas as transformações da economia portuguesa que é necessário empreender para tornar bem sucedida a adesão de Portugal à CEE”.

O IX Governo Constitucional⁵⁶ - curiosamente o que conduziu a fase derradeira do processo negocial e a quem coube assinar o Tratado de Adesão -, deixou de colocar a integração europeia, de uma forma autonomizada, ao nível da estrutura de decisão política. Assim, embora mantendo-se a Comissão para a Integração Europeia no âmbito do Ministério das Finanças e do Plano⁵⁷ - que continuou a desempenhar as tarefas de orientação, coordenação e superintendência em matéria de integração europeia⁵⁸ -, procedeu-se à extinção do cargo de Secretário de Estado da Integração Europeia⁵⁹. Em consequência desse facto, admitia-se a possibilidade legal de o Presidente da Comissão de Integração Europeia⁶⁰ ser convocado a participar, quer no Conselho de Ministros geral, quer no Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos⁶¹.

52 Art. 2.º alínea r).

53 Art. 19.º.

54 Art. 7.º do Decreto-Lei n.º 290/81, de 14 de Outubro.

55 Art. 24.º n.º 7.

56 Para Jaime Gama, o IX Governo Constitucional constituiu, em conjunto com o I e o VI, o conjunto dos “três Governos que impulsionaram decisivamente” o processo de adesão (“Testemunho”, in *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*, p. 42).

57 Art. 13.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 344-A/83, de 25 de Julho.

58 Art. 44.º.

59 Art. 29.º alínea a).

60 Colocado, naturalmente, na directa dependência do Ministro das Finanças e do Plano - art. 44.º.

61 Art. 23.º n.º 4 e art. 25.º n.º 3.

1.3.2. O período pós-adesão

A integração plena na Europa Comunitária, ocorrida em 1986, veio alterar sensivelmente o quadro descrito, e fazê-lo em benefício do “Palácio das Necessidades”⁶².

Assim, a lei orgânica do X Governo Constitucional⁶³ reconheceu ao MNE, pela primeira vez, o papel central de direcção e articulação em matéria comunitária, quer por força da colocação do Secretário de Estado da Integração Europeia na directa dependência do Ministro dos Negócios Estrangeiros⁶⁴, quer como consequência da transferência para esse departamento governamental da Comissão para a Integração Europeia e do Secretariado para a Integração Europeia⁶⁵ (estruturas que viriam, aliás, a ser extintas pouco tempo depois, com a criação da Direcção-Geral das Comunidades Europeias).

A arquitectura político-institucional nestes termos delineada é a que fica definitivamente consagrada e que todos os Executivos que desde então assumiram funções têm adoptado⁶⁶. E isso significa, como refere João de Vallera, que “após ter tentado um número significativo de modelos possíveis, Portugal decidiu, depois das negociações finais de adesão, recorrer a um sistema que, nos seus aspectos gerais, prevalece na maioria dos Estados-membros de dimensão idêntica e que é muito diferente dos sistemas em vigor em países como a França, o Reino Unido e a Alemanha”⁶⁷.

As únicas mudanças entretanto ocorridas prenderam-se com a designação utilizada para identificar o membro do Governo directamente responsável por estas matérias, bem como com o seu estatuto político e protocolar.

No que toca à questão da designação, é de sublinhar a circunstância de se ter passado a falar de Secretário de Estado dos Assuntos Europeus em vez de Secretário de Estado da Integração Europeia. A alteração – ocorrida em Novembro de 1992 – não teve um alcance

62 *Portugal nas Comunidades Europeias - Primeiro Ano*, MNE, 1987, p. 181 e seguintes.

63 Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de Dezembro.

64 Artigo 14.º n.º 1 alínea b).

65 Artigo 14.º n.º 2.

66 XI Governo Constitucional – artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 329/87, de 23 de Setembro; XII Governo Constitucional – artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de Dezembro; XIII Governo Constitucional – artigo 11.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de Novembro; XIV Governo Constitucional – artigo 13.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro; XV Governo Constitucional – artigo 11.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de Maio; XVI Governo Constitucional – artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de Setembro; XVII Governo Constitucional – artigo 3.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril.

67 “The Negotiating Process” in *Portugal - A European Story*, p. 64.

apenas formal ou semântico. O seu objectivo foi claramente político, visando traduzir uma vontade concreta de definir uma leitura integral das relações entre Portugal e todos os países da Europa (membros ou não da União Europeia), pretensão que se realiza através da atribuição global dessa responsabilidade ao mesmo membro do Governo, em vez de a dividir, como acontecia até então, entre dois Secretários de Estado (o dos Negócios Estrangeiros e o da Integração Europeia).

No que ao estatuto político e protocolar respeita, importa atentar no facto de, em duas situações, o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, normalmente o terceiro membro do Governo na hierarquia do “Palácio das Necessidades”, ter assumido o lugar de “número dois” do Ministério e, portanto, de substituto legal do Ministro. Isso ocorreu em 1992, com Vítor Martins, aquando da remodelação que levou Durão Barroso a MNE⁶⁸ e, mais recentemente, com Manuel Lobo Antunes, na reestruturação em que Luís Amado assumiu a pasta⁶⁹. Aliás, a situação é até politicamente mais significativa neste último caso, não só porque o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus acumula estas funções com as de Secretário de Estado Adjunto, mas também porque foi colocado à frente do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação⁷⁰.

Por outro lado, a consciência de que as matérias europeias passaram a assumir uma relevância cada vez mais determinante em toda a actividade governativa e a necessidade de, em consequência, assegurar uma estreita articulação, no plano interno quanto na área externa, entre as múltiplas estruturas da Administração Pública cujas competências se alargaram a esses domínios, conduziu a que, em 1990, o XI Governo Constitucional decidisse (re)criar um Conselho de Ministros especializado nessas questões, desta feita com a designação de Conselho de Ministros para os Assuntos Comunitários, ao qual foram cometidos, nomeadamente, poderes para⁷¹:

- a) Estabelecer as grandes linhas de orientação política de integração europeia;
- b) Assegurar a coordenação, a nível político, das matérias de maior relevância no domínio comunitário;

68 Decreto-Lei n.º 17/93, de 23 de Janeiro.

69 Art. 3.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 135/2006, de 21 de Julho.

70 Em 1992, a figura do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação tinha sido suprimida, dando lugar apenas a um Secretário de Estado da Cooperação.

71 Artigo 26.º-A do Decreto-Lei n.º 329/87, aditado pelo Decreto-Lei n.º 94/90, de 20 de Março.

- c) Acompanhar, de um modo geral, a evolução da integração europeia;
- d) Aprovar o relatório anual relativo ao processo de integração europeia.

Também esta solução se veio a tornar rotineira, podendo encontrar-se plasmada nos diplomas reguladores dos diferentes Executivos que entretanto se sucederam⁷². A única exceção verifica-se com o XVII Governo Constitucional, cuja lei orgânica não faz qualquer alusão expressa aos diversos Conselhos de Ministros sectoriais, incluindo naturalmente ao relativo a assuntos europeus o que, como adiante se verá, não significa contudo um ponto final na prática de proceder, em sede de plenário ministerial, ao acompanhamento e à definição de orientações sobre os principais “dossiers” da política comunitária.

2. As Reformas do Ministério dos Negócios Estrangeiros⁷³

Do ponto de vista institucional, e algo surpreendentemente, as mudanças determinadas pela transição democrática não se repercutiram de modo imediato na organi-

72 Artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 451/91; art. 32.º do Decreto-Lei n.º 296-A/95 (que, na sequência do Tratado de Maastricht, muda a designação para Conselho de Ministros para os Assuntos da União Europeia); art. 33.º do Decreto-Lei n.º 474-A/99; artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 120/2002 (que passa a chamar-lhe Conselho de Ministros para os Assuntos Europeus) e artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 215-A/2004.

73 Por nos parecer interessante, deixamos aqui a indicação das mais importantes fontes legislativas responsáveis pela definição, parcial ou global, da estrutura orgânica do MNE até 1966:

- Carta de Lei de 23 de Abril de 1867, Decreto de 30 de Novembro de 1867 e Decreto de 5 de Dezembro de 1867;
- Decreto de 22 de Abril de 1869 e Decreto de 2 de Junho de 1869;
- Decreto de 18 de Dezembro de 1869 (Reforma Mendes Leal);
- Carta de Lei de 30 de Junho de 1891 e Decreto de 12 de Novembro de 1891 (Reforma Conde de Valbom);
- Carta de Lei de 26 de Fevereiro de 1892 e Decreto de 13 de Dezembro de 1892;
- Carta de Lei de 3 de Setembro de 1897 e Decreto de 31 de Dezembro de 1897;
- Carta de Lei de 12 de Junho de 1901 e Decreto de 24 de Dezembro de 1901;
- Decreto de 26 de Maio de 1911 (Reforma Bernardino Machado);
- Decreto n.º 7899 de 12 de Dezembro de 1921 (Reforma Veiga Simões);
- Decreto n.º 16822 de 6 de Maio de 1929 (Reforma Quintão Meireles);
- Decreto n.º 26162 de 28 de Dezembro de 1935 (Reforma Armindo Monteiro);
- Decreto n.º 29 319 de 30 de Dezembro de 1938 (Reforma Oliveira Salazar);
- Decreto-Lei n.º 47331 de 23 de Novembro de 1966 e Decreto n.º 47478 de 31 de Dezembro de 1966 (Reforma Franco Nogueira).

Sobre esta evolução histórica pode ver-se A. Ferrand de Almeida Fernandes, *Subsídios para a História Administrativa do Ministério dos Negócios Estrangeiros (1ª parte - das origens até ao final do Século XIX)*, Lisboa, 1979.

zação interna do MNE, porquanto o poder político optou, a esse propósito, por uma lógica de pequenos passos, isto é, de reforma por adaptação. Assim, e pese embora a ocorrência de algumas tentativas visando a sua substituição global, nomeadamente da iniciativa do Ministro Melo Antunes em 1976⁷⁴, a lei orgânica de 1966, à época uma notável obra de arquitectura jurídica e política da responsabilidade do Ministro Franco Nogueira, continuou a ser a trave mestra do funcionamento interno do “Palácio das Necessidades”, apenas nela sendo incluídas, progressivamente, as alterações ditadas pela necessidade de prosseguir uma política externa diferente e mais abrangente.

Foi o que ocorreu, por exemplo, com a criação de duas estruturas ligadas às questões de apoio ao desenvolvimento⁷⁵ – o Instituto para a Cooperação Económica⁷⁶ e a Direcção-Geral para a Cooperação⁷⁷ – ou do Instituto da Emigração, entidade vocacionada, como a designação deixa antever, para o tratamento dos problemas relacionados com as Comunidades Portuguesas no estrangeiro, matéria de grande sensibilidade política atento o fluxo migratório ocorrido na década de 60 e gerado pelo significativo atraso económico que afectava o país.

Este modelo, provisório e reactivo, a breve trecho demonstrou a sua insuficiência. O incremento das solicitações internacionais que a abertura democrática potenciou, e a dispersão pelos diversos ministérios de competências externas, que a instabilidade governativa interna ampliou, tornaram evidente o desajustamento da estrutura organizatória do “Palácio das Necessidades” – a pouco e pouco transformada numa manta de retalhos, sem qualquer fio condutor – e premente a realização de uma reforma de carácter global.

A entrada nas Comunidades Europeias proporcionou a necessária motivação. Depois de uma primeira tentativa, que não chegou a ver a luz do dia devido à queda

74 Sobre o assunto, consulte-se o *Relatório da Comissão de Reestruturação*, III volumes, Lisboa, MNE, 1977.

75 A criação destas duas instituições traduziu a consolidação de um modelo que subsistiu até 1994. No entanto, no período imediatamente a seguir à Revolução haviam sido ensaiadas outras soluções, como a criação de um Gabinete para a Cooperação na Presidência da República e até a institucionalização de um Ministério da Cooperação. Sobre esta interessante – e importante – evolução, pode ver-se Luís Ferreira Leite, *Introdução ao Direito da Cooperação*, Lisboa, Moraes Editores, 1979, p. 111 e seguintes, Pio Coelho de Mendonça, *Portugal e a Cooperação com os Novos Países de Expressão Portuguesa*, Lisboa, 1981, p. 191 e seguintes e, mais recentemente, Armando Marques Guedes, “A dispersão e o centralismo burocrático. Disputas na cooperação cultural bilateral do Estado português, 1974-1999”, in *Themis*, n.º 1, 2000, p. 38 e seguintes.

76 Instituído em 1976.

77 Cujo estabelecimento teve lugar em 1979.

do Governo que a havia preparado⁷⁸, a reforma veio a ocorrer por iniciativa do novo Executivo - o X Governo Constitucional⁷⁹. Feita apressadamente (a sua entrada em vigor ocorreu no dia imediatamente anterior à adesão e pouco mais de um mês após a entrada em funções do X Governo Constitucional) e envolta numa filosofia de redução de custos, a mudança levada a cabo pelo Ministro Pires de Miranda não correspondeu claramente ao exigido⁸⁰. Se é verdade que, ao nível das questões europeias, ela funcionou em benefício do MNE o qual, com a criação da Direcção-Geral das Comunidades Europeias ganhou um poder que nesta área sempre lhe fugira, nos planos tanto político quanto da racionalidade burocrática as medidas implementadas foram pouco felizes⁸¹.

A principal alteração, traduzida na aglutinação numa única estrutura - a Direcção-Geral dos Negócios Político-Económicos - das competências anteriormente distribuídas, numa base funcional, por três entidades - as Direcções-Gerais dos Negócios Políticos, dos Negócios Económicos e das Relações Culturais Externas⁸² -, teve como resultado o surgimento de uma gigantesca e paralisadora macroestrutura à qual cabia "acompanhar todas as vertentes da política externa portuguesa, excepção feita aos problemas do âmbito das Comunidades Europeias e à política de cooperação"⁸³.

2.1. A reforma de 1994

A primeira presidência portuguesa das Comunidades Europeias, ocorrida em 1992, embora tenha constituído um inegável êxito no plano político veio confirmar a patente desadequação dos mecanismos de funcionamento do MNE - só ultrapassada à custa de grandes esforços e sacrifícios pessoais dos seus funcionários - exigindo, uma vez mais, o recurso a uma solução muito usual na Administração portuguesa: o

78 A reforma, devida ao então Ministro dos Negócios Estrangeiros Jaime Gama, chegou inclusive a ser aprovada em Conselho de Ministros, mas nunca foi objecto de promulgação presidencial.

79 O Decreto-Lei n.º 529/85, de 31 de Dezembro aprovou a nova lei orgânica.

80 Não se tratou apenas de dar corpo à reestruturação preparada por Jaime Gama, mas antes de levar a cabo uma nova reforma, muito distinta daquela nos aspectos essenciais.

81 No plano burocrático, a desadequação das medidas então adoptadas teve o seu expoente máximo na criação da Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e da Administração Financeira e Patrimonial, que conjugava na mesma estrutura, como se depreende da própria designação, dois tipos de questões que devem ser objecto de óbvio tratamento separado.

82 A última destas Direcções-Gerais era muito mais recente, datando a sua criação de 1982.

83 *A Reestruturação do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Lisboa, MNE, 1995, p.14

surgimento de esquemas informais de actuação que permitam ultrapassar, com alguma eficácia, os bloqueios dos circuitos burocráticos normais.

Por outro lado, são também favoráveis as circunstâncias políticas internas, nomeadamente no que respeita à vigência de um longo período de estabilidade governativa. Além disso, a assunção de funções, em finais de 1992, por um novo Ministro, veio impor uma inovadora lógica de mudança, pois o titular então empossado - José Manuel Durão Barroso -, desde cedo elegeu como uma das prioridades da sua actuação o repensar da estrutura do MNE.

Insistindo em que para “conferir à diplomacia portuguesa um papel ainda mais activo e de maior intervenção”⁸⁴, seria “indispensável uma gestão global e integrada dos nossos interesses e objectivos de acção externa, mediante uma articulação adequada das suas várias componentes (política, económica e cultural)”⁸⁵, o Ministro deixou bem claro que para o “Palácio das Necessidades” poder assumir “em pleno a sua vocação de principal executor da política externa definida pelo governo, tornava-se necessário que dispusesse de uma estrutura melhor adaptada às exigências suscitadas pela rápida evolução da sociedade internacional”⁸⁶.

Durão Barroso vai, assim, levar a cabo uma reforma profunda que, partindo da concepção de que, no respeitante às relações externas do Estado, “o MNE é o especialista nas questões políticas, mas concomitantemente o generalista em todas aquelas - económicas, culturais, ou outras - que, de alguma forma, tenham relevância para a defesa ou promoção dos nossos interesses no plano internacional”⁸⁷, se consubstancia num vasto conjunto de diplomas cuja vigência se inicia em 1 de Março de 1994⁸⁸ e que atingiu quase todas as áreas do Ministério, tanto políticas quanto administrativas. E que, nalguns casos, se traduziu mesmo na introdução de inovações organizacionais ao esquema tradicional da Administração Pública, o que provocou fortes reticências por parte dos habituais “guardiães do tempo” da tradição burocrática.

A reforma baseou-se, no que ao plano político respeita, em dois pressupostos fundamentais: uma nova divisão funcional de competências e um reforço dos mecanismos de coordenação interna.

84 “Política Externa Portuguesa: principais desenvolvimentos em 1993 e perspectivas para 1994”, in *A Política Externa Portuguesa (1994-95)*, Lisboa, MNE, 1995, p. 13.

85 *Idem*.

86 *Ibidem*, p. 21

87 “Os objectivos da reestruturação do Ministério”, in *A Política Externa Portuguesa (1994-95)*, p. 56.

88 O diploma fundamental foi o Decreto-Lei n.º 48/94 de 24 de Fevereiro.

Abandonando a distinção entre o político e o económico, a estrutura passou a assentar no eixo bilateral-multilateral, visto como mais adequado porque, no contexto actual, se afigurava redutora a separação entre matérias de índole política, por um lado, e de natureza económica, por outro.

Entendeu-se, na ocasião, que o novo modelo criaria condições mais eficazes para o reforço da acção no domínio multilateral, a qual tem sido considerada, no quadro da crescente globalização e interdependência a que ao longo dos anos se vem assistindo, uma peça essencial para a afirmação internacional de um país com as características de Portugal, como veio a ser demonstrado, por exemplo, pela designação de portugueses para prestigiados cargos internacionais (a presidência da 50ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, a Secretaria-Geral da UEO ou a presidência da Comissão Europeia), pela eleição do país para membro não permanente do Conselho de Segurança no biénio 1997/98, pela realização em território nacional de importantes eventos como a cimeira da OSCE em 1996 ou, em 1998, da Cimeira Ibero-Americana, ou pela participação activa em operações de paz, quer no quadro das Nações Unidas, quer sob a égide da NATO.

Em consonância com esta leitura, optou-se pela criação de uma Direcção-Geral das Relações Bilaterais e de uma Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais as quais, a par da Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC)⁸⁹, que permaneceu imutável, se assumiram como o núcleo duro da máquina diplomática portuguesa.

A reorganização estendeu-se ainda às áreas da cooperação para o desenvolvimento e da política de promoção da língua e do ensino do português, aqui criando igualmente condições para o incremento dos poderes do MNE. Anteriormente forçado a uma partilha de competências com o Ministério das Finanças, no primeiro caso, e com o Ministério da Educação, no segundo, o “Palácio das Necessidades” conseguiu obter a tutela exclusiva sobre as duas estruturas responsáveis pela acção principal nesses domínios: o novo Instituto da Cooperação Portuguesa (produto da fusão do Instituto para a Cooperação Económica e da Direcção-Geral para a Cooperação) e o Instituto Camões.

Completo as alterações no plano político-diplomático a criação da Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas, serviço vocacionado para o apoio e acompanhamento ao numeroso universo de emigrantes dispersos pelo mundo e fruto

⁸⁹ Tratava-se da anterior Direcção-Geral das Comunidades Europeias, que apenas registou uma mudança de designação.

de uma nova visão integrada desta problemática, ao congregar numa mesma entidade a responsabilidade pela prossecução das políticas de apoio a tais comunidades e a gestão do principal instrumento dessa acção, isto é, dos postos consulares.

A reforma abrangeu ainda o domínio administrativo, área de grande sensibilidade pelas especiais características apresentadas por uma estrutura que, devido à sua dispersão geográfica, torna complexo qualquer esforço de gestão eficaz e fiscalização adequada. Aí, a necessidade de introduzir soluções operacionais de actuação e de melhorar a transparência administrativa, conduziram à criação do Departamento Geral de Administração, do Fundo para as Relações Internacionais e do Instituto Diplomático, este último com uma componente muito relevante, mas ao longo do tempo ignorada - a da formação dos diplomatas⁹⁰.

A racionalidade da acção diplomática está dependente, em larga medida, da capacidade para introduzir e manter mecanismos de articulação entre as diversas estruturas envolvidas. Durante muito tempo assente no papel central desempenhado pelo Secretário-Geral do MNE, o modelo de coordenação foi-se degradando como consequência da progressiva perda de influência daquele no plano político, fruto da transferência dos seus poderes tradicionais para os gabinetes ministeriais. Tal estado de coisas vinha originando visíveis e graves prejuízos, anulando a indispensável coordenação de primeira linha ao nível diplomático e hipervalorizando a articulação num único escalão de tipo político-governamental.

Perante a necessidade de pôr fim a uma situação de contornos muito negativos, optou-se por implementar uma estrutura bicéfala de coordenação, atribuindo tais funções, no plano da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais ao Secretário-Geral, e no domínio político a uma nova figura - o Director-Geral de Política Externa - cuja criação foi, sem dúvida, a maior inovação da reforma de 1994.

Enquanto ao primeiro foi atribuída a responsabilidade última pelo bom funcionamento do Ministério, tarefa natural para aquele que é desde sempre visto como o chefe da carreira diplomática, o segundo viu ser-lhe confiada a missão de racionalizar a acção na área político-diplomática.

O Director-Geral de Política Externa passou assim a ocupar o centro nevrálgico do MNE, assumindo a sua missão uma tripla dimensão⁹¹:

90 Sobre esta última questão, veja-se Armando Marques Guedes e Nuno Canas Mendes, "Os Institutos Diplomáticos e a formação de diplomatas", *Negócios Estrangeiros*, n.º 9.1., Março 2006, p. 62 e seguintes.

91 Inicialmente, e no âmbito do então designado Comité Político, cabia ainda ao Director-Geral de Política Externa a representação nacional nesse órgão.

- a) Articular o funcionamento dos diversos serviços actuantes na área diplomática. Tal tarefa – que levou à criação do Conselho de Coordenação Político-Diplomática, o qual reúne sob a sua presidência –, concede-lhe uma relação de visível preeminência face aos seus pares, embora sem questionar as competências dos outros directores-gerais relativamente ao funcionamento das estruturas que directamente chefiam;
- b) Constituir-se em conselheiro privilegiado do Ministro e dos Secretários de Estado, porquanto é o funcionário que possui a visão mais articulada e integrada da globalidade da política externa;
- c) Gerir uma Direcção-Geral que, sendo fundamentalmente uma estrutura de coordenação, se ocupa ainda de alguns assuntos de primeira grandeza ou especial sensibilidade para a diplomacia portuguesa como é o caso da PESC ou da CPLP⁹².

2.2. A reforma de 2006

Importantes desenvolvimentos políticos tiveram lugar após a adopção da reforma de 1994, com tradução concreta na ocorrência da alternância democrática e na consequente formação de Executivos de distintas cores partidárias. Foram reduzidas, porém, as repercussões dessa mudança no interior do MNE. O Ministro Jaime Gama, que assumiu funções cerca de um ano e meio após aquela reestruturação, sem abdicar de assinalar, aqui e acolá, os aspectos que classificava como menos conseguidos ou mais criticáveis dessa reforma, não considerou necessário ir para além de algumas adaptações pontuais⁹³ e optou por manter as características essenciais da estrutura herdada⁹⁴.

92 Ou era o caso da questão de Timor-Leste. Aliás, foi a necessidade de dar um tratamento particular a matérias deste tipo que esteve na base da criação, no âmbito da Direcção-Geral de Política Externa, do Gabinete de Assuntos Políticos Especiais.

93 Significativamente, no discurso de encerramento do Seminário Diplomático de 1999, o então Secretário-Geral do Ministério, Embaixador Ribeiro de Menezes, deixou bem claro que “a filosofia de modernização e de nova gestão, é a de que se acha concluído, nas suas grandes linhas, embora sempre sujeito a correcções pontuais, o quadro legal em que ela se move e não será de esperar nos tempos mais chegados grandes alterações de substância” (in *A diplomacia portuguesa face ao século XXI*, Lisboa, Instituto Diplomático, 1999, p. 256).

94 É muito interessante constatar que na obra que congrega os discursos feitos no seu primeiro quadriénio como Ministro – *A Política Externa Portuguesa (1995-1999)*, Lisboa, MNE, 2001 – não há qualquer referência à necessidade de mexer na estrutura orgânica aprovada pelo seu antecessor.

Também com os Ministros Martins da Cruz, Teresa Gouveia e António Monteiro tudo permaneceu, no essencial, na mesma. Tal realidade - radicalmente distinta da que ocorreu em quase todos os outros ministérios - é muito relevante, uma vez que pareceu transmitir a aceitação global da filosofia subjacente aquela reestruturação, mas também a convicção de que as mudanças permanentes no aparelho institucional da política externa têm, normalmente, consequências negativas no sucesso e na eficácia da mesma.

A única exceção relevante⁹⁵ registou-se na área da cooperação para o desenvolvimento, que conheceu, nesse período, um atribulado percurso institucional. Um percurso que começou em 1999, com a criação da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, entidade que substituiu o Fundo para a Cooperação Económica; que passou pela aprovação, em 2001, de uma nova legislação regulamentadora do Instituto da Cooperação Portuguesa; e que culminou, em 2003, no surgimento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, resultante justamente da fusão da APAD com o ICP.

A estabilidade orgânica que o “Palácio das Necessidades” registou durante mais de uma década veio a conhecer um ponto final num momento em que este artigo se encontrava já em fase de finalização.

O primeiro indicador público dessa intenção foi revelado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março, que aprovou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). E a concretização ocorreu poucos meses depois, por via da aprovação da nova lei orgânica do “Palácio das Necessidades” - o Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro. Note-se, a este propósito, que a reforma do MNE foi preparada quando o Ministro Freitas do Amaral se encontrava em funções, mas veio a ser juridicamente consumada após o Ministro Luís Amado assumir o cargo⁹⁶. Vale a pena referir, aliás, que a versão final do diploma (já da responsabilidade deste

⁹⁵ Ao referir-se à área da cooperação para o desenvolvimento como a única exceção à estabilidade global do modelo orgânico aprovado em 1994, pretende-se apenas sublinhar que, em todos os outros domínios, se mantiveram as opções estratégicas então assumidas. Não, evidentemente, que tudo tenha ao longo dos anos ficado exactamente na mesma. Tal não aconteceu de facto, pois praticamente todas as regulamentações legais dos diversos serviços sofreram, aqui ou acolá, modificações, chegando mesmo a suceder, como no caso do Instituto Camões, que em apenas seis anos tenham sido aprovadas três leis orgânicas (Decreto-Lei n.º 135/92, de 15 de Julho, Decreto-Lei n.º 52/95, de 20 de Março e Decreto-Lei n.º 170/97, de 5 de Julho).

⁹⁶ De facto, embora apenas publicada em 27 de Outubro, a nova lei orgânica foi aprovada no Conselho de Ministros de 20 de Julho.

último) apresenta diferenças importantes – de resto no sentido positivo – face aos projectos que a antecederam.

Embora enquadrada numa política de reforma da globalidade da administração pública, e partilhando dos pressupostos centrais em que ela assenta, a reestruturação do MNE parte também da invocação de um conjunto de insuficiências e desajustamentos imputáveis à legislação datada de 1994, a saber: a frequente duplicação de funções de suporte por diversos organismos; a crescente sobreposição das atribuições na área da política externa verificada entre diversas unidades orgânicas; a incapacidade de responder de modo flexível aos novos desafios da integração europeia, da globalização e do terrorismo; e a desconformidade do organograma vigente com os objectivos principais da política externa portuguesa, designadamente em sede de diplomacia económica⁹⁷.

Em ordem a por fim às dificuldades assim identificadas, avança-se com diversas modificações orgânicas consideradas mais aptas para lhes dar resposta, de entre as quais se destaca, no que ao plano político-diplomático (e só a esse) respeita: a criação de uma nova direcção-geral dedicada aos assuntos técnicos, científicos e económicos internacionais e a racionalização das estruturas dedicadas à definição, coordenação e execução das diversas vertentes da política externa portuguesa.

Não sendo possível – nem se justificando – no quadro do presente trabalho empreender uma análise aprofundada dos contornos desta reestruturação – até porque a sua concreta formatação ficará também dependente das ainda não elaboradas regulamentações orgânicas de cada um dos serviços – sempre se deverá dizer que ela, embora mantendo intacta uma parte significativa da estrutura vigente desde 1994, se afasta desta num aspecto central: a filosofia em que assenta a divisão funcional. Com efeito, se anteriormente a organização se orientava, como vimos, pela linha que divide o bilateral do multilateral, com expressão institucional na existência de uma direcção-geral para cada uma dessas áreas, a nova reforma assenta antes na distinção entre matérias políticas e não políticas.

Dessa diversa concepção resulta a opção pela criação de uma nova direcção-geral – com a designação de Direcção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos –, que passa a agregar as atribuições antes cometidas à Direcção-Geral das Relações Bilaterais e à Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais em matéria de assuntos económicos,

⁹⁷ Este diagnóstico consta do preâmbulo da nova lei orgânica.

científicos e técnicos⁹⁸, e pela integração na Direcção-Geral de Política Externa das atribuições que aquelas duas estruturas assumiam no plano político⁹⁹.

Em termos gerais, a nova legislação aponta pois para uma arquitectura que, na sua filosofia básica, representa o regresso, quarenta anos depois, às ideias que presidiram à reforma Franco Nogueira, período em que, recorde-se, a estrutura do “Palácio das Necessidades” assentava basicamente na existência de uma direcção-geral política e uma direcção-geral económica, esquecendo as abissais diferenças entre a política internacional de então e a dos nossos dias e ignorando igualmente as insuficiências, há muito identificadas, desse tipo de esquema organizatório, as quais estiveram justamente na origem da busca de outros modelos mais adequados. Acresce que a eventual concretização dessas intenções tem todas as condições para originar a progressiva fragilização dos actuais mecanismos político-diplomáticos de coordenação.

É verdade que junto da Direcção-Geral de Política Externa continuam a funcionar o Conselho de Coordenação Político-Diplomática e a Comissão Interministerial de Política Externa¹⁰⁰, o que deve ser lido como uma permanência da preocupação de manter o seu controlo em termos de articulação, tanto no interior do “Palácio das Necessidades” como para além das fronteiras dele. O problema – entre outros – é que, ao receber um conjunto alargado de atribuições provenientes das anteriores Direcção-Geral das Relações Bilaterais e Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais, a Direcção-Geral de Política Externa passa também a ser a entidade executante da política externa portuguesa no plano das relações bilaterais e no dos organismos multilaterais de carácter político, o que significa que ela acumula funções de coordenação global com alargadas tarefas de execução sectorial.

Tal solução, que se afigura como pouco razoável – seja no domínio dos conceitos, seja no plano prático – vai nomeadamente obrigar o Director-Geral a dedicar uma parcela importante da sua acção e da sua disponibilidade à gestão diária dos múl-

98 De acordo com o art. 13.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro, a Direcção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos “tem por missão dar efectividade e continuidade à acção do MNE no plano internacional bilateral e multilateral no que respeita a todos os assuntos de carácter económico, científico e técnico”.

99 Estabelece o art. 10.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 204/2006 que a DGPE tem por missão assegurar a coordenação e decisão dos assuntos de natureza político-diplomática, incluindo a PESC e a PESD, bem como dos assuntos no domínio da segurança e defesa, e executar a política externa portuguesa no plano das relações bilaterais e no plano multilateral de carácter político”.

100 Ver as alíneas a) e b) do n.º 3 do art. 10.º da nova lei orgânica.

tiplos serviços que passam a dele directamente depender, em vez de se concentrar na dimensão central da articulação do trabalho das diversas direcções-gerais e no aconselhamento político dos titulares governamentais. Daí que seja muito possível que o Director-Geral de Política Externa se venha a transformar num director-geral como os outros, perdendo-se a sua verdadeira mais-valia, que lhe advinha da sua posição de *primus inter pares* e das consequências funcionais daí decorrentes.

A nova legislação não deixa, porém, de introduzir algumas medidas positivas. De entre elas, destaca-se a alteração da designação da Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários, que passa a denominar-se Direcção-Geral dos Assuntos Europeus¹⁰¹ – mudança consentânea, aliás, com a sua dependência política e funcional directa relativamente a um cargo político que, desde há uma dúzia de anos, passou a ter o nome de Secretário de Estado dos Assuntos Europeus –, bem como o alargamento do seu espectro de acção, por via da recepção dos poderes, anteriormente alocados à Direcção-Geral das Relações Bilaterais, para acompanhar as relações bilaterais com os Estados membros da União Europeia e com os países admitidos como candidatos¹⁰².

Em termos gerais, poder-se-á assim dizer que é muito duvidoso que a reestruturação ora iniciada reúna os componentes adequados à melhoria das condições de funcionamento do MNE, correndo-se ao invés o risco de ela afectar negativamente a definição e a prossecução da política externa portuguesa. Com isto não se pretende dizer que tudo deveria manter os contornos fundamentais definidos na reforma de 1994 e que não houvesse relevantes melhorias a introduzir. Apenas que o caminho a seguir deveria ser bem diferente daquele que se escolheu.

3. A Dimensão Europeia e o Papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros

A natureza semipresidencialista do sistema de governo estabelecido pela Constituição tem implicações directas no que à condução da política externa respeita. Remetendo o Parlamento a um papel lateral e reconhecendo ao Presidente da República

101 Ver o art. 12.º da nova lei orgânica.

102 Define o art. 12.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 204/2006, que a DGAE “tem por missão orientar a acção portuguesa nas instituições próprias da União Europeia, as relações bilaterais com os respectivos Estados membros e outros admitidos como candidatos, bem como acompanhar e coordenar a definição das posições nacionais sobre as políticas da União, em conjunto com todos os ministérios sectoriais competentes e com os órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira”.

um conjunto limitado de poderes, muitos deles de ordem essencialmente formal, a lei fundamental portuguesa – diferentemente do que ocorre com a Constituição francesa da V República – atribui ao Governo o poder de direcção e condução da política externa, concentração essa que é favorável – ao menos no plano dos princípios – ao incremento do papel do MNE.

À semelhança do ocorrido noutros Estados Membros, a integração europeia repercutiu-se também, e de modo significativo, no relacionamento entre órgãos de soberania, acentuando ainda mais o predomínio governamental. Tal tendência, que decorre em larga medida da presença exclusiva – ou quase – do Executivo no *decision-making process* europeu, não tem sido adequadamente contrabalançada, nomeadamente no que toca ao exercício dos poderes da Assembleia da República¹⁰³, pese embora as exigências que foram introduzidas, quer no domínio constitucional, quer ao nível da legislação que define os mecanismos de acompanhamento, por parte do Parlamento, da participação nacional na União Europeia – actualmente a Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto¹⁰⁴.

Por outro lado, e na medida em que traduziu uma redefinição de monta da política externa portuguesa, a adesão à Europa Comunitária reflectiu-se de imediato, como atrás ficou dito, nas funções desempenhadas pelo “Palácio das Necessidades”. Valerá a pena, por isso, abrir aqui um parêntesis para esquematizar o processo de condução da política europeia.

De acordo com o art. 182.º da Constituição cabe ao Governo a responsabilidade pela condução da política geral do país. E, no contexto do Executivo, é o Conselho de Ministros quem define as linhas gerais da política governamental, bem como as da sua execução (art. 200.º n.º 1 alínea a) da lei fundamental).

Como já se referiu¹⁰⁵, os Governos acolhiam habitualmente na sua legislação orgânica a existência de um Conselho de Ministros para os Assuntos da União Europeia, ao qual eram atribuídas responsabilidades no plano da condução política global, nas vertentes interna e externa, no quadro da participação nacional na construção europeia¹⁰⁶.

103 Sobre este ponto, ver por todos João Miranda, *O papel da Assembleia da República na Construção Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000, p. 45 e seguintes.

104 A nova legislação, recentemente aprovada, tem por desiderato principal melhorar e densificar os procedimentos de intervenção do Parlamento no plano da política europeia, indo bastante mais longe do que sucedia com o diploma anterior – a Lei n.º 22/94, de 15 de Junho –, mas não é ainda possível fazer qualquer balanço da sua aplicação.

105 Ver ponto 1.3.2.

106 Ver, por todos, o art. 32.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 215-A/2004.

O simples facto de o XVII Governo Constitucional ter decidido romper com essa prática, e suprimir toda e qualquer referência à existência de reuniões ministeriais sectoriais, não pode contudo levar a concluir que fica afectada a função anteriormente reconhecida, de modo expresso, ao plenário ministerial. Na verdade, se ao Conselho de Ministros compete, constitucionalmente, definir as orientações globais da acção em áreas determinantes da actividade do Executivo, então isso significa, necessariamente, que aquele continua a ter uma função central na fixação da estratégia política no que toca às matérias da União Europeia¹⁰⁷.

Indiscutível se afigura contudo a conclusão de que a política de integração europeia é conduzida por um “tandem” constituído pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Europeus. Além disso, um papel discreto, mas fundamental, cabe ao Gabinete do Primeiro-Ministro e, muito especialmente, à sua assessoria diplomática - de longe a mais numerosa e influente de todas as assessorias -, que desempenha, na sua área de intervenção, três funções essenciais: filtragem da informação recebida, dinamização da iniciativa política e controlo da coerência da acção.

Podem parecer paradoxal que a participação no processo de construção europeia tenha favorecido o MNE, contrariando a tendência registada até 1986. De facto, a dispersão de competências pelos ministérios sectoriais poderia conduzir à situação inversa, ou seja, ao agravamento da perda de poder do “Palácio das Necessidades”, tanto mais que, numa outra área das relações externas na qual se criou uma situação algo comparável - a política de cooperação - se havia verificado um indubitável fortalecimento dos departamentos técnicos.

Não pode, é certo, esquecer-se o contributo dado pelos próprios mecanismos comunitários, na medida em que o único órgão decisório de competência transversal da União Europeia é o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas - no qual, como se sabe, têm assento os chefes da diplomacia -, muito particularmente quando reúne no formato “Assuntos Gerais”. Mas são sobretudo razões internas que explicam o reforço dos poderes do MNE.

107 Aliás, o facto de o Regimento do Conselho de Ministros (aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 64/2006) estabelecer que a agenda do Conselho de Ministros inclui uma parte A, que serve justamente para debater assuntos específicos de políticas sectoriais (alínea a) do n.º 3 do art. 35.º), permite concluir que aí se poderão levar a cabo, numa base regular, as tarefas de informação e coordenação que tradicionalmente cabiam ao Conselho de Ministros para os Assuntos da União Europeia.

Em primeiro lugar, o facto de as questões europeias constituírem o cerne da política externa portuguesa. Não se trata de uma opção táctica, mas antes de algo a que o futuro do país e da sua afirmação no Mundo se encontra intrinsecamente ligado. A realização do interesse nacional depende, em assinalável medida, do sucesso que se consiga obter num processo de integração que, apresentando alguns riscos sérios trará, se conduzido com eficácia, enormes vantagens. E, para que tal suceda, é *conditio sine qua non* a gestão rigorosa da participação do país nas estruturas comunitárias.

O êxito depende, assim, da capacidade para levar a cabo uma estratégia concertada de actuação em todos os sectores que a política europeia abarca. Ora, se a condução política nos momentos decisivos há-de caber ao Primeiro-Ministro, até porque é ele quem chefia a delegação nacional ao Conselho Europeu, a articulação das diversas posições sectoriais há-de ser, por regra, da responsabilidade do Ministro dos Negócios Estrangeiros, o qual, recorde-se, desde sempre teve assento no órgão máximo de decisão comunitária.

Em segundo lugar, convém recordar que apesar de os diversos Ministros exercerem, no plano europeu, os poderes atribuídos aos departamentos que chefiam, a valoração decisiva para a definição da posição nacional é de ordem política, ficando esta, em primeira linha, a cargo do MNE.

Em terceiro lugar, a União Europeia não implica apenas uma negociação permanente no quadro do relacionamento com os restantes Estados Membros. O facto de se tratar de uma entidade que mantém desde sempre relações externas, e que desenvolveu, após o “Relatório Davignon”, competências na área da política externa e de segurança, implica em várias ocasiões o envolvimento directo dos Estados, a par da Comissão Europeia, nas negociações com terceiros – países ou organizações internacionais. Tal participação, afectando directamente os interesses externos do país deve ser dirigida, pelo menos nas questões essenciais, pelo “Palácio das Necessidades”, como sucede, por exemplo, com as negociações no âmbito da OMC.

Por último, é importante sublinhar que alguns dos temas mais delicados do processo de construção europeia, e que assumem um carácter decisivo para um país da dimensão de Portugal, são de índole marcadamente política. Pense-se, por exemplo, em assuntos como o alargamento, a reforma institucional ou a estratégia a seguir nas Conferências Intergovernamentais. Esses, justamente pelo seu carácter essencial, só podem ser objecto de orientação política estabelecida pelo “duo” Primeiro-Ministro – Ministro dos Negócios Estrangeiros e conduzidos pelos canais diplomáticos.

Os motivos políticos referidos pareciam assim favorecer um departamento de competência generalista como é o MNE. Ao mesmo tempo, porém, o carácter muito técnico dos problemas suscitados por um complexo processo de integração em permanente aprofundamento poderia fazer ressaltar as insuficiências das estruturas diplomáticas e favorecer portanto o aumento do peso dos departamentos sectoriais. Nessa medida, a resolução deste problema instrumental de coordenação horizontal - dotar o “Palácio das Necessidades” de “know-how” em todos os domínios da integração - apresentava-se como decisiva.

Nessa medida, pode dizer-se que na solução encontrada para a organização da Direcção-Geral das Comunidades Europeias - depois dos Assuntos Comunitários e agora dos Assuntos Europeus - residiu, em larga medida, a chave para explicar como o MNE conseguiu garantir o controlo da política europeia. É que tais serviços¹⁰⁸ foram pensados de modo a funcionarem como um “interface” eficaz, quer das instituições comunitárias quer da administração pública nacional, o que lhes permite assegurar um diálogo intenso com os serviços da Comissão Europeia e garantir, igualmente, a coordenação técnica entre as diversas estruturas do Estado português.

Importante foi, também, a adopção de uma política inovadora de recrutamento de pessoal. Diferentemente do que por tradição ocorria no MNE, inteiramente dirigido e quase integralmente composto por funcionários diplomáticos, a então Direcção-Geral das Comunidades Europeias - herdeira directa, recorde-se, do Secretariado para a Integração Europeia - foi criada recorrendo ao recrutamento, a todos os níveis - inclusive dirigente -, de pessoal técnico exterior à carreira diplomática, o qual tem constituído, desde então, a enorme maioria dos recursos humanos dessa estrutura.

O facto de o “Palácio das Necessidades” se encontrar dotado de um alargado universo de especialistas com vasto conhecimento das múltiplas áreas da política europeia “descodifica” a sua relação com os outros Ministérios envolvidos, os quais encontram assim interlocutores técnicos com perfeito domínio dos “dossiers” e, além disso, utilizadores do mesmo tipo de linguagem, ao mesmo tempo que permite ao MNE manter um olhar atento sobre a acção com relevância comunitária de todos os outros serviços do Estado. E a simbiose harmónica assim estabelecida garante não só o adequado

108 Inicialmente regulada pelo Decreto-Lei nº526/85 de 31 de Dezembro, a DGAC - hoje DGAE - passou a funcionar nos termos do Decreto-Lei nº344/91 de 17 de Setembro, aprovado tendo em vista a primeira presidência portuguesa (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 408/99, de 15 de Outubro).

enquadramento político-diplomático da acção, mas também a articulação dos diversos interesses parcelares.

Pelo papel que desempenham na manutenção do controlo, pelo MNE, da política europeia, há ainda duas outras estruturas a merecer referência autónoma: a Representação Permanente em Bruxelas (REPER)¹⁰⁹ e a Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus (CIAE)¹¹⁰.

Como antes se sublinhou, a REPER assumiu sempre uma função central nas questões comunitárias (e também na CPE/PESC). E não será exagero afirmar que raros são os casos em que uma embaixada ou representação permanente têm níveis de intervenção na formulação da política externa similares aos da REPER. Em circunstâncias normais, o processo de decisão relativo às questões comunitárias é claramente de natureza dialéctica, reflectindo as posições nacionais, em larga medida, as propostas apresentadas ou os pareceres emitidos pela Missão em Bruxelas¹¹¹ e, em especial, os pontos de vista transmitidos pelo Representante Permanente ou pelo Representante Permanente-Adjunto, responsáveis pela participação portuguesa no COREPER I e II e pelo Representante Permanente no COPS (Comité Político e de Segurança).

Sucedo que a REPER é ela própria um somatório da administração pública, integrando, para além de funcionários diplomáticos - aos quais cabe a sua direcção -, conselheiros e adidos técnicos oriundos da generalidade dos departamentos da administração central, bem como das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Compreende-se, assim, como uma adequada direcção da REPER permite ao “Palácio das Necessidades” manter uma vigilância efectiva do canal preferencial de ligação às estruturas comunitárias. E isso tem ocorrido, autorizando a conclusão de que a REPER é hoje, porventura, a missão diplomática portuguesa de maior relevância¹¹² (o que não significa, necessariamente, a de maior prestígio diplomático).

109 A REPER foi criada pelo Decreto-Lei n.º 459/85, de 4 de Novembro e funciona ainda hoje nos termos definidos por esse diploma, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 97/2006, de 5 de Junho.

110 Criada pelo Decreto-Lei n.º 527/85, de 31 de Dezembro e antes designada por Comissão Interministerial para as Comunidades Europeias e por Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários.

111 Ver João de Vallera, *The Negotiating Process*, p. 61 e seguintes.

112 A vontade de reforçar o controlo do MNE sobre a REPER ficou bem patente com a aprovação de legislação (Decreto-Lei n.º 234-B/96 de 28 de Julho) que limita a três anos o período de estadia em Bruxelas dos representantes dos departamentos sectoriais, período esse só prorrogável uma vez. É evidente que, quanto mais for a sua rotação, tanto mais difícil se tornará a afirmação de um estatuto de especial influência ou a consolidação de vias paralelas de diálogo, que só o prolongamento das missões no tempo permite. De notar que esta opção legal foi mantida pelo Decreto-Lei n.º 97/2006, na redacção que deu ao art. 6.º n.º 5 do Decreto-Lei n.º 459/87.

Relevante é igualmente, neste contexto, a função que a CIAE desenvolve¹¹³. Trata-se de uma estrutura de coordenação horizontal de tipo intergovernamental, reunindo altos funcionários representantes dos diversos ministérios, Regiões Autónomas e serviços do Estado, sob a presidência do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (ou do Director-Geral dos Assuntos Europeus)¹¹⁴. As suas frequentes reuniões plenárias – em regra de periodicidade mensal –, visando estabelecer de forma articulada as orientações a assumir por Portugal nas diferentes instâncias comunitárias, vão também permitir não só que exista uma síntese concertada dos interesses nacionais, mas também que ela seja obtida sob a direcção do MNE¹¹⁵.

Uma derradeira nota, esta de carácter jurídico, para dar conta de que o decurso do processo legislativo interno também favorece o “Palácio das Necessidades”, na medida em que todos os projectos de diploma com implicações no plano europeu, previamente ao seu agendamento em Conselho de Ministros, são objecto de análise pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e pelo Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, de modo a ser aferida a sua compatibilidade com a regulamentação comunitária.

Com efeito, estabelece o art. 21.º do Regimento do Conselho de Ministros¹¹⁶ que carecem de parecer do Ministro dos Negócios Estrangeiros os projectos de actos normativos que visam a transposição para a ordem jurídica nacional de actos normativos da União Europeia, designadamente directivas comunitárias, ou que se mostrem necessários a assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes dos tratados institutivos da Comunidade Europeia e da União Europeia. E, embora essa competência seja formalmente atribuída ao titular da pasta das “Necessidades”, é ao Secretário de Estado dos Assuntos Europeus e aos serviços que dele dependem que tal tarefa se encontra “de facto” cometida.

113 Ver o art. 12.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 204/2006.

114 Legalmente, a competência para dirigir a CIAC é do Ministro dos Negócios Estrangeiros. Mas isso só ocorre em circunstâncias excepcionais.

115 Álvaro de Vasconcelos e Luís Pais Antunes, “Report on Portugal” in *The European Union and Member States (Towards institutional fusion?)*, edited by Dietrich Rometsch and Wolfgang Wessels, Manchester University Press, 1996, p. 318.

116 Na linha, aliás, do que estabeleciam os anteriores Regimentos do Conselho de Ministros.

4. A Influência da Cooperação Política Europeia/Política Externa e de Segurança Comum

No quadro das negociações de adesão, a atenção das autoridades portuguesas incidiu prioritariamente sobre os problemas suscitados pelas questões propriamente comunitárias, como a política agrícola ou os fundos necessários ao desenvolvimento económico, que se considerava afectarem de modo mais directo o interesse nacional. Por isso, aos assuntos ligados à Cooperação Política Europeia (CPE) foi atribuída uma importância secundária, o que pode encontrar justificação adicional no facto de o Governo português encarar com evidente prudência a participação nacional num processo de coordenação de políticas externas que representava uma inovação de fundo e que podia, além disso, conduzir a uma secundarização dos interesses portugueses face às opções estratégicas de potências com maior peso no contexto internacional ou mais influentes no processo europeu de decisão.

Para um país que, apesar de pequeno, se habituara a definir e prosseguir de modo isolado a sua política externa, a necessidade de consultar os parceiros sobre qualquer questão internacional implicava, desde logo, o recurso a mecanismos de decisão – internos e externos – muito distintos dos tradicionalmente utilizados.

Encarada por isso, de início, com muita cautela – para não dizer com patente desconfiança – a participação na CPE vai-se progressivamente normalizando e atingirá um primeiro ponto alto com o exercício da Presidência do Conselho de Ministros no primeiro semestre de 1992.

Ocorrido num momento sensível da evolução no Velho Continente, quando a União Europeia levava a cabo profundas reformas internas consubstanciadas no Tratado de Maastricht e era, ao mesmo tempo, chamada a desempenhar um papel liderante em “dossiers” extremamente delicados como a implosão da URSS ou o processo de pacificação da ex-Jugoslávia, o exercício da Presidência veio demonstrar que o euro-cepticismo inicial havia sido deixado para trás e que o país estava empenhado em contribuir activamente para a resolução dos principais “dossiers” comunitários mas também, por via da CPE/PESC, para a afirmação internacional da UE.

O envolvimento na CPE/PESC teve assim consequências internas a três níveis, que importa analisar em separado:

- No alargamento a novas áreas das relações externas nacionais;
- Nas mudanças ocorridas na estrutura organizacional do “Palácio das Necessidades”;
- Nas funções desenvolvidas pelas nossas embaixadas e consulados.

4.1 A influência da CPE/PESC na diversificação da política externa portuguesa

Razões ligadas às opções tradicionais de política externa, mas também relacionadas com a sua dimensão geográfica e populacional, conduziram à concentração da diplomacia portuguesa num número limitado de questões a que já nos referimos. Nessa medida, o aparente redimensionamento das relações externas ocorrido após o 25 de Abril e traduzido na normalização quase universal de relações diplomáticas e na adesão a inúmeras organizações internacionais¹¹⁷, assumiu por vezes um carácter mais simbólico do que real.

Em bom rigor, para lá de um número mais ou menos restrito de questões, uma certa visão paroquial continuou a dominar, patente num comportamento predominantemente indiferente a todos os assuntos que não integrassem esse núcleo restrito. Tem pois razão, em termos gerais, Francisco Seixas da Costa, quando afirma que “durante anos, Portugal viveu, no plano externo, da conjugação de algumas dimensões multilaterais de desigual importância com *dossiers* bilaterais muito específicos e díspares, que conduziram a um quadro diplomático pouco equilibrado e marcado por um reflexo fortemente defensivo, com algumas marcas de dependência diplomática face a terceiros, que hoje nos parece menos simpática para a própria imagem do país”¹¹⁸.

A participação na CPE/PESC alterou substancialmente esta visão, levando a uma “mundialização” da política externa portuguesa, que assume hoje um carácter global só comparável, provavelmente, à situação decorrente da concepção que presidiu ao surgimento do primeiro sistema mundial de relações internacionais, consubstanciado na assinatura, em 1494, do Tratado de Tordesilhas¹¹⁹.

Esta afirmação pode parecer exagerada. Mas não cremos que o seja, desde que lida no contexto adequado. Com efeito, a integração plena num complexo sistema de coordenação de políticas externas cujo objectivo é a formulação de posições comuns, bem como a adopção de acções e/ou de estratégias comuns, num leque muito amplo de questões internacionais, obrigou as estruturas diplomáticas portuguesas a um esforço permanente de acompanhamento de assuntos que habitualmente escapavam às preocupações do MNE. Na autorizada opinião de Manuel Fernandes Pereira, “se, por um lado, muitas das áreas onde se desenvolve a PESC nos eram já familiares por razões

117 Fernando Castro Brandão, *Sinopse Cronológica da História Diplomática Portuguesa*, Lisboa, MNE, 1984, p. 152 e seguintes.

118 In *Diplomacia Europeia*, Lisboa, Dom Quixote, 2002, p. 58.

119 António José Telo, *Do Tratado de Tordesilhas à Guerra Fria*, Editora Fure, Blumenau, 1996, p. 14 e seguintes.

históricas e culturais, não deixa igualmente de ser verdade que a nossa qualidade de Estado-membro da União Europeia nos permite agora ter um contacto directo e actuante com certos países ou regiões e, nestes, com um leque de questões das quais tínhamos estado mais afastados pela geografia ou pela história”¹²⁰.

Consciente de que, aos olhos dos parceiros europeus, a valorização da posição nacional dependeria da contribuição que soubesse dar à acção colectiva da União, a diplomacia portuguesa empenhou-se em transmitir uma imagem de rigor e competência, contribuindo especialmente para a apreciação das matérias em que ao longo dos tempos se havia especializado – como é o caso dos assuntos africanos – mas, igualmente, daqueles que até então não haviam constado da lista das suas prioridades, como sucedia com a questão da Jugoslávia. É que também neste quadro impera a lógica de *give and take*, pelo que o “Palácio das Necessidades” compreendeu que o país não podia esperar o apoio dos parceiros quando dele carecesse se não estivesse disposto a concedê-lo em situações de reciprocidade.

Por outro lado, o “Palácio das Necessidades” cedo se apercebeu de que a sua participação na CPE/PESC podia constituir um trunfo importante no apoio às posições nacionais em assuntos de importância central para Portugal, como era o caso do processo de paz em Angola ou da batalha pela autodeterminação de Timor-Leste¹²¹. E que, no quadro do processo de afirmação internacional do país, muito se poderia beneficiar da colocação de funcionários em Bruxelas, aproveitando as oportunidades abertas com a criação da PESC. Foi o que ocorreu, entre outros casos, com a indicação, em 1993, de um diplomata português para o cargo de Director-Geral Adjunto para a PESC na Comissão.

Instrumento de uma política externa até há pouco baseada no conceito “orgulhosamente sós”, a diplomacia portuguesa passou assim a seguir a situação internacional “numa perspectiva mais ampla do que o requerido numa mera consideração dos interesses nacionais, cobrindo assuntos que seriam secundários num contexto exclusivamente nacional”¹²².

120 “Política Externa Portuguesa e Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia”, in *Negócios Estrangeiros*, n.º 9.1, Lisboa, Março 2006, p. 143.

121 Neste sentido, José Medeiros Ferreira, “Political costs and benefits for Portugal arriving from membership of the European Community”, in *Portugal and EC Membership evaluated*, edited by José Silva Lopes, Pinter Publishers, London, 1993, p. 178.

122 Pedro Costa Pereira, “Portugal: Public Administration and EPC/CFSP – a fruitful adaptation process”, in Franco Algieri e Elfriede Regelsberger (ed.), *Sinergy at Work (Spain and Portugal in European Foreign Policy)*, European Union Verlag, 1996, p. 214.

Em resumo, o tipo de práticas em que a CPE/PESC se desdobra influenciou, a dois níveis, o desenvolvimento da política externa portuguesa: se, por um lado, impôs o recurso a métodos de trabalho inovadores, por outro alargou o seu universo de preocupações, obrigando à definição da posição nacional nas mais diversas temáticas de índole geográfica, multilateral ou técnica.

De Estado diplomaticamente lateral, Portugal passou a país diplomaticamente relevante. A consequência imediata desta mudança no plano interno foi o incremento de autoridade do MNE, que teve a seu favor um elemento adicional: enquanto nos domínios relativos ao I Pilar se optou pela existência de um “sistema descentralizado de gestão”, nas questões da CPE/PESC “foi atribuída ao MNE - quase em exclusivo - a gestão da participação portuguesa”¹²³. E nem o aprofundamento da vertente de segurança da PESC, através da instituição da PESD, veio fazer perigar esta conclusão, porquanto também aí o “Palácio das Necessidades” conseguiu manter o papel de liderança na relação com as estruturas da defesa nacional. Aliás, a lei orgânica de 2006 toca também neste ponto quando, ao delimitar as atribuições da DGPE¹²⁴ na sua dimensão de coordenação e de decisão dos assuntos de natureza político-diplomática, aí inclui expressamente, a par da PESC, a PESD.

4.2. A influência da CPE/PESC na estrutura do Ministério dos Negócios Estrangeiros

A participação na CPE/PESC tornou também necessário proceder a significativas mudanças ao nível da organização interna do Palácio das Necessidades.

Assim, para além da instalação da rede COREU, tal envolvimento levou à criação do serviço do Correspondente Europeu o qual, a funcionar numa base informal desde meados de 1985, foi oficialmente consagrado na lei orgânica de 31 de Dezembro desse ano.

Confrontado desde o início com uma árdua tarefa - a de criar “ex novo” um espaço diplomático próprio¹²⁵ - o Correspondente Europeu teve ainda de ultrapassar outra dificuldade de monta: integrado na Direcção-Geral dos Negócios Político-Económicos, em situação de paridade hierárquica com todos os serviços de competência sectorial,

123 Pedro Costa Pereira, *idem*, p. 207.

124 Art. 10.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 204/2006.

125 Pedro Costa Pereira (*op. cit.*, p. 212) diz-nos que “o primeiro Correspondente Europeu reconhece que a sua principal preocupação tinha sido persuadir os outros Directores de Serviço da vocação do seu departamento não apenas para um trabalho adjectivo, mas também para uma acção substantiva”.

ficavam minorizadas as possibilidades de levar a cabo uma tarefa de coordenação cuja filosofia pressupõe a necessidade de supervisão sobre a acção desses mesmos serviços.

Os efeitos prejudiciais dessa situação viriam a ser internamente resolvidos - uma vez mais à margem dos dispositivos legais - por recurso a uma solução a justo título considerada desadequada: a acumulação pelo Correspondente Europeu, durante um largo período de tempo, de tais funções com as de principal assessor diplomático do Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Esse *status quo* era evidentemente insustentável - até na perspectiva da transição da CPE para a PESC -, razão pela qual a reforma de 1994 se preocupou em delinear uma fórmula mais eficaz. E a escolha veio a recair na colocação da nova Direcção de Serviços PESC na directa dependência do Director-Geral de Política Externa. Uma solução lógica¹²⁶, que a lei orgânica de 2006 mantém, porquanto cria condições favoráveis ao exercício das funções do Correspondente Europeu, ao colocá-lo numa posição de primazia política sobre os outros serviços envolvidos no domínio da PESC, primazia essa que lhe permite zelar mais eficazmente pela concertação e coerência da posição portuguesa nas matérias do II Pilar¹²⁷, através nomeadamente:

- Da concessão do *nihil obstat* às posições a adoptar por cada serviço do MNE, em matérias da respectiva competência, e a serem comunicadas aos nossos parceiros pela rede COREU;
- Da participação, em conjunto com os representantes nos Grupos de Trabalho PESC, nos encontros de preparação presididos pelo Director-Geral de Política Externa, antes de cada uma das reuniões daqueles;
- Da preparação das agendas PESC para as reuniões do Comité Político e de Segurança, do Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas e do Conselho Europeu.

4.3. O papel das Embaixadas e Consulados no quadro da CPE/PESC

Não é nova a ideia segundo a qual as características da política internacional contemporânea estariam na base do declínio da diplomacia bilateral - instrumento típico

126 Em 1994 a lógica desta solução tinha a seu favor mais um argumento: o facto de caber ao Director-Geral de Política Externa, como já acima se referiu, a representação nacional no Comité Político.

127 *Guia Político da PESC*, MNE, Lisboa, 1997, p.12.

do sistema de Estados implantado em Westefália e dominante até à criação da SDN – e da sua substituição por novos tipos de acção diplomática multilateral.

A correcção deste raciocínio está contudo longe de ser confirmada, e realidades como a construção europeia parecem demonstrar, ao contrário, a importância que o relacionamento bilateral continua a assumir na acção externa dos Estados, chamando inclusive a atenção para as formas de diplomacia de natureza bi-multilateral.

De facto, a par de uma ligação bilateral típica, isto é, relativa apenas a assuntos respeitantes às duas partes envolvidas e de uma outra actuação, de conteúdo necessariamente diverso, no plano de conferências e/ou organizações internacionais, que pressupõe a existência de “uma comunidade de interesses de vários países ou grupos de países”¹²⁸, parece possível isolar, no plano dos conceitos, uma terceira técnica de acção diplomática, bilateral na forma, mas multilateral nos objectivos.

Esse processo de actuação assume mesmo especial destaque no quadro de organizações de natureza supranacional – como é o caso da União Europeia –, na medida em que a generalizada utilização da regra maioritária acentua a necessidade de constante recurso à diplomacia bilateral entre Estados-membros, de modo a sensibilizar os parceiros para os seus pontos de vista e assim garantir as indispensáveis maiorias favoráveis ou as necessárias minorias de bloqueio. E parece claro que um processo diplomático com esse tipo de características, ainda que visando objectivos idênticos, se distingue dos mecanismos típicos de diplomacia multilateral, que envolvem processos colectivos de negociação.

Compreende-se, nessa medida, que a integração europeia – processo dialéctico de transacção política – tenha contribuído para reequacionar o papel das missões diplomáticas portuguesas nas capitais dos outros Estados-membros e que tenha mesmo originado alguma debilitação do seu estatuto. É que o carácter permanente da negociação comunitária multiplicou a necessidade de contactos directos aos mais diversos níveis entre responsáveis políticos e de reuniões entre os altos funcionários, diplomáticos ou não, que em cada capital gerem os distintos “dossiers” europeus, pondo em causa o exercício pelas Embaixadas das diversas funções que tradicionalmente a sua acção abarcava. Esta é, aliás, uma tendência que a progressão para estádios superiores de integração política não deixará de acentuar.

Mas, em sentido oposto, a natureza intrínseca da CPE/PESC e dos seus mecanismos terá ajudado a valorizar o papel das Embaixadas em países terceiros ou das Missões

128 Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, p.106.

permanentes junto das organizações internacionais. No caso de Portugal, isso foi evidente aquando do exercício da Presidência do Conselho de Ministros, tanto em 1992 quanto em 2000. Mas não se tratou, cremos, de uma realidade meramente conjuntural e decorrente, em exclusivo, do desempenho dessas funções.

Expliquemo-nos. A PESC está construída de modo a funcionar, não apenas nos diversos patamares de decisão mas, também, na fase de execução “no terreno”. Este último aspecto, cuja tradução prática é a realização regular, sob a direcção da Presidência, de encontros de coordenação e troca de informação entre os Chefes de Missão é mesmo essencial, porquanto vai permitir uma análise conjugada dos desenvolvimentos políticos, económicos e sociais verificados em cada país terceiro – ou envolvidos na actividade de cada organização internacional – e a conseqüente harmonização da informação a transmitir a todos os Ministérios dos Negócios Estrangeiros. Ao mesmo tempo, acresce a relevância interna de cada Missão ou Embaixada, pois torna-a mais útil no exercício da função de recolha de informação e valoriza o seu papel no quadro da decisão política.

Para as missões diplomáticas portuguesas, as conseqüências práticas deste novo *status quo* foram profundas. Muitas vezes encaradas, já não apenas como as Embaixadas de um pequeno país solitário, mas como a representação de um membro da União Europeia, elas viram incrementada, de modo muito significativo, a sua actividade no plano quantitativo – o que pode comprovar-se com o aumento exponencial do número de comunicações telegráficas ou via “fax” – mas igualmente numa óptica qualitativa, ao passarem a lidar numa base diária com questões que, no domínio puramente bilateral, lhes haviam por regra escapado ou a que haviam dedicado atenção secundária.

As considerações aqui feitas a propósito das Embaixadas e Missões Permanentes podem estender-se, *mutatis mutandis*, aos consulados.

Portugal é um país que tem dispensado grande atenção à actividade consular, exigência decorrente da referida dispersão planetária de vastas comunidades de cidadãos nacionais. Vista até então num prisma sobretudo bilateral – a protecção dos portugueses no país de residência –, tal actividade registou também significativas alterações em conseqüência dos progressos ocorridos no plano europeu, quer pela introdução no Tratado de Maastricht do princípio da protecção diplomática de cidadãos comunitários, quer pela adesão portuguesa ao Acordo de Schengen.

A consciência desta crescente relevância dos Consulados enquanto instrumento de política externa esteve bem presente na reestruturação de 1994, que pretendeu

dignificar o respectivo estatuto, rejeitando a tendência que se vinha acentuando para a sua transformação em mera extensão externa do serviço público e insistindo na necessidade de a sua acção se estender ao “domínio da colheita e tratamento da informação cultural e económica, ou mesmo, se as circunstâncias o justificarem, política”¹²⁹. Uma filosofia que levou inclusive a atribuir o estatuto de Embaixador aos Chefes das missões consulares mais relevantes como é o caso, por exemplo, de Nova Iorque ou de São Paulo.

5. É o Ministério dos Negócios Estrangeiros, de Facto, o Responsável pela Política Externa Portuguesa?

Portugal encontra-se numa situação algo *sui generis*, porquanto o peso da vertente externa é, desde sempre, superior àquilo que ocorre, por norma, nos Estados de dimensão similar. Nação que transporta o peso de uma presença duradoura em quatro continentes e de ter mantido o último império colonial da História, se há algo que o nosso país tem sistematicamente tentado valorizar é, justamente, a sua posição geográfica e o seu passado, por forma a atingir uma projecção internacional relevante.

Verifica-se também - e de modo porventura inesperado - uma crescente atenção relativamente às questões internacionais por parte da opinião pública nacional, seja por razões de interesse directo - é o caso dos assuntos comunitários -, seja mesmo por motivos de ordem afectiva e sentimental, como sucede com a generalidade dos temas relacionados com os desenvolvimentos nos países africanos lusófonos (e de que um excelente exemplo foi a crise que precedeu a independência de Timor-Leste).

Ao mesmo tempo, importa não esquecer que, nos últimos trinta anos, a sociedade portuguesa sofreu mudanças profundas em quase todos os domínios. A generalidade delas - com destaque para a construção democrática, a concessão da independência às colónias e a prossecução do desenvolvimento económico e social - teve implicações directas no plano da política externa, quer porque alterou as responsabilidades do “Palácio das Necessidades”, quer porque modificou os equilíbrios na relação entre este e os demais departamentos governamentais.

129 *A Reestruturação do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, p. 22.

Nessa linha, não será exagero afirmar que nenhum outro Ministério dos Negócios Estrangeiros da Europa Ocidental se viu confrontado com a necessidade de, em tão curto prazo, gerir um conjunto tão alargado de alterações. E a verdade é que, feito o balanço global, se deve impor a conclusão de que o MNE enfrentou, com êxito, quer os constrangimentos surgidos no plano interno, quer as mutações registadas na cena internacional e conseguiu, em especial na última década, afirmar o seu estatuto de departamento ao qual incumbe a formulação, a coordenação e a execução da política externa portuguesa.

Esta nossa leitura resulta, como é óbvio, de uma análise cuidada das diversas áreas em que se desdobra a actividade internacional do Estado português, e de que importa, por isso mesmo, dar conta de forma circunstanciada e autonomizada.

Começemos pelo ponto central destas indagações – a política europeia. Na linha das referências já abundantemente feitas, parece-nos inquestionável a conclusão de que o “Palácio das Necessidades” tem, na prática, a direcção concreta da actuação neste domínio, podendo mesmo dizer-se que se trata da área da política externa em que o seu controlo é mais permanente e mais eficaz. Aliás, é até possível mencionar situações em que a posição do MNE sai reforçada por comparação com os seus homólogos comunitários. Atente-se, como mero exemplo, no caso da Presidência portuguesa do Acordo de Schengen, cujo exercício coube ao Secretário de Estado dos Assuntos Europeus e não, como se passa noutros Estados-membros, aos titulares da Administração Interna ou da Justiça¹³⁰.

A perspectiva positiva que sustentamos não ignora, evidentemente, os riscos acrescidos que inevitavelmente surgirão. António Vitorino situa muito bem o problema ao falar, no que toca genericamente aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, de um “impulso centrífugo”¹³¹ no domínio das questões europeias, recordando, ao mesmo tempo, que “daquilo que era, por assim dizer, uma “coutada” clássica da diplomacia, a política europeia tem vindo a evoluir para um domínio da acção do Estado cada vez mais disputado por outros componentes políticos importantes da administração do Estado, tanto a nível propriamente da decisão política quanto da sua execução”¹³².

130 *Acordo de Schengen – Presidência Portuguesa, 1 de Julho a 31 de Dezembro de 1997*, MNE, Lisboa, 1997.

131 “Que diplomacia na União Europeia?”, in *Diplomatas e Diplomacia* (Coordenação de Zília Osório de Castro), Lisboa, Livros Horizonte, 2004, p. 21.

132 *Idem*, p. 22.

Importa pois reconhecer que o futuro próximo pode não ser tão favorável, no plano europeu, ao papel do “Palácio das Necessidades”. O contínuo aprofundamento da integração, a previsível transferência de competências em cada vez maior número de áreas para a UE e as alterações de funcionamento que a nível institucional se perspectivam, são teoricamente aptas a criar condições que favoreçam os departamentos estaduais de carácter técnico e especializado, tendo como consequência uma autonomização progressiva da acção desses sectores, quer no âmbito europeu quer na projecção extra-comunitária de tais competências.

Esse é, insista-se, um panorama possível que, a registar-se, será irreversível, mas que a nosso ver seria útil impedir, na medida em que se traduziria negativamente na concepção global dos interesses do Estado Português. E esse é, também, um cenário que o Ministério dos Negócios Estrangeiros tem condições para evitar, desde que continue a ser capaz de demonstrar a mais valia que decorre da conjugação da competência para lidar com a tecnicidade das questões de integração com a capacidade – de que só ele goza – para as avaliar e enquadrar no contexto político-diplomático, tanto nacional quanto europeu e mundial.

Uma outra dimensão que deve ser escrutinada cautelosamente é a das relações externas da defesa, sector muito sensível para um país como Portugal, que em muito depende das alianças político-militares em que se integra para a garantia adequada da sua segurança. Tal facto tem levado, de resto, a um progressivo desenvolvimento das capacidades de intervenção, no plano externo, do Ministério da Defesa Nacional no que às componentes militares e técnicas diz respeito. Mas não tem, de um modo geral, hipotecado a liderança política do “Palácio das Necessidades” ou gerado, sequer, significativos conflitos positivos de atribuições.

A razão para esse facto radica, essencialmente, no modo como tanto a lei quanto a prática vêm configurando a separação de poderes nesta matéria, a qual tem geralmente favorecido o papel do MNE. Recorde-se, por exemplo, que é do MNE que depende a Missão Permanente junto da NATO e da UEO; é o MNE que acompanha a participação nacional na PESD, tendo para isso sido criados lugares de conselheiros militares no quadro da REPER; e é do orçamento do MNE que saem as verbas para a participação nacional nas operações de paz da ONU.

De notar, ainda, a existência de um conjunto de decisões mais ou menos recentes no que toca à ocupação de lugares de topo no MDN, tanto ao nível político como no plano da alta administração, que indiciam um cuidado particular na criação de condições de articulação permanente entre a política externa e a política de defesa. Três exemplos disso:

- A frequente escolha de diplomatas para as funções de Secretário de Estado da Defesa¹³³;
- A prática instituída de nomeação de diplomatas como directores do SIED¹³⁴ (anteriormente SIEDM)¹³⁵;
- A normal existência, junto do Ministro da Defesa Nacional, de um assessor diplomático proveniente dos quadros do MNE.

Um terceiro domínio merecedor de referência autónoma tem que ver com o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental funcionando sob a direcção do “Palácio das Necessidades”.

Já anteriormente se referiu a importância para o sucesso da actuação nacional na União Europeia do trabalho desenvolvido pela Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus. Mas há igualmente que sublinhar que tal modelo se estende, nuns casos com maior sucesso, noutros com menos, a mais áreas das relações externas, como é o caso da cooperação – com o funcionamento da Comissão Interministerial para a Cooperação¹³⁶ –, ou o caso da emigração – com a actividade da Comissão Interministerial para as Migrações e Comunidades Portuguesas¹³⁷.

Em momento mais recente registou-se, aliás, uma nova demonstração, assumida ao mais alto nível político, da necessidade de não comprometer a coerência e a continuidade da acção externa e da tarefa especial que ao MNE aí deve ser atribuída. Referimo-nos à criação da Comissão Interministerial de Política Externa¹³⁸, órgão que com a periodicidade mínima de dois meses deve reunir, sob a presidência do Director-Geral de Política Externa, os responsáveis pelos organismos e serviços da administração directa e indirecta do Estado encarregados do acompanhamento e tratamento das questões internacionais, com a finalidade de proceder à troca de informações sobre as acções desenvolvidas neste âmbito, visando imprimir-lhes a coordenação e

133 José Júlio Pereira Gomes no XIII Governo Constitucional e Manuel Lobo Antunes e João Mira Gomes no XVII.

134 Embora com a nova estrutura do SIRP, aprovada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, o SIED tenha deixado de estar na dependência política do Ministro da Defesa Nacional, a sua actuação continua a desenvolver-se, naturalmente, em áreas muito ligadas à defesa nacional.

135 Vasco Bramão Ramos, Joaquim Caimoto Duarte, Paulo Viseu Pinheiro (interinamente) e João da Câmara.

136 Decreto-Lei n.º 127/97, de 24 de Maio.

137 Decreto-Lei n.º 218/90, de 3 de Julho.

138 Criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 5/2005.

eventual complementaridade necessárias à unidade e coerência da acção do Estado português no plano internacional. O novo diploma orgânico do MNE vai até mais longe na linguagem que utiliza, ao afirmar que a Comissão tem “funções de coordenação das intervenções dos restantes ministérios no âmbito das relações internacionais”¹³⁹.

Ora, como um dos aspectos mais sensíveis a cuidar tem que ver com o controlo do processo de vinculação internacional, a Resolução do Conselho de Ministros que a institui estabelece expressamente, no seu n.º 2, que a negociação de instrumentos jurídicos que obriguem o Estado português deve ser objecto de atenção particular nas reuniões da Comissão Interministerial, com o fito de assegurar a harmonia e compatibilização de todos os interesses nacionais envolvidos.

Trata-se, assim, de um sinal político inequívoco, que vem aliás confirmar o conteúdo da Resolução de Conselho de Ministros n.º 17/88, a qual prevê - n.º 1 - que nos processos de negociação internacional os departamentos governamentais envolvidos estão obrigados a manter o “Palácio das Necessidades” permanentemente informado e ainda que - n.º 2 - o início dessas negociações não pode ocorrer sem o prévio enquadramento político, a prestar pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

A visão positiva que temos quanto ao desempenho concreto do MNE não deve, porém, conduzir à ideia de que os problemas estão de todo ausentes, porquanto é por demais evidente que se registam dificuldades de monta e situações de disfuncionalidade nalguns sectores específicos da política externa.

É o que sucede, por exemplo, na relação com o “incontornável” Ministério das Finanças. Desde logo, pelo facto de o seu papel cada vez mais activo em diversos planos das relações externas - ligação com as instituições financeiras internacionais, cooperação para o desenvolvimento e União Económica e Monetária - lhe conceder um singular peso específico e uma capacidade única de condicionar a intervenção externa do Estado português em momentos e domínios chave.

Igualmente, não pode esquecer-se que é da vontade do Ministério das Finanças que depende a disponibilidade dos meios - humanos, financeiros e patrimoniais - indispensáveis a uma adequada acção internacional. E, neste domínio, é mister reconhecer que, com um total de pouco mais de meio milhar de funcionários diplomáticos e um orçamento que não excede os 0,76% da despesa global da Administração Central e os 0,2% do PIB¹⁴⁰, o “Palácio das Necessidades” tem vivido muito condicionado

139 Art. 10.º n.º 3 alínea b).

140 Dados do Orçamento de Estado para 2006.

por importantes constrangimentos de ordem orçamental e administrativa, responsáveis por sistemáticas limitações ao exercício das vastíssimas funções cuja prossecução se encontra sob a sua alçada e que tendem, previsivelmente, a aumentar.

Trata-se, para além do mais, de uma atitude paradoxal. Com efeito, não se compreende como é que, de um lado, se afirma sistematicamente o carácter determinante, para a defesa dos mais essenciais interesses nacionais, de uma adequada gestão da relação externa e, do outro, se continua a negar ao MNE o acesso a um conjunto de soluções e instrumentos indispensáveis à correcta prossecução dos objectivos traçados.

Outro sector em que importantes desafios se têm colocado ao “Palácio das Necessidades” é o da cooperação para o desenvolvimento.

Diversos motivos, que acima foram identificados, conduziram a que a política portuguesa de cooperação tivesse vindo a ser prosseguida com base num modelo que pretende conjugar harmoniosamente a direcção política, da responsabilidade do MNE, com a execução descentralizada, a cargo dos departamentos sectoriais competentes *rationae materiae*.

Um modelo com similares características, se apresenta evidentes virtualidades, coloca ao mesmo tempo acrescidas dificuldades no plano da coordenação, em função das tendências centrípetas que necessariamente gera. Daí que, não apenas para garantir essa adequada coordenação, mas também para corresponder às insistentes recomendações do CAD/OCDE – que vem insistindo na necessidade de construir uma visão integrada do esforço que Portugal tem assumido nesta matéria –, sucessivos governos adoptaram uma panóplia de mecanismos e instrumentos que, não colocando um ponto final nos obstáculos existentes, apontam no sentido acertado. Exemplos recentes dessa orientação são:

- A fusão numa só estrutura do ICE e da DGC, determinada pela reforma orgânica de 1994;
- A aprovação em 1998, pela primeira vez, de um Programa Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento¹⁴¹;
- A prática seguida, entre 1999 e 2001, pelo XIV Governo Constitucional, de consagrar a existência de um Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação (prática que o XVII Executivo pretende de algum modo restabelecer, para isso estabelecendo que o Conselho de Ministros deverá debater, duas

141 Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/98, de 2 de Julho.

vezes por ano, temas de fundo nesta área como, por exemplo, o orçamento integrado para a cooperação¹⁴²);

- A adopção, igualmente inédita, em 2005, de uma Estratégia Nacional de Cooperação¹⁴³, que pretende ser uma espécie de *guideline* para a acção, no futuro próximo, nesta relevante vertente da acção externa do Estado.

Há que reconhecer, contudo, que o sector em que a capacidade de intervenção e direcção do “Palácio das Necessidades” mais tem sido questionada e em que as soluções sucessivamente implementadas não surtiram, claramente, o efeito desejado, é o da chamada diplomacia económica.

Antes de prosseguir com esta análise, convém contudo sublinhar que, a nosso ver, por detrás das múltiplas alusões à diplomacia económica e às críticas ao comportamento do “Palácio das Necessidades” se esconde, com frequência, um conjunto importante de equívocos, quer quanto ao real significado desse conceito, quer no que respeita ao papel que deve caber ao MNE e aos outros departamentos governamentais competentes no desenvolvimento de uma dimensão que importa venha a atingir um peso cada vez maior no contexto da actividade internacional do Estado.

Pese embora estes factos, parece indesmentível que se continuam a registar distorções significativas e que importa atalhar com urgência dois dos factores que mais têm contribuído para a perpetuação de significativos constrangimentos: a necessária especialização em matérias económicas, de que o “Palácio das Necessidades” manifestamente não dispõe, e a definição clara de “quem faz o quê” no que toca à diplomacia económica.

No que respeita à primeira vertente da questão, forçoso é reconhecer que ela não tem sido merecedora da devida atenção e tratamento, pese embora o facto de o sucesso da experiência da DGCE/DGAC/DGAE demonstrar bem como a solução para o problema não é especialmente difícil de encontrar.

Já quanto ao delinear de uma adequada arquitectura institucional, as tentativas têm sido múltiplas, sem que se haja registado um elevado grau de sucesso.

Manda a verdade que se diga que à definição de um novo modelo da diplomacia económica foi atribuída uma elevada prioridade pelo XV Governo Constitucional - muito em especial pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Martins da

142 “Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa”, Lisboa, IPAD, 2006, p. 39.

143 Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 24 de Novembro.

Cruz¹⁴⁴ e pelo Ministro da Economia Carlos Tavares -, que fez dela uma peça essencial do seu programa para a modernização da economia portuguesa.

As preocupações de base a que se pretendeu dar corpo são descortináveis em vários documentos normativos então aprovados:

- Em primeiro lugar, por ocasião da criação da API. Com efeito, assumindo-se no preâmbulo do diploma que a instituiu¹⁴⁵ “a importância da articulação da actividade da API com o modelo de diplomacia económica que o Governo se propõe implementar em breve”, abriu-se no texto do art. 15.º n.º 2 dos Estatutos da Agência a possibilidade de, sob proposta do MNE, chefes de missão diplomática portuguesas serem nomeados para o exercício de funções de administrador não executivo. Além disso, os Estatutos previram ainda a instituição de um órgão consultivo¹⁴⁶, com a designação de “Forum de Embaixadores”, composto por embaixadores acreditados nos países potencialmente relevantes para o investimento directo em Portugal, e ao qual passou a caber - a pedido do Conselho de Administração ou por sua própria iniciativa - a apresentação de sugestões e propostas de acção no âmbito das competências da API.
- Depois, com a alteração aos estatutos do ICEP¹⁴⁷, nos quais se estabeleceu que a entidade responsável pela política de apoio à internacionalização da economia portuguesa, embora exercendo a sua actividade sob a tutela funcional do Ministério da Economia, ficava também sujeita, no que à diplomacia económica respeita, à tutela do MNE¹⁴⁸. Dessa opção decorreu, nomeadamente, que os membros do Conselho de Administração do ICEP fossem nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Ministro da Economia.
- Por último, com a aprovação de dois despachos conjuntos MNE/ME¹⁴⁹, que concretizaram e detalharam o modelo de diplomacia económica, em especial

144 Ver, nomeadamente, a intervenção com o título “Mecanismos para uma nova diplomacia económica”, proferida no Seminário sobre Diplomacia Económica, realizado no dia 6 de Janeiro de 2003.

145 Decreto-Lei n.º 225/2002, de 30 de Outubro.

146 Art. 22.º.

147 Decreto-Lei n.º 264/2002, de 18 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 35-A/2003, de 27 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 77/2004, de 31 de Março.

148 Art. 1.º n.º 2.

149 O primeiro datado de 8 de Maio de 2003 (e não publicado) e o segundo, com o número 39/2004, assinado em 6 de Janeiro de 2004 (e publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 18, de 22 de Janeiro de 2004).

no que respeita à articulação de procedimentos e métodos entre o ICEP e as Embaixadas.

Também nesta área se registaram, em momento muito recente, desenvolvimentos significativos, aliás em sentido frequentemente divergente das orientações a que acabámos de aludir.

Um caso é o da fusão entre a API e o ICEP, dando origem à AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, estrutura que passará a englobar “a promoção da imagem global de Portugal, das exportações de bens e serviços e a captação de investimento directo estruturante, nacional ou estrangeiro”¹⁵⁰.

Outro caso consubstanciou-se na aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006¹⁵¹, cujo desiderato é fixar o regime aplicável à diplomacia económica e clarificar a competência de cada um dos Ministérios envolvidos na sua prossecução (e que procedeu ainda à revogação dos dois despachos conjuntos anteriormente citados).

Assim, define-se que cabe ao MNE actuar no sentido de sedimentar a imagem externa do país, de representar os interesses nacionais no estrangeiro, de detectar oportunidades de negócio no estrangeiro e de alertar para elas as entidades portuguesas responsáveis e, ainda, de estreitar os contactos com as comunidades de empresários portugueses no estrangeiro e dinamizar as suas relações com a economia portuguesa.

Por seu turno, é da responsabilidade do Ministério da Economia promover as acções visando fomentar as exportações, manter e captar investimento estrangeiro, internacionalizar as empresas portuguesas, atrair turismo e promover o país como destino turístico.

Para garantir a adequada conjugação de esforços entre as diversas entidades intervenientes neste processo é instituída uma “Comissão de Acompanhamento da Acção Económica Externa”, órgão de carácter consultivo integrando, para além dos membros do Governo competentes, o Director-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos do MNE, o Presidente da Agência para o Investimento e Comércio Externo Português e o Presidente do Instituto do Turismo de Portugal.

150 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro, que aprova a lei orgânica do Ministério da Economia e Inovação.

151 Aprovada em Conselho de Ministros em 29 de Junho de 2006, mas apenas publicada em 11 de Novembro.

É chegado agora o momento de concluir. E, ao fazê-lo, queremos reiterar a nossa convicção de que, pese embora as dificuldades identificadas, deve ser afirmativa a resposta à pergunta com que abre este último ponto. O Ministério dos Negócios Estrangeiros é hoje, de facto, o responsável pela política externa portuguesa.

É certo que as mudanças geralmente registadas quanto ao seu real papel também se reflectiram em Portugal. A relação externa já não é algo conduzido, em exclusivo, pelos canais diplomáticos. Esse tempo acabou e nada o trará de volta, nem é de resto desejável que o fizesse. Nesse sentido, a *gatekeeper image* não serve hoje para definir o estatuto do MNE. Mas, pode dizer-se, o “Palácio das Necessidades” tem reagido bem à mudança e ao novo ambiente de intervenção, e tem sabido manter uma autoridade concreta e indesmentível no controlo da relação externa nas suas múltiplas vertentes, facto que se tem traduzido, repita-se, em evidentes benefícios para a coerência global da acção do Estado português na cena internacional.

ANEXO

(Membros dos Governos Constitucionais responsáveis
pelos Negócios Estrangeiros e/ou pela Integração Europeia)

I Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros – José Medeiros Ferreira

II Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros – Vítor Sá Machado

Ministro das Finanças e do Plano – Vítor Constâncio

III Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros – Carlos Corrêa Gago

Ministro das Finanças e do Plano – José da Silva Lopes

IV Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros – João Freitas Cruz

Vice-Primeiro-Ministro para os Assuntos Económicos e Integração Europeia – Jacinto

Nunes

Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Económicos e a Integração Europeia - José de Matos Torres

V Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros - João Freitas Cruz

Ministro da Coordenação Económica e do Plano - Carlos Corrêa Gago

VI Governo

Vice-Primeiro-Ministro e Ministro dos Negócios Estrangeiros - Diogo Freitas do Amaral

Secretário de Estado da Integração Europeia - Rui Almeida Mendes

VII Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros - André Gonçalves Pereira

Ministro da Integração Europeia - Álvaro Barreto

Secretário de Estado da Integração Europeia - Joaquim Ferreira do Amaral

VIII Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros (1981/82) - André Gonçalves Pereira

Ministro dos Negócios Estrangeiros (1982) - Vasco Futscher Pereira

Ministro de Estado e das Finanças e do Plano - João Salgueiro

Secretário de Estado da Integração Europeia - José Luís Cruz Vilaça

IX Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros - Jaime Gama

Ministro das Finanças e do Plano - Ernâni Lopes

X Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros - Pedro Pires de Miranda

Secretário de Estado da Integração Europeia - Vítor Martins

XI Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros - João de Deus Pinheiro

Secretário de Estado da Integração Europeia - Vítor Martins

XII Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros (1991/92) - João de Deus Pinheiro
Ministro dos Negócios Estrangeiros (1992/1995) - José Manuel Durão Barroso
Secretário de Estado da Integração Europeia (1991/92) - Vítor Martins
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (1992/95) - Vítor Martins

XIII Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros - Jaime Gama
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus - Francisco Seixas da Costa

XIV Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros - Jaime Gama
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (1999/2001) - Francisco Seixas da Costa
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (2001/2) - Teresa Moura

XV Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros (2002/3) - António Martins da Cruz
Ministro dos Negócios Estrangeiros (2003/4) - Teresa Patrício Gouveia
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus - Carlos Costa Neves

XVI Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros - António Monteiro
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus - Mário David

XVII Governo

Ministro dos Negócios Estrangeiros (2005/6) - Diogo Freitas do Amaral
Ministro dos Negócios Estrangeiros (2006/...) - Luís Amado
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (2005/6) - Fernando Neves
Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus (2006/...) - Manuel Lobo Antunes

O Processo de Integração Europeia e a Constituição Portuguesa

Armando Marques Guedes

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Francisco Pereira Coutinho

Doutorando da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Resumo

O artigo olha de perto a Constituição Portuguesa, pelo prisma das sete revisões constitucionais que tiveram lugar desde 1976. Torna-se fácil verificar que todas as revisões que tiveram lugar foram induzidas, na maior parte dos casos directamente, por processos associados com a integração europeia em curso. Alguns deles fizeram-no em “momentos constitucionais” antecipatórios que tornaram possível a nossa entrada na Comunidade Europeia. A maioria seguiu os imperativos dos sucessivos Tratados. Um caso atípico foi o ligado à criação de um Tribunal Penal Internacional. O artigo liga um ao outro estes dois processos paralelos – o das revisões constitucionais portuguesas e o da integração europeia – e encara o estabelecimento desta ligação como um reflexo de uma nova comunidade política, mais abrangente, imaginada pelas elites políticas portuguesas.

Abstract

The Process of European Integration and the Portuguese Constitution

The paper takes a close look at the Portuguese Constitution, through the prism of the seven revisions which it underwent since 1976. It is easy to note that all of the revisions which took place were induced, in most cases directly, by processes associated by the ongoing European integration. Some did so in anticipatory “constitutional moments” which rendered possible our entry into the European Community. Most followed the successive Treaty imperatives. An atypical case was linked to the creation of the International Criminal Court. The paper connects these two parallel processes – that of Portuguese constitutional revisions and that of European integration – to each other and sees the establishment of this link as a reflection of a wider and new political community imagined by Portuguese political elites.

Introdução

Uma vintena de anos após a entrada de Portugal na União Europeia (doravante UE), os impactos jurídicos da adesão continuam a ser objecto de um crescendo de interesse e discussão. E decerto continuarão a sê-lo por muito tempo. Neste artigo escolhemos como ponto focal da atenção dispensada os impactos político-constitucionais que ela teve, já que nos pareceu útil cartografar de maneira precisa alguns dos contornos da evolução do processo português de integração europeia, conjugados com aqueles outros incorridos na progressão da nossa ordem constitucional¹. Esperamos assim alimentar as discussões e o interesse suscitados, especificando-lhes um ponto de aplicação delineado com uma clareza maior do que aquela que infelizmente tem sido habitual.

A opção por uma análise do âmbito constitucional levou-nos a preferir, em larga medida, o estudo de outras questões relacionadas com a integração europeia, tais como, por exemplo, a europeização dos tribunais ou da administração pública nacionais. Ou, pelo menos, a secundarizá-las. É fácil explicar porquê. Não há dúvida que o esmiuçar aturado de minudências nos oferece sempre dividendos analíticos a não desprezar; uma análise jurídica que se restrinja a níveis micro tem, por conseguinte, enormes vantagens. Um mínimo de atenção mostra-nos, contudo, que as implicações jurídicas da adesão portuguesa à UE são mais plenamente intelegíveis se e quando perspectivadas num quadro analítico maior, ou seja, tornam-se mais nítidas num plano macro. Isto significa que os investimentos heurísticos que façamos se tornam tão mais rentáveis – no sentido forte de que nos permitem interpretações mais densas, ricas, e profícuas – quanto maior for a abertura de ângulo que consigamos lograr². No caso em análise, a razão para tanto é simples: o que está em causa naquilo que aqui abordamos é o esboço de uma redefinição da comunidade política originária, o que forma o contexto patente para uma qualquer “completude sistémica” que possamos ambicionar.

1 Não podemos deixar de agradecer os comentários, quantas vezes da maior utilidade, que as primeiras versões deste texto receberam de Armando M. Marques Guedes, Miguel Poiars Maduro, Rui Pinto Duarte, Nuno Piçarra, Leonor Rossi, N'Gunu Tiny, Pedro Velez, Ravi Afonso Pereira, Gonçalo Almeida Ribeiro, e Jorge Azevedo Correia. A responsabilidade pelo texto final é, no entanto, apenas dos dois autores.

2 Por outras palavras: a juridicidade não pode explicar-se a ela própria, ou seja sem recurso a enquadramentos mais amplos que nos permitam ver o encadeamento dos vários formatos que, a par e passo, assume. Em poucos lugares tal é tão evidente como nos da juridicidade constitucional.

É certo que a natureza singular da rápida evolução da UE, que já em 1986 tinha, com nitidez, ultrapassado o estágio de mera organização internacional, prenunciava alterações significativas no plano constitucional. Como iremos ter a oportunidade de verificar nalgum detalhe, os sucessivos aprofundamentos da União, e em especial aqueles que desencadearam alterações tectónicas como o Tratado de Maastricht, reflectiram-se de facto com presteza e em profundidade no texto constitucional – gerando por vezes, no processo, debates que se centraram em matérias tão diferentes umas das outras como a relação entre o Direito da UE³ e a Constituição portuguesa, ou a própria legitimidade democrática do nosso processo de integração. Mas era difícil prever a escala que efectivamente tiveram.

Eloquentes, no que diz respeito a essa reflexão, são as duas últimas revisões constitucionais. A primeira (a de 2004) procurou esbater a possibilidade de conflito entre a afirmação do, por um lado, primado do Direito da UE feita pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (daqui por diante TJCE) e, por outro, o primado da Constituição nacional. A segunda revisão (a de 2005) teve como razão próxima a necessidade de ratificação do Tratado Constitucional Europeu, o que levou a uma alteração do regime do referendo nacional com vista a tornar mais fácil, de um ponto de vista jurídico-constitucional, o referendar daquele Tratado.

Estes dois casos não são de modo nenhum, como iremos tornar patente, únicos, num processo que tem sido marcado por acomodações⁴ desse tipo. A Constituição portuguesa tem-se sucessivamente adaptado à pertença de Portugal à União, verificando-se que as constantes revisões constitucionais entretanto ocorridas tiveram sempre como espectro a necessidade de uma harmonização com o desenrolar do processo de integração. Nisso, a cronologia não tem sido linear: como haverá a oportunidade de verificar na primeira parte deste estudo, umas vezes tem-no tido *a posteriori*, outras por antecipação. Mas sempre essa necessidade se tem feito sentir e vindo a

3 Uma palavra de salvaguarda. Por razões de simplicidade, ao longo do texto utilizaremos a expressão “direito da UE”, ainda que, em certos casos, fosse mais correcto utilizar a expressão Direito Comunitário, uma vez que em determinadas situações as normas da UE não beneficiam da autoridade normalmente atribuídas às normas comunitárias.

4 Como bem nota Jorge Miranda (“O direito constitucional português da integração europeia. Alguns aspectos”, *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976 – Evolução Constitucional e Perspectivas Futuras*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2001, p. 17), num artigo que abarca, embora sob uma perspectiva algo diferente da nossa, a temática do presente estudo, “senão a própria pertença às Comunidades, pelo menos os sucessivos passos no sentido na União, para maior integração, têm pressuposto sempre revisão constitucional ou mutação tácita da Constituição” (itálico nosso).

actuar como constrangimento formatador essencial na progressão diacrónica da Constituição portuguesa.

O significado deste processo sistemático de adaptações, iremos argumentar, torna-se por demais evidente: e é o de que a dinâmica de constitucionalização nacional está longe de ser concebível como um processo endógeno, constrangido por meras internalidades expressivas de eventuais projectos cá gizados para reconfigurações “domésticas” da comunidade política originária. Pelo contrário – e será essa a linha de argumentação implícita que seguimos – a dinâmica de adaptação constitucional portuguesa responde, em larga escala, à actuação de externalidades que são depois internamente consentidas pelos actores político-jurídicos que, em Portugal, têm tido poder para o fazer⁵.

As implicações de tal facto não podem ser menosprezadas, dada a amplitude da sua alçada. Para tornar claras as traves mestras da linha de argumentação escolhida: talvez mais relevante, em termos práticos, do que as alterações formais descritas, terão sido as verdadeiras *mutações* introduzidas na ordem constitucional portuguesa pelo poder efectivamente exercido pela UE no quadro das suas atribuições⁶, que subverteram a própria dinâmica do processo de revisão constitucional, tornando-o *instrumental* face ao processo de integração europeia⁷. Ou seja, mais do que simples modificações avulsas, *as transformações ocorridas devem ser encaradas enquanto reconfigurações sistémicas de alcance maior*. Como iremos tentar ilustrar, a influência de efeitos informais sobre a prática constitucional acabou por ser responsável pelo surgimento de várias das revisões constitucionais ocorridas nos últimos vinte anos. Em nossa opinião, acomodações do tipo das verificadas pautam o fluxo de evolução conjunta dos dois processos que aqui

5 Neste sentido, afirmando mesmo a existência de uma “verdadeira heterovinculação constitucional” que determinaria o conteúdo das revisões constitucionais, v. Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 607. Não podemos deixar de aqui reconhecer a importância dos trabalhos, inovadores em Portugal, de Isabel Jalles para um melhor enquadramento e uma melhor compreensão destas mutações.

6 Introduzimos aqui o conceito de *mutação constitucional* por oposição aos de *reforma* ou *revisão constitucional* na esteira da conceitualização avançada no início do séc. XX por Georg Jellinek (*Reforma y mutacion de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, (trad. Christian Föster, LXXX, Madrid, 1991) que, recorde-se, identificava esta última com a modificação dos textos constitucionais por acção voluntária e intencional, enquanto a primeira se continha numa modificação lograda sem alteração formal do texto constitucional, a qual poderia ocorrer pela prática parlamentar, pela prática constitucional, ou ainda pelo desuso.

7 Paulo Otero (*op. cit.*, p. 606) alude, a este propósito, a um “processo informal dinamizador de uma normatividade “não oficial” que se foi impondo ao texto da Constituição “oficial”.

tentamos abordar em paralelo: por um lado, a dinâmica de integração europeia; e, por outro, a progressão da ordem constitucional portuguesa. Mais ainda, as acomodações sucessivas demonstram a presença de uma progressiva, senão subordinação, pelo menos indexação genérica do segundo (o das mutações constitucionais induzidas na nossa ordem constitucional) ao primeiro (aquele outro processo que remete para a mecânica maior de construção europeia).

Ou talvez melhor: o andamento dos dois processos por nós aqui arrolados e aferidos põe em muito clara evidência um enorme grau de *porosidade* na conceitualização formal, levada a cabo pelas elites políticas portuguesas, da nossa comunidade imaginada de pertença⁸. Embora seguramente este não tenha sido o único caminho percorrido, a sintonia, chame-se-lhe assim, é com maior facilidade compreendida em sede da lógica de mutações constitucionais que tem vindo a alargar, a par e passo mas de maneira teimosa, os limites da comunidade política imaginada, fazendo-os crescentemente coincidir com a mais geral dos “europeus”.

O que acabámos de sugerir não deixa, naturalmente, de se ver projectado na estrutura orgânica que decidimos dar ao presente artigo. Assim, num primeiro passo do que se segue, levamos a cabo um breve rastreio das sete revisões constitucionais que em Portugal ocorreram desde 1976. Numa segunda parte, centrar-nos-emos, em consonância com as finalidades que enunciámos, na procura da projecção que o poder detido pela UE tem tido na ordem constitucional portuguesa, especialmente nos mecanismos do seu exercício, o que nos permitirá (pelo menos assim o esperamos) aferir o real impacto da adesão à UE sobre a ordem constitucional portuguesa. Em breves conclusões, terminaremos com uma abordagem geral deste mesmo ponto, tecendo algumas considerações sobre a textura e as consequências do impacto verificado.

1. Um Primeiro Rastreio do Impacto do Processo de Integração Europeia nas Revisões da Constituição Portuguesa

I. A UE conheceu nos últimos vinte anos alterações substanciais que resultaram, muito embora em grau diferente, de mudanças exigidas no texto do Tratado de Maastricht

⁸ Comunidade imaginada é expressão que aqui utilizamos num sentido próximo do de Benedict Anderson (em *Imagined Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992), que diz respeito à construção dos esquemas conceptuais organizadores da comunidade política de referência de actores sociais.

(1992), do Tratado de Amesterdão (1997) e do Tratado de Nice (2002). O mesmo poderá suceder caso o Tratado Constitucional (cujo texto data de 2004) venha a entrar em vigor, algo que se afigura menos provável face à suspensão *sine die* do processo de ratificação, acordada no Conselho Europeu de Gotemburgo de Junho de 2005 na sequência dos referendos negativos ocorridos na França e na Holanda.

O impacto das transformações ocorridas a nível europeu foi imediato no quadro das jurisdições nacionais⁹. A ordem jurídica portuguesa não foi excepção, verificando-se que as seis revisões ocorridas nos últimos vinte anos tiveram, em maior ou menor grau, como causa próxima a necessidade sentida de acompanhar de perto o passo do processo da nossa integração europeia.

II. Começemos por uma constatação. A versão originária da Constituição portuguesa de 1976, apesar de não totalmente imune à influência de algumas declarações e convenções internacionais (v. g. o art. 16.º, n.º 2), não continha *nenhuma* referência às Comunidades Europeias. De algum modo, até, contrapunha-se-lhes; ou, pelo menos, indicava uma direcção alternativa em relação a ela. Numa altura em que o processo de integração estava ainda dominado pela vertente económica, a opção da Constituição portuguesa, fruto de um imbricado compromisso entre forças políticas de pendor muito diverso, embrenhou-se no sentido da adopção de um sistema económico misto, mas com forte pendor colectivizante (v.g. art. 92.º, n.º 1, da CRP76), a que acresciam reivindicações soberanistas (v.g. art. 7.º) dificilmente harmonizáveis com a adesão a uma entidade de matriz supranacional¹⁰. Vivia-se uma fase de um curioso dualismo.

9 Embora aqui não levemos a cabo um estudo comparativo, há que sublinhar o enorme interesse e alcance analítico que um trabalho desses poderá vir a ter para um mais completo enquadramento das questões que suscitamos neste trabalho. Comparações sistemáticas com o que tem tido lugar noutros Estados membros permitir-nos-iam deslocar a atenção dos processos de adaptação centrados num Estado para o enquadramento maior em que cada uma e todas elas têm lugar: o constituído pela União Europeia enquanto nova comunidade política de referência viabilizando, assim, um estudo fundamentado sobre o complexo e laborioso processo de construção desta.

10 A questão da compatibilidade do texto da Constituição de 1976 com os Tratados de Roma foi objecto de candente debate na doutrina portuguesa nos anos que antecederam a adesão. As opiniões dos intervenientes, geralmente centradas na necessidade de adaptação do regime económico constitucional português ou na compatibilidade da adesão a entidade supranacional com o princípio da independência nacional postulado pela Constituição, chegariam, contudo, a resultados muito diferentes. Pugnando pela necessidade de revisão da Constituição, em particular do seu regime económico, com vista a permitir a adesão à C.E.E., encontramos, entre outros, Paulo de Pitta e Cunha ("A regulação constitucional da organização económica e a adesão à C.E.E.", *Estudos sobre a Constituição*, III Vol., Petrony, Lisboa, 1979, p. 455 e "O sistema económico português e a adesão ao mercado comum", *Portugal e o Alargamento das Comunidades Europeias*,

Embora a maioria das elites políticas nacionais fosse já então porventura favorável à plena integração portuguesa na Europa comunitária, a correlação de forças existente não lhe permitia uma expressão conclusiva.

A primeira revisão constitucional, ocorrida em 1982, viria, contudo, a preparar o caminho da adesão às Comunidades Europeias, afastando normas e princípios constitucionais que poderiam, eventualmente, constituir um obstáculo à integração nas Comunidades Europeias¹¹ e aditando um n.º 3 ao art. 8.º, referente em termos gerais ao Direito Internacional de origem convencional, nos termos do qual foi declarada a vigência automática na ordem jurídica portuguesa das normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte, desde de que tal se encontre expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos. O preceito foi introduzido com o propósito de abarcar o chamado direito secundário da UE¹², o qual, desta forma, poderia vigorar sem necessidade de interposição, ou transformação, legislativa.

Não vale decerto a pena perder muito tempo com o que diz respeito às coordenadas de uma transformação que é tão bem conhecida como a que ocorreu em 1982. Mas na leitura que aqui defendemos, note-se, a revisão de 1982 demonstrou uma marcada permeabilidade (é este o termo) à Europa: redundou numa antecipação das exigências

Inteuropa, Lisboa, 1981, p. 57) e Fausto Quadros, para quem a Constituição seria “materialmente incompatível com o espírito do Tratado de Roma” (“Problemas Políticos e Constitucionais do alargamento da Comunidade”, *Revista de Política Externa*, n.º 2, Lisboa, 1978, p. 12). Em sentido contrário, sustentando a compatibilidade entre a Constituição portuguesa e o Tratado de Roma, pronunciaram-se, entre outros, Jorge Miranda (“A Constituição Portuguesa e o Ingresso nas Comunidades Europeias”, *Portugal e o Alargamento das Comunidades Europeias*, Inteuropa, Lisboa, 1981, p. 94) e Marcelo Rebelo de Sousa (“A adesão de Portugal à C.E.E. e a Constituição de 1976”, *Estudos sobre a Constituição*, III Vol., Petrony, Lisboa, 1979, pp. 457 e segs.). Para este último autor, a eventual incompatibilidade do conteúdo de alguns preceitos constitucionais, particularmente no âmbito do regime económico, seria desmentida pela prática constitucional, o que seria suficiente para afastar eventuais obstáculos à adesão (Marcelo Rebelo de Sousa, “Aspectos Institucionais da Adesão de Portugal”, *Portugal e o Alargamento das Comunidades Europeias*, Inteuropa, Lisboa, 1981, p. 149). Sobre este debate, v. ainda Jorge Miranda, “O direito constitucional português da integração europeia. Alguns aspectos.”, *cit.*, pp. 28 a 32.

11 A este respeito, cumpre salientar a extinção do Conselho da Revolução, que poderia contender com o princípio democrático inerente ao processo de integração (António Vitorino, “A adesão de Portugal às Comunidades Europeias - A problemática da aplicabilidade directa e do primado do Direito comunitário face ao nosso ordenamento jurídico”, *Estudos de Direito Público*, Cognitio, 1984, p. 12, nota 2), ou o facto de as alterações introduzidas na Constituição económica reflectirem um esbatimento da opção socialista de 1976, antecipando uma mudança de rumo no sentido de uma economia pluralista, consonante com a dos demais Estados membros, que ocorreria somente em 1989.

12 Jorge Miranda, “O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa”, *A União Europeia Numa Encruzilhada*, obra colectiva, Almedina, Coimbra, 1996, p. 47.

de a integração plena de Portugal na Europa, que então estava já a ser projectada e a constituir objecto de preparação em *fast tracks* em inúmeros planos. Invertendo a ordem cronológica “normal”, operou por antecipação. Por outras palavras, e em termos se se quiser *genealógicos*: o verdadeiro “momento constituinte” da nossa primeira grande revisão constitucional do pós-25 de Abril teve lugar antes de 1982, e radicou na tomada colectiva de uma decisão que levou as nossas elites políticas a procurar garantir a exequibilidade da adesão portuguesa à Europa.

III. A adesão de Portugal às Comunidades Europeias, que teve lugar em 1 de Janeiro de 1986, ocorreu sem ter sido sentida a necessidade de uma qualquer revisão constitucional. Mas uma nova mutação formal não iria tardar. Pensar-se-ia que a revisão de 1982 teria afastado todas as normas ou princípios constitucionais que poderiam constituir entraves à adesão. Pouco tempo depois, contudo, sob pressão de vastos sectores da opinião pública¹³, a segunda revisão constitucional, ocorrida em 1989, viria a demonstrar o contrário ao reformular boa parte das matérias relativas à organização económica, afastando-a definitivamente de uma lógica socialista, sobre o pano de fundo de uma integração europeia que preconizava uma união económica que se não compadecia, a longo prazo, com princípios constitucionais como o da irreversibilidade das nacionalizações¹⁴.

A revisão constitucional de 1989, muito embora estivesse centrada na organização económica, viria ainda a introduzir um conjunto de disposições de enorme relevância com incidência mais directa no processo de integração europeia. Em primeiro lugar, acrescentou um n.º 5 ao art. 7.º, no qual se previa que Portugal se iria empenhar “no reforço da identidade europeia e no fortalecimento da acção dos Estados europeus a favor da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos”. Por outro lado, desenvolvendo os laços de identificação com o processo de integração, operou

13 Vital Moreira argumenta, a este respeito, que a revisão de 1989 teve “um salutar efeito de “descarga de pressão” que se vinha acumulando sobre o texto constitucional em alguns domínios e que ameaçava a própria credibilidade e autoridade normativa da Lei Fundamental” (“A segunda revisão constitucional”, *Revista de Direito Público*, Ano IV, n.º 7, Janeiro/Junho 1990, p. 14).

14 Art. 85.º da CRP89 e 296.º da CRP89 (actual art. 293.º). No mesmo sentido, refira-se também a eliminação da referência a nacionalizações entre as incumbências do Estado (art. 81.º, alínea e) da CRP89), a restrição e o condicionamento de intervenção administrativa na gestão de empresas privadas (art. 87.º, n.º 2, CRP89, actual art. 86.º, n.º 2) ou ainda a substituição, na cláusula de limites materiais, do princípio da apropriação colectiva dos principais meios de produção pelo da coexistência de sectores público, privado e cooperativo e do princípio da planificação democrática da economia pelo da existência de planos no âmbito da economia (art. 288.º, alíneas f) e g)).

a constitucionalização do Parlamento Europeu¹⁵, bem como a atribuição (ainda que não em exclusividade) aos cidadãos da então CEE de capacidade eleitoral para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais¹⁶. Por último, merece especial menção a alteração cirúrgica do art. 8.º, n.º 3, do qual foi retirado o advérbio “expressamente” com o claro objectivo de permitir a aplicação directa das directivas comunitárias, porquanto apenas os regulamentos comunitários estão contemplados no texto dos Tratados como dotados de aplicabilidade directa¹⁷. A pretexto da economia, um novo passo político de peso tinha sido dado.

IV. Continuemos. A assinatura do Tratado de Maastricht, em 7 de Fevereiro de 1992, esteve na origem da terceira revisão da Constituição. À semelhança do que sucederia com um vasto conjunto de Estados membros, a natureza e amplitude das matérias atribuídas à UE pelo referido Tratado, matérias essas que envolviam a partilha de poderes soberanos dos Estados, impôs a necessidade de reformas de teor *constitucional*. Como observadores atentos não deixaram logo de sublinhar, o passo dado era de gigante.

Os imperativos decorrentes de uma tão imprescindível quão rápida adequação seguiram-se-lhe, naturalmente, a curto trecho. Com a revisão de 1992 pretendeu-se efectuar um controlo de constitucionalidade sistémico, empreendido com o fito de afastar preceitos constitucionais que pudessem contrariar este Tratado e possibilitando, dessa forma, não só a sua ratificação como também a prevenção de conflitos entre a ordem jurídica nacional e a europeia.

Efectivamente, as mutações induzidas pela crescente porosidade que se vinha afirmando foram bastante amplas. No quadro das alterações efectuadas, realce-se, no plano das relações externas, a incorporação da integração europeia nos objectivos constitucionais de internacionalização do Estado português, sugerindo o exercício em comum de poderes soberanos (art. 7.º, n.º 6, da CRP92)¹⁸. Pela revisão foi também

15 Nos arts. 136.º, alínea b) da CRP89, actual art. 133.º, alínea b) e 139.º, n.º 3, alínea c) da CRP89, actual 136.º, n.º 3, alínea c). Como bem notou Jorge Miranda (“O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa”, *op. cit.*, p. 48) está terá sido a primeira ocasião em que um órgão próprio de uma organização internacional ganhou relevância no interior de uma Constituição estadual.

16 Art. 15.º, n.º 4.

17 Por esta razão, o Tribunal Constitucional, na primeira ocasião em que se pronunciou sobre o Direito da UE, parecia estar preparado para negar efeito directo às directivas comunitárias. Cfr. Acórdão n.º 184/89, *Diário da República - I Série*, n.º 57, de 9 de Março de 1989, p. 1051.

18 Seria, portanto, apenas em 1992 que se introduziria uma norma permitindo a atribuição de poderes para da esfera nacional para a da UE, o que levou Paulo Otero a questionar-se sobre qual o fundamento

constitucionalizada a atribuição a cidadãos de Estados membros da UE residentes em Portugal, em condições de reciprocidade, do direito de elegerem e de serem eleitos deputados para o Parlamento Europeu (art. 15.º, n.º 5).

Não foi, no entanto, tudo. Ao mesmo tempo, e pela primeira vez, foram introduzidas na Constituição disposições relativas ao relacionamento da Assembleia da República e do Governo com o processo de integração, sendo atribuída àquela a possibilidade de “acompanhar e apreciar, nos termos da lei, a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia” (166.º da CRP92 (actual art. 163.º), alínea f)), cabendo ao Governo “apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República [...] informação referente ao processo de construção da União Europeia” (art. 200.º (actual 197.º), n.º 1, alínea i) da CRP92). Tratou-se pois, de assegurar o reconhecimento evidente da necessidade de uma partição relativamente clara das águas, uma vez tornado patente o impacto potencial de uma crescente articulação normativa europeia.

Finalmente, ao nível da organização económica, refira-se ainda (a título de mero exemplo suplementar) a reformulação, então levada a cabo, do papel do Banco de Portugal, uma reformulação-emagrecimento que antecipou a emergência de uma moeda única europeia e a criação de um Banco Central Europeu¹⁹.

V. Mas prossigamos. A quarta revisão constitucional, ocorrida em 1997, não foi, ao contrário da anterior, consequência directa da participação de Portugal na UE²⁰. Tal não significa, contudo, que algumas das modificações que introduziu na Constituição não tenham sido o resultado da dinâmica do processo de integração europeia. Bem pelo contrário.

Entre estas cumpre destacar a alteração efectuada quanto ao regime do referendo político nacional, bem como a preocupação de atribuir à Assembleia da República e às regiões autónomas papel mais proeminente na definição das posições de Portugal nas políticas europeias.

constitucional para as transferências ou delegações de poderes ocorridas até aquele momento. A resposta, segundo o mesmo autor, dever-se-ia encontrar no desenvolvimento de uma normatividade “não oficial” “que se foi impondo progressivamente com convicção de obrigatoriedade e, por essa via, descaracterizando a Constituição “oficial” (*op. cit.*, p. 609).

19 Art. 105.º da CRP92. Este preceito viria a ser novamente alterado em 1997, no sentido de uma ainda maior diminuição de conteúdo, dispondo o actual art. 102.º que “o Banco de Portugal é o banco central nacional e exerce as suas funções nos termos da lei e das normas internacionais a que o Estado Português se vincule”.

20 A diversidade das modificações introduzidas por esta revisão não permite, em todo o caso, encontrar um núcleo temático principal.

Mapear consequências a este nível é da maior utilidade. Não obstante a sua consagração constitucional em 1989, o instituto do referendo político nacional não pôde ser utilizado em 1992, aquando da ratificação do Tratado de Maastricht visto o mesmo não permitir referendar a vinculação do Estado a tratados internacionais²¹. Iria ser apenas em 1997 que o art. 118º (actual 115.º) seria alvo de várias alterações, entre as quais se incluiu a possibilidade de referendar “questões de relevante interesse nacional que devam ser objecto de convenção internacional” (art. 115.º, n.º 5).

As implicações políticas desta revisão foram, sem dúvida, de alguma monta. E, apesar das cautelas que foram sendo erigidas, não deixaram de se fazer sentir. No plano da modulação, designadamente, do sistema de governo, a revisão constitucional de 1997 significou um aumento material muito concreto dos poderes parlamentares, o que, como é óbvio, exprimiu também uma consciência cada vez maior das alterações internas sentidas no plano da correlação democrática de forças (no sentido forte da lógica da separação de poderes), mais ou menos mecanicamente induzidas pelo processo de integração normativa na Europa. Uma das principais justificações prendeu-se justamente com a preocupação de evitar fraudes constitucionais, levadas a cabo à sombra do processo de integração²², designadamente através da subversão dos princípios constitucionais de reserva de lei e reserva da competência parlamentar pela participação do Governo no seio das instituições europeias²³.

Tratava-se de uma consciência e de um esforço correctivo que tinham vindo para ficar. E os seus pontos de aplicação foram significativos. Desenvolvendo as directrizes já inicialmente traçadas pela revisão de 1992, a Assembleia da República ganhou em 1997 mecanismos mais fortes, ainda que não vinculativos, de controlo do processo decisório da UE, tendo-lhe sido facultada a possibilidade de se pronunciar sobre as matérias pendentes de decisão de órgãos da UE que incidissem sobre a sua esfera de competência legislativa (art. 161.º, alínea n)), bem como com relação ao poder de decretar, em termos gerais, o regime de designação dos titulares de órgãos da UE, com excepção dos da Comissão (art. 164.º, alínea p)).

21 Aquando da revisão de 1992, foram apresentadas algumas propostas no sentido de submeter a referendo questões relativas a tratados internacionais. Não viriam, no entanto, a ser acolhidas. O mesmo sucedeu em 1994 mas, como se sabe, esta revisão não veio a realizar-se. Sobre este assunto, Francisco Pereira Coutinho, “O referendo político nacional em Portugal”, *Estudos de Direito Público*, Âncora Editora, Lisboa, 2005, p. 90.

22 Neste sentido, Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. I, Almedina, 2005, p. 517.

23 Voltaremos a este ponto, com maior desenvolvimento, na segunda parte deste artigo.

Por outro lado, introduziram-se também no texto constitucional poderes de participação das regiões autónomas na definição das posições portuguesas junto da UE, poderes de participação esses que incluíam o direito de pronúncia, por iniciativa própria ou sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente a questões da competência que lhes dissessem respeito ou em matérias do seu interesse específico (art. 227.º, n.º 1, alínea v) 2ª parte); o direito de participar no processo de construção europeia mediante representação nas respectivas instituições regionais (art. 227.º, n.º 1, alínea x), 1ª parte); o direito de participar nas delegações envolvidas em processos de decisão da UE quando estivessem em causa matérias do seu interesse específico (art. 227.º, n.º 1, alínea x), 2ª parte).

Finalmente, no plano das relações das fontes normativas internas com as fontes normativas da UE, saliente-se ainda a mudança que impôs a transposição dos actos jurídicos da UE para a ordem jurídica nacional através de lei ou decreto-lei, conforme a matéria por elas abarcada incluía ou não no âmbito da reserva da Assembleia da República (art. 112.º, n.º 9). Por esta via, a Constituição criou uma reserva de lei no que concerne à incorporação de normas jurídicas da UE no direito interno português.

VI. Em termos cronológicos, aproximava-se entretanto a quinta revisão constitucional (2001). Muito embora cirúrgica e centrada, no essencial, na necessidade de compatibilizar o texto constitucional com o Estatuto do Tribunal Penal Internacional (assinado em Roma a 11 de Julho de 1998), esta revisão não deixaria também de envolver a modificação de preceitos relacionados com o processo de integração europeia. No âmbito do exercício em comum - ou em cooperação - dos poderes necessários à construção da UE foi incluído o “espaço de liberdade, segurança e justiça” (art. 7.º, n.º 6), nova realidade então emergente.

É interessante verificar como teve lugar a modificação operada. Um dos grandes “estaleiros” do actual processo de integração²⁴, a criação de um “espaço de liberdade, segurança e justiça” a nível europeu, favoreceu a necessidade de compatibilizar a Constituição com algumas das suas concretizações, nomeadamente através da *desconstitucionalização* de algumas garantias relativas à expulsão e à extradição, no âmbito das “normas de cooperação penal estabelecidas no âmbito da União Europeia” (art. 33.º,

24 Nuno Piçarra, “O espaço de liberdade, segurança e justiça no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa: unificação e aprofundamento”, *O Direito*, IV-V, Almedina, 2005, p. 1009.

n.º 5). O empenho do Estado português no processo de integração dificilmente poderia ser mais nítido.

VII. O tópico europeu voltaria, pouco tempo depois, a ser um dos grandes protagonistas da revisão constitucional que se seguiu, a sexta, levada a efeito em 2004. Desta feita, o objecto da intervenção constitucional versaria, sobretudo, a posição do Direito da UE face à Constituição Portuguesa.

Esta questão, cujo debate constituiu uma réplica evidente do ocorrido em maior ou menor grau em todos (ou praticamente todos) os Estados membros, tem conhecido nos últimos tempos enorme controvérsia na doutrina nacional²⁵. Subjacentes à mesma estão posições entre si divergentes: por um lado, a assunção do primado do Direito da UE pelo TJCE²⁶; e, por outro, a defesa do primado da Constituição nacional que, para a maioria da doutrina constitucional portuguesa e para o Tribunal Constitucional, continua a ocupar o topo da hierarquia normativa.

No quadro genérico das constantes revisões constitucionais que têm acompanhado o desenvolvimento do processo de integração europeia, esta intervenção constituiu, na época, novidade inusitada e foi decerto muitíssimo significativa. O risco de conflito entre as duas diferentes narrativas, a que tais disparidades discursivas deram corpo, tinha até aí vindo a ser esbatido de uma forma pragmática, abstando-se o Tribunal Constitucional de abordar directamente esta questão no quadro das suas funções de fiscalização constitucional. Conhecia agora uma resposta de cariz sistémico, estabelecendo o novo n.º 4 do art. 8.º: “As disposições dos tratados que regem a UE e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo Direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático”.

Por força do novo preceito, a Constituição portuguesa passou então, inovadoramente, a reconhecer o primado efectivo do Direito da UE, ao determinar que a priori

25 Sobre o “estado da arte” da doutrina e da jurisprudência constitucional sobre esta matéria, v. Miguel Poiars Maduro, “The State of Portuguese European constitutional discourse”, FIDE, XX Congress, London, Vol. II, 2003, p. 387 e segs..

26 O qual tem por fundamento a própria necessidade “existencial” do Direito da UE, de forma a garantir a sua aplicação uniforme em todos os Estados membros (cfr. Proc. n.º 6/64, *M. Flaminio Costa vs. E.N.E.L., Colectânea de Jurisprudência (CJ)*, 1964, pp. 549 a 563), e que, portanto, se projecta inclusivamente sobre as normas constitucionais nacionais (cfr. Proc. n.º 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, CJ*, 1970, pp. 625 a 634).

dade normativa deste Direito é definida de acordo com os parâmetros estabelecidos na ordem jurídica da União. Tal reconhecimento, asseverou-se, só valerá, contudo, se e enquanto os ordenamentos jurídico português e europeu forem compatíveis em termos sistémicos, sendo tal compatibilidade aferida com base no respeito pelo Direito da UE dos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático: princípios esses, também já acolhidos no quadro dos valores fundamentais sobre que se alicerçam a ordem constitucional portuguesa²⁷.

O empenho do Estado português no processo de integração europeia ficava ainda reforçado pela nova redacção do n.º 6 do art. 7.º, que passou a referir-se ao “aprofundamento da união europeia” e à “definição e execução de um política externa, de segurança e de defesa comum”, ressalvando-se sempre, mais uma vez, o “respeito pelos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático”.

Por último, a revisão constitucional de 2004 envolveu também um aumento assinalável dos poderes das regiões autónomas que naturalmente se refrangeria na sua posição face à União, designadamente no plano legislativo, passando ambas as regiões a poder transpor actos jurídicos da UE através de decreto legislativo regional (art. 112.º, n.º 8, parte final e 227.º, n.º 1, alínea x), parte final).

VIII. A mais recente revisão constitucional, ocorrida em 2005, consubstanciou o mais recente episódio da saga que tem rodeado a tentativa de referendar o Tratado Constitucional Europeu. Escusado será por isso sublinhar o papel que nela tiveram as acomodações a uma Europa em tentativa acelerada de construção. Apesar de, como se viu, em 1997 a quarta revisão constitucional ter vindo a alterar o regime do referendo nacional, permitindo que o mesmo se reportasse a convenções internacionais, verificar-se-ia, na prática, que condicionalismos relacionados com o seu regime

²⁷ Este reconhecimento do primado do Direito da UE mesmo sobre as normas constitucionais não implica, argumentam Miguel Pinares Maduro e Francisco Pereira Coutinho (“A aplicação do Direito da UE na ordem jurídica portuguesa”, ICS, *no prelo.*), um postergar da “soberania” da Constituição, na medida em que se encontra subordinado ao respeito pelos mesmos valores fundamentais acolhidos pela ordem constitucional portuguesa, sendo precisamente esta identificação axiológica de base entre os dois ordenamentos jurídicos que previne a existência de eventuais conflitos de carácter normativo. Em sentido contrário, v. a forte crítica de Jorge Bacelar Gouveia (*op. cit.*, p. 536) ao art. 8.º, n.º 4, numa expressão do que Jürgen Habermas chamou “patriotismo constitucional”, para o qual adverte a possibilidade de uma interpretação abrogante por violar o princípio da constitucionalidade, do qual resultaria que a Constituição deve prevalecer sobre todas as outras ordens normativas, internas e externas. Sobre este assunto, v. também Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Coimbra Editora, 2005, pp. 93 e 94.

iriam efectivamente inviabilizar a sua realização²⁸. Foi então aberto um procedimento de revisão extraordinário da Constituição por parte da Assembleia da República com a finalidade de permitir a realização de referendo nacional sobre o texto do Tratado Constitucional, e não apenas sobre questões acerca do mesmo.

A suspensão do procedimento de ratificação do Tratado Constitucional pelos Estados membros viria, no entanto, a impossibilitar a efectivação do referendo previsto. Mas - e este ponto é do maior interesse para o argumento a este propósito por nós adiantado - a vontade política das elites político-jurídicas portuguesas não deixou, por isso, de se manifestar alto e bom som: a referida suspensão, com efeito, não prejudicou a aprovação pela Assembleia da República de uma alteração constitucional no sentido de possibilitar que, daí para o futuro, novos Tratados Europeus, ou as suas revisões, pudessem ser sujeitas directamente a referendo nacional.

O gesto foi tão significativo quão expressivo da *ratio* implícita na revisão que teve lugar. Passou a admitir-se uma excepção ao regime geral do Direito Referendário Português que possibilitará a submissão a sufrágio dos cidadãos de articulados jurídicos, que ficaria consagrada no art. 295.º: “O disposto no n.º 3 do artigo 115.º não prejudica a possibilidade de convocação e efectivação de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da União Europeia”.

2. Algumas Mutações Introduzidas pelo Processo de Integração Europeia na Constituição Portuguesa

I. Se, na parte inicial do presente artigo, o intuito foi o de conseguir uma boa reconstrução racional de um processo político-constitucional complexo, composto por dois desenvolvimentos paralelos - de um lado, a dinâmica de integração europeia e,

28 Em causa estava a exigência de que as questões a colocar aos cidadãos fossem objectivas, claras e precisas, não devendo sugerir, de forma directa ou indirecta, o sentido das respostas (cfr. art. 7.º da Lei Orgânica do Regime do Referendo). Este requisito mostrou-se inultrapassável quer aquando do pedido de referendo ao Tratado de Amesterdão em 1997, quer no pedido de referendo do Tratado Constitucional em 2005, uma vez que em ambas as ocasiões o Tribunal Constitucional consideraria que as propostas pela Assembleia da República não respeitava as referidas exigências de objectividade, clareza e precisão (cfr., respectivamente, Acórdão n.º 531/98, de 29 de Julho, in *Diário da República*, I-A Série, Suplemento, pp. 3660 (2) a 3660 (12), cuja relatora foi Maria Helena Brito), do Tribunal Constitucional, publicado no *Diário da República*, 1ª Série-A, de 30 de Julho, p. 3660 e Acórdão n.º 704/2004, de 17 de Dezembro de 2004, do Tribunal Constitucional, publicado no *Diário da República*, 1ª Série-A, de 30 de Dezembro, p. 304.

de outro, a progressão da ordem constitucional portuguesa, asseverado logo à partida – importa decerto, num segundo segmento da nossa exposição, lograr uma mudança de patamar analítico, uma mudança só viável através de um recuo que viabilize uma perspetivação mais macro do que tudo aquilo a que foi referido; olhar para a configuração da floresta, uma vez identificadas as árvores, a sua distribuição “genealógica”, e a arrumação “arquitectónica” que lhes foi reservada.

Há vantagens em encetar este recuo por exclusão de partes. A medida do real impacto que a adesão à UE teve sobre o texto constitucional não pode ser avaliada apenas pela mera enunciação, por muito pormenorizada que possa ser, das revisões constitucionais que sobre ela se debruçaram. Com excepção dos momentos de harmonização do texto constitucional contemporâneos à ratificação dos Tratados europeus, como sucedeu com o de Maastricht em 1992, as demais revisões constitucionais são explicáveis pela projecção que a evolução gradual do processo de integração teve sobre o próprio substrato constitucional. Como se irá tentar demonstrar, as mutações induzidas pelo processo de integração geraram pressões (talvez constrangimentos seja aqui um mais adequado termo) que determinaram a necessidade de alterar o texto constitucional de forma a procurar corrigir o desfazamento entretanto verificado perante a realidade nua e crua dos factos.

Como? Dois exemplos podem, estamos em crer, senão explicar, pelo menos ilustrar, de maneira bastante esclarecedora, este fenómeno: em primeiro lugar, as mutações introduzidas no princípio da separação de poderes; e, em segundo, as provocadas pela organização económica da Constituição. Sobre este par de exemplos nos debruçaremos antes de mais.

II. Esmiucemo-los pela ordem por que os arrolámos. A atribuição de competências à UE, *inter alia* de algumas das anteriormente detidas pelos Estados membros, teve consequências imediatas sobre o princípio da separação de poderes previsto a nível interno nos textos constitucionais. Na verdade, a circunstância de o exercício do processo decisório da UE estar concentrado no Conselho²⁹, o que significa que a representação dos Estados membros está a cargo dos respectivos governos.

As implicações, logo à partida, são assim incontornáveis. É ocasião de sublinhar as mais importantes. Ao nível legislativo, a natureza intergovernamental dos centros

²⁹ A outra instituição com poderes de decisão, o Parlamento Europeu, é, como se sabe, directamente eleita pelos cidadãos através de sufrágio directo.

de decisão da UE redundando na diminuição dos poderes dos Parlamentos nacionais face aos respectivos Governos, pois as competências que pertencem à reserva parlamentar, ao serem transferidas para a esfera de decisão europeia, passam a ser controladas pelos executivos nacionais. Esta situação desde logo colocou (e coloca ainda, apesar das manobras correctivas a que de início foi feita alusão) directamente em causa o primado legislativo de que os Parlamentos tradicionalmente gozam, gerando igualmente preocupações relativamente ao défice democrático daqui decorrente³⁰. No plano do procedimento legislativo português, a grande “vítima” deste fenómeno foi a Assembleia da República, que viu matérias compreendidas no âmbito da reserva que lhe cabia serem aprovadas sem a sua intervenção a nível europeu, perdendo também a possibilidade de requerer a apreciação parlamentar dos decretos-lei nessas áreas elaborados pelo Governo, mesmo em domínios que não pertençam à área reservada. Em paralelo, as competências do Presidente da República foram também comprimidas, pois este deixou de poder exercer o direito de veto e promulgação sobre diplomas da Assembleia da República e do Governo nessas áreas, com excepção das leis ou decretos-lei que procedam à transposição de directivas (art. 112.º, n.º 8).

No quadro da direcção política, no caso português, o desequilíbrio nas funções de representação externa é ainda mais notório, quanto mais não seja porque o Presidente da República, a quem compete representar a República Portuguesa (art. 120.º), não tem acesso ao Conselho, assegurando o Primeiro-Ministro a representação de Portugal nas reuniões do Conselho ao nível de Chefes de Estado e de Governo³¹.

30 Neste sentido, v. por todos, Gérard Laprat (“Reforme des Traités: le Risque du Double Déficit Démocratique – Les Parlements nationaux et l’élaboration de la Norme Communautaire”, *Revue du Marche Commun*, 351, 1991, pp. 710 e segs.) que, a este respeito, alude à existência na UE de um “duplo défice democrático” que se consubstancia no esvaziamento dos poderes dos Parlamentos nacionais, a que acresce o défice democrático das próprias instituições da UE.

31 Esta situação, contrária à existente em França, onde o Presidente da República participa no Conselho Europeu, por ao mesmo tempo ser o Chefe de Estado e o Chefe do Executivo, significava para Francisco Lucas Pires (“A Experiência Comunitária do Sistema de Governo da Constituição Portuguesa”, *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 Anos Da Constituição De 1976*, Jorge Miranda (org.), Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, p. 642), um reforço da imagem e da realidade do poder do Governo e do seu líder, valorizando-os ainda mais na balança constitucional de poderes. Após a adesão, os poderes do Presidente da República, no quadro da sua função de representação externa, adquiriram uma importância diferente consoante se tratava da UE ou do resto do mundo (*op. cit.*, p. 644). No plano da UE, pouco mais resta ao Presidente da República do que o direito de ser informado acerca dos assuntos respeitantes à condução da política externa (art. 201.º, n.º1), onde se inclui a política da UE. A este respeito, nota Jorge Miranda (*O direito constitucional português da integração europeia. Alguns aspectos, cit.*, p. 52) ser omissivo no texto constitucional, um preceito análogo ao introduzido para a Assembleia da República em 1992 e 1997, que possibilitasse um direito de participação mais forte por parte do Presidente da República – pelo menos no que concerne à designação de membros portugueses da Comissão e do TJCE.

Acrescentemos outros dados, antes de nos abalancharmos a uma ponderação de conjunto neste novo patamar analítico. A governamentalização do sistema político português resultante da transferência de competências da esfera nacional para a europeia não foi, para além do mais, acompanhada por efectivos mecanismos de responsabilização política. No plano formal, em todo o caso, Portugal não foi o único Estado da União em que isso aconteceu. O exercício dos poderes dos Governos nacionais no seio do Conselho não é geralmente controlado pelos Parlamentos nacionais; o que, um pouco por toda a parte, permitiu aos executivos transferir os custos de determinadas decisões políticas para uma entidade supranacional que não é responsável perante ninguém³².

Um pouco por toda a parte, também, a reacção dos Parlamentos nacionais não deixou de se fazer esperar³³. Em Portugal, como vimos na primeira parte deste estudo, a revisão constitucional de 1992 introduziu “medidas compensatórias”, embora o tenha feito num quadro genérico que apelidou “de acompanhamento”, obrigando formalmente o Governo a informar a Assembleia da República da sua participação nas instituições da UE³⁴. O grande impulso seria dado, todavia, tão-somente em 1997. E sê-lo-ia com a obrigação de a Assembleia da República se dever pronunciar, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos da UE cuja competência incida sobre a sua esfera própria de competência legislativa (art. 161.º, alínea n). Estas medidas, cuja aplicação prática tem sido muito deficitária³⁵, se por um lado

32 O Tratado Constitucional contém, a este propósito, uma disposição que atribui aos Parlamentos nacionais um poder de intervenção de manifesto relevo. Nos termos do artigo 5º do Protocolo Relativo à Aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado, os Parlamentos nacionais podem, no prazo de seis semanas a contar do envio das propostas legislativas por parte da Comissão Europeia, dirigir às instituições comunitárias queixa fundamentada de violação do princípio da subsidiariedade por essas propostas. Quando forem apresentadas queixas por um terço dos Parlamentos Nacionais, a Comissão Europeia deverá reanalisar a sua proposta.

33 Sobre as várias soluções encontradas em vários Estados membros de organizar a participação parlamentar no processo decisório da UE, v., por todos, Ana Frada, *Os Parlamentos Nacionais e a Legitimidade da Construção Europeia*, Edições Cosmos, Lisboa, 2001, pp. 72 a 102.

34 Antes disso, tinham sido já várias, no plano legal, as tentativas para atribuir carácter reforçado à participação do Parlamento nas decisões europeias, destacando-se a Lei n.º 28/87, de 29 de Junho, sobre a “participação da Assembleia da República na definição das políticas comunitárias”, e a Lei n.º 111/88, de 15 de Dezembro, que revogou a anterior. Ambos os diplomas legislativos, contudo, viriam a ter uma aplicação residual (Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Caminho, Lisboa, 1994, pp. 418 a 422). O mesmo fenómeno aconteceria com a Lei n.º 20/94, de 15 de Junho, que revogou a Lei n.º 111/88, de 15 de Dezembro, aprovada na sequência da revisão de 1992 e dita de “acompanhamento e apreciação pela Assembleia da República no processo de construção da União Europeia”.

35 A lei que concretizaria o direito de pronúncia da Assembleia da República ainda não foi aprovada pela Assembleia da República, o que, passado nove anos desde a revisão de 1997, é sintomático do manifesto insucesso em que se tem consubstanciado o acompanhamento pela AR do processo de integração. A este

não obviaram à possibilidade de violação de competências parlamentares – pois o direito de pronúncia atribuído à Assembleia da República não tem carácter vinculativo³⁶ – também não ajudaram, por outro, a resolver a questão de fundo, que continua a traduzir-se num défice de responsabilização política do Governo pela sua actuação junto da UE.

Podemos, por conseguinte, começar por enunciar uma primeira grande coordenada do novo patamar de inteligibilidade-balanço atingido. A influência do processo de integração europeia sobre o sistema de governo português resulta evidente: introduz mutações no sentido de um crescente pendor governamental que as sucessivas revisões constitucionais têm procurado mitigar³⁷.

III. Não custa nada ir mais longe, sem em boa verdade com isso pretender constituir um exemplo distinto. Ainda no quadro do princípio da separação de poderes, importa verificar qual a influência da integração europeia sobre o poder judicial e o administrativo; o que nos permitirá alargar lateralmente, por assim dizer, o ponto focal do balanço geral que aqui esboçamos.

Começemos por uma simples constatação. O ordenamento jurídico da UE está organizado de uma forma descentralizada, funcionando os tribunais e as administrações nacionais simultaneamente como entidades europeias. O papel do TJCE tem sido, neste âmbito, de importância capital, ao repetidamente afirmar que os Estados membros podem ser responsabilizados “pelos prejuízos causados aos particulares pelas violações

respeito, saliente-se o facto de, finalmente, estarem a ser discutidos na Assembleia da República vários projectos de lei que pretendem concretizar as diversas competências parlamentares neste âmbito, designadamente as de acompanhamento, pronúncia e escolha de membros de órgãos da UE, revogando a actual Lei n.º 20/94 (cfr. Projecto de Lei n.º 250/X (PSD) Projecto de Lei n.º 245/X (PCP); na legislatura anterior, v. Projecto de Lei 323/IX (CDS), **Projecto de Lei n.º 444/IX (PCP)**), que viriam a ser aprovados na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República, mas entretanto caducaram por força de interrupção da Legislatura).

36 Neste sentido, Jorge Miranda (“O direito constitucional português da integração europeia. Alguns aspectos.”, *cit.*, p. 55), para quem estas medidas têm uma natureza de poderes de fiscalização e não de decisão, situando-se no âmbito da função política *stricto sensu*.

37 A este propósito, Francisco Lucas Pires (*op. cit.*, p. 644) mencionava a existência de uma “espécie de oculta revisão deslizante do sistema de governo”, ao passo que Jorge Miranda (*Manual de Direito Constitucional*, V, 2ª Ed., Coimbra, p. 181), adverte para a existência de “uma verdadeira evasão legislativa que beneficia o Governo”, da qual resultaria “uma modificação tácita ou indirecta dos arts. 161º, 164º e 165º da Constituição”. Por seu turno, Marcelo Rebelo de Sousa (“A integração europeia pós Maastricht e o sistema de governos dos Estados membros, *Análise Social*, 118/119, Vol. XXVII, 1992, pp. 798 e 799) já em 1992 alertava para que o “parlamento, sem uma profunda reforma orgânica e procedimental, não conseguirá enfrentar os desafios de mais intensa integração europeia”.

do direito comunitário que lhes são imputáveis”³⁸. Este princípio da responsabilidade estadual compreende qualquer violação do Direito da UE “independentemente da entidade do Estado membro cuja acção ou omissão esteja na sua origem”³⁹. Tal significa que engloba tanto a actuação da Administração, como inclusivamente dos Tribunais⁴⁰.

As conseqüências não têm, por isso, sido de somenos. A nova missão atribuída aos Tribunais e às Administrações nacionais produziu uma mutação na própria idiossincrasia destas entidades, que passaram, doravante, a estar investidas numa veste nacional e numa veste europeia. Este duplo papel garantiu-lhes uma maior “independência” face ao seu Estado de origem, o que se reflectiu nos seus comportamentos mesmo em relação ao exercício de competências anteriormente apenas destinadas ao “foro interno”⁴¹.

Os tribunais constituem, neste âmbito, uma boa ilustração da eficácia do processo de integração europeia. Com decisões judiciais sucessivas e bem entrosadas umas nas outras, os juízes ganharam a possibilidade de afastar normas nacionais que conflitassem com normas europeias, aplicando estas directamente ou apelando para o TJCE por via do art. 234.º do Tratado das Comunidades Europeias, o que se traduziu num impacto muito significativo sobre o princípio da separação de poderes, ao atribuir-lhes poderes de fiscalização da actividade parlamentar perante o Direito da UE.

Há no entanto que mitigar um pouco o alcance deste ponto, por evidente e enxuto que, em abstracto, ele possa parecer. No caso português, por exemplo, a circunstância de os juízes nacionais serem responsáveis pela fiscalização concreta da Constituição (art. 204.º), ao contrário da generalidade dos seus congéneres nos demais Estados membros, levou a que a faceta de juiz europeu não significasse uma mudança assinalável na sua função. Em todo o caso, o simples facto de um juiz português poder legitimar a sua actuação directamente perante o Direito da UE, afastando qualquer espécie de dever ou lealdade face às normas nacionais, atribui-lhe uma ainda maior

38 Acórdão Francovitch et Bonifaci, de 19 de Novembro de 1991, Proc. C-6/90 e C-9/90, CJ, 1991, p. I-5357.

39 Acórdão Brasserie du Pêcheur SA, Proc. C-46/93 e C-48/98, CJ, 1996, p. I-1029

40 Acórdão Köbler, de 30 de Setembro de 2003, Proc. C-224/04, CJ, 2001, p. I-10239.

41 Como bem notou Francisco Lucas Pires (*op. cit.*, p. 847), “a integração comunitária ao mesmo tempo que reduz a “discricionariedade” política das funções soberanas do Estado, como que alarga a “discricionariedade” administrativa e jurídica das funções secundárias de intermediação. A razão estará em que a maior distância entre as normas comunitárias e os mecanismos da Justiça e da Administração nacionais quando actuam como agências executivas daquelas é, por si só, um factor de ampliação das faculdades de adaptação e das medidas de proporcionalidade a ter em conta”.

independência face ao poder legislativo nacional e, inclusivamente, dentro da hierarquia judicial interna, em relação à jurisprudência dos tribunais superiores.

Para nos atermos a apenas um dos aspectos, ainda que porventura o mais óbvio, desta questão: o reduzidíssimo número de questões prejudiciais colocadas ao TJCE por juízes portugueses é, todavia, sintomático do reduzido impacto que o processo de integração europeia parece estar a ter sobre os tribunais portugueses⁴². Mas o potencial deste mecanismo é enorme, e em muitos outros Estados membros tem tido grande eficácia.

IV. Ainda neste novo patamar analítico, incluído neste segundo segmento do nosso trabalho, passemos então a um outro ponto, o relativo às mutações induzidas pelo processo de integração europeia na organização económica da Constituição portuguesa.

Como já tivemos oportunidade de referir, a Constituição económica, gizada pelo texto original da Constituição de 1976, tinha adoptado um projecto económico dificilmente harmonizável com o Tratado de Roma, que tinha como pedra de toque a consagração de um conjunto de liberdade económicas que pressupunham a adopção de um modelo de economia de mercado concorrencial⁴³.

Os efeitos da integração far-se-iam sentir ainda antes da própria adesão, que teve lugar em 1986, não faltando vozes que se pronunciaram no sentido da necessidade e conveniência de uma revisão constitucional por causa da integração europeia⁴⁴. As alterações introduzidas pela revisão de 1982, contudo, não reconfiguraram a estrutura da Constituição económica definida em 1976, permanecendo a intenção socialista (art. 2.º CRP82) e o princípio da “apropriação colectiva dos principais meios de produção” (art. 80.º, alínea c), CRP82)⁴⁵.

42 Sobre este assunto, com números actualizados relativamente às questões prejudiciais colocadas por juízes portugueses, Miguel Piores Maduro e Francisco Pereira Coutinho, “A aplicação do Direito da UE na ordem jurídica portuguesa”, ICS, 2005, *no prelo*.

43 Apesar de, em princípio, competir ao foro da Constituição económica de cada Estado membro a dimensão do sector público da economia, à integração na UE pressupõe a integração num espaço económico comum que, a par proibição do favorecimento de empresas públicas ou privadas nacionais face às suas congéneres europeus, implica a criação de condições de acesso ao mercado nacional que apenas ganham sentido no quadro de uma economia de mercado concorrencial (*v.g.* regras relativas à concorrência e aos auxílios de Estado).

44 Neste sentido, a opinião de Jorge Miranda (“A Constituição e o ingresso nas Comunidades Europeias”, *cit.*, p. 100), curiosamente um dos autores que, como vimos (*cf. supra*), sempre sustentaram a compatibilidade do Tratado de Roma com a Constituição portuguesa.

45 Como bem notam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, as alterações introduzidas em 1982 “não alcançaram a dimensão de uma alteração radical ou global da constituição económica. A estrutura das suas componentes originárias adquiriu um novo equilíbrio, mas persistiu a mesma em aspectos essenciais” (*Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 1991, p. 155).

A adesão formal de Portugal em 1986 acarretou definitivamente a adopção de um modelo de economia de mercado concorrencial, o que, conseqüentemente, veio limitar ainda mais a liberdade de conformação política que a Constituição atribuía à orientação governativa, introduzindo uma verdadeira *mutação constitucional* num texto que sufragava ainda a opção por um modelo económico de matriz socialista. Esta circunstância viria a projectar-se sobre as interpretações dadas às normas da Constituição económica e redundaria, um pouco mais tarde, na própria revisão deste regime. Na verdade, seria em 1989 que a Constituição económica, no quadro de uma ampla revisão do seu conteúdo, deixaria definitivamente de se reger pelo princípio de transformação de sentido socialista (art. 2.º). Os efeitos constitucionais da integração far-se-iam ainda sentir mais cabalmente em 1997, foi estabelecido como princípio fundamental “a liberdade de iniciativa e de organização empresarial” (art. 80.º, alínea c)), afastando-se definitivamente a ideia de “apropriação colectiva de meios de produção e solos”⁴⁶.

Sem que seja grande o risco, pode por conseguinte afirmar-se que as mutações induzidas pelo processo de integração europeia na ordem constitucional económica portuguesa foram de enorme alcance, tendo sido um dos factores determinantes para a transformação dos seus princípios orientadores no sentido de uma crescente europeização do Direito Constitucional dos Estados membros em matérias de índole económica, segundo um modelo de economia de mercado e de livre concorrência⁴⁷.

V. É possível agora - e, para além do mais, é desejável - ensaiar um primeiro grande balanço das revisões que tiveram lugar, das suas origens e dos respectivos pontos de aplicação. Começemos pelo topo, por assim dizer. A descrição, ainda que breve, dos pontos de contacto entre, por um lado, as sete revisões constitucionais e, por outro, o processo de integração europeia é bem ilustrativo da “influência” que este temido sobre a Constituição. Ou, se se preferir, a porosidade é manifesta na progressão constitucional portuguesa face ao processo de integração na Europa. Em boa verdade, verifica-se que a permeabilidade patente perante factores exógenos à ordem jurídica

46 O art. 80.º, alínea d), faz hoje apenas referência à “propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse colectivo”.

47 A própria leitura e interpretação dos preceitos da Constituição económica portuguesa não podem, doravante, ser efectuada sem atender ao prescrito pelo direito da UE, devendo mesmo orientar-se por um princípio de interpretação da Constituição em conformidade com o direito da UE. Neste sentido, Paulo Otero, *op. cit.*, p. 580.

nacional é comum a todas as revisões efectuadas, sendo o factor europeu omnipresente, em maior ou menor grau, em todas elas.

Revisitemos de forma sucinta a sequência. Se em 1982 se alterou a Constituição com vista a prepará-la para uma futura adesão, as revisões de 1989, 1992, 2001 e 2004 tiveram como propósito promover um verdadeiro controlo de constitucionalidade sistémica com o objectivo de prevenir riscos de colisão entre normas de fonte europeia e nacional, o que foi efectuado quer através da supressão de normas nacionais contrárias a normas europeias (1989, 1992 e 2001), quer pelo reconhecimento (ainda que limitado) do primado do Direito da UE (2004). As revisões de 1997 e 2005, por seu turno, justificaram-se também pela vontade de legitimar o processo de integração através da realização de um referendo nacional (1997 e 2005), bem como pela necessidade de modelar o funcionamento dos órgãos de soberania em função da participação nos órgãos da UE (1992 e 1997). Sem a “pressão” que a dinâmica do processo de integração europeia tem exercido sobre a ordem constitucional portuguesa não teria sido sentida qualquer necessidade de rever extraordinariamente a Constituição em 1992, ou em 2005, sendo também pouco provável que a revisão de 1989 ou (embora porventura mais limitadamente) a de 2001 e 2004, tivessem o mesmo alcance.

Uma leitura diacrónica do andar da carruagem, por assim dizer, é agora também possível - e muitíssimo esclarecedora. A estreita ligação e abertura da Constituição ao processo de integração europeia tem conhecido, como é bom de ver, um claro incremento que tem vindo a cristalizar-se no texto constitucional por intermédio de sucessivas revisões constitucionais. Melhor: pode mesmo afirmar-se que o compromisso de Portugal para com o ambicioso projecto europeu não passou ao lado da Constituição, que tem sido mantida sempre na sua vanguarda. Mais ainda: este processo tem vindo a acelerar o passo, tanto no tocante ao seu ritmo como no que diz respeito à sua densidade normativa.

Questão diversa, mas conexa, consiste em saber se este fenómeno constitui uma consequência da circunstância da evolução do direito da UE, na perspectiva do constitucionalismo nacional, depender de correcções sistémicas na constituição nacional⁴⁸, ou se *de facto*, pelo contrário, é a própria constituição nacional que se deve adaptar

48 Esta é a opinião de Jorge Miranda (“A “Constituição Europeia” e a ordem jurídica portuguesa”, *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia - Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires, Studia Iuridica* 84, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 553 e 554), para quem os sucessivos aprofundamentos da UE redundariam apenas num “impulso legiferante constitucional” e não numa imposição de modificação das Constituições nacionais.

ao direito da UE. Neste último sentido encontramos vários autores portugueses⁴⁹, havendo mesmo quem sustente que a evolução do processo de integração europeia, aprofundando a associação constitucional dos Estados membros, representaria ela própria um processo constituinte de revisão das constituições nacionais⁵⁰, ou que até, ainda mais extremadamente, sufraga a existência de um poder constituinte informal de fonte europeia a qual, apesar de ainda assentar numa base autovinculativa, determinaria a prevalência deste elemento externo na determinação do conteúdo das revisões constitucionais⁵¹.

Por outro lado, é assaz interessante verificar que a “internacionalização” crescente da Constituição sugere um ancorar do processo português de revisão constitucional, de modo progressivo mas indubitável, nos processos de transformação global da ordem político-jurídica europeia. A sugestão parece desta forma ser a de que a cada vez maior porosidade ou permeabilidade do processo português de constitucionalização se torna mais inteligível no quadro amplo da globalização, o que, com os benefícios da retrospecção, não é especialmente surpreendente. Porventura menos trivial é a sugestão, ancilar, de que é no quadro dessa globalização que a integração europeia (pelo menos no plano constitucional e naquilo que a Portugal diz respeito) melhor faz sentido.

Regressaremos a este ponto no quadro de um esboço de um alargamento do âmbito da nossa análise para domínios mais metajurídicos. O que ocupará um último segmento do presente artigo.

3. Algumas Breves Conclusões

De acordo com a ordem de exposição que propusemos no início deste artigo, cabe-nos agora tentar, num terceiro e último segmento deste breve estudo, proceder à aferição genérica do real impacto jurídico-político da adesão à UE sobre a ordem constitucional portuguesa e ensaiar um balanço de conjunto. Fá-lo-emos lançando a rede analítica num

49 Francisco Lucas Pires, “Competência das Competências: Competente mas sem Competências?”, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3885, 1998, p. 356 e Miguel Poiães Maduro, *A Constituição Plural*, Príncipia, Cascais, 2006, p. 22.

50 J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6ª Edição, Coimbra, 2002, p. 822.

51 Paulo Otero (*op. cit.*, p. 581 e, especialmente, 607), inclusivamente sustenta dever “ser a Constituição que tem de ficar conforme com o Direito Comunitário e não este último que é elaborado em conformidade com as opções constitucionais” (p. 579).

arco bem mais amplo, embora o levemos a cabo de forma muito rápida, sucinta, e meramente indicativa.

Uma palavra prévia de salvaguarda e precisão. Muitos exemplos poderiam ter sido aduzidos, com a finalidade de retratar, com fidelidade, os impactos jurídicos associados ao processo de integração portuguesa no processo de sedimentação europeia em curso. Poder-se-ia, designadamente, ter focado a atenção na forma como a incorporação do direito da EU tem ocorrido nos tribunais, ou na Administração pública, ou ainda em termos de transposição do direito da UE para a legislação portuguesa (quando tal é exigido), tal como também teria sido possível, para aventar uma outra hipótese, ter apontado, como outros o têm feito, as nossas baterias analíticas para descortinar o impacto da integração europeia no que toca às mutações registadas nos processos de produção normativa. Ao nos decidirmos por uma perspetivação político-constitucional, preferimos tentar um balanço geral mais macro e de muitíssimo maior fundo.

Insistimos já no cariz meramente indicativo deste estudo. Sem embargo de eventuais estudos posteriores, o que faremos não ultrapassará esta meta a que nos propusémos. Indicaremos tão-só três grandes frentes, ou trincheiras, se se preferir, em que tal é aqui ensaiado. Uma primeira diz respeito à reperspetivação que a análise que levámos a cabo implica para a polémica que entre nós grassou quanto ao primado do Direito da UE, como se sabe afirmado peremptoriamente pelo Tratado Constitucional, polémica essa que toma diferentes contornos quando se torna consciência da crescente permeabilização político-jurídico portuguesa em geral, relativamente à Europa. Se é certo que a questão jurídica do eventual primado do Tratado Constitucional europeu sobre a Constituição nacional se pode ver sujeita a interpretações alternativas, também parece evidente *o ascendente político* que o processo de integração tem tido sobre a evolução e progressão constitucionais portuguesas, que significou um verdadeiro subverter da tradicional mecânica do processo de revisão constitucional. Fazem pouco sentido, por conseguinte, leituras que não tenham este facto em devida conta.

Uma segunda frente de aferição genérica versa o que, para todos os efeitos, pode ser tomado como uma generalização da primeira, e é a de que pela via de procedimentos sucessivos de acomodação e harmonização, claros processos de *policy transfer* têm corrido da Europa para Portugal, muitos deles pela via jurídico-constitucional. Neste sentido, aquilo que tem acontecido por efeito de convergências interessantes que importa saber pesar se se quiser vir a compreender o processo de integração-construção da Europa como um todo. Tal como importa saber ponderá-las, caso se queira melhor

perceber as várias facetas da disponibilidade portuguesa em aderir a este processo de construção, sobretudo no que diz respeito à sua dimensão supranacional⁵². Mais do que meras transposições e adequações em série, *aquilo que se tem vindo a viver tem-se consolidado numa profunda reconfiguração no que toca à própria definição jurídico-política da comunidade política que constituímos*.

Uma terceira e última conclusão-balanço situa-se num outro âmbito. Põe em jogo uma questão que porventura podemos apelidar de cognitiva. Trata-se da questão que nos parece mais fácil enunciar como uma pergunta: porque é que a generalidade da comunidade científica⁵³ não assumiu ainda com a clareza e frontalidade que seriam de esperar regularidades como aquelas sobre as quais aqui nos debruçamos, e que se tornam tão evidentes e fáceis de apurar mediante um simples esforço de seriação comparativa?

A resposta que propomos para tanto, é simples: na enorme maioria dos casos, as “pressões externas” de que traçamos um rastreio *não são* encaradas como constrangimentos impostos de fora para dentro. Pelo contrário, já que são forças amplamente consentidas e mesmo desejadas, conceptualmente arrumadas como resultados de actos *internos* da vontade soberana nacional. As suas características fundamentais não são, por isso, espontaneamente visíveis, por efeito do que, no fundo, podemos considerar como uma ilusão de óptica ou, talvez melhor, um erro de paralaxe. É bem mais difícil, efectivamente, identificar padrões em processos que dependem de interacções dinâmicas do que naqueles que resultam da simples actuação de mecanismos causais unívocos. E nem sempre as tentações normativistas de que padecemos nos permitem o recuo analítico necessário para entrever as regularidades que emergem de processos tão complexos como têm sido os da integração de Portugal na Europa.

52 Não queríamos deixar passar a oportunidade de alargar ainda mais o foco da nossa análise, o que aliás indicámos iríamos fazer: um leitor menos precavido pode ficar com a ideia de que sugerimos que a governamentalização da decisão política, chame-se-lhe isso, teria em nossa opinião lugar como consequência única do processo de integração europeia. Em grande parte tal é verdade, mas em parte não. É óbvio que uma qualquer estrutura supranacional desloca (é o termo) o epicentro da decisão política para fora das estruturas do Estado. Mas isso acontece também por força da inevitável interdependência crescente entre os Estados, patente designadamente na regulamentação de vários sectores da actividade económica através da abolição de entraves nas trocas entre Estados. A deslocação verificada pelo processo de integração tem sido potenciada com a liberalização das trocas ao nível internacional. Ou seja, a “globalização” tem também potenciado a deslocalização da decisão política, pela proibição de quaisquer restrições ao comércio que impõe. Agradecemos ao Ravi Afonso Pereira o ter-nos chamado a atenção para este ponto, que efectivamente recontextualiza toda a argumentação num círculo concêntrico maior.

53 Como referimos, vários autores sugeriram já interpretações potenciais que parecem ir na direcção geral daquela que aqui propomos. Mas nunca de maneira explícita nem de forma exaustiva.

Ao perspectivar de maneira espontânea como interno algo que releva tanto do endógeno como do exógeno, e bem assim da interacção entre estes dois planos, condenamo-nos, em simultâneo, a uma miopia e a um estigmatismo conceituais, cujas consequências são sempre nefastas – porque transtornam, impedindo-a, a avaliação de pormenor de questões de fundo essenciais para o nosso bem comum.

O futuro nos dirá se estamos aqui perante um passo robusto e irreversível no sentido de um alargamento coerente de pertenças que a globalização veio acelerar ou, tão-somente, de mais uma tentativa titubeante por tanto condenada ao insucesso. Em todo o caso há que manter sempre em mente que, se o projecto europeu tem constituído uma vanguarda cosmopolita, ele tem decerto também funcionado como uma barreira eficaz às forças centrípetas em que formas mais amplas de integração se consubstanciam. No plano das transformações globais seria, por isso mesmo, porventura exagerado supor uma intervenção inexorável e linear de uma nova “regra de reconhecimento” alargada.

Bibliografia

Ana Frada, *Os Parlamentos Nacionais e a Legitimidade da Construção Europeia*, Edições Cosmos, Lisboa, 2001.

António Vitorino, “A adesão de Portugal às Comunidades Europeias – A problemática da aplicabilidade directa e do primado do Direito comunitário face ao nosso ordenamento jurídico”, *Estudos de Direito Público*, Cognition, 1984.

Benedict Anderson, *Imagined Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Fausto de Quadros, “Problemas Políticos e Constitucionais do alargamento da Comunidade”, *Revista de Política Externa*, n.º 2, Lisboa, 1978.

Francisco Lucas Pires, “A Experiência Comunitária do Sistema de Governo da Constituição Portuguesa”, *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 Anos Da Constituição De 1976*, Jorge Miranda (org.), Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 1997.

_____, “Competência das Competências: Competente mas sem Competências?”, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.º 3885, 1998.

Francisco Pereira Coutinho, "O referendo político nacional em Portugal", *Estudos de Direito Público*, Âncora Editora, Lisboa, 2005.

Georg Jellinek, *Reforma y mutacion de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, (Trad. **Christian Föster**), LXXX, Madrid, 1991.

Gérard Laprat, "Reforme des Traités: le Risque du Double Déficit Démocratique - Les Parlements nationaux et l'élaboration de la Norme Communautaire", *Revue du Marché Commun*, 351, 1991.

J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Anotada*, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

_____, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 1991.

J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6ª Edição, Coimbra, 2002.

Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. I, Almedina, 2005.

Jorge Miranda, "A Constituição Portuguesa e o Ingresso nas Comunidades Europeias", *Portugal e o Alargamento das Comunidades Europeias*, Inteuropa, Lisboa, 1981.

_____, *Manual de Direito Constitucional*, V, 2ª Ed., Coimbra.

_____, "O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa", *A União Europeia Numa Encruzilhada*, Obra Colectiva, Almedina, Coimbra, 1996.

_____, "A "Constituição Europeia" e a ordem jurídica portuguesa", *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia - Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, *Studia Iuridica* 84, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, I, Coimbra Editora, 2005.

Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Caminho, Lisboa, 1994.

Marcelo Rebelo de Sousa, "A adesão de Portugal à C.E.E. e a Constituição de 1976", *Estudos sobre a Constituição*, III Vol., Petrony, Lisboa, 1979.

_____, "Aspectos Institucionais da Adesão de Portugal", *Portugal e o Alargamento das Comunidades Europeias*, Inteuropa, Lisboa, 1981.

_____, "A integração europeia pós-Maastricht e o sistema de governos do Estados membros", *Análise Social*, 118/119, Vol. XXVII, 1992.

Miguel Poiaras Maduro, "The State of Portuguese European constitutional discourse", F.I.D.E, XX Congress London, Vol. II, 2003.

_____, *A Constituição Plural*, Principia, Cascais, 2006.

Nuno Piçarra, "O espaço de liberdade, segurança e justiça no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa: unificação e aprofundamento", *O Direito*, IV-V, Almedina, 2005.

Paulo Otero, *Legalidade e Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 2003.

Paulo de Pitta e Cunha, "A regulação constitucional da organização económica e a adesão à C.E.E.", *Estudos sobre a Constituição*, III Vol., Petrony, Lisboa, 1979.

_____, "O sistema económico português e a adesão ao mercado comum", *Portugal e o Alargamento das Comunidades Europeias*, Inteuropa, Lisboa, 1981.

Vital Moreira, "A segunda revisão constitucional", *Revista de Direito Público*, Ano IV, n.º 7, Jan/Junho 1990.

O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa

João Ferreira do Amaral

Professor Catedrático no Departamento de Economia do Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.

Resumo

Neste artigo é descrito o impacto da adesão de Portugal à CEE sobre a economia portuguesa. São considerados três períodos: o período imediatamente seguinte à adesão, em que o impacto foi claramente positivo, permitindo à economia portuguesa crescer a um ritmo relativamente elevado; o período de preparação para a moeda única, em que se geraram problemas de competitividade externa devido à política macroeconómica seguida e às transformações do comércio mundial; e finalmente o período desde a criação da moeda única até à actualidade em que a economia portuguesa entrou em crise e em que o elevado nível de endividamento condiciona fortemente as possibilidades de crescimento futuro. Como lição geral deste período, o autor conclui que a economia portuguesa se comportou bem enquanto Portugal dispôs de margem de manobra para seguir uma política económica própria, mas que os resultados são posteriormente negativos devido ao excessivo centralismo da política económica europeia.

Abstract

The Economic Impact of the Portugal European Integration

This paper is a description of the impact of the entry of Portugal into the EEC on the Portuguese economy. Three periods are considered: the period immediately following accession when the impact was clearly positive, enabling the Portuguese economy to reach high rates of growth; the period of preparation for the single currency when the economy lost competitiveness due to the macroeconomic policy that was followed and due also to the transformations in the world trade; and finally the third period, since the introduction of the euro when the Portuguese economy is performing badly and debt puts a severe challenge to future growth. The lesson that is drawn is that the Portuguese economy showed a satisfactory behaviour when the Portuguese authorities had room for manoeuvre for following a relatively autonomous economic policy and that the results are much worse when in the subsequent years economic policy in the Union became too centralized.

Introdução: os Três Subperíodos

O impacto dos vinte anos de adesão sobre a economia portuguesa podem considerar-se de forma adequada como repartidos em três subperíodos: o impacte imediato pós-adesão, que poderemos considerar como indo de 1986 até 1990; o período de convergência nominal, ou seja o da política económica destinada à entrada na moeda única, de 1991 a 1998; e finalmente o período de 1999 até à actualidade, de funcionamento da economia dentro da União Económica e Monetária. Claro que a divisão em períodos temporais que se usa para a analisar a evolução de uma economia tem sempre o seu quê de artificial, uma vez que a evolução económica é contínua e não existem delimitações rigorosas. No entanto, no caso presente, a distinção que fazemos destes períodos parece ser suficientemente significativa para podermos realizar a divisão sem grande entorse à realidade. Antes de iniciarmos a abordagem do primeiro período, convém, no entanto, olhar o panorama que apresentava a economia portuguesa nas vésperas da adesão.

A Economia Portuguesa nas Vésperas da Adesão

Em 1985 Portugal acabava de sair de uma crise cambial muito grave. Com efeito, desde o início da década de oitenta que se tinham registado na nossa economia défices muito grandes na balança de transacções correntes com o exterior. Na década de oitenta tínhamos moeda própria, moeda que no entanto não era utilizada para pagamentos internacionais - ou seja não era uma divisa universalmente aceite como meio de pagamento - havia limitações à circulação de capitais de e para o exterior e as taxas de câmbio do escudo em relação às outras moedas eram fixadas administrativamente pelo Banco de Portugal. Nestas circunstâncias, quando se geravam défices na balança de transacções correntes eles tinham de ser financiados através de divisas, ou seja, de moedas com aceitação internacional (o que, como se disse, não era o caso do escudo). Obter divisas não é muito complicado quando o nível de endividamento do país em relação ao exterior não é muito grande e a situação política é relativamente estável. Pede-se dinheiro emprestado aos bancos internacionais e paga-se o défice da balança de pagamentos com as divisas obtidas com o produto desse empréstimos. Simplesmente, quando o país recorre a esse processo durante algum tempo e em montantes elevados começa rapidamente a exceder os limites razoáveis de endividamento e,

nessas circunstâncias, os bancos estrangeiros começam a ter relutância a emprestar mais dinheiro tal como, internamente, um banco em geral não empresta dinheiro a um cliente já demasiado endividado. Ora foi essa situação que se verificou no nosso país em 1981-83. Endividámo-nos a tal ritmo para poder financiar a nossa balança de pagamentos com o exterior que no início de 1983 os bancos internacionais só nos emprestavam dinheiro com garantias adicionais, ou seja, com garantia das nossas reservas de ouro. Como o ouro, embora em quantidade apreciável, era limitado este caminho não tinha futuro. O que é que sucederia quando já não nos emprestassem dinheiro? Sofreríamos aquilo que os economistas chamam uma rotura cambial ou seja, uma situação em que o país não dispõe de divisas para pagar as suas importações e portanto se vê na contingência de deixar de importar tudo aquilo de que necessita. Pense-se no que sucederia à nossa economia e à nossa sociedade em geral se não pudéssemos importar os bens alimentares ou o petróleo de que necessitamos. Foi nessa contingência que em 1983, o chamado governo do bloco central, saído das eleições então realizadas, acordou com o Fundo Monetário Internacional uma política drástica de redução do défice da balança de pagamentos para 1983-84 de forma a evitar a rotura cambial. E daí as medidas bastante duras que foram tomadas e que, apesar de duras e com grande impacto social negativo, eram preferíveis à ocorrência de uma rotura cambial. Assim, desvalorizou-se muito o escudo para incentivar as exportações (como se referiu, a taxa de câmbio do escudo era fixada administrativamente, o que tornava fácil proceder a uma desvalorização, por simples decisão do Banco de Portugal); aumentou-se a taxa de juro (também ela fixada parcialmente pelo Banco de Portugal) e limitou-se o crédito bancário para reduzir a procura de bens e portanto as importações; reduziu-se o défice das finanças públicas com a intenção, também, de reduzir a procura de bens e portanto as importações; impôs-se um tecto salarial de forma a reduzir os custos das empresas e assim melhorar a competitividade das nossas exportações. Foram medidas duras que levaram a uma queda da produção, a um aumento da inflação e a uma descida de 10% nos salários reais (ou seja, evolução salarial descontado o crescimento dos preços). O desemprego aumentou para níveis record ao mesmo tempo que muitas empresas atrasavam o pagamento dos salários aos seus trabalhadores. Alguns bens essenciais como o leite aumentaram muito os preços de venda devido à redução de subsídios que eram atribuídos pelo Estado para manter preços baixos. Medidas, como se vê, muito duras, mas necessárias e principalmente efectivas, uma vez que, de facto, passado pouco tempo, em 1985, a balança de transacções correntes já estava equilibrada e estava afastado o espectro de uma

rotura cambial. A política seguida foi a principal causa deste resultado benéfico sobre o equilíbrio externo, mas foi ajudada também pela queda dos preços do petróleo entretanto ocorrida.

Ou seja: nas vésperas da adesão, a economia portuguesa tinha acabado de sair de um penoso período de ajustamento macroeconómico mas a situação externa estava equilibrada. A sociedade portuguesa, depois de três anos de sacrifício, estava ávida de melhorias imediatas do seu nível de vida, o que a adesão acabou por lhe proporcionar, mas que explicará uma parte dos fenómenos de novo-riquismo que se verificaram a nível nacional.

Dois lições importantes (porque são úteis para interpretar a situação actual da economia portuguesa) poderemos retirar deste período: em primeiro lugar, a economia nacional, pela sua própria estrutura produtiva e dependência energética gera facilmente défices muito grandes nas contas com o exterior; em segundo lugar, a utilização do valor da taxa de câmbio do escudo como instrumento de política revelou-se muito eficaz para reequilibrar a balança de transacções correntes com o exterior, ou seja, a economia portuguesa é muito reactiva à taxa de câmbio. Esta era a situação nas vésperas da adesão. Vamos agora olhar para o período imediatamente pós adesão.

O Subperíodo de 1986 a 1990

Este subperíodo, do ponto de vista político, caracteriza-se, a partir de 1987, pela estabilidade governativa proporcionada pela primeira maioria absoluta monopartidária pós 25 de Abril. Sem ser determinante, este facto ajudou positivamente a potenciar os efeitos muito benéficos que, no imediato, decorreram da adesão. Esses efeitos traduziram-se fundamentalmente na aceleração do crescimento económico depois da crise de 1983-85 e na melhoria do nível de vida, fenómeno bem expresso pela evolução muito rápida do consumo privado e pelo aumento das despesas sociais do Estado. Os principais factores que explicam estes resultados positivos foram: um grande crescimento do comércio externo; um rápido aumento do investimento estrangeiro; a utilização dos fundos estruturais comunitários. Todos estes factores são directamente relacionáveis com a adesão, pelo que se pode dizer que se trata, de facto, de efeitos da adesão.

O crescimento das exportações tem a ver fundamentalmente com o crescimento das exportações para Espanha. De facto, desde 1972 que tínhamos um acordo de co-

mércio livre com a CEE, pelo que a adesão e o conseqüente abatimento das barreiras ao comércio não trouxe, nesse aspecto, novidades essenciais. Porém, com as relações com Espanha não era assim. O nosso comércio com o país vizinho estava, até 1986, muito subdesenvolvido devido à existência de barreiras diversas ao comércio. Esta circunstância levava a uma situação perfeitamente anómala. Com efeito, dois países vizinhos, sem contenciosos políticos importantes, têm tendência a desenvolver muito o comércio entre si e em geral o maior deles tende a tornar-se o maior ou um dos maiores parceiros do país mais pequeno. Ora não era esse o caso nas relações ibéricas: as importações e exportações entre Portugal e Espanha pouco representavam no comércio externo dos dois países. Portugal e Espanha aderiram simultaneamente à CEE, o que implicou que ambos tiveram de abater as barreiras ao comércio que até aí tinham existido entre eles. Tal acção - condição essencial de pertença à CEE - levou a um grande e rápido aumento do comércio externo entre os dois países, com efeitos positivos de arrastamento sobre a actividade económica. O aumento do comércio foi de tal forma significativo que a Espanha se tornou quase imediatamente o nosso segundo maior cliente (actualmente já é o primeiro) e o nosso maior fornecedor.

O segundo aspecto positivo, como se disse, teve a ver com o investimento estrangeiro. Também aqui se registou uma evolução impressionante. O investimento estrangeiro nunca tinha tido um papel determinante na economia portuguesa. Durante o regime salazarista o nacionalismo económico preponderante via com maus olhos o investimento estrangeiro e só no final da década de sessenta este tipo de investimento assumiu alguma relevância. Depois do 25 de Abril a instabilidade económica e política não era de molde a incentivar o investimento estrangeiro. Porém, com a adesão à CEE e a estabilidade política tudo mudou. A pertença à Comunidade constituía de certo modo uma garantia de cumprimento, pelas autoridades das condições de um estado de direito e em particular de respeito pelos direitos de propriedade. O resultado foi que nos anos seguintes à adesão o investimento estrangeiro cresceu rapidamente com impacte muito positivo sobre a actividade económica e sobre a nossa estrutura produtiva (um fenómeno semelhante registou-se com a recente adesão dos países do leste da Europa, embora aí o aumento do investimento estrangeiro se tenha registado ainda antes da adesão formal).

O terceiro factor foram os fundos estruturais. De facto, para além de alguns - poucos - fundos que recebemos ainda na fase chamada de pré-adesão, a nossa adesão à CEE tornou-nos beneficiários de importantes somas a título de subsídios para diversas utilizações. Assim, pela primeira vez desde que se iniciaram as guerras em África

em 1961, guerras trágicas e inúteis que consumiam uma grande parcela do orçamento do Estado, Portugal dispunha de dinheiro para realizar grandes investimentos em infraestruturas. Também pela primeira vez, mas aqui desde sempre, que se dispunha de dinheiro, através do Fundo Social Europeu para investir na formação profissional, investimento especialmente necessário desde que as escolas técnicas tinham fechado a seguir ao 25 de Abril. Finalmente, também a agricultura, com base no FEOGA começou a ter importantes fundos ao seu dispor. Para além disso, a situação especialmente debilitada da economia portuguesa à data da adesão levou à criação de dois programas especiais de auxílio: o PEDIP (Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa) e o PEDAP (Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa), que como a própria designação indica, se destinavam especificamente à nossa indústria e à nossa agricultura. Ou seja, como nunca tinha sucedido na época moderna, de um dia para o outro a economia portuguesa viu-se com meios financeiros para investir em sectores onde praticamente nunca tinha havido condições para investir. O impacto sobre a economia dos fundos, em particular os do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) mais directamente ligados às infraestruturas, seria duplamente positivo: por um lado, os fundos FEDER estimulavam no imediato a construção civil e, pelos efeitos multiplicadores desta, toda a economia; por outro lado, aumentavam a produtividade de todos os factores produtivos da economia devido ao novo apetrechamento em infraestruturas, aumento de produtividade que, no que respeita ao factor trabalho era ainda acrescentado pelos efeitos de acções de formação profissional sobre a qualificação da mão-de-obra. A nossa economia estava, assim, livre dos problemas associados aos desequilíbrios externos porque todo este investimento era financiado na sua maior parte por fundos estruturais que eram gratuitos.

Visto este período em perspectiva, não restam dúvidas que o impacto foi positivo devido principalmente à boa aplicação dos fundos FEDER, no que respeita às obras públicas. Estes tiveram, de facto, um impacto positivo sobre a economia quer no curto prazo quer no aumento da sua competitividade a prazo. Já quanto ao Fundo Social, os efeitos são muito mais discutíveis. O impacto positivo foi muito menor devido à falta de tradição nacional (ao contrário de outros países, como por exemplo a Alemanha) no investimento em formação profissional, o que levou a que muitos fundos fossem mal aplicados, para além de se ter gerado um montante significativo de aplicações fraudulentas. Quanto ao PEDIP, o impacto sobre a modernização da indústria portuguesa parece ter sido claramente positivo, embora muito insuficiente, uma vez

que não chegou para alterar, na amplitude necessária, a especialização da nossa indústria em sectores de mão-de-obra barata e pouco qualificada. Quanto ao PEDAP, o problema foi outro: a aplicação do programa e de outros fundos FEOGA permitiu, indubitavelmente, uma melhor adaptação à Política Agrícola Comum (PAC). No entanto, esta adaptação está longe de poder ser considerada uma benesse para a agricultura e a economia portuguesas, uma vez que a PAC – um dos casos mais evidentes dos múltiplos excessos de centralismo europeu – não estava, como ainda hoje não está, adequada a países do sul da Europa como Portugal.

Tudo visto e ponderado, com claros e escuros, pode concluir-se que este período foi muito positivo do ponto de vista económico. Ao mesmo tempo, noutros domínios da actividade social foi também um período de intensa modernização da vida política e da legislação social. Não admira, portanto, que o impacte imediato da adesão tenha sido, quase unanimemente, considerado positivo. No entanto, no momento em que estes efeitos geravam um optimismo pouco comum na sociedade portuguesa, outros factores, externos e internos à Comunidade, estavam já a corroer as possibilidades de crescimento futuro. Começamos pelos primeiros, os externos e assim iniciamos o segundo subperíodo em que dividimos os vinte anos de adesão.

O Subperíodo de 1991 a 1998

No início da década de noventa começavam a tornar-se mais visíveis os efeitos da globalização decorrente da evolução nos anos oitenta. A transformação do comércio mundial que estava a ocorrer já desde a década anterior com o impacte, ainda incipiente, das reformas ocorridas desde 1979 na China, começava a ter efeitos, efeitos esses que ganham grande dimensão na primeira década do século XXI. Mais imediatos foram os efeitos da globalização no que respeita à circulação de capitais. Foi ainda na década de oitenta que o processo começou. O Reino Unido e depois os Estados Unidos tomaram a iniciativa de liberalizar completamente o movimento de capitais dos seus países com o exterior, criando uma nova era de globalização financeira, tornada possível entretanto, pelas inovações tecnológicas que permitiram o aumento sem precedentes da capacidade de transmissão de dados à distância. As alterações de funcionamento da economia mundial que decorrem e decorrerão das transformações do comércio mundial e da globalização financeira não são possíveis de avaliar por enquanto na sua verdadeira dimensão. Mas não é exagero afirmar que no início dos anos noventa começa uma nova

era no funcionamento da economia mundial, ao mesmo tempo que um acontecimento político de grande importância - a implosão da União Soviética - faz anunciar também uma nova era nas relações internacionais.

Para esta nova era, a economia portuguesa estava singularmente mal apetrechada, uma vez que uma boa parte da sua estrutura produtiva se encontrava especializada em mão-de-obra pouco qualificada, barata em relação aos restantes países da CEE, mas já de um custo muito superior aos países como a China e outros que agora emergiam no comércio mundial. Esta situação ainda se tornou mais evidente quando, com a implosão da União Soviética em 1991 e a conseqüente entrada na competição internacional dos países do Leste da Europa, dotados de mão de obra mais barata e muito melhor qualificada, a concorrência adicional começou a surgir na própria Europa.

A CEE reagiu aos novos tempos que se anunciavam através de duas vertentes fundamentais: a ratificação e a entrada em vigor do Acto Único Europeu em 1987 e a preparação da criação da moeda única a partir do acordo de Maastricht em final de 1991, que deu origem ao tratado da União Europeia, ratificado com algumas peripécias em 1992.

O Acto Único Europeu era praticamente inevitável, dados os passos que a globalização já estava a trilhar nos anos oitenta. Quanto à moeda única, pelo contrário, está longe de poder ser unanimemente considerada como uma boa resposta aos novos dados da situação política e económica mundial. Muitos consideram, a nosso ver com razão, uma decisão precipitada, mais influenciada por um certo utopismo político do que um caminho de futuro assente nas realidades económicas e políticas.

O Acto Único Europeu na sua componente de realização do mercado interno europeu (ou mercado único, como depois se chamou) optou por trazer a incipiente globalização para dentro do espaço comunitário. Embora não possa ser considerada uma opção consensual (ainda em 2005 terá sido uma das principais razões da vitória do "não" no referendo francês sobre o Tratado Constitucional) é possível defender que não haveria outra possibilidade dada a evolução da tecnologia e do ambiente de negócios em todo o mundo. O mercado único implicava a efectivação, no espaço comunitário até 1992 (na verdade acabou por ser até 1993) de quatro liberdades fundamentais: liberdade de circulação de bens, liberdade de circulação de serviços, liberdade de circulação de capitais e liberdade de circulação de pessoas. As grandes novidades eram a liberdade de circulação de capitais e, em menor grau a liberdade de circulação de serviços, uma vez que as outras, com maior ou menor perfeição, já existiam.

A realização do mercado único criou uma situação inteiramente nova no âmbito comunitário, em particular gerando novas condições para a circulação de capitais, com consequências nem sempre positivas dada a instabilidade provocada pela verdadeira explosão da especulação monetária e financeira que se seguiu (previsivelmente) à liberalização da circulação de capitais. Esta onda de especulação foi de tal ordem que pôs em causa, a partir de 1992, o próprio funcionamento do Sistema Monetário Europeu e constituiu um dos argumentos para a criação da moeda única, argumento que invocava justamente a necessidade de, através da criação de uma única moeda na Comunidade, evitar a possibilidade de existir especulação monetária e cambial dentro do espaço europeu. No entanto, o argumento era pouco convincente, uma vez que esquecia os efeitos adversos sobre as economias – muito diferentes entre si – dos estados membros ao funcionarem sob uma moeda única e, conseqüentemente com uma política monetária única.

Para além da realização do mercado interno, o Acto Único Europeu continha uma outra vertente que, essa sim, muito beneficiou a economia portuguesa: era a componente de reforço da Coesão Económica e Social, que se preocupava com a chamada convergência real no espaço comunitário, isto é, com a aproximação de nível de vida entre as diferentes regiões comunitárias.

Com efeito, entendia-se – e bem – que a realização do mercado interno, deixada a si própria, iria acentuar as disparidades de nível de vida entre as diversas regiões comunitárias e que, para contrariar este efeito indesejável era fundamental reforçar os meios, nomeadamente os fundos estruturais necessários (criou-se posteriormente ainda um novo fundo, o Fundo de Coesão), para financiar políticas que, contrariando os efeitos adversos do mercado interno, contribuíassem para o reforço da coesão económica e social. Assim se fez e o montante dos fundos estruturais quase duplicou em 1989 e sofreu uma nova duplicação em 1994 o que, em ambos os casos, se traduziu num grande acréscimo de montantes financeiros recebidos pelo nosso país.

Deixemos agora o Acto Único Europeu e concentremos as atenções na segunda reacção do processo de integração europeia: a moeda única. A justificação fundamental que foi avançada do ponto de vista económico, foi, como se referiu, a necessidade de combater a especulação. No entanto, como também se mencionou, esta explicação estava longe de ser convincente. Na medida em que as economias dos Estados membros não podiam ser consideradas como constituindo uma zona com as características que a teoria económica define como sendo as de uma zona monetária óptima, seguia-se inevitavelmente que a instauração da moeda única seria ineficiente como, aliás, a

experiência tem demonstrado. Na realidade, não era a inexistente justificação económica que verdadeiramente importava. O que impulsionou a criação da moeda única foi a justificação política, patrocinada pelos meios federalistas, bem colocados em posições-chave na burocracia comunitária, que sempre encararam o futuro da Europa como sendo a realização de um super Estado com influência mundial. Para esta concepção, minoritária nos eleitorados europeus, mas com grande acesso às estruturas de decisão, a criação de uma moeda única era essencial. Com efeito, essa criação iria levar à necessidade de uma política monetária única, a uma instituição federal que a dirigisse e a toda a aparelhagem de um super Estado que daí decorresse. Os interesses económicos dos Estados membros foram, assim, friamente sacrificados à teorias utópicas do federalismo europeu.

Não é certamente por acaso que, justamente, a partir do tratado de Maastricht que institui o caminho para a moeda única, a CEE se passa a denominar de União Europeia.

Vistos em perspectiva, os resultados da realização do mercado interno e da moeda única estão longe de ter correspondido ao que deles se esperava. Na verdade, o crescimento económico da União desde a década de noventa tem sido muito insatisfatório e muito menor do que tinha sido antecipado e anunciado pelos estudos preparatórios realizados pela Comissão Europeia. A União tem claudicado no crescimento económico, têm-se gerado altíssimos níveis de desemprego que parecem não ter solução e é cada vez mais visível a inadequação das instituições da política económica, em particular da política monetária única, para garantir condições de crescimento ao espaço europeu. Esta inadequação, que já levou à revisão do chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento, não é surpreendente, uma vez que tenta resolver um problema que na verdade não tem solução possível: orientar através de uma política única, economias muito diferentes entre si (e cada vez mais diferentes quando a União se alargar). A situação de desemprego na União, torna-se ainda mais grave à medida que vão sendo sentidos, cada vez com maior intensidade, os efeitos do acelerado envelhecimento da população no espaço comunitário.

Para a economia portuguesa esta deriva federalista das instituições comunitárias tem sido desastrosa e, embora os efeitos sejam mais sentidos a partir do início do século, a verdade é que a sua origem última está no subperíodo que agora analisamos. A realização do mercado interno implicou para a economia portuguesa a liberalização do movimento de capitais com o exterior – processo que estava concluído em finais de 1992 – e implicou também a liberalização do sistema financeiro, o que se alcançou com

assinalável êxito, uma vez que o nosso sistema financeiro é eficiente, mesmo quando avaliado por padrões europeus.

Embora a liberalização de capitais tivesse grande impacto sobre a economia portuguesa não foi comparável, contudo, com o impacto da decisão de aderir à moeda única. Com efeito, foi decisão do governo PSD da altura, com o apoio PS, na oposição, que fariamos parte do primeiro grupo de países que iriam criar a moeda única.

Mas, para aderir à moeda única era necessário que a economia portuguesa viesse a cumprir até 1997 (ou até 1999 que era a data alternativa a 1997 prevista pelo Tratado de Maastricht para a criação do euro) um conjunto de condições de convergência nominal que ficaram conhecidas pelos “critérios de Maastricht”.

Efectivamente, os critérios de Maastricht para a pertença à moeda única implicavam que o país tivesse de cumprir condições macro-económicas que se consubstanciavam no seguinte: aproximação do ritmo da inflação aos valores mais baixos da comunidade; aproximação do nível da taxa de juro aos valores existentes nos países com mais baixa inflação; redução do défice das finanças públicas para um valor não superior a 3% do PIB; stock de dívida pública não superior a 60% do PIB e estabilidade cambial, que implicava, entre outras coisas, a pertença ao mecanismo das taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu (SME, instituído em 1979, mas a que não era obrigatório pertencer tal como, até 1992, Portugal não pertencia). Uma vez que Portugal, embora sem debate público nem referendo, por decisão polémica do governo decidira pertencer à moeda única e na medida em que estávamos bastante longe de cumprir os critérios de Maastricht, o grande esforço da política económica foi o de fazer aproximar a nossa economia desses critérios, aquilo que se chamou, no jargão comunitário, a política de convergência nominal. Assim, o primeiro passo foi a adesão ao mecanismo das taxas de câmbio do SME, o que ocorreu em Abril de 1992. Na medida em que a adesão ao SME implicava garantir uma certa estabilidade cambial e Portugal tinha, desde 1977, uma história já longa de desvalorização do escudo (recorde-se o programa de estabilização com o FMI acordado em 1983 de que falámos acima), esta estabilização do escudo só era possível atraindo muitos capitais do exterior (repare-se que nessa altura a liberalização do movimento de capitais já estava quase completa). Atrair capitais do exterior só era possível aumentando a procura de activos denominados em escudos, ou seja aumentando a taxa de juro interna, o que na verdade sucedeu. A relativa estabilização do escudo assim obtida (que teve alguns acidentes de percurso ainda em 1992 e em 1993) teve, no entanto, um efeito muito negativo sobre a nossa actividade produtiva. Efectivamente, como a nossa inflação continuou durante algum tempo a ser superior à dos nossos parceiros, as empresas

portuguesas exportadoras não puderam, como até aí, compensar os maiores aumentos de custos que tinham em relação aos seus competidores de outros países através da desvalorização cambial que, a existir, tornaria os seus produtos mais baratos no estrangeiro, compensando esse maior aumento dos custos. O resultado foi que muitas empresas deixaram de exportar e viraram-se para o mercado interno, movimento que se acentuou a partir de 1995 quando as taxas de juro começaram a descer e em consequência a procura interna aumentou muito, impulsionada pelo aumento extraordinário do crédito à habitação e ao consumo, decorrente do novo comportamento das famílias portuguesas, habituadas até aí a taxas de juro muito elevadas. Quase de repente as famílias são confrontadas com taxas de juro baixas e daí o grande aumento da procura de crédito e consequentemente da procura interna.

A partir dessa altura a evolução económica portuguesa está irremediavelmente desequilibrada e entra num esquema vicioso de funcionamento cuja descrição interessará já ao subperíodo posterior.

Entretanto, a relativa estabilidade cambial que se manteve durante os primeiros anos da década de noventa possibilitou a efectiva desaceleração da inflação, uma vez que a inflação portuguesa era, em grande parte, impulsionada pela desvalorização cambial, que torna os produtos importados mais caros e portanto obriga as empresas a aumentar os seus preços em resposta ao aumento desses custos. Por outro lado, o défice do Estado, que no início era superior aos 3% do PIB, limite máximo para aceder à moeda única, podia ser reduzido devido em grande parte à descida dos encargos com a dívida pública, descida obtida com a queda da taxa de juro e com a redução do nível de dívida pública, obtida esta com aplicação, na redução da dívida, das receitas das privatizações entretanto realizadas. Como o critério da dívida pública foi esquecido (aliás Portugal cumpria-o também) e a estabilidade cambial ficou também esquecida depois da crise do SME em 1993, o nosso país estava em condições de aderir à moeda única no pelotão dos 11 países fundadores em 1999. E assim sucedeu.

Desde 1999 até à Actualidade

É, portanto, com uma economia profundamente desequilibrada que Portugal adere à moeda única. Esse desequilíbrio é principalmente nítido na evolução da produção de bens transaccionáveis relativamente à produção dos não transaccionáveis. Entende-se por bem transaccionável um bem que é susceptível de troca com o exterior (por

exemplo, um automóvel). Considera-se como não transaccionável um bem, como um edifício, que não é facilmente exportável.

Para um país poder ter um crescimento económico que seja sustentável a prazo, é necessário que a produção de bens transaccionáveis cresça pelo menos tanto como a produção de bens não transaccionáveis, caso contrário, as importações aumentam mais que as exportações e o país vê-se rapidamente a braços com défices crescentes da balança de pagamentos, os quais acabam por ser dificilmente financiáveis, assim se interrompendo, mais cedo ou mais tarde, o processo de crescimento. Uma das formas de evitar essa situação é a de estimular a produção de bens transaccionáveis desvalorizando a moeda, ou seja tornando os produtos nacionais mais baratos no estrangeiro e assim aumentando os lucros das empresas exportadoras. Inversamente, quando a taxa de câmbio não se desvaloriza suficientemente para compensar a evolução dos custos internos relativamente aos competidores, a produção de bens transaccionáveis é desincentivada e as empresas viram-se para o mercado interno. Foi, como se disse, o que sucedeu na década de noventa com a política de convergência nominal. Desde os primeiros anos noventa que a nossa economia estava a divergir da média comunitária, no que respeita à produção de bens transaccionáveis. Só não divergia em termos do PIB, na sua totalidade, porque a produção de bens não transaccionáveis, impulsionada pela procura interna, aumentava mais e compensava a divergência nos bens transaccionáveis. Necessariamente, esta situação levou a défices crescentes na balança de transacções correntes com o exterior e nem o grande projecto exportador da Auto Europa instalado em 1995 impediu que esse défice se alargasse cada vez mais. O resultado é que temos vindo a acumular desde há dez anos grandes défices com o exterior que até agora têm sido financiados através do endividamento das famílias e empresas portuguesas. Em moeda única e ao contrário da situação de 1983 que acima descrevemos não é necessário encontrar divisas para fazer pagamentos internacionais, uma vez que a moeda que corre internamente, o euro, é utilizada para tal. No entanto, e ao contrario de 1983, a moeda que corre internamente não é emitida pelas autoridades portuguesas mas sim pelo Banco Central Europeu, o que significa que se os défices externos não forem compensados por entrada de dinheiro através de endividamento externo haverá uma sangria de dinheiro para o exterior que levará a uma profunda queda da actividade económica e a um aumento desmesurado do desemprego. Por outras palavras, em moeda única não existe um instrumento essencial (a desvalorização cambial) para equilibrar as contas com o exterior e portanto uma economia desequilibrada terá condições de crescimento enquanto houver capacidade de endividamento. Em Portugal, nos últimos anos,

essa entrada de dinheiro tem sido na sua maior parte obtida através do endividamento dos bancos nacionais junto dos seus congéneres internacionais, em resposta aos pedidos de crédito interno feitos pelas famílias e empresas. Isto significa que este processo durará enquanto houver capacidade das famílias e empresas para se endividar, sendo certo que elas não têm uma capacidade ilimitada e estarão cada vez mais vulneráveis a aumentos da taxa de juro que, por força da moeda única, também não é hoje controlada pelas autoridades nacionais. Esta situação profundamente desequilibrada sucede ao mesmo tempo que são muito mais evidentes os efeitos negativos sobre a capacidade de competir das nossas empresas devidos à concorrência dos novos países como a China ou a Índia, agora emergentes no comércio mundial, bem como a concorrência do leste da Europa (que já nos fez perder a Alemanha como principal mercado de exportação).

As perspectivas de crescimento e de inserção da economia portuguesa na economia global são, portanto sombrias, uma vez que não é sustentável um modelo assente no endividamento. Parece que os investidores internacionais assim o têm entendido uma vez que depois da Auto Europa pouco investimento estrangeiro tem havido (aliás o saldo entre investimento estrangeiro em Portugal e investimento português no estrangeiro tem sido negativo em diversos anos). Por outro lado, a dificuldade de inserção na economia global é também indiciada pela reversão crescente das nossas exportações para os mercados mais próximos: Espanha, França e Reino Unido em prejuízo de outras zonas do globo.

As Lições dos Últimos Vinte Anos. Conclusão

Julgamos que do caso português, nos últimos anos, se podem retirar as seguintes lições:

- Os efeitos da integração foram positivos enquanto a CEE deixou margem suficiente para os governos seguirem as suas políticas nacionais tanto a nível macro-económico como sectorial.
- A integração passou a funcionar decididamente mal para Portugal quando, no seguimento da realização do mercado interno e principalmente desde a aproximação à moeda única, se reduziram drasticamente, através da interferência abusiva da Comissão Europeia na política de concorrência e do Banco Central

Europeu e também da Comissão ao nível da política monetária e fiscal, as competências nacionais em matéria de política económica.

- Esta intromissão excessiva não tem qualquer justificação económica e é apenas consequência da preponderância que, até à rejeição do tratado constitucional pelos referendos francês e holandês, as teses federalistas do super Estado europeu tiveram nos processos de decisão comunitários.

A União Europeia, do ponto de vista económico, é muito mais um agregado de economias nacionais que gastam 40% ou 50% do PIB em despesas públicas ao serviço dos seus objectivos nacionais, do que uma economia europeia homogénea. E sendo assim, as estruturas políticas europeias têm de deixar margem de manobra aos governos nacionais para seguirem as suas políticas económicas próprias. Tal não tem sucedido nos últimos tempos em virtude da utopia federalista, mas a economia não pode ser posta ao serviço de utopias que elites mais ou menos iluminadas decidem fazer suas. Cedo ou tarde se paga caro esse erro.

É por isso que o futuro da zona euro é tão incerto como era há sete anos atrás quando a moeda única foi criada e é muito mais incerto ainda, pelas mesmas razões, o futuro da economia portuguesa.

Portugal, a Espanha e a Crise Europeia

Carlos Gaspar

Membro da Direcção e do Conselho Científico do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa

Resumo

A política externa de Portugal, bem como as relações bilaterais entre os dois Estados da Península Ibérica, são fortemente condicionadas pela União Europeia. Em ambos os casos, o quadro europeu representa não só a prioridade das prioridades nas políticas externas, mas também a ancoragem institucional essencial a partir da qual se definem as posições internacionais respectivas de Portugal e da Espanha. No mesmo sentido, a “europeização” dos dois Estados peninsulares transformou as suas relações bilaterais, em todas as dimensões relevantes, para o bem e para o mal. Nesse contexto, a crise europeia, mesmo quando não é publicamente reconhecida como tal, domina a conjuntura interna e externa em Portugal e em Espanha.

Abstract

Portugal, Spain and the European Crisis

Portugal's foreign policy as well as the bilateral relations between the two Iberian states are strongly conditioned by the European Union. In both cases, the European frame represents not only a priority above all in terms of foreign policy, but also the essential institutional anchorage from which the international positions of Portugal and Spain are defined. Likewise, the Europeanization of the two peninsular states has transformed their bilateral relations in all prominent dimensions, for good and for bad. In these context the European crisis, even when not publicly recognized as such, dominates the internal and external contexts in Portugal and in Spain.

A Crise Europeia

A crise europeia é uma crise de crises. Desde logo, tem de ser inserida numa sequência de crises, que inclui a viragem do 11 de Setembro, com o fim das ilusões sobre a paz kantiana, bem como a divisão transatlântica, com o fim das ilusões sobre a continuidade da aliança ocidental, antes da rejeição do Tratado Constitucional da União Europeia, com o fim das ilusões sobre o significado real do fim da Guerra Fria e da unificação da Alemanha para o projecto europeu.

Nesse sentido, é uma crise complexa, com fortes analogias com a pior crise do processo comunitário europeu - a crise da Comunidade Europeia de Defesa, em 1954, quando a Assembleia Nacional francesa se recusou a votar a ratificação do Tratado de Paris e enterrou a primeira versão da União Política Europeia. Tal como em 1954, também na presente crise se combinam uma dimensão regional, uma dimensão transatlântica e um contexto de transição no ordenamento internacional do pós Guerra Fria, em que o estatuto da Europa e das principais potências europeias ainda não está sedimentado.

Por outro lado, os *referenda* negativos em França e na Holanda servem, ironicamente, para revelar uma crise constitucional europeia. A rejeição do tratado constitucional é, de certa maneira, o princípio de um processo constituinte democrático, no sentido em que assinala o primeiro debate político sobre o futuro da Europa onde a intervenção dos cidadãos dos Estados membros passou a ser deliberativa. O facto de começar sob o signo da divisão valoriza a decisão democrática sobre o tratado constitucional.

A crise constitucional europeia não é uma crise como as outras crises europeias, que assinalaram todos os passos importantes no processo de integração nos últimos cinquenta anos. Felipe Gonzalez, antigo Presidente do Conselho espanhol, falou de um “terramoto” cuja intensidade ainda não se pode medir, e Jean-Claude Juncker, Primeiro Ministro conservador do Luxemburgo, chamou-lhe “la plus grande catastrophe raisonnablement envisageable”. Hans Maull escreveu sobre o “*meltow*” europeu e Timothy Garton-Ash sobre a “Crise com C maiúsculo”, sublinhando que deviam ser tomados a sério os riscos do fim da integração europeia. Nos Estados Unidos, os liberais europeístas, como Charles Kupchan e Philip Gordon, insistiram em que a “crise constitucional europeia” não era boa para os Estados Unidos, enquanto os neo-conservadores embandeiravam em arco, com William Kristol a celebrar o “momento de libertação” da

Europa e John Hulsman a declarar a União Europeia “definitivamente morta” (permanently dead).¹

O contraponto oficial – a negação oficial da existência da crise – não tem credibilidade. A crise constitucional anuncia um período prolongado de divisão interna, como se confirma com a posição do Chanceler alemão, que desfez as expectativas sobre a resolução dos dilemas constitucionais na sua próxima Presidência do Conselho Europeu. Os mais optimistas admitem recuperar a dinâmica de integração, ou já no próximo ciclo eleitoral, que culmina com a eleição do Parlamento Europeu, em 2008, ou logo a seguir, no próximo ciclo financeiro, em 2013.² Mas tudo indica que, nos próximos anos, as principais potências europeias ou, pelo menos, a Alemanha e, sobretudo, a França vão ter de se concentrar nos seus próprios problemas internos, tal como as instituições comunitárias vão ter de se concentrar na assimilação do último alargamento – incluindo a Roménia e a Bulgária – enquanto procuram travar o declínio relativo da União Europeia perante uma competição internacional cada vez mais exuberante da China e da Índia e até da Rússia e do Brasil.³

O reconhecimento relutante da crise constitucional deve poder moderar a *hubris* dos responsáveis europeus ou, em todo o caso, conter os reflexos vanguardistas que estão, em boa parte, na origem do projecto do Tratado Constitucional Europeu. Nessas condições, talvez fosse possível regressar a uma “Europa sem ilusões”⁴.

Mas será possível? A presente crise põe em causa todas as estratégias europeias. A estratégia gaullista, a estratégia britânica e as estratégias integracionistas – na versão monnetista, ou post-soberanista, bem como na versão soberanista – partilham entre si uma incapacidade notória para devolver à integração europeia o sentido da sua finalidade.

1 Hans Maull, “The meltdown of European politics”, *Deutsche Aussenpolitik*, 2 de Junho de 2005. Timothy Garton-Ash, “Decadent Europe”, *Guardian*, 9 de Junho de 2005 e “The heart says no to the body”, *Guardian*, 30 de Maio de 2005. Charles Kupchan, “Europe’s constitutional crisis: lessons learned”, *Handelsblatt*, 23 de Junho de 2005. Philip Gordon, “Why the French vote was bad for America”, *New Republic*, 1 de Junho de 2005. William Kristol, “A New Europe?”, *Weekly Standard*, 6 de Junho de 2005. John Hulsman, William Scirano (2005), “The European Union is Dead”. *National Interest* 3.

2 É o caso de Joschka Fischer e de Nicholas Sarkozy. Ver a intervenção de Joschka Fischer na Brookings Institution, *CUSE Annual Conference 2006*, Washington, 1 de Maio de 2006. Ver também “Friends of Europe”, Foundation Robert Schuman. *Intervention de M. Nicholas Sarkozy*, Bruxelas 8 de Setembro de 2006.

3 Hans Maull (2005) “Europe and the new balance of global order”, *International Affairs* 81 (4): 775-799.

4 É esse o título sob o qual a *Prospect* publicou uma série de contributos para o debate sobre a crise post-referenda, incluindo o texto de Andrew Moravcsik (2005), “A category error”. *Prospect* 112.

A rejeição democrática do Tratado Constitucional é, obviamente, negativa para as estratégias francesas, quer na actual versão gaullista, quer na versão original democrata-cristã, unidas na figura de dois velhos rivais da velha Quinta República, Jacques Chirac e Valéry Giscard d'Estaing. (No caso do *referendum* francês, o Presidente da República garantiu aos eleitores que o Tratado Constitucional não era nem mais, nem menos do que a realização europeia dos valores da Revolução Francesa - a Constituição de 2005 era a constituição de 1789 - o que pode ter estimulado o voto negativo, dando uma oportunidade aos cidadãos franceses para rejeitar essas duas constituições).

Não é insensato admitir que a maioria dos votantes em França e na Holanda - incluindo a habitual coligação dos comunistas, dos populistas e dos nacionalistas - se opuseram ao Tratado Constitucional nos seus próprios termos: as caricaturas sobre o "canalizador polaco" revelam um desprezo excessivo pela participação democrática, que é de mau agouro quando o argumento é repetido pelos responsáveis europeus. Por certo, com ou sem Tratado Constitucional, a União Europeia continua a ser uma entidade constitucional no sentido comparativo em que representa uma forma separada de "ordenamento constitucional" na política internacional⁵. Dito isso, não era indispensável baptizar com o nome próprio de Tratado Constitucional a última versão formal desse modelo original, mas também não havia ninguém na Convenção Europeia que não quisesse uma Constituição Europeia⁶. Os membros da Convenção não estavam em linha com os cidadãos franceses e holandeses que repudiaram a tentativa de impor uma Constituição da União Europeia resultante de um processo em que os Estados membros continuavam a ser os verdadeiros constituintes, na ausência de uma comunidade política democrática europeia. Pode argumentar-se que o voto não incidiu sobre a complexidade dos equilíbrios institucionais entre as dimensões supra-nacionais e inter-governamentais inscrita no tratado, mas os *referenda*, que também eram tudo menos indispensáveis, sobretudo em França, tornaram impossível manter o "método Monnet" de construção da Europa por uma sucessão de *faits accomplis*, resultantes de acordos determinados pelas elites políticas sem qualquer participação directa dos eleitores europeus, que tão bem serviu a integração comunitária europeia até ao fim da Guerra Fria.

5 G. John Ikenberry (2000), *After Victory*, Princeton: Princeton University Press.

6 Valéry Giscard d'Estaing insistiu na denominação constitucional do tratado europeu, para assegurar a sua projecção, no que foi inteiramente bem conseguido, talvez até demasiado. Depois da sua derrota no *referendum* francês, o antigo Presidente recebeu a espada de membro da Academia e tornou-se um imortal.

A estratégia integracionista alternativa de construção aberta e declarada de um Estado federal europeu⁷ não foi, *stricto sensu*, submetida ao voto. Mas parece razoável admitir que se os eleitores franceses e holandeses recusaram o compromisso mais modesto que procurava manter a ambiguidade essencial da estratégia monnetista, ou post-soberanista - consolidar a União Europeia ao mesmo tempo como uma associação de Estados nacionais e como uma entidade constitucional regional, na qual se pode supor que o conjunto dos Estados é também uma comunidade de nações, ou de povos - então, por maioria de razão, os eleitores europeus teriam rejeitado ainda com maior eloquência uma Constituição dos Estados Unidos da Europa.

Aparentemente, a estratégia britânica está do lado vencedor. Desde logo, foram os franceses e os holandeses quem rejeitou o Tratado Constitucional, em vez dos eleitores britânicos, que iriam votar em último lugar. (Por uma vez, Jacques Chirac prestou um serviço a Tony Blair, que teria de se retirar derrotado depois do *referendum* britânico). Por outro lado, o voto deixa a França demasiado vulnerável para tentar comandar a União Europeia na política internacional ou para restaurar o eixo franco-alemão. No mesmo plano, também mostra o falhanço da estratégia gaullista de construção da Europa como um contrapeso aos Estados Unidos, cuja credibilidade como uma visão política para o futuro da União Europeia está comprometida. *Last not least*, a oposição ao aprofundamento constitucional pode ser tomada como uma oportunidade para avançar para um alargamento ousado, abrindo lugar para a Turquia e para a Ucrânia na União Europeia. Contudo, é difícil não reconhecer que a recusa da entrada turca foi uma motivação importante pelo menos no voto francês. De certo modo, a abertura à Turquia passou a ser parte integrante do Tratado Constitucional - não só no sentido em que a próxima entrada da Turquia teria impedido uma referência explícita aos valores cristãos no seu Preâmbulo, mas também no sentido mais pragmático de que as duas questões ficam ligadas pelo debate político durante a campanha.

Os eleitores franceses e holandeses recusaram quer a Europa como um “super-estado”, implícita no Tratado Constitucional, quer a Europa como “superpotência” (a qual, de resto, só pode existir se a União Europeia se transformar num Estado centralizado) e, se a dimensão turca puder ser interpretada nesse sentido, também votaram contra uma Europa multilateral e com fronteiras abertas, à qual preferem a *Festung Europa*, sem mais alargamentos e com menos imigrantes. Há boas razões para pensar que o sentido do seu voto se repetiria não só na Grã-Bretanha, como noutros Estados

7 Glyn Morgan (2005), *The Idea of a European Superstate*, Princeton: Princeton University Press.

membros, incluindo os que começaram por aprovar o Tratado Constitucional, tal como se pode admitir que o voto negativo no *referendum* sueco sobre o Euro antecipa já a tendência francesa e holandesa.

Por último, a crise europeia parece inseparável de uma crise de legitimidade⁸, no sentido em que a narrativa épica sobre o milagre da integração regional – tida como responsável pela paz separada entre as potências europeias, pela criação de um novo tipo de Estado pós moderno e pela regeneração kantiana da ordem internacional – deixou de justificar, nos seus próprios termos, a continuação do projecto europeu. Os Europeus – os Estados europeus, as elites europeias, os eleitores europeus – não conseguem definir uma visão comum para o futuro da Europa.⁹

A crise europeia é uma crise de transição do pós Guerra Fria – afinal, não obstante estarem do lado dos vencedores, a União Europeia e as potências europeias, perdem peso relativo na política internacional, como o demonstram a ressurgência da China e da Índia ou a dinâmica de crescimento de todas as outras grandes potências regionais nos últimos quinze anos¹⁰. A crise europeia é uma crise constitucional, incluindo uma crise institucional, uma crise do método e uma crise das principais estratégias de construção europeia. E é ainda uma crise de legitimidade, no sentido em que parecem desfeitos, ou esvaziados, os consensos fundadores da construção europeia, em cujo lugar passou a existir uma “cisão conceptual”¹¹, revelada pelos debates no processo do Tratado Constitucional da União Europeia, o qual não consegue responder aos problemas de orientação estratégica, nem preencher o vazio, acentuado pelo 11 de Setembro, marcado pela ausência de uma visão comum do futuro da Europa.

Portugal e a Espanha na Crise Europeia

Há lugar para uma iniciativa ibérica para responder à crise do futuro da Europa? Naturalmente, todos reconhecem que qualquer estratégia para resolver a crise exige, desde logo, um forte consenso político entre as três principais potências europeias. No

8 É o tema de John Gillingham (2004), *Europe's Crisis is Britain's Chance*, NSS CASS Lecture, Outubro de 2004.

9 Como reconhece o documento do último Fórum Internacional da Fundação Bertelsmann, apresentado em Setembro de 2006, *Die Strategischen Antworten Europas* Munique: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Centrum für Angewandte Politikforschung.

10 John Gillingham (2006), *Design for a New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 55-56.

11 A fórmula é usada no relatório citado da Fundação Bertelsmann, *Die Strategischen Antworten Europas*: 16.

passado, todas as estratégias relevantes de resposta às crises sucessivas partiram de propostas da França, da Alemanha e da Grã-Bretanha – incluindo, por vezes, também a Itália, como no caso da iniciativa Genscher-Colombo.¹² Além disso, a especificidade histórica da comunidade europeia é a ausência de uma potência hegemónica e a crise presente serviu para demonstrar, mais uma vez, os limites de uma fórmula de co-hegemonia franco-alemã, que já tinha falhado na crise transatlântica, quando não conseguiu conter a linha ofensiva norte-americana, e voltou a fracassar no processo de ratificação do Tratado Constitucional.¹³ Qualquer alternativa sólida tem de contar com o empenho conjunto da Alemanha, da Grã-Bretanha e da França, não obstante uma parte dos Estados membros serem contra um “directório” que represente a concertação estável entre as três grandes potências regionais.¹⁴

Por outro lado, qualquer estratégia de saída da crise precisa também de ter um apoio claro das populações europeias, que se tornaram uma parte incontornável do processo de integração europeia desde o *referendum* francês ao tratado de Maastricht e, sobretudo, depois dos dois últimos *referenda* negativos terem demonstrado ser impossível não reconhecer a natureza imperativa das decisões democráticas dos eleitores: uma Europa legítima já não pode ser construída contra a vontade popular.¹⁵

Por último, a União Europeia, para avançar com segurança, precisa de definir o sentido da sua integração. Não é possível ressuscitar o Tratado Constitucional, apesar de continuar a ser necessário rever o tratado de Nice, de preferência antes de Novembro de 2009 e da entrada da Roménia, da Bulgária ou da Croácia¹⁶. Mas também não chega ficar ensimesmado e fixado nos problemas internos, por mais urgentes que possam ser a reforma dos modelos de Estado social, a recuperação da competitividade internacional das economias europeias, e evitar os reflexos proteccionistas, com o regresso dos “patriotismos económicos” nacionais ou europeus.

12 Josef Janning (2005), “Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union”, *International Affairs* 81 (4): 824.

13 Christopher Hill (2003), “Superstate or superpower? The future of the European Union in world politics”, *LSE Working Paper*.

14 Kalypso Nicolaidis, Paul Magnette (2005), “Coping with the Lilliput syndrome: large vs small member states in the European Convention”, *European Public Law* 11 (1): 83-102.

15 Pierre Hassner (2005), “The rebirth of vision: a dynamic compromise for Europe”, Washington: Brookings Institution, *US-Europe Analysis Series*.

16 Richard Baldwin, “Plan B” *CEPS Policy Brief* 74, Junho de 2005. Mas Nicholas Sarkozy, no discurso citado, admite um prolongamento do regime vigente até 2014 no que se refere à formação da Comissão Europeia, incluindo o caso da próxima Comissão Europeia designada em 2009.

Nesse quadro, nada obsta, do lado europeu, a uma iniciativa ibérica – existem mesmo bons argumentos para fazer apelo a uma intervenção das periferias, incluindo a periferia ocidental¹⁷, quando o “eixo central” europeu está, e pode continuar a estar, em crise. Mas é preciso examinar também o contexto bilateral das relações entre Portugal e a Espanha, onde nem a crescente inter-dependência económica, nem a afinidade partidária e ideológica dos Governos socialistas se traduzem numa convergência efectiva das respectivas políticas europeias.

Não obstante estarem ambos solidamente inseridos na arquitectura multilateral ocidental e europeia, os dois Estados da Península Ibérica não deixam de continuar a ter estratégias internacionais autónomas que se reproduzem nas suas alianças e nos seus alinhamentos preferenciais na política europeia¹⁸.

As sucessivas crises transatlânticas e europeias, desde o 11 de Setembro, demonstram a relevância dessas alianças, designadamente no caso da Espanha, que evoluiu, com os Governos do Partido Popular, para uma posição euro-atlantista paralela e sobreposta à política tradicional de Portugal, antes dos atentados do 11 de Março e das eleições seguintes terem imposto um “regresso à Europa”, com o Governo do PSOE. No mesmo período, em Portugal, os Governos de coligação entre o PSD e o CDS-PP correram o risco de uma banalização excessiva da sua posição internacional perante a força da projecção de uma Espanha ocidentalista na fase mais crítica da divisão transatlântica, nas vésperas da invasão norte-americana do Iraque.

Nesse contexto estrito, há um regresso à normalidade nas relações entre Portugal e a Espanha. Do lado português, persiste uma estratégia de diferenciação, contrapondo a sua linha periférica, euro-atlântica e soberanista, mais próxima da Grã-Bretanha ou da Holanda, a uma orientação europeísta, continentalista e federalista da Espanha, mais próxima do eixo franco-alemão. Essa linha foi formulada, em 1993, perante a

17 Gunther Maihold, Andreas Maurer (2005), “New impulses from Europe’s South. Spain and Portugal grasp the initiative in the process of European integration”, *SWP Comments* # 13.

18 Durante a Guerra Fria, os dois Estados peninsulares tinham as mesmas alianças externas, no sentido em que estavam ambos ancorados na aliança ocidental, Portugal como membro fundador da Aliança Atlântica, desde 1949, a Espanha como aliado indispensável dos Estados Unidos, desde 1952. Nesse contexto, a mudança pós autoritária não implica uma mudança das alianças externas dos dois Estados peninsulares, mas a integração de ambos no espaço euro-atlântico como membros de pleno direito na Comunidade Europeia – que se recusou a aceitar a admissão de Portugal e da Espanha na vigência dos regimes autoritários – e na Aliança Atlântica, onde o franquismo, ao contrário do salazarismo, não conseguira ter lugar antes da transição democrática. Para uma interpretação divergente, cf. José Medeiros Ferreira (1989), *Um século de problemas. As Relações Luso-espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia*. Lisboa: Livros Horizonte.

projecção crescente da Espanha como um dos “grandes” na política europeia. Paradoxalmente, a estratégia de diferenciação parte de um princípio de convergência – “ser tão europeísta como a Espanha” nas palavras do ministro dos Negócios Estrangeiros, José Manuel Durão Barroso¹⁹ – para depois lhe imprimir uma lógica de competição peninsular. Na altura Portugal queria, simultaneamente, estar com a Espanha na primeira linha da construção europeia – o Espaço Schengen, a moeda única – e confrontar a Espanha na Conferência Inter-Governamental, opondo-se às suas propostas de reforma institucional em nome do princípio da igualdade dos Estados, para defender o estatuto dos Estados mais pequenos perante o conjunto dos Grandes, onde o seu vizinho se queria inserir. (Nesse momento – uma vez sem exemplo – o Presidente do Governo espanhol respondeu à teoria das virtudes dos pequenos e médios Estados na União Europeia com uma crítica pública, quando Felipe Gonzalez denunciou como “quixotesca” a via portuguesa).²⁰ Essa linha está consagrada numa fórmula de oposição ao “directório europeu”, que é um dos traços fortes e permanentes da política europeia de Portugal, sinónimo da defesa da sua individualidade na União Europeia contra os riscos da banalização ibérica.

Do lado espanhol, desde a transição democrática, a linha de continuidade corresponde a uma orientação onde prevalece a prioridade europeia e a determinação de inserir a Espanha no eixo continental formado pela Alemanha e pela França, que representa o centro do modelo histórico da integração europeia.

As políticas espanholas parecem ter, ao mesmo tempo, um lado alemão – a Europa significa para ambos o fim do estatuto de **paria** internacional e o seu reconhecimento como democracias respeitáveis²¹ – e um lado francês, na medida em que a Espanha, tal

19 A frase do Ministro dos Negócios Estrangeiros português é citada, obliquamente, por Teresa de Sousa. “Dez anos depois da assinatura do tratado de adesão, o processo de reforma de Maastricht. Recuços, recaídas e silêncios”, *Público*, 12 de Junho de 1995. Sobre a evolução das políticas externas e de segurança portuguesas e espanholas, ver Franco Algeri, Elfriede Regelsberger, editores (1996), *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn: Institut für Europäische Politik; Maritheresa Frain (1997), “A Península Ibérica e a Europa: uma convergência nas políticas de defesa espanhola e portuguesa?” *Política Internacional* 1, 15-16, 249-282. Sobre as relações entre Portugal e a Espanha desde a sua adesão às Comunidades Europeias, cf. Maria João Seabra (1996), “Vizinhança Inconstante. Portugal e Espanha na Europa”, Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, *Cadernos do Lumiar* 5.

20 Felipe Gonzalez. “La Europa que necesitamos”, *El País*, 28 de Outubro de 1993. Ver também Ignacio Cembrero. “Espana y Portugal discrepan sobre todos los aspectos de la integración europea”, *El País*, 25 de Outubro de 1993.

21 A referência é feita por Fernando Rodrigo, José I. Torreblanca, “Germany on my mind? The transformation of Germany and Spain’s European policies” in Heinrich Schneider, Mathias Jopp, Uwe Schmalz, editores (2001), *Germany’s (new) European Policy: External Perceptions*, Berlin: Institut für Europäische Politik.

como a França, continua a ter a ambição de uma grande política externa, conjugando o espaço europeu e o espaço ibero-americano. Essa mistura reflecte-se nas suas posições europeias, por exemplo na Política Externa e de Segurança Comum (PESC), onde a Espanha é “europeísta nos objectivos, inter-governamentalista nos métodos e gradualista nos processos”.²²

O desvio atlantista da Espanha, que se esboça no pós 11 de Setembro, é uma mudança nessa linha de continuidade europeísta e impôs convergência excepcional das políticas de alianças dos dois Estados peninsulares. Essa viragem prejudica a estratégia de diferenciação portuguesa: quando a projecção da Espanha como uma grande potência se apoia numa “relação especial” com os Estados Unidos (que confirma a regra do mimetismo, neste caso em relação á Grã-Bretanha, na produção das estratégias espanholas) e se reproduz na política europeia, Portugal perde a sua individualidade na política internacional e passa a ser um mestre-de-cerimónias do seu vizinho.

O dilema da cimeira dos Açores, em Março de 2003, resume o problema: se Portugal não estivesse presente, não existia e, se estivesse presente, não passava de um mero anfitrião. O presidente Jacques Chirac terá dito que, nas fotografias da cimeira dos Açores, do Primeiro Ministro português “só se vê o cotovelo”: esse cotovelo representa o máximo da autonomia portuguesa quando a Espanha se apropria da estratégia de equilíbrio euro-atlântico que define o essencial da posição internacional de Portugal, incluindo a sua diferenciação perante a principal potência ibérica.

Depois dos trágicos atentados terroristas do 11 de Março, a vitória do PSOE nas eleições gerais de 2004 impõe o regresso à normalidade da estratégia continental. Por outro lado, a vitória do Partido Socialista nas eleições portuguesas de 2005 significa, apesar de pequenos acidentes de percurso, uma continuidade essencial da estratégia euro-atlantista, que se revela mais forte do que a solidariedade entre os dois Governos socialistas, sem prejuízo da importância crucial da dimensão espanhola na política portuguesa – enfaticamente proclamada pelo novo Primeiro Ministro, José Sócrates, quando diz que as prioridades de Portugal nas relações exteriores são “Espanha, Espanha, Espanha”. A posterior eleição presidencial, em 2006, em que os eleitores escolhem Aníbal Cavaco Silva contra Mário Soares, confirma a tendência euro-atlantista, sem, por isso, resolver os dilemas mais profundos das relações entre os dois Estados peninsulares.

22 A fórmula é de Esther Barbé (1999), *La política europea de España*, Barcelona: Ariel, 49.

Todavia, o regresso ao *status quo ante* nas relações peninsulares é uma aparência, no sentido em que a crise europeia altera os dados da equação estratégica em que se inserem as relações entre Portugal e a Espanha.

Com efeito, a crise europeia, na esteira da crise transatlântica, acentua as divisões entre os governos da União Europeia, com a Alemanha e a Espanha, tal como a Polónia ou a Itália, do lado do Tratado Constitucional, contra a França, a Holanda e a Grã-Bretanha, do lado da rejeição, com um apoio crescente na opinião pública europeia. No mesmo sentido, divide também as forças políticas europeias, com a maioria dos democratas-cristãos e os sociais-democratas, nomeadamente os alemães, na trincheira europeísta em face das divisões dos socialistas franceses, que convergem com os comunistas, a extrema-esquerda e a direita nacionalista na coligação anti-europeia. Por outro lado, depois da viragem espanhola, que deixa o campo euro-atlantista à mercê da próxima sucessão no partido trabalhista britânico, é a vez das eleições alemãs imporem uma grande coligação entre cristãos-democratas e sociais-democratas e o regresso a uma estratégia mais convencional de aliança com os Estados Unidos, o que deixa o campo euro-gaullista à mercê das próximas eleições presidenciais francesas.

A instabilidade dos alinhamentos e a divisão entre os Estados e as principais forças políticas passa a ser a regra na política europeia.

A crise europeia tem, naturalmente, consequências nas relações entre os Estados peninsulares. A Espanha, a primeira a ratificar o Tratado Constitucional por *referendum*, está ao lado da Alemanha para procurar uma fórmula de continuidade²³, embora não se possa separar da outra metade do eixo continental sem prejudicar as suas relações com a França e sem correr o risco de ficar demasiado subordinada à posição da principal potência europeia. De certa maneira, a divisão no “eixo central” retira autonomia à política europeia da Espanha, na medida em que a sua estratégia depende da estabilidade do eixo franco-alemão. Nesse contexto, o Governo socialista espanhol parece hesitar entre insistir numa linha anti-americana militante e recuperar uma posição de maior equilíbrio. Em todo o caso, a crise no centro da política europeia prejudica a posição internacional da Espanha, que não tem condições nem para comandar a linha euro-gaullista, nem para compensar o declínio acelerado da França e muito menos

23 Ver José I. Torreblanca, Alicia Sorroza, *España y la Unión Europea: Actualización del EU-25 Watch*, Madrid: Real Instituto Elcano, 16 de Março de 2006. Ver também Esther Barbé, Laia Mestres, *National Report Spain*, CFSP Watch Annual Report 2005.

para tomar o seu lugar ao lado da Alemanha como um dos pilares do eixo continental europeu.

Esse dilema, crítico para as estratégias federalistas, continentalistas e euro-gaullistas, é indiferente para as estratégias soberanistas, marítimas e euro-atlantistas. Portugal não ratificou o Tratado Constitucional e não existe nenhuma data para cumprir o compromisso formal do Primeiro Ministro e do Governo socialista para o submeter a *referendum*. (Desde Maastricht, a tradição portuguesa tem sido anunciar referendos sobre os tratados europeus que nunca chegam a ser realizados). A política portuguesa não tem nenhum problema nem em sustentar a posição alemã, no sentido de assegurar a continuidade essencial dos compromissos obtidos no Tratado Constitucional, nem em continuar sem esse tratado, sempre na medida em que tal não interfira nas próximas conversações sobre as preferências financeiras.

As relações entre Portugal e a Espanha estão de certa maneira, numa encruzilhada, imposta por factores externos, mais do que pela evolução do quadro bilateral. Portugal tem conseguido preservar uma linha consistente com a continuidade razoável da sua estratégia euro-atlantista, mas a eficácia dessa linha na defesa da autonomia do Estado depende, em parte, de uma orientação semelhante da Alemanha e de uma orientação oposta da Espanha. A Espanha, com o intervalo ocidentalista, impôs a si própria uma variação radical da sua linha europeísta, constante desde o início da transição democrática, mas a eficácia do seu “regresso à Europa”, depois das eleições de 2004, está prejudicada pela profundidade das divisões transatlânticas e da crise europeia²⁴ - incluindo a instabilidade política em França e o re-alinhamento atlantista da Alemanha - que perturbam a definição do seu lugar na política europeia e internacional.

O impasse tem riscos, incluindo uma tendência para a re-nacionalização das políticas externas, que pode significar, do lado português, o regresso de velhos reflexos anti-castelhanos - paradoxalmente presentes nos projectos republicanos de federalismo ibérico - e, do lado espanhol, uma vontade de subordinar o seu parceiro peninsular a uma estratégia de integração sub-regional ibérica, em nome da convergência europeia. Nesse quadro, torna-se difícil assegurar a defesa do equilíbrio peninsular, em que a articulação das políticas europeias decorre da vontade comum de estar na primeira

24 Na fórmula de Esther Barbé, o “regresso à Europa” do Governo socialista “chocou com a dura realidade da crise na União Europeia”. Ver Esther Barbé Izuel (2006), *La Política Europea de España (2005-2006)*, Barcelona: IUEE, Observatori de Política Exterior Europea 2.

linha da construção europeia e recusar uma lógica periférica de fragmentação sub-regional.

Em todo o caso, nem Portugal, nem a Espanha, unidos ou separados, têm o poder indispensável para intervir decisivamente na crise europeia, sobretudo quando essa crise envolve as três principais potências regionais e está no centro da Europa. Nesses termos, os dois Estados peninsulares têm de esperar pela resolução da crise europeia, uma passividade que revela os limites da sua integração regional. A Europa é o lugar do re-encontro entre Portugal e a Espanha, mas ainda não é o lugar da sua convergência.

Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE

Luís Lobo-Fernandes

Professor Associado de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho e titular da Cátedra Jean Monnet de Integração Política Europeia

Resumo

A incerteza conceptual continua a marcar o modelo da União Europeia, provavelmente porque representa uma forma não-convenção de soberania. Este artigo revisita os principais argumentos sobre as dinâmicas da UE, ao mesmo tempo que tenta configurar alguns dos novos desenvolvimentos teóricos. Estes incluem os debates em torno da noção de “estado regulador”, “governação multi-sistémica” e as teorias do poder na União Europeia. O ponto principal sugere que novas práticas de poder indirecto na forma de (re)regulação são visíveis no edifício comunitário, práticas essas distintas do enunciado clássico de Hobbes. O artigo conclui referindo que Portugal, um membro da UE desde 1986, representa uma ilustração interessante da rota europeia pós-hobbesiana.

Abstract

From Integration to European Governance: Portugal, Europeanization and the Multi-Systemic Character of the EU

The European Union is still a contested entity, probably because it is not a conventional form of sovereignty. This article reviews the main theoretical arguments usually presented on the dynamics of the EU, while at the same time attempts to assess some of the most recent theoretical debates. These include new hypotheses built around the idea of “regulatory state”, “multilevel governance” and the theories of power as they related to European integration. The main point of this article suggests that distinct practices of indirect power in the form of (re)regulation are emergent in the European polity, far from the sovereign concerns which had animated Hobbes. Portugal, which became a member state in 1986, represents an interesting illustration of the post-Hobbesian path.

1. O Nexo da Integração Política: Os Modelos em Tempo de Balanço

É aparente a necessidade de expandir a racionalização da integração europeia a partir dos contributos da área científica da Ciência Política e Relações Internacionais, após duas décadas do ingresso de Portugal nas instituições comunitárias. Consideramos, em particular, que o estudo da integração como *processo* requer novas hipóteses sobre o nexos da regulação transnacional, o significado das políticas públicas de âmbito europeu e a questão das teorias do poder na UE. Por outro lado, é imperioso ter em conta que o debate sobre o projecto comunitário é actualmente acompanhado por uma importante mudança de agulha no foco da investigação: do estudo da *integração* passou-se, em grande medida, para o estudo da *governança* europeia, uma governança alicerçada hoje numa estrutura multidimensional muito complexa que é porventura um dos elementos mais importantes do excepcionalismo comunitário.

O processo de integração europeia suscita um grande número de dúvidas metódicas, e a incerteza conceptual continua a marcar o seu modelo. Mesmo o grande desenvolvimento da união económica e monetária coroada pelo euro é uma realidade paradoxal, pois na maioria das experiências históricas de integração a união política precedeu a criação de uma moeda única. Não admira que Bruggmans (citado em Sidjanski 2001, 44) considere que estamos perante “the federal process upside down”. Cumpre notar, porém, que uma ideia em grande medida comum aos estudos europeus é o reconhecimento da singularidade da construção comunitária, cujo resultado é uma entidade híbrida, dificilmente rotulável com recurso a conceitos talvez demasiadamente agarrados às propriedades dos estados vestefalianos. A este propósito lembramos Puchala que, já em 1972, comparou a conceptualização da Comunidade à história de um grupo de homens cegos e de um elefante: todos tocaram o animal, mas cada um deles forneceu uma descrição diferente.¹ Para Schmitter (1996, 2), a consciência de nos faltar a terminologia apropriada constitui já um passo em frente na procura de uma caracterização mais inovadora para uma União que, adverte o mesmo autor, “is well on its way to becoming something new”.

Afigura-se-nos, por outro lado, que alguns dos problemas contemporâneos da União Europeia são também a prova do seu sucesso; de facto, não deixaríamos de assi-

1 Donal J. Puchala, 1972, “Of Blind Men, Elephants, and International Integration”, *Journal of Common Market Studies*, 10, vol. 3, 267-284.

nalar que os dilemas que a construção europeia enfrenta decorrem do próprio êxito do processo de integração continental já materializado no mercado interno, no euro e numa cidadania comum. É imprescindível reconhecer que os sucessivos alargamentos são a principal medida do seu êxito em política externa. A União Europeia evidencia um poder de atracção notável. Mesmo o chamado défice democrático da União (ou a crescente consciência dele) poderá encontrar justificação no progresso do empreendimento europeu. Como notou Caporaso (2000, 42), quanto mais a UE se afasta da classificação de mera organização internacional mais central se torna a questão da democracia. O progressivo assumir pela União Europeia de algumas das funções anteriormente da competência geral dos Estados, não tendo sido secundado por um proporcional aumento da participação política dos cidadãos na vida comunitária, leva estes últimos a esperar das instituições maiores índices de *accountability* e de controlo democrático.

Para Deutsch (1988, 212), a característica essencial de um esquema de integração é o significativo grau de interdependência entre os seus componentes o que implica uma elevada probabilidade de co-variância no sistema. Integração não é, pois, o mesmo que cooperação intergovernamental. Esta distinção é importante: ao passo que a integração acarreta a criação de uma *nova* entidade, a cooperação pode ocorrer na ausência de esquemas de integração. Por isso, para caber dentro do conceito de integração, esta nova entidade não é um mero regime de aliança ou tratado. Segundo Pentland (citado em Burgess 2000, 37), se nos reportarmos ao “mínimo denominador comum” poderemos definir integração política como “a process whereby a group of people, organized initially in two or more independent nation-states, come to constitute a political whole which can in some sense be described as a community”. É uma definição útil na medida em que consagra uma dinâmica de aproximação entre partes previamente separadas que assim transformam qualitativamente as suas relações, envolvendo a criação de instituições comuns e a emergência de uma nova lógica de soberanias compartilhadas. Smith (1993) indica que em qualquer processo de integração não é possível deixar de considerar as seguintes categorias: *amplitude* - o número de áreas contempladas no esquema de integração; *profundidade* - o grau de coordenação política ou harmonização; *institucionalização* - o grau de acomodação e decisão que toma lugar de forma previsível e organizada numa dada entidade regional; e, *centralização* - o grau de existência de um aparelho transnacional que implementa as políticas comuns, resolve disputas e contribui para aumentar a acomodação. A observância destas taxonomias permite mais facilmente

a medição - em sentido qualitativo e quantitativo - de um processo de integração regional.²

Em parte resultado do seu sucesso, em parte graças às especificidades da sua construção, muitas são as teses que procuram explicar a evolução do projecto europeu. De facto, a emergência e o desenvolvimento das instituições europeias e a sua relação com os Estados-membros foi vista pelos estudiosos da integração como uma oportunidade singular, quer para a aplicação das teorias existentes, quer para o desenvolvimento de novas abordagens.

O objectivo dos estudos da integração internacional não era, contudo, limitar a análise ao caso europeu pois como refere Rosamond (2000, 1) “while de nascent European Communities offered the ideal empirical laboratory for the pursuit of these issues, the ambitions of most of these theorists stretched well beyond Europe”. Procura-se, pois, através da análise da experiência específica europeia definir hipóteses que possam ser generalizadas a outras partes do mundo. O grande desafio consistiria em descobrir em que medida tal modelo punha em causa o sistema de estados westfalianos. Constituiria a UE um novo sistema político “pós-nacional” no qual a autoridade dos governos se esbateria paulatinamente? Esta controvérsia teórica cristalizou-se nos dois paradigmas clássicos que têm dominado o debate sobre a integração europeia.³

2. Os Limites dos Enunciados Clássicos

O debate sobre a natureza política e o processo de transformação da Comunidade tem, de facto, oscilado maioritariamente entre duas perspectivas teóricas contrastantes: o supranacionalismo que se apoia na corrente neofuncionalista da integração regional, e o intergovernamentalismo cuja origem assenta na teoria realista das relações internacionais.

2 Ver, em especial, Peter H. Smith, ed. 1993, *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, New Brunswick: Transaction Publishers.

3 Para uma análise compreensiva das teorias de integração europeia ver, por exemplo, Rosamond, *op. cit.*; ver também Antje Wiener and Thomas Diez, eds. 2004, *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.

2.1. *Supranacionalismo: a importância das instituições centrais*

O paradigma supranacional tem como principal expoente a teoria neofuncionalista, cuja figura dominante é Haas⁴. Tendo como objecto de estudo as Comunidades Europeias, Haas foi desenvolvendo e refinando ao longo dos anos as premissas originais do modelo neofuncionalista, tarefa na qual contou com a contribuição de outros importantes autores, nomeadamente de Lindberg⁵ (um dos seus discípulos). Este enfoque sistémico do processo de integração deriva da teoria funcionalista, embora apresente em relação a estas diferenças. O funcionalismo de Mitrany⁶ criticava a divisão do mundo em unidades políticas competitivas (Estados soberanos) que considerava responsáveis pelos conflitos internacionais. Como via de solução propunha a sua substituição por uma rede de agências internacionais com autoridade sobre áreas funcionalmente específicas, havendo uma transferência progressiva de funções e de autoridade dos Estados para órgãos internacionais. A integração funcional seria pragmática, tecnocrática e flexível e, no longo prazo, poderia evoluir para uma espécie de “governo mundial”.

Apesar do seu importante contributo, a realidade prática das Comunidades Europeias chamou a atenção para a inadequação da teoria geral do funcionalismo como explicação do processo de integração. Ao funcionalismo de Mitrany – de natureza teleológica, voluntarista e de vocação universalista – Haas contrapôs o neofuncionalismo que pretendia atender ao caso europeu. Uma das características que distingue a reformulação teórica é a importância atribuída aos actores e às suas interacções, resultado da ênfase colocada pelos neofuncionalistas na integração como *processo* e não como *end-state*. Para Haas, pois, integração:

4 O trabalho de Ernst Haas continua ainda hoje a ser a mais importante referência do neofuncionalismo. Veja-se em particular Ernst B. Haas, 1958, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, CA: Stanford University Press; e Ernst B. Haas, 1964, *Beyond the Nation-State*, Stanford, CA: Stanford University Press.

5 A obra de Leon Lindberg ajudou a definir e a fazer avançar a teoria neofuncionalista. Cf. Leon Lindberg, 1963, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Palo Alto, CA: Stanford University Press.

6 Mitrany preocupava-se sobretudo com a possibilidade de conseguir a paz a nível mundial. No seu trabalho mais conhecido *A Working Peace System* (1943) Mitrany defendeu a necessidade de mudanças na forma de olhar as relações internacionais, particularmente a prevenção da guerra. Para tal apresentou uma “alternativa funcional” cujo objectivo era unir não só a Europa, mas o mundo. Como notaram David M. Wood e Birol A. Yesilada (1996, 18) “[H]e was not interested in functional integration of European nations per se, but in the creation of international organizations to fulfill certain specific needs, including whatever set of member states might be willing to join together for very limited purposes”.

“é o processo pelo qual os actores políticos de diferentes proveniências nacionais são levados a transferir as suas lealdades, expectativas e actividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem, ou reivindicam jurisdição sobre os Estados nacionais pré-existentes. O resultado final de um processo de integração política é uma *nova* comunidade política, que se impõe às comunidades pré-existentes”⁷ (citado em Rosamond 2000, 12) [tradução e ênfase nossa].

Partindo da experiência pioneira da CECA, Haas concluiu que a integração económica sendo conduzida por instituições comuns *centrais*, poderá contribuir, a prazo, para a consolidação de uma comunidade política *lato sensu*. Segundo Etzioni⁸ (1990, 358-359), uma comunidade política é caracterizada fundamentalmente por três tipos de dinâmicas: é o foco principal de lealdade política da grande maioria dos cidadãos; tem um centro de decisão capaz de influenciar de forma significativa a repartição de bens em toda a comunidade; e, por último, possui um poder coercivo suficiente para contrariar o poder de qualquer um dos seus membros ou de uma coligação destes. Uma comunidade política é, pois, uma unidade administrativo-económica e um foco de lealdade.

As instituições centrais têm uma importância crucial na teoria neofuncionalista. Criadas com o propósito de guiarem o processo de integração são-lhes atribuídas tarefas inerentemente *expansivas*, cujo desempenho produz efeitos independentes nas políticas dos Estados membros. Em consequência, o avanço do processo de integração contribuirá para alterar as estratégias e atitudes dos grupos de interesse, dos partidos nacionais e de outras elites políticas. É mesmo provável que estes grupos modifiquem a sua organização e as suas estratégias de forma a ter acesso e a poder influenciar os novos centros de decisão transnacionais. Segundo os neofuncionalistas, a europeização levaria a uma mudança gradual das lealdades das elites, do nível nacional para o nível europeu. A “automaticidade” de tal dinâmica foi porém contestada. Como referem Cowles e Risse (2001, 234) “(...) we have only limited evidence for such a shift in loyalties”. Tal não significa que o processo de europeização deixe inalteradas as identidades colectivas mas apenas que, como notam os mesmos autores, “[A]ctors hold multiple social

7 Desta definição de integração ressalta uma dimensão mais utilitarista do método funcionalista por oposição à visão mais teleológica (união mundial) de Mitrany.

8 Cf. Amitai Etzioni, 1990, “As Três Dimensões da Integração Política” in *Teorias das Relações Internacionais*, ed. Philippe Braillard, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 358-362. Neste trabalho ver, em especial, a “Escala de integração”.

identities, and these loyalties appear to be context dependent. As a result, *individuals may hold strong nation-state identities and, at the same time, identify with Europe*" [sublinhado nosso]. Cowles e Risse argumentam mesmo que as lealdades para com um Estado-nação e a identidade europeia não só não são contraditórias, como podem mesmo ser complementares.

Haas preconizava uma nova aplicação da lógica da integração: à medida que mais funções são atribuídas às instituições supranacionais, as responsabilidades e poderes destas instituições tendem a crescer e a aprofundar gerando mais integração – é o chamado efeito de *spillover*⁹. Tal significa que a integração de um sector se reflecte nos sectores correlacionados provocando um efeito de *spillover* que confere ao processo de integração uma expansão “automática”. Em síntese, para os neofuncionalistas a integração é entendida como um processo utilitário, caracterizado por uma lógica de alastramento através do qual se verifica uma deslocação do *locus* de decisão dos Estados para instituições supranacionais centrais, resultando numa “decomposição” gradual das soberanias. Em tese geral, a supranacionalidade sugere a centralização das decisões no nível comunitário. Porém, e não desvalorizando o seu considerável sucesso nos primeiros anos de existência das Comunidades, as insuficiências do neofuncionalismo seriam postas em evidência pela evolução do seu próprio objecto de estudo: o processo de integração europeia¹⁰. As expectativas iniciais associadas à Comunidade nem sempre se confirmaram; do mesmo modo, o *spillover* e a integração progressiva pareciam também não ocorrer. Os limites da teoria neofuncionalista estão bem presentes nas palavras de Harrison (citado em Holland 1994, 18):

“there is no evidence in the Community experience of the beguiling automaticity of step-by-step economic integration, leading eventually to political integration. What has been achieved within the Community has depended upon political leadership by national elites and by political agreements between national governments” [sublinhado nosso].

9 Na definição de Lindberg (1963, 10) *spillover* constitui “a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action and so forth”.

10 Como escreveu Pentland, nos inícios dos anos de 1970, “events in Europe continue to *outpace* academic theory” (citado em Holland 1994, 18) [ênfase nossa].

Moravcsik¹¹ refere que o relativo fracasso do neofuncionalismo não foi apenas empírico; de acordo com este autor a sua maior fraqueza foi de ordem teórica. O modelo neofuncionalista provou ser demasiado ambicioso, vago e incoerente para gerar previsões precisas adequadas para uma avaliação empírica.

Conscientes dos limites do modelo neofuncionalista, os seus proponentes aceitaram ser impossível continuar a sustentar a automaticidade do processo. Apesar das muitas críticas apontadas (o próprio Haas chegou a considerar a teoria “obsoleta”¹²), o neofuncionalismo não sucumbiu demonstrando antes uma notável capacidade de revitalização, principalmente nos últimos anos. Como sublinhara igualmente Moravcsik (1998, 16), “whith few outcomes theoretically excluded, a rule of thumb emerged in the literature on the European Community: *when integration stagnated, scholars criticized neofunctionalism; when integration progressed, they rediscovered it*” [sublinhado nosso]. Não admira, portanto, que a seguir a um período de “hibernação” a teoria neofuncionalista seja redescoberta.

2.2. *Intergovernamentalismo: a importância dos Estados*

Os primeiros anos da integração europeia afiguravam-se promissores para os defensores do enunciado supranacional.¹³ Não obstante, a experiência histórica não tardou a demonstrar também que os Estados-nação estavam longe do declínio e que o seu poder relativo se poderia reconstituir. A “crise da cadeira vazia”¹⁴ precipitada por Charles De Gaulle confirmou em certa medida os limites das previsões neofuncionalistas. Por oposição ao neofuncionalismo ganha forma a tese intergovernamental que se baseia num modelo de cooperação *interestatal*, onde os interesses nacionais são um factor essencial no papel de motor do processo de integração.

A teoria neorealista – que tem em Waltz¹⁵ talvez a sua figura mais proeminente – baseia as suas origens no paradigma realista das relações internacionais desenvolvida

11 Cf. Andrew Moravcsik, 1998, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press, 14.

12 Ver Rosamond, *op. cit.*, 50.

13 Cumpre relembrar que a Alta Autoridade da CECA é tecnicamente um órgão supranacional.

14 Na sequência desta crise foi acordado o famoso “Compromisso do Luxemburgo” que, exigindo a regra da unanimidade em determinadas matérias, confere na prática aos Estados-membros a possibilidade de vetar uma decisão invocando interesses nacionais vitais.

15 Kenneth N. Waltz, 2002, *Teoria das Relações Internacionais*, Lisboa: Gradiva.

pelo trabalho de estudiosos como Morgenthau¹⁶. Esta perspectiva assume que os Estados interagem num sistema estruturado, isto é, regido por determinados princípios (com destaque para a descentralização e para a anarquia) e no qual são diferenciados em função das suas capacidades. A Comunidade é, para esta visão, fundamentalmente um *agrupamento de Estados*. Desta constatação decorre a sua classificação como uma entidade *internacional* e não *supranacional*. Tal enunciado sugere que qualquer que seja a dimensão dos poderes atribuídos às instituições comunitárias a autoridade máxima permanecerá nos Estados-membros. A integração é sobretudo resultado de negociações entre os Estados envolvidos (*interstate bargaining*) e a acumulação de poder pelas instituições comunitárias resulta apenas da vontade dos Estados em ceder ou delegar autoridade nessas instituições, quando os Estados não conseguem por si sós maximizar autonomamente os seus interesses e objectivos nacionais (ou seja, quando não conseguem atingir os chamados óptimos de Pareto). Para os realistas, a delegação de autoridade por parte dos Estados é revogável a qualquer momento.

Todavia, também a teoria neorealista - estruturada numa visão estado-cêntrica da construção europeia - explica apenas parcialmente a evolução da Comunidade. Assinalamos pelo menos quatro problemas nesta concepção.¹⁷ Um primeiro respeita ao facto de apresentar o "interesse nacional" como justificação primordial para a acção dos Estados; ora, tal explicação tem um carácter tautológico na medida em que o interesse nacional tende a explicar-se a si mesmo; em particular, não elucidaria adequadamente a variação nas formas de actuação e nas políticas públicas dos Estados-membros. Em segundo lugar, os Estados são apresentados como unidades coesas e monolíticas, visão claramente desajustada da realidade comunitária.¹⁸ Terceiro, esta concepção tende a ignorar que o processo de decisão é no mínimo bipartido (*split-level functioning*) e que, consequentemente, não reside exclusivamente nos Estados-membros, dividindo-se, antes, entre estes e as instituições comunitárias. Como observaram Wood and Yesilada (1996, 27), embora os processos de decisão na UE sejam na essência intergovernamentais, as resultantes são supranacionais no sentido neofuncionalista.¹⁹ Lobo-Fernandes (1995, 28-29) nota ainda que "in terms of the state-centric model the objectives of public officials are not

16 Ver, por exemplo, Hans J. Morgenthau, 2003, *A Política entre as Nações: a Luta pelo Poder e pela Paz*, S. Paulo: IPRI.

17 Cf. Luís Lobo-Fernandes, 2001, "A União Europeia: que modelo político?" in *Actas do II Simpósio Internacional Luso-Galaico de Filosofia*, nº 128, Universidade de Santiago de Compostela Publicacións, 111-124.

18 Em rigor, tal como Ivo D. Duchacek (1990) sublinhou, os Estados europeus contemporâneos podem ser considerados "perforated sovereignties".

19 David M. Wood and Birol A. Yesilada, 1996, *The Emerging European Union*, White Plains, N.Y.: Longman, 27.

theoretically derived - 'they simply exist' (...) That is, the formation of preferences is usually unspecified, converting state autonomy into an abstract set of resources, isolated from their larger institutional or societal contexts". Por último, um dos problemas do argumento realista reside na sua dependência da noção clássica de soberania²⁰. Hoffmann (citado em Nelsen and Stubb 1998, 170) defende mesmo que face à menor utilidade do conceito tradicional de soberania os estados precisam de se transformar para sobreviver:²¹

"[T]he model of the nation-state derived from the international law and relations of the past, when there was a limited number of players on a stage that was less crowded and in which violence was less risky, applies only fitfully to the situation of today. (...) The nation-state today is a new wine in old bottles, or in bottles that are sometimes only a mediocre imitation of the old; it is not the same old wine".

A UE será, assim, na perspectiva de Hoffmann, uma *forma* de regenerar e adaptar o estado-nação aos dilemas do mundo contemporâneo²². Mas o autor vai ainda mais longe na sua reformulação do paradigma intergovernamental ao reconhecer que a Comunidade apresenta - pelo menos a partir do Acto Único Europeu - um estilo de tomada de decisão supranacional (baseada em compromissos e interesses *comuns*), muito embora a ênfase seja colocada nas negociações intergovernamentais (*intergovernmental bargaining*) que antecedem essa tomada de decisão (razão pela qual a análise deve concentrar-se *inicialmente* no nível intergovernamental). Num trabalho conjunto com Keohane, publicado em 1991, podia ler-se "[P]erhaps surprisingly, the most appropriate label for the political process of European Community is Haas's notion of 'supranationality'"²³.

20 Ver também Agustín José Menéndez. 2001. "Another View of the Democratic Deficit: No Taxation without Representation" in *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, eds. Christian Joerges, Yves Mény and J.H.H. Weiler. [www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/symp.html] (26.10.2001). Menéndez defende neste artigo que "a União torna claro que nós fomos para além da soberania" [tradução e negrito nossos].

21 De acordo com Stanley Hoffmann, um dos principais teorizadores da corrente intergovernamental, integração é "a vindication of the nation-state as the basic unit" (citado em Nelsen and Stubb 1998, 158).

22 A ideia de que o processo europeu foi deliberadamente concebido e desenvolvido para preservar o estado-nação foi também defendida pelo historiador Alan S. Milward, para quem a integração europeia existe apenas devido a uma espécie de somatório de interesses nacionais convergentes, que encontraram no mercado comum a forma adequada para prosseguir objectivos internos (Sande 2000, 36).

23 Cf. Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, 1991, *The New European Community*, Colorado: Westview Press, 15-17.

A conceptualização intergovernamental redefinida por Hoffmann representaria, portanto, uma transição entre os paradigmas clássicos e os enunciados teóricos mais recentes que, através de uma abordagem sincrética, procuram ultrapassar a tensão entre intergovernamentalismo e supranacionalismo caracterizadora do debate europeu desde a década de 1960. A União Europeia está pois muito para lá de ser apenas um fenómeno intergovernamental, continuando a ser difícil catalogá-la numa tipologia única.

3. A Mudança de Agulha Teórica: da Integração à Governação Europeia

Nem o enunciado intergovernamental nem o enunciado supranacional (considerados verticalmente) explicam de forma adequada as grandes transformações ocorridas na Comunidade a partir de meados da década de 1980. Como sublinhou Schmitter (1996, 2) “needless to say, *between these two outcomes would seem to lie a wide range of potential intermediate outcomes*” ainda que possam ser árduas de imaginar e classificar. Daqui decorre que a limitação exclusiva do debate europeu à dicotomia supranacionalismo/intergovernamentalismo não permite construir outras proposições sobre a evolução da integração europeia e marginaliza contributos importantes da teoria internacional. Não surpreende, deste modo, que alguns sistemas de racionalidade da integração europeia procurem superar a tenaz dos dois paradigmas.

3.1. A UE como modelo de governação multi-sistémica

Face aos limites dos enfoques estado-cêntricos tradicionais para reconhecer ou explicar a influência das instituições supranacionais e a mobilização dos actores nacionais directamente na esfera europeia, alguns autores²⁴ desenvolveram um ângulo diferente. Em vez da tradicional separação entre dois níveis “autónomos”, uma nova corrente

24 Ver Gary Marks, Liesbet Hooghe and Kermit Blank, 1998, “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance” in *The European Union*, 2nd ed., eds. Nelsen and Stubb. London: Macmillan Press Ltd, 273-293; Liesbet Hooghe and Gary Marks, 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield; e Liesbet Hooghe and Gary Marks “Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance” in *American Political Science Review*, Vol. 97, n° 2, 233-43; ver também Francesc Morata, ed. 2004, *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.

conceptualiza a União Europeia como uma *única* comunidade política multi-nível. A imagem de uma governação multi-sistémica aplicada à UE é uma proposição que desafia a noção intergovernamentalista de que as decisões são *sempre* desenhadas pelos Estados. Segundo a própria Comissão Europeia (2000, 4) “governação designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia (...) a ideia de governação coloca, igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infra-nacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa (...)”.²⁵ Na opinião dos proponentes deste modelo as decisões políticas da UE são produzidas por uma complexa rede de instituições interligadas ao nível supranacional, nacional e subnacional que formam um sistema de “governação multi-nível”²⁶. Peterson e Bomberg (1999, 5) identificam três níveis de decisão na UE: o nível “super-sistémico”, o nível “sistémico” e o nível “sub-sistémico”. A cada um deles correspondem, respectivamente, decisões de tipo *historic-making*, *policy-setting* e *policy-shaping*. Por sua vez, os actores dominantes são no nível super-sistémico o Conselho Europeu, os governos nas CIG, e o Tribunal de Justiça; no nível sistémico o Conselho de Ministros, o COREPER e o PE (no procedimento de co-decisão); e, no nível sub-sistémico a Comissão, os grupos de trabalho do Conselho e os comités do PE. Para Rosamond (2000, 110) esta análise procura evitar duas “armadilhas”: o estado-centrismo por um lado, e por outro o estudo da União Europeia como operando apenas a nível *central*. O ponto de partida deste modelo reporta-se à existência de competências sobrepostas entre múltiplos níveis de governação e às interações dos actores políticos através desses níveis. A estrutura do controlo político é variável em função das respectivas áreas, e não constante. A União Europeia emerge, assim, como uma entidade política onde a autoridade está dispersa entre diferentes patamares de governação e múltiplos actores, e onde existem significativas variações sectoriais nas dinâmicas de governação (Rosamond 2000, 110). A importância dos Estados não é, contudo, directamente questionada por este modelo: “[I]nstead of being explicitly challenged, states in the European Union are being *melded gently* into a multi-level polity by their leaders and the actions of numerous subnational and supranational actors” (Marks,

25 Para um estudo do tema ver, por exemplo, Fritz W. Scharpf, 2001, *European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity*, Colónia: Max Planck Institute for the Study of Societies.

26 Para uma exposição detalhada sobre o sistema de decisão na União Europeia ver John Peterson and Elizabeth Bomberg, 1999, *Decision-making in the European Union*, London: Macmillan Press.

Hooghe and Blank 1998, 291) [sublinhado nosso]. Isto significa que o modelo não põe em causa a centralidade dos Estados mas reconhece que a estrutura dos poderes de controlo é mais fragmentada, englobando as dinâmicas comunitárias num contexto muito mais amplo e complexo.

Por outro lado, a governação multi-nível é entendida como sendo apenas uma abordagem. Esta ideia afasta-a da classificação de “grand theory” percebendo-se, portanto, que mesmo contribuindo para a explicação de um grande número de resultantes políticas, “it is not, nor does it claim to be, a theory of integration” (Marks, Hooghe and Blank 1998, 274). A sua importância afigura-se-nos incontestável na exacta medida em que chama a atenção para a complexidade do sistema político da UE por oposição às visões mais redutoras apresentadas pelos paradigmas dominantes. Como sublinha ainda Rosamond (2000, 111), a governação multi-nível “may give substance to Ruggie’s claim that ‘the EU may constitute nothing less than the emergence of the *first truly postmodern international political form*’” [ênfase nossa].

3.2. A UE como Estado Regulador²⁷

Foi sobretudo o impacte do Acto Único Europeu que originaria nova pesquisa sobre a Comunidade abrangendo estudos sobre as políticas públicas, as instituições e os processos de decisão.²⁸ Esta abordagem reflecte especialmente a ideia de que muita da actividade política da UE envolve a *regulação* da acção dos governos nacionais, das entidades sub-estatais e do comportamento das empresas. De acordo com Sbragia (1994), esta linha de intelecção que procura clarificar a natureza da União como um esquema regulador transnacional - onde se integra também a governação multi-nível - tende a racionalizá-la a partir dos trabalhos de política pública comparada. De facto, raramente contempla os debates entre os neofuncionalistas e os intergovernamentalistas concentrando-se, tipicamente, em sectores específicos como a política de concorrência,

27 Esta é uma temática nuclear para o estudo do processo de integração europeia, muito embora esteja de certa forma pouco explorada. Este tipo de argumento foi desenvolvido em especial por Lobo-Fernandes. Cf. Luís Lobo-Fernandes, 1995, “State Autonomy or Transnational Fusion: the European Union and the New Telecommunications Policies”, Ph.D. diss., University of Cincinnati. Ver também Joel D. Wolfe, 1989, “Democracy and Economic Adjustment: A Comparative Analysis of Political Change” in *The Politics of Economic Adjustment: Pluralism, Corporatism and Privatization*, eds. Richard E. Foglesong and Joel D. Wolfe. New York: Greenwood Press.

28 Alberta M. Sbragia, 1994, “The Community as Polity: the Political Economy of Regulation” (literature review), APSA-CP, American Political Science Association - Comparative Politics.

harmonização, política industrial, transportes, telecomunicações, ou a política ambiental. Tal perspectiva parte do impulso desregulador/re-regulador do mercado interno, assim como na tendência para a liberalização económica e privatizações que se tem verificado nos Estados membros desde meados da década de 1980. Majone²⁹, em especial, alertou para a importância da regulação tanto económica como social que, segundo o autor, é central para a compreensão da evolução mais recente da União. Em vários dos seus trabalhos, Majone classifica a União Europeia como um “estado regulador” que na suas próprias palavras significa: “less of a state in the traditional sense than a web of networks of national and supranational regulatory institutions held together by shared values and objectives, and by a common style of policy-making” (1996, 276). Num esforço comparativo, Majone discrimina três funções normalmente realizadas pelos Estados no período pós II Guerra: *regulação* (medidas destinadas a resolver problemas de imperfeição ou de falha do mercado), *redistribuição* (transferência de recursos e garantia do bem estar), e *estabilização* (uso de instrumentos fiscais e monetários para assegurar o crescimento económico, a estabilidade dos preços e níveis de emprego satisfatórios). Ora, das três funções referidas é a regulação que o autor considera mais presente na União Europeia (sobretudo em virtude da ênfase colocada na harmonização necessária ao funcionamento eficaz do mercado interno). O facto de a União Europeia ser bastante menos desenvolvida nas outras funções distingue-a, assim, do modelo do estado-providência. A regulação é um método de decisão política de mais “baixos custos” e visaria compensar crises de governabilidade a nível interno dos Estados-membros. A delegação de poderes reguladores em instituições independentes surge em grande medida como uma solução para resolver problemas de governabilidade.³⁰ A questão política mais difícil residirá na forma de conciliar e tornar eficazes os – aparentemente contraditórios – objectivos de independência das agências e de responsabilização pública. Tomando como exemplo o modelo americano, Majone (1996, 300) considera que *independência* e *responsabilidade* podem, no entanto, ser conciliadas através de uma combinação de meca-

29 Para uma análise aprofundada do tema ver Giandomenico Majone, 1990, *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, New York, NY: St. Martin’s Press; ver também Giandomenico Majone, 1996, *Regulating Europe*, London: Routledge; Giandomenico Majone, 1996, *La Communauté Européenne: un Etat Régulateur*, Paris: Montchrestien; ver ainda Renaud Dehousse, 1992, “Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community” in *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, nº 4, Dezembro, 383-402.

30 Para Majone (1996, 300), a raiz do problema da legitimidade reguladora na Europa não é o excesso de independência, mas, pelo contrário, a constante ameaça de interferência por razões políticas.

nismos de controlo eficazes que garantam a necessária autonomia das agências reguladoras.

A acção implementada por entidades reguladoras independentes - autênticos *regulatory watchdogs*³¹ - substitui não apenas as formas antigas de intervenção estatal, mas afecta também as políticas redistributivas do estado-providência. O estado regulador emerge como um sucessor do estado-providência, este aparentemente incapaz de fazer face aos desafios económicos decorrentes dos processos de modernização e da abertura das economias. Como sublinhou Lobo-Fernandes (1995, 79) "(...) the so-called deepening of European integration in the 1980s and 1990s and the associated agenda of liberalization is essentially related to political economic adjustment strategies in the member countries". Seria em todo o caso bastante errado concluir do declínio do *papel* dos Estados (mesmo no seio da UE).³² Ao invés, este argumento configura mais uma alteração da projecção de poder dos governos nacionais do que um inexorável processo de recuo do Estado.

3.3. Teorias do poder e integração europeia

Apesar de o debate sobre a regulação na UE ter contribuído para uma melhor compreensão do sistema de *policymaking* da Comunidade, não articula adequadamente a concepção de poder subjacente, nem mede satisfatoriamente a probabilidade de o poder dos governos dos Estados membros ser (ou não) afectado pelo emergente processo de re-regulação transnacional. Temos reiterado que para lá do problema do que impele a escolha de um esquema regulador transnacional, está a interrogação sobre como modelar o significado *político* subjacente a tais alterações numa fase específica do processo de integração europeia.³³

A razão pela qual os modos de controlo mudam - do exercício *directo* do poder do Estado para uma (re)regulação doméstica e transnacional *indirecta* - continua a ser pouco explorada. Temos igualmente vindo a assinalar que existe uma insuficiência analítica sobre a questão da natureza da UE se poder estender muito para

31 Sobre a questão da regulação ver também Cento Veljanovski, ed. 1991, *Regulators and the Market: an Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, London: The Institute of Economic Affairs.

32 Cf., por exemplo, Alan S. Milward, (1992) 1999, *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, CA: University of California Press.

33 Ver Lobo-Fernandes, Luís, 2005, "Estado Regulador e Democracia Privatizada: Para uma teoria do Poder na União Europeia", *Temas de Integração*, Nº 19, 1º Semestre: 21-30.

além dos desenvolvimentos institucionais formais. Tal significa, pelo menos em parte, que apesar do considerável trabalho empírico já realizado, não existe uma fundação teórica consequente sobre qual o tipo de ordem política representada pela União Europeia. Schmitter (1992, 753-762) assinala também que nas formas de “ordem pós-hobbesiana” – como é o caso da Comunidade – não existe uma soberania única identificável, “apenas uma multiplicidade de autoridades em diferentes níveis de agregação, territorial ou funcional, com competências ambíguas ou partilhadas à cabeça de hierarquias organizacionais diversas e que se sobrepõem”.

A teorização tradicional sobre o poder dos Estados deriva fundamentalmente da noção de soberania³⁴. O poder soberano refere-se a uma instância ou agência suprema ou seja, uma sede (ou *locus*) de vontade. Esta concepção, fundada na tradição hobbesiana, procura legitimar pela soberania a ordem estabelecida. Assim, Lobo-Fernandes (1995, Abstract; 81), em especial, sugeria que:

“(…) the identification of an emerging form of integrative power through transnational indirect regulation requires a distinctive conception of power to explain variation in the incidence of state change in the Community (...) Instead of concentrating on the notion of sovereignty which purports a direct exercise of power [o autor] perceives a shift toward dissimilar regulatory apparatus pointing to the emergence of indirect ‘modus operandi’ of power, what Michel Foucault (1977: 138) has termed **disciplinary power**” [ênfase no original].

Assim, em vez de nos basearmos na noção clássica de soberania que se traduz em modos directos de poder, detectamos – nos processos de ajustamento político-económico em curso – uma mudança no sentido de uma lógica reguladora *distinta* que aponta para a emergência de formas de poder indirecto, nomeadamente o que Foucault classificou de *poder disciplinar*. Clarificando os termos políticos desta nova “mecânica de poder” este autor (1977, 215) escreveu:

“‘Disciplina’ não pode identificar-se nem com uma instituição nem com um aparelho; é um tipo de poder, uma modalidade para o seu exercício que inclui um conjunto de instrumentos, técnicas, procedimentos, níveis de aplicação, objec-

34 Sobre os modelos de poder ver, em particular, Stewart R. Clegg, (1989) 1997, *Frameworks of Power*, London: SAGE.

tivos; é uma ‘física’ ou uma ‘anatomia’ de poder, uma tecnologia. E pode ser recuperada (...) por autoridades pré-existentes que a vêem como um meio de reforçar ou reorganizar os seus mecanismos internos de poder” [nossa tradução].

Desta forma, ao reflectir sobre as políticas de regulação transnacional pretendemos também suscitar a seguinte interrogação: que conceito ou imagem de poder enforma a estrutura transnacional da UE? O esquema re-regulador emergente na União Europeia implicaria o uso de formas indirectas de controlo (que complementam tipos mais tradicionais de exercício directo de poder do Estado) de maneira a deslocar pressões desintegradoras sobre a autoridade dos governos nacionais e, desse modo, contribuir para reconstituir a governabilidade nos Estados-membros. Os problemas de ingovernabilidade estariam, pois, principalmente associados ao desgaste político das formas directas de poder características do estado-providência. A imagem de poder disciplinar pode assim abrir caminho para uma investigação diferenciada sobre as novas políticas públicas europeias associadas principalmente aos processos de privatizações e de re-regulação.

4. Conclusão: Portugal na Ordem Europeia Pós-Hobbesiana

Uma racionalização talvez mais ambiciosa do aprofundamento das estratégias de (re)regulação indirecta e transnacional requer uma concepção alternativa à noção de *poder soberano*. Com efeito, a concepção hobbesiana não permite enquadrar modos diferenciados de poder mais baseados em lógicas indirectas de disciplina de mercado como meio de restaurar a degradada autoridade política dos governos e a perda de poder relativo por parte dos Estados. Como refere Clegg (1997, 156): “[W]hile the trajectory from Hobbes to Locke to Dahl remained fixated on the mechanics of apparent objects, Foucault is suggesting that, unviewed by this conception of power, a real world of *new and distinct practices of power was in fact emergent, far from the sovereign concerns which had animated Hobbes*” [sublinhado nosso]. Clegg sublinha ainda que a emergência destes mecanismos “disciplinadores” facilita o desenvolvimento do mercado³⁵, hipótese que permite, de forma mais robusta, fazer a ligação entre uma racionalidade neoliberal patente na agenda comunitária desde o Acto Único e a procura

35 Cf. Z. Bauman, citado por Clegg, *op. cit.*, 168.

da resolução das crises de governabilidade evidenciadas pelo “esgotamento” do estado-providência³⁶. A lógica de poder indirecto ou disciplinar combina-se, pois, com um modelo de re-regulação que pode ser definido em termos de *marketizing delegation* que aplica a eficiência dos mercados aos mecanismos de controlo social. Ora, esta forma indirecta de re-regulação contrasta com as teorias tradicionais da regulação que, tipicamente, enunciavam o enfraquecimento do poder do Estado.³⁷ Por último, qual é a fundamentação da escolha de uma re-regulação transnacional (neste caso, europeia) em vez de um quadro estritamente nacional? Nós temos sustentado que tal ocorre principalmente porque os governos acreditam que podem, dessa forma, acelerar e encurtar os processos de desregulação/re-regulação. Leon Brittan, em particular, sublinhou - na linha da hipótese que articulamos - que é duvidoso que a implementação das políticas num quadro puramente doméstico garanta a necessária disciplina³⁸.

O argumento que formulamos reconceptualiza a agenda da União Europeia pós Acto Único a partir da teoria e prática do mercado livre. A nova estratégia substitui a autoridade formal-legal de tipo weberiano (controlo directo) pelas práticas de mercado (controlo indirecto) de modo a melhorar a governabilidade nos Estados membros e na UE. Esta hipótese reflecte a ideia de que as estratégias de ajustamento político-económico procuram compensar concomitantemente perdas de poder estadual e de competitividade. Na nossa óptica, também o caso de Portugal ilustra a manifestação de formas de controlo político pós-hobbesiano (indirecto), ou seja dinâmicas que representam uma redefinição profunda do papel do Estado. As práticas regulatórias configuram-se hoje como o modelo privilegiado de autoridade, quer nos Estados membros quer na União Europeia.

Bibliografia

Anderson, Jeffrey J., 1995, “The State of the (European) Union: From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories”, *World Politics*, 47, April, 441-465.

36 É claro que o processo de “desmantelamento” do estado-providência é uma grande ironia da actual fase do processo de integração, pois torna cada vez mais longínqua a compatibilidade entre eficiência económica e coesão social, ou seja, destrói na prática o chamado *modelo social europeu*.

37 É que os modelos tradicionais da regulação baseiam-se na premissa que um Estado forte requer maiores recursos institucionais, ou seja, um aparelho *pesado* de poder. Não é o caso do argumento que nós equacionámos.

38 Cf. *Financial Times*, 2 de Outubro de 1992, 16.

Braillard, Philippe, 1990, *Teorias das Relações Internacionais*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Burgess, Michael, 2000, *Federalism and the European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, London: Routledge.

Caporaso, James A., 2000, *The European Union: Dilemmas of Regional Integration*, Colorado: Westview Press.

Clegg, Stewart R., (1989) 1997, *Frameworks of Power*, London: SAGE.

Comissão Europeia, 2000, *Um Livro Branco sobre a Governação Europeia*, Bruxelas: SEC 1547/7 final.

Cowles, Maria Green, James Caporaso, and Thomas Risse, eds. 2001, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press.

Cowles, Maria Green and Desmond Dinan, eds., 2004, *Developments in the European Union 2*, New York: Palgrave Macmillan.

Dehousse, Renaud, 1992, "Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community", *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, nº 4, Dezembro, 383-402.

Deutsch, Karl W., 1988, *The Analysis of International Relations*, 3ª ed. New Jersey: Prentice-Hall.

Duchacek, Ivo D., 1990, "Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations" in *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, eds. Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, Oxford: Clarendon Press.

Etzioni, Amitai, 1990, "As Três Dimensões da Integração Política" in *Teoria das Relações Internacionais*, ed. Philippe Braillard. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Foglesong, Richard E., and Joel D. Wolfe, eds., 1989, *The Politics of Economic Adjustment: Pluralism, Corporatism, and Privatization*, Westport, CT: Greenwood Press.

Gonidec, P.-F., 1977, *Relations Internationales*, Paris: Éditions Montchrestien.

Haas, Ernst B., 1958, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, CA: Stanford University Press.

_____, 1964, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press.

Holland, Martin, [1993] 1994, *European Integration: from Community to Union*, London: SRP.

Hooghe, Liesbet, and Gary Marks, 2001, "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 5, (2001) n° 11.

_____, 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

_____, 2003, "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance", *American Political Science Review*, Vol. 97 n° 2, 233-43.

Jacob, Philip E., and Henry Teune, 1964, "The Integrative Process: Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community" in *The Integration of Political Communities*, eds. Philip E. Jacob and James V. Toscano. New York: Lippincott.

Keohane, Robert O., and Stanley Hoffmann, eds., 1991, *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Colorado: Westview Press.

Lequesne, Christian et Yves Surel, dir. 2004, *L'Intégration Européenne: Entre Émergence Institutionnelle et Recomposition de l'État*, Paris: Presses de Sciences Po.

Lobo-Fernandes, Luís, 1995, "State Autonomy or Transnational Fusion: the European Union and the New Telecommunications Policies", Ph.D. diss. University of Cincinnati.

_____, 2001, "A União Europeia: que Modelo Político?", *Actas do II Simposio Internacional Luso-Galaico de Filosofia*, n° 128, Universidade de Santiago de Compostela Publicacións, 111-124.

_____, 2005, "Estado Regulador e Democracia Privatizada: Para uma Teoria do Poder na União Europeia", *Temas de Integração*, N° 19, 1º Semestre de 2005, 21-30.

Magnette, Paul, et Eric Remacle, eds., 2000, *Le Nouveau Modèle Européen*, 2 vols. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.

Majone, Giandomenico, 1990, *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, New York, NY: St. Martin's Press

_____, 1996, *Regulating Europe*, London: Routledge.

_____, 1996, *La Communauté Européenne: un Etat Régulateur*, Paris: Montchrestien.

Marks, Gary, et al. 1996, *Governance in the European Union*, London: SAGE Publications.

Mitrany, David, (1943) 1966, *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books.

Morata, Francesc, ed., 2004, *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Moravcsik, Andrew, 1998, *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power - from Messina to Maastricht*, London: UCL Press.

Morgenthau, Hans J., 2003, *A Política entre as Nações: a Luta pelo Poder e pela Paz*, São Paulo: IPRI.

Nelsen, Brent F. and Alexander C-G. Stubb, eds., 1998, *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, 2nd ed. London: Macmillan Press.

Noël, Emile, 1985, *As Instituições da Comunidade Europeia*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Peterson, John, and Elizabeth Bomberg, 1999, *Decision-Making in the European Union*, London: Macmillan Press.

Porto, Manuel Carlos Lopes, 2001, *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*, 3^a ed. Coimbra: Almedina.

Puchala, Donald J., 1972, "Of Blind Men, Elephants, and International Integration", *Journal of Common Market Studies*, 10, vol. 3, 267-284.

Reuter, Paul et Jean Combacau, 1980, *Institutions et Relations Internationales*, Paris: Presses Universitaires de France.

Ribeiro, Maria Manuela Tavares, coord., 2002, *Olhares sobre a Europa: Actas do Seminário Internacional*, Coimbra: Quarteto.

Rosamond, Bem, 2000, *Theories of European Integration*, New York: Palgrave.

Sbragia, Alberta M., ed., 1992, *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

_____, 1994, "The Community as Polity: the Political Economy of Regulation" (literature review), *APSA-CP*, American Political Science Association - Comparative Politics.

Schmitter, Philippe C., 1992, "A Comunidade Europeia: uma Forma Nova de Dominação Política", *Análise Social "Portugal e a Integração Europeia: Balanço e Perspectivas"*, nº 118/119, quarta série, vol.XXVII, 4^o-5^o, 739-772.

Sidjanski, Dusan, 1996, *O Futuro Federalista da Europa: a Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa: Gradiva.

_____, 2001, "The Federal Approach to the European Union or the Quest for an Unprecedented European Federalism", *Notre Europe*, Research and Policy Paper n° 14, Julho de 2001, [[http:// www.notre-europe.asso.fr/Etud14-en.pdf](http://www.notre-europe.asso.fr/Etud14-en.pdf)] (21 de Novembro de 2001).

_____, 2001, *Para um Federalismo Europeu: uma Perspectiva Inédita sobre a União Europeia*, Cascais: Principia. [edição portuguesa de "The Federal Approach to the European Union or the Quest for an Unprecedented European Federalism"].

Smith, Peter H., ed., 1993, *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, New Brunswick: Transaction.

Soares, António Goucha, 2006, *A União Europeia*, Coimbra: Almedina.

Streeck Wolfgang, and Philippe Schmitter, 1991, "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics & Society*, 19 (2).

Veljanovski, Cento, ed., 1991, *Regulators and the Market: na Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, London: The Institute of Economic Affairs.

Waltz, Kenneth N., 2002, *Teoria das Relações Internacionais*, Lisboa: Gradiva.

Wiener, Antje and Thomas Diez, eds., 2004, *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.

Wolfe, Joel, 1989, "Democracy and Economic Adjustment: a Comparative Analysis of Political Change" in *The Politics of Economic Adjustment: Pluralism, Corporatism and Privatization*, ed. Richard E. Foglesong and Joel D. Wolfe, New York: Greenwood Press.

_____, 1989, "Reorganizing Interest Representation: a Political Analysis of Privatization in Britain" in *The Politics of Economic Adjustment: Pluralism, Corporatism and Privatization*, ed. Richard E. Foglesong and Joel D. Wolfe, New York: Greenwood Press.

_____, 1996, *Power and Privatization: Choice and Competition in the Remaking of British Democracy*, New York: St. Martin's Press.

Wood, David M. And Birol A. Yesilada, 1996, *The Emerging European Union*, White Plains, N.Y.: Longman.



Testemunhos

Portugal e a União Europeia Vinte Anos Depois

Nuno Severiano Teixeira
Ministro da Defesa Nacional

Quando Portugal se tornou membro de pleno direito da Comunidade Europeia, a 1 de Janeiro de 1986, a Europa estava dividida pela Guerra Fria e dominada pelo “europessimismo”, resultante de duas crises energéticas sucessivas, que tinham posto fim a trinta anos de crescimento constante e acelerado.

Retrospectivamente, esse momento representa uma importante viragem. Para Portugal, marca, desde logo, o fim de uma fase de relativa incerteza sobre o seu lugar na política internacional, com a concretização da opção europeia, e o início de um período estável de desenvolvimento sustentado, orientado por uma estratégia coerente de modernização da economia e da sociedade.

Por outro lado, a Comunidade Europeia, com o alargamento à Europa do Sul e o Acto Único Europeu, entra num ciclo de aprofundamento, desenvolvimento e projecção internacional. Paralelamente, as mudanças internas na União Soviética vão acelerar o fim da Guerra Fria, com a deposição dos regimes comunistas no bloco soviético e a unificação da Alemanha. Essa transformação dos equilíbrios estratégicos pós Guerra Fria reflectiu-se na construção europeia, nomeadamente com o Tratado de Maastricht, a fundação da União Europeia (UE), a criação da moeda única e a institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Por último, a capacidade de adaptação do modelo institucional assegurou a integração das novas democracias da Europa Central e Oriental na Aliança Atlântica e na União Europeia, essencial para a consolidação do *status quo* do pós Guerra Fria.

Contrariando a velha tendência que preconizava a necessidade de se distanciar da política europeia, Portugal, parte integrante da UE e da Aliança Atlântica, pôde estar na primeira linha dessas mudanças e soube compreender o seu sentido fundamental.

A dimensão de segurança estratégica esteve na origem do processo de integração europeia. A Declaração Schuman, em Maio de 1950, anunciou uma aliança entre a França e a República Federal da Alemanha, essencial para consolidar a paz entre as democracias europeias. No mesmo sentido, a primeira comunidade europeia regulou a produção do Carvão e do Aço dos seis Estados fundadores, crucial para a produção dos armamentos modernos nas sociedades industriais.

A seguir à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a segunda comunidade europeia quis organizar a defesa regional e enquadrar a constituição das forças armadas da República Federal alemã, ambas necessárias para reforçar a aliança ocidental face à ameaça soviética. Todavia, a Comunidade Europeia de Defesa (CED), não obstante ter sido inicialmente apoiada pelos Seis, bem como pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, não chegou a existir. As divisões internas na política francesa revelaram as contradições de um projecto cuja rejeição provocou uma crise profunda, que só foi ultrapassada, por um lado, com a integração da Alemanha na Aliança Atlântica e, por outro lado, com os Tratados de Roma.

Desde 1957, com a Comunidade Económica Europeia (CEE), a construção europeia concentrou-se na dimensão económica, enquanto a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) assegurava a defesa colectiva europeia.

Porém, o fim da Guerra Fria tornou inevitável uma revisão dos termos da divisão do trabalho estratégico que assegurou essa relação virtuosa entre a Comunidade Europeia e a Aliança Atlântica, os dois pilares multilaterais da ordem ocidental.

A intervenção de Portugal nesse processo pautou-se sempre pela moderação e pela procura de fórmulas de continuidade institucional que pudessem preservar a comunidade transatlântica e fortalecer a integração europeia.

No Tratado de Maastricht, Portugal reconheceu a necessidade uma valorização da política internacional no processo de integração e defendeu a institucionalização da PESC como um dos pilares da UE, cujas decisões se subordinavam ao exercício da soberania dos Estados, como é próprio nas questões de política externa, de segurança e de defesa. Porém, Portugal evitou estar presente nas modalidades europeias de organização militar separada que pudessem prejudicar a estabilidade e a coesão da comunidade transatlântica.

Nesse sentido, Portugal defendeu a relevância da União da Europa Ocidental (UEO) como parte integrante do desenvolvimento da UE num quadro de articulação com a Aliança Atlântica. Em 1995, a UEO decidiu criar um Estado-Maior militar permanente, em Bruxelas. Essa estrutura, sem forças armadas permanentes, passou a dispor de unidades operacionais, incluindo a Força de Reação Rápida (EUROFOR), com quartel-general em Florença, e a EUROMARFOR, com forças navais no Mediterrâneo, ambas integradas pela França, Itália, Espanha e Portugal, partilhando entre si as responsabilidades de comando e estado-maior, através da rotatividade de funções.

Do mesmo modo, Portugal apoiou o desenvolvimento da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) no quadro da Aliança Atlântica, bem como a formação de Forças Conjuntas e Combinadas (CJTF), que previam a utilização de capacidades militares da OTAN pela UEO, nomeadamente em missões de gestão de crises, ditas missões de *Petersberg*. Por último, Portugal aceitou, apoiou e defendeu, na Conferência Intergovernamental para a revisão do Tratado da União Europeia, a integração, a prazo, da UEO e a garantia de defesa colectiva na União Europeia.

Esses pequenos passos revelaram-se demasiado curtos para responder às crescentes obrigações dos Estados europeus e da União Europeia na segurança regional. Os seus limites ficaram demonstrados, de uma forma trágica, nas guerras de secessão na ex-Jugoslávia. Na Bósnia-Herzegovina, como, mais tarde, no Kosovo, a guerra e a violência só puderam ser contidas pela intervenção conjunta dos Estados Unidos e das principais potências europeias. Em ambos os casos, a OTAN foi indispensável para estabelecer o quadro em que a paz foi imposta e travar os massacres.

A viragem das políticas europeias na dimensão de defesa e de segurança foi, por isso, resultado das lições das guerras balcânicas.

Em Dezembro de 1998, na cimeira bilateral de Saint Malo, o Primeiro-ministro britânico e o Presidente da República francesa avançaram um conjunto de propostas para assegurar uma capacidade autónoma de defesa da UE num quadro pragmático de articulação estratégica e operacional com a Aliança Atlântica.

A proposta bilateral da França e do Reino Unido, que se multilateralizou, posteriormente, no quadro da União Europeia, representa um quadro equilibrado em que se pode caminhar no sentido de uma crescente autonomia da segurança e defesa europeia, sem prejudicar o quadro essencial da comunidade transatlântica.

Pela sua parte, Portugal apoiou esta orientação nas sucessivas reuniões do Conselho da União Europeia, que terminaram em Dezembro de 2000, com o Tratado de Nice, o qual consagra a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum.

Na sequência das decisões do Conselho da União Europeia, a UEO foi sendo progressivamente integrada na União Europeia, que assume as suas responsabilidades e põe em marcha a edificação da PESD ao nível das instituições e das capacidades militares.

No plano institucional, a partir do Conselho Europeu de Helsínquia (1999) são estabelecidos três novos órgãos permanentes na União Europeia - o Comité Político e de Segurança (COPS), o Comité Militar e o Estado-Maior -, com o objectivo de dotar a União Europeia de mecanismos de decisão e direcção em matéria militar.

No plano das capacidades, naquilo que foi designado por *Headline Goal*, foi prevista a formação de uma Força de Reacção Rápida (FRR), com um grau de prontidão de 60 dias e de sustentação de 12 meses, para intervir em missões militares de manutenção da paz, de imposição da paz e de gestão de crises. Para a participação de Portugal nessa força, foi disponibilizado, na altura, um efectivo de cerca mil militares das Forças Armadas para a Força de Reacção Rápida.

No plano da doutrina, o Conselho da União Europeia aprovou a Estratégia Europeia de Segurança (EES), um documento inédito em que se define a doutrina estratégica e uma visão europeia comum sobre a acção externa.

Paralelamente, no plano operacional, em Março de 2003, a União Europeia lançou a sua primeira missão militar de manutenção de paz. A operação “Concórdia” substituiu a operação da OTAN na Macedónia. Três meses mais tarde, o Conselho da UE aprovou a realização da Operação “Artémis”, na República Democrática do Congo, a primeira missão militar fora do espaço europeu e sem recurso a meios da Aliança Atlântica. Em Setembro de 2004, a UE assumiu as responsabilidades da OTAN na Bósnia-Herzegovina, através da operação “Althea”.

Portugal esteve sempre significativamente representado nas operações da UE através das suas forças militares e de segurança, assim como nas principais operações de manutenção e imposição de paz lideradas pela da OTAN e pela Organização das Nações Unidas (ONU), designadamente na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo, em Timor-Leste, no Afeganistão e, mais recentemente, no Líbano.

Perante os desafios que se colocam à segurança europeia e internacional, os ministros de Defesa europeus adoptaram o plano “Objectivo Global 2010”, para a União Europeia

poder responder, de forma rápida e decisiva, às missões de gestão de crises, incluindo as vertentes policial e civil. Este plano, adoptado, formalmente, pelo Conselho da União Europeia em Junho de 2004, cria a Agência Europeia de Defesa, que se estabeleceu nesse mesmo ano, e determina a formação dos Agrupamentos Táticos (*Battle Groups*), cuja capacidade operacional plena foi declarada em Janeiro de 2007, com a participação de forças portuguesas. A União Europeia está também a desenvolver uma “Visão a Longo Prazo”, em que procura identificar os principais problemas estratégicos nos próximos vinte anos, e definir as suas implicações para a PESC.

É neste quadro de aprofundamento da PESC que Portugal vai assumir, no segundo semestre de 2007, a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, a primeira com competências em matéria de Defesa.

No seguimento do programa da Presidência tripartida, estabelecido conjuntamente com a Alemanha e a Eslovénia, Portugal vai empenhar-se, de forma decisiva, no desenvolvimento das prioridades definidas para a PESC e na PESC.

Passo a passo, através de actos concretos, a União Europeia, começa a assumir responsabilidades efectivas para a segurança regional da Europa, no caso da Bósnia-Herzegovina, e a demonstrar a sua capacidade de intervenção em África, no caso da República Democrática do Congo.

Paralelamente, a intervenção política, diplomática e militar da União Europeia e dos Estados europeus no Médio Oriente e no Mediterrâneo tem aumentado com a escalada dos conflitos regionais, nomeadamente nos casos do Irão, de Israel e da Palestina, do Líbano e do Afeganistão. A capacidade militar de um número importante de países europeus, que representam o essencial das forças nas missões internacionais das Nações Unidas e da Aliança Atlântica no Líbano e no Afeganistão, impõe responsabilidades acrescidas à União Europeia. A segurança energética passou a ocupar um lugar central nas decisões europeias, com implicações evidentes para as prioridades da PESC.

Nesse quadro, as iniciativas no sentido do aprofundamento das relações com os países do Mediterrâneo e do Médio Oriente, num contexto de segurança alargado, que inclui Segurança, Defesa e Desenvolvimento, são uma prioridade da presidência portuguesa.

Do mesmo modo, é preciso impor como prioridade o envolvimento da PESC em África, nomeadamente através de missões de reforma do sector de segurança e prevenção e resolução de conflitos. Neste sentido, Portugal tem vindo a apresentar aos seus parceiros da União Europeia e aos seus parceiros africanos, o Programa de Apoio às

Missões de Paz em África (PAMPA), com o objectivo de desenvolver acções de formação e capacidade institucional nos países africanos. A estabilidade e a segurança africanas são obviamente relevantes para a segurança europeia. Os exercícios navais da OTAN com Cabo Verde, marcaram uma viragem, e representam o reconhecimento da importância estratégica de África para a comunidade ocidental, que tem também de ser assumida pela União Europeia.

Finalmente, a situação na península balcânica exige uma atenção particular por parte da União Europeia, em especial no que diz respeito ao processo de negociação do estatuto final do Kosovo, que deve, antes de mais, contribuir, de modo decisivo, para a estabilidade regional e internacional.

Em seis anos, a política externa europeia, em particular na área da segurança e defesa, afirmou-se como uma das áreas mais dinâmicas da União Europeia. Além disso, beneficia de um apoio maioritário e consistente das opiniões públicas.

Na encruzilhada europeia, perante uma distância crescente das comunidades políticas em relação à construção europeia, as dimensões de segurança e defesa são um factor essencial para recuperar a confiança dos cidadãos, demonstrando a importância crucial da integração regional e a necessidade de consolidar a União Europeia.

Por outro lado, a PESD apresenta-se como uma das áreas de maior consenso no actual momento do processo de integração europeia. Apesar das dificuldades em relação ao futuro do Tratado Constitucional, as disposições referentes à segurança e defesa europeia continuam a ser o marco orientador do desenvolvimento das políticas externas, de segurança e de defesa, sem constrangimentos por parte dos Estados membros.

A política europeia de segurança e defesa apresenta-se como um vector fundamental para a afirmação da União Europeia como actor global. Esta ambição só poderá ser cumprida se a UE puder dispor de capacidade militar autónoma e tal só será possível se existir vontade política por parte dos Estados-membros.

Os momentos de crise são momentos de oportunidade. O impacto cumulativo da multiplicação das crises nas periferias da Europa e da revelação de divisões internas, veio pôr à prova a visão estratégica e determinação da UE. Para ultrapassar as dificuldades e regressar ao caminho seguro da integração, que foi, é e continuará a ser um dos fundamentos da paz europeia, temos que voltar a demonstrar que a União Europeia é indispensável para responder aos imperativos da segurança e da defesa regionais.

Integração de Portugal na Comunidade Europeia Vinte Anos Depois

Luís Amado

Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros

Celebraram-se no passado dia 1 de Janeiro, os vinte anos de adesão de Portugal às então Comunidades Europeias. Nesses vinte anos, Portugal mudou a todos os níveis e, por meio da sua intervenção na vida comunitária, foi também deixando a sua “marca” nas políticas europeias. A participação num projecto político estratégico como a União Europeia exige, aliás, que não nos limitemos a elencar os benefícios recolhidos, mas sobretudo a deixar claro que também Portugal ajudou a construir a comunidade na qual hoje nos inserimos. O balanço de 20 anos de integração europeia terá por isso de ser apreciado nessas duas vertentes: analisando o impacto *em Portugal* das políticas e acções comunitárias e identificando a referida “marca” deixada *por Portugal* no processo de construção europeia.

No primeiro plano, e como pano de fundo, haverá que ter em conta que desde a adesão foi tomada a opção estratégica, prosseguida por todos os Governos, de ir além da mera aplicação do acervo comunitário, investindo na participação de Portugal em todos os núcleos de cooperação reforçada que foram sendo criados, como o Espaço Schengen e a Zona Euro, de forma que o impacto da adesão produziu, por isso, um efeito “horizontal”. As transformações mais visíveis, foram provavelmente aquelas que se operaram em termos económicos e sociais, impulsionadas pelo forte investimento público e privado (em infra-estruturas, recursos humanos, equipamentos, etc.), que beneficiou de significativa comparticipação comunitária no âmbito da política estru-

tural e de coesão. Verificou-se uma aproximação ao nível de rendimento médio comunitário, os níveis de produtividade aumentaram e a abertura de mercados implicou, através da crescente concorrência, um estímulo à procura das nossas especificidades e potencialidades.

Estas transformações mudaram a face do país e, sobretudo, ligaram o cidadão português à realidade europeia, não só em termos físicos (as novas acessibilidades encurtaram as distâncias), como nas suas condições de vida, introduzindo melhorias que muitas vezes não encontram reflexo directo em indicadores económicos mas com impacto evidente no dia a dia (graças, a título meramente exemplificativo, à melhoria das redes de abastecimento e tratamento de águas residuais, ou das taxas de cobertura escolar, à acentuadíssima redução na taxa de mortalidade infantil, ao aumento da esperança de vida, ou ainda à taxa de penetração das tecnologias de informação).

A nossa condição de membros fundadores da zona euro constituiu igualmente um importante passo no sentido do fortalecimento da nossa situação económica e financeira e na criação de uma importante cultura de estabilidade, a qual veio conferir às políticas macroeconómicas a solidez e a sustentabilidade necessárias, favorecendo e acelerando o nosso crescimento económico e o emprego com os correlativos efeitos positivos na taxa de juro e na taxa de inflação. O grande desafio é agora o de consolidar os ganhos – designadamente ao nível da competitividade no mercado mundial – e projectá-los em benefício do crescimento do emprego e da coesão social, numa nova economia mais dinâmica e portanto mais competitiva.

Os desafios inerentes à criação do mercado interno, assente num detalhado programa de natureza legislativa, exigiram do país um extraordinário esforço de adaptação à regulamentação comunitária, com reflexos evidentes no quotidiano dos cidadãos e empresas portuguesas, em diversos domínios, tais como a educação, a defesa do consumidor, a protecção do ambiente, os transportes, as regras de concorrência e a indústria, entre outros. Actualmente, na UE com 25 Estados membros (e cerca de 450 milhões de habitantes), este desafio assume maiores proporções, mas os benefícios potenciais para os cidadãos e as empresas são também superiores.

A participação, desde o início, na aplicação do sistema Schengen constituiu mais um marco na aproximação do nosso país à Europa, ao permitir a livre circulação de pessoas num espaço alargado, sem controlos nas fronteiras. Complemento lógico do mercado interno, no que às pessoas diz respeito, a livre circulação no espaço Schengen trouxe vantagens óbvias para os cidadãos portugueses, que são aliás insistentemente reclamadas pelos novos Estados membros, cientes que estão não só das

vantagens económicas como do valor político (vide de cidadania) que um tal passo representa.

A nível político sente-se naturalmente também o impacto da adesão, tendo as sucessivas revisões dos Tratados vindo a ser repercutidas no sistema institucional e legislativo português, de tal forma que ninguém, nem nenhuma entidade, pública ou privada, está imune ao que se passa na Europa. A União tem vindo a adoptar medidas para tornar mais eficaz a interacção entre as suas instituições e entre estas e os cidadãos da Europa, sendo, a título de exemplo, de notar que o Tratado Constitucional abre a possibilidade de a Comissão Europeia - o órgão legislativo por excelência da União - submeter uma proposta ao Conselho de Ministros com base numa iniciativa apresentada através da recolha das assinaturas de um milhão de cidadãos europeus. Notaria, no plano interno, que a Assembleia da República quis também acompanhar as transformações do processo legislativo comunitário, revogando a Lei de 1994 e adoptando uma nova Lei de Acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia que determina uma interacção acrescida com o Governo nestas matérias.

Na segunda vertente, que me parece ser aquela que mais devemos valorizar, ou seja, na marca deixada por Portugal no processo de construção europeia, será de destacar, desde logo a Política de Coesão. A adesão de Portugal e Espanha desencadeou um processo de valorização desta política que foi ganhando dimensão e protagonismo, dando corpo à base jurídica criada com o Acto Único Europeu. A Coesão, que no início das primeiras Perspectivas Financeiras (1988) apenas significava 17,2% da dotação financeira da então CEE, representará em média 35,6% no período 2007-2013. Neste contexto, será de referir que a par do reforço das verbas da coesão se foi igualmente procedendo à sua adaptação às especificidades da União, tendo Portugal - em estreita articulação com a Espanha e a França - assegurado que as características particulares das regiões ultraperiféricas (entre as quais se contam os Açores e a Madeira) eram devidamente tidas em conta.

Mais do que uma política, a coesão constitui a máxima expressão do princípio da solidariedade como pilar da construção europeia. E foi esta dimensão de solidariedade que permitiu os sucessivos processos de alargamento, sustentando a integração de economias mais débeis, mas que inequivocamente partilham o ideal europeu. Neste domínio, haverá aliás que recordar que Portugal sempre foi consciente da importância estratégica dos processos de alargamento da União, sobrepondo o interesse de todo o continente europeu a considerações de natureza meramente económica.

A União Europeia, após a queda do muro de Berlim, soube estar à altura das suas responsabilidades, assumindo que a preservação dos objectivos de paz e desenvolvimento do continente exigia uma intervenção estratégica que se consubstanciou no processo de alargamento, e que serviu como garante da estabilidade conquistada ao longo das últimas décadas. E Portugal, bem como os restantes países do Sul da Europa, assumiram naturalmente este projecto também como seu.

Uma outra construção inovadora resultou da aprovação, durante a Presidência portuguesa de 2000, e fruto do empenho e perseverança do Governo de então, da Estratégia de Lisboa, que atribuiu à União um novo objectivo estratégico e estabeleceu uma agenda política e um novo método de cooperação entre os Estados membros. Até 2000, o processo de integração era determinado pela realização do Mercado Interno, da Moeda Única e da redução das disparidades de desenvolvimento entre regiões. A globalização e as novas estruturas tecnológicas vieram impor a implementação de diferentes padrões de desenvolvimento social e económico. A Estratégia de Lisboa veio dar resposta a estes novos desafios.

O objectivo estratégico de Lisboa de fazer da União o espaço mais competitivo do mundo, com base no conhecimento e na inovação e com mais coesão social, permanece assim de reconhecida actualidade. Constitui o enquadramento político essencial da acção da União que tem facilitado os avanços em dossiers essenciais (p.e serviços financeiros, liberalização do transporte aéreo e dos mercados energéticos) e impulsionado as reformas estruturais nacionais que apresentam hoje uma lógica integrada, coerente e mobilizadora correspondendo a uma verdadeira estratégia nacional de desenvolvimento do país. Também a revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e a adopção das Perspectivas Financeiras em 2005 foram orientadas no sentido do crescimento, passando a contemplar as reformas estruturais. Para além disso, a rubrica da Coesão na sua concretização prática assumiu como objectivo as questões ligadas à competitividade e emprego.

No plano institucional, terá interesse notar o papel precursor que Portugal, a Alemanha e a Eslovénia estão a exercer, definindo o novo método de articulação entre o Trio de Presidências. Na ausência da entrada em vigor do Tratado Constitucional, que previa a instituição de um sistema de *Team presidencies*, em substituição das Presidências semestrais, mas reconhecendo o interesse de dar continuidade à cooperação entretanto iniciada, criou-se este conceito de cooperação entre os três Estados membros que se sucedem ao longo de 18 meses. Tratando-se de um método inovador, tem cabido ao primeiro conjunto de países - no qual Portugal se insere -

definir a melhor forma de cooperação e criar os precedentes para a acção dos Trios que lhe sucederão.

Na minha qualidade de Ministro dos Negócios Estrangeiros não poderia igualmente deixar de sublinhar as transformações que se operaram no seio da Política Externa da União, como resultado das nossas próprias especificidades. Com efeito, após a adesão de Portugal – e naturalmente também de Espanha – a União desenvolveu o seu relacionamento com todos os países latino-americanos, que até à data se limitavam a ser meros receptores de ajuda comunitária. Sob nosso impulso, dinamizou-se um diálogo de nível estratégico abarcando as mais diferentes áreas de cooperação, que se reflecte bem na realização, de seis Cimeiras entre a União Europeia e a América Latina (realizam-se de dois em dois anos) e que abarcam um número crescente de domínios de mútuo interesse.

No que se refere às relações com África, a diplomacia portuguesa esteve, mais uma vez, na origem de uma iniciativa sem precedentes, promovendo a realização de uma Cimeira entre a Europa e todos os países do continente. A concretização desta reunião a nível de Chefes de Estado e de Governo, no Cairo, em 2000, constituiu o reconhecimento da transformação da política africana da União que abandonou o paradigma colonial – com base no qual se privilegiavam apenas as relações entre os Estados que mantinham um relacionamento histórico privilegiado –, assumindo-se uma nova perspectiva estratégica em que as relações se constroem entre continentes, independentemente dos interesses específicos de certos Estados, abarcando todos os países africanos e indo além das tradicionais políticas de ajuda ao desenvolvimento. Apesar de circunstâncias políticas específicas não terem ainda permitido a realização da Cimeira de Lisboa, que constitui um objectivo permanente da política externa portuguesa, a União não abandonou a linha definida no Cairo, tendo-se desde então aprovado uma Estratégia Comum da União para África e estando-se actualmente a trabalhar na definição de uma Estratégia com África, que toma em devida conta a transformação estratégica entretanto operada no continente africano.

Numa perspectiva de futuro, parece-me que cabe a Portugal pôr agora à prova a sua capacidade de influência, procurando sensibilizar os seus parceiros europeus para a necessidade de se dar resposta ao principal desafio com que a União actualmente se confronta, e que claramente se situa na fronteira Sul do continente. Depois de ter sabido reagir de forma adequada à queda do muro de Berlim, como atrás referi, concebendo o processo de alargamento, que constituiu um instrumento fundamental na estabilização do Leste Europeu, a União terá de ser capaz de desenvolver um

projecto adequado ao novo ambiente estratégico que resultou do 11 de Setembro. Haverá que fazer uso das mesmas capacidades de ambição e visão para desenhar as políticas de médio e longo prazo que impeçam que a clivagem entre as duas margens do Mediterrâneo continuem a agudizar-se e a gerar tensões crescentes, sob pena de a paz, a estabilidade e o desenvolvimento da União que se construíram graças ao enorme êxito do projecto de construção europeia serem postas em causa, pela importação das tensões que existem ao longo das nossas fronteiras. Sob pena, por isso, de as transformações inegavelmente positivas que ocorreram em Portugal ao longo destes vinte últimos anos de integração não poderem ser consolidadas e servir de base para novos progressos e para um maior desenvolvimento do nosso país.

A Comissão Europeia: uma Relação de Vinte Anos

António Vitorino
Advogado

De todas as instituições comunitárias a mais peculiar é, sem dúvida, a Comissão.

Neste vinte anos de adesão os portugueses habituaram-se à sua existência e ao significado do seu funcionamento, nutrem por ela um grau de apreço que, embora conhecendo oscilações, está em linha com o posicionamento geral em relação ao processo de adesão e ao grau de afeição que devotam ao conjunto das instituições europeias e, no essencial, exprimem-lhe uma confiança que corresponde a valores ligeiramente acima da média europeia (e bastante acima da confiança depositada nas instituições políticas nacionais...).

Este balanço geral não significa, contudo, que os portugueses conhecem a Comissão melhor do que as demais instituições. Pelo contrário, os sucessivos “Eurobarómetros” assinalam que, de entre os vários povos da União Europeia (incluindo nesta avaliação mesmo os dos dez novos Estados Membros que aderiram em 1 de Maio de 2004), os portugueses são dos que se consideram pior informados sobre as realidades políticas e institucionais da União. Nessa nebulosa, a definição do perfil e das funções da Comissão não são excepção.

Em larga medida este distanciamento não se pode ter como imputável às características próprias da Comissão, tratando-se antes de parte de um alheamento mais geral que tem a ver com as finalidades do projecto europeu e com o seu impacto nas vidas quotidianas dos cidadãos. Este facto não coincide exactamente com os dados de outros países da União onde a Comissão, ela própria, é objecto de uma desafeição específica que vai para além do posicionamento global sobre a União Europeia (caso, por exemplo, do Reino Unido ou da Dinamarca).

Sem embargo, as especificidades institucionais da Comissão também ajudam a esta falta de conhecimento evidenciada nas sondagens. As características de independência da Comissão, tal como estatuídas nos Tratados, cedem na percepção popular à teoria de “o nosso agente em Havana”. Por muito que se explique que os membros da Comissão não representam os Estados que os designaram, na realidade o Comissário europeu é, provavelmente, a personalidade das instituições europeias que as opiniões públicas nacionais mais facilmente identificam de forma espontânea nos inquéritos de opinião. E muitas vezes quando algo corre mal nas relações entre o país e “Bruxelas”, a pergunta mais óbvia é “o que é que está lá a fazer o nosso Comissário?”.

Esta ambivalência tem muito que se lhe diga.

Em primeiro lugar porque a percepção popular não está tão errada quanto a fria leitura dos preceitos dos Tratados poderia indicar. Mesmo observando escrupulosamente o disposto nesses Tratados, logo as regras de isenção, independência e devoção ao interesse geral europeu, os Comissários têm voz activa em todas as decisões de um órgão de natureza eminentemente colegial, sendo natural que as suas opiniões sejam escutadas com especial atenção quando estão em causa decisões que podem ter uma repercussão muito especial no país donde esses Comissários são originários. Acresce que tendo a Comissão membros oriundos de todos os países da União, a específica visão que as diferentes opiniões públicas nacionais têm do projecto europeu e das suas políticas é espelhada por esse cidadão nacional que exerce funções comunitárias, dessa pluralidade de visões resultando a definição do “interesse geral europeu” que cabe à Comissão propor e salvaguardar enquanto instituição guardiã dos Tratados.

Em segundo lugar porque a circunstância de pertencer à Comissão confere ao seu membro não apenas um particular conhecimento mas também uma específica autoridade para se pronunciar junto das autoridades e dos cidadãos do seu próprio país sobre a generalidade das questões europeias, conhecimentos e autoridade que muitas vezes não são devidamente postos ao serviço da União por pruridos que se prendem com a obsessão de afirmar e preservar a isenção e independência dos membros da Comissão.

Para além das questões atinentes ao estatuto pessoal do Comissário, a dificuldade de construir o perfil político da Comissão junto das opiniões públicas dos Estados membros resulta também da natureza atípica da instituição e das suas competências próprias. A primeira e mais forte tentação é a de, decalcando para o nível europeu o figurino de funcionamento das instituições democráticas nacionais, identificar a Comis-

são como “o Governo da União”. Esta visão, por muito simpática que seja aos que têm uma leitura federalista do funcionamento da União, constitui a fonte de inúmeros equívocos e incompreensões.

Na realidade a Comissão tem funções executivas, funções que na ordem interna dos Estados são exercidas pelos governos nacionais, mas nem tem o exclusivo da função executiva (que partilha com o Conselho de Ministros a nível europeu e com os próprios governos nacionais, consoante o âmbito requerido para execução das decisões normativas), nem muito menos se resume ao exercício dessas funções executivas ou administrativas.

A Comissão tem o monopólio do exercício da iniciativa legislativa (o que não tem praticamente paralelo nos sistemas de governo nacionais) e daí decorre um conjunto de prerrogativas institucionais no decurso do processo legislativo (dito “de co-decisão” entre o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu) que lhe conferem um protagonismo político muito próprio.

Acresce que a Comissão tem uma função eminentemente política de facilitador dos acordos políticos entre os Estados membros e de guardião dos Tratados, relacionando-se com os Estados, por um lado, e com as instâncias judiciais da União por outro, enquanto “guardião dos Tratados”, ou seja, enquanto instituição quase-judicial e reguladora que não encontra paralelo nas estruturas políticas nacionais, nem mesmo no caso dos Estados federais mais completos.

Esta multiplicidade de competências e funções, este relacionamento inter-institucional para garantia da efectiva aplicação dos Tratados, esta natureza híbrida da Comissão à luz dos tradicionais conceitos de separação de poderes do Estado nas democracias nacionais tornam a instituição Comissão num objecto dificilmente catalogável e consequentemente de complexa percepção por parte dos cidadãos.

A este labirinto funcional acrescentam dois outros elementos de complexificação da percepção do papel institucional da Comissão por parte dos cidadãos. Por um lado a questão da sua “natureza política ou técnica”. Não cabe no espaço deste artigo entrar no fundo da questão, ela própria difícil de abordar. No essencial, para o que ora nos ocupa, interessa registar que muitas vezes as decisões da Comissão são apresentadas segundo um registo de prevalência da sua componente técnica (tecnocrática ou tecnoburocrática), escondendo a natureza eminentemente política das opções que lhe subjazem, o que tem como consequência que frequentemente o nível de discussão sobre a acção da Comissão se perde em meandros de natureza técnica muito difíceis de serem percebidos e apropriados pelos cidadãos, que assim se sentem marginalizados do escru-

tínio democrático dessas mesmas decisões (parte do chamado défice democrático europeu).

Por outro lado a questão da sua legitimidade política e democrática. A ocultação da dimensão eminentemente política da função da Comissão no quadro institucional da União leva a que a sua legitimidade seja muitas vezes contestada com base no argumento da falta de representatividade democrática. Esta acusação debilita a capacidade de intervenção da Comissão, agravando o chamado défice democrático, ao mesmo tempo que tem sido contrabalançada pelo reforço do papel do Parlamento Europeu na sua designação. Este é o paradoxo mais interessante: nenhum governo europeu está sujeito a um escrutínio tão severo da parte de uma instância parlamentar como a Comissão Europeia (votação uninominal do indigitado Presidente da Comissão no plenário do Parlamento Europeu, audições individuais dos Comissários perante as comissões parlamentares competentes do Parlamento Europeu - com um relatório de apreciação que na actual Comissão provocou uma alteração da sua composição pela primeira vez na sua história - e votação final em bloco de colégio pelo plenário de novo - Presidente e Comissários em conjunto). E mesmo assim é o órgão que tem que passar por este tipo de escrutínio que mais vezes se acusa como carecendo de uma base democrático-electiva...

O panorama assim traçado pode ajudar a compreender os dilemas da “mal amada” Comissão Europeia. Para os portugueses, contudo, tal como se exprimem nas sucessivas sondagens, a percepção da Comissão, embora evidenciando estes dilemas, surge como a instituição central da União Europeia.

Este facto resulta em parte de regras não-escritas mas implícitas e, noutra parte, da evolução histórica concreta.

No primeiro aspecto releva o facto de a Comissão ser vista tradicionalmente como aliada dos Estados de pequena e média dimensão. Ainda que esta percepção varie ao longo do tempo (e das Comissões em concreto...) a verdade é que um órgão com as características da Comissão (e com a capacidade de informação, formulação de conhecimento e promoção de políticas) constitui uma instância mais capaz de enfrentar os grandes Estados quando estão em causa aspectos delicados dos complexos equilíbrios internos (de dimensão, de orientação político-ideológica, de índole regional), nesse aspecto sendo percebida pelos Estados com menor capacidade de influência própria como uma alavanca para a defesa e protecção dos seus interesses fundamentais. Neste particular, da acção da Comissão (e do seu sucesso) depende a força inclusiva do projecto europeu e o efectivo respeito pelo princípio da igualdade entre os Estados.

Em paralelo, a presença de um nacional na Comissão (bem como de nacionais de um Estado na estrutura administrativa da Comissão de uma maneira geral) constitui, para as autoridades nacionais desse Estado, um auxiliar preciso de descodificação e explicação dos complexos (e por vezes arditos) meandros de tomada de decisão na União Europeia, no estrito respeito pelas regras legais aplicáveis. Esta função pedagógica e descodificadora é particularmente relevante nos primeiros tempos de integração na União, bem como na condução de dossiers particularmente delicados para os interesses nacionais. Este facto exige e impõe uma política de pessoal nas instâncias da União que não pode depender apenas das livres escolhas das pessoas, sendo particularmente relevante - mas normalmente pouco referenciado - o sucesso de alguns Estados que sempre desenvolveram um acompanhamento das candidaturas aos lugares da burocracia comunitária bem como uma acção de apoio discreto à sua progressão nas carreiras comunitárias (realidade que só recentemente foi compreendida pelas autoridades portuguesas...).

Do ponto de vista histórico, a Comissão encontra-se, pela acção do seu então Presidente Jacques Delors, associada intimamente às negociações dos primeiro e segundo quadros financeiros de apoio à integração de Portugal na União Europeia, que tão relevante projecção tiveram na evolução económico-financeira do nosso país nos últimos vinte anos. Essa percepção positiva manteve-se com a negociação da Agenda de Berlim (para o período 2000/2007) e com as novas Perspectivas Financeiras para o período 2007/2013. Sem propriamente ser “um tio da América”, a Comissão ficou historicamente associada a impulsos positivos que se traduziram em apoios relevantes ao nosso desenvolvimento e à avaliação globalmente positiva que os portugueses fazem dos vinte anos de adesão e do facto de pertencermos à União Europeia.

Claro que seria exagerado dizer que essa percepção se deve apenas aos méritos da Comissão. Mas para o bem e para o mal, o “rosto da Europa” nestas matérias é o da Comissão e, embora nem sempre a própria instituição tenha sido um parceiro fácil nestas negociações, enquanto tal ela encontra-se associada a esses resultados de sucesso dos vinte anos de adesão.

A questão que cada vez mais se colocará para futuro é a de que, estando à vista o termo deste ciclo de integração onde os apoios dos fundos estruturais tendiam a ocupar todo o palco da agenda europeia portuguesa, avizinhando-se um período prolongado onde a Comissão dará notícias desagradáveis aos portugueses (designadamente no quadro do cumprimento do Pacto de Estabilidade e de Crescimento associado à moeda única europeia e no tocante aos graves problemas estruturais da economia portuguesa

em termos de competitividade e de qualificação dos recursos humanos) qual vai ser a imagem de marca da Comissão no próximo ciclo de participação de Portugal no projecto europeu?

Presidida hoje por um português, a próxima Comissão, a iniciar funções em 2009, poderá começar por não ter sequer um português como membro, na medida em que o Tratado de Nice prevê que com a adesão da Roménia e da Bulgária a Comissão passará a ter menos membros do que o número de Estados da União...

Mas mesmo que Portugal continue a ser um dos Estados membros que conta com um seu nacional na Comissão, a questão coloca-se na mesma e depende também da própria evolução da natureza e vocação da instituição enquanto tal numa Europa de vinte sete ou mesmo trinta Estados membros. Entre o risco da perda de peso relativo no quadro institucional, a necessidade de uma reforma das suas competências e dos seus métodos de funcionamento, os testes à sua legitimidade quando nela não tiverem assento nacionais de alguns dos grandes Estados membros, a Comissão de amanhã não poderá ser mais aquilo que foi, com oscilações, nestes últimos cinquenta anos e que nós, portugueses, conhecemos nestes últimos vinte anos.

Da forma como a Comissão no seu conjunto e os seus membros enfrentarem estes desafios dependerá também o balanço que os portugueses dela farão. Desejavelmente daqui a vinte anos...

A União Faz a Força

António Monteiro
Embaixador

A adesão de Portugal às então Comunidades Europeias, consumada a 1 de Janeiro de 1986, constituiu um marco central na história de Portugal, tanto pelo impacto que provocou nas estruturas políticas, económicas e sociais do país, como pelos esforços que este foi chamado a envidar para se aproximar dos padrões comunitários.

O balanço dos vinte anos da nossa entrada para o espaço comum europeu é reconhecidamente positivo: a opção europeia recolhe hoje o apoio de uma ampla maioria da classe política e da opinião pública nacional. Trata-se, tal como tem vindo a ser reiteradamente afirmado pelos nossos responsáveis políticos, de uma opção vencedora, que abriu caminho à consolidação democrática, à estabilidade política e a um crescimento económico e social sem precedentes do país. Não cabe, aqui, enunciar um catálogo exaustivo das inúmeras vantagens que o processo de integração europeia trouxe para Portugal e para os seus cidadãos. Destacaria, assim, alguns factos e feitos mais marcantes a nível económico, social, cultural e político.

No campo económico, os números falam por si. Assistimos nas duas últimas décadas a um período ímpar de crescimento, de estabilidade económica e de prosperidade, marcado pela evolução positiva do PIB *per capita* (que passou de 57% em relação à média europeia de uma UE a 15, em 1986, para 75,1% em relação à média europeia de uma UE a 25 e de 69,2 à UE a 15), pela redução da inflação e das taxas de juro, pela intensificação do investimento estrangeiro, pela diminuição do défice orçamental e pelo aumento significativo da produtividade.

Ainda neste contexto, o objectivo do mercado interno, alicerçado nas chamadas “quatro liberdades”, representou uma oportunidade única para o país, não só pelas portas que abriu à nossa economia e aos nossos consumidores mas também pela aproxi-

mação aos padrões comunitários que nos obrigou a realizar. Tratou-se de um esforço imenso de renovação, modernização e, alguns casos, de criação *ex nihilo* de estruturas aptas para obedecer aos requisitos de exigência ditados pelas normas comunitárias. Evoluímos e aperfeiçoámos o nosso dispositivo legal nos mais variados domínios, da protecção do ambiente e dos recursos naturais à defesa dos consumidores, passando pela fiscalidade, concorrência, produção industrial e agricultura.

A introdução da moeda única, a 1 de Janeiro de 2002, constituiu mais um ponto de viragem fundamental no aprofundamento do projecto europeu, tanto na esfera económica como política, com as divisas nacionais a serem substituídas pelo euro. Portugal não falhou essa etapa da construção europeia e fez parte do grupo fundador da nova moeda. O percurso feito no sentido do cumprimento integral dos critérios de convergência contribuiu de forma decisiva para a construção de uma política económica equilibrada, com o controlo das despesas públicas e da inflação e com a descida das taxas de juro. A estes esforços bem sucedidos vieram acrescer as vantagens que a pertença à zona euro comportam. Para além da possibilidade de circular em todo o território da União Europeia sem ter de trocar as moedas, o euro trouxe às economias dos doze Estados que o partilham uma credibilidade acrescida, tendo passado a inserir-se num espaço económico mais estável, dotado de oportunidades acrescidas de investimento estrangeiro. Pudemos ainda gozar de uma maximização dos benefícios trazidos pelo mercado interno (tais como a eliminação das flutuações ligadas às taxas de câmbio e dos vários custos de transacção relacionados com a gestão e a troca de divisas nacionais), de uma transparência dos preços e de uma concorrência reforçada.

É preciso não esquecer, também, o papel central desempenhado pela política de coesão económica e social, que contribuiu largamente para a redução do atraso que a estrutura económica portuguesa apresentava em relação aos padrões comunitários. Graças a esses recursos financeiros, pudemos investir na modernização de sectores centrais tais como a indústria, o comércio, os transportes e comunicações, as infra-estruturas básicas e a qualificação dos recursos humanos. O exemplo mais frequentemente citado desta evolução positiva é o das acessibilidades, tendo nós passado de 240 km de auto-estrada em 1985, para 2390 em 2005.

Falar do balanço da adesão portuguesa implica, ainda, falar da dimensão de cidadania europeia que veio, sobretudo após a solenização dos respectivos direitos em Maastricht, complementar - e não substituir - a cidadania nacional. Actualmente, todo o cidadão europeu pode livremente circular, trabalhar e residir na União Europeia.

Pode ainda eleger e ser eleito nas eleições autárquicas e nas eleições para o Parlamento Europeu em qualquer Estado membro em que resida.

Esta nova dimensão de cidadania foi realçada pelos progressos que se têm vindo a registar na construção de uma Europa da cultura e da educação. Quantos estudantes universitários europeus não ouviram falar do programa ERASMUS? Até à data, mais de 31000 estudantes portugueses estudaram no estrangeiro ao abrigo deste programa que, na totalidade do espaço europeu, já envolveu mais de um milhão de jovens europeus. Mas para além desta face mais visível do intercâmbio de culturas e de experiências, estão em vigor outros programas comunitários que também fornecem um importante contributo para a paulatina formação de uma identidade e de uma consciência europeias. Trata-se, entre outros instrumentos, do programa COMETT - destinado à educação e formação no domínio das tecnologias - e LINGUA - fomento da aprendizagem das línguas estrangeiras. Neste âmbito, é de destacar a directiva que visa instaurar um sistema de reconhecimento mútuo dos diplomas de ensino superior (exceptuando-se os que implicam o exercício de prerrogativas de autoridade pública), elemento-chave na consolidação de um espaço integrado no domínio educativo e cultural.

Finalmente, uma breve referência à consolidação de um espaço de liberdade, segurança e justiça na União Europeia. Dentro do enquadramento fornecido por Tampere, têm-se registado progressos em domínios tão diversos quanto a cooperação policial, aduaneira e judiciária, asilo, imigração e controlo das fronteiras externas. Com efeito, acontecimentos recentes ilustraram bem a imprescindibilidade de uma abordagem europeia comum na regulação de fenómenos que ultrapassam as fronteiras nacionais, tais como a gestão dos fluxos migratórios - nomeadamente na vertente da imigração ilegal - o terrorismo ou a criminalidade organizada.

A esses ganhos de cariz económico, social e cultural juntam-se os políticos, talvez menos palpáveis mas igualmente importantes. A integração de Portugal na esfera europeia permitiu-lhe adquirir um peso acrescido e uma voz mais activa na cena internacional, ajudando a ultrapassar uma certa tendência para o isolamento e dando à sua política externa um novo ímpeto de abertura ao mundo, facilitado pela sua integração num espaço político coeso.

Esse peso reflectiu-se na condução dos assuntos externos, tendo a pertença de Portugal à União prestado um valioso contributo para o papel central que veio a desempenhar no processo de independência de Timor Leste e na construção da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, para citar dois casos paradigmáticos. Na realidade,

gerou-se uma relação de valorização e enriquecimento recíprocos já que a União também teve a ganhar com as relações privilegiadas que Portugal mantém com outros espaços geográficos, com destaque para África, Mediterrâneo e América Latina. A postura activa que assumimos no seio da União, sempre empenhados em assegurar a nossa participação em todas as vanguardas que promoveram o aprofundamento da integração - de Schengen à Moeda Única - veio consolidar a nossa posição no xadrez europeu.

Mas tão relevante quanto o balanço objectivo que fazemos do nosso percurso na União é encontrar formas de comunicar aos cidadãos os benefícios que aquela lhes traz na sua vida quotidiana. Como Jean Monnet afirmava já em 1952: "Não coligamos Estados, unimos homens". E é isso mesmo que está em jogo: unidos que estão os Estados, cabe agora conquistar os cidadãos, que são, na realidade, os verdadeiros destinatários da integração europeia.

Num momento em que crise é a palavra de ordem na cena europeia e em que pairam incertezas sobre o futuro do Tratado Constitucional, torna-se essencial construirmos pontes entre a Europa e os seus cidadãos, de forma a eliminar o actual alheamento que estes ressentem em relação aos assuntos europeus. E como fazê-lo? Desde logo, tomando em devida consideração que as estruturas europeias, pela distância física que as separam dos nossos cidadãos e pelo desconhecimento que estes têm sobre elas, são fonte de desconfiança. Daí que a simples aposta num maior esclarecimento dos cidadãos quanto às competências e ao funcionamento dessas estruturas constitua um passo salutar para evitar que a Europa pague a factura de fenómenos que lhe não são imputáveis, tais como as consequências da globalização. A Comissão Europeia, na sua comunicação ao Conselho Europeu de Junho passado, aponta aliás o paradoxo segundo o qual é precisamente no momento em que mais precisamos de uma União Europeia activa e fortalecida para gerir os novos desafios globais - que não se compadecem com acções isoladas dos Estados - que o projecto europeu mais é posto debaixo de fogo.

Se as instituições europeias - nomeadamente a Comissão com a sua política dos três D's, Democracia, Diálogo e Debate - têm feito a sua parte na divulgação e melhor conhecimento da Europa, das suas instituições e do funcionamento - cabe igualmente a cada Estado membro contribuir para esse desiderato. As iniciativas tomadas em Portugal para levar o debate a todo o país enquadram-se precisamente nessa orientação e, esperemo-lo, darão contributo significativo a um maior e melhor conhecimento dos assuntos europeus.

Trata-se de desfazer ideias feitas mais correntes sobre o projecto europeu, no topo das quais se encontram o défice democrático, a falta de transparência e o excessivo cinzentismo e peso burocrático da máquina comunitária.

Julgo ainda que seria da maior relevância dar o devido realce à subsidiariedade enquanto princípio regulador do exercício das competências da União. Muitas críticas relativas à excessiva ingerência da esfera europeia no dia-a-dia dos cidadãos seriam certamente poupadas caso estes últimos fossem devidamente esclarecidos quanto ao alcance e aos efeitos práticos da subsidiariedade.

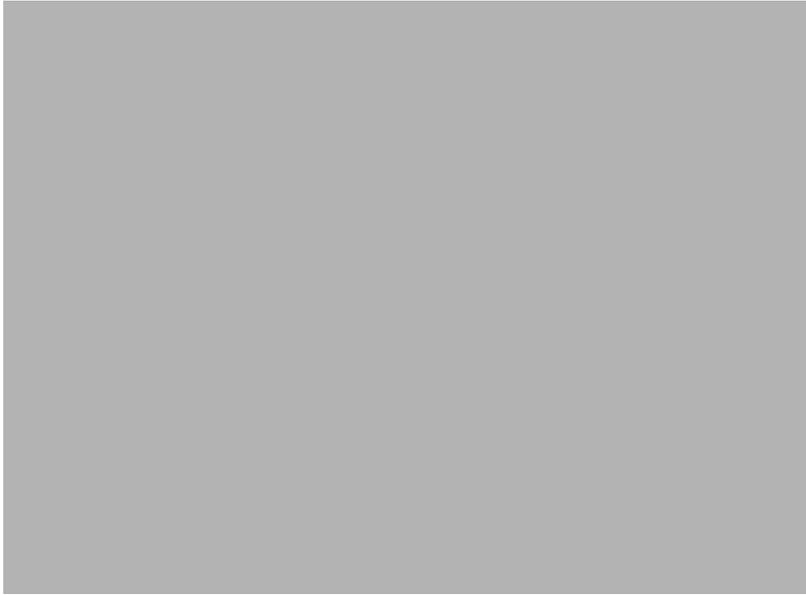
Finalmente, um maior envolvimento dos parlamentos nacionais – tal como o preconizado no projecto de Tratado Constitucional em que estes são dotados de um maior poder de intervenção, nomeadamente através de um mecanismo de alerta precoce destinado a controlar a subsidiariedade e o seu princípio “irmão”, a proporcionalidade – poderia igualmente prestar o seu contributo para uma reconciliação dos cidadãos com o projecto europeu.

No que respeita, em particular, ao caso português, há que procurar fortalecer o amplo consenso que o processo de integração europeia tem gerado entre a generalidade do espectro político nacional aos cidadãos. A atitude positiva dos portugueses perante a recente vaga de alargamento da União Europeia e o imperativo ético e estratégico que esta representava comprova bem que partilham os ideais de solidariedade e unidade subjacentes ao projecto europeu. Falta agora que a União imprima à sua acção um rumo que corresponda às suas expectativas, para que os portugueses sintam que a Europa caminha ao encontro deles.

Um estudo recente do eurobarómetro demonstra que as principais preocupações dos portugueses correspondem, grosso modo, às dos cidadãos dos restantes Estados membros. No topo dessas prioridades encontram-se preocupações de ordem sócio-económica, tais como o emprego, os efeitos da globalização, nomeadamente em termos sociais, a segurança externa e interna e a liberdade de circulação dos trabalhadores. É precisamente nessas áreas que a União tem procurado apostar.

A reconciliação dos cidadãos com a União Europeia deverá passar pelo fomento de um conhecimento mais aprofundado das suas estruturas e dos seus mecanismos, bem como pelo reforço da sua acção, através de projectos concretos, nas áreas acima referidas, que coincidam com os anseios reais da população europeia. Está em jogo, retomando a expressão utilizada pela Comissão Europeia, a “construção de um novo projecto cidadão”. Uma construção que continua a ser balizada pela visão dos pais fundadores do projecto europeu. Como Robert Schuman tão bem expressou na sua

declaração de 9 de Maio de 1950, “a Europa não se fará de uma só vez, nem numa construção de conjunto: far-se-á através de realizações concretas, criando antes de mais uma solidariedade de facto”.



Extra Dossier

The Empowerment of the EU's Second Pillar. A Retrospective View*

Isabel Ferreira Nunes

Subdirectora do Instituto da Defesa Nacional

Resumo

O Fortalecimento do Segundo Pilar da UE. Uma Visão Retrospectiva

O artigo analisa condicionalidades que indicam um fortalecimento do segundo pilar da UE conforme observado entre 1990 e 2001. A primeira secção considera como é que as características institucionais do segundo pilar influenciaram a percepção dos estados membros sobre a consolidação e eficácia política do mesmo. A segunda examina o seu processo de institucionalização e como é que este contribuiu para melhorar a qualidade de actor da União Europeia. A terceira secção identifica características do segundo pilar que indicam a presença de uma política externa e de segurança de orientação normativa. Esta predisposição normativa molda o conteúdo e as acções da política externa e de segurança Europeia. Isto explica de que forma a agenda do segundo pilar revela uma apatência maior para equacionar problemas, do que para resolver problemas colectivos, através de soluções técnicas tal como acontece no caso do primeiro pilar. A quarta secção considera a PESC como um processo em construção, que evoluiu de disposições que apenas obrigavam os estados membros a informar, passando pela concertação de perspectivas e finalmente pela implementação de acções conjuntas. A última secção reflecte sobre o impacto da europeização da política externa e de segurança, através de mecanismos formais e informais de incorporação de orientações políticas.

Abstract

The article analyses conditionalities which indicate a strengthening of the EU second pillar, as observed for the period between early 1990s and 2001. The first section addresses how institutional features of the EU second pillar impact on the perceptions about the political strength of CFSP and its effectiveness. The second examines the progress of its institutionalisation and how it contributed to enhance the EU external actorness. The third section looks at characteristics of the EU second pillar that allow recognising it as a normative framework. This pro-norm predisposition shapes the contents and actions in European foreign and security policy. It explains in which manner, the second pillar agenda is more inclined to address policy issues than to solve common problems through technical solutions, as found in the first pillar. The fourth section addresses CFSP as a process in the making, having evolved from provisions that only obliged member states to inform, to concertation of views and implementation of joint actions. The last section considers the incidence of europeanisation on foreign and security policy through formal and informal ways of incorporating policy guidelines.

* Este artigo resulta do cumprimento dos objectivos de Avaliação do Desempenho para 2006.

The impact of Common Foreign and Security Policy (CFSP) on member states has particular features, distinct from the regulative and legally binding aspects found in the EU first and third pillars. As Smith suggests 'the lack of robust compliance mechanisms in EPC/CSFP does not undermine the validity of the general rule to cooperate on foreign policy whenever possible'.¹ Likewise, the recognition of a binding dimension does not presuppose the existence of 'robust compliance', since it occurs on the basis of consensual and willing compliance.² The compliance by member states with CFSP behavioural rules benefited from self-enforcing prescriptive mechanisms that resulted from its pro-norm focus, conciliatory nature of the policy agenda and dissemination of referent behaviour, with which 'actors believe to share some level of identification'.³ Concordant behaviour contributes to strengthen the normative building that member states themselves help to construct and compliance results from identification with what roles *represent* or *mean*, not from coercive power or strict instrumental conditionalities. As Smith characterises it, European foreign policy has been evolving through a process of continuous framing and reframing oriented to the definition of foreign policy issues and adequate institutional setting.⁴ Consequent to the singular 'regulative' role of CFSP, one can add its characteristic of process-in-the-making for which its institutional design, for instance, cannot be said to have reached a final stage of institutional maturation.

The article analyses the conditionalities which indicate a stronger role for the EU second pillar, as observed for the period between early 1990s and 2001. The first section addresses how institutional features of the EU second pillar affected perceptions about the political strength of CFSP and its effectiveness. The second examines the progress of institutionalisation and how it contributed to enhance the EU external actorness. The third section looks at characteristics of the EU second pillar that allow its recognition as a normative framework and the way this frame shapes the contents and actions in European foreign and security policy. It explains in which manner, the second pillar agenda is more prone to address policy issues than solving common problems through technical solutions, as found in the first pillar. The fourth

1 Smith 2004a, 123.

2 The programme of the European Commission of 1991 states that the Community's internal policies would not take precedence over member states foreign policies, see European Commission, *Programme of the Commission for 1991*, Doc/91/1, 23 January 1991, Paragraph 30.

3 Johnston 2001, 494.

4 M. Smith 2003, 559.

section addresses CFSP as a process in the making, from provisions that only obliged member states to inform, to concertation of views and implementation of joint actions. The last section considers the incidence of europeanisation on foreign and security policy through formal and informal ways of incorporating policy guidelines.

All sections recur to empirical episodes found in the primary sources and secondary literature in order to find evidence of the assessments made. The analysis of the official record traces the empowerment of the second pillar, from its creation with the Treaty of Maastricht, to the moment of denser institutionalisation of the CFSP with the Treaty of Amsterdam and the stage of early operationalisation of the European Security and Defence Policy (ESDP) with the EU Treaty.

1. Enhanced mechanisms of policy institutionalisation

The history of institutionalisation of CFSP has been object of detailed accounts in literature.⁵ This section will broadly focus on the significant institutional developments regarding the instruments of foreign and security policy (*common positions, joint actions, common strategies* and *enhanced cooperation*) and their impact on the EU prescriptive role in those domains. These procedural orientations constitute part of CFSP codification of substantive norms of behaviour, which contributed to their internalisation by member states.

Between 1991 and 2001 the evolution of the institutional setting for the CFSP responded to internal pressures for a more active presence in international affairs. As Smith suggests, 'institutional reforms of EU foreign policy...reflected endogenous, path-dependent processes' that is, developments in the first pillar pressed for further developments within and across pillars.⁶ The scope of issues addressed by CFSP functioned as representational and interpretative platforms for the construction of a common dimension of European foreign and security, based on a valorative core of principles. This occurred despite its slow progress in identifying which areas of cooperation could be enhanced, which policy issues ought to be dealt with priority,

5 For a comprehensive examination see Regelsberger *et al.* 1997; Holland 1997; Nuttall 2000, 37-60 and 176-238 and Forster & Wallace 2000. On the specificity of the working methods of CFSP working groups, see Council for the European Commission - General Secretariat 1998.

6 Smith 2004b, 176.

and in which international events Europe could be asked to participate collectively. Furthermore, the CFSP was drawn separately from initiatives leading to European defence cooperation, which limited the development of that dimension.⁷ The intra-pillar complexity pressed for a double commitment from national administrations that is, member states had to combine the 'regulative aspects of legitimacy' within the EU first pillar, with a 'normative conception of legitimacy' and soft compliance mechanisms of the second pillar.⁸ This added problems of coordination and consistency to the already complex institutional framework of the EU, which resulted more from the complexities of division of labour between agents of decision-making and from the variety of conceptions on the future international role of the EU, than from any possible weak binding mechanisms of CFSP.⁹

Despite the limitations frequently pointed out from the institutional and operational point of view, the CFSP followed a discreet evolutionary path from general orientations on foreign policy behaviour, to concertation of policies and convergence of views and policy actions. The specificity of its institutional design reflects the nature and the complexity of the 'co-operation problem at stake'.¹⁰

The CFSP started from a weak division of labour and an external representation shared with other actors in the first pillar (e.g. Commissioner for External Relations) to gradual institutionalisation of representative entities, political organs, military bodies and institutional mechanisms of policy implementation. These were essential features to the international projection of CFSP, to its external representation and to the conciliation of various institutional voices.

The role of CFSP was conditioned by the propensity to competition between the two main actors charged with its external representation and implementation: the Commission and the EU Presidency and later between the High Representative for CFSP and the Commissioner for External Relations. This situation triggered problems of policy articulation and definition of competences which hindered CFSP international

7 See K. Smith 2003, 41.

8 See Laffan 2001, 723.

9 Specific views about what the Union can be found, for instance: on a preference for a EU focused on regional problem solving (the United Kingdom preference); a Union that envisaged a 'place in the world' (the French view) or a Union that could implement at a higher level what member states could not attain individually giving them, through participation, the opportunity of 'leadership in equality' (the small states approach), see Smith, 2004, 244.

10 See Hasenclever *et al.* 1997, 48.

status.¹¹ Problems related with the financing of EU external relations also hampered the external visibility of CFSP, since administrative expenditures were supported by the EC budget, whereas the operational expenditures were drawn from member state contributions, without specific guidance on how governments should allocate those resources.¹² The sources of financing and the implementation of joint actions were divided between the Presidency (responsible for the implementation of CFSP agenda) and the Commission (responsible for budgetary implementation). This situation was later modified by the Treaty of Amsterdam by proposing the EC budget as the main source for CFSP funding. Unification of external representation for CFSP was also a sign of institutional stability and a step further to political integration.¹³

The Treaty on European Union set the idea of a CFSP and in particular of a common defence policy and a common defence as long-term goals, not as an immediate objective. The CFSP normative core was reflected on its 'milieu goals', more prone to address the civil aspects of conflict resolution and crisis management than to the responsibilities of collective defence.¹⁴ Therefore the balance between goals and actions was consistent, which allows to disconfirm the arguments frequently used to impair observations about the reliability of the EU's security and defence dimension, based on the existence of a goals-capabilities gap.¹⁵

In order to pursue its foreign policy goals, CFSP gradually evolved from declarations and *démarches* to agreements on *common positions* and *joint actions*, *common strategies* and *enhanced cooperation* foreseen in the EU Treaty.¹⁶ It evolved from guidance and

11 Bretherton & Vogler 2000, 185. See also Allen 2001, 45-48.

During the process of ratification of the Treaty of Maastricht and Amsterdam it was possible to observe tensions between instances regarding the right to propose common positions, initiate joint actions and to control of financial aspects of actions related with the implementation of CFSP. However, in the case of the CFSP, decisions on common foreign policy crossed policy pillars and depended on the intervention of multiple organs for which the emergence of competition among decision making bodies was more likely to occur. See also Morth 2005, 173.

12 The imprecise nature of CFSP financing procedures and its divided sources hampered a more rapid adoption of joint actions in response to international crises. For a detailed account on the financial aspects of CFSP, see Monar 1997.

13 Göhler 1996, 8.

14 On milieu goals see K. Smith 2003, 16. Milieu goals have a general and non-confrontational nature and display a preference for the use of economic, cultural and political instruments rather than military ones.

15 On the assessment of the EU effectiveness based on a gap expectation-capabilities perspective, see Hill 2001 and Dover 2005.

16 Enhanced cooperation does not include matters with military and defence implications, see *EU Treaty*, Article 27b.

desirable conformity of national policies, to the observation of strict discipline by member states and vertical consistency between members' policies and the Union's policy recommendations.

Various elements of socio-institutional sophistication also strengthened CFSP standing, evolving from disperse representation and scarce institutional fabric to the consolidation of CFSP implementation instruments, with a scope and object consistent with the second pillar normative method to address foreign, security and defence problems. The resonance and affinity generated by the CFSP normative focus facilitated intensification of policy coordination and cooperation based on a broad valorative and non-contending agenda enhancing the status of the second pillar.¹⁷ The Treaty of Maastricht defined a set of general objectives based on the safeguard of common values, preservation and strengthening of international security, promotion of international cooperation and consolidation of democracy and rule of law.¹⁸ These goals created a base of agreement among member states, outlined the political limits of what was perceived as rightful, at the time when CFSP was institutionalised, and generated the functional means to pursue those goals.

If there was agreement on the scope of the CFSP agenda, its purpose was frequently misperceived, creating disagreement within the EU and contention with security organisations, like NATO. Within the Union, the reserve towards anything that would resemble a supranational orientation was refused by those countries, which wished to preserve the national orientation of their foreign and security policies. As far as relations with other organisations (NATO above all) were concerned, the reference to the CFSP as related with a 'European identity', rather than a process of European policy coordination and to ESDP as being associated with 'European security and defence identities', rather than 'European policies' was commonly used in transatlantic circles and among European-NATO member states, as a way to emphasize CFSP's weak institutionalisation.¹⁹

The development of a general basis of agreement and institutional conditions to attain common decision-making improved the level of socialisation among participants,

17 See Marcussen *et al.* 1999, 618; Christiansen *et al.* 1999, 539; Glarbo 1999, 646-647; M. Smith 2003, 566-569; Krahmann 2003, 17-18; Smith 2004b, 117-208 and Koenig-Archibugi 2004a, 147-150.

18 *EU Treaty* Article 11, former Article J.1. The Treaty of Maastricht was agreed in December 1991, signed in February 1992 and entered into force on 1 November 1993.

19 See Wæver 1996, 124-125.

helping to gradually dismiss those misconceptions.²⁰ The permanence of decision-making bodies, the increasing frequency of meetings, the gradual clarification of the competences and actors involved in decision-making, and the consolidation of more substantive areas of political intervention for CFSP contributed to enhanced socialisation. The focus on a logic of appropriateness, which characterised most of the European policy issues addressed in common positions and joint actions, facilitated internalisation of foreign policy behaviour asserted as commonly beneficial and adequate.²¹ These developments were contingently affected by the intervention of various agents involved in CFSP, by the circumstantial climate of competition among the EU Presidency, the European Parliament and Commission, and the mistrust observed between the Political Committee and the COREPER, which obstructed to a higher level of socialisation.²²

The coexistence of an intergovernmental mode of decision making with a 'supranational' aspiration created different modes of routinisation of policy practices. The dual persistence of intergovernmental features (decision making by unanimity, constructive abstention and invocation of 'reasons of national policy' to impede qualified majority voting), together with characteristics that could imply 'supranational decision-making' (qualified majority voting and 'opt in' clause, and later enhanced cooperation, for states who wished to participate in CFSP actions), are central characteristics of the institutional design for CFSP.²³ In the case of CFSP, routinisation is incremental being dependent from gradual institutionalisation and from the international salience of the policy issues addressed. The learning-by-doing process of the CFSP, its method of consensual decision-making and policy implementation, the presence of circumvention clauses (constructive abstention and the possibility to invoke reasons of national interest), as well as its normative focus enabled the internalisation and imitation of behaviour by member states. The implementation of policy issues in the second pillar (considering its output through common positions and joint actions) shows a good record of success,

20 The Treaty of Amsterdam created a High Representative for CFSP, a Policy Planning and a Early Warning Unit within the Council General Secretariat. The WEU's Secretariat was moved from London to Brussels and a permanent Planning Cell, a Situation Centre and a Satellite Centre for WEU were established. In 1999, during the Helsinki European Council, it was created a Military Committee and a Military Staff.

21 The idea of a logic of appropriateness means acceptance of a policy option based on what is 'normal, right or good, without, or in spite of, calculation of consequences and expected utility'. It reflects 'principles of conduct to justify and prescribe action in terms of something more than expected consequences'. See March & Olsen 2004, 3. See also Laïdi 2006, 55.

22 See Bretherton & Vogler 2000, 181.

23 See Wagner 2003, 578-579.

in particular for those initiatives where financial considerations were not at stake. This good record was not affected by the various institutional reforms, since provisions regarding further implementation of the CFSP were followed by agreements on circumvention clauses. This opened various opportunities for member states to participate, therefore to cooperate, in the presence of discreet regulative mechanisms of rule enforcement.

The decision-making and consensual voting in the EU second pillar produced institutional conditions of interdependence among member states, in particular with regard to the existence of agreements prior to actions, being decision taking preceded by understandings on the principles underlying actions. Normative compliance precedes functional or operational commitment involving the agreement of member states on a EU specific approach to CFSP areas.

The non-regulative aspects of CFSP made concordance pertaining to the 'spirit of loyalty and mutual solidarity', leading to variations in compliant behaviour resultant from the relation between degree of credibility acknowledge to CFSP initiatives and task assignment. Member states are expected to 'refrain from any action which is contrary to the interests of the Union or likely to impair its effectiveness as a cohesive force in international relations'.²⁴ These obligations are mandatory even without specific provisions leading to coercive enforcement.²⁵ The texts on common positions and joint actions are legal texts, although compliance of national policies with the dispositions contained in common positions are left to member states.

The rules inherent to CFSP can be regulative in the sense that they established conditions of policy precedence, even when outside the scrutiny of the European Court of Justice.²⁶ In the case of joint actions, member states are committed 'in the positions they adopt and in the conduct of their activity', whenever these involve operational commitment by the EU.²⁷ The introduction of the procedure of *constructive*

24 *EU Treaty* Article 11, former Article J.1.

25 See Smith, 2004b, 185.

26 Tonra 2003, 741. It is the responsibility of the Council to ensure that the obligations of support and solidarity under CFSP are complied with, see *EU Treaty* Article 2, former Article B. Once the Council decided on the first draft of common positions and joint actions the text is circulated to member states for their consideration and later submitted to the Council for adoption via the Political Committee and Coreper to be published by the Secretariat in the *Official Journal of the EC Legislation*. Although the Commission can propose common positions and joint actions, most of the proposals are initiated by the Presidency or member states showing how the Commission is not the main force in the CFSP. See K. Smith 2003, 38.

27 See *EU Treaty* Article 14 and Article 15, former Article J.4. and Article J.5.

abstention and the possibility to invoke reasons of national interest balanced provisions regarding *qualified majority voting* and safeguarded the intergovernmental orientation of CFSP.²⁸ The CFSP is a 'highly institutionalised and complex process of consultation and cooperation between Member State governments' not a policy which implementation depends on the transposition of laws into national legal instruments.²⁹ The responsibility to 'inform and consult' on matters of foreign and security policy is in itself a prescription regarding foreign policy behaviour of member states. If a member state fails to consult others, before a decision on foreign policy is taken, it is likely to suffer loss of credibility and trust from its counterparts, weakening its bargaining position within the second pillar.

A normative, rather than regulative, force binds compliance of member states with the EU orientations in foreign and security policy. Norms within CFSP are spontaneously adopted on a willing base, through which they acquire what Smith observes as a 'measure of legitimacy', resulting from a change from 'an instrumental regulatory conception of institutions to a more deontological view' by framing standards of 'behaviour in terms of duties, or moral purpose.'³⁰ The CFSP official record showed a total of 286 common positions and joint actions agreed between 1991 and 2001 with substantive guidance about 'behaviour obligations'.³¹ These common positions and joint actions were supported under comprehensive normative umbrellas such as: human rights, rule of law, right to self-determination, good governance, appropriateness (by binding member and non-member states to international codes of conduct) or by handling sensitive security issues (e.g. land mines, non-proliferation of nuclear weapons, chemical, biological and toxic weapons). The common positions agreed for this period comprised: broad restrictions on economic and financial relations with contending parties in regional conflicts, ban of arms export to these areas and security-related issues regarding production and stockpiling of bacteriological and toxin weapons, respect for human rights, democracy, rule of law and good governance.³² Likewise, the joint

28 *EU Treaty* Article 7.2, Article 7.3 and Article 7.4, respectively former former Article F.1.2, Article F.1.3 and Article F.1.4. The use of QMV occurs only after an initial decision for CFSP action has been taken unanimously.

29 Bretherton & Vogler 2000, 169.

30 See Smith 2004b, 118-119.

31 See Smith 2004b, 117-121.

32 Council of the European Union, *Common Positions* 94/779/CFSP of 28 November 1994, *OJ L* 313, 6 December 1994, p.1; 95/150/CFSP of 28 April 1995, *OJ L* 099, 29 April 1995, p.2; 96/184/CFSP of 26 February 1996, *OJ L* 058, 7 March 1996, p.1; 96/508/CFSP of 9 August 1996, *OJ L* 212, 21 August 1996,

actions agreed for the same period, although having a functional purpose, entailed a reasoning, which can be said to be conformant with a global normative agenda. Various actions directed to extra-European territories and broad security issues were addressed such as: humanitarian aid, ban on anti-personnel landmines, establishment of assistance programmes to counter terrorist activities and promotion of transparency on nuclear-related export controls.

2. Actorness through foreign and security policy

The period addressed in this study offers interesting evidence of European ability to integrate and to enhance the dimensions of foreign, security and defence policy, as well as to mobilise member states towards common views in those domains. The close proximity of foreign and security policy to traditional state's sovereign attributes makes the idea of a European Security and Defence Policy (ESDP) difficult to conceive. However, the development of a CFSP/ESDP based on willing compliance in foreign, security and defence domains generated a degree of consensus among member states that allowed moving from a foreign dimension to the implementation of a security and defence capacity, focused on non-military and military aspects.

Various arguments are commonly referred to in literature to sustain the weak impact of CFSP/ESDP on member states: its proximity to the national core elements of state sovereignty (external relations, territorial security and defence), the unbalance between its goal set, the resources made available and the presence of limited institutional means of coordination. In the primary sources analysed none of these reasons appeared to have weakened the impact of the EU in the domains considered. The history of CFSP until the entry into force of the EU Treaty in 1999 was not a fast track to full integration of European foreign and security policy. The period between 1991 and 1996 featured a preparatory path to attain commonality of views on foreign and security

p. 1 and 01/375/CFSP of 14 May 2001, OJ L 132, 15 May 2001, p.7 *European Foreign Policy Bulletin Online* <http://www.iue.it/EFPB/Welcme.html> (Acceded 14/05/2001). Council of the European Union *Joint Actions* 94/276/CFSP of 19 April 1994, OJ L 119, 7 May 1994, p.1; 96/588/CFSP of 1 October 1996, OJ L 260, 12 October 1996, p. 1; 97/288/CFSP of 29 April 1997, OJ L 120, 12 May 1997, p. 1; 98/623/CFSP of 3 November 1998, OJ L 297, 6 November 1998, p.1; 98/627/CFSP of 9 November 1999, OJ L 300, 11 November 1998, p. 1; 99/346/CFSP of 17 May 1999, OJ L 133, 28 May 1999, p.3; 00/297/CFSP of 13 April 2000, OJ L 097, 19 April 2000, p.4 and 01/748/CFSP of 29 October 2001, OJ L 286, 30 October 2001, p.2 *European Foreign Policy Bulletin Online*, <http://www.iue.it/EFPB/Welcme.html> (Acceded 14/05/2001).

policy issues, to reach broad agreements on aggregative principles and to outline the scope of policies to be addressed. However from the policy documents analysed two reasons can be inferred on why the EU's international role in foreign and security policy was limited. On the one hand, the CFSP went through a long process of institutional adaptation since the Maastricht Treaty characterised by various Treaty reforms. On the other, the EU/CFSP sought to export a liberal identity, with a global reach (good governance, rule of law, human rights, protection of minority rights, disarmament and arms control), while keeping its functional focus limited to regional non-military actions and to the use of economic instruments to coerce behaviour. CFSP evolved from a cooperative project, to a policy of cooperation with its own institutions, policy instruments and resources. Those countries with integrationist perspectives, favoured an overarching entity and decision-making procedures that would enable member states individual performances in the integrated context of policies for the second pillar. On the other hand, those member states that supported an intergovernmental view encouraged the adoption of a model based on co-decision.³³ This generated divergent perspectives among member states that hampered the CFSP international status, although discussions among member states reflected more their own apprehensions, than the real limits of CFSP.

The programme of the Commission in 1992, concerning the strengthening of the Community's international role, was clearly oriented towards a functional specification of instruments and structures that would enable a new international role for the Union.³⁴ The reasoning behind this proposal was based on normative beliefs and instrumental considerations about the polarising effect of the EU over neighbouring countries, leading to imitation of foreign policy behaviour based on prescriptions that emanated from the EU to member states. For the period considered in this study, the EU/CFSP international visibility relied on a combined use of valorative, economic and financial incentives in order to induce compliant behaviour (e.g. towards South Africa and the policy of apartheid).

During the Portuguese Presidency, in the second half of 1992, the approval by the Council of the Ministers of Foreign Affairs on the likely development of CFSP identified

33 From a procedural perspective, the integrationist and intergovernmental traditions display what Ginsberg distinguishes as reflecting traditions of foreign policy, based on the *acquis communautaire* where 'supranational law, common institutions and the use of qualified majority voting' prevail; and a tradition of foreign policy based on the *acquis politique* based on 'preservation of legitimacy rooted in the national interest, expertise drawn from member states's Foreign Ministries and decision making by consensus or unanimity', see Ginsberg 1997b, 15.

34 European Commission, *From the Single Act to Maastricht and Beyond: The Means to Match Our Ambitions, Part II Maastricht: New Ambitions*, Doc./92/2, 11th February 1992.

the policy areas open to joint action and defined the topical and regional scope of the orientations to be put forward.³⁵ This placed the CFSP at the level of an integrated policy, rather than of a policy project, setting the conditions to reach agreements on the horizontal domains of CFSP and the competences comprising joint actions to be taken by the Union. The joint actions were to have broad prescriptive focus comprehending: strengthening democratic principles and institutions; respect for human and minorities rights; creation of political and economic frameworks of regional cooperation; prevention and peaceful settlement of conflicts; humanitarian relief and cooperation on fight against arms proliferation and terrorism.³⁶ Common interests based on geographical proximity, political and economic stability, and existent threats to European security interests determined the policy agenda. The proposal also specified the issues which fell into the security dimension of CFSP that could be object of joint actions: disarmament and arms control, nuclear proliferation issues, control of transference of military technology and arms export. The nature of the issues addressed and the success of CFSP in aggregating common positions around some of these contending issues (e.g. nuclear proliferation) improved perceptions about the mobilising effect of the EU second pillar.³⁷ This proves the resonance of the dynamics of integration, but also the way the EU represented the valorative concerns of member states and the approach the EU Presidencies to particular security concerns of member states and those of applicant countries.

The EU intervention in the Balkans showed consistency between normative pledges and policy actions based on aid programmes, and recovery and rehabilitation of infrastructure, for which the EU is particularly well suited. The take over of post-conflict tasks such as: humanitarian assistance, recovery and reconstruction of political administrations, recuperation of legal frameworks and material infrastructures add

35 European Council, *Presidency Conclusions, II-External Relations, 3-Report to the European Council in Lisbon, on the Likely Development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) with a View to Identifying Areas Open to Joint Action vis-à-vis Particular Countries or Groups of Countries*, Doc./92/3, Lisbon 27th June 1992.

36 The first common position adopted by the EU dates from 22 November 1993 and regarded reduction of economic relations with Libya, see 93/614/CFSP. The first joint action was approved on 6 December 1993 concerning support to the transition towards a democratic and multi-racial South Africa, see 93/687/CFSP.

37 That was the case for the CFSP common positions and actions regarding the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the Stability Pact in Central and Eastern Europe and the contributions to democracy and economic development in South Africa, see Smith 2004b, 194-198. The CFSP also recorded cases of success with reference to the arms embargo against former Yugoslavia, participation in the electoral process in Bosnia Herzegovina and the administration of the city of Mostar in association with WEU.

significance to the international position of the CFSP.³⁸ The EU limitations regarding military engagement in former Yugoslavia resulted from lack of prior experience in real conflict resolution, from the characteristics of the conflict itself, from the limited immediate availability of European military resources and from the process of institutional adaptation of CFSP.³⁹ This generated misperceptions about the international performance of the EU in the Balkans. In 1996 the contribution of the *High Level Group of Experts for CFSP* to the Intergovernmental Conference sought to conciliate the specific nature of CFSP with the particularities of military response, signalling availability to contribute with military assets and capabilities and indicating political willingness to cooperate with NATO.⁴⁰ The necessity for a comprehensive concept of European security, the development of operational capabilities, the growth of European cooperation in the field of armaments and improved relations between the EU and the WEU were crucial developments to a stronger international role.⁴¹ Among the proposals conveyed by the Messina Group was the appointment by the European Council of a High Representative for the CFSP. The matter of external representation was an essential requisite to the international projection of Europe, adding coherence to the external political and economic dimensions, enhancing coordination and strengthening the EU external action.

The opening statements of the UE Treaty reaffirmed two important aims with direct implications on the international position of CFSP: 'to assert its identity on the international scene, in particular through the implementation of a common foreign and security policy including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence' and 'to maintain and develop the Union as an area of freedom, security and justice' bordering the provisions foreseen for the third pillar.⁴²

38 European Council, *Presidency Conclusions*, Edinburgh, 11-12 December 1992, Paragraphs 2, 3, 5 and 6. For a different interpretation see Dover 2005.

39 In the context of larger cooperation efforts undertaken by the international community, the EU allocated a total of ECU 80 million to finance the EU Administration task in 1995. For a more detailed account about the EU involvement in conflict prevention and conflict resolution see Rummel 1997, 105-119 and K. Smith 2003, 146-170. For a view that accounts for the limited intervention of the EU in the Balkans, see Kintis 1997, 166.

40 See Groupe d'experts à haut niveau sur la PESC, Premier rapport, *La politique de sécurité de l'Europe à l'horizon 2000: les voies et moyens d'une véritable crédibilité*, Bruxelles, 19 Décembre 1994.

41 See Intergovernmental Conference Reflection Group, Reflection Group's Report, *Part III - Giving the Union greater capacity for external action*, Messina, 2 June 1995 and WEU Council of Ministers, *Madrid Declaration, European Security: a Common concept of the 27 WEU countries*, WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference 1996, Madrid, 14 November 1995. During the WEU Portuguese Presidency it was agreed a preliminary study during the WEU Council of Ministers, *Lisbon Declaration, Common Reflection on the New European Security Conditions*, Lisbon, 15 May 1995.

The Treaty of Amsterdam came to solve problems of inter-pillar consistency, of external representation for CFSP and consolidation of permanent decision-making bodies. The foreign and security domains addressed by Article C gave the Council and the Commission specific responsibilities in order to ensure the consistency and the implementation of external relations and to develop policy guidelines, which would enable a better operationalisation of policy goals.⁴³ Similarly, Article 18 sought to solve the problems posed by the diversity of representational positions within the EU. The Treaty proposed a shared system of representation composed by the Presidency, entrusted with the representation of the EU 'in matters coming within the common foreign and security policy'; the High Representative for the CFSP, also the Secretary-General of the Council, responsible for the 'formulation, preparation and implementation of policy decisions' and the Commission fully associated to the tasks of representation and implementation.⁴⁴ By giving the Presidency representation powers, the Union Treaty gave to each member state chairing the Presidency a unique opportunity to influence the course of the CFSP agenda.⁴⁵ Various agents of decision-making were brought together in functions of representation and policy implementation combining the supranational tonus and the weight of the Commission's legal personality (e.g. through the Commissioner for External Relations), the national and intergovernmental preferences of the Presidency, the High Representative for the CFSP and the expertise of EU officials.⁴⁶ This had a negative impact on the visibility of the CFSP seen internally as a stage of clashes between decision-making bodies and experts, and externally as a

42 The Treaty of Amsterdam was agreed on 17 June 1997, signed on 2 October 1997 and entered into force on 1 May 1999.

43 *EU Treaty* Article 3, former Article C.

44 *EU Treaty* Article 18, former Article J.8. See also Allen 2001. On the complexities and lack of clarity in the use of troika model on what concerns representation, see Cameron 2001, 60-61.

45 However, the presence of the Presidency in the conclusion of international agreements had been little successful in those cases when representatives of the Commission were absent. These accounts for the external role recognised to the Commission the main voice in the EU external relations. The model of multi-representation that resulted from the Treaty of Amsterdam comprising national representatives, Commission officials, the EU Presidency and occasionally EU special representatives did not attain the goal of a single international voice for the EU. See Smith, 2004b, 216.

46 The tasks attributed to the High Representative for the CFSP and the Commissioner of External Relations also enclosed some potential for generating competing views. The CFSP troika encompassed a complex set of relations where the 'EU Presidency still represents member states (intergovernmentalism), the Commission speaks for the European institutions (supranationalism)' and the High Representative for CFSP and the External Relations Commissioner divide the political and economic dimensions of CFSP. See Smith 2004b, 230.

fragmented entity without a centralised decision-making core and a single external representative.

From the operational point of view various steps paved the way to a possible European defence policy: the Lisbon Declaration on a *Common Reflection on the New European Security Conditions*, the WEU contribution on *European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries*, the possibility to integrate WEU into the EU and a specific reference in Article J.7.1 of the EU Treaty regarding a 'progressive' rather 'eventual' common defence policy. These initiatives added visibility to the EU defence dimension which absence was perceived as hindering the CFSP international position.⁴⁷

The Joint Declaration issued at the St. Malo Summit weakened the divisive lines that separated European and transatlantic allies on the emergence of a European security and defence policy. The final declaration suggested the scope, the legal frame, the institutional setting and the military assets and capabilities required to build an autonomous capacity 'backed up by credible military forces' and a security and defence commitment that would preserve the obligations set out in the Article 5 of the Washington Treaty and Article V of the Brussels Treaty.⁴⁸ The decisions approved during the *Cologne European Council* in June 1999, the *Helsinki European Council* in December 1999, the *Lisbon Extraordinary European Council* in March 2000, the *Feira European Council* in June 2000 and the *Nice European Council* in December 2000, all converged in the same direction: providing Europe a military dimension. The Treaty of Nice specified the obligations inherent to CFSP/ESDP adding to the principle of flexibility, a set of rules concerning enhanced cooperation and reinforcement of the competences of the former Political and Security Committee, emphasising the security component of CFSP.⁴⁹ The decisions with implications for the development of a common European policy on security and defence

47 EU Treaty Article 17.1, former Article 7.1. See also WEU Council of Ministers, *Lisbon Declaration, Common Reflection on the New European Security Conditions* Lisbon, 15 May 1995; WEU Council of Ministers, *Madrid Declaration, European Security: a Common concept of the 27 WEU countries*, Madrid, 14 November 1995 and WEU Council of Ministers, *Declaration on Western European Union, A-WEU Relations with the European Union*, Maastricht, 9-10 December 1991. See also WEU Council of Ministers, *Petersberg Declaration*, Bonn, 19 June 1992, *Part II - On Strengthening WEU's Operational Role*, Paragraph 4. The Petersberg tasks included humanitarian and rescue tasks, combat forces in crisis management and peacekeeping.

48 Joint Declaration by the British and French Government, *British-French Summit*, Saint Malo, 3-4 December 1998. This initiative was preceded by a Franco-German Summit on 1 December 1998, which set bilateral arrangements regarding European cooperation; see *Final Declaration* by the French and German Government, Franco-German Summit, Potsdam, 1 December 1998.

49 The military dimension of WEU was integrated into the EU and it was conceded that cooperation in the domain of European armaments and defence industries was to be initiated. See Assembly of WEU, *Organising security in Europe-political aspects*, Doc.1509, 26 January 1996, at.10.

would be taken in the framework of CFSP giving to the future European Defence Security Policy (EDSP) an integrated dimension, rather than propitiating the edification of a separate pillar for defence issues.⁵⁰ In terms of political and strategic control, the member states agreed on the creation of specific CFSP bodies supported by the *EU Military Committee* (composed by national military representatives) and the *EU Military Staff* (Situation Centre) working in close collaboration with the experts the *Political and Security Committee* (composed by political and military experts) acting as a permanent body in Brussels. These institutional developments allowed creating an integrated community of experts that helped to inform the future defence dimension of ESDP.

The implementation phase of ESDP was mainly procedural from the point of view of military action. Any fundamental changes to be introduced to national defence policy were left to member states' willing coalescence.⁵¹ This voluntary dimension constituted a strong driving motive to member states, to comply with the EU guidelines. It facilitated responses from national administrations, without raising domestic opposition to integrated initiatives for security and defence and without introducing dramatic changes in countries' defence policies.

Another argument commonly used to hamper the CFSP/ESDP international visibility in the security and defence domains results from a misconception regarding Europe's ambition to replace NATO.⁵² The official documents analysed showed little evidence of such ambition. As defined in Nice, the EU was to generate military and civilian crisis response tools in a comprehensive manner comprising, promotion of political stability, build up of an early warning cell, conflict prevention, crisis management skills and post-conflict reconstruction tasks. None of these tasks collided with NATO's collective defence mission.⁵³ The proceedings from the Laeken European Council also disconfirm the idea that the EU aimed at a competing military role.⁵⁴ The military capabilities envisaged by the EU, namely those of force protection, intelligence, command

50 European Council, *Presidency Conclusions*, Cologne 3-4 June 1999, *Annex III-Presidency Report on Strengthening of the Common European Policy on Security and Defence*.

51 The CFPS solves through willing compliance the tensions between 'formal independence of states with their practical interdependence, which forces states to cooperate.' Ver Klabbers 2005, 279.

52 For a perspective that agrees with the view conveyed in the present study about misconceptions on the goals defined for CFSP/ESDP and the absence of a competing agenda see Howorth 2006, 83.

53 See European Council, *Presidency Conclusions*, Helsinki, 10-11 December 1999, *Annex IV-Presidency Report on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence and on Non-Military Crisis Management of the European Union*.

54 European Council, *Presidency Conclusions*, Laeken 14-15 December 2001, *Annex II-Declaration on the Operational Capability of the Common Foreign and Security Policy*. See also WEU Council of Ministers, *Audit of Assets and Capabilities for European Crisis Management Operations*, Luxembourg, 22-23 November 1999.

and control and strategic mobility were also essential to the fulfilment of civilian crisis management tasks. The EU did not seek to replace NATO. The national positions in favour of one or other organisation were largely drawn from the evaluation of which organisation was most efficient, in terms of best-fitted commitment of resources and which was most appropriate, in terms of suggesting the most convincing argument and presenting the best legitimate solution to address a specific security issue or problem.⁵⁵ Humanitarian relief, electoral and human rights monitoring, support to local administrations and legal rehabilitation, and post conflict reconstruction were likely to become the core of CFSP external tasks. This focus would shape the future dimension of ESDP.

An indication of change of perception regarding the international visibility of the EU second pillar was found in specific references in the EU Treaty regarding asserting the EU identity and creating a 'coherent force' that would allow the EU to actively participate in international security.⁵⁶ The conciliation of diverse foreign and defence policy preferences, traditions and national constraints (e.g. constitutional restrictions in the case of Germany, transatlantic defence traditions in the case of Portugal and the United Kingdom and preference for neutrality in the case of Nordic countries), kept the CFSP and ESDP based on the conciliation of policy preferences, rather than on formal and mandatory incorporation of policy provisions. Various elements point in this direction: maintenance of decision-making by consensus; voluntary adaptation of national defence policies to the developments resultant from the institutionalisation of a ESDP; location of political choice at the national level with regard to attribution of military forces to EU-led operations and observation of the priorities and commitments assumed by member states, in the context of other organisations. In this case, voluntary adherence is the most evident feature of positive perception about CFSP/ESDP among member states. The fact EU member states with atypical positions (i.e. Germany, Portugal and Finland) towards ESDP, initiated some of the most important contributions to this dimension, proves the growing support given by member states to the EU second pillar.

De Schoutheete de Tervant featured the process of European integration as evolving from a community of information, to a community of views and finally to a community of action.⁵⁷ The CFSP followed this path from an initiative that gave way to information exchange and consultation, to a forum of policy implementation. Both CFSP and ESDP

⁵⁵ See Sjursen 2004, 16-18 and Sjursen 2003.

⁵⁶ Ver Howorth 2006.

⁵⁷ See Tervarent 1986.

evolved on the basis of gradual institutionalisation, accumulation of expertise, internalisation of behaviour and development of mechanisms of common response to external challenges. It was outside the limited realms of national deliberation and inter-party bargaining, about integrated security and defence, that the legitimisation of CFSP/ESDP decisions and actions has been taking place. The creation of CFSP permanent decision-making bodies enabled the formation of a base of expertise, which facilitated further European socialisation, internalisation and compliance with policy guidelines.

In sum, a positive view on the EU/CFSP international visibility can be drawn from its ability to mobilise member states support, not on the basis of regulative policy orientations, but on the basis of willing and informal compliance. The institutionalisation of a single CFSP representative and of institutional mechanisms to formulate policy positions and operationalise policy actions constituted an essential condition of international projection. In the case of the CFSP/ESDP, appropriate problem addressing was supported by forms of problem-solving compatible with the Union's political and valorative core in the second pillar. The focus of policy documents on preventive diplomacy and civilian tasks in the post-conflict period is consonant with the mobilising effect of EU in problem-addressing, both for small and major member states. An indication of strengthening of international status was found in specific references in the Treaty of the European Union to assert an international identity and create a 'coherent force' that would allow the EU, not only to voice, but also to actively participate in international affairs to address and to solve common problems.

3. An agenda focused on ways to address problems

The early stages of CFSP evolved to a normative focus on the policy issues open to joint actions intended to generate policy precedence and to disseminate appropriate behaviour among member states.⁵⁸ The EU conveyed to applicant countries values and norms in the field of foreign and security policy, which member states could not reject without hindering the normative foundations of the Union itself. As Payne

⁵⁸ This can be also observe in the provisions adopted regarding the enlargement process and the Euro-Mediterranean Partnership. Both involved a functional conditionality based on broad normative frames, which worked as conditional backgrounds for appropriate policy action. The specification of criteria of accession to applicant countries underlined both a functional and a normative reasoning. The modernisation

suggests, norm entrepreneurs commonly use material levers and act strategically to achieve desired ends that is, by using a normatively driven language they seek to disseminate 'shared ethical traditions', which bind both member states and the applicant countries to the same political purposes.⁵⁹

The EU involvement in former Yugoslavia is a good illustration of this particular concern with how to address on the base of appropriateness. The EU made use of its political strength, diplomatic profile and economic weight to help ending hostilities and to support negotiations for a peaceful settlement in the region. The focus on the civilian and humanitarian aspects of conflict resolution and peace settlement constitutes evidence of consistency between normative goals (support for conflict resolution by non-military means) and non-coercive material means (e.g. diplomatic *démarches*, financial aid and humanitarian relief). The documents issued in the context of the European Council and EU Presidencies reflect such focus. The concerns voiced through the European Council reiterated the normative agenda of the EU towards the conflict: end of hostilities through negotiated peace; refusal to accept territorial claims from the parts involved in the conflict; support to a constitutional settlement based on 'mutual recognition of the multi-ethnic character of Bosnia-Herzegovina'.⁶⁰

The fact that the EU second pillar was able to generate commonality of positions among member states and applicant members regarding contending issues, like nuclear proliferation, also illustrates its high normative profile. The Corfu European Council set the guidelines for the adoption of a joint action concerning the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) in preparation for the NPT conference, which took place in 1995. The EU successfully produced common positions by presenting a procedural framework strongly embedded in universal principles which enabled the acceptance and compliance by the parties to the NPT.⁶¹ In the specific domain of CFSP, the full commitment of associated countries to the EU's decisions

of national economies, transition to a market economy and compliance with the political, economic and monetary aims of the Union were considered side by side with the criteria of stability of institutions, respect for democracy, rule of law and human rights, protection of minorities and democratic control of the armed forces. See European Council, *Presidency Conclusions*, Copenhagen, 21-22 June 1993, *Annex II-Cooperation with the Associated Countries Geared to the Objective of Membership*.

59 Payne 2001, 54 and 38.

60 European Council, *Presidency Conclusions*, Edinburgh, 11-12 December 1992, *Annex D-Declaration on the Former Yugoslavia*, Paragraph 2 and 3.

61 See European Council, *Presidency Conclusions*, Corfu, 24-25 June 1994, *Part II Common and Foreign Security Policy, L. Guidelines For a Joint Action on the Preparation of the 1995 Conference of The Parties to The Treaty on The Non-proliferation of Nuclear Weapons*.

(related with unconditional and unlimited application of the Nuclear Non-Proliferation Treaty and support for joint actions on anti-personnel mines) constitutes strong evidence of the high normative profile of the provisions endorsed by the EU as international political actor. The EU was not only able to persuade new members to adopt core community values regarding sensitive security issues like arms control, but it also endorsed a way to agree on foreign policy behaviour, by convincing members and applicant states on the unconditional validity of the Non-Proliferation Treaty.⁶² The agreement was even supported by the United Kingdom and France, the only EU member states that could have opposed to the initiative, in order to protect their position as nuclear powers.

In the primary sources it is possible to observe positive and negative conditionalities. The positive conditionalities indicate a specific concern with appropriate ways to address foreign policy issues from a normative point of view, which do not rule out the possibility to make use of consequential behaviour, based on economic power and political status (e.g. by denying or delaying access to the EU membership). The material incentives provided by the EU, in return for compliance with its *acquis politique* did not have the same consequential impact on the compliant behaviour of all applicant countries. The behaviour of applicant countries reflects important signs of external impact. Their record of normative compliance improved substantially in the face of financial and aid development incentives as part of the EU pre-accession strategy. This was the case of Hungary, Poland and former Czechoslovakia, which faced situations of strategic void and weak participation in international organisations. Membership to the EU was an occasion to signal their own political maturity towards a new set of international opportunities. In these cases, compliance with the EU guidelines functioned as an incentive to further integration in an inclusive framework of mutual rights and responsibilities.

The negative conditionalities in the second pillar result from the focus of European-NATO members on transatlantic relations and from the American resistance to cooperate with Europe in the field of armaments and defence industries. This limited the possibility of a ESDP supported by military might and favoured those arguments that stressed the existence of a goals-capabilities gap.⁶³ However, as from mid 1990s, the EU achieved

62 Conclusions of the ECOFIN Council, Part B, 19 June 1995, *Implementation of The Strategy in the First Half of 1995, VIII.CFSP*. Appended to the *Cannes European Council*, 26-27 June 1995.

63 See Camps 1972, 559-578, Holland 1995, 555-572 and Hill 2001, 18-38.

a high level of agreement on the imposition of various sanctions (ban to Former Republic of Yugoslavia (FRY) carriers over EU territory, freezing of funds and assets of FRY and Serbian government and end of flow of funds and weapons), which allowed to perceive its consequential capacity being exercised by other means than strict military power.⁶⁴

The observation of dissemination of frames of appropriate behaviour in policy documents offers findings consistent with the notion of a European 'ethical community' associated with CFSP. This community is characterised by a low confrontational posture, strongly embedded in the norms of international law, combining best practices and adequate means to solve security problems at a level beyond the strict technical one. The civilian focus of CFSP in crisis management also underlines this base of appropriateness through the institutionalisation of organs such as the Committee for Civilian Aspects for Crisis Management and programmes like the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts. This reinforced the EU/CFSP agenda on human rights, strengthened by the decision to draw a Charter of Fundamental Rights of the European Union with the goal to identify basic procedural rights, guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.⁶⁵ The European Council was particularly active in conveying a discourse underlining the normative role of the EU by stating the 'European Community's moral obligation' to avoid the perpetration of crimes against humanity and to safeguard 'fundamental European values'.⁶⁶ This not only stressed the normative focus of the Union, but also called the attention to the inclusion of procedural rights in the Treaty's text, giving it a mandatory character. The EU by defining itself as an 'ethical community' strengthened its normative agenda beyond a strict technical dimension of common problem-solving, giving it a specific dimension on how to address security and defence issues.⁶⁷ The edification of ESDP itself was conformant with the EU's low confrontational posture drew from the use of diplomatic resources in conflict mediation, employment of financial resources in the recovery of local administrations and infrastructures, and police activities defined as core functions of the EU security and defence dimension.

64 See Common Position 98/240/CFSP of 19 March 1998 and Common Position 98/326/CFSP of 7 May 1998.

65 European Council, *Presidency Conclusions*, Santa Maria da Feira 19-20 June 2000, *Annex I-Presidency Report on Strengthening the Common European Security and Defence Policy, III-Civilian Aspects of Crisis Management*.

66 European Council, *Presidency Conclusions*, Berlin 24-25 March 1999, *Part III - Statements on Kosovo, Statement by the European Council Concerning Kosovo*.

67 Neyer 2003, 692.

The operationalisation of the ESDP through the Headline Goal, agreed in 1999, was also preceded by convincing argumentation supported by a 'language of values', which reaffirmed the EU commitment in 'building a Common European Security and Defence Policy capable of reinforcing the Union's external action through the development of a military crisis management capability, as well as a civilian one, in full respect of the principles of the United Nations Charter'.⁶⁸ The functions inherent to the civilian aspects of crisis management fit well into the less contending profile of European security. Among those one may refer to the re-establishment of disrupted administrative systems, recovery of infrastructures, provision of training in penal expertise in cooperation with the UN and OSCE, training of local administration officials in periods of political transition and missions of search and rescue in disaster relief operations. The civilian component of ESDP was reinforced by aspects suggested in the context of rule of law, where the EU was recognised to have a unique prescriptive approach in post-conflict situation (e.g. in contributing to the creation of provisional legal frameworks in situations of institutional and normative void). The long tested European tradition in law drafting and regulations issuing, combined with a specific concern in conciliating the various constitutional provisions of member states placed it in the forefront of foreign and security tasks that could hardly be overtaken by other international organisations.

In sum, the uniqueness of the external roles that emanated from the EU's second pillar derived more from their appropriateness than from their consequential nature. The use of normative frames and the focus on non-military security tasks had a double mobilising effect, improving participation. To smaller member states it enhanced the conditions of regional and international cooperation. To major ones enable pursuing international initiatives under an integrated European label. The primary sources show that the consequential effects, both positive (economic incentives in the pre-accession period among other material rewards) and negative (in delaying or denying membership or by suppressing material rewards), did not impact evenly among member states and applicant members. Recognition of appropriateness seemed to result more from domestic resonance of the European values disseminated, than from the consequential reaction of CFSP decision-making organs towards non-compliant behaviour. The long tradition of European law drafting and diplomatic cooperation and coordination gave

⁶⁸ Tonra 2003, 750. See also European Council, *Presidency Conclusions*, Santa Maria da Feira, 19-20 June 2000, I-Preparing the Future, C. Common European Security and Defence Policy.

the CFSP a unique place in the way foreign, security and defence problems are addressed and framed within the EU second pillar.

4. Institutionalisation as a process in the making

The gradual institutionalisation of CFSP instruments opened the possibility to consolidate policy practices leading to common positions and joint actions. The necessity of a common view on policy issues claimed for the setting of institutional conditions of routinisation of policy procedures. The implementation of CFSP instruments improved considerably the routinisation and internalisation of new foreign policy preferences and strengthened the reproduction of 'behavioural obligations' among member states.⁶⁹ The dynamics of European integration called for routinisation of consultation procedures for CFSP involving the Commission, the European Council and the Presidency and for congruity of decisions taken across pillars. Habitual consultation became a practice, as the scope of common positions and joint actions adopted expanded.

The development of a more autonomous military capability within WEU and the announcement by NATO that its forces could be made available to EU-led operations provided the material support for a stronger European coordination in security and defence matters. Consequently the routinisation of policies and procedures is an essential condition of efficiency for the second pillar, as imitation of behaviour is a guarantee of what to expect in terms of foreign policy.

The UE Treaty (version ratified in 1991) conveyed a strong conceptual and normative focus regarding European foreign and security policy, as compared to its modest attempts to set procedural routinisation. The UE Treaty (version ratified in 1999) improved the conceptual boundaries of the CFSP instruments (common positions), with the aim to 'define the approach of the Union to a particular matter of geographical or thematic nature' and the obligations inherent to their adoption, for which member state were to ensure that 'their national policies conform to the common positions'.⁷⁰ This introduced a habitual practice of policy consultation regarding joint actions, which addressed 'specific situations where operational action by the Union was deemed to be required' and joint actions which committed member states in the positions they adopt and in

⁶⁹ See Smith 2004b, 117-121.

⁷⁰ *EU Treaty* Article 15, former Article J.5. Emphasis added.

the 'conduct of their activity'.⁷¹ Member states were to 'inform' and 'consult' one another within the Council on matters of foreign and security policy, ensuring the 'concertation' and 'convergence' of actions. The improvement of procedural guidance defined which actors were involved in decision-making in the context of CFSP and outlined the contours of future political consultations. The Council defined principles and general guidelines for CFSP and the Presidency was tasked with representing the Union, implementing the decisions taken and expressing the position of the Union in international organisations and international conferences.⁷² External representation and policy implementation gave member states chairing the Presidency not only considerable external visibility, but also broader responsibilities in voicing member states common positions in international affairs that is, in representing a European collective position and aggregating dispersed preferences. This reflects more than a simple expression of national preferences.

It is not entirely accurate to hold the Maastricht initiatives responsible for short-sighted goals and weak enforcing mechanisms, which are said to have affected the impact of the EU on member states' foreign and security policies. The literature that refers to the inability of the EU to solve substantive problems, given its recurrent focus on procedures forgets that, the Treaty provisions that define the scope of policies and the mechanisms to implement and to enforce compliance were preceded by the identification of aggregative principles leading to a broader external agenda and to an improved institutional structure.

Further institutionalisation of CFSP was also affected by inter-pillar competition, as already referred to, partly due to a situation of shared political representation among the Council, the Commission and the Presidency. This hampered for some time the development of a proper routinisation of procedures since, for the instance external representation varied on a case by case basis, dependent on the Presidency in office and the policy issue to be addressed.⁷³ This shared representation, although beneficial to the internal consistency of aims, hindered the external perception about who represented Europe's voice in foreign and security policy.

The EU Treaty as approved in Amsterdam institutionalised various initiatives, which contributed to enhance the institutionalisation of various external roles. The creation

71 *EU Treaty* Article 14.1 and 14.3, respectively former Articles J.4.1 and J.4.3. Emphasis added.

72 *EU Treaty* Article 18.1 and 18.2, former Articles J.8.1. and J.8.2.

73 Allen 2001, 45-48 and Cameron 2001, 60-61.

of permanent CFSP organs (policy planning and early warning units) tasked with advisory and evaluation functions, the harmonisation of views and policies and the synchronisation of EU/WEU meetings, improved routinisation of common procedures and policy practices, without affecting the specificity of foreign policy preferences of member states.

The new treaty created also the possibility to circumvent decisions (*constructive abstention* and invocation of *reasons of national interest*) without blocking implementation or impairing its adoption by the Union as a whole. As foreseen in Article J.13.1, member states 'shall not be obliged to apply the decisions, but shall accept that the decision commits the Union'.⁷⁴ The EU prescriptive function was preserved by the provision that set the integrity of the commitments of the Union *as a whole*. The EU role prescriptions were also reinforced by the dispositions of Article J.1.2. concerning refraining to act in a way contrary to the interests of the Union.⁷⁵

From the conceptual point of view, the EU Treaty agreed in Amsterdam did not generate a more objective conceptualisation of CFSP instruments, notably of common positions and joint actions nor did it define the 'areas where the Member States had important interests in common', as suggested in Article J.3.2, limiting itself to agree on procedural related aspects about objectives, duration and the means to be made available for their implementation.⁷⁶ The Council and the Commission were entrusted with ensuring consistency of external policy and the position of the Council was reinforced in terms of recommending and adopting common strategies and common positions. These procedural developments were essential to the consolidation of processes of intra-pillar routinisation of policy practices and fundamental to the maturation of 'automatic reflexes of consultation', which were at the origin of routinisation of procedures and imitation of behaviour.⁷⁷

The decision to improve cooperation between the Council and Secretariat-General of WEU and the Council and General Secretariat of the Council of the European Union was a crucial step to the harmonisation of views and policies. This aspect of synchronisation of dates and venues of meetings, harmonisation of working methods and Presidencies and closer cooperation between WEU's and EU's decision-making bodies had a far more important role than has been recognised. It facilitated inter-

74 EU Treaty Article 23.1, former Article 13.1.

75 EU Treaty Article 11.2, former Article J.1.2.

76 EU Treaty Article 13.3, former Article J.3.2.

77 Nuttall 1992.

-organisational routinisation and improved contacts among representatives of the capitals and national permanent representatives in Brussels, as well as between EU and WEU officials. The decision to harmonise the WEU and EU Presidencies allowed countries chairing the respective Presidency, to combine efforts of coordination and consultation. This had considerable advantages regarding the consistency in the agenda setting and a more efficient allocation of scarce expertise. This enhanced the institutionalisation of patterns of consultation, information exchange and interface of policy practices.⁷⁸

As the CFSP permanent bodies developed it was observed an intensification of international contacts between officials, a higher degree of routinisation of policy practices (e.g. representation role of the Presidency) and a more extensive consultation among member states. The Treaty, under Article 25, extended to the Political Committee a security dimension by transforming it into a Political and Security Committee (PSC) composed of national representatives at ambassadorial level, with the aim to 'monitor the international situation' in the areas of interest to CFSP and to 'contribute to the definition of policies by delivering opinions to the Council' at its request. The PSC was also entrusted with pursuing, under authorisation of the Council, 'the political control and strategic direction' of operations in situations of crisis management, which provided better conditions for policy coordination.

The changes introduced at the level of ESDP, with the agreement on the Headline Goal, made available a military capacity for crisis response which pressed for a better routinisation of policy guidelines and military procedures from which its operationalisation was dependent.⁷⁹ Similarly, the agreement between the EU and WEU, on the synchronisation of meetings and harmonisation of working methods, contributed to a better coordination of policy decisions and military activities, with implications to the external visibility of CFSP/ESDP.

During early 2000 one can detect improvements concerning routinisation of procedures and practices, in particular on what concerns initiatives that could be taken forward by a limited number of states, namely regarding enhanced cooperation. Enhanced cooperation, without having direct impact on decisions with military or

78 As from 1999 the Council of the European Union informally started gathering Ministers of Defence and Foreign Affairs Ministers, which was not only an unprecedented occasion, but also significant from the perspective of a more coherent and better-articulated European security and defence, see Wessel 2003, 273.

79 The goal of a EU military force followed a meticulous inventory of forces (Force Catalogue) based on attribution of national contributions to the EU.

defence implications, improved the operationalisation of CFSP by creating alternative procedures to decision taking by a specific group of states.⁸⁰ The definition of procedures, guiding the initiation of enhanced cooperation answerable to the Council and scrutinised by the Commission and the European Parliament, made this mechanism of policy implementation accountable to the EU decision-making organs and member states, improving routinisation on this aspect.⁸¹ The possibility to veto decisions to establish enhanced cooperation was ruled out by the Treaty, which together with the reiteration that abstention by member states would not prevent the adoption of decisions, facilitated reaching limited agreements implemented by a smaller group of member states.

In sum, the institutionalisation of policy practices followed the various phases between the entry into force of the EU Treaty as agreed in Maastricht and the EU Treaty as agreed in Nice. Routinised practices evolved from the simple duty of member states to inform on decisions regarding foreign policy, to the concertation of views on common positions and joint actions, to the development of common strategies and enhanced cooperation. If the first (inform and concert) sought to generate 'behavioural obligations' based on routinisation of policy practices, the latter attempted to create conditional routines that allowed CFSP to move forward. This was possible without the need of unanimous agreement (although accountable to the Council and to the Commission) and without falling outside the integrated supervision of EU decision making bodies. The study shows that within CFSP/ESDP imitation of policy behaviour is strengthened on the basis of policy precedence and mandatory and circumvention mechanisms, which allow member states to comply with guidelines and to accommodate them into their policy preferences. Instead of weakening the institutionalisation of policy practices in the second pillar, this combination made it rather compatible with member states' own security identities about foreign and security policy, as well as with their commitments with other international organisations.

80 This situation changed with the EU Constitutional Treaty where Common Security and Defence Policy is not excluded from the areas in which enhanced cooperation is possible although it requires decision-making by unanimity. See Naert 2005, 205.

81 Initiatives on enhanced cooperation are accountable to the Council therefore they are under direct surveillance of ministers representing member states. Requests regarding enhanced cooperation are to be forward to the Council by those countries which intend to establish forms of enhanced cooperation among them. This request is forward to the Commission (who gives its opinion and ensure consistency with the Union's policies) and to the European Parliament. The High Representative for CFSP is tasked with guaranteeing that the Council and the European Parliament are properly informed about the implementation process of enhanced cooperation. The Council gives the final authorisation.

5. Incidence of europeanisation on foreign and security policy

The moments that lay between the agreement of member states on the Treaty texts and their ratification are periods of adaptation to the normative and functional conditionalities set forward within CFSP. It was expected that enhanced institutionalisation resultant from the ratification of the EU Treaty would be followed by significant concordance of national policies with the tasks prescribed by the EU. However, the fact that the CFSP is a process in the making, places the observation of formal concordance with its guidelines in a different dimension. The CFSP produced 'soft laws' with binding nature.⁸² Compliant behaviour does not result from implementation of directives or regulations, but rather occurs within the ample space left to member states to decide on what to incorporate and what to exclude. Evidence of formal concordance can be traced back to the period immediate to the entry into force of the EU Treaty in 1993, with the approval by member states of common positions and joint actions comprising a wide range of policy issues and regional problems, as described earlier. The mandatory nature of common positions and joint actions does not result from regulative mechanisms to which sanctions are commonly associated, but from a pro-norm approach in which member states are embedded through membership. The proposal for the creation of permanent decision-making bodies for ESDP was followed by the Council's Legal Service assessment on which decisions regarding European security and defence policy could be implemented, without further amendments to the Treaty on European Union.⁸³ This meant that the ratification by national parliaments was not necessary and that the political and operational process inherent to ESDP could be initiated.⁸⁴ In the later period considered in the article, formal compliance revealed a discreet occurrence in the policy documents analysed. This is consistent with the low regulative orientation of CFSP/ ESDP. The EU self-enforcing mechanism of concordant behaviour, based on willing compliance, generated a degree of concordant behaviour among member states that allowed moving to the implementation of security and defence capacities, without strict regulatory guidelines.⁸⁵ Two reasons contributed to

82 Wessels 1996, 33.

83 For a detailed account on aspects of ESDP accountability, see Wagner 2005.

84 On the intervention of European parliaments in the decision making process regarding the EU external military operations see Bono 2005.

85 European Council, *Presidency Conclusions*, Cologne 3-4 June 1999, *Annex III-European Council Declaration on Strengthening of the Common European Policy on Security and Defence*, Paragraph 3 and 4 and *Presidency Report on Strengthening of the Common European Policy on Security and Defence*, Part 3. Decision Making and Modalities of participation and cooperation.

improve concordant behaviour, one internal and another external. The internal reason concerns member states willing commitment to European security and defence in the absence of major external threats, with the entry into force of the UE Treaty (as agreed in Amsterdam) and the nomination of the High Representative for CFSP, which added consistency to the EU foreign, security and defence dimensions. The external reason pertains to the war in the Balkans and to the strengthening of a defence dimension that involved definition of broader rules of engagement to European forces and strict observation of international law. The crisis caused by the surprising escalation of war in the Balkans, led to the development of 'efforts to deepen and further institutionalise the internalisation of role expectations' about which common behaviour member states should adopt.⁸⁶ Further evidence of formal impact was traced in policy documents that depict initiatives of the EU Presidencies, whose countries had "atypical" positions regarding the second pillar, as already mentioned. Compliance and political support was observed in the case of member states with a more recent democratic practice and with less contact with integrated forms of policy making. The Portuguese Presidency (Lisbon European Council 1992) and the Greek Presidency (Corfu European Council 1994) substantiated considerably the EU's prescriptive role on matters of foreign and security policy. Their historical past (both former dictatorships), and in the case of Portugal its traditional proximity to NATO and the United States, made them less likely to concord with roles prescribed for foreign, security and defence policy in the European context.⁸⁷ The measures approved by the EU Treaty are the result of the implementation of decisions with operational and military implications adopted during the course of the German, Finnish and the Portuguese presidencies. Formal compliance among those considered to be less pro-European member states was encouraged, as from the moment when these countries chaired the EU Presidency, with growing responsibilities in the domain of the Union's external relations. The same can be said about EU member states with security identities reliant on long established traditions of neutrality (Scandinavian countries) or those like Germany which had, until 1997, constitutional impediments to military involvement in international missions. Under these Presidencies (Cologne European Council in 1999, Helsinki European Council and Feira European Council in 2000) the institutionalisation of various EU and WEU initiatives led to improvements in the security and defence dimensions, which accounts for compliance with EU/CFSP

⁸⁶ See Tonra 2003, 741.

⁸⁷ Cf. Tonra 2003, 745.

guidelines. The German Presidency, initiated in March 1999, marked a turning point in European security and defence and underlined a particular concern with civilian, rather than military focus of European crisis management and conflict resolution. The specific nature of CFSP permitted Germany to combine the limitations of its past history, with its new commitments towards integrated security and defence policy.⁸⁸ Finland, traditionally neutral, held its first European Union Presidency in 1999 for which it was in a sensitive position to question the dynamics of progressive integration of European security and defence. As a newcomer it had a greater responsibility in showing concordant behaviour with new commitments and in moving forward the European project. Portugal chaired its second EU Presidency in the first half of 2000, in a European climate of strengthened trust in European security and defence and supported by its closest European ally, the United Kingdom. A change in the Portuguese position found its origins in a denser socialisation within the Union, which increased internal support by national political and military elite towards European security and defence. As Tonra suggests, the CFSP is seen by countries with a colonial history as having a 'positive impact in reshaping their identity' by perceiving themselves as part of an integrated policy that facilitated their own regional and international visibility.⁸⁹ Concordant behaviour with new international responsibilities meant undertaking opportunities of international participation, which individually those member states could not assume.

The development of a European military capability underlined new concordant positions of member states concerning the Headline Goal, 'reflecting member States' political will and commitment towards these goals' based on 'equal footing in all decisions' and commitment of national assets based on member states 'sovereign decisions'.⁹⁰ The Nice European Council drew important conclusions on the need to establish permanent political and operational organs that could lead to the constitution of a toolbox of military capabilities.⁹¹ The Nice European Council succeeded

88 Germany shared a political culture developed along 'civic lines', defined as 'anti-militaristic' and maintains a far-reaching 'scepticism about any form of military grandeur or nationalism', see Seidelmann, 1998, 114.

89 Tonra 2003, 745.

90 European Council, *Presidency Conclusions*, Helsinki, 10-11 December 1999, *Annex I – Presidency Progress Report to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence – Military capabilities for Petersberg tasks and Decision-making*. See also WEU Council of Ministers, *Audit of Assets and Capabilities for European Crisis Management Operations – Recommendations for strengthening European capabilities for crisis management operations*, Luxembourg, 22-23 November 1999.

91 European Council, *Presidency Conclusions*, Nice 7, 8 and 9 December 2000, *Annex VI – Military Capabilities Commitment Declaration*, Paragraph 4 and Howorth 2000.

in establishing a ESDP, that from the prescriptive point of view, observed various conditions favourable to compliant behaviour from member states. Among these one may refer: observation of the limitations emanating from national law; respect for the commitments and obligations of member states in the framework of other organisations, namely those assumed within NATO; integrity of the opting out clause, enabling member states not to participate without blocking decisions taken in the framework of CFSP/ESDP and the possibility to invoke reasons of national interest in issues with implications on national foreign policy. Wessel points to the oddity of the Treaty in referring to the 'progressive framing of a common defence' based on Article I-16 after the same policy entered into force.⁹² The arrangements conducive to the ESDP, like CFSP itself, are policy processes that have not achieved a stage of maturity that may lead to strictly formal and mandatory provisions to be incorporated by member states. The policy behaviour observed within CFSP/ESDP reflected flexible modes of agreement and participation in specific functional domains, where the norms conveyed functioned as a 'template for coordinating joint action'.⁹³ By adding to the instruments of common positions, joint actions, and common strategies, the mechanism of enhanced cooperation in the second pillar, the EU enabled member states to choose the circumstances in which they wish to engage in new integrated functions.

In sum, the early normative guidelines of the UE Treaty, as instantiated in Maastricht and Amsterdam, based on 'unreserved support', 'spirit of solidarity' and abstention from impairing actions that could obstruct a cohesive CFSP, are considered as given facts, enabling flexible compliant behaviour and coalescent action. Decisions in the domain of CFSP/ESDP resulted from concordant behaviour in agreement with member states' respective constitutional arrangements, political cultures and policy traditions. Each treaty revision sought to improve concordance of member states' views, behaviour and policies with the guidelines commonly prescribed. The various revisions reflect an effort to conciliate internal diversity into a single frame of agreement, with binding consequences in the field of foreign and security policy. This helped to preserve a non-regulative base of concordant behaviour and to accommodate the various concepts of security identity of member states. By safeguarding diversity of national positions, the EU second pillar preserved its prescriptive impact through a distinct concordant

92 Wessel 2003, 274. EU Treaty Article I-16, former Article 17.

93 Kratochwill 1984, 707.

behaviour from the one that emanates from specific regulations, as it can be observed for the first and third pillar.

Conclusions

The initial strains generated among the various CFSP agents created problems of intra-institutional competition and representation which affected the EU's second pillar effectiveness and international reputation, within and outside the borders of the EU. Limited coordination, problems of policy consistency and of visibility of the EU as an international actor are consequences of a complex and pillarised decision-making structure, not a problem of lack of substantive focus of the CFSP/ESDP. The clearer definition of CFSP goals and the growing availability of institutional and material assets to the second pillar, through the various revisions of the text treaties, enabled CFSP a better international position. The CFSP is both an institution-building process and a process aimed at framing policy behaviour. Its prescriptive action being less evident in regulative terms, than what can be found for the first pillar, relies strongly on the ability of the CFSP agenda to represent a broad scope of external policy concerns, generate common meanings and supply behavioural standards about what is being valued. The CFSP draws its power from a normative and valorative core and consequent identification of member states with this comprehensive set of values. The strength of the CFSP rests on the sustainability of a diverse scope of common positions and national preferences, and from a normative structure in which policy guidelines were publicly embedded.

The goal-set for CFSP is conformant with the actions taken in the context of european foreign and security policy. The CFSP task dependency (e.g. successful regarding the democratisation and social and economic development of South Africa, less successful in mobilising support and coordinating positions regarding the Balkans) generated misperceptions about the external visibility of CFSP/ESDP. The security dimension of CFSP aimed at the civil aspects of crisis management and conflict resolution. It did not involve responsibilities of collective defence nor did it embody a dimension based on a confrontational military purpose. Compliance resulted from persuasive action and reputation of the negotiators involved, not a consequence of regulative enforcement. Affinity and resonance are generated by consensual policy positions, willing compliance with policy guidelines and observation of compliant behaviour about the common

positions and joint actions to be adopted.⁹⁴ This accounts for the successful record of adherence, in particular regarding those policy issues that could be brought under broad normative umbrellas, comprising good governance, human rights, arms control and rule of law. Mutual solidarity and common understandings framed national preferences in a mobilising mode of appropriate behaviour.

Likewise, the persistency of the external roles conveyed benefited from progressive routinisation and internalisation facilitated by consensual decision-making, by the presence of circumvention mechanisms safeguarding national preferences on sensitive matters and by the normative substance of common and joint positions. A gradual clarification of competencies and the definition of the actors involved in the process balanced the hindering effects of previous inter-pillar competition and unclear division of work.

The CFSP instruments functioned as 'legal' texts in the sense that they generated policy precedence in foreign policy behaviour. This quality of precedence was reinforced by the obligation of member states to inform and consult before acting, ensuring concordance with a general orientation, in the absence of regulated obligations. The foreign and security policy dimensions of CFSP relied strongly on persuasive rather than coercive mechanisms, and normative rather than instrumental substance of the CFSP agenda. The cases of successful impact in members foreign policy are observed, when common positions are perceived by member states as reflecting understandings about Europe as an ethical community of values. Similarly, its security and defence dimension mobilises greater support in those cases when the roles conveyed are predominantly oriented to civilian tasks, enabling the use of political, diplomatic and economic instruments. The existence of policy precedence across time, binding obligations and duties conformant with the value set conveyed and their internalisation through denser socialisation created good conditions that enabled compliance. Between late 1990s and early 2001 the CFSP initiatives featured in primary sources lead to conclude on significant developments partially due to the process of institutionalisation of CFSP and ESDP.

The EU, by making use of a broad normative framework in its second pillar, captured the policy affinities of member states. The intergovernmental decision-making structure for the second pillar, associated with the non-regulative characteristics of its policy guidelines, ensured the compliant behaviour of member states. Its ethical orientation

⁹⁴ *EU Treaty* Article 11.2, Article 23.1 and Article 23.2, respectively former Articles J.1.2 and J.13.1 and J.13.2.

made it particularly attractive to member states in the period immediate to the end of Cold War, at a time when contending military agendas were less mobilising.

Similarly, the gradual process of institutionalisation of CFSP, with the establishment of specific policy instruments, the creation of autonomous decision-making bodies and entities representing the foreign and security dimension of EU helped operationalising it. The CFSP evolved in a consistent and coherent manner by developing core principles that bonded behaviour and helped implementing policy actions sustained by more permanent decision-making bodies. The creation of permanent bodies had a considerable impact on the guidelines that emanated from the second pillar by improving and enabling European coordination on foreign, security and defence matters.

The CFSP, as a process in the making, evolved at a pace compatible with the commitments and responsibilities assumed by member states in other international organisations. This avoided the development of dysfunctional behaviour among member states, whenever pressed to comply with distinct foreign and security policy goals and tasks.

In the policy documents analysed, the presence of limited functional tasks, as frequently assumed in literature, was not observed. The functional focus of the EU Treaty, as agreed in Amsterdam, was consistent with the developments that took place with the consolidation of the European economic and monetary union and the enlargement process. The consolidation of European guidelines on foreign and security policy encompassed an evolution from normative to operational functions, as institutionalisation of the CFSP progressed. It is largely assumed in literature that the asymmetry between European expectations and capabilities affects the prescriptive impact of the CFSP/ESDP on member states. However, the real limitation of the CFSP may lay in the convolutions of the treaties' discourse and the excessive concern of literature with what limits, rather than with what enables the development of a foreign, security dimension. These misperceptions also result from confusing visibility of guidelines with existence of legal and material (e.g. military) instruments that help to enforce behaviour. They result from a feeble analytical connection between the internal procedures and capabilities of international organisations to emerge as prescriptive entities to member states. The CFSP is an ongoing process. Its prescriptive impact depends from social interaction and political will among member states, as well as from processes of institution building and availability of material resources.

Late 1990s is rich in evidence of normative orientation of CFSP/ESDP, even in the unlikely dimension of European defence, with the approval of initiatives that

emphasised the observation of 'best practices' and 'behavioural obligations' in dealing with security and defence matters. The emergence of ESDP was, from the very beginning, associated with the idea that it contributed to safeguard the EU core values, not strictly its security and defence goals. The policy outline for the ESDP and its procedural mechanisms were preceded by argumentation on the EU's normative repertoire, based on regional stabilisation and military and non-military arrangements for crisis management, humanitarian relief and nation-building. This pro-normative repertoire was enforced by the EU's singular aptitude to fulfil post-conflict tasks, such as law enforcement, stabilisation of internal order, reconstruction of local administrations and infrastructures and capacity to provide financial aid. The language used within the EU to improve conciliation of preferences and generate consensual positions relies on expressions like 'commonality', 'shared values', 'moral obligation', 'equality in participation' and 'partnership', which connected member states to a comprehensive valorative community represented by the Union.

References⁹⁵

Allen, David (2001), ' "Who Speaks for Europe?": The Search for an Effective and Coherent External Policy' in John Peterson and Helene Sjursen, Eds., *A Common Foreign Policy for Europe*, London and New York: Routledge, pp. 45-48.

Bono, Giovanna (2005), 'National Parliaments and the Eu External Military Operations: Is there any Parliamentary Control', *European Security*, Vol.14, N°2, pp. 203-229.

Bretherton, Charlotte and John Vogler (2000), *The European Union as a Global Actor*, New York: Routledge.

Cameron, Fraser (2001), 'Building a common foreign policy - Do institutions matter?' in John Peterson and Helene Sjursen, Eds., *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London/New York, Routledge, pp. 59-76.

Camps, Miriam (1972), 'Sources of Strain in Transatlantic Relations', *International Affairs*, Vol.48, N°4, pp. 559-578.

95 As fontes primárias estão citadas na íntegra nas notas de rodapé, pelo que não figuram nesta lista de referências.

Christiansen *et al.* 1999 Christiansen, Thomas J. and Jack Snyder (1990), 'Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity', *International Organization*, Vol. 44, N° 2, pp. 137-168.

Dover, Robert (2005), 'The EU and the Bosnian Civil War 1992-1995: The Capabilities Expectations Gap at the Heart of the EU Policy', *European Security*, Vol. 14, n° 3, pp. 297-318.

Forster, Anthony and William Wallace (2000), 'Common Foreign and Security Policy' in Helen Wallace and William Wallace, Eds., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 461-542.

Glarbo, Kenneth (1999) 'Wide-awake diplomacy: reconstructing the common foreign and security policy of the European Union', *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, N° 1, pp. 634-651.

Göhler, Gerhard (1996), 'Institutions in political theory: lessons for European integration' in Dietrich Rometsch and Wolfgang Wessels, Eds., *The European Union and member states - Towards institutional fusion?*, Manchester, New York: Manchester University Press, pp. 1-19.

Hasenclever, Andreas *et al.* (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hill 2001 Hill, Christopher (1998), 'Closing the capabilities-expectations gap' in John Peterson and Helene Sjursen, Eds., *A Common Foreign Policy for Europe*, London and New York: Routledge, pp. 18-38.

Holland, Martin (1995), 'Bridging the Capability-Expectations Gap: A Case Study of the CFSP Joint Action on South Africa', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, n° 4, pp. 555-572.

Holland, Martin (1997), *Common Foreign and Security Policy: Record and Reform*, London: Pinter Publishers.

Howorth, Jolyon (2006), 'A Work in Progress - Demystifying the European Security and Defence Policy', *Harvard International Review*, Vol. 27, N° 4, pp. 84-85.

Klabbers, Jan (2005), 'Two Concepts of International Organization', *International Organizations Law Review*, Vol. 2, pp. 277-293.

Koenig-Archibugi, Mathias (2004a), 'International Governance as New Raison d'Etat? The Case of the EU Common Foreign and Security Policy', *European Journal of International Relations*, Vol. 10, n° 2, pp. 147-188.

Krahmann, Elke (2003), 'Conceptualising Security Governance', *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, N° 1, pp. 5-26.

Kratochwill, Friedrich (1984), 'The Force of Prescriptions', *International Organization*, Vol. 38, N° 4, pp. 685-708.

Laffan, Brigid (2001), 'The European Union polity: a union of regulative, normative and cognitive pillars', *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, n° 5, pp. 709-727.

Laïdi, Zaki (2006), *La Norme sans la Force - L'Énigme de la Puissance Européenne*, Paris, Sciences Po.

March, James G. and Johan P. Olsen (2004), 'The Logic of Appropriateness' *ARENA Working Papers*, WP04/09.

Marcussen, Martin *et al.* (1999), 'Constructing Europe? The Evolution of French, British and German Nation State Identities', *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, N° 4, pp. 614-633.

Monar, Jörg (1997), 'The Financial Dimension of the CFSP' in Martin Holland, Ed., *Common Foreign and Security Policy - The Record and Reforms*, London: Pinter, pp. 34-51.

Morth, Ulrika (2005), 'Competing frames in the European Commission - the case of the defence industry and equipment issue', *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, N° 2, pp. 173-189.

Naert, Frederik (2005), 'European Security and Defence in the EU Constitutional Treaty', *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 10, N° 2, pp. 187-207.

Neyer, Jürgen (2003), 'Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multi-Level Governance', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, N° 4, pp. 687-706.

Nuttall, Simon (2000), *European Foreign Policy*, Oxford: Oxford University Press.

Payne, Rodger A. (2001), 'Persuasion, Frames and Norm Construction', *European Journal of International Relations*, Vol. 7, N° 1, pp. 37-61.

Regelsberger, Elfriede *et al.*, Eds., (1997), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder CO: Lynne Rienner.

Rumel, Reinhardt (1997), 'The CFSP's Conflict Prevention Policy' in Martin Holland, Ed., *Common Foreign and Security Policy: Record and Reform*, London: Pinter Publishers, pp. 105-119.

Seidelmann, Reimund, (1998), 'The Security Policy of a United Germany' in Kjell A. Eliassen, Eds., *Foreign and Security Policy in the European Union*, London/Thousand Oaks/ /New Delhi, pp. 107-123.

Sjursen, Helen (2003), 'Understanding the Common Foreign and Security Policy: Analytical Building Blocs', *ARENA Working Paper 9/03*, Oslo: Centre for European Studies

Sjursen, Helene (2004), 'Changes to European Security Policy in a Communicative Perspective', *ARENA Working Paper 1/04*, Oslo: Centre for European Studies.

Smith, Karen (2003), *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press.

Smith, Michael (2003), 'The Framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework' *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, N° 4, pp. 556-575.

Smith, Michael (2004a), 'Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation', *European Journal of International Relations*, Vol. 10, N° 1, pp. 95-136.

Smith, Michael (2004b), *Europe's Foreign and Security Policy - The Institutionalisation of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Michael (2003), 'The Framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework' *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, N° 4, pp. 556-575.

Tervarent, Philippe Schoutheete de, Ed., (1986), *La Coopération Politique Européenne*, Paris: Nathan/Labor.

Tonra, Ben (2003), 'Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach' in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, N° 4, pp. 731-756.

Wæver, Ole (1996), 'European Security Identities', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, N° 1, pp. 103-131.

Wagner, Wolfgang (2003), 'Why the EU' s Common Foreign and Security Policy Will Remain Intergovernmental: A Rationalist Institutional Choice Analysis of European

Crisis Management', *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, N° 4, pp. 576-595. Wagner 2005.

Wessel, Ramses A. (2003), 'The State of Affairs in EU Security and Defence Policy: The Breakthrough in the Treaty of Nice' *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 8, N° 2, pp. 265-288.

Wessels, Wolfgang (1996), 'Institutions of the EU System: Models of Explanation' in Dietrich Rometsch and Wolfgang Wessels, Eds., *The European Union and member states - Towards institutional fusion?*, Manchester, New York: Manchester University Press, pp. 20-36.

Portugal e o Início da Construção Europeia (1947-1953)

Pedro Cantinho Pereira

Doutor em História pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne) / Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Professor Coordenador e Presidente de Conselho Científico no Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, Portimão (Grupo Lusófona)

Resumo

A participação de Portugal no Plano Marshall (1947) e a sua adesão à Organização Europeia de Cooperação Económica (1948) marcam o princípio de uma estreita cooperação com os países da Europa Ocidental e com os EUA. Salazar aceita, com muita prudência e pragmatismo, o envolvimento de Portugal no processo de cooperação europeia e atlântica e, ao mesmo tempo, rejeita liminarmente qualquer perda de soberania. Graças à importância estratégica das bases dos Açores, Portugal torna-se membro fundador do Pacto do Atlântico (1949), apesar do seu regime ditatorial. A atitude de Portugal face ao Conselho da Europa (1949), à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951) e à Comunidade Europeia da Defesa (1952), mostra bem os limites dessa cooperação com a Europa. Portugal esteve associado, desde o início, ao processo de cooperação intergovernamental no seio da Europa, mas distanciou-se, por razões endógenas e exógenas, de todas as iniciativas supranacionais. Esta posição, claramente assumida desde 1948, culminou com a adesão, à Associação Europeia de Comércio Livre (1960), que só poderá ser compreendida como uma sequência lógica de um processo iniciado anteriormente.

Abstract

Portugal and the Beginning of European Construction (1947-1953)

The participation of Portugal in the Marshall Plan (1947) and its adhesion to the Organization for European Economic Cooperation (1948) determines the beginning of a close cooperation with Western Europe countries and USA. Salazar accepts with great degree of prudence and pragmatism Portugal's involvement in the process of European and Atlantic cooperation, rejecting any kind of loss of sovereignty. In spite of its dictatorial regime, Portugal became a cofounder member of the North Atlantic Treaty (1949), on account of Azores geostrategic position in the Atlantic. Portugal's attitude towards the Council of Europe (1949), the European Community of Coal and Steel (1951) and the European Community of Defense (1952), clearly defined narrow limits to the cooperation with Europe. Since the very beginning Portugal was associated to the process of intergovernmental cooperation in Europe. However, boundaries emerged in all integrate initiatives due to intrinsic and extrinsic reasons. Portugal's approaches, assumed since 1948, resulted in the logical decision of its adhesion to the European Free Trade Association (1960).

A crise económica e financeira que se seguiu à Segunda Guerra Mundial demonstrou a importância da Europa Ocidental e dos Estados Unidos da América (EUA) para Portugal. Efectivamente, perante os desafios que se colocavam ao país, uma escolha deveria ser feita entre uma posição nacionalista, que pretendia uma relação privilegiada com as Colónias, o Reino Unido, o Brasil e a Espanha, e um pragmatismo económico que pretendia conciliar essas relações com uma abertura em direcção à Europa mais desenvolvida e aos EUA. O afastamento do país em relação à Europa continental não lhe tinha sido benéfico em termos económicos e culturais. Os responsáveis políticos estavam conscientes do atraso que daí tinha resultado. Esta situação tornava-se demasiado evidente quando se comparavam números, tecnologias e poderes¹.

A Definição Geoestratégica de Portugal

No seguimento da vitória das democracias na Europa Ocidental, Portugal encontrou-se isolado na companhia da Espanha. O risco de se assimilar a situação portuguesa à espanhola era grande. Apesar de haver, aparentemente, algumas afinidades entre os dois regimes políticos, a Espanha encontrava-se marginalizada no concerto das nações. Constituíam um “exemplo negativo” que tornava mais “tolerável” o caso português. Portugal não tinha qualquer interesse em se deixar marginalizar na companhia da Espanha, tanto mais que uma aproximação excessiva entre os dois países seria contrária aos objectivos nacionalistas de Salazar. A Espanha sempre foi considerada uma ameaça à independência nacional.

Salazar afirmou claramente que a política exterior de Portugal devia conseguir conciliar as suas relações histórico-geográficas com a aproximação à Europa Ocidental e aos Estados Unidos, sem, contudo, abdicar do regime instituído. Estimava que a Europa, mesmo unida, não poderia resistir sozinha à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A ajuda dos EUA era indispensável. Segundo Salazar, havia um verdadeiro perigo comunista. Mesmo não acreditando que a URSS desencadeasse uma guerra aberta, temia a sua acção indirecta na Europa².

1 Ver a este propósito: DIAS, J. F. - *Linha de Rumo. Notas de Economia Portuguesa*, vol. I. 2.ª edição, Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1946.

2 Ver a este propósito os discursos de Salazar «Miséria e medo, características do momento actual» (p. 287-311), de 25 Novembro de 1947 e «O Ocidente em face da Rússia» (p. 325-337), de 28 de Abril de 1948, in SALAZAR, A. de O. - *Discursos e Notas Políticas - IV - 1943 - 1950*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1951.

No que diz respeito à crise económica na Europa, Salazar considerou-a, no seu início, como passageira e superficial. Pensou que as Colónias poderiam ajudar a Europa a sair dessa crise, mas que havia ameaças no horizonte. A independência da Índia constituiu uma ameaça bem real para a Índia Portuguesa, os problemas na Indonésia poderiam ter consequências em Timor Português e as mudanças na China poderiam ter consequências desastrosas em Macau³. Em África, o panorama era ainda relativamente calmo, mas nada garantia que assim continuasse. Era indispensável estar atento e admitir novas alianças estratégicas. Era tempo de escolher o pólo aglutinador que se estava a constituir na Europa Ocidental sob a égide dos EUA. Uma Europa atlântica na qual Portugal se integraria naturalmente.

O Regime

A democracia instaurada nos países da Europa Ocidental não incomodava Salazar, mas ele considerava que Portugal, apesar de todos os constrangimentos existentes em relação ao exercício das liberdades cívicas e políticas, possuía o regime político que lhe convinha⁴. Para ele, a democracia representava uma má solução para Portugal, pois seria necessário autorizar a criação de partidos políticos, o que era insuportável à luz da experiência do passado e dos interesses que ele considerava serem os da Nação⁵. É dentro desta base que Salazar vai aceitar uma aproximação com a

3 Apesar de não ter havido relações diplomáticas entre Portugal e a República Popular da China, houve, durante todo o período do Estado Novo, um clima de entendimento em Macau, à exceção de alguns incidentes graves no Verão de 1952 (combates na fronteira) e grandes manifestações de protesto, que provocaram vários mortos, na altura da chamada Revolução Cultural. O Território de Macau foi utilizado pela República Popular da China para contornar o bloqueio existente, nomeadamente de produtos estratégicos.

4 Ver a este propósito o discurso «Votar é um grande dever» (Discurso aos deputados, em 7 de Outubro de 1945) in *Discursos e Notas Políticas - IV - 1943-1950. op. cit.*, p. 167-191.

5 O filósofo José Gil analisou de uma forma muito interessante a retórica de Salazar na sua obra *Salazar: A Retórica da Invisibilidade*. Permitimo-nos transcrever a última frase do livro: «Dizer às pessoas o que devem fazer para se tornar grandes (visto que já o são potencialmente), conservando para si os meios que possibilitam a realização dessa grandeza, constitui um terrível e perverso instrumento de persuasão, assim como uma forma de manter as pessoas sob o seu poder. Foi o que Salazar fez. Impedindo a metamorfose que preconizava, ele continuava a produzir silêncio, fazia calar nas pessoas a compreensão e a expressão da sua situação real, conduzindo-as a uma oscilação entre autojuízos extremos e opostos: “ não somos nada, não valem nada ”, e “ somos os melhores, génios, heróis ”. Entre um e outro, mesmo no centro da consciência, oculto, já corroído por um silêncio incompreensível, o próprio ser dos portugueses». GIL, José - *Salazar: A Retórica da Invisibilidade*. Lisboa: Relógio d'Água, 1995. p. 55. Sobre este assunto, remetemos também para o livro de Fernando DACOSTA (*Máscaras de Salazar*. Lisboa: Editorial Notícias, 1997).

Europa. O pressuposto de base é a manutenção de um regime antidemocrático e autoritário, onde a política era dirigida em nome de uma nação interpretada à luz das ideias de Salazar e do regime modelado por si ao longo dos anos, segundo as suas convicções e conveniências. Apesar de ser possível observar alguma melhoria entre 1945 e 1947, para obter uma melhor aceitação interna e externa, o regime manteve-se fiel aos seus princípios essenciais. Para os EUA e Europa Ocidental, era melhor tolerar o regime existente do que fazer face a uma eventual desestabilização política que pudesse ter consequências nefastas nos interesses ocidentais em matéria de defesa estratégica. A imagem de instabilidade política em Portugal antes da chegada ao poder de Salazar ainda estava bem presente no espírito de certos altos responsáveis europeus e norte-americanos.

Portugal e o Plano Marshall

Assim que o Governo português tomou conhecimento das declarações do secretário de Estado George Marshall, em Harvard, no dia 5 de Junho de 1947, comunicou a sua aprovação e simpatia em relação à intenção norte-americana de reforçar a ajuda à Europa. Convidado pelos governos britânico e francês a participar na primeira Conferência de Paris, Portugal aceitou com satisfação o convite⁶.

Durante a Conferência de Paris, Portugal manifestou a sua disponibilidade para fornecer à Europa toda a ajuda que fosse compatível com os seus recursos, ofereceu-se, inclusive, para conceder créditos a outros países. Afirmou, também, que seria absolutamente necessário que o Plano Marshall contribuísse para o desenvolvimento do comércio. Caso isso não acontecesse, Portugal passaria a ser também um país que necessitaria de ajuda. Apesar de no Verão de 1947 o Governo português já estar consciente da situação delicada em que se encontrava a economia portuguesa, em crise aberta, tinha ainda a esperança que a situação melhorasse com a implementação da cooperação económica na Europa e o desenvolvimento do comércio intereuropeu.

⁶ Ver a este propósito: ROLLO, F. - *Portugal e o Plano Marshall*. Lisboa: Editorial Estampa, 1994, p. 115-126 e PEREIRA, P. Cantinho - *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros - Instituto Diplomático (Coleção Biblioteca Diplomática), 2006. O livro de Fernanda Rollo - *Portugal e o Plano Marshall* - pode ser considerado como a obra precursora e fundamental no estudo do processo negocial que levou à adesão de Portugal ao Plano Marshall e à atribuição da ajuda financeira.

Apesar da acumulação de ouro e divisas durante a II Guerra Mundial, as condições de vida em Portugal tinham-se tornado insuportáveis para uma grande parte da população. O fim da guerra significava, em princípio, o fim das privações. Ora isso não aconteceu de imediato, o que provocou um grande descontentamento na população e o reforço da oposição ao regime, que tinha saído muito fortalecida com a vitória das democracias. Foi necessário conceder alguns aumentos salariais e efectuar intervenções maciças nos mercados de produtos de primeira necessidade, de forma a combater a especulação e a inflação e, desta forma, evitar que a revolta social tomasse novas proporções e extravasasse ainda mais para o plano político. Esta política anti-inflacionista foi conduzida pelo ministro da Economia Daniel Barbosa até Outubro de 1948, altura em que foi obrigado a sair do governo.

A grande questão colocada por Portugal aquando da sua adesão à Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) foi a de tentar convencer os outros países sobre a necessidade de aceitar a Espanha na Organização. Esta questão mobilizou os esforços dos diplomatas portugueses e do governo. O fracasso desta iniciativa revelou os limites muito estreitos da capacidade do país em matéria de política externa.

Na fase inicial do Plano Marshall Portugal não teve consciência da sua importância e do seu alcance. Salazar e os diplomatas interpretaram-no como uma ajuda destinada aos países devastados pela guerra. Portugal não tinha, consequentemente, qualquer legitimidade para solicitar uma ajuda económica e financeira. As reservas de ouro do país em 1947 eram consideráveis e, contrariamente à maior parte dos outros países da Europa, Portugal tinha grande quantidade de dólares. Acresce que Portugal tinha um crédito de perto de 70 milhões de libras esterlinas em relação ao Reino Unido – com garantia de câmbio e pagamento em ouro – que pensava utilizar, a curto ou médio prazo, na compra de produtos na zona esterlina. O Reino Unido era o primeiro parceiro comercial de Portugal e, nessa época, não se viam razões objectivas que pudessem impedir a utilização desses créditos.

A possibilidade de Portugal poder beneficiar da ajuda do Plano Marshall não se colocou imediatamente, mas o péssimo ano agrícola de 1947, em Portugal e no resto da Europa, acentuou a dependência exterior do país e provocou uma saída substancial de divisas fortes para a compra de cereais. Esta situação começou a preocupar muito seriamente as autoridades portuguesas. O Governo português e o Banco de Portugal começaram a temer o arrastamento da crise. Apesar disso, em Portugal receava-se que os créditos Marshall pudessem criar dependências em relação aos EUA. Esta questão do risco de dependência veio a revelar-se um elemento importante na decisão do

Governo português de não solicitação de ajuda no início do Plano Marshall. As razões da não solicitação foram múltiplas e passam, além do referido receio de uma dependência dos EUA, por uma clara subavaliação da crise financeira, económica e social na Europa Ocidental, e pela firme recusa de compromissos que pudessem implicar uma perda de soberania. As incertezas resultantes da tensão crescente entre os dois blocos em formação e o receio das hegemonias que se instalavam levaram Salazar a estabelecer uma posição expectante, sem se deixar marginalizar, aguardando a clarificação das condições da ajuda e da situação mundial. Além de mais, Portugal receava que a aceitação dos créditos Marshall pudesse levar a uma convertibilidade mais ou menos forçada do escudo. A experiência falhada da convertibilidade da libra esterlina foi ponderada aquando da tomada de decisão. Portugal não queria perder o controlo das suas substanciais reservas de dólares. Havia ainda a questão da existência, em Portugal, de uma parte do ouro espoliado pela Alemanha durante a guerra e cuja restituição era reclamada pelos Aliados. O Governo português estimava, a este propósito, que não se podia ter em conta estas reservas de ouro cujo direito de posse lhe era reclamado. Uma eventual convertibilidade forçada do escudo poderia reduzir as reservas de ouro de Portugal e representava um perigo, pois ainda havia dúvida sobre a quantidade exacta dessas mesmas reservas de ouro. Também é de referir, pela sua importância, que Portugal desejava poder negociar com os Estados Unidos o novo acordo para os Açores sem qualquer espécie de condicionalismos.

Outro elemento importante na opção de Salazar a favor da participação no Plano Marshall pode ter sido de carácter político, porquanto dava a Portugal uma imagem mais positiva do regime. Para a política do Estado Novo, a aceitação do país no processo de cooperação europeia foi uma ocasião inesperada que permitiu transmitir uma imagem de “normalidade”, tanto para consumo interno como externo. As forças da oposição, que tentavam, tão dificilmente, derrubar o regime, nomeadamente através de golpes militares, vão-se ressentir duramente com esta aceitação internacional. O argumento avançado pela oposição, segundo o qual o país estava isolado por causa do regime político, parecia, de repente, difícil de defender. No fundo, apesar do reconhecimento da importância vital dos EUA no sistema de defesa do Ocidente, Salazar receava bastante a sua penetração económica e política na Europa e em Portugal. Inicialmente, Salazar temeu que a penetração norte-americana se efectuasse por meio do Plano Marshall, estando persuadido que a atitude dos EUA tinha segundas intenções. Consequentemente, era necessário adoptar uma atitude de reserva e dar muita atenção à evolução das relações entre os EUA e a Europa. Uma espécie de “período

de observação". Foi decidido, então, não solicitar a ajuda Marshall no seu primeiro exercício⁷.

Após a criação da OECE, em Abril de 1948, e não vindo da parte dos EUA uma influência muito grande nos assuntos europeus, independentemente do seu apoio financeiro e económico maciço, Salazar reduziu progressivamente os seus receios em relação a eventuais contrapartidas que seriam exigidas em troca da ajuda Marshall. Uma primeira perspectiva de participação discreta e desinteressada na OECE foi rapidamente substituída por uma participação activa, assegurada pelos melhores peritos portugueses. Face à diminuição muito acentuada das reservas de ouro e divisas do Banco de Portugal, o Governo português decidiu pedir a «transferência» para os EUA de uma parte dos créditos que Portugal tinha no Reino Unido. Face à recusa dos EUA, foi decidido pedir a ajuda Marshall no seu segundo exercício. Portugal apresentou finalmente um pedido de cerca de 100 milhões de dólares, mas a *Economic Cooperation Administration* só lhe atribuiu 10 milhões de dólares. Após difíceis negociações, este montante subiu para 30 milhões de dólares⁸.

A participação de Portugal no Plano Marshall apresentou grandes vantagens. A primeira vantagem foi de ordem comercial. A dependência em relação aos EUA e à Europa, tanto nas exportações como nas importações, era demasiado grande e nada deixava prever que essa dependência pudesse ser reduzida a curto ou médio prazo. Portugal tinha grandes dificuldades em exportar os seus produtos e, igualmente, em se abastecer no estrangeiro. Os acordos bilaterais não se revelavam satisfatórios e o défice da balança comercial continuava a crescer. A segunda vantagem da participação de Portugal no Plano Marshall foi a de integrar o país no sistema internacional que se estava a estabelecer entre países ocidentais no pós guerra. Portugal tinha todo o interesse, mesmo por razões de política interna, em aliar-se ao bloco ocidental. Entre os dois blocos em formação só poderia existir a via do isolamento internacional. A cooperação com a Europa e com os EUA deu alguma garantia de estabilidade internacional a Portugal. Acresce que as potências coloniais se encontravam entre os países que conduziam o processo de cooperação europeia no âmbito do Plano Marshall.

7 Sobre a questão da não solicitação da ajuda Marshall aquando do primeiro exercício, que Fernanda Rollo designa por «rejeição», ver: ROLLO, F. - *Portugal e o Plano Marshall. op. cit.*, p. 167-218 e PEREIRA, P. Cantinho *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953. op. cit.*, p. 110-122.

8 Sobre a questão do primeiro pedido português de ajuda Marshall ver: ROLLO, F. - *Portugal e o Plano Marshall. op. cit.*, p. 235-280, e PEREIRA, P. Cantinho - *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953. op. cit.*, p. 232-256.

As grandes opções estratégicas de Portugal, em matéria de política internacional, eram conciliáveis com a cooperação europeia. Neste processo de cooperação europeia, Portugal interessou-se em acompanhar o seu aliado britânico com vista a uma aproximação prudente com a Europa.

A Adesão ao Pacto do Atlântico

A adesão de Portugal ao Pacto do Atlântico, em 1949, constituiu um dos actos mais importantes da política externa do Estado Novo. A atitude de Portugal durante todo o processo que conduziu à assinatura do Tratado do Atlântico Norte, em Washington, assim como a sua aceitação pelos outros países participantes, revelou a importância geoestratégica de Portugal, a dimensão da ameaça soviética, e a verdadeira consistência do Pacto Ibérico num mundo bipolar.

A participação de Portugal no Pacto do Atlântico foi um elemento suplementar na aceitação internacional do país, apesar do seu regime político. Segundo Salazar, a política das grandes potências ocidentais durante a guerra, quando procederam ao «esmagamento da Alemanha», foi um erro. A Europa encontrava-se numa situação aflitiva e incapaz de resistir sozinha à URSS. Para além dos EUA e da *Commonwealth*, seria necessário contar com a colaboração da Alemanha, da Itália, da Espanha e, mesmo, do Japão⁹. Na eventualidade de uma guerra com a URSS, que Salazar estimava pouco provável, esta seria mundial e as neutralidades não seriam respeitadas. Esta ideia do não respeito das neutralidades, num possível terceiro conflito mundial, parece-nos estar no centro da decisão de Salazar de assinar o Pacto do Atlântico¹⁰.

9 Ver a este propósito os discursos de Salazar «Miséria e medo, características do momento actual» (p. 287-311), de 25 Novembro de 1947, «O Ocidente em face da Rússia» (p. 325-337), de 28 de Abril de 1948, e «Portugal no Pacto do Atlântico» (p. 403-422), de 25 de Julho de 1949, in SALAZAR, A. O. - *Discursos e Notas Políticas - IV - 1943 - 1950. op. cit.*, assim como (bibliografia não exaustiva): FERREIRA, J. M. - «As Ditaduras Ibéricas e a Fundação da Aliança Atlântica» in *O Estado Novo, das Origens ao Fim da Autarcia*. Vol. I. Lisboa: Fragmentos, 1984; PEREIRA P. Cantinho - *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953. op. cit.* (p. 257-366 e pp. 561-632); REDONDO, J. C. - «Portugal, Espanha e a formação da NATO» in *Política Internacional*. Vol. 3. (1999). n.º 19; TEIXEIRA, N. S. - «Portugal e a NATO: 1949-1999» in *Nação e Defesa*, Instituto de Defesa Nacional, n.º 89, 2.ª série, p. 15-41; TELO, A. J. - *Portugal e a NATO, o reencontro da tradição atlântica*. Lisboa: Edições Cosmos, 1996; VICENTE, A. P. - «Portugal e a NATO face ao isolamento de Espanha» in *O fim da Segunda Guerra Mundial e os novos rumos da Europa*. Lisboa: Edições Cosmos - Instituto de História Contemporânea, 1996.

10 No discurso «O Ocidente em face da Rússia», de 28 de Abril de 1948, Salazar disse o seguinte «Uma conflagração das grandes potências [...] é o Mundo em guerra (não se sabe com que pequenas «ilhas» mais

As bases dos Açores revelaram-se, sem qualquer sombra de dúvida, o grande trunfo geoestratégico de Portugal na defesa da Europa Ocidental. Estas bases eram indispensáveis a uma boa articulação estratégica entre os EUA e a Europa (incluindo toda a zona do Mediterrâneo), assim como ao controlo operacional do Atlântico Norte. Os Açores constituíam a “jóia da coroa” de Portugal e um trunfo decisivo na “aceitação internacional” do país. Sem os Açores, o interesse geoestratégico do país reduzir-se-ia consideravelmente, não se justificando, por conseguinte, uma tolerância internacional tão evidente em relação ao regime português. Salazar sabia-o perfeitamente e, também por isso, nunca quis autorizar a instalação de bases militares norte-americanas nos Açores, mas, somente, aí conceder facilidades militares precárias. Desta forma, os dirigentes norte-americanos tinham todo o interesse em tratar Portugal com a maior das precauções.

A adesão de Portugal ao Pacto do Atlântico acabou por reforçar a sua posição no seio dos países do bloco ocidental, sem nada ceder, tanto ao nível interno como colonial. Bem pelo contrário, a participação no Pacto reforçou o regime e favoreceu a sua política colonial. Contudo, a tensão no seio do Pacto Ibérico foi grande, pois a Espanha reagiu muito mal à adesão isolada de Portugal¹¹. Apesar da sua adesão ao Pacto do Atlântico, Portugal continuou a desconfiar das intenções dos EUA. Em 1949, Portugal não desejou receber ajuda militar norte-americana para não se colocar numa situação de subordi-

ou menos indemnés) e importaria a mobilização integral dos seus recursos» in SALAZAR, A. O. - *Discursos e Notas Políticas - IV - 1943-1950. op. cit.*, p. 330. Sobre a questão da neutralidade, Salazar dirá mais tarde, numa entrevista ao jornal *O Século*, que só vê «eventualmente, no caso de um conflito generalizado, a Suíça e a Suécia como países que podem escapar à tentação da ocupação, contando que a respectiva economia se integre na do invasor e este não tenha a recear pela sua segurança». Depois acrescenta: «a neutralidade, para existir, precisa de ser respeitada ou fazer-se respeitar, a sério, e exige uma força capaz de enfrentar qualquer dos adversários ou até os dois ao mesmo tempo. Se a «neutralidade» é apenas a complacência, a cedência e permissão de passagem de tropas e do espaço aéreo aos primeiros que chegam, essa, realmente, sob o ponto de vista político, parece mais uma demissão colectiva». *O Século*, 10 de Agosto de 1950. Mais tarde, irá mesmo ao ponto de criticar Augusto de Castro a propósito de um artigo no *Diário de Notícias* em que este falava da neutralidade. Salazar escreve o seguinte: «Pode supor-se ingénuo o reparo que V.Ex.a faz, porque no próximo conflito ninguém respeitará nenhuma neutralidade. Ele estender-se-á por vastas zonas geográficas dotadas de contiguidade e que a bem ou a mal serão levadas a jogar o mesmo jogo» in NOGUEIRA, F. - *Salazar - Volume IV - O Ataque (1945-1958)*, 3.^a edição, Barcelos: Livraria Civilização Editora, 1986, nota da p. 180.

- 11 Sobre esta questão ver: FERREIRA, J. M. - «As Ditaduras Ibéricas e a Fundação da Aliança Atlântica» in *O Estado Novo, das Origens ao Fim da Autarcia*, vol. I, *op. cit.*; PEREIRA, P. Cantinho - *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953. op. cit.* (p. 316-335); REDONDO, J. C. «Portugal, Espanha e a formação da NATO» in *Política Internacional. op. cit.*; VICENTE, A. P. - «Portugal e a NATO face ao isolamento de Espanha» in *O fim da Segunda Guerra Mundial e os novos rumos da Europa, op. cit.*

nação. Será necessário esperar pelo Acordo de Defesa com os EUA, assinado no dia 5 de Janeiro de 1951, para que Portugal comece a receber o equipamento militar para a defesa do Atlântico Norte¹². Entre 1951 e 1953, Portugal recebeu o equivalente a 82 milhões de dólares de ajuda militar¹³.

A Cooperação Monetária

Em relação à cooperação monetária na Europa, Portugal considerou-a como um elemento muito importante na cooperação europeia. O país esteve presente, desde o início, nas reuniões entre os países membros da OECE, com vista à sua implementação. Portugal assinou o Acordo de criação da União Europeia de Pagamentos (UEP), em 16 de Setembro de 1950. Num período em que Portugal estava a desviar uma parte do seu comércio externo para os países da OECE, aproveitando as oportunidades de mercado resultantes do acréscimo da produção e do consumo, é criado este sistema de pagamentos que favorece grandemente a expansão das suas trocas comerciais. O sistema instituído na UEP, de compensações multilaterais e créditos automáticos entre os seus membros, tendo o dólar como unidade de conta, convinha a Portugal. Tanto mais que é instaurado um sistema de escalões para os pagamentos a efectuar em ouro. Ora uma das grandes preocupações financeiras de Portugal era a de poder preservar as suas reservas em ouro de forma a poder manter a estabilidade do escudo. O sistema era muito favorável para Portugal, uma vez que beneficiava os países tradicionalmente deficitários na zona, o que era o caso português. A partir do Verão de 1950, Portugal vai mesmo acumular

12 Arquivo Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, RQE, ECA / OECE / NATO, Processo A. M., n.º 951, Secreto, de 18 de Julho de 1952, do Serviço do Pacto do Atlântico Norte do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assinado por Henrique Martins de Carvalho, com um estudo intitulado «O Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa entre Portugal e os Estados Unidos» (15 páginas), da autoria do diplomata Henrique da Silva Martins, s. d. (M. 21, 2.º P. - A. 51, d. l.: 1950-1952). Neste estudo está marcado (p. 5) que o Ministério da Defesa foi consultado sobre o auxílio militar e terá respondido (provavelmente o ministro) no Ofício n.º 2137/E, de 31 de Outubro de 1949, o seguinte: «que não se conhecendo ainda quais os direitos e obrigações provenientes do auxílio não havia conveniência na sua aceitação, além do que Portugal não se podia colocar numa tal posição de subordinação em relação a países estrangeiros».

13 Entre 1951 e 1960 Portugal recebeu 298 milhões de dólares de ajuda militar norte-americana. Em 1951, 0,4 milhões de dólares; em 1952, 10,2 milhões; e, em 1953, 71,5 milhões. Cf. ANTUNES, J. F. - *Os Americanos e Portugal* (1961). *Kennedy e Salazar: o leão e a raposa*, Lisboa: Difusão Cultural, 1991, p. 35. Cf. ICA, Office of Statistics and Reports, «United States Foreign Assistance, July 1, 1945 through June 30», 1960. Cit. por MINTER, W. - *Portuguese Africa and the West*. New York: Monthly Review Press, 1972, p. 45.

avultados saldos credores, o que levou o Governo português ao extremo de restringir as exportações portuguesas para a zona monetária da UEP. O balanço estabelecido pela parte portuguesa sobre a UEP foi muito positivo. A UEP conseguiu criar um sistema de cooperação monetária que permitiu o desenvolvimento muito acentuado das trocas comerciais na Europa, para grande benefício de Portugal¹⁴.

Portugal face ao Conselho da Europa

O sucesso relativo do Congresso de Haia, em Maio de 1948, e a dinâmica que aí foi criada, provocaram em Portugal uma grande preocupação relativamente aos movimentos federalistas. Esteve presente no Congresso de Haia um ex-diplomata, Narciso Freire de Andrade, a quem terá sido dito que, em caso algum, poderia representar Portugal, nem como observador. Como desejava «representar alguém», dirigiu-se ao Cardeal Patriarca, que aceitou que ele se apresentasse em seu nome¹⁵. A questão da integração europeia tornou-se um assunto importante nos meios oficiais em Portugal. Deixou de ser uma ideia puramente utópica. Evidentemente, Portugal não foi convidado a fazer parte do Conselho da Europa (1949). O seu regime político antidemocrático não permitia a integração do país nessa organização de cooperação política. De qualquer forma, as reservas do Governo português em relação ao Conselho da Europa eram substanciais. A posição do Governo foi de grande cepticismo em relação à im-

14 Sobre a questão da UEP e a participação portuguesa ver (bibliografia não exaustiva): JAOLU, M., SCHLOESING, O. - «L'Union Européenne de Paiements» in *Revue Economique*. n.º 2 (1984), p. 263-277; LEITE, J. C. - *Problemas monetários da pós-guerra*. Lisboa: Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 20 (1964), Ministério das Finanças; KAPLAN, J. J., SCHLEIMINGER, G. - *The European Payments Union: financial diplomacy in the 1950's*. Oxford: Clarendon Press, 1989; PEREIRA, P. Cantinho - *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953*. op. cit., p. 481-540; TEW, B. - *International Monetary Co-operation 1945-52*. London: Hutchinson's University Library, 1952; VAN MANGOLDT, H. K. - «De l'union européenne de paiements à la convertibilité et à l'accord monétaire européen» in *Revue d'Economie Politique*, n.º 6 (1960), Numéro spécial: novembre-décembre, p. 25-36; XAVIER, A. P. - *Portugal e a Integração Económica Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 1970, p. 80-87. WALLICH, H. - *O Sistema Financeiro Português*. Introdução de George F. Train. Lisboa: Banco de Portugal, 1952.

15 Cf: Arquivos do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Bélgica, Correspondance diplomatique, D. 12 082, «Portugal - 1948», Lettre n.º 2 274, de 13 de Maio de 1948, do Barão Van der Elst, ministro da Bélgica, para Paul-Henri Spaak, ministro dos Negócios Estrangeiros da Bélgica. Sobre esta questão ver: PEREIRA, P. Cantinho - *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953*. op. cit., p. 369-386 e SILVA, A. M. - «Portugal e a unidade europeia no pós-guerra (1945-1948): reacções e tomadas de posição» in *Revista Portuguesa de História*, t. XXXII (1997-1998), p. 449-487.

portância real da nova organização, considerando que os pequenos países estavam em situação de inferioridade por disporem de menos votos que os grandes. Também se opunha a que se desse direito de voto individual aos representantes dos Estados. Tratava-se de situações que, segundo o Governo português, iam contra a sua noção de soberania. Além disso, considerava-se que a atitude dos partidos socialistas sobre esta questão aconselhava algumas reservas por parte do governo. É de assinalar que durante os primeiros anos de funcionamento da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, o regime português não foi abertamente posto em causa e que houve diversas intervenções no sentido de uma aproximação entre Portugal e o Conselho da Europa¹⁶.

A Atitude face à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

No que concerne ao Plano Schuman (1950), Salazar considerou possível uma colaboração entre a França e a Alemanha, nos domínios do aço e do carvão, que pudesse servir de base a uma estrutura europeia no plano económico e comercial. Mas não acreditou na possibilidade de criação de uma federação política durável com abdicação das soberanias, à imagem do modelo norte-americano. Para Salazar, a Europa Ocidental atravessava um momento de indefinição e de incerteza que lhe não permitia ter as suas próprias ideias políticas e sociais, o que poderia levar a Europa a cair numa espécie de «colonização mental» dos EUA e da URSS. Os EUA exerciam pressões sobre a Europa, no sentido da união, e esta não reagia como devia a essas pressões. Era necessário, ainda segundo Salazar, resistir às tentativas de uniformização política dos Estados, pois estas tentativas escondiam outras intervenções sobre o plano interno¹⁷.

A criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço marcou os limites da colaboração de Portugal com a Europa. Não tendo sido convidado a fazer parte dessa comunidade, por razões económicas e políticas óbvias, só restava ao país prosseguir a sua

16 Sobre a questão do Conselho da Europa, ver: PEREIRA, P. Cantinho - *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953. op. cit.*, p. 386-391.

17 Ver a este propósito o documento intitulado «Política de Federação Europeia», anexo à Circular n.º 8, de 9 de Abril de 1953 (documento datado de 6 de Março de 1953), reproduzido in GUERRA, R. T., FREIRE, A. S., e MAGALHÃES J. C. - *Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia no Pós-Guerra e a Participação de Portugal nesses Movimentos*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração - Departamento de Integração Europeia, 1981, p. 61-65; NUNES, Helena Costa (coord.) - *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias. História e Documentos*. Lisboa: Assembleia da República, 2001, p. 61-65; e PEREIRA, P. Cantinho - *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953. op. cit.*, p. 541-560.

colaboração no âmbito da OECE, esperando que não houvesse muitas alterações no comércio intra-europeu e que o Reino Unido conseguisse travar as tendências federalistas na Europa. De qualquer forma, a extracção de carvão em Portugal era muito limitada e não havia uma indústria siderúrgica instalada.

A Questão da Comunidade Europeia da Defesa (CED)

Em Janeiro de 1951, o Governo francês convidou Portugal a participar na conferência de Paris, onde iria ser discutida a organização do exército europeu segundo o Plano Pleven. A resposta do Governo português foi clara: o governo era contrário à formação de um exército europeu que implicasse, por sua vez, o estabelecimento de um organismo internacional com carácter supranacional. Esta tomada de posição já tinha sido transmitida aos governos estrangeiros no decurso das reuniões da NATO (*North Atlantic Treaty Organisation*). Portugal reconheceu, todavia, o interesse que estava na base da iniciativa francesa e nomeou como observador na conferência o embaixador de Portugal em Paris. Aquando da Conferência de Lisboa, em Fevereiro de 1952, Portugal mudou parcialmente de posição. Continuando a reear a criação de estruturas supranacionais que pudessem servir de embrião aos «Estados Unidos da Europa», aprovou a criação da CED como factor de inclusão rápida da República Federal da Alemanha no sistema de defesa ocidental e de aproximação entre a França e a Alemanha. O ministro dos Negócios Estrangeiros português afirmou na altura que, mesmo que Portugal não estivesse em condições de participar da CED, via com satisfação a sua criação. Apesar do Governo português preferir a inclusão da Alemanha na NATO, inclinava-se perante a posição da França neste domínio. Na realidade, Portugal era muito favorável ao rearmamento rápido da Alemanha (assim como do Japão) e à integração da Espanha no sistema de defesa ocidental.

Salazar e a «Federação Europeia»

Salazar escreveu que, pelo menos dentro do domínio da lógica, era possível federar a Europa pela força ou com a evolução do tempo. Pela força, talvez tivesse sido possível se a Alemanha nazi tivesse ganho a guerra, ou com a política da URSS a Leste, mas isso provocaria muito sofrimento e mudanças bruscas nos modos de vida e nas menta-

lidades. A força da Europa residia, segundo ele, na diversidade, que podia ser considerada ao mesmo tempo uma fraqueza e uma fonte de irradiação mundial. Considerando o «nacionalismo profundo» e o «instinto de propriedade» dos povos da Europa, estes dificilmente aceitariam a vontade dos políticos de criar um «Estado Europeu». Apesar disto, Salazar reconheceu que esta vontade dos homens políticos constituía uma ideia dominante da política da época. Para ele, não havia dúvidas sobre os instigadores desta tendência federalista – do ponto de vista ideológico, eram os EUA, principalmente do lado dos democratas; do ponto de vista político, era uma parte da classe política francesa. À volta da França reuniam-se outros países que, por diferentes razões, pensavam ser a melhor forma de receber o apoio económico ou militar dos EUA. Ora, para Salazar, este receio de perder o apoio dos EUA não tinha razão de ser porque este país tinha tanta necessidade da Europa como esta daqueles. Se a «Federação Europeia» avançasse, Salazar estimava que a Alemanha, pelo seu território, população e espírito empresarial, conduziria efectivamente a federação¹⁸.

Um dos grandes receios de Salazar a propósito da integração europeia era o risco de uma homogeneização dos regimes políticos na Europa. Parecia-lhe evidente que, em caso de federação dos Seis, as monarquias desapareceriam a favor dos regimes republicanos. O risco para o regime político português não devia estar ausente do pensamento de Salazar quando abordou estas questões¹⁹.

Por razões ligadas à longa aliança luso-britânica e a uma certa comunidade de interesses entre os dois países, a posição do Reino Unido em relação às questões europeias interessou muito a Portugal. Tanto mais que uma participação activa de Londres poderia ter uma influência decisiva no processo de integração europeia. Para Salazar, o Reino Unido era mais do que um Estado, pois estava à frente de uma associação livre de Estados. Com a entrada do Reino Unido numa federação europeia, a *Commonwealth* teria tendência a dissolver-se e os Estados constitutivos virar-se-iam para outros pólos de atracção e cortariam as suas ligações recíprocas. Haveria o risco de desagregação da *Commonwealth* se o Reino Unido optasse pela Europa. Salazar considerava que Portugal tinha todo o interesse em que o Reino Unido independente e a *Commonwealth* subsistissem como factores de equilíbrio entre os EUA e uma possível «Federação Europeia», que tivesse a Alemanha como elemento preponderante²⁰.

18 PEREIRA, P. Cantinho - *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953. op. cit.*, p. 653-663.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

Conclusão

O Governo português aceitou a cooperação económica, monetária e militar com a Europa dentro do respeito absoluto da soberania nacional. Através das diferentes posições do Governo português, podemos constatar a importância considerável da questão da integração europeia – principalmente a partir do Congresso de Haia – e o receio que se instalou nos principais responsáveis políticos portugueses. Mesmo não acreditando no sucesso de uma eventual «Federação Europeia», os responsáveis portugueses entendiam que existia um movimento muito forte em prol da união da Europa (com contornos muito variáveis) e que era necessário levá-lo muito a sério.

No processo de abertura de Portugal à Europa atlântica, foi possível verificar o papel preponderante dos Açores na aceitação internacional do país. Desde o início, Portugal é visto pelo Governo norte-americano e por outros governos europeus como um elemento fundamental do sistema defensivo, graças aos Açores. A grande tolerância em relação ao regime político português proveio em grande parte da importância estratégica dos Açores no contexto da Guerra Fria. O Governo português manteve, contudo, as suas reticências em relação aos norte-americanos, nomeadamente por receio de eventuais interferências económicas em Portugal ou nas colónias e de um excesso de influência na Europa. As negociações com os EUA foram seguidas de muito perto por Salazar, que se ocupou dos textos dos acordos até ao mais ínfimo pormenor. Houve «períodos de observação» antes de pedir a ajuda Marshall ou a ajuda militar norte-americana. Esta desconfiança em relação aos norte-americanos é “palpável” e transparece em vários documentos oficiais.

Os territórios ultramarinos europeus beneficiariam do Plano Marshall, e este facto foi ao encontro do pensamento de Salazar sobre a matéria. Ele sempre defendeu a utilização pela Europa dos recursos africanos e o prosseguimento da colonização europeia. Isto foi interpretado como uma mudança de atitude dos norte-americanos sobre a questão colonial. Ora, para Portugal, a manutenção das colónias era uma questão muito importante. Tinha-se a profunda convicção de que as colónias portuguesas faziam parte de Portugal e que era necessário defendê-las da cobiça estrangeira. Um dos receios em relação à integração europeia provinha do medo de perder o controlo das colónias. Como Portugal tinha sofrido algumas tentativas no passado, no sentido de lhe retirarem as colónias, esta ameaça era levada muito a sério. Salazar receava muito fortemente que alguns países não estivessem interessados pela federação para ter acesso às colónias dos outros Estados membros²¹.

21 *Ibidem.*

Personagem central na definição da política externa de Portugal, desde que chefiou os Negócios Estrangeiros (de Novembro de 1936 até Fevereiro de 1947), Salazar conduziu de muito perto os assuntos que lhe interessavam e que estavam a ser geridos pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros. Ele conhecia muito bem os principais diplomatas, que eram homens merecedores da sua confiança política e pessoal, e, muitas vezes, havia uma correspondência directa entre estes diplomatas e ele próprio sem passar pelo Ministério²². Recebia também os principais telegramas diplomáticos e substituíva pessoalmente o ministro quando este estava ausente de Portugal²³. Salazar dedicava a maior atenção à política internacional, sendo os diplomatas uma das suas fontes principais de informação. Diplomatas que, juntamente com alguns homens políticos e altos funcionários, desempenharam um papel fundamental na aproximação de Portugal à Europa e aos EUA.

Um dos elementos importantes a reter na análise da política externa de Portugal reside na estabilidade das suas posições no que concerne as questões europeias. Efectivamente, desde o início, a posição de Portugal estabilizou numa série de domínios específicos, como, por exemplo: o interesse pela cooperação, ou colaboração, entre os países europeus; a necessidade de se integrar rapidamente a Alemanha Ocidental no sistema defensivo ocidental; a necessidade de associar a Espanha à cooperação económica, monetária e militar na Europa; a rejeição de todas as formas de supranacionalidade que pudessem levar à unificação, integração, confederação ou federação europeia; a desconfiança em relação aos EUA, mas, ao mesmo tempo, o reconhecimento da importância da ajuda concedida à Europa; o reconhecimento da necessidade de fazer frente ao «imperialismo soviético» e de lutar ideologicamente contra o comunismo; por fim, a recusa de uma qualquer interferência externa na definição da política interna de Portugal.

Apesar das reticências formuladas por Portugal em relação ao processo de integração europeia, podemos considerar que assistimos a uma aproximação efectiva e muito importante de Portugal em relação à Europa Ocidental. Inicialmente, o Salazarismo foi bem aceite nos meios conservadores europeus e norte-americanos; em seguida, com a Guerra Fria, outros meios políticos se associaram a esta aceitação e “tolerância” internacional do regime político português.

22 Como, por exemplo: Marcello Mathias, Eduardo Leitão, Pedro Theotónio Pereira, e António de Faria.

23 Segundo a Revisão Constitucional ordinária de 1945, operada pela Lei n.º 2 009, de 17 de Setembro de 1945, os ministros quando ausentes de Portugal Continental deveriam ser substituídos pelo Presidente do Conselho, caso não houvesse lugar à nomeação de ministros interinos.

Este período de cooperação entre Portugal a Europa Ocidental e os EUA permitiu um melhor conhecimento mútuo. O longo diálogo dos diplomatas, peritos e homens políticos portugueses com os seus homólogos estrangeiros, no seio da OECE e da NATO, criou um clima de entendimento que, apesar de algumas posições divergentes, permitiu uma maior aceitação mútua. A experiência de sucesso da adesão à OECE e os numerosos contactos e amizades criados desde esse período tornaram possível a extraordinária adesão de Portugal à Associação Europeia de Comércio Livre (1960), numa situação privilegiada. As personalidades que mais contribuíram para esta adesão portuguesa tinham trabalhado juntas no seio da OECE. Por sua vez, a participação de Portugal na Associação Europeia de Comércio Livre preparou o caminho – principalmente do ponto de vista económico – para a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986.

Bibliografia seleccionada

ALÍPIO, Elsa – *Salazar e a Europa. História da adesão à EFTA (1956-1960)*. Lisboa: Livros Horizonte, 2006.

ANTUNES, José Freire – *Os Americanos e Portugal (1961). Kennedy e Salazar: o leão e a raposa*. Lisboa: Difusão Cultural, 1991.

BARBOSA, António Pinto – «O lado menos visível do Plano Marshall em Portugal. Sua actualidade» in *Memórias da Academia das Ciências de Lisboa, Classe de Letras, Tomo XXV*, Lisboa, 1986, p. 281-291.

BARBOSA, Daniel – *Alguns aspectos da economia portuguesa*. Porto: Livraria Lello e Irmãos Editores, 1949.

BRITO, José Maria Brandão de – *A industrialização portuguesa no pós-guerra (1948-1965). O condicionamento industrial*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1989.

DACOSTA, Fernando – *Máscaras de Salazar*. Lisboa: Editorial Notícias, 1997.

DIAS, José Ferreira – *Linha de Rumo. Notas de Economia Portuguesa. vol. I. 2.ª edição*, Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1946.

FERREIRA, José Medeiros – «As Ditaduras Ibéricas e a Fundação da Aliança Atlântica» in *O Estado Novo, das Origens ao Fim da Autarcia. vol. I*. Lisboa: Fragmentos, 1987.

GIL, Fernando – *Salazar: A Retórica da Invisibilidade*. Lisboa: Relógio d'Água, 1995.

GUERRA, Ruy Teixeira, FREIRE, António de Siqueira e MAGALHÃES, José Calvet de - *Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia no Pós-Guerra e a Participação de Portugal nesses Movimentos*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração - Departamento de Integração Europeia, 1981.

JAOUL, Michel e SCHLOESING, Olivien - «L'Union Européenne de Paiements» in *Revue Economique*, n.º 2, 1954, p. 263-277.

LAINS, Pedro - «O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990» in *Análise Social*, vol. XXIX, n.º 128, 1994, p. 923-958.

LEITE, João Costa - *Problemas monetários do após-guerra*. Lisboa: Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 20, Ministério das Finanças, 1964.

LE MOS, António Tovar de - «Os objectivos do Plano Marshall» in *Indústria Portuguesa*, n.º 268, 1950, p. 315-319.

MATEUS, Abel Moreira - *Economia Portuguesa. Crescimento no contexto internacional (1910-1998)*. Lisboa: Editorial Verbo, 1998.

MATHIAS, Marcello - *Correspondência Marcello Mathias / Salazar 1947 / 1968*. Lisboa: Difusão Editorial Lda, 1984.

MATTA, José Caetano da - *Ao Serviço de Portugal*. Lisboa: Imprensa Portugal-Brasil, 1951.

NOGUEIRA, Franco - *Salazar - Volume IV - O Ataque (1945-1958)*. 3.ª edição, Porto: Livraria Civilização Editora, 1986.

NUNES, Helena Costa (coord.) - *Adesão de Portugal às Comunidades Europeias. História e Documentos*. Lisboa: Assembleia da República, 2001.

OLIVEIRA, César - «Oliveira Salazar e a Política Externa Portuguesa: 1932/1968» in *Salazar e o Salazarismo*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1989, p. 77-99.

PEREIRA, Pedro Cantinho - «Le Portugal et l'Europe. L'ouverture à l'Europe atlantique et les limites de la coopération (1947 - 1953)» in *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, Université de Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, n.º 13, Printemps, 2002, p. 153-165.

PEREIRA, Pedro Cantinho - *Le Portugal et l'Europe, 1947-1953*. Lille: ANRT Diffusion, 2004.

PEREIRA, P. Cantinho - *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros - Instituto Diplomático (Coleção Biblioteca Diplomática), 2006

PINHEIRO, Maximiano (coordenação) - *Séries Longas para a Economia Portuguesa, Pós II Guerra Mundial, Volume I - Séries Estatísticas*. Lisboa: Banco de Portugal - Departamento de Estudos Económicos, 1997.

RABY, Dawn Linda - *Resistência antifascista em Portugal, 1941-1974*. Lisboa: Salamandra, 1990.

REDONDO, Juan Carlos Jiménez - «Portugal, Espanha e a formação da NATO» in *Política Internacional*. vol. 3. n.º 19, 1999, p. 97-111.

ROLLO, Fernanda - *Portugal e o Plano Marshall*. Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

ROLLO, Fernanda - «Salazar e a construção europeia» in *Penélope*, vol. n.º 18, Lisboa, 1998, p. 51-76.

ROSAS, Fernando e BRITO, José M. Brandão de (organização) - *Salazar e o Salazarismo*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1989.

ROSAS, Fernando - *O Estado Novo (1926-1974)*. 7.º Vol., de *História de Portugal*, direcção de José Mattoso, s. l., Círculo dos Leitores, 1994.

SOARES, Mário - *Portugal Amordaçado: depoimento sobre os anos do fascismo*. Lisboa: Arcádia, 1974.

KAPLAN, Jacob J. et SCHLEIMINGER, Günter - *The European Payments Union: financial diplomacy in the 1950's*. Oxford: Clarendon Press, 1989.

SALAZAR, António de Oliveira - *Discursos e Notas Políticas - IV - 1943 - 1950*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1951.

SALAZAR, António de Oliveira - *Discursos e Notas Políticas - V - 1951 - 1958*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1959.

SILVA, António Martins da - «Portugal e a unidade europeia no pós-guerra (1945-1948): reacções e tomadas de posição» in *Revista Portuguesa de História*, t. XXXII (1997-1998), p 449-487.

TEIXEIRA, Nuno Severiano - «Da neutralidade ao alinhamento: Portugal na fundação do pacto do Atlântico» in *Análise Social*, vol. XXVIII, n.º 120, 1993, p. 55-80.

TEIXEIRA, Nuno Severiano - «Portugal e a NATO: 1949-1999» in *Nação e Defesa*, Instituto de Defesa Nacional, n.º 89, 1999, 2.ª série, p. 15-41.

TENGARRINHA, José - «A oposição democrática portuguesa e a Europa» in *O fim da Segunda Guerra Mundial e os novos rumos da Europa*. Lisboa: Edições Cosmos - Instituto de História Contemporânea, 1996, p. 231-237.

TELO, António José - *Portugal e a NATO, o reencontro da tradição atlântica*. Lisboa: Edições Cosmos, 1996.

TELO, António José - «Portugal e a NATO (1949-1976)» in *Nação e Defesa*, Instituto de Defesa Nacional, n.º 89, 1999, 2.ª série, p. 43-84.

TEW, Brian - *International Monetary Co-operation 1945-52*. London: Hutchinson's University Library, 1952.

VALÉRIO, Nuno - «Aspectos das finanças públicas portuguesas (1943-1983)» in *O Estado Novo, das Origens ao Fim da Autarcia (1926-1959)*. Vol. I, Lisboa, Fragmentos, 1987, p. 275-300.

VAN MANGOLDT, H. K. - «De l'union européenne de paiements à la convertibilité et à l'accord monétaire européen» in *Revue d'Economie Politique*, n.º 6, Numéro spécial, novembre-décembre, 1960.

VICENTE, António Pedro - «Portugal e a NATO face ao isolamento de Espanha» in *O fim da Segunda Guerra Mundial e os novos rumos da Europa*, Lisboa: Edições Cosmos - Instituto de História Contemporânea, 1996.

WALLICH, Henry - *O Sistema Financeiro Português*. Introdução de George F. Train, Lisboa: Banco de Portugal, 1952.

XAVIER, Alberto Pinheiro - *Portugal e a Integração Económica Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 1970.



Através das Leituras



Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union

Jan Zielonka

Oxford University Press, 2006, 304 pp.

ISBN: 0-19-929221-3/978-0-19-929221-9

Terá a UE Enterrado Westphalia?

A doutrina divide-se nestas matérias. Por um lado, aqueles que defendem a perversão do conceito de “império” e o nefasto sentido da sua institucionalização nas relações internacionais, ou pelo menos na sua terminologia académica. Neste grupo de argumentação podemos considerar, por exemplo, Thomas Barnett, John Ikenberry, Philip Zelikow ou mesmo Samuel Huntington.¹ Por outro, aqueles que recuperaram o conceito para caracterizar quer alguns actores do actual quadro internacional, quer a solução para determinados problemas de segurança regional, apoiando esta ideia na necessidade de alguns “impérios” assumirem esse mesmo papel num compromisso de estabilização de longa duração. São exemplos disto o que tem escrito Niall Ferguson, Michael Ignatieff ou Robert Cooper.²

1 Ver Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*, New York, G. P. Putman's Sons, 2004; G. John Ikenberry, “Illusions of Empire”, *Foreign Affairs*, Vol. 83, N.2, Março/Abril 2004, pp. 144-154; Philip Zelikow, “The Transformation of National Security”, *National Interest*, Vol. 71, Spring 2003, pp. 17-28; Samuel Huntington, “The Great American Myth”, *Maclean's*, Vol. 118, N. 7, February 2005, pp. 40-41.

2 Ver Niall Ferguson, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, London, Allen Lane, 2004; Michael Ignatieff, *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan*, London, Vintage, 2003; Robert Cooper, “Imperial Liberalism”, *National Interest*, Vol. 79, Spring 2005, pp. 25-34.

Mas o que a literatura em Relações Internacionais tem secundarizado é o olhar para outros actores do sistema internacional contemporâneo além dos Estados Unidos. Todos os autores - e existem naturalmente alguns outros - acima citados têm centrado a sua análise no “império americano”, na predisposição neoconservadora que a corrente Administração vem encetando, sendo que uns se recusam a aceitar o epíteto, enquanto outros não só o perfilham como o saúdam. A lacuna na literatura académica, foi este ano fortemente preenchida por um fascinante e não menos desafiante livro. Jan Zielonka, o seu autor, e polaco de nascimento há muito se internacionalizou com sucesso no meio académico, sendo actualmente *Ralf Dahrendof Fellow in European Politics*, em Oxford.

O argumento central de *Europe as Empire* reside precisamente no assumir, de forma frontal e confortável, o papel imperialista que o processo de integração europeu tem vindo a traçar. Por outras palavras e focando a análise no último alargamento a Leste, Zielonka considera que se tratou de um processo historicamente sem precedentes, gerado pela implosão do comunismo e pela debacle da divisão Este-Oeste na Europa. Significa isto que a brecha político-ideológica pos-1989 potenciou e acelerou o impulso da UE em controlar, política e economicamente, Estados instáveis, órfãos de um destino, condicionando este mesmo futuro aos ditames processuais da integração europeia. Mas, afinal, onde está a ideia de “império” subjacente a isto?

Zielonka argumenta da seguinte forma. Primeiro, o período de consensos na UE terminou com o último alargamento. Quanto maior a diversidade, menor o consenso. Segundo, o autor introduz o conceito de “império neo-medieval” para caracterizar a actual UE. E explica-o em quatro pontos:

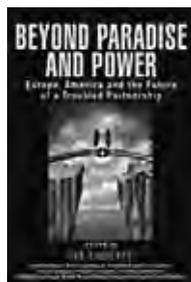
- (1) A existência de diversos tipos de unidades políticas operando num sistema sem um claro centro político ou hierarquia;
- (2) O facto de existirem fronteiras quase incipientes, recusando um elemento formal e clássico da soberania Westphaliana;
- (3) A cada vez mais proeminência de uma governação a diversos círculos, com mais de um nível e assente numa partilha política e cultural;
- (4) Uma identidade pan-europeia que apagara com o tempo a noção de nacionalidade, patriotismo, conceitos também eles intrínsecos ao modelo emergido em 1648 e que marcou as relações internacionais desde então.

Além disto, o argumento deste livro confronta duas habituais leituras da UE, isto é, a que acentua a dimensão numérica e estatística do processo de integração, e a que aborda o alargamento a Leste como um processo burocrático, rotineiro e essencialmente institucional, que pouco ou nada modifica o carácter ímpar da União. Se estas duas leituras são insuficientes, terá Zielonka dado um passo relevante para colmatar esta falha? Sim, mas não na totalidade. Como honestamente se apresenta, não pretende compor um argumento *sui generis*, antes um que assuma os parâmetros políticos muitas vezes descurados, além de motivar futuros trabalhos a partir dos seus pontos de discussão. Daí a quase centena de páginas de referências bibliográficas. A isto se chama desafio intelectualmente estimulante, sem ferir susceptibilidades europeístas, mesmo que descure um proteccionismo que a UE tantas vezes promove.

O paradigma medieval é, sem dúvida, o conceito chave do livro. Se as fronteiras eram e são conceitos amplos, por que insistir no modelo Westphaliano que comumente foca o processo de integração europeu? Para Zielonka, o actual quadro europeu é semelhante ao medieval, onde a autoridade era partilhada e estendida geograficamente, a soberania não era um conceito absoluto, e onde as Nações não tinham esse demos que as acentua no seu mais profundo sentido de existência – tal como hoje em dia podemos assistir um pouco por toda a Europa –, em detrimento de uma *network* de autoridades e relações inter-culturais cada vez mais profundas e activas.

Em conclusão, Zielonka aponta o caminho da UE: assumir esta vocação “imperial”, de carácter quase messiânico nas suas zonas de vizinhança, promovendo a integração sucessiva de Estados em construção, de modo a garantir estabilidade e desenvolvimento económico, sem descurar a importância do maior valor da integração: a capacidade de interligar as mais díspares culturas de acordo com critérios rigorosos de adesão. Um livro que se saúda pelo alcance intelectual mas, sobretudo, pelo *timing* de publicação.

Bernardo Pires de Lima



Beyond Paradise and Power: Europe, America, and the Future of a Troubled Partnership
Tod Lindberg (ed.)

Routledge, 2004, 256 pp.

ISBN: 0-41-595051-1/978-0-41-595051-0

Fim da Ilusão

Os americanos são de Marte e os Europeus são de Vénus, eis a célebre tese com que R. Kagan descreveu a crise transatlântica. Uma tese, dois argumentos: (1) O Poder determina as *acções* dos Estados, isto é, as grandes potências (EUA) tendem a usar a força, enquanto que os poderes mais fracos (Europa) favorecem o multilateralismo. (2) Americanos e europeus desenvolveram diferentes *visões* normativas. Os Europeus vivem num paraíso pós-histórico, logo, o uso da força tende a ser visto como ilegítimo. Os americanos, ao invés, permanecem no mundo do poder hobbesiano, logo, consideram o uso da força como uma *acção* legítima. Tendo como ponto de partida a tese de Kagan, Tod Lindberg (editor da *Policy Review*) reuniu um conjunto de artigos da autoria de pensadores americanos e europeus. Resultado: a tese de Kagan é superiormente aperfeiçoada. Do conjunto de artigos, destacamos “The End of Atlanticism”, de Ivo Daalder, e “American Endurance”, de Walter Russell Mead.

Ivo Daalder (Brookings Institution) afirma que vivemos o «fim do Atlantismo». Não se trata de um desejo ideológico, mas de uma análise à estrutura de poder do sistema internacional. Durante a Guerra Fria, a política externa americana esteve centrada no Atlântico. A Europa foi o palco, por excelência, do braço de ferro entre EUA e URSS. Com o fim da URSS, esta centralidade estratégica da Europa e do Atlântico desapa-

receu. Por outro lado, o crescimento das potências asiáticas exigiria, *per se*, o fim da centralidade atlântica em Washington. Esta questão ligada ao Poder é o pano de fundo da crise atlântica. Quando tomámos consciência desta mudança ao nível das placas tectónicas do sistema, qualquer discussão sobre as supostas clivagens de valores entre americanos e europeus torna-se, no mínimo, secundária. É de Poder que falamos.

Walter Russell Mead (Council on Foreign Relations) salienta um facto pouco discutido: o século XX é, em grande medida, o século do declínio europeu. Desde 1914, um dos processos mais significativos e constantes do sistema internacional tem sido o declínio absoluto e relativo da Europa. Esse declínio consumou-se na auto-implosão europeia que ficou conhecida por II Guerra Mundial. Todavia, depois de 1945, a Europa continuou no centro da política mundial. Não como *actor* mas como *cenário*. Dado que a Guerra Fria se decidia na Europa, os americanos garantiam um tratamento especial aos seus aliados europeus; procuraram sempre adoptar as suas decisões às opiniões europeias (sobretudo alemãs). Por outras palavras, o declínio efectivo da Europa foi disfarçado pela centralidade europeia na estratégia americana. Uma centralidade artificial. Os europeus continuaram a perceber o mundo como se ainda estivessem no centro (activo) do sistema; desenvolveram uma *percepção* errada da *realidade* internacional. Ou seja, inflacionaram a sua real importância. Mais: habituaram-se a medir o seu poder não pela sua capacidade efectiva mas pela sua influência em Washington.

Quando correlacionamos as análises de Daalder e Mead, percebemos que a tese de Kagan necessita de um aperfeiçoamento. O primeiro argumento de Kagan consagra a importância da distribuição do Poder (super potência americana *vs.* mundo pós-histórico europeu) como causa da crise atlântica. Certo. Mas isso é uma evidência desde 1945. O segundo argumento de Kagan aponta a divergência ideológica (Hobbes/ /Marte *vs.* Kant/Vénus) como raiz do problema. Certo. Mas isso também não é novidade. Portanto, Kagan - tal como a maioria dos analistas - nunca responde à questão essencial: por que razão a maior crise atlântica ocorreu após o 11 de Setembro? Com os contributos de Daalder e Mead podemos dar uma resposta; a saber: todas as movimentações americanas desde 2001 lembraram à Europa que já não é o centro do mundo, isto é, a centralidade ilusória da Guerra Fria foi desfeita após 60 anos de ilusão.

O mundo mudou desde 1989/91. Outras potências emergiram. Novos perigos nasceram em 2001. Mas, como salienta Mead, a Europa continuou a desprezar este novo mundo porque a sua percepção estratégica apenas contempla a América. A crise atlân-

tica pós-11 de Setembro não foi causada por um embate *ideológico* (que sempre existiu), mas sim por um choque de *percepções* da realidade. O sistema mudou de natureza. Os EUA perceberam esse novo sistema e lançaram acções que visavam (e visam) a reordenação da Ordem Internacional. A Europa, ao invés, não percebeu este novo mundo, pois apenas está afinada para perceber os EUA (o mundo, para a visão estratégica europeia, resume-se ao Atlântico). Resultado: a Europa critica a nova política externa americana mas nunca observa a realidade que está a montante dessa nova política de Washington. Há aqui um paradoxo. A Europa critica um *efeito* (nova política americana) mas nunca se questiona sobre a *causa* (novo sistema internacional pós-Guerra Fria). Porquê? Porque a Europa é a grande beneficiária (e defensora) do *status quo* da Guerra Fria; um *status quo* que lhe garantia o melhor dos dois mundos, isto é, a Europa usufruía, no seu seio, de um mundo kantiano, mas, devido ao acesso privilegiado a Washington, ainda detinha uma forte palavra a dizer no mundo do Poder hobbesiano. Entre 1945-1989/2001 (a Guerra Fria acabou mesmo duas vezes na Europa), os europeus estiveram entre o céu kantiano e a terra hobbesiana, numa espécie de quadratura do círculo estratégica. Este paraíso terminou. Durante a crise iraquiana, Washington tratou a Europa não como o velho aliado privilegiado mas como um aliado normal. A Europa, no mundo pós-Guerra Fria e pós-11 de Setembro, já não é “o” aliado mas “um” aliado. O mundo deixou de ser um condomínio de europeus e americanos. Daí a crise, daí o anti-americanismo em dose industrial, daí as acusações de imperialismo/unilateralismo americano, visto que «a loss of influence in Washington was not only disconcerting in itself; it had the effect of underlining the Europe’s powerlessness in the world as a whole» (W. R. Mead, p. 169). É o fim da ilusão. É o despertar para o mundo pós-europeu.

Henrique Raposo

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos editados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastrich a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático

2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

europress@mail.telepac.pt



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ - _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. n.º/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 116, 117, 118)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 n.ºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque n.º _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN - PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – TESPPTPT

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

www.idn.gov.pt

publicacoes@idn.mdn.gov.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação pode ser enviado via correio electrónico para publicacoes@idn.mdn.gov.pt ou ser remetido em disquete, por via postal, para o Instituto da Defesa Nacional.

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços excluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e de um *abstract* em inglês (até 1000 caracteres).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/documentos/fichadeautor.doc>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (149,64 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Editor Executivo da Nação e Defesa.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to publicacoes@idn.mdn.gov.pt or by mail in floppy disk to the *Instituto da Defesa Nacional*. The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30,000 and 50,000 characters (spaces excluded), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/documentos/fichadeautor.doc>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (149,64 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten offprints will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Executive Publisher of *Nação e Defesa*.

VOLUME ANTERIOR

Cabo Verde ou da Necessidade
de uma Nova Parceria
Paulo Lopes Lourenço

Petróleo em Português?
Em Prol de uma Política Africana
Manuela Franco

Democratic Governance and Security Sector Reform:
Realities from post-war Mozambique
Anícia Abdulcarimo Lalá

Africa's Ungoverned Space
Teresa Whelan

Equilíbrios de Poder na África Subariana:
do Terrorismo Islâmico ao Falhanço de uma Região
Bernardo Pires de Lima

Uma Visão Geopolítica do Espaço
da Língua Portuguesa
Armando Teixeira Carneiro

Modelos de "africanização"
das Operações de Apoio à Paz
António Manuel Rodrigues Pinheiro

O Fenómeno Subversivo na Actualidade.
Contributos para o seu Estudo
Francisco Proença Garcia

O Terrorismo e a Transformação do Planeamento
Estratégico de Segurança Nacional dos EUA
João Vieira Borges

Operações Baseadas em Efeitos:
o Paradigma da Guerra do séc. XXI
João Vicente



ISSN 0870-757X



9 770870 757007 00115