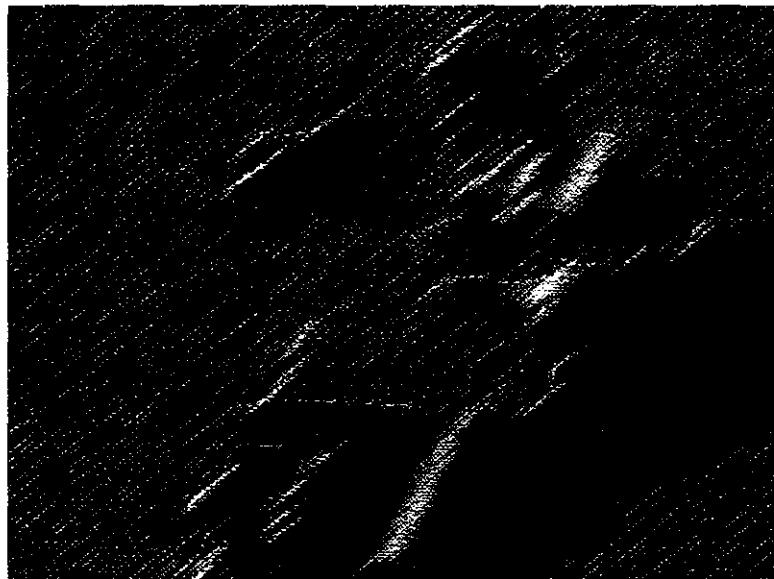


Nº85 · Primavera 98 · 2ª Série

# NAÇÃO DEFESA



Portugal e o  
Desafio Europeu

NSTITUTO 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.

# ÍNDICE

Editorial	5
Resumos	9
<b>Portugal e o Desafio Europeu</b>	
Portugal e o desafio europeu <i>Francisco Seixas da Costa</i>	15
The case for Economic and Monetary Union: Europe and Portugal <i>Francisco Torres</i>	29
Cidadania Europeia, liberdade e segurança <i>José Medeiros Ferreira</i>	71
A PESC: o enquadramento político <i>Eduardo Pereira</i>	83
A PESC: um processo em construção <i>Mário Lemos Pires</i>	101
A União Europeia como actor internacional: a Política Externa da União Europeia <i>Nuno Severiano Teixeira</i>	119
<b>Artigos</b>	
Necessidade e caminhos de reforma da Segurança Social <i>Fernando Ribeiro Mendes</i>	139
<b>Documentos</b>	
Resolução sobre a comunicação da Comissão “Agenda 2000 – Para uma União mais forte e mais ampla”, Parte A: Proposta de Resolução	159

## **Índice**

Resolução sobre a comunicação da Comissão “Agenda 2000 – Para uma União mais forte e mais ampla”, Parte B: Exposição de Motivos 1

### **Recensões**

Revolution and War, Stephen M. Walt  
*Vasco Rato*

### **Através das leituras**

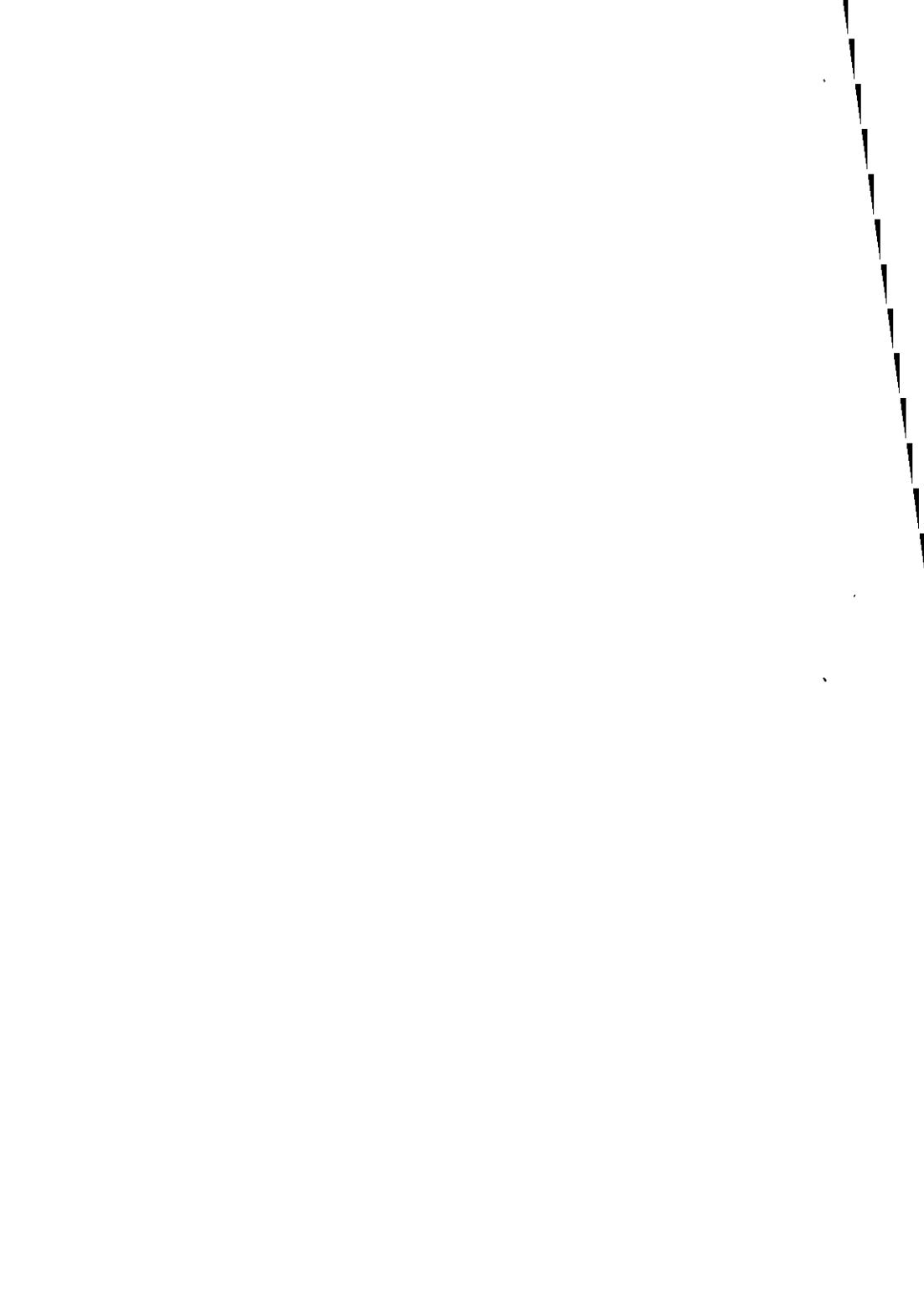
### **Abstracts**

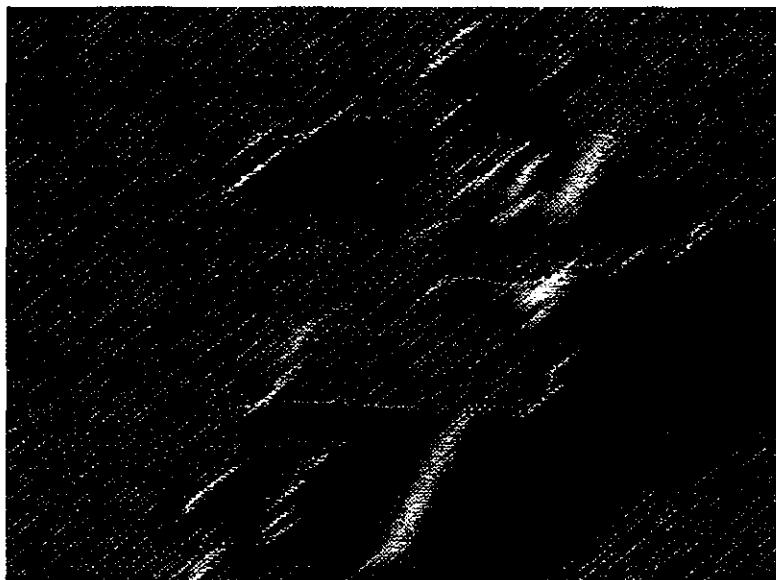


O sucesso da integração europeia é uma das prioridades indiscutíveis de Portugal. Está em jogo, neste processo, o estatuto futuro da Europa, e de Portugal na Europa: Europa-espaco ou Europa-poder?, inquietam-se uns; Europa das Pátrias ou dos cidadãos?, interrogam-se outros; Potência regional ou Potência mundial?, é, finalmente, a questão posta por muitos especialistas.

A inquietação não se confina ao âmbito dos actores políticos, embora aí resida, naturalmente, o primeiro nível de responsabilidade. É uma questão de todos os cidadãos, o que justifica um esforço de reflexão, teórico e descomprometido, sobre o desafio europeu nos seus três pilares: a União Económica e Monetária, a Política Externa e de Segurança Comum e a Cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos.

Este número visa justamente dar a conhecer os pontos de vista de diversos especialistas sobre as tendências e as linhas de força dominantes da construção europeia, nos campos económico e social, político e de segurança.





## Resumos



**Portugal e o desafio europeu, Francisco Seixas da Costa, pp. 15-28**

O texto analisa os grandes desafios com que se confronta o actual processo europeu, na perspectiva da intervenção portuguesa. São ponderados os resultados do Tratado de Amsterdão, a integração de Portugal na 3<sup>a</sup> fase da União Económica e Monetária, as grandes linhas das negociações em curso sobre o financiamento futuro da União ("Agenda 2000"), o próximo processo de alargamento da UE, bem como eventuais reformas institucionais que possam vir a ser necessárias nesse contexto. É feita igualmente uma referência aos efeitos da globalização sobre o quadro económico português e adiantados elementos relativamente à presidência portuguesa da UE no ano 2000.

**Em defesa da União Económica e Monetária: Europa e Portugal, Francisco Torres, pp. 29-69**

Apesar das diferenças nas estruturas produtivas dos vários participantes na moeda única, uma maior integração económica poderá reduzir a sua vulnerabilidade a choques assimétricos. Por outro lado, embora a mobilidade do trabalho seja baixa na Europa, os salários respondem rapidamente aos movimentos de preços; nalguns países, como por exemplo em Portugal, a elasticidade dos salários ao desemprego é elevada. Portugal deve por isso reduzir as suas fraquezas estruturais na união monetária em vez de ficar à espera de mais fundos estruturais, um fundo para transferências automáticas ou ajustamentos cambiais.

No longo prazo o BCE só será democraticamente responsabilizável. Uma responsabilização demasiadamente informal – o que acontece quando as instituições não são à prova de renegociação – não garante uma reforma duradoura. Para assegurar a independência da política monetária do ciclo político-eleitoral garantindo a sua responsabilização democrática, o Parlamento Europeu deve exercer o papel de "Principal" da "Agência" BCE.

Como na maioria dos países da UE, o desafio da UEM para Portugal funcionou como um mecanismo de estabilização económica e uma condição necessária para outras reformas estruturais e para um desenvolvimento sustentado. O objectivo da moeda única criou por outro lado o consenso necessário para ultrapassar interesses específicos na prosse-

cução do bem-estar económico e social. Esse consenso demorou muito tempo a construir mas parece agora amadurecido no que respeita quer à união monetária quer a todo o processo de integração europeia.

**Cidadania europeia, liberdade e segurança, José Medeiros Ferreira, pp. 71-81**

Na revisão do Tratado não se pode separar o capítulo da criação progressiva de um espaço de liberdade, segurança e justiça do capítulo sobre Direitos Fundamentais e não-discriminação. É particularmente relevante neste domínio as medidas a tomar, caso o Conselho verifique “a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-membro” dos princípios em que se funda a União. O actual art. 7º prevê uma série de medidas que permitem encarar com mais tranquilidade a cooperação reforçada no domínio do III Pilar e até a sua comunitarização. Entre essas medidas avulta a suspensão de “alguns dos direitos decorrentes da aplicação do presente Tratado ao Estado em causa”. Os Estados-membros da União Europeia não estão, pois, a legislar nestas matérias sem ter em conta que o espaço de liberdade, justiça e segurança só pode vigorar em regimes democráticos e numa Comunidade de Direito. Por outro lado, a União Europeia mais do que pluriconfessional deve ser laica. Enquanto persistir o sentimento difuso de que as liberdades públicas e a participação democrática estão melhor garantidas a nível nacional do que a nível comunitário não será possível ir muito mais longe do que ficou estabelecido em Amesterdão.

**A PESC: o enquadramento político, Eduardo Pereira, pp. 83-100**

Dois desafios foram colocados à Conferência Intergovernamental:

- *Fazer que o cidadão da União sinta a Europa como sua.* Não foram criadas as condições políticas para que o cidadão olhasse a Europa com outros olhos;
- *Conseguir ter êxito no alargamento.* Não foram reunidas as condições políticas necessárias.

A Comissão expressou a vontade de que a PESC fosse encarada numa perspectiva de longo prazo.

Lamenta-se o adiamento de um sem número de questões que deviam ter sido tratadas em Amesterdão, simultaneamente, com a decisão do alargamento. As hesitações da Comissão, se não prefiguram tendências federalistas, apontam, pelo menos, para uma Europa "dualista no seu desenvolvimento e nas políticas para o prosseguir".

**A PESC: um processo em construção, Mário Lemos Pires, pp. 101-118**

A política Externa e de Segurança Comum (PESC) é uma iniciativa política numa realidade nova que é a União Europeia. Esta novidade convida à revisão, adaptação ou inovação de conceitos de aplicação à PESC e que, até agora, eram de exclusiva referência ao estado soberano. O enquadramento da PESC, em particular o Tratado de Amesterdão, aponta para uma política de sistema intergovernamental e para uma defesa baseada no vínculo transatlântico. No entanto, abrem-se perspectivas para outras alternativas de maior protagonismo e independência da União, que podem ir até ao estatuto de superpotência num futuro sistema internacional multipolar. O autor opta pela escolha actual que entende ser a que melhor se ajusta aos interesses nacionais, considerando-a de prudência, senso e consenso. Lembra, ainda, que as alternativas que se oferecem e que apontam para um sistema federal e uma desvinculação euroatlântica, parcial ou total, não são indiferentes para Portugal, antes pelo contrário tocam muito de perto os seus interesses vitais.

**A União Europeia como Actor Internacional ou a Política Externa da União Europeia, Nuno Severiano Teixeira, pp. 119-135**

Partindo do conceito de "acção externa" e da experiência histórica da presença internacional da União Europeia, o presente artigo procura responder à seguinte questão: existe uma política externa da União Europeia?

Para tanto, analisa as diferentes fases e os dispositivos de acção externa ensaiados ao longo do processo de construção europeia desde o Tratado de Roma ao Tratado de Amsterdão: a Política Comercial Comum;

a Cooperação Política Europeia e a Política Externa e de Segurança Comum.

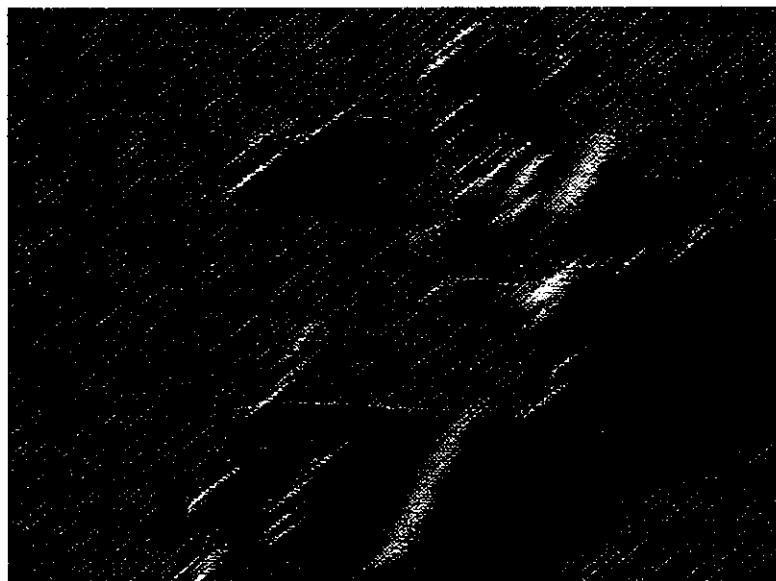
**Necessidade e caminhos de reforma da Segurança Social, Fernando Ribeiro Mendes, pp. 139-155**

A dimensão actual da Segurança Social é vultosa em termos macroeconómicos.

A estrutura das despesas correntes do sistema de segurança social vem evidenciando o peso crescente das pensões. Por outro lado, as regras de formação e atribuição dos direitos poderão agravar os desequilíbrios financeiros do sistema a prazo.

Neste texto discute-se a necessária reforma da Segurança Social, à qual se impõe, nas circunstâncias presentes, a arbitragem entre de duas inspirações éticas distintas:

- por um lado, deve aperfeiçoar-se ainda a protecção das gerações presentes, de activos e de pensionistas, onde ela é incipiente e privilegiando os mais desfavorecidos;
- por outro lado, deve acautelar-se a constituição de reservas para financiar os benefícios futuros dos actuais activos.



Portugal e o  
Desafio Europeu



# Portugal e o Desafio Europeu\*

*Francisco Seixas da Costa  
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus*

---

\* Comunicação apresentada ao seminário sobre *Portugal e o desafio europeu*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 21 e 22 de Janeiro de 1998.



Gostaria de aproveitar esta oportunidade que o Instituto de Defesa Nacional me concede, na abertura deste seminário sobre "Portugal e o Desafio Europeu", para deixar algumas ideias sobre outros tantos problemas que hoje se colocam no terreno da integração do continente, em especial na perspectiva da gestão da acção portuguesa nesse âmbito.

É já um lugar-comum dizer-se que a agenda europeia dos próximos anos comporta um conjunto de questões muito complexo, por terem entre si alguma interdependência mas, igualmente, por serem marcadas por um grande grau de indeterminação que não permite controlar, com suficiente rigor, o efeito das próprias decisões políticas.

Esses problemas – esses desafios sectoriais que são as parcelas do grande Desafio Europeu que hoje aqui começámos a tratar – formam o cenário negocial permanente em que estamos envolvidos até aos primeiros anos do próximo século.

O primeiro tempo dessa agenda europeia – a **Conferência Intergovernamental** que reviu Maastricht – sofreu já de alguma fluidez das reais consequências dos temas em debate, numa União Europeia que, por várias razões, tem hoje um potencial de instabilidade e de auto-interrogação de objectivos que é inédito na sua história.

Julgo importante voltar, assim, um pouco atrás para melhor tentarmos situar toda a presente discussão europeia e entender as condicionantes que marcam o calendário que temos perante nós.

Foi patente na CIG que os diversos Estados membros projectavam nas suas tomadas de posição precisamente o conjunto de interrogações que atravessavam as suas próprias opiniões públicas e, por esse motivo, confinavam o seu respectivo grau de ambição na Conferência àquilo que entendiam ser o nível mais elevado de aceitabilidade que internamente tinha possibilidade de "fazer passar" junto dos respectivos eleitorados – em muitos casos sob o espectro da realização de referendos, em especial se os resultados da Conferência comportassem passos susceptíveis de criar alguma controvérsia.

Em minha opinião, o que condicionou, de forma clara, a evolução e os resultados da Conferência foi a conjugação de **quatro factores**, não totalmente independentes entre si.

O **primeiro factor** tem a ver com a diferenciada leitura que a ideia da Europa está actualmente a ter a nível das opiniões públicas dos Quinze, em alguns casos produto de um exagerado levantar das expectativas que, em certos Estados, haviam sido criadas para "vender" Maastricht ou para

fazer passar os respectivos processos de adesão – como foi o caso dos três últimos países aderentes à União.

Ora verificou-se que os “avanços” obtidos em Maastricht não foram suficientemente maturados por forma a gerarem uma apetência para um novo salto de qualidade, em termos de aprofundamento de políticas – isto é, os cidadãos não têm necessariamente uma abertura para aceitarem “mais Europa”, talvez por não estarem convencidos da total utilidade ou aplicação prática da Europa que já têm.

Assim, ficou evidente que a Conferência foi vista, em alguns países, como correspondendo a um excessivo e desnecessário voluntarismo por parte dos Governos e das próprias instituições da União, não tendo minimamente despertado uma qualquer vaga de fundo mobilizadora em torno da ideia europeia, que acabasse por servir de suporte para uma CIG de sentido mais radical.

O **segundo factor** prende-se com o conjunto de medidas de controlo macro-económico que, por virtude do caminho para a 3<sup>a</sup> fase da UEM, marcou as políticas de praticamente todos os Estados membros, mesmo daqueles que não quiseram ou não puderam qualificar-se para dar esse passo.

A circunstância do esforço de convergência nominal ter, para além da sua intrínseca bondade de efeitos, alguns custos evidentes na gestão orçamental corrente, cumulando-se ainda a repercussões da globalização e a algumas primeiras disfunções sectoriais do próprio mercado interno, provocou reacções nacionais diversas, cujo acompanhamento teve, em alguns casos, de ser feito tendo em atenção momentos eleitorais e equilíbrios políticos internos complicados.

Este factor esteve, aliás, sempre presente em todas as discussões sobre o aprofundamento de políticas levadas a cabo na CIG, limitando a assunção de novas responsabilidades comunitárias que pudesse indiciar, ainda que de forma indirecta ou a prazo, gastos suplementares no futuro.

Um **terceiro factor** teve a ver com uma excessiva concentração de grande parte do debate em temas de natureza institucional que, no que toca à maioria dos países de pequena e média dimensão, quase nunca foram vistos à luz de alegados critérios de eficácia mas, muito simplesmente, foram interpretados como reflexo de uma vontade manifesta por parte de alguns Estados de provocar uma revolução substancial na distribuição do poder relativo dentro da União.

Este último factor acabou por revelar que há uma clara percepção, nos responsáveis políticos desses Estados de pequena e média dimensão, de que será dificilmente aceitável pelas respectivas opiniões públicas uma menorização de ordem institucional que afecte a própria capacidade autónoma de afirmação do país no plano decisório – mesmo que, para alguns desses Estados, o essencial dos seus interesses esteja salvaguardado no actual tipo de gestão das políticas que directamente mais lhes interessam.

Finalmente, um **quarto factor** viria a revelar-se relativamente condicionante, embora se tivesse conseguido evitar a subordinação de todo o esforço da Conferência a essa mesma limitação.

Refiro-me à circunstância da CIG ter procurado ir mais além em domínios muito sensíveis, que se havia já tentado desenvolver em Maastricht.

No exercício negocial de Maastricht havia-se tocado, pela primeira vez, em áreas muito próximas de dimensões tradicionalmente ligadas ao conceito de soberania nacional – como a PESC e as questões da Justiça e dos Assuntos Internos –, embora essa abordagem tivesse sido limitada, ao deixar tais matérias num quadro onde prevalecia a intergovernamentalidade.

Embora o exercício da nova CIG tivesse sido, em praticamente todos os países, acompanhado de uma onda de sensibilização especificamente voltada para gerar a apetência pelo reforço da comunitarização nessas áreas – recordo que para justificar avanços na PESC focou-se com insistência a alegada impotência europeia face à crise na Jugoslávia; e nas matérias de segurança interna sublinharam-se as crescentes exigências de integrar comunitariamente o combate à criminalidade, ao tráfico de droga e à imigração desregrada –, apesar dessas campanhas, cedo se verificou que havia limitações muito claras em alguns Estados membros que impediam que nestes domínios se avançasse de forma acentuada.

Essas limitações tinham a ver com especificidades e até com idiossincrasias na ordem interna desses Estados e, em alguns casos, com limitações de ordem constitucional ou meramente política que os impediam de dar novos passos no sentido da partilha progressiva de dimensões sensíveis da sua soberania.

Eu creio que é necessário que todos tenham presente que os avanços na integração do continente foram mais fáceis quando se tratava de dimensões de ordem puramente económica, mas tornaram-se mais di-

ficeis quando, a partir de Maastricht, se passou para os tais domínios tidos como relevando da soberania tipicamente nacional.

Veio-se, assim, a verificar que os avanços possíveis ficavam àquem do pretendido por muitos e que, para conseguir determinados consensos era necessário recorrer, uma vez mais, a modelos de "auto-exclusão" por parte de alguns países, com as consequências naturais na progressiva instituição de geometrias variáveis na adesão a certas políticas.

Os quatro elementos condicionantes que acabo de desenvolver limitaram claramente a ambição da Conferência Intergovernamental e vieram a reflectir-se no saldo que se espelhou no Tratado de Amsterdão.

Um tratado que, convém lembrar, tinha como objectivo declarado preparar a União para os alargamentos futuros e, em paralelo, garantir uma maior eficácia, uma maior transparência e uma maior democraticidade das instituições – sendo que estes dois últimos objectivos se inseriam também numa operação de "charme" das próprias instituições europeias para uma sua maior aceitação por parte dos cidadãos.

Mas será que Amsterdão cumpriu minimamente aquilo a que se propôs?

Correndo, embora, o risco de arrostar com algumas críticas mais, eu creio que, no essencial, o que se conseguiu em Amsterdão foram alguns interessantes passos no sentido certo.

E estamos em crer que, no contexto em que teve lugar, e tão pouco tempo passado sobre o exercício de Maastricht, dificilmente seria realista pensar-se que se poderia ir mais longe.

Pela nossa parte, e no essencial, o resultado de Amsterdão não ficou nem aquém nem além daquilo que eram as nossas expectativas no início da CIG – e o documento que então publicámos aí está como prova disso mesmo.

Mas foi para todos evidente que, precisamente por esse conjunto limitativo de razões, Amsterdão esteve sempre condenado a ser um tratado de meio do percurso, um tratado que fica à espera da Moeda Única e do potencial mobilizador que se crê que esta venha a ter no processo de aprofundamento europeu.

Para Portugal, o saldo de Amsterdão pode considerar-se globalmente positivo, quer no que toca à protecção dos seus interesses directos, quer no que respeita à preservação do interesse europeu – que é uma parte do interesse português, como convém não esquecer nunca.

Julgamos ter conseguido garantir em Amsterdão resultados interessantes face àquilo a que nos havíamos proposto antes da CIG, nomeadamente

através de uma participação que procurámos fosse muito para além da defesa de interesses ligados a uma agenda nacional específica, mas que afirmasse uma filosofia muito mais alargada da nossa leitura da Europa. Mas esta é uma questão em que, por razões óbvias, reconheço não ter especiais credenciais de isenção.

E passaria ao segundo ponto da agenda europeia, ao segundo desafio dentro do grande Desafio Europeu : a questão da **passagem à 3<sup>a</sup> fase da UEM**.

Embora se siga neste Seminário um painel específico sobre este tema, não posso deixar de lembrar – se é que ainda é necessário – que o Governo português interpreta o objectivo de se situar no primeiro grupo de países que terão o Euro como moeda como o aproveitamento de uma oportunidade histórica para evitar entrar num novo ciclo de periferização face ao centro europeu, num momento em que emergem factores que muitos interpretam como indicadores de uma desagregação do tecido integrador, que nos poderá afectar negativamente.

O investimento no objectivo do Euro, cujos efeitos benéficos se começam a sentir *a priori* no modo como os mercados já avaliam a economia portuguesa desde há meses, é uma aposta simultaneamente económica e política.

E dizemos que é também fortemente política – e gostava que isto ficasse claro – porque não temos qualquer dúvida em que teremos futuramente que tirar as devidas consequências, em termos do aprofundamento do processo integrador, em áreas e dimensões que estão adjacentes à UEM e que, muito provavelmente, serão chamadas a complementá-la e a reforçá-la. Aliás, parece-me evidente que a haver, no futuro próximo, qualquer movimento de tendência integradora, ele terá que partir do impulso da Moeda Única e do efeito “euro-optimista” que ela possa induzir nos cidadãos do continente – e, por essa via, na disponibilidade dos respectivos Governos para irem um pouco mais longe.

É sob o efeito global da Moeda Única que se processará a entrada em vigor do novo quadro financeiro plurianual da União, a executar-se a partir do ano 2000 e que deverá estender-se até 2006, isto é, abrangendo provavelmente um tempo em que a União se terá já alargado uma vez mais.

A **negociação das novas Perspectivas Financeiras**, cuja proposta faz parte da já famosa **Agenda 2000** apresentada em Julho pela Comissão Europeia e que está em curso de negociação, constitui o terceiro desafio que temos que enfrentar, dentro do Desafio Europeu global que temos perante nós.

Muito se disse já sobre a Agenda 2000 e, nesta fase, pouco mais se poderá acrescentar de novo.

Gostaria, no entanto, de repetir que interpretamos a proposta da Comissão, no sentido de garantir a cobertura das novas responsabilidades a que a União vai ser chamada com o alargamento, através da utilização do mesmo nível de recursos próprios, como a demonstração de uma evidente falta de ambição no plano do aprofundamento europeu.

Uma falta de ambição que não é necessariamente da Comissão Europeia, mas do sentido maioritário que ela procura interpretar na sua proposta. No passado, a movimentos de alargamento a países que se situassem abaixo do padrão médio de rendimento dentro da União correspondeu sempre um reforço financeiro suplementar, num caso traduzido mesmo em mecanismos de compensação para os efeitos diferenciados que esse alargamento teve no seio da então CEE.

Ora a situação actual é, nessa perspectiva, muito mais difícil, por se tratar, em geral, de economias num estado de muito maior debilidade e, por esse motivo, com maiores carências que a União será chamada a procurar colmatar.

Mas a proposta da Comissão, para além dessa fragilidade, tem ainda uma lógica perversa traduzida num injusto e penalizante desequilíbrio de custos.

Com efeito, a Comissão propõe-se fazer assentar os custos do alargamento essencialmente nas políticas estruturais – as únicas para as quais se prevê reduções para a União a Quinze –, que o mesmo é dizer, propõe que seja a principal política que apoia os esforços de desenvolvimento dos países e regiões mais pobres da União a suportar os custos de um processo de alargamento de que serão principais beneficiários, como toda a gente sabe, os actuais Estados membros mais ricos.

E a Comissão revela também alguma falta de coragem ao não se propor fazer incidir os encargos com o alargamento na política mais cara e mais irracional da União, essa “vaca sagrada” sustentada por poderosos “lobbies” em todos os Estados europeus que dá pelo nome de Política Agrícola Comum.

Eu creio que se as opiniões públicas europeias acordarem um dia para a realidade de que mais de 50% do orçamento comunitário é destinado a menos de 5% da população activa e é canalizado para uma política que contribui apenas com cerca de 3,5% para o produto global da União poderemos ter algumas surpresas interessantes.

A PAC, que é uma política construída em torno das produções típicas do centro e norte do continente, tem uma lógica conservadora e de difícil auto-reforma, precisamente pela importância dos valores orçamentais que estão em causa.

Reformar a PAC, nomeadamente através de uma reorientação em favor dos produtos e produtores do sul do continente é, assim, um imperativo essencial de ordem política e um princípio básico de justiça que importa prosseguir.

Dito isto, gostava de deixar claro que a Agenda 2000, tal como foi apresentada pela Comissão, não é por nós aceitável e que importa introduzir-lhe algumas correcções de ordem técnica que permitam equilibrar os reflexos sobre as diferentes políticas, particularmente tendo em conta que o usufruto destas dentro da União é muito diferenciado.

No caso português, que quase que se singulariza no contexto comunitário, a circunstância de o nosso país ter vindo a concentrar os seus benefícios praticamente em torno de uma única política – a política estrutural – e de ter sido precisamente essa política a escolhida para sofrer as maiores reduções, faz com que nos tornemos no “bode espiatório” da reforma comunitária.

Ao contrário de outros países pobres da União, Portugal em nada beneficia globalmente com a PAC e tem uma fatia menos relevante nas chamadas políticas internas, o que nos transforma num caso muito específico neste quadro financeiro.

O Governo tem vindo a destacar esta particular situação junto dos seus parceiros e das instituições comunitárias e tudo fará no sentido de procurar introduzir, até ao final da negociação financeira – que, nas perspectivas mais optimistas, não estará concluída antes de Dezembro – as mudanças essenciais para corrigir as propostas apresentadas.

Gostava de aproveitar este ensejo para deixar muito claro que, sem essas correcções e sem alterações sensíveis naquilo que directamente nos afecta, não estamos em condições de poder aceitar o quadro financeiro – com todas as consequências que daí possam decorrer.

A injustiça da situação actual é tanto mais evidente quanto o nosso país demonstrou, face àquele que é um dos principais desideratos políticos que a União assumiu – o **alargamento** – uma atitude marcada por um sentido de grande responsabilidade.

Contrariamente ao que muitos estariam à espera, apoiámos desde o primeiro momento o alargamento, contribuimos, como todos amplamente

reconheceram, para a fixação da fórmula que o recente Conselho Europeu do Luxemburgo veio a adoptar para as respectivas negociações, porque temos uma visão da Europa que vai muito para além da mera "dimensão" financeira.

Sem uma resposta positiva às novas democracias em sedimentação no centro e leste do continente, dando-lhes a oportunidade que nós próprios também tivemos no passado, não é possível construir a geografia estratégica alternativa que, pela primeira vez em décadas, pode servir de base a uma estabilização duradoura da situação na Europa.

O desafio do alargamento – que é mais outro desafio parcelar dentro do Desafio Europeu que este seminário aborda – é uma batalha que é essencial ser ganha se queremos que a União Europeia se consagre como um elemento, uma vez mais, catalizador da paz.

Mas o alargamento não pode nem deve ser feito à custa da própria coesão intracommunitária actual, sem o que frustrariam os designios dos novos aderentes – que se sentiram atraídos por uma União que tinha um corpo sólido de políticas, um projecto de progressiva coesão entre todos os parceiros.

Se o alargamento é feito no quadro de uma Europa menos solidária, em que o egoísmo de alguns leva à renacionalização de certas políticas – e a utilização negativa que por vezes é feita do conceito da subsidiariedade pode ir nessa linha – e à criação de modelos institucionais de crescente diferenciação, então o fermento para a criação de uma apetência para uma maior União política deixa de existir e cada um tentará, cada vez mais, avançar por si próprio ou em clubes limitados, criados à volta de interesses parcelares.

E não é assim que se cria uma Europa poderosa, com voz e instrumentos capazes de a firmarem face a outros países ou áreas integradas.

O cenário da disruptão do tecido integrador não é, de forma alguma, apenas teórico e não excluo mesmo que possa ser um objectivo estratégico de uns tantos.

Mas o que creio que é importante que fique evidente é que não é possível fundar uma maior união política, não é possível criar políticas comuns de segurança interna ou externa, se elas não assentarem num terreno, também comum, que aponte para linhas de reforço da solidariedade económica e, quem sabe, da própria solidariedade fiscal.

É também um outro sentido de sentido de solidariedade que tem de estar presente num difícil exercício que, temporalmente, deverá anteceder o

primeiro dos próximos alargamentos – e que constitui um outro desafio parcelar no quadro do Desafio Europeu mais geral.

Refiro-me à **revisão das questões de ordem institucional**, prevista no próprio Tratado de Amsterdão, nomeadamente as que se prendem com a ponderação de votos no Conselho, com a extensão do campo de aplicação da maioria qualificada e da co-decisão com o Parlamento Europeu e, finalmente, com a forma futura da Comissão Europeia.

Já atrás foquei de passagem este problema, ao assinalar que ele funcionou como uma condicionante que esteve subjacente a toda a Conferência Intergovernamental.

Não creio que as condições então prevalecentes tenham mudado substancialmente; antes pelo contrário, talvez a evidência da sensibilidades destes aspectos tenha mesmo contribuído para uma maior rigidez futura neste domínio.

Mas, sobre este ponto, gostava de afirmar que Portugal tem tido uma atitude que se não pode considerar imobilista e que, em muitos casos, se afirmou mesmo muito mais aberta do que alguns parceiros estariam à espera.

Só que isso não significa que tenhamos a mais leve intenção de prescindir do essencial dos nossos interesses – isto é, da possibilidade de continuar a ter uma voz para os expressar com efeito prático no modelo actual de decisão –, principalmente por considerarmos estar longe de provado que o que motiva os maiores promotores da revisão institucional sejam considerações de eficácia e de funcionalidade.

Assim, e quando a nova Conferência Intergovernamental tiver lugar, estamos dispostos a considerar adaptações e melhorias no sistema de trabalho e no processo de decisão, desde que essas mudanças possam ser consensualmente aceites como correspondendo a imperativos para um correcto funcionamento da União.

Mas não estaremos minimamente dispostos a enveredar por novos modelos que, muito simplesmente, queiram consagrar a possibilidade de dar a um conjunto de Estados, grandes e pequenos, que se agrupa em torno de interesses que lhe são comuns e que pretende projectar-se enquanto tal no processo de gestão das políticas e do orçamento que as suporta, a possibilidade de manejar o processo decisório a seu bel-prazer.

Numa União Europeia, que não é uma mera organização internacional onde cada um joga por si, os interesses das faixas minoritárias têm que ser tidos em conta na formulação das políticas definidas para todos.

Para isso, é essencial que àqueles que se situam, por ora, à margem de alguns interesses centrais da União seja dada a possibilidade de utilizarem instrumentos de decisão para garantirem que a evolução e gestão do sistema colectivo não se faz no sentido de os marginalizar ou de ter os seus interesses numa ordem inferior de prioridades.

O que se está neste momento a preparar, quando se fala na necessidade de adaptar o mecanismo decisório da União antes do próximo alargamento, é algo que é importante não iludir: o que se pretende é garantir um modelo de gestão das decisões que não dê a possibilidade potencial a que os países menos desenvolvidos, nomeadamente os próximos aderentes, se conjuguem para impedir a liberdade da gestão orçamental e das políticas por parte dos mais desenvolvidos.

As coisas são tão simples como isto e não vale a pena estarmos com eufemismos diplomáticos, ou com pudores políticos, para esconder uma realidade que todos conhecem.

Pela minha parte, aliás como fiz durante toda a Conferência Intergovernamental, não estou disponível para manter discursos equívocos e tenciono abordar sempre esta questão numa perspectiva frontal, estando naturalmente aberto a ser convencido da bondade de outros argumentos.

E recuso que este tipo de abordagem possa ser confundido com qualquer tipo de "eurocepticismo"; antes pelo contrário, quem age no sentido da desagregação da integração e promove quebras na solidariedade política entre os Estados é que parece ter algum ceticismo sobre as virtualidades do actual processo integrador.

Terminaria esta minha intervenção com duas notas complementares, com a referência a dois desafios particulares que Portugal terá de enfrentar no plano europeu.

O primeiro tem a ver com o **processo de globalização** e com os efeitos deste sobre um tecido económico como o português, ainda excessivamente marcado por um padrão produtivo muito diferente da média europeia. Neste campo, e independentemente de termos que explorar até ao limite o tempo que nos resta e os apoios existentes, eu creio que todos já entenderam que não há milagres de sustentação artificial de produções, que a única resposta passa pela aceleração da competitividade e por um esforço de acelerada internacionalização da nossa economia.

O Governo tem plena consciência desta realidade e tem no terreno um programa muito importante de apoio à internacionalização das empresas portuguesas.

Temos consciência que, sem esse esforço de internacionalização, sem garantirmos uma matriz económica de alguma solidez, em que a projecção externa é essencial, os próprios efeitos positivos do Mercado Interno e da introdução da Moeda Única tenderão a ser menos aproveitados.

Mas creio que também é claro que, independentemente do êxito desses esforços, não é possível deixar de contar com alguns reflexos no tecido económico-social português do novo movimento de liberalização económica que se avizinha no início do século.

E, para a colmatação de alguns desses efeitos negativos, talvez então melhor se entendam algumas das opções em termos de alargamento do corpo de políticas que fizémos no quadro da última Conferência Intergovernamental.

Finalmente, uma referência a um desafio nacional no plano comunitário que iremos ter no início do próximo século: a **presidência portuguesa da União Europeia**.

Este é um desafio que encaramos com naturalidade, embora com grande sentido de responsabilidade.

É a União Europeia, com todas as suas novas dimensões – como a PESC e as áreas da Justiça e Assuntos Internos e com novas políticas que Maastricht ou Amsterdão introduziram ou aprofundaram – que o Governo de então terá que gerir, e não simplesmente a Comunidade Económica Europeia, embora complementada com o Acto Único Europeu, como foi o caso de 1992.

Além disso, é uma União Europeia num processo de mutação acelerada, com a ponderação dos efeitos da Moeda Única, com as negociações então em curso do alargamento, com a preparação da revisão institucional, com a nova ronda negocial da Organização Mundial do Comércio, com a nova reforma da PAC e, quem sabe, com a revisão do processo de articulação entre a UE e a UEO.

É uma presidência cuja agenda, ao contrário do que sucedia há uns anos, é muito difícil de prever e projectar à distância, mas onde muito provavelmente virá a ter lugar a concretização da proposta portuguesa de realização de uma cimeira UE – África, uma iniciativa que cremos essencial para dar substância a uma das dimensões da acção externa da União que Portugal sempre promoveu.

Como é óbvio, procuraremos garantir que a Presidência funcione como um momento de afirmação e prestígio da nossa acção externa, mas sem excessivos dramatismos ou empolamentos.

O nosso objectivo, neste que será um dos vários desafios parcelares de Portugal na Europa, é assegurar que a acção de Portugal continuará a consagrar-nos como um parceiro empenhado, com uma política clara e afirmativa, assente numa agenda de interesses que compatibilize em permanência as dimensões especificamente nacionais com uma aproximação e uma filosofia globais e coerentes ao projecto europeu, que continuamos a considerar ser o único que, no actual contexto, garante a melhor defesa dos interesses permanentes do país.

# The Case for Economic and Monetary Union: Europe and Portugal\*

Francisco Torres

Chairman of the Parliamentary Subcommittee on EMU and PSD Spokesman for European Affairs.  
Universidade Católica Portuguesa and Banco de Portugal (on leave).

---

\* Earlier versions of this summing-up note were presented at the Konrad Adenauer Foundation, in Brussels, and at the Universidade Católica Portuguesa, Associação Industrial Portuguesa and Instituto de Defesa Nacional, in Lisbon. They have given rise to an occasional paper of the Brussels' Initiative Group and to a paper in the journal *Temas de Integração*. I wish to thank seminar participants and Annette Bongardt and Jeff Frieden for comments. The usual disclaimer applies.



## 1. THE CASE FOR EMU IN EUROPE

### 1.1. The vulnerability to asymmetric shocks

A small open economy tends to lose less (gain more) than a larger closed economy by giving up its monetary autonomy and joining in a monetary union with its trading partners. Foreign exchange transaction costs and exchange rate uncertainty tend to affect mainly small open economies. This is because a relatively important fraction of their trade is done with other countries and therefore they face large (and potentially unstable) foreign exchange markets. As the degree of openness increases, the benefits of adopting a common currency increase and the costs of relinquishing control over an autonomous exchange rate policy diminish. This is because a devaluation has a much stronger impact on the price level of a relatively open economy than on the price level of a relatively closed economy.

Regarding the similarity of trade and industrial structures of each of the possible participants and the EU, respectively, it is to be expected that for the core countries in Europe, Germany and its closest neighbours, shocks are notably more symmetric than for the European Union as a whole. According to 1992 data on the correlation between average intra-EU exports and exports of each EU member to other EU members (see Gros and Vandille, 1995), the trade structures of Ireland, Denmark and Portugal deviate moderately<sup>1</sup> and the trade structures of Finland and Greece deviate substantially from the EU average. But of course shocks affecting the monetary union may be symmetric, in which case there is no need for an autonomous exchange rate instrument.

As pointed out by Barry Eichengreen and Fabio Ghironi (1996), not only is there no consensus on the empirical evidence on both the output costs of surrendering monetary policy autonomy and the efficiency gains of eliminating exchange rate uncertainty and transaction costs (evidence on the stimulating effects of a monetary union on economic growth is even weaker), but historical correlations between economic variables such as output and prices change with the process of monetary integration. For

---

1 In the case of Portugal, the specialisation pattern at first became even more pronounced (from 1986 until recently) but especially since 1995 it is becoming more similar to the European average. See Torres (1998d).

instance, while integration might increase the flexibility of the union it could also contribute to a reduction of the similarity of economic structures due to higher concentration of industrial activities. This concentration of industrial activities would in turn increase the union's vulnerability to asymmetric shocks.

However, as argued by Alessandra Casella (1993), these industrial regions do not coincide necessarily with political jurisdictions: on the one hand, they can be common to several countries and, on the other hand, they are in general much smaller than a country. In that case, specialisation does not lead to increased vulnerability of the union to asymmetric shocks. Besides, specialisation in Europe tends to take place within the same sectors (foreign direct investment in the wake of the internal market led to a convergence of production structures) at different price and quality ranges. Furthermore, it can also be argued that more economic integration will reduce rather than aggravate that vulnerability<sup>2</sup>. This is because, on the one hand, spending decisions in one country will be more directly felt by the other members of the monetary union and, on the other hand, productivity shocks will be more rapidly transmitted among members. As a consequence, business cycles will be more highly correlated and the potential need for unilateral policies such as exchange rate devaluations is reduced.

In any case, exchange rate flexibility can only have a transitory impact and hence does not dispense with the need for long-run real adjustment of a country's economic structure. Besides, nominal exchange rate devaluations are totally ineffective if they cannot affect the relative price of domestic and foreign goods (the real exchange rate, a relative price).

#### *Labour market flexibility and fiscal transfers*

The labour market in the European Union is characterised by high and persistent unemployment. After reaching record heights in 1994, the beginning of economic recovery in 1995 brought about only a slight fall in unemployment rates and does not point to a return to the levels of 1990. The recent evolution of EU unemployment thus appears to confirm the

---

2 Jeffrey Frankel and Andrew Rose (1996) look at data from 20 industrialised countries from 1959 to 1993 and conclude that the greater is the degree of integration between countries, the more highly synchronised are their business cycles.

view that the natural unemployment rate after each economic cycle remains at a higher level, transforming cyclical unemployment into structural unemployment. Long-term unemployment, as the average length of unemployment, is today significantly higher than in the 1970s. In any case, these developments seem to have little to do with external shocks or exchange rates<sup>3</sup>.

In the European Union, collective wage negotiations (emphasising job security), legal provisions and generous unemployment benefits led to wage rigidity (prices could not respond to demand changes) and higher unemployment, in particular of the young and less qualified. This situation contrasts with the US, where flows in and out of unemployment have been faster; the same is true for job creation by the private sector (in the EU public sector job creation has been very important)<sup>4</sup>. In the absence of collective wage negotiations in the US, larger wage flexibility meant that the fall in demand for less qualified work due to technical change in production technology translated in lower real wages rather than higher unemployment.

In Europe wages respond quite rapidly to price movements (there is little nominal inertia), although less so to unemployment. In Portugal and Sweden, and in Holland according to some studies reported below, wages are highly elastic with respect both to inflation and unemployment: the wage response – the semi-elasticity – to unemployment is only smaller than in Japan, in absolute values. Therefore, foregoing exchange rate autonomy seems not to be very costly.

In terms of flexibility, what is then important for the smooth functioning of a European monetary union is the capacity of real wages to adjust to asymmetric shocks. Labour mobility in Europe is low (although not lower than labour mobility within most EU-member countries)<sup>5</sup> but, since one can expect that prices move faster than production factors, that fact seems not to be crucial for the decision whether any EU country should participate

---

3 A recent study by Daniel Gros (1997) confirms this view.

4 According to the European Commission's 1997 issue of *Panorama of EU Industry*, employment growth in the European private sector over the past 25 years amounted to a yearly average of 0.3 per cent, compared to 1.0 per cent in Japan and 1.8 per cent in the US.

5 Although the inefficiencies that are partly responsible for an undesirably low labour mobility (apart from cultural and linguistic barriers), such as very distorted housing markets, should be eliminated, cyclical migration as a means of offsetting asymmetric shocks in Europe is not a socially adequate solution even for cyclical unemployment.

in EMU. This is true even if one rejects money neutrality and takes the view that discretionary exchange rate policy can affect output: real wage flexibility would provide for the necessary alternative adjustment mechanism. For the same level of economic integration and regardless of the view on the efficacy of exchange rate adjustments (New Classical or Keynesian), a higher degree of real wage flexibility implies lower costs of participation in EMU and less urgency for other types of mechanisms (such as a federal budget or emigration) to help smooth country idiosyncratic shocks.

Inter-regional fiscal transfers (a co-insurance fund) to offset the lack of labour mobility are not expected to be a characteristic of a future monetary union in Europe: on the one hand, such a scheme requires deeper political integration and, on the other hand, although such transfers may be critical in areas such as the US that are characterised by a high degree of labour mobility and therefore by a risk of depopulation of declining regions, this is not the case in Europe (see Blanchard and Katz, 1992, and Torres, 1996). Besides, these transfers may be useful to smooth adjustment in the occurrence of transitory shocks but they are not a substitute for real wage flexibility in the presence of permanent shocks.

Cohesion countries seem to have understood the importance of the economic and social cohesion principle, enshrined in the Treaty, when compared with any other type of transitory transfers linked to the functioning of EMU. That expression of solidarity at the European level, by requiring the setting-up of long-term priorities that go together with participation in the internal market (which imposes higher standards on consumer protection and environmental quality) and with the rules of access to those funds, contributes to render employment creation sustainable and to avoid situations of high unemployment cum dependency on continuous fiscal transfers such as the Mezzogiorno within Italy, Andalucia within Spain and the new Länder within Germany.

## **1.2. Adopting a credible monetary constitution**

Joining a monetary union that is based on institutions that deliver price stability is, as stressed by the modern political economy literature, probably the best way to implement a solid strategy of sustained economic development. The reason is that this option also precludes many of the

transition costs (the output losses of a disinflation strategy) of such a regime change. Fixed exchange rates, unlike other policy targets, are easily observable by the private sector but also easily implemented by the authorities (see Torres, 1989). Also, as put by Rebelo (1997), making the costs of government activity more transparent to the public gives elected officials better incentives to focus on improving the productivity of the private sector instead of playing redistribution games.

With irrevocably fixed exchange rates, the authorities raise the political costs of inflation because their anti-inflation commitment is constantly monitored by the private sector and any different behaviour would imply a loss of competitiveness for the tradables sector. Accordingly, one could argue that, as a tendency, high inflation countries tend to gain more than low inflation countries by sharing their monetary autonomy in a common monetary institution<sup>6</sup>. Eliminating inflation in this way, abolishing different currencies, does away with the need to waste resources on hedging against exchange risks. A common monetary institution that delivers price stability is therefore a welfare improving mechanism in a double sense.

This argument has been understood in academic circles but its importance has been disputed if not contested by Keynesian economists and others. They claim that the exchange rate is still a very important adjustment mechanism not only in the case of unexpected asymmetric shocks but also in the face of foreseen developments such as world trade liberalisation and EU enlargement to Central European countries. It is argued that regions characterised by persistent differences in productivity growth or even by any other type of persistent differences as well as different structural characteristics of the economy (non-wage labour costs, savings ratios, or demographic structures) should not form a monetary union.

Although these are problems unrelated to the exchange rate regime<sup>7</sup>, the "economic" discussion around EMU has been centred on these very issues, at least for the weaker currency countries. Real versus nominal convergence is in fact the most popular line of discussion amongst politicians and political and economic commentators. Examples for most of the EU-countries can be found in Buiter (1996) and Jones, Frieden and

---

6 As inflation is rather low in most EU countries, I will not discuss here the costs and benefits of a monetary union from a public finance perspective. See Torres (1989) and (1996) for a discussion of this issue.

7 As Willem Buiter (1996) puts it, real convergence or divergence has nothing to do with EMU.

Torres (1998). Many of those politicians and commentators find it politically interesting to oppose what they call grey technocracy and/or monetary fundamentalism.

The root of one of the main misunderstandings about the entire process of monetary unification is, in fact, that many people tend to see it as a technocratic obsession and/or an ideological defence of the market. At the same time some of the forceful opponents of EMU happen to be technocrats (sometimes diplomats, central bank employees and even eurocrats) or ideological free-marketeers (as for example conservative economic advisers and independent economists in the UK and in Germany as well as in other European countries). Instead, the idea of adopting a credible monetary constitution can be seen as a means of doing away with the primacy of monetary policy over more important concerns of the society.

In fiscally-weak countries and in less developed democratic systems, EMU can be seen as a means of getting rid of national currencies and all the economic jargon that goes with them, typically the excuses technocrats find to cling to power and implement all kinds of mercantilist policies in the name of short-term real convergence. Most of the time these policies imply a sharp deterioration of social cohesion and quality of life, undermining long-term real convergence with the most developed regions of Europe.

On the other hand, few people present EMU as a desirable political reform instead of an external constraint. As a matter of fact, many politicians and bureaucrats just refer to it as an unavoidable development<sup>8</sup>. Presented in this way, EMU can be easily blamed for all the policy errors made by national governments, monetary authorities and other national or European institutions.

However, today most European governments (with a broad support in their respective parliaments concerning the goal of EMU) seem converted to adopting a credible and sound (counter-inflationary) monetary constitution<sup>9</sup>. The problem has been to motivate countries that already

---

8 Depending on the perspective: the only way of tying Germany into the European Union, achieving more political integration and faster enlargement to the East or maintaining access to the structural funds.

9 Unfortunately, some still see it as an unavoidable external constraint that goes together with an exogenous political objective to which their political leaders have converged. A good example is the cross-party political resistance to the author's proposal to enshrine in the Portuguese constitution, revised last summer, the objective of price stability in spite of a parliamentary resolution approved by the two major political parties in favour of monetary union and its objectives.

have credible monetary institutions – and therefore a low inflation rate – to share their monetary autonomy with recently converted higher inflation countries that could resort to old (inflationary) habits. The reluctance of low inflation countries to team up with countries with no prior solid record on price and monetary stability stems from that possibility. This is why in Germany the *Bundesbank* has always cautioned against a fast embarkment upon the European monetary integration project and the *Bundesverfassungsgericht* made it possible, in its ruling of October 1993, for Germany to pull out of EMU should it not deliver monetary stability.

### *The Maastricht approach to EMU*

The gradualist approach to EMU was justified by the need to set up common monetary institutions and achieve nominal convergence among participating countries. As the Werner plan 20 years earlier, this approach was a product of the French vision of money driving politics and economic fundamentals (see Torres and Giavazzi, 1993), but ended up serving as a means for policy-makers, politicians and economists (as the Group of 155 in Germany), to express its reluctance concerning the *Bundesbank's* integration into less solid European monetary institutions<sup>10</sup>). The idea that the adoption of a single currency should be accomplished swiftly rather than gradually was defended by many (including the French) but it could not work without a clearer set of political rules, the monetary constitution of Europe, that would have had to be respected by all members in order to avoid bringing in insolvency problems.

An ex-ante specification of the rules is not part of the TEU, however. The stability pact is an intergovernmental solution to strengthen the enforcement mechanism of the excessive deficit procedure. Alternative rules concerning the allocation of resources and voting mechanisms within the ECB, the re-design of the System of European Central Banks in an attempt to make it more stable, and even the enforcement of a mechanism that would allow for the removal of the ECB's board of directors should it fail to maintain price stability are not defined either in the treaties nor at the intergovernmental level.

---

10 Because of high unemployment and the difficulties in reaching the Maastricht target for the deficit (with lower than expected tax receipts and higher outlays), at least one dimension of the German political debate in 1997 mimicked the debate elsewhere.

Strict entry requirements and variable geometry became then the only possible approach to EMU that would safeguard Germany's position without a major reform of the treaties. Paradoxically, this became early in the 1997 the main quandary in the process of European monetary integration since Germany too seemed to be in a difficult position to meet the Maastricht target for the deficit while Italy kept insisting that it would meet the criteria set out in the TEU and would not consider the possibility of delaying its entry in EMU's third phase beyond January 1999. It is now known that both Italy and Germany, as well as France and all the other EU countries except Greece, met the Maastricht criteria in 1997.

Variable geometry was initially understood as a core-periphery geographical divide, conceivably compatible with the notions of concentric circles and Europe *à la carte*. Of course it was possible to define variable geometry in the sense that it meant a sort of open core that would allow a group of countries to integrate further with respect to a common level, say the internal market with some degree of monetary co-ordination, based on the principle of potential non-exclusion and requiring the unanimous vote of all countries regarding the conditions for opting-in and the possibility of opting-out<sup>11</sup>. But in the monetary domain to stay in the second tier would have been perceived as a political failure.

Besides, in a multi-speed EMU, it would have been more difficult for the catching-up countries to converge, in the sense that by being left out of EMU's third phase they could have become more vulnerable in the international financial markets. As a result, by the simple fact of being perceived as laggards, these countries could have been subject to speculative attacks on their currencies that would have sent them further away from the Maastricht entry requirements. To complicate matters, the core members, like the members of any club, would have tended to become reluctant to allow for the fast entry of more members (see Alesina and Grilli, 1994, for a formal analysis of this point). Furthermore, they would have tended to maintain the club for other domains of integration. In any case, if the 1999 deadline for the beginning of EMU's third phase were to be postponed, the result could be a serious set-back in both the

11 The concept of flexible integration, contained in the Amsterdam Treaty, is applicable to other domains of European integration. A similar notion – named positive variable geometry – was put forward by the author to the Committee on European Affairs of the Portuguese parliament in May 1994 and adopted in a parliamentary resolution in April 1995. Dewatripont et al. (1995) describe it in more detail: it features a set of mandatory competencies, the common base, and allows for deeper forms of cooperation, open partnerships.

on-going process of monetary integration and the existing level of economic integration. It can also be maintained that there could be no internal market if there were serious currency misalignments that would give rise to trade protectionism. This is probably the most robust political economy argument for completing the transition to EMU without further ado.

The argument is not trivial even for Germany since it hinges exactly on the idea of protecting the internal market from misalignments. This idea is further developed by Niels Thygesen (1996) who argues that protectionist demands, arising from a fragmented currency system, would include industrial subsidies in the strong-currency countries. As it is generally held that the Deutsche mark may appreciate substantially in the case of non-EMU, the Euro may have, after all, some direct advantages for Germany. It is vital for the interests of Europe to fast accomplish EMU.

#### *Coordination between the "ins" and the "outs"*

Some countries are not able (Greece) while others are not willing (Denmark, Sweden and the UK) to move to the third phase of EMU by January 1999. Accepting a multi-speed EMU entails the need to co-ordinate monetary and fiscal policies between the initial group of insiders and the initial group of outsiders. To allow for some flexibility in such an open partnership as a monetary union amongst the core countries, it is vital to better define and enforce the common base accepted by all EU-member countries. This is also the only way to avoid the temptation to free ride, through the possibility of opting out, on the positive externalities created by the existence of a monetary union.

The idea of creating an ERM for laggards (expanded in many discussions on the relations between insiders and outsiders and agreed upon in Verona by the EU ministers of finance) could be, as argued in Torres (1996), replaced to the advantage of all by the only available option for the outside countries, a unilateral peg to the Euro, which amounts to the same as participation in the monetary union without voting powers until fulfilment of the conditions<sup>12</sup>. Unilateral action, namely the adoption of

---

12 Gros (1996) uses that possibility as a threat for misbehaviour inside EMU and Giovannetti and Marimon (1996) as a way of substituting the Maastricht entry requirements for better defined rules of the game.

currency boards (that is, abiding by a strict non-sterilisation rule), makes sense because unlimited support of such an ERM by the ECB would undermine its very reputation from the beginning; put differently, outsiders would be left on their own.

The emulation of the policies followed by the core would only make sense, however, for outsiders that were able and willing to join EMU within a relatively short period of time after 1999. They could then adopt the European single currency without taking part in the formulation of the common monetary policy.

Outsiders unwilling to join EMU within a relatively short period of time and/or likely to postpone that decision well beyond January 1999 or unable to meet the criteria set out in the TEU in the short-run (Greece may well meet the criteria before 2000) and/or still not members of the EU (future EU-members) could adopt inflation targets, as suggested in Dewatripont *et al.*, 1995, and in Persson and Tabellini, 1996, for all EU members; this seems to be the best available policy option in order to do away with the incentive to engage in competitive devaluations and help higher-inflation countries to build up an anti-inflation reputation. Some outsiders (such as Sweden and Denmark) might choose not to adopt explicit inflation targets and might stay out of EMU for many years or even forever. Nevertheless, they are expected to follow sound fiscal policies in any case so that this option is only important for countries that want to satisfy the convergence criteria (amongst which the inflation criterion) in order to join EMU.

### *A principal for the ECB*

For EMU to work smoothly, political pressure from the various interest groups has to be directed away from the ECB and aimed at an institution that represents the European population. The easiest way to secure that goal while preserving the ECB's independence seems to be to vest the European Parliament (to which, among other European bodies, the ECB would already report according to Article 109b of the TEU) with the appropriate powers. This is because an institution that is representative of the European population and attaches more weight to long-term objectives such as price stability, safeguarding the well-being of all Europeans, can

better fulfil the role of a principal on whose behalf the European Central Bank should conduct its policies<sup>13</sup>.

It is crucial for the success of the entire European integration process to prevent the ECB and, for that matter, other EU institutions such as the European Commission, from being unaccountable. It does not make sense to leave to a European central bank the task of circumscribing its own set of competencies. Therefore monetary reform has to be accompanied by institutional reform in the European Union with a view to more democracy (and thus accountability), more transparency, and more proximity to the European citizens.

In fact, for the institutions of the European Union to be credible and therefore efficient in terms of attaining their objectives, they have to be accountable. Using the modern political economy wording: we do already have the commitment technology to deal with the credibility constraints national and European policy-makers face, therefore we should now also aim at committing preferences to deal with the political constraints authorities face and with the question of delegation of powers<sup>14</sup>. In game theory jargon: if institutions are not re-negotiating proof (if their boundaries are too informal) they are not credible; on the other hand, if they are too closely monitored they lack a commitment technology. Therefore, there is an optimal level of monitoring and enforcement. Putting it into common language: to achieve agreement on the design and establishment of lasting institutions, they must be accountable.

---

13 At present only the Council of Ministers comes close to that role. A countervailing economic council to the ECB (as suggested early this year by President Chirac and contested by FMI's president Duisenberg (then Governor of the Dutch central bank), could weaken its very credibility, allowing for interference and pressures that can mount at any time once economic conditions deteriorate. It seems that, in spite of renewed discussion over summer about this subject, the issue has now disappeared.

14 See Torres (1992) for a definition of credibility and political constraints. Recently, I discussed these questions in a seminar at the Universidade Católica on "credibility versus accountability in the process of European monetary integration" with Jeff Frieden, whom I thank for calling my attention for the political science literature on the agency model, and Jorge Braga de Macedo, who defends that the stability pact is a means of making macroeconomic policy accountable to future generations.

## **2. THE POLITICAL DEBATE IN PORTUGAL**

### **Pushing for monetary reform**

In 1989, the case for a European single currency was not perceived as a central question for Portugal. The idea of a monetary union in Europe was well received by the public in general as a long-term European goal although it was regarded with some scepticism with respect to Portugal's capacity to participate from the outset. The exchange rate crisis cum the European recession of 1992/93 together with the adoption of a convergence programme designed to allow Portugal to participate in EMU brought the issue to the forefront of the political debate. Attitudes towards a European currency have then changed with external economic conditions. Until very recently, there was a loud ideological opposition to EMU (and European integration) in spite of a clear political majority in favour. Most of this opposition disappeared when it became clear that Portugal would be able to join EMU from its very beginning.

Until 1992, the ambiguous Portuguese response to the need for institutional reform and European integration was mirrored by complete discretion regarding the future course of exchange rate policy and the timing of monetary reform. On the other hand, capital controls, credit ceilings and administratively set interest rates (by then only partly dismantled) gave the monetary authorities the illusion that monetary autonomy could last forever. Throughout the 1980s, the Portuguese government, although firmly committed to European integration, sided with Mrs Thatcher's government in its sceptical attitude towards rapid institutional reform, namely monetary reform, in the European Community. Only with the Country's first presidency of the European Council during the first semester of 1992 the Portuguese government's attitude towards the European integration process changed and the escudo joined the ERM: the initial sceptical view was abandoned and from siding with the United Kingdom Portugal turned versus the Franco-German axis.

The policy of capital controls pursued until 1992 had resulted in artificially high interest rates that were in turn responsible for a higher debt service of the treasury, significant losses by the central bank, and substantial distortions in the functioning of the economy; they moreover implied a transfer of resources from the productive sector to the sheltered financial

sector. These transfers angered social partners and the opposition that, paradoxically, sided with the central bank and blamed participation in the ERM and what was called the obstinacy of the Government with nominal convergence for the recession.

The political consensus needed to pursue the reforms was nearly broken, since the blame for high interest rates was placed on exchange rate policy (as a result there were constant calls for a devaluation of the escudo that grew with recession in the Portuguese traditional export markets, and in particular in sectors such as textiles and clothing) and on the convergence programme (responsible, according to that view, for the lower rate of growth of the economy)<sup>15</sup>. As in other liberalisation experiments, anti-reform interests (namely the banking system sheltered from external competition but also the traditional export sectors) tried to blame liberalisation for the international recession that was affecting the economy in order to resort to protectionism, allowing for specific rents (higher interest rates in the case of the banking system) and/or enhancing their political power (within the Government, the PSD and the Central Bank)<sup>16</sup>. It proved decisive, however, that full convertibility and ERM membership of the escudo had taken place or had been decided upon, in the case of the dismantling of controls, before the European recession and the exchange rate crisis. The period of exchange rate turbulence in the EMS, in spite of its negative effects, provided clear relief to the Portuguese economy<sup>17</sup>. During the same period, inflation came down from 9.8 per cent in May 1992 to 5.6 per cent in June 1993 and interest payments on the stock of outstanding debt, while rising in most EU countries, fell significantly in Portugal<sup>18</sup>. During the crisis, Portugal was also the only case in the EU whose foreign debt classification was upgraded.

15 Textile and clothing (with productivity levels at two thirds and one half of the Portuguese manufacturing average in 1989) experienced an initial rapid expansion with free access to the EC market but world-wide competition, fragmentation, lack of marketing and higher domestic interest rates (due to the policy of capital controls pursued in 1990 and 1991) accelerated those calls.

16 This was even recognised by the then prime minister, Aníbal Cavaco Silva, who stated that some segments of the administration had difficulties in digesting the new monetary regime (Silva, 1994, p. 512).

17 A monetary policy of capital controls designed to keep domestic interest rates stable at very high levels was substituted for a monetary policy of capital mobility and exchange rate stability (the escudo in the ERM) designed to keep domestic interest rates at the (much lower) international levels although more volatile (in the very short-term) in the wake of speculative attacks against the escudo.

18 Interest payments on the debt fell from 8.6 per cent of GDP in 1991 to 7.8 in 1992, 6.8 in 1993, 4.8 in 1996 and 4.2 in 1997. Meanwhile, the official inflation target, met in 1992 and 1993, was met as well in the four subsequent years.

The early 1990s proved also to be a most valuable learning period for policy-makers, social partners and economic agents in general (see Torres, 1998c). It was possible for the private sector to learn more about the policy rule and eventually understand it, while the various realignments were seen as a true escape clause beyond government control (to be triggered only in the case of asymmetric shocks).

Those circumstances granted some breathing space to the real sector of the Portuguese economy while accomplishing the change in regime. It was the first time for many years (since 1891, when the Portuguese currency left the Gold Standard, with the exception of a period of less than three months in 1931, when it returned to gold convertibility) that Portugal was living in a regime of full convertibility of its currency. While it had been impossible to pursue structural reforms without the liberalisation of the economy, it proved decisive to have had a clear economic and political strategy for achieving macroeconomic convergence before the European recession of 1992/93 and especially before the outbreak of the ERM crisis (see Torres, 1995). The escudo managed to survive the deepest post-war recession in Europe without leaving the ERM and without resorting to capital controls at any time.

### **Building up a cross-party consensus**

While the expenditure of the state sector remained on target in 1992 and 1993, tax revenue fell much below its predicted value and social security expenditure exceeded its target in 1993, inducing a slippage in the process of fiscal consolidation. This interruption was mainly due to the recession (negative growth generated a lower total revenue that fell from 34.1 to 31.7 per cent of GDP and increased unemployment inducing higher social security transfers) and to the virtual collapse of the tax administration. Despite this discontinuity the Portuguese public debt ratio as a percentage of the average EU debt ratio kept falling from 1993 through 1996, when it became less than 1. In any event, the scale of the revenue slippage was totally unexpected and provoked a general sentiment of failure. The opposition to the strategy of macroeconomic convergence for participation in EMU and the debate on the costs and benefits of EMU became then centred on the issue of real divergence.

The maintenance of the objective of EMU participation during the recession of 1993/94 and throughout the electoral year of 1995 was only possible

because of the steps taken before, i.e. joining the ERM and liberalising all administrative controls on capital flows. As the elections approached, the opposition Socialist party converged to the same objectives concerning Portugal's participation in EMU. And, as political colours changed, the new Socialist-led minority government adopted the convergence programme of the previous executive, initially with some "national reservations" in order to ensure support from the right-wing anti-Maastricht party, the CDS-PP, and later, by May 1996, as a government commitment with the main opposition party, the PSD<sup>19</sup>. In October 1996 it became evident that both the Government and the PSD were clearly in support of satisfying as quickly as possible the macroeconomic convergence criteria in order to participate from the beginning in EMU<sup>20</sup>.

The budgets for 1997 and 1998 aimed at satisfying all the necessary requirements established in Maastricht<sup>21</sup>. They were approved in Parliament with the abstention of the PSD, since the two anti-EMU parties had indicated early on that they would vote against a budget geared towards Portugal's participation in EMU. Already in February 1997, the PS and the PSD approved a parliamentary resolution in favour of the Portuguese participation from the beginning in the Third Phase of EMU.

### Calls for co-insurance funds and common employment policies

In Portugal there has been a consensus among the major political forces<sup>22</sup> and trade and business groups about the goals of active participation in

19 DAR n° 75 - I Série, 25/5/96: Question time: answer of the Minister of Finance to the author.

20 After several statements of the Prime Minister reaffirming his commitment to that objective, the consensus on the goal of Portugal's participation in the core group of countries moving ahead to the Third Phase of EMU was established in Parliament during the first debate of 1996/97 on the single currency. In October 1996 a special congress of the PSD confirmed its support for that objective. Both in the PS and in the PSD, and especially outside party circles, some sectors remained unsatisfied with such a convergence of views.

21 According to the new convergence programme with revised Eurostat data that lowered both the deficit and the debt to GDP ratios, the deficit to GDP ratio was set to fall to 2.9 per cent in 1997 and 2.5 per cent in 1998. The public debt to GDP ratio was set to fall to 64 per cent in 1997 and to 62 per cent in 1998. These projections for 1998 already materialised in 1997. Inflation and long-term interest rates were expected to satisfy the convergence requirements throughout the second half of 1997 and 1998. The projections were confirmed in April by the European Commission (CEC, 1997).

22 PCP and the CDS-PP have remained opposed to any external liberalisation of the economy and to European integration, although the latter seems to be making yet another complete turnaround concerning its stance on Europe.

the process of European integration and increased economic and social cohesion. This consensus translates into an active employment and social policy, in order to avoid what may be called "dependent federalism" (as in the Italian Mezzogiorno or, within the country, with respect to any particular sector of the economy or social group that comes to depend on fiscal transfers), and into participation in the major institutional reforms of the European Community, as a means of securing political and macroeconomic stability while preserving Portugal's most self-praised "universal vocation".

The objectives of inflation reduction and improved efficiency of labour, product and financial markets feature prominently in the adjustment effort, in line with the understanding that the most useful structural policy measures are those which reinforce the role of market mechanisms in resource allocation. While this understanding was stressed in several Government documents – namely in the Portuguese contribution to the White paper on Growth, Competitiveness and Employment (Ministry of Finance, 1993) and in the Strategic Options of the Government for 1997 (Ministry of Planning, 1996) – the political debate neglected it until very recently.

That is why there were constant calls from party circles and later on from within the current Government for automatic EU transfers (a safety net for EMU). When it became clear that it would be possible to fulfil the convergence criteria and that such claims would affect the very credibility of the Government's commitment to EMU, the idea was suddenly abandoned<sup>23</sup>. The Government seems to have understood that those claims would only aggravate displeasure of the net-contributor countries with cohesion and structural funds and, in this case too late, would imply the shifting of resources away from cohesion countries with relatively low unemployment, such as Portugal, to countries with high unemployment, such as Spain. When the Portuguese authorities fully understood that possibility they adopted the notion of "employability". After German calls, during the ECOFIN meeting in September 1997, for an elimination of the Cohesion funds for countries participating in EMU, the Portuguese

---

23 At the same time, early participation in EMU was attacked on the grounds that Portugal should participate in an EMS II, a kind of "olive belt" monetary arrangement, with the other Southern European countries. This position changed dramatically just before the Italian Prime Minister Romano Prodi asked for a slower pace in the transition to EMU.

Government adopted (finally) a clear policy stance towards European funds and employment.

### **Public opinion**

The discussion about Portugal's participation in EMU has evolved significantly since the objective was put forward in the Delors plan. Initially, the idea of a monetary union in Europe was well received by the public in general as a long-term European goal although it was regarded with some scepticism with respect to Portugal's capacity to participate. The case for a European single currency was not perceived to be a central question for Portugal. The Portuguese economy was seen by the Government, opposition and social partners as a catching-up and peripheral country that would still need a long transition period for monetary and financial liberalisation and had to concentrate on coping with the more immediate challenge of the Internal Market. The Portuguese public opinion and polity became used to what was until then the norm, namely that Portugal was granted a transitional period.

Against this background of relative indifference and the stubbornness of the authorities in not discussing the matter, the Parliament was, as in other instances of the process of European integration (such as the issue of the revision of the Maastricht treaty), at the forefront of the discussion: in 1990 it organised an open debate on Portugal, the EMS and EMU that prompted political debate and forced the authorities to take a position on the matter<sup>24</sup>, although political commitment to EMU was not on the agenda until 1992. Contrary to most other EU countries (not to mention the special case of Finland described in Moses, 1997), the Portuguese Central Bank was never an enthusiast of ERM participation, free capital movements or European monetary integration; when reforms were accomplished or decisions taken, sometimes against its preferences, it followed the new rules.

With the European discussion about the ratification of the TEU, one renewed political party, the CDS-PP, adopted as its main political strategy an anti-Maastricht (anti-EMU) campaign. The exchange rate

---

24 See proceedings of the Economic and Financial Parliamentary Committee hearing of April 4, 1990 (CEF, 1990).

crisis cum the European recession together with the adoption of a convergence programme designed to allow Portugal to participate in EMU brought the issue to the forefront of the public debate. At present, 46 per cent of the population support monetary union, compared with an EU average of 47 per cent, and 30 per cent are against monetary union, compared with an EU average of 40 per cent. Polls taken in December (Eurobarometer, 1997: 46) also indicate that the percentage of Portuguese that think they have insufficient information about the European currency remains the highest in the EU.

### **The policy debate**

The most popular argument discussed amongst political economists, "economic gurus" and political commentators with no specific background has been that the exchange rate is still a very important adjustment mechanism in the face of permanent shocks such as world trade liberalisation and EU enlargement to Central European countries. It has also been argued that regions characterised by persistent differences in productivity growth or even by any other type of differences should not form a monetary union. Although these are problems that have nothing to do with the exchange rate regime, the entire "economic" discussion about the question of Portugal's participation in EMU centred on these very issues.

Of course, economists at the Central Bank and at the Ministry of Finance and academics with international experience, but also the two main political parties and a small part of the business community, have defended that, given the current macroeconomic disequilibria in Portugal, the convergence criteria and the stability pact are important and instrumental, independently of the TEU, to achieve sustained economic growth. Part of the business community, such as the Confederation of industry (CIP) and the Portuguese banking association (traditionally more sceptical than its associates), the left wing trade unions, the right wing PP (until recently) and the left wing PCP, the technocrat (Keynesian) and the so-called liberal, indeed conservative, wings of the PSD, the economic adviser of the President and many independents close to the PS and/or influential in the media have depicted the convergence criteria as a problem for real convergence.

Even the sectors more favourable to Portugal's participation in EMU, such as the centre-left UGT and the Portuguese industry association (AIP) have cautioned against the negative effects of EMU on unemployment and growth. But, besides the already mentioned arguments of persistent differences in productivity, EU enlargement and world trade liberalisation, no explanations were put forward to justify these presumptions. It seemed however that although people both could not explain why and how EMU would be a problem for Portugal and understood that exchange rate autonomy would not serve to resolve the structural problems that affect Portugal and Europe (on the contrary, it could only aggravate them), there was until very recently a generalised concern that Portugal was not up to the job, that somehow things would go wrong.

This mood seems to have improved with economic conditions, although polls are not yet conclusive. In any case, many still do not believe that the Portuguese economy could ever compete at any level within the Internal Market, especially with the forthcoming enlargement of the EU to Central European countries and the liberalisation of world trade. The pessimist, and sceptical in general, warn against the social and political unrest that will spread, from countries such as France, to the entire of Europe<sup>25</sup>. In any case, apart from other "ideological" reservations, real versus nominal convergence remained the issue in the Portuguese public debate about EMU.

At the same time, however (mind the contradiction), most social partners (with the exception of CGTP), political economists (with the exception of some economic commentators, anti-EMU for ideological reasons<sup>26</sup>) and public opinion at large have also cautioned against the possibility of being left out of EMU and the weakening of Portugal's position in the EU as a whole. They have realised that there is no alternative and that it is better to be inside than "out in the cold". This is in fact the reasoning the Government used to overcome ideological reservations (Keynesian or others) to EMU within the PS.

---

25 Some commentators have been busy since 1995, announcing the end of the entire EMU project at occasions as different as Spanish lorry-drivers strikes, social security reform plans in France, reports on German unemployment and so on.

26 Anti-EMU positions and "anti-European ideologies" exist in all party circles and have gathered in many different *formas*, as for example, around the Mário Soares (himself a pro-European and a federalist) Foundation where European and North American right wing conservatives and traditional leftists share their distrust of the current integration process.

On the introduction of the Euro there has been much concern, voiced by the Portuguese banking association, over the issue of replacing all national currencies by one single European currency, given the importance of currency exchange trading in their activities and the financial set-up costs involved. In a recent hearing in the parliamentary committee on European Affairs, however, two private bankers when questioned by the author (see CAE, 1998, and Torres, 1998a) have watered down the importance of these costs. The public debate has now turned to these questions.

### **Variable geometry EMU**

The notion of positive variable geometry has been accepted by the Portuguese parliament that adopted it in a resolution on the principles for the revision of the Treaty on European Union (see CAE, 1994, and Torres, 1995a and 1995b). As in other domains of European integration, Portugal would accept that if unable to participate from the beginning in EMU others could go ahead. It was feared, however, that, in practice, the first group of countries to take part in the Executive Board of the European Central Bank would move forward in all other domains of political co-operation, leaving the others effectively out of the political core. On the other hand, it was also feared that convergence would be more difficult for outsiders. That is why both the Government and the main opposition party started to defend by the end of 1996, after many quarrels about the subject, that Portugal should participate in EMU irrespective of any automatic transfers and of what would happen to other Southern countries, including Spain.

In fact, if Portugal was to participate from the start in EMU while Spain was not, there should not be any significant costs even in the short run. Unlike Ireland or Britain (see Kavanagh et al., 1997), Portugal is much less dependent on its bigger neighbour: Germany is by far the biggest client of Portuguese exports (in 1996 even France ranked above Spain), although Spain has become the biggest supplier of Portuguese imports and competes directly with Portugal in third markets. Besides, Spanish attitudes towards EMU are rather different from the UK's (even though the Labour government seems to have come a lot closer to them): if Spain was not to participate from the outset in EMU, it would most likely pursue a policy of exchange rate stability in order to join one or two years later.

Some (as the former Prime Minister Aníbal Cavaco Silva) argued that, politically, it would have proven very difficult to separate the two countries in the event that Portugal would perform only marginally better in terms of the convergence criteria. But, one could have argued, as I argued in different *fora*, that, if EMU was to go ahead with the core group of countries, Ireland, Finland and Portugal — all with bigger neighbours that could either hesitate to participate in EMU or fall short of fulfilling the convergence criteria — would provide a case in point for the fact that variable geometry was not an alibi for a European geographical divide. In any case it is now certain that both Portugal and Spain meet the conditions for participation in EMU right from the start.

### **3. IS PORTUGAL READY FOR EMU?**

#### **Trade integration and similarity of economic structures**

From an economic viewpoint, the high degree of Portuguese trade integration with the EU points to high benefits and low costs of participation in EMU. Portugal's trade integration with the European Union is well above the EU average (80 per cent of total exports and 75 per cent of total imports in 1995 and in 1997). In 1997, with respect to Portuguese imports, Spain has remained (since 1991) the most important supplier (with a share of about 30 per cent of total imports from the EU), followed by Germany (21 per cent). France is Portugal's third most important supplier (with a share of about 15 per cent of total imports from the EU). Regarding the most important markets for Portuguese exports, the situation inverts: Germany leads (with a share of about 27 per cent of Portuguese exports to the EU) and France and Spain follow (with a share of about 18 per cent)<sup>27</sup>. These three trading partners are followed by the Benelux countries, Italy and the UK.

With respect to the likelihood of asymmetric shocks affecting the future European monetary union, it is important to know how similar the trade and industrial structures of Portugal and the EU are. According to data on the correlation between average intra-EU exports and exports of each

---

<sup>27</sup> Data refer to the first ten months of 1997, Instituto Nacional de Estatística, October 1997.

EU-member state to other EU members up to 1994 (see Gros and Vandille, 1995), the trade structures of Ireland, Denmark and Portugal deviated moderately, but not as much as the trade structures of Finland and Greece, from the EU average.

In fact, EC membership and hence better access to the internal market in 1986 triggered an initial rapid expansion of the traditional Portuguese manufacturing sectors (textiles, clothing and shoe production) and brought about an increased specialisation of the economy. But increased world-wide competition, fragmentation, poor marketing and higher domestic interest rates (due to the policy of capital controls pursued in 1990 and 1991), on the one hand, and the modernisation of the economy and foreign direct investment (FDI) inflows, on the other hand, have since then modified that trend towards more similar economic structures<sup>28</sup>.

Notably, exports from the *Auto Europa* joint venture, a FDI by Ford and Volkswagen with investment outlays equal to 2.9 per cent of GDP that began production of multi-purpose mini-vans at its new car plant in Palmela (greater Lisbon area) by mid-1995, are estimated to have reached almost 10 per cent of total merchandise exports in 1996 and 1997. This investment has compensated the fall in employment in the textile, clothing and shoe-producing sectors (mostly based in the north of the Country), which have been experiencing job reductions that accounted for almost the entire employment reduction in 1995. This trend is likely to continue with the complete phasing out of the MFA agreement until 2005.

In addition, besides a precarious agricultural and traditional specialisation in manufacturing sectors such as textile and clothing, the Portuguese industrial structure has been highly fragmented (firms with fewer than 500 people account for 79 per cent of total employment). Such a structure is good for competition (and for the flexibility of the economy) but bad from a resource allocation point of view. For instance, in 1992 half of the industry R&D was still concentrated in 5 large firms in the electronics, telecommunications and paper sectors (OECD, 1996) and more than half geographically concentrated in Lisbon and the Tagus Valley. This concentration of domestic resources prevents a faster real convergence with the EU. On the other hand, most foreign direct investments that took

---

28 The Internal Market seems not to have increased sectoral specialisation in Europe but, on the contrary, led to specialisation in different quality/price ranges within the same sectors, as seems to be also the case for Portugal in the last two to three years.

place between 1989 and 1992 – after liberalisation and before the opening up of the Central and Eastern European countries – went to the tertiary sector (banking, insurance and business services) which experience a substantial increase in productivity.

In short, the structure of the Portuguese economy still deviates from the EU average. Although the specialisation pattern became initially more pronounced, it seems now that the structure of the Portuguese economy is becoming more similar to the European average, not in the last place because of foreign direct investment. Still, differences in the industrial structure will persist (changes in the industrial structure take time) and with them the possibility of asymmetric shocks relative to other EU countries. However, exchange rate considerations seem irrelevant to tackle that problem both because of the high Portuguese wage flexibility and because of the permanent nature of the foreseen shocks (EU enlargement, liberalisation and globalisation). What is then important is to look at what are the institutional features that will constrain the capacity of response of the economy to modernisation and deeper European and world-wide integration.

### **Labour market institutions: Portuguese *de facto* flexibility**

In Portugal, the number of workers covered by collective bargaining is around 70 per cent. There are two unions: one socialist (the UGT) and the other communist (the CGTP). The level of bargaining is predominantly sectoral and there is limited co-ordination between bargaining units. Firm-level bargaining is still very rare while national agreements are attempted each year. Benefit entitlements before tax as a percentage of previous earnings before tax (the so-called gross unemployment benefit replacement rates) are rather high for Portugal: they stand at 65 per cent during the first year and 39 to 43 (if there is a dependent spouse) per cent during the second and third year (data refer to 1995; see Martin, 1996). Eligibility criteria for unemployment benefits are strict: applicants have to have worked 1.5 years out of the last two. There is a minimum wage (around PTE 60,000 in 1998).

Within this institutional setting and against the background of high persisting unemployment rates in the EU even during economic growth phases (a problem that manifested itself especially in the 1980s), it is

noteworthy that the Portuguese experience contrasts with that of its Iberian neighbour, Spain. In 1997, after having peaked at 7.3 per cent in 1995, the Portuguese yearly average unemployment rate was 6.8 per cent. This rate compares favourably with the other EU member states, in that only Luxembourg (3.6 per cent), the Netherlands (5.5 per cent), Denmark (6.0 per cent) and Austria (4.4 per cent) reported lower rates in 1997. While Portugal and Spain had had a comparable level of unemployment at the end of the 70s (around 8 per cent, higher than an EC average of 5 per cent), in 1997 Spain reported an unemployment rate of 21 per cent. Both Portugal and Spain have experienced high budget deficits and indeed that fact has contributed, through high interest rates, to the rise of structural unemployment; the same holds, to a lesser extent, for several other factors such as unemployment benefits, institutional factors regarding the way unions work and the deterioration of terms of trade. But in contrast to all other countries, specific effects (unobserved components) are responsible for 40 to 50 per cent of unemployment rates – negatively in the case of Portugal and positively in the case of Spain (see Scarpetta, 1996).

The large weight of the state sector in Portugal first ensured low unemployment in the 1980s, albeit at the expense of raised economic costs in terms of high inflation, while wage increases were then traded for job security, keeping unemployment low. Low unemployment compensation benefits (practically nonexistent until 1977) also increased the cost of being out of work<sup>29</sup>. That model, as opposed to Spain's, led to both the lowest wages and the lowest strike rates in the EU.

A possible explanation for the fact that Portuguese unemployment did not persist at ever higher levels after the 1980s despite structural adjustment but actually fell could be what Nancy Bermeo (1994) called trading wage increases for job security, given that it was impossible to liberalise firing practices in Portugal. Still today, according to the OECD (1994), Portugal (although followed very closely by Spain, and much ahead of other countries) has the highest index of employment protection. But the fact that Portugal had low unemployment benefits and, in practice, a rather loose employment protection legislation may have also led to a higher

---

29 The average replacement ratio of the OECD was 34 per cent in 1995, 25 per cent in the period from 1987 to 1991, 7 per cent in the period from 1979 to 1985 and 1 per cent in the period from 1973 to 1977 (Blanchard and Jimeno, 1995).

responsiveness of wages to unemployment<sup>30</sup>. This may have in turn led to a less adverse effect of disinflation on employment and to less unemployment persistence — the explanation stressed by Olivier Blanchard and Juan Jimeno (1995).

Disinflation and structural adjustment in Spain took place three years before the country's accession to the EC, just after the oil price increase and while the labour share still reflected the wage explosion of the 70s. It was of a labour-compensating nature: high wages with high unemployment. Portugal delayed its restructuring until there was an upswing: the oil price was falling, the labour share was already much smaller, privatisation and flexibilization were becoming effective and transfers and investment associated with EC membership were gaining momentum, in turn opening up (the hope for) employment possibilities<sup>31</sup>. The timing for stabilisation and structural adjustment may also reflect the fact that there has always been a consensus among political parties and social partners on the pursuit of an active employment policy to ensure social cohesion (although a large part of these programmes has been financed by the Community support frameworks). Two episodes during the recessions of 1983/84 and 1993/94 illustrate well this idea: in the face of a serious and widespread unemployment threat, the unions immediately accepted lower wage increases. In 1983/84 many workers accepted to work without being paid for several months in order to avoid being on the dole. This *de facto* flexibility of the labour market, in spite of its rigid regulation, shows that the Portuguese economy has some capacity to adjust to uneven shocks in a monetary union.

Although it seems that there is no hysteresis in the Portuguese unemployment rate, one should not ignore possible labour mismatch problems (see OECD, 1996, for a description) which would indicate that the economy may have entered a more difficult period of employment adjustment. Vitor Gaspar and Silvia Luz (1997), following Blanchard and

30 Small firms tend to circumvent regulations by not paying social security contributions and by relying on short-term contracts. Also, a significant number of workers with permanent contracts have been laid off during the recession of 1993/94, suggesting that there is a *de facto* flexibility in the labour market (OECD, 1996).

31 Sacrifice ratios (the number of percentage points between real production and equilibrium production for each point less in the inflation rate) confirms that view for the period 1980-94: Italy and Portugal have ratios of 0.65 and 0.66, respectively, while Ireland and Spain have ratios of 1.0 and 1.47, respectively. See Barbosa and Machado (1996).

Katz (1997) and using quarterly data from 1983 to 1996 to arrive to a wage curve, conclude that there is real wage flexibility even in periods of low inflation and exchange rate stability.

Variations in the Portuguese unemployment rate correlate with the cyclical fluctuations of economic activity (Okun's law). With higher unemployment in 1995 than in 1994, nominal wage growth in the Portuguese economy as a whole fell slightly (although less pronouncedly than in the previous years). In 1995 the flexibility of wages to labour market conditions was expressed in average wage rises of 4.4 per cent (based on the collective wage bargaining regulation), while real wages per worker are estimated to have risen by 1.4 per cent that year. This rise having been lower than productivity gains, labour unit costs fell while firms' profit margins rose from 1994 to 1995.

In Portugal wages are highly elastic with respect both to inflation and unemployment: the wage response (the semi-elasticity) to unemployment is one of the largest among European countries (only smaller than in Japan and Sweden, in absolute values)<sup>32</sup>. Real wage flexibility is a substitute for international labour mobility. Therefore, foregoing exchange rate autonomy seems not to be very costly. A *de facto* flexibility of the labour market, in spite of its rigid regulation, shows that the Portuguese economy has some capacity to adjust to uneven shocks in a monetary union.

### **Institutional requirements**

The new statutes of Banco de Portugal, approved only in October 1990, although the new law had been ready for approval in December 1989, gave the central bank a high degree of economic independence while maintaining an average degree of political independence (increased to the US level in 1995, see below), as compared with other OECD countries. See Torres (1998b) for a discussion on Portugal and Grilli, Masciandaro and Tabellini (1991) for the criteria of political and economic independence. By 1995, the statutes of the central bank were amended by Decree-Law

<sup>32</sup> See, among others, OECD (1992) and Luz and Pinheiro (1994). According to some studies reported in Gaspar and Luz (1997) also in the Netherlands wages are highly elastic to unemployment (-0.17), slightly above, in absolute terms, the value for Portugal (-0.16). Increasing wage bill differentials (see OECD, 1996) also suggest high nominal and real wage flexibility. On the other hand, the rate of structural unemployment has almost not changed since the beginning of the 1980s.

235/95 prepared by the PSD government and presented for ratification in parliament by the PS after the October 1995 elections in the beginning of the new political cycle. The ensuing Law 3/96 of 5 February 1996 established the maintenance of price stability as the primary objective of the Central Bank, taking into account the general economic policy of the Government. The Bank became the sole responsible for the conduct of monetary policy, having the obligation of co-operating with the Government in the definition of the exchange rate policy and to implement it. The overdraft facility and direct purchases of Government were officially abolished. In the new law, and as in most European central banks, the Bank retained responsibilities for banking supervision; the Governor is also obliged to inform the Parliament about monetary policy matters following the publication of the Annual Report of the Bank. The remaining legal inconsistencies with the TEU and central bank statute requirements (see CEC, 1996; EMI, 1996) were dealt with by the Decree-Law 144/VII, approved in Parliament in November 1997, and subsequently transposed into the Law 5/98 of 31 January 1998<sup>33</sup>. Moreover, the Portuguese Constitution, i.e. former Article 105, was revised, eliminating inconsistencies with the TEU. Unfortunately, there was still cross-party political resistance to the author's proposal to enshrine in the constitution the objective of price stability (the constitution refers to the statutes of the central bank) in spite of a recent parliamentary resolution approved in February by the two major political parties in favour of monetary union and its objectives<sup>34</sup>.

## Structural funds

The implementation of the European Single Market directives has greatly contributed to accelerating the pace of other reforms, as diverse as environmental quality and consumer protection. The total amount of EC transfers in 1996 and 1997 reached 4.3 per cent of GDP. Part of these

33 The Governor of the Central Bank had discussed, at the parliamentary Subcommittee on Economic and Monetary Union, all these inconsistencies and the necessary changes contained in the Decree Law presented to Parliament by the Government. The proceedings of those meetings and the report on the Decree Law, elaborated by the author, can be found in CAE (1998).

34 There was even cross-party resistance to the author's proposal to revise Article 105 of the Constitution. But fears that Portugal could be left out of EMU's third phase due to a potential inconsistency of the Country's fundamental law with the TEU led to an exceptional re-opening of Article 105 already in the second reading of the revision process. See Torres (1998b).

transfers, the structural funds (3.1 and 3.0 per cent of GDP in 1996 and 1997, respectively) and the cohesion fund (0.2 and 0.4 per cent of GDP in 1996 and 1997, respectively) have exerted pressure for internal reform – given that they had to be matched by national public expenditure, they required a definite establishment of long-term priorities in Portugal. It was possible to exert parliamentary pressure on the Government regarding the use of structural and cohesion funds, namely with respect to a better distribution of these funds in favour of the environment. Net transfers of the EU are of course much lower and, with the exception of 1995 (when they overtook private transfers), they are expected to fall continuously, although Portugal should remain a net receiver until full integration of new member States<sup>35</sup>.

Estimates of the impact of the first Community Support Framework (CSF) of 1989/93, based on a general equilibrium model, point to an additional GDP growth of 0.4 pp in the short run and 0.5 pp in the long run. The official estimated impact of the second CSF, 1994/99, based on an input-output model, is also a 0.5 pp increase in the rate of growth<sup>36</sup>.

The CSF for 1994-99 aimed at reducing the main weaknesses of the Portuguese economy that regard: education, economic infrastructures, the productive structure (characterised by an excessive weight of low-productivity industrial sectors and a very low-productivity agricultural sector), social security, disadvantaged social groups, the environment and regional imbalances.

### **Privatisation and competition policy**

Portugal is amongst the largest “privatisers” of the OECD (OECD, 1996): from 1989 to 1995, more than 30 state-owned firms were privatised, yielding a revenue equivalent to 11 per cent of GDP. The biggest chunk of sales (about two thirds of total revenues) were in the banking and industry sectors that had been nationalised in 1975; in 1996 and 1997, the privatisation of the remaining shares in some banks and partial privatisation of public

35 This is because the bulk of EU expenditures is related to the Common Agricultural Policy. Given the structure of the agricultural sector, Portugal is reported to be a net contributor to the EU in this sector.

36 See Gaspar and Pereira (1995) for the general equilibrium model and Ministry of Planning (1993) for the input-output model.

utilities (telecommunications and electricity), motorway operating concessions, cements, and others amounted to 2.7 and 4.5 per cent of GDP, respectively. While regulatory reform in the financial sector already took place, it is still being implemented in the utilities sector. Public transport companies, television, steel, and chemicals have not yet been restructured. TAP – Air Portugal, the national carrier, features among the most heavily subsidised airlines in the EU, along with Air France and Olympic Airways from Greece. In 1995 efforts to improve product market competition included: transcription of EU-directives concerning public procurement policies, financial control over public enterprises by the audit court, simplification of the notification procedures for foreign direct investment, more consumer-friendly credit regulations. In 1996 and 1997 further measures were taken in order to ameliorate public utilities' responsiveness to consumers and to adopt more consumer-friendly insurance regulations. But, as stressed in Barros and Mata (1996), while the legal provisions seem satisfactory they have not been properly enforced: there seems to be a generalised bias regarding the interpretation of the principles (concerns with domestic firms' competitiveness and other businesses' rights dominate over concerns with the consumers' surplus and social welfare) and decisions are left to several non-independent sectoral supervision bodies and a competition authority that does not rank clearly above the former<sup>37</sup>.

### **Exchange rate developments**

The escudo was forced to devalue several times since the beginning of the ERM crisis. In November 1992, following the second realignment in the EMS and the devaluation of the Spanish peseta, in May 1993, following only partially the third devaluation of the Spanish peseta, and in March 1995, "following the decision to change the central rate of the peseta [by 7 per cent], the Ministers and central bank Governors also agreed on a downward adjustment of the central rate of the Portuguese escudo by 3.5 per cent in line with the market rate prevailing since August 1993" (EMI, 1996: 31). After this latter adjustment the escudo recovered to levels close to those prevailing at the end of 1994. Because the financial markets had

---

37 The first Competition law dates from 1983 and has been revised in 1993 (Decrece-Law 371/93).

been associating the escudo with the peseta, the authorities followed, since the beginning of the period of turmoil, an intentional policy of de-linking the two currencies. This policy has been relatively successful (as can be seen by the reduction of daily exchange rate volatility and of the need for official intervention in the foreign exchange markets). Interest rates on 10-year government bonds fell 300 basis points in the following 12 months.

In nominal effective terms, the escudo behaved in a rather stable way since it joined the ERM in April 1992. Over the last years, the behaviour of the escudo against a basket comprising the currencies of 26 industrialised countries (BIS data) was one of the most stable of all EU currencies. In real effective terms (using the CPI as a deflator), the Portuguese escudo was by far, from joining the ERM until recently, the most stable currency in the EU: its real effective exchange rate appreciated by less than 1 per cent until the end 1996. Since 1987, it appreciated 27.2 per cent, more than any other EU currency. This is because from 1989 to 1991 there has been a substantial rise of unit labour costs. In any case, only now the effects of exchange rate stability are becoming apparent as far as the reduction of capital costs is concerned, which in turn contribute to the present economic recovery (GDP is estimated to have grown around 3.5 per cent in 1997).

### **Sustainability and conditions for fiscal consolidation**

Contrary to most EU countries, no special measures were taken in Portugal (on the expenditure side) to reduce the budget deficit to 2.5 per cent of GDP in 1997. In fact, government current spending depends basically on the public sector wage bill that grew more in 1997 than in most other EU countries. As in 1995 and 1996, fiscal consolidation was achieved largely through higher tax receipts due to stronger economic growth and tougher tax enforcement. The Government intended to tax both firms and the self-employed (declaring below-minimum-wage incomes) on their imputed earnings before implementing a more comprehensive fiscal reform. The danger of slippage comes in the short run from the possibility of deficient expenditure control, namely in regard to health (that happened in 1997, although even higher tax receipts and both tax enforcement and lower than expected expenditures on social security, maintained the deficit ratio below the target).

Although the level of public debt continued to be excessive in 1997, around 64 per cent of GDP, it is expected to fall below 60 per cent by the end of the century. Portugal is not making a big effort in order to reduce the deficit and the debt: the general government primary balance reached a level of 4.2 per cent of GDP in 1992 but remained quite small thereafter amounting only to 1.2 per cent of GDP in 1996 and 1.8 per cent of GDP in 1997; contrary to what happened in all other EU members, non-interest expenditures grew (more than in any other EU country) between 1993 and 1997 and there was a dramatic fall in the implicit interest rates on public debt and indeed a reduction in interest payments from 1991 to 1997.

Nevertheless, concerning the sustainability of public debt, given the growth-adjusted effective interest rate and not taking into account any stock-flow adjustments, Portugal is in a situation similar to the Netherlands and Denmark and clearly better than the European average, with a falling debt ratio and a positive primary gap. The latter is the difference between the actual primary balance and the debt-stabilising primary balance. The fulfilment of the debt criterion and indeed of the stability pact hinges then upon the capacity of increasing the primary surplus from 1998 onwards (already for 1998 the effort is not great: the budgeted primary surplus is only 0.9 per cent of GDP). Cutting public current spending would increase confidence and reduce the growth-adjusted effective interest rate but pressure to increase taxes tends to have the opposite effect.

In addition, the speed of debt reduction will be also determined by the receipts from privatisation and pension expenditures. There is still some scope for future privatisation in 1998 and to a lesser extent in 1999. But those receipts will contribute with only less than half of its total amount to debt reduction (as a rule until 1992 they contributed with 80 per cent and much less so thereafter, reaching a peak of 77 per cent in 1996 and falling again to 63 per cent in 1997). In the longer run, fiscal sustainability depends on the capacity of restructuring the social security system whose deficit (2.6 per cent in 1994) would reach 8.5 per cent of GDP in 2035 if no measures were taken, according to OECD simulations (OECD, 1996).

#### **4. CONCLUDING REMARKS**

Although not all future EMU members have similar economic structures, recent evidence suggests that more economic integration may actually

reduce rather than aggravate their vulnerability to asymmetric shocks. Business cycles tend to be more highly correlated in integrated countries in which case the potential need for unilateral policies such as exchange rate devaluations is reduced. In any event, exchange rate flexibility can only have a transitory impact on the economy and hence does not dispense with the need for long-run real adjustment of a country's economic structure. Besides, nominal exchange rate devaluations are totally ineffective if they cannot affect relative prices.

Labour mobility in Europe is low but, since one can expect that prices move faster than production factors, that fact seems not to be crucial for the decision whether any EU country should participate in EMU. This is true even if one rejects money neutrality and takes the view that discretionary exchange rate policy can affect output. In terms of flexibility, what is then important for the smooth functioning of a European monetary union is the capacity of real wages to adjust to asymmetric shocks.

Since fiscal integration raises issues of re-distribution, automatic fiscal transfers are regarded as inappropriate without an important leap forward in the process of European political integration. On the other hand, although such transfers may be critical in areas such as the US that are characterised by a high degree of labour mobility and therefore by a risk of depopulation of declining regions, this is not the case in Europe. In any case, cohesion countries seem to have understood the importance of the economic and social cohesion principle, enshrined in the Treaty, when compared with any other type of transitory transfers linked to the functioning of EMU.

Joining a monetary union that is based on institutions that deliver price stability is, as stressed by the modern political economy literature, probably the best way to implement a solid strategy of sustained economic development. This option precludes many of the transition costs (the output losses of a disinflation strategy) of such a regime change. Besides, eliminating inflation through the adoption of a single currency that delivers price stability does away with the need to waste resources on hedging against exchange risks, being therefore a welfare improving mechanism in a double sense.

The problems of persistent differences in productivity growth or any other type of differences are unrelated to the exchange rate regime. Real versus nominal convergence became however the most popular line of discussion amongst politicians and EMU is seen as a technocratic obsession

and/or an ideological defence of the market. This is the cause of one of the main misunderstandings about the entire process of monetary unification. In fact some of the forceful opponents of EMU happen to be technocrats (and even eurocrats) or ideological free-marketeers. Instead, EMU can be seen as a means of getting rid of national currencies and all the economic jargon that goes with them, typically the excuses technocrats and short-sighted politicians find to cling to power and implement all kinds of mercantilist policies in the name of short-term real convergence.

A postponed Third Phase (as proposed by the group of 155 German economists) would not do way with any of those reservations. It could only constitute a serious set-back in both the on-going process of monetary integration and the existing level of economic integration. The internal market, based upon the principle of a level playing-field, is not compatible with serious currency misalignments that would give rise to trade protectionism. Were a country to credibly meet the convergence criteria by joining EMU by 1999 (if membership immediately reduced its debt burden and deficit due to a fall in interest rates to German levels), and to approve internally the reforms that make convergence sustainable, EMU should be completed without further ado. Italy may have been in this situation although it is now ready to join EMU from the start.

The idea of creating an ERM for laggards agreed upon in Verona by the EU ministers of finance could be, as argued in Torres (1996), replaced to the advantage of all by the only available option for the outside countries, a unilateral peg to the Euro. This is because outsiders will be left on their own in any case since the ECB could never intervene (and would not do so as several statements by central bank members have already made clear) in support of such an ERM without undermining its reputation from the very inception of EMU. An emulation of the policies followed by the core would not make sense, however, for outsiders unwilling to join EMU. The same is true for countries likely to postpone that decision well beyond January 1999, unable to meet the criteria set out in the TEU in the short run and/or still not members of the EU, which could adopt inflation targets.

Deepening the European Union still depends on the realisation of a monetary union but EMU will only succeed with further political integration. In the long run, the ECB will only be credible if fully accountable, as the Bundesbank in Germany and the Federal Reserve Bank in the US (which can be dissolved by a simple majority in Congress). To ensure the independence of monetary policy from the political business

cycle while guaranteeing its proper accountability, the European Parliament should be granted the appropriate powers to fulfil the role of a principal for the ECB.

It is not sufficient to make the ECB accountable to the public opinion, through peer pressure of independent economists and/or statements made by the Council of Ministers and the Commission whose members already have the right to participate in its board meetings. Too informal an accountability does not guarantee lasting institutions. Moreover, public opinion is not an agency that could fulfil the role of a principal. Although EMU is already a much more democratic arrangement than other international experiences such as the Gold Standard both among participating countries and between institutions and individuals, namely at the intergovernmental level through the stability pact on fiscal policy, it is necessary to assure a proper delegation of powers to the ECB at the federal level. In the cases of the Fed and the Bundesbank it is their autonomy that is informal not their accountability and both institutions are considered to be credible.

Portugal should aim at reducing the main weaknesses of its economy, making good use of the available structural funds to modernise and restructure its economy, instead of delaying structural adjustment in the hope for more structural funds, a federal co-insurance fund or exchange rate adjustments.

As in most other EU countries, the challenge of EMU has worked as a mechanism for economic stabilisation and as a pre-condition for structural reform and long-term development. It has created the necessary consensus to overcome specific interests in the pursuit of social and economic welfare. The political consensus took long to build – much longer than in countries such as Ireland or Spain – and it faced a strong and loud opposition – a time-lagged mimic of France's – but seems to be mature with respect not only to EMU but also to the wider goals of European integration.

## REFERENCES

- Alesina, Alberto and Vittorio Grilli (1994), "On the Feasibility of a One – or Multi-Speed European Monetary Union", in Barry Eichengreen and Jeffry Frieden (eds.), *The Political Economy of European Monetary Unification*, Boulder: Westview Press, 107-28.

- Barbosa, António P. and José A. Machado (1996), "O Custo da Desinflação Portuguesa: uma Nota", *Boletim Económico Trimestral do Banco de Portugal* 46, (September) 47-50.
- Barros, Pedro P. and José Mata (1996), "Competition Policy in Portugal", Working paper 15/96, Lisbon: Banco de Portugal (September).
- Bermeo, Nancy (1994), "Comments on Francisco Torres and Guillermo de la Dehesa", in John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, DC: Institute for International Economics, 197-206.
- Blanchard, Olivier J. and Lawrence F. Katz (1992), "Regional Evolutions", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1-75.
- Blanchard, Olivier J. and Lawrence F. Katz (1997), "What We Know and Do Not Know about the Natural Rate of Unemployment" *Journal of Economic Perspectives*, 11, 51-72.
- Blanchard, Olivier J. and Juan F. Jimeno (1995), "Structural Unemployment: Spain versus Portugal", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 85, 2, 212-218.
- Buiter, Willem H. (1996), "Two Cheers for EMU", European Economic Perspectives 9, Centre for Economic Policy Research (July), 5-7.
- CAE (1994), *Transparéncia, Alargamento e Emprego – Teses Portuguesas na X COSAC*, Comissão de Assuntos Europeus, Lisboa: Assembleia da República.
- CAE (1998), *Opções Europeias de Portugal: UEM*, Comissão de Assuntos Europeus, Lisboa: Assembleia da República.
- Cadilhe, Miguel (1990), "Luzes e Sombras da UEM", *Revista da Banca*, 16, 199-214.
- Casella, Alessandra (1993), "Comment on Krugman", chapter 8 in Francisco Torres and Francesco Giavazzi (eds.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CEC (1996), "Report on Convergence in the European Union", Brussels: Commission of the European Communities (November).
- CEF (1990), Proceedings of the hearing on "Portugal, the EMS and EMU", Comissão de Economia e Finanças, Lisboa: Assembleia da República.
- Dewatripont, Mathias, et al. (1995), *Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe, Monitoring European Integration* 6, London: Centre for Economic Policy Research.

- Eichengreen, Barry and Fabio Ghironi (1996), "European Monetary Unification: the Challenges Ahead", chapter 4 in Francisco Torres (ed.), *Monetary Reform in Europe*, Lisbon: Catholic University Press.
- EMI (1996), "Progress Towards Convergence: 1996", Frankfurt: European Monetary Institute (November).
- Frankel, Jeffrey and Andrew Rose (1996), "The Endogeneity of Optimum Currency Area Criteria", CEP Discussion paper n° 1473, September.
- Frieden, Jeffry, Eric Jones and Francisco Torres (1997), "The Challenges of Economic and Monetary Union for Smaller Member States: A Comparative Perspective", in Jeffry Frieden, Daniel Gros and Erik Jones (eds.), *Towards Economic and Monetary Union: Problems and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaspar, Vítor and Sílvia Luz (1997), "Desemprego e Salários em Portugal" in *Boletim Económico Trimestral*, Banco de Portugal, Dezembro.
- Gaspar, Vítor and Alfredo M. Pereira (1995), "The impact of Financial Integration and Unilateral Public Transfers on Investment and Growth in EC Capital Importing Countries", *Journal of Development Economics*, 48, 43-66.
- Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro and Guido Tabellini, (1991), "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, 13, 341-392.
- Gros, Daniel and Guy Vandille (1995), "Trade Structure Similarities", Brussels: Centre for European Policy Studies, mimeo.
- Gros, Daniel (1996), "Towards a Credible Excessive Deficits Procedure", chapter 7 in Francisco Torres (ed.), *Monetary Reform in Europe*, Lisbon: Catholic University Press.
- Gros, Daniel (1997), "A Reconsideration of the Cost of EMU. The Importance of External Shocks and Labour Mobility", in Jeffry Frieden, Daniel Gros and Erik Jones (eds.), *Towards Economic and Monetary Union: Problems and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gros, Daniel and Guy Vandille (1995), "Trade Structure Similarities", Brussels: Centre for European Policy Studies, mimeo.
- Jones, Erik, Jeffry Frieden and Francisco Torres (eds.), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*, New York: St. Martin's Press.



- Kavanagh, Ella, et al. (1997), "The Political Economy of EMU in Ireland", chapter 6 in Jeffry Frieden, Erik Jones and Francisco Torres (eds.), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*, New York: St. Martin's Press.
- Luz, Silvia and Maximiano Pinheiro (1994), "Wage Rigidity and Job Mismatch in Europe", Working Paper 2/94, Lisbon: Banco de Portugal.
- Macedo, Jorge Braga (1996), "Selling Stability at Home, Earning Credibility Abroad", chapter 2 in Francisco Torres (ed.), *Monetary Reform in Europe. An Analysis of the Issues and Proposals for the Intergovernmental Conference*, Lisbon: Catholic University Press.
- Martin, John (1996), "Measures of Replacement Rates for the Purpose of International Comparisons: A Note", *OECD Economic Studies*, 26, 99-115.
- Ministry of Finance (1992), "Portugal from P1 to Q2: A Strategy of Sustained Regime Change 1986 – 1995", abridged version by José Braz in Francisco Torres and Francesco Giavazzi, *A Single Currency for Europe: Monetary and Real Impacts*, London: CEPR Report (March).
- Ministry of Finance (1993), "Contribuição Portuguesa para o Livro Branco sobre o Crescimento, Competitividade e Emprego", Lisbon: Ministério das Finanças (October).
- Ministry of Planning (1993), *Plano de Desenvolvimento Regional*, Lisbon: Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional (July).
- Ministry of Planning (1996), *Grandes Opções do Plano para 1997*, Lisbon: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (October).
- Moses, Jonathon W. (1997), "Finland and EMU", chapter 4 in Jeffry Frieden, Erik Jones and Francisco Torres (eds.), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*, New York: St. Martin's Press, forthcoming.
- OECD (1992), "Economic Survey on Portugal", Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1996), "Economic Survey on Portugal", Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Persson, Torsten and Guido Tabellini (1996), "Monetary Cohabitation in Europe" CEPR Discussion Paper N° 1380, May.
- Rebelo, Sérgio (1997), "What Happens when Countries Peg their Exchange Rates? The Real Side of Monetary Reforms", *European Economic Review*, forthcoming.
- Scarpetta, Stefano (1996), "Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross Country Study", *OECD Economic Studies*, 26, 43-98.
- Silva, Aníbal A. Cavaco (1994), "Combinação de Políticas de Estabilização num Quadro de Integração: a Experiência Portuguesa", *Brotéria*, 138, 5/6, 493-515.
- Thygesen, Niels (1996), "The Prospects for EMU by 1999 – and Reflections on Arrangements for the Outsiders", paper presented at a CEPR workshop in Rome on Monetary Co-Existence in Europe, February.
- Torres, Francisco (1987), "Policy-Making in Small Open Economies", Working Paper 10/87, Faculdade de Economia e Ciências Empresariais, Universidade Católica Portuguesa.
- Torres, Francisco (1989a), "Regras Externas e Consistência de Políticas numa Pequena Economia Aberta", Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, Working Paper N° 109, January.
- Torres, Francisco (1989b), "Small Countries and Exogenous Policy Shocks", European University Institute, Department of Economics, Working Paper N° 89/374.
- Torres, Francisco (1989c), "Sobre a Adesão a uma União Monetária com Liderança e Mobilidade Perfeita de Capitais", *Economia*, XIII, 2, 233-254.
- Torres, Francisco (1990), "Portugal, the EMS and 1992. Stabilisation and Liberalisation" chapter 10 in Paul De Grauwe and Lucas Papademos (eds.), *The EMS in the 1990's*, London: Longman, 225-246.
- Torres, Francisco (1992), "Politics and Economics: A Review Essay", *Economia*, XVI, 2, 281-286, 1992.
- Torres, Francisco (1994), "The European Periphery: Portugal", chapter 4, in John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, DC, 141-152.
- Torres, Francisco (1995a), "A Conferência Intergovernamental de 1996 e a União Económica e Monetária" in *Acompanhamento Parlamentar da Revisão*

*do Tratado da União Europeia na Conferência Intergovernamental de 1996 – Volume 1, Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, Lisboa: Assembleia da República.*

Torres, Francisco (1995b), "A UEM e a Conferência Inter-Governamental de 1996", chapter 5 in Álvaro Vasconcelos, Francisco Torres et al., *Portugal no Centro da Europa*, Lisbon: Quetzal.

Torres, Francisco (1995c), "Portugal and the EMS. The Politics of Monetary Integration", in João Loureiro (ed.), *Portugal e a Integração Monetária Europeia*, Porto: Universidade do Porto Editora, 80-91.

Torres, Francisco (1996), "The Political Economy of Monetary Reform in Europe", chapter 3, in Francisco Torres (ed.), *Monetary Reform in Europe. An Analysis of the Issues and Proposals for the Intergovernmental Conference*, Lisbon: Catholic University Press, 61-82.

Torres, Francisco (1998a), "A Convergência Política na UEM" in *Opções Europeias de Portugal: UEM*, Comissão de Assuntos Europeus, Lisboa: Assembleia da República, 325-52.

Torres, Francisco (1998b), *Da Ambiguidade e Conflito à Moeda Única. As Razões de uma Batalha Política*, forthcoming.

Torres, Francisco (1998c), "Modelling Credibility in the Transition to a Monetary Union: Discretion, Secrecy and Rules with Escape Clauses", Universidade Católica Portuguesa, manuscript in progress.

Torres, Francisco (1998d), "Portugal Towards Economic and Monetary Union: A Political Economy Perspective", chapter 8 in Erik Jones, Jeffry Frieden and Francisco Torres (eds.), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*, New York: St. Martin's Press.

Torres, Francisco and Francesco Giavazzi (1993), "Introduction", chapter 1 in Francisco Torres and Francesco Giavazzi (eds.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge: Cambridge University Press.



# Cidadania Europeia, liberdade e segurança

*José Medeiros Ferreira*

*Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus  
Professor na Universidade Nova de Lisboa*

---

\* Comunicação apresentada ao seminário sobre *Portugal e o desafio europeu*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 21 e 22 de Janeiro de 1998.



Senhor Director do IDN, Prof. Doutor Severiano Teixeira  
Minhas Senhoras e Meus Senhores

O direito à livre circulação não é uma descoberta dos atarefados propulsores do mercado único e do Tratado de Amesterdão. Para não citar o dominicano seiscentista Francisco de Vitória e o seu "*jus communicationis*", retenha-se o terceiro artigo definitivo do *Tratado de Paz Perpétua* de Kant no qual o filósofo de Koenigsberg afirma que o direito cosmopolítico se deve limitar às condições de uma hospitalidade universal. Entre essas condições da hospitalidade universal encontra-se o direito de todo o estrangeiro a não ser considerado e tratado como inimigo no país de acolhimento, até porque o direito de visita ou direito de integração na sociedade é inerente a todos os indivíduos.

É claro que um Estado pode recusar receber um estrangeiro – caso não comprometa a sua integridade – mas não deve agir com hostilidade contra ele enquanto o cidadão se comportar pacificamente.

As críticas de Kant vão inteiras para as formas europeias de contacto com outros povos, como elas se processavam no fim do século XVIII:

"Se examinarmos o comportamento anti-hospitaleiro dos Estados da Europa, particularmente dos Estados comerciantes, ficamos horrorizados pelas injustiças que eles cometem nas suas visitas aos países e povos estrangeiros, visitas que para eles são sinónimo de conquistas!"

Deu a Terra muitas voltas depois destas reflexões europeias, contudo, com sentido universal, e o tema que agora nos ocupa da criação de um espaço de liberdade, justiça e segurança já não se entende apenas como o direito dos europeus a circularem pelo mundo, mas antes trata da livre circulação no interior dos Estados-membros da União Europeia e do seu corolário político relativo à gradual supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras comuns.

O conceito de cidadania europeia, que é complementar ao das diversas nacionalidades, só pode ser consubstanciado num quadro de direitos, liberdades e garantias que alinhe pelas máximas conquistas alcançadas neste domínio dentro de cada Estado-membro da União Europeia. Caso contrário, estaríamos perante um retrocesso em relação ao Estado democrático de Direito que com tanta luta e tanto esforço se construiu entre nós. Na Cimeira de Amesterdão, pela primeira vez desde que o Muro de Berlim caiu, os dirigentes europeus deram um sinal claro de que a defesa

dos direitos humanos e a promoção das liberdades públicas nos regimes democráticos representativos não era um mero instrumento de luta ideológica numa Europa tão dividida quanto a Alemanha. Refiro-me à introdução no Tratado da União Europeia de potentes princípios políticos democráticos, como aqueles que agora figuram no seu artigo 6º (artigo F da revisão do Tratado) e, segundo os quais a União Europeia se funda “nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-membros”. Na perspectiva da criação de um espaço europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, esse aditamento ao Tratado de Maastricht pode servir de garantia sobre a impossibilidade de retrocesso a nível europeu, que constituiu uma das minhas preocupações durante a Conferência Intergovernamental (CIG) e da qual dei conta aos membros do Governo que se deslocaram à Comissão de Assuntos Europeus durante esse processo.

Os princípios fundamentais nos quais assenta a União Europeia e, o complexo de liberdades, direitos e garantias assumido a nível interno como ao nível europeu são, com efeito, condições prévias aos necessários desenvolvimentos políticos a nível comunitário, para a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça, corolário da livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais.

Já nos EUA foram as primeiras dez emendas à Constituição de 1787 conhecidas como ‘*The Bill of Rights*’, aprovadas em 1789, e mais tarde as emendas 13 e 14 derivadas do combate à escravatura e pela promoção dos direitos civis (só possíveis em 1865-1868 depois da guerra civil), que permitiram o reforço da *União* como garante do aprofundamento da cidadania democrática. Na América do Norte a União começou pelo reforço dos direitos dos cidadãos e dos Estados-membros. E foi a União quem se impôs aos Estados federados na questão dos direitos cívicos em pleno século XX.

Ora, enquanto persistir o difuso sentimento entre nós europeus de que as liberdades públicas e a participação democrática estão melhor garantidas a nível nacional do que a nível comunitário, não será possível ir muito mais longe do que se foi em Amesterdão e essa é uma reflexão que obriga a todos e apela aos autênticos europeístas ao bom combate pela causa da liberdade, de justiça e de segurança.

Um dos sinais desse mal-estar pode ser visto pelo atraso nas ratificações dos Acordos e Convenções que de alguma maneira dizem respeito ao chamado III Pilar por parte dos Estados signatários.



Conforme lista apresentada pela delegação parlamentar dinamarquesa à XVI COSAC de Haia em Junho p.p., a *Convenção para o Processo Simplificado de Extradicação* assinado em 10 de Março de 1995 só tinha sido ratificada pela Dinamarca ao qual se juntou a República Portuguesa na sessão legislativa 1996-1997.

A Convenção da *Europol* assinada em 26 de Julho de 1995 contava até Novembro de 1997 com três ratificações: Dinamarca, Reino Unido e de novo Portugal, o mesmo se passando com o Protocolo colateral relativo às competências do Tribunal de Justiça sobre o Serviço Europeu de Polícia (Interpretação a título prejudicial).

A *Convenção sobre Extradição entre os Estados-membros da União Europeia* assinada em 27 de Setembro de 1996 não foi ratificada ainda por nenhum deles, embora a nossa recente revisão constitucional se tenha apressado a abrir caminho para qualquer eventualidade, ou alterar o articulado do art. 33º, ponto 3.

Se me permitem gostaria aqui de recordar a minha declaração de voto sobre esta matéria:

“Desde o início da discussão no grupo parlamentar socialista sobre este artigo que marquei uma posição contrária a qualquer facilitismo decorrente de circunstâncias contextuais.”

Repugna-me admitir a extradição de cidadãos portugueses do território nacional nos termos previstos no ponto 3 do referido artigo e, por isso, votei contra.

Com efeito, merece as maiores reservas a referência nele feita à possibilidade de extradição de portugueses em casos de terrorismo mediante convenção internacional, e desde que a ordem jurídica do Estado requisitante consagre garantias de um processo justo e equitativo.

Em primeiro lugar, porque jamais se referem as características democráticas, ou não, dos Estados requisitantes. Em segundo lugar, porque o conceito de prática de actos terroristas não está suficientemente clarificado na expressão genérica de *terrorismo*.

Também não é referido o âmbito europeu desta excepção à extradição de nacionais, o que torna a sua aplicação mais extensa, sem nenhuma barreira geográfica e até sem nenhuma consideração pelo tipo de regime político do Estado requisitante.

É claro que o meu voto contra essa flexibilização da extradição de nacionais ou estrangeiros parte do pressuposto da capacidade judicial do

Estado português. A não-extradição não significa qualquer apelo ao vazio de punição por parte de quem efectivamente cometeu crimes. Pelo contrário, essas maiores exigências portuguesas na matéria devem significar maiores cuidados na administração da justiça. Aliás só pode ser extraditado quem estiver preso. Mas, não admitiria que maiores facilidades nos processos de extradição fosse apenas uma forma do Estado português se desembaraçar de alguns dos seus deveres internos no domínio da criação de um espaço de liberdade, segurança e defesa dos direitos humanos. O recurso fácil à extradição foi sempre uma arma perversa e o que ocorreu na Europa em grande parte do Século XIX com a perseguição aos liberais e aos patriotas que lutaram contra diversas formas de opressão, sempre mereceu o maior repúdio de consciências rectas como as de Victor Hugo, por exemplo".

Quanto à extradição de nacionais agora é admitida "em condições de reciprocidade estabelecidas em convenção internacional, nos casos de terrorismo e de criminalidade internacional organizada, e desde que a ordem jurídica do Estado requisitante consagre garantias de um processo justo equitativo".

O esforço do constituinte nacional não encontra muitos exemplos inspiradores a nível de outros Estados, desde os mais pequenos como os do Benelux, até aos maiores como a Alemanha.

Assim, o art. 16º da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha diz expressamente no seu ponto 2 que "Nenhum alemão pode ser extraditado para o estrangeiro".

Agui bem o legislador nacional ao só admitir tal excepção em condições de reciprocidade e certamente para comprometer mais o Estado na luta contra a criminalidade e não para a transferir para um qualquer outro Estado.

É certo que o combate aos actos terroristas e ao crime organizado é uma exigência da nossa civilização de liberdade e da nossa Comunidade de Direito. Mas, pois que já dei alguns exemplos positivos da experiência norte-americana, esta também nos ensina o que pode haver de circunstancial na tipificação da perigosidade de certos crimes, como a hipertrófia dos meios federais postos à disposição para o combate à famigerada *lei-seca* nos diferentes Estados da União o demonstra historicamente.

Se é certo que o combate às bebidas alcoólicas é hoje um anacronismo nos E.U.A. a expansão do federalismo policial que encontrou naquele combate um objectivo para a sua expansão manteve-se e reforçou-se até aos dias de hoje.



Não faço aqui qualquer juízo de valor apenas sublinho como responsável político essa análise comparativa.

E tenho conhecimento das razões invocadas para essa reunião de detidos num só tribunal de um só dos Estados-membros. Mesmo assim creio que o meu dever é procurar um ponto de equilíbrio.

### A integração do acervo de SCHENGEN no T.U.E.

A integração do acervo de Schengen no âmbito do Tratado da União Europeia foi um dos passos mais positivos da Conferência Intergovernamental.

No *Protocolo* respectivo prevê-se a instauração de uma cooperação reforçada nos domínios abrangidos por esses acordos no quadro institucional e jurídico da União Europeia. Ou seja, o *Comité Executivo* criado pelos acordos de Schengen será substituído pelo *Conselho de Ministros* da Comunidade, que deliberará nestas matérias por unanimidade, enquanto o Tribunal de Justiça exercerá a competência que lhe é atribuída pelas pertinentes disposições aplicáveis dos Tratados. Segundo o artigo 2º do Protocolo, o Tribunal de Justiça não tem competência, em caso algum, para se pronunciar sobre medidas ou decisões relativas à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança interna.

Enquanto durar o período de transição previsto para cinco anos, e enquanto não se incorporar o acervo pela via do direito comunitário, as decisões sobre os acordos de Schengen serão consideradas actos baseados no Título VI do Tratado da União Europeia. Deste modo, a transparência dos actos relacionados com Schengen sofrerá uma melhoria qualificada e termina-se com a falta de suporte legal público que belisca qualquer concepção de Comunidade de Direito. Daqui em diante as normas sobre cooperação policial e judiciária serão publicadas no *Jornal Oficial das Comunidades*.

É também extremamente importante o disposto no art. 8º do protocolo que integra esta cooperação reforçada ao referir que “para efeitos das negociações de adesão de novos Estados-membros à União Europeia, o acervo de Schengen e as demais medidas adoptadas pelas Instituições no seu âmbito de aplicação entendem-se como sendo um acervo que deve ser aceite na totalidade por todos os Estados candidatos à adesão”.

E também mais uma vez se demonstra que o Tratado de Amesterdão teve em grande conta as necessidades do futuro alargamento.

Como Portugal é um país servindo de fronteira externa da União muitas destas questões envolvem necessariamente as nossas autoridades, nomeadamente nos casos de fluxos imigratórios ou do Protocolo relativo ao direito de asilo de nacionais dos Estados-membros da União que o torna excepcional dado o “nível de protecção dos direitos e liberdades fundamentais por parte dos Estados-membros da União Europeia”, embora a alínea d) do artigo único seja um monumento ao artifício:

“Se um Estado-membro assim o decidir unilateralmente em relação ao pedido de um nacional de outro Estado-membro, o Conselho será imediatamente informado, o pedido será tratado com base na presunção de que é manifestamente infundado, *sem que, em caso algum, o poder de decisão do Estado-membro seja afectado*”.

### **O papel dos Parlamentos Nacionais**

Como Presidente da Comissão de Assuntos Europeus na Assembleia da República, quero acentuar o facto do Tratado de Amesterdão ter, no capítulo referente ao papel dos parlamentos nacionais, atribuído à COSAC uma responsabilidade especial na criação deste espaço de liberdade, justiça e segurança.

Deste modo, a COSAC (Conferência dos Órgãos dos Parlamentos Especializados em Assuntos Europeus) pode analisar quaisquer propostas ou iniciativas de actos legislativos relacionados com a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça e que possam ter uma incidência directa sobre os direitos fundamentais. Contudo, “os contributos da COSAC não vincularão de modo algum os parlamentos nacionais nem condicionarão a respectiva posição”.

Ora aqui está uma fórmula equilibrada!

Por outro lado, como é do conhecimento geral, é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização dada ao Governo, legislar sobre direitos, liberdades e garantias e definir os crimes, as penas e sobre o processo criminal (Art. 165º).

Os portugueses estão, aliás, perante um novo ordenamento jurídico nestas matérias derivadas da revisão do Tratado de Maastricht e da revisão da Constituição.

A revisão constitucional ocupou-se explicitamente da transposição das directivas comunitárias para a ordem jurídica interna que devem assumir a forma de lei ou de decreto-lei (art. 112º, novo ponto 9º).

Ora, dentro de cinco anos a Comunidade poderá tomar medidas em matéria de cooperação policial e judiciária em matéria penal, no domínio da cooperação judiciária em matéria civil, e em matéria de asilo e imigração.

Não deixa de ser importante acentuar que a nível da COSAC (Conferência dos Órgãos Parlamentares Especializados em Assuntos Europeus) se conseguiu impor à CIG a consagração do seu papel no Tratado revisto. Assim, no Capítulo 19 – sobre o papel dos Parlamentos Nacionais na U.E. ficou estabelecido que:

“A COSAC pode analisar quaisquer propostas ou iniciativas de actos legislativos relacionados com a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça e que possam ter uma incidência directa sobre os direitos e liberdades pessoais.”

A COSAC pode ainda dirigir ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão todos os contributos que considere adequados a respeito das actividades legislativas da União, nomeadamente no que se refere à aplicação do princípio da subsidiariedade, ao espaço de liberdade, segurança e justiça e a questões relacionadas com os direitos fundamentais. O reforço do papel fiscalizador dos Parlamentos Nacionais no Tratado de Amesterdão deve-se à mudança operada na revisão do Tratado da União Europeia que acentua a importância do II e III Pilares na integração europeia.

Ora, quer a P.E.S.C., quer a J.A.I. têm uma substância muito mais política do que económica pelo que é natural esse crescimento de importância da articulação dos Parlamentos Nacionais nas questões da União Europeia, em áreas onde a soberania dos Estados é mais sensível e onde a participação democrática é essencial.

Eis a grande preocupação.

## **EM SÍNTSE:**

O Tratado revisto reforça as garantias democráticas dos cidadãos e permite agora o recurso directo ao Tribunal de Justiça no que respeita à

acção das instituições comunitárias (art. 2º); insere no preâmbulo os direitos sociais definidos na Carta Social Europeia do Conselho da Europa e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores da Comunidade e consagra cláusulas de não-discriminação por razões de ordem racial, religiosa ou sexual.

Como vimos, para assegurar a livre circulação de pessoas, o Tratado criou um espaço de liberdade, segurança e justiça e procedeu à incorporação comunitária de várias matérias do chamado III Pilar (Justiça e Assuntos Internos).

O acervo de Schengen é também integrado com as melhorias já assinaladas, reforçadas pela Declaração nº 15 relativa à preservação do nível de protecção e segurança já garantidos pelas disposições tomadas na Convenção de Schengen. As disposições respeitantes à cooperação policial e judiciária em matéria penal mantêm o carácter inter-governamental, embora com novas precisões sobre as futuras capacidades operacionais da EUROPOL e o alargamento dos objectivos da cooperação à prevenção e combate aos fenómenos de racismo e de xenofobia, assim como, ao tráfico de seres humanos.

Ainda no domínio de uma política para os cidadãos é de assinalar a inclusão de um novo capítulo sobre o emprego e melhora-se o regime das políticas de ambiente e de defesa de consumidores.

Estes são apenas alguns elementos do Tratado revisto que mais directamente dizem respeito àquilo que se entende por cidadania europeia, embora toda a construção europeia bem entendida deva ter por centro das suas preocupações as pessoas.

Gostaria ainda de assinalar que a anexa Declaração nº 11 relativa ao estatuto das Igrejas e das Organizações Não Confessionais merece uma última reflexão.

Tendo em conta que “*A União respeita e não afecta o estatuto de que gozam, ao abrigo do direito nacional, as Igrejas e associações ou comunidades religiosas nos Estados-membros*” esta declaração só pode ser entendida como um reforço da liberdade religiosa e de crença e não como uma espécie de Santa Aliança entre as confissões católica, protestante e ortodoxa do cristianismo. Os cidadãos europeus já não estão obrigados a seguir a religião do seu princípio, como era apanágio dos Estados da Reforma.

Os Estados-membros laicos só podem aceitar uma União Europeia laica que não é o mesmo que uma União Europeia pluri-confessional.

## **CONCLUSÃO**

Na revisão do Tratado não se pode separar o Capítulo da criação progressiva de um espaço de liberdade, segurança e justiça do Capítulo sobre Direitos Fundamentais e não-discriminação.

É particularmente relevante neste domínio as medidas a tomar caso o Conselho verifique “a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-membro” dos princípios em que se funda a União. O actual art. 7º prevê uma série de medidas que permitem encarar com mais tranquilidade a cooperação reforçada no domínio do III Pilar e até a sua comunitarização.

Entre essas medidas avulta a suspensão de “alguns dos direitos decorrentes da aplicação do presente Tratado ao Estado em causa”.

Os Estados-membros da União Europeia não estão, pois, a legislar nestas matérias sem ter em conta que o espaço de liberdade, justiça e segurança só pode vigorar em regimes democráticos e numa Comunidade de Direito.

A grande força da União Europeia reside, aliás, na garantia de uma maior cidadania para todos os nacionais dos Estados-membros, numa altura em que o apoio da opinião pública à integração europeia é mais necessária do que nunca.

Com efeito, aproximam-se tempos novos para a União Europeia com a adopção da moeda única e com o alargamento a leste.

A União não pode continuar assustada perante qualquer novidade. A União Europeia assusta-se com facilidade. O episódio dos cerca de mil curdos às portas da Itália demonstra que se grita ao lobo por tudo e por nada. A União Europeia e os seus Estados-membros são mais fortes do que parecem.



# A PESC: o enquadramento político

*Eduardo Pereira*

*Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional  
Presidente da Delegação à Assembleia da NATO*

---

\* Comunicação apresentada ao seminário sobre *Portugal e o desafio europeu*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 21 e 22 de Janeiro de 1998.



## 1 – A COMUNIDADE E A UNIÃO

### 1.1 – A Comunidade

Quando Portugal aderiu, em 1986, à Comunidade Económica Europeia (C.E.E.), esta tinha... “como missão promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados-membros, um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no seio da Comunidade, uma expansão económica continua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram.”<sup>1</sup>

Como se vê tratava-se de uma estrutura comunitária primária, “baseada na noção elementar de união aduaneira”.

Para se conseguirem esses objectivos foram estabelecidas políticas comuns, eliminados direitos aduaneiros, estabelecida uma pauta aduaneira comum em relação a terceiros, abolidos obstáculos à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais.

Tinha sido instituído um Banco Europeu de Investimentos (BEI), destinado a facilitar a expansão económica da Comunidade.

Foi, igualmente, instituído um Comité Económico e Social (CES), de natureza consultiva, composto por representantes dos diferentes sectores da vida económica e social dos Estados-membros.

Foi, ainda, criado um Fundo Social Europeu (FSE), destinado a melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores e a contribuir para o aumento do seu nível de vida.

“A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolve e prossegue a sua acção tendente ao reforço da sua coesão económica e social. Em especial, a Comunidade procura reduzir a diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.”<sup>2</sup>

Em matéria de cooperação política estrangeira (CPE), as Altas Partes Contratantes manifestavam o desejo de formular e aplicar, em comum, uma política estrangeira europeia.

---

1 Tratado de Roma – artigo 2º

2 Tratado de Roma – artigo 130A

Um Comité Político assegurava, à Presidência da Comissão, o acompanhamento das acções exigidas por essa política.

A definição geral das políticas, a realização e o acompanhamento das tarefas, eram asseguradas pelo Parlamento Europeu (PE), pelo Conselho, pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça (TJ).

A unanimidade era a regra de decisão no Conselho, uma representatividade justa era a regra da composição do Parlamento. Para a Comissão cada Estado-membro nomeava um representante.

A intergovernamentalidade era o quadro no qual se moviam os parceiros. No Tratado de Roma fixava-se que as medidas destinadas a estabelecer, progressivamente, o mercado interno, se estenderiam até 31 de Dezembro de 1992.

## **1.2 – A União**

Em Fevereiro de 1992, os Estados-membros da CEE, entre os quais Portugal, avançaram com a criação de uma União Europeia (UE). Os objectivos da União eram os seguintes:

- promoção do progresso económico e social; criação de um espaço sem fronteiras internas; reforço da coesão económica e social; estabelecimento de uma União Económica e Monetária (UEM), que se propõe adoptar uma moeda única;
- afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente, através da execução de uma política externa e de segurança comum (PESC), que incluía a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderia conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum;
- reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União;
- desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos;
- manutenção da integralidade do acervo comunitário e seu desenvolvimento, permitindo rever, a prazo, as políticas e formas de cooperação instituídas.

No mesmo artigo em que se fixavam estes objectivos, esclarecia-se que eles seriam alcançados de acordo com as disposições do Tratado e no respeito pelo princípio da subsidiariedade.

Como é evidente, o Tratado de Maastricht não era um novo Tratado com o qual se quisesse substituir o Tratado de Roma. O Tratado que instituiu a UE vem sobrepor-se ao anterior, procurando o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, com preocupações num elevado nível de emprego, com a protecção social, com o aumento do nível e da qualidade de vida, com a coesão económica e social e com a solidariedade entre os Estados-membros.

Inovara-se na procura de afirmação de uma identidade internacional. Instituía-se uma cidadania da União. Passava a ser cidadão da União, qualquer pessoa que tivesse a nacionalidade de um Estado-membro, gozando dos direitos, e sujeito aos deveres, previstos no Tratado.

Instituía-se uma cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos.

Faziam-se promessas sobre a conservação e o desenvolvimento do acervo comunitário.

Com Maastricht, a União e os seus Estados-membros definem e comprometem-se a executar uma PESC, regida pelos seguintes objectivos:

- salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União;
- reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros;
- manutenção da paz e reforço da segurança internacional;
- fomento da cooperação internacional;
- desenvolvimento e reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

A PESC “impunha” que os Estados-membros coordenassem a sua acção no âmbito das organizações internacionais a que pertencessem.

Foram estabelecidos procedimentos para a adopção de acções comuns.

A PESC passava a abranger todas as questões relativas à segurança da UE, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderia conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum.

A União da Europa Ocidental (UEO), que passou a fazer parte integrante do desenvolvimento da UE, deveria preparar a execução das decisões e acções que tivessem repercussão no domínio da defesa.

Foi, claramente, anunciado o respeito pelo carácter específico da política dos Estados-membros pertencentes ao Tratado do Atlântico Norte e a política da União deveria ser compatibilizada com essa política.

A Presidência representaria a União nas matérias do âmbito da PESC e passaria a consultar o PE sobre os principais aspectos e as opções fundamentais. A Comissão foi plenamente associada às funções da Presidência. O Conselho Europeu definia os princípios e as orientações gerais da PESC e o Conselho tomaria as decisões necessárias para a sua definição e execução.

As deliberações do Conselho far-se-iam por unanimidade de voto dos Estados-membros.

Um Comité Político continuaria a acompanhar a situação internacional, contribuindo para a definição das políticas da União e seguindo a sua execução.

As despesas administrativas e, por deliberação unânime, as despesas operacionais, ficariam a cargo do orçamento das Comunidades.

A representatividade, a presença dos Comissários, a codecisão envolvendo o PE, a unanimidade no processo decisório, na fase da definição dos objectivos, mantêm-se, embora se introduzisse a maioria qualificada para as decisões que dizem respeito à operacionalidade, à execução.

A adopção da subsidiariedade respeitará o ponto de vista das escolhas dos Estados-membros.

A comunitarização passou a ser supletiva da intergovernamentalidade.

## **2 – A CONFERÊNCIA**

Em 1991 tinha sido decidido que o Tratado de Maastricht, a assinar em 1992, seria revisto em 1996. A Conferência que viesse a ser convocada debruçar-se-ia sobre um conjunto de questões previamente fixadas.

Enumeremos os pontos a rever:

- políticas e formas de cooperação;
- disposições relativas à PESC;
- papel da UEO e suas relações com a UE;

- campo de aplicação da codecisão;
- estabelecimento de uma eventual hierarquia entre as diferentes categorias de actos comunitários;
- eventual introdução no Tratado, de Títulos relativos aos domínios da protecção civil, energia e turismo;
- disposições do Acordo inter-institucional sobre as perspectivas financeiras;
- medidas de execução de actos decididos por codecisão, quando confiados à Comissão.

Os Conselhos Europeus de Bruxelas e Corfu vieram acrescentar a estes, outros pontos de revisão:

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

A Conferência veio a ser convocada para iniciar os seus trabalhos a partir de 29 de Março.

A maior e a mais conhecida das dificuldades para a Conferência, resultava da conciliação de uma maior comunitarização do Tratado, exigida pela Comissão e por alguns Estados-membros, com o respeito pelo princípio de igualdade entre os Estados-membros, com o princípio da solidariedade política, económica e social e com a exigência da suficiência de meios, defendida pelos restantes Estados-membros.

A União fora, e deveria continuar a ser, uma União de Estados soberanos. A revisão a lançar não podia ser conseguida a partir de uma frágil aliança entre Estados-membros, mas tinha de ser sustentada por uma real união entre povos.

A ser assim, não se podiam esquecer os interesses nacionais, as tradições e a cultura dos Estados-membros.

Por outro lado, a Conferência, para além de avaliar o funcionamento passado, teria de se debruçar sobre as mudanças institucionais – aprofundamento – e de avaliar, em todas as suas facetas, o processo de alargamento.

Dito isto, devemos acrescentar que concordamos com a Comissão quando esta afirma que a União deve agir de forma democrática, compreensível e transparente, mas deve também agir de forma eficaz, coerente e solidária. A inércia política dos Estados-membros impidiu as Comunidades de reagirem a acontecimentos que se vinham a desenvolver bastante tempo antes da assinatura do Tratado de Maastricht, e levou-a a refugiar-se na marcação de uma revisão, a ser feita alguns anos depois da sua assinatura.

O fim da guerra fria, a queda do muro de Berlim, o desmantelamento do bloco soviético, a reunificação da Alemanha, a globalização dos mercados, o fim de uma ameaça de conflagração global na Europa, que modificaram o contexto global externo, não produziram no Tratado da União, até hoje, os efeitos desejados.

Por feliz fatalidade, as soluções de estabilidade e de desenvolvimento dos países do centro e do leste da Europa, de democratização e de respeito dos direitos do homem, só poderiam passar pela União Europeia, qualquer que fosse o tipo de aproximação desejado.

O quadro fixado para a CPE, no anterior Tratado de Roma, tinha por fim estabelecer um sistema de consultas e uma coordenação que nunca vinculou, como devia, os Estados-membros.

Os instrumentos da PESC que foram alinhados no início dos anos 90, não resistiram à tímida e decepcionante prova da correlação de forças que os criou. O Título V do Tratado da União é o resultado de mais um "compromisso" sugerido por posições contraditórias no Conselho.

Uma disciplina comum no plano de ação externa, e a criação de instrumentos próprios para a sua aplicação, nunca vingou.

A coexistência, num mesmo Tratado, de dois modos de funcionamento diferentes, comunitário, no primeiro pilar, intergovernamental, no segundo, coloca, na vertente externa, uma questão de coerência geral, nos quadros económico e político.

A Comissão está consciente que o principal desafio da CIG não é o de aumentar as competências da UE, mas o de aperfeiçoar os mecanismos de tomada de decisão.

A Comissão mostra-se preocupada com o risco de que a crescente falta de disciplina, no que respeita à competência comunitária externa, venha minar, a prazo, a solidez do mercado interno.

A Comissão denuncia os perigos de um Estado-membro poder associar-se a determinadas políticas e dissociar-se de outras. Assim, a prazo, deixará de haver Europa.

A Comissão receia que a exigência do princípio da unanimidade, aplicada a todas as questões, possa empurrar alguns Estados-membros para a construção da Europa a duas ou mais velocidades.

Resumindo: a Comissão alerta para a elasticidade dos processos de decisão no Conselho; para a coerência de procedimentos nos dois pilares; para uma maior utilização da regra da maioria quando o alargamento se der; para a necessidade de ponderação sobre os ritmos de integração diferenciados; para a necessidade de integração da UEO na UE ; para a necessidade das políticas de emprego e do mercado de trabalho continuarem a ser, no essencial, competências nacionais.

Aos que criticam a tendência federalista das suas posições, a Comissão responde que não se trata de federalismo, mas sim de uma abordagem institucional federal.

E qual foi a posição que Portugal sustentou na Conferência? No essencial, e tanto quanto sabemos, foi a seguinte:

- apoio ao alargamento a leste e a sul;
- defesa da igualdade de todos os Estados-membros;
- respeito pelas identidades culturais e especificidades nacionais e institucionais de cada Estado-membro;
- respeito pelos direitos humanos fundamentais;
- solidariedade política, económica e social entre os povos, as regiões e os Estados;
- respeito pelo princípio da suficiência de meios.

Desenvolvendo:

- não, à flexibilização dos critérios de adesão;
- não, à criação de um “núcleo duro” de Estados na União;
- sim, à unanimidade em determinadas matérias, de natureza muito sensível;
- sim, à “abstenção positiva”;
- sim, a idêntico estatuto para todas as línguas;
- sim, a uma dimensão própria no Tratado para a luta contra o desemprego;

- sim, a uma interpretação positiva e dinâmica do princípio da subsidiariedade;
- não, a uma irrealista comunitarização da PESC;
- sim, à prorrogação do Tratado de Bruxelas e a uma UEO autónoma; a uma NATO como entidade fundamental para a defesa colectiva dos países europeus que dela são membros.

### 3 – AS ALTERAÇÕES DE AMESTERDÃO

O senhor Jacques Delors manifestou, com toda a sua autoridade, em entrevista<sup>3</sup> dada antes de Amesterdão que, no seu entender, moeda e defesa eram os dois atributos essenciais de uma acção internacional que evitasse a marginalização da Europa. Para Delors, o maior desafio da UE é a união política, nas suas três vertentes: capacidade em agir em matéria de política externa, reforço da responsabilidade democrática e defesa comum. Manifestou, por fim, a sua convicção de que os Quinze iriam chegar a acordo numa nova Conferência convocada para reunir antes do alargamento do número de Estados-membros.

Os resultados de Amesterdão vieram dar razão ao senhor Jacques Delors. As Altas Partes Contratantes decidiram rever pouco em Amesterdão e deixar, para uma nova Conferência, a realizar a curto prazo, a parte substancial que não pôde ser agora resolvida.

Para Portugal, esta revisão, feita a dois tempos, é de mau augúrio.

O Título V – PESC – do Tratado da União sofreu algumas alterações:

- a PESC deixará de ser definida e executada em conjunto, pela União e pelos Estados-membros, para o ser apenas pela União, devendo os Estados-membros apoiarem “activamente e sem reservas, a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua”;
- a política externa e de segurança comum abrangerá todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição *gradual* de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum;

3 Diário de Notícias, 20 de Abril de 1997

- o Conselho adoptará acções comuns em situações específicas, em que considere necessárias acções operacionais por parte da União, as quais vincularão os Estados-membros;
- o Conselho adoptará, ainda, posições comuns para definição da abordagem global de questões específicas de natureza geográfica ou temática;
- a Presidência será assistida pelo Secretário Geral do Conselho, que exercerá as funções de Alto Representante para a PESC;
- será reforçado o sistema de consultas ao PE;
- as decisões tomadas ao abrigo deste Título continuarão a ser adoptadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, mas as abstenções dos membros não serão consideradas impeditivas da sua aplicação, a não ser que o seu número represente mais de um terço dos membros, o que impediria a decisão de ser adoptada;
- o Conselho pode agora deliberar por maioria qualificada nas acções ou posições comuns;
- a UEO, que continua a fazer parte integrante do desenvolvimento da União, proporcionará o acesso a uma capacidade operacional;
- a PESC incluirá missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de estabelecimento da paz;
- para além das despesas administrativas, as despesas operacionais também ficarão a cargo do orçamento das Comunidades, a não ser que o contrário seja decidido por unanimidade, pelo Conselho.

O Tratado, no seu conjunto, desilude a vários títulos e alimenta várias preocupações acerca das questões que não foram resolvidas.

Antes da assinatura do Tratado de Maastricht o contexto interno da UE modificou-se. Da fase das Comunidades para a fase da União tinha aumentado o descontentamento e o ceticismo em relação à "obra europeia".

Uma percentagem considerável de cidadãos de vários Estados-membros puderam manifestar, nas urnas e nas ruas, a sua incompreensão pelo impacto das políticas levadas a cabo em seu nome. É reconhecido que grande percentagem dos cidadãos da Europa não as sentem como suas.

Apesar das promessas de emprego, o número de cidadãos desempregados já ultrapassou os vinte milhões. Existem na Europa ocidental mais de cinquenta milhões de excluídos.

É crescente o sentimento de insegurança com o aumento da xenofobia, da criminalidade organizada na droga, da lavagem de dinheiro e, até, do tráfico de materiais radioactivos, no território dos países da União.

Conhecidas todas as incertezas que o processo envolve, comprehende-se que o Conselho Europeu não tenha querido fixar, então, uma estrutura definitiva de segurança europeia.

As sensibilidades no Conselho, a favor da comunitarização integral dos mecanismos da PESC, mantêm-se. Para outros Estados-membros, o princípio da soberania nacional continua a ser uma referência essencial em matéria de defesa.

Façamos um ponto da situação por grupos e evidenciemos alguns adiamentos:

#### • **Reformas Institucionais**

Nenhuma decisão foi tomada sobre:

- a não rotatividade da Presidência do Conselho e sobre o sistema de ponderação de votos;
- o princípio da não presença de todos os Estados-membros em todas as instituições da União;
- a possibilidade de não dar igual estatuto a todas as línguas dos Estados-membros;
- a hierarquização das normas e dos processos decisórios;
- a maior participação dos cidadãos nas questões que relevam da UE, através dos Parlamentos nacionais, nem sobre uma maior cooperação destes com o PE.

Foi aceite, isso sim, que mesmo depois do alargamento, a futura dimensão do PE não ultrapasse os setecentos deputados.

#### • **Aprofundamento da União**

Nenhuma decisão foi tomada sobre:

- a alteração dos valores de 1,26% e 1,27% do PNB, como limites máximos anuais dos recursos próprios da UE para 1998 e 1999;
- a criação de um quinto recurso comunitário que permita fazer face:

- aos gastos do alargamento;
  - ao aumento das despesas com um novo quadro comunitário de apoio que garanta a solidariedade financeira aos actuais Estados-membros carentes desse apoio;
  - às novas operações de segurança e defesa a desenvolver pela UE e pela UEO;
  - às novas despesas com as estruturas exigidas pelo “aprofundamento” da União;
  - a calendarização da harmonização fiscal;
  - as compensações de algumas destas medidas nos orçamentos dos Estados-membros;
  - a necessidade do Tratado revisto comportar uma Carta da Cidadania Europeia;
  - os meios necessários para uma acção orientadora e interventiva da União na luta contra o desemprego;
  - a necessidade de uma interpretação positiva e dinâmica do princípio da subsidiariedade.
- **PESC**

Nenhuma decisão foi tomada sobre:

- o reconhecimento de que estando a política externa e de segurança ligada ao núcleo essencial da soberania dos Estados-membros, deve cingir-se, no essencial, ao quadro intergovernamental em que foi criada;
- a necessidade do Alto Representante assumir, apenas, competências delegadas pelo Conselho, devendo ficar excluída das suas atribuições a capacidade de iniciativa;
- a criação de uma célula de análise, previsão, planeamento e acompanhamento que trabalhe sobre as potenciais fontes de insegurança suscetíveis de desencadear conflitos violentos e sobre os desafios económicos, sociais e culturais e do ambiente que ameacem a segurança;
- a integração da UEO na UE ou sobre a sua autonomia;
- a possível cooperação institucional da UEO com a NATO;
- o que a UE e a UEO devem entender por Identidade Europeia de Segurança;

- a criação e desenvolvimento, no seio da UEO, de uma estrutura militar integrada, com forças sob o seu comando;
- cooperação, controlo e desarmamento;
- as indústrias de defesa;
- embargos às exportações e às importações de armas;
- a criação de uma Agência Europeia de Armamentos.

#### **4 – O DESAFIO PÓS-AMESTERDÃO**

Segundo a Comissão, dois desafios estavam colocados à CIG.

O primeiro, conseguir fazer que o cidadão da União sinta a Europa como sua.

O segundo, conseguir ter êxito no alargamento.

A CIG não deparou com condições políticas favoráveis para propor os instrumentos que permitiriam que o cidadão olhasse a Europa com outros olhos:

- maior transparência dos actos comunitários;
- fomento de debates nacionais para que os cidadãos possam participar e contribuir nas decisões comunitárias;
- reforço dos poderes do PE e maior cooperação deste com os Parlamentos nacionais;
- criação de uma Carta de Cidadania Europeia, com o reforço da garantia da livre circulação de pessoas;
- reforço da dimensão social e políticas comunitárias de emprego;
- políticas comunitárias de segurança dos cidadãos;
- correcção da actual estrutura orçamental e suficiência de meios.

A CIG não conseguiu reunir as condições políticas necessárias para o alargamento.

O alargamento quase não é referido nos relatórios da CIG que conhecemos. Sobre o alargamento são poucas as referências feitas no Tratado.

Já depois de assinado o Tratado de Amesterdão, é no Conselho Europeu do Luxemburgo de 12/14 de Dezembro p.p. que tomamos conhecimento da posição da União sobre os países convidados.

A proposta da Comissão propunha um alargamento a Chipre e a cinco países da Europa central e oriental (PECO), Polónia, Hungria, República Checa (que já tinham aceite o convite da NATO), Eslovénia e Estónia.

O Conselho do Luxemburgo não aceitou a proposta e àqueles juntou mais cinco PECO's, Eslováquia, Roménia, Bulgária, Letónia e Lituânia.

Foi, igualmente, conhecida a recusa do Conselho do Luxemburgo a que se fizesse qualquer referência ao valor 1,27% do PNB-CE, como sendo o montante de recursos próprios para 1999.

Estão convocadas, para Abril deste ano, "conferências intergovernamentais bilaterais", para dar início às negociações com o primeiro dos grupos do alargamento. A data da convocação das "conferências" com o outro grupo ainda não foi anunciada.

Devo confessar que os primeiros passos do alargamento não são de êxito para o segundo desafio que a Comissão lançara à CIG.

Um desafio que a Comissão não lançou, diria respeito à necessidade da CIG reforçar a eficácia da intervenção da PESC da União.

A Comissão usou de cautelas excessivas quando, depois de algumas referências ao modo como está organizada a intervenção e ao carácter intergovernamental de que se reveste, expressou a vontade de que esta política fosse encarada numa perspectiva de longo prazo.

Respeito este ponto de vista, mas creio, no entanto, que no que se refere à PESC:

- com a necessidade de convocar uma nova CIG, que dê resposta às questões adiadas em Amesterdão;
- com a necessidade de se desbravar caminho ao alargamento, a partir das "conferências intergovernamentais bilaterais" de Abril deste ano;
- com o "tempo de vida da UEO" a esgotar-se em Março;
- com a entrada em vigor da 3<sup>a</sup> fase da UEM;
- com o fim do acordo que fixou as verbas para os quadros comunitários de apoio;
- com a entrega do Relatório da Comissão sobre o novo sistema dos recursos próprios;

- estão criadas as condições para a concentração, no ano de 1998, de um certo número de importantes decisões, que virão a ter seguimento no curto prazo.

Por outro lado, passemos em revista algumas situações e alguns passos dados que apontam o caminho de uma determinada política de segurança comum.

Em Madrid, a NATO convidou a Polónia, a Hungria e a República Checa, parceiros associados da UEO, a tornarem-se membros de pleno direito da Aliança.

A NATO criou um novo Conselho de parceria euro-atlântica, composto de quarenta e quatro países, dos quais dezasseis são membros da Aliança, quatro são neutros (Áustria, Finlândia, Suécia e Suiça) e doze são membros da Comunidade de Estados Independentes.

Em Maio p.p. foi assinado um Acto entre a NATO e a Federação Russa. Em Julho p.p. foi concluída uma carta de parceria entre a NATO e a Ucrânia.

A NATO e a UE propuseram, em conjunto, um diálogo mediterrâneo, tendo a UEO sido marginalizada desse diálogo.

Dos vinte e oito países que participam, actualmente, nas actividades da UEO, somente dez aderiram ao Tratado de Bruxelas e todos eles são membros da Aliança Atlântica.

Qualquer debate sobre segurança na Europa, neste fim de século, está condicionado:

- pelo novo contexto global;
  - pelo vazio de segurança no centro e leste europeu;
  - pela evolução da situação na região mediterrâника;
  - pela necessidade de encontrar, para as grandes questões, um pensamento e uma posição ocidental comum aos Estados Unidos da América e à Europa;
  - pela necessidade de encontrar meios para envolver a Rússia e a Ucrânia, como parceiros, na política de segurança europeia.

A posição portuguesa, defendida na CIG, é a de que a NATO deve continuar a ser a organização responsável pela defesa colectiva e pela

preservação da integridade territorial dos países europeus, que são membros da Aliança.

Portugal é favorável à ideia de prorrogação da existência do Tratado de Bruxelas, o que se saldará pela manutenção da UEO como organização autónoma, para além de 1998.

Portugal considera que são irrealistas as propostas de comunitarização da PESC, visto que, no seu entender, "a política externa da UE não poderá ser abordada, num futuro previsível, como se tratasse de uma mera política comunitária como a PAC ou o relacionamento comercial da União com o exterior".<sup>4</sup>

Portugal reafirma que "a política externa e de segurança está ligada ao núcleo essencial da soberania dos Estados-membros da UE e deverá, por isso, cingir-se, no essencial, ao quadro intergovernamental em que foi criada".<sup>5</sup>

Portugal considera que para a NATO deverão ficar as missões de defesa colectiva e as missões de gestão de crises ou de manutenção da paz que, pela sua dimensão ou complexidade, tenham de contar com uma forte presença norte-americana.

À UEO passarão a caber funções operacionais reforçadas, no âmbito da defesa europeia, em especial, enquanto pilar europeu da Aliança Atlântica, e tarefas de emprego de forças militares na manutenção da paz, bem como na gestão de crises de menor amplitude e no apoio a acções humanitárias.

Foi esta, aliás, a doutrina fixada pelos países membros da Aliança na Declaração de Petersberg.

Não deveria, portanto, a UEO e a UE empenharem-se em duplicar as estruturas militares da NATO, devendo utilizar forças disponibilizadas pela NATO, no respeito do conceito, anteriormente aceite pela Aliança, de forças separáveis mas não separadas.

Desintegrado o bloco soviético, uma nova arquitectura de defesa foi pensada, desenvolvida e consolidada. Nessa arquitectura, à NATO vieram juntar-se novos parceiros, nomeadamente, a O.S.C.E. e o Conselho da Europa, cabendo a cada uma destas instituições um papel do maior relevo nesta luta pela segurança e pela paz na Europa.

---

4 Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia – M.N.E.

5 Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia – M.N.E.

Reflectir sobre o papel da UEO, pilar europeu da NATO, nesta Comunidade de segurança e/ou no quadro de uma revisão global e de renegociação das relações transatlânticas, é urgente e não pode ser uma questão de longo prazo.

Lamento o adiamento de um sem número de questões que deviam ter sido tratadas em Amesterdão, simultaneamente, com a decisão do alargamento. Penso que a posição portuguesa é realista e merece o apoio dos portugueses.

O conjunto das propostas portuguesas respeitaria, não só a igualdade entre os actuais Estados e os novos, como as suas identidades e especificidades, sem quebra da solidariedade política, económica e social, que a uns e a outros é devida.

As hesitações da Comissão, permitindo que, tal como água mole em pedra dura, determinados pontos de vista, sustentados por um "núcleo duro" do Conselho façam vencimento se não prefiguram tendências federalistas, apontam, pelo menos, para uma Europa "dualista no seu desenvolvimento e nas políticas para o prosseguir."

Para já, o "aprofundamento" da União, pela estreita margem de negociação que as dificuldades resultantes do "alargamento" vão impor, pode vir a ser prejudicado.

Estes adiamentos, repetimos, não são de bom augúrio para Portugal. Os desafios não ganhos em Amesterdão terão, seguramente, repercussões negativas na União.

Não nos esqueçamos, por fim, que o grande desafio estará dependente de uma ratificação do Tratado que tem de ser bem expressiva em percentagem de votos.

# A PESC: um processo em construção

*Mário Lemos Pires*

*Colaborador do IDN e Secretário Geral do Eurodefense – Portugal*

---

\* Comunicação apresentada ao seminário sobre *Portugal e o desafio europeu*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 21 e 22 de Janeiro de 1998.



A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) é um conceito e actividade em construção, no seio da União Europeia (UE). É com esta consciência que, ao abordar-se este assunto, julgo dever dar-se prioridade na procura do que é novo, do que pode promover mudança e do que exige reflexão para novas decisões.

Por isso, e também com o propósito de que a minha intervenção fosse complementar das exposições dos conferencistas que me acompanham neste painel, escolhi, dando preferência dentro do assunto PESC ao espaço mais restrito da segurança e defesa, aos seguintes aspectos que me proponho, de seguida, muito sucintamente abordar:

- alguns conceitos fundamentais
- a matriz da PESC
- alternativas da UE para a PESC
- desafios / opções para Portugal.

Embora pudesse ser útil e interessante, por razões de tempo não me vou referir às escolhas e desempenho da PESC, limitando-me apenas a algum comentário de análise e perspectiva do seu conceito e estrutura.

## **1. ALGUNS CONCEITOS FUNDAMENTAIS**

Quando o ambiente muda significativamente, convém revalidar ou ajustar os conceitos de referência ou mesmo criar conceitos novos, se a conjuntura assim o solicita.

No momento actual, a PESC é uma iniciativa numa realidade nova que é a UE. Ambas estão em construção num tempo de turbulência de uma possível transição de um sistema bipolar, organizado com base nas relações entre estados soberanos, para um sistema multipolar em organização sob o signo da globalização económica e de relações intergovernamentais preferenciais entre grupos de estados em associações regionais.

Assim, há conceitos que foram concebidos para o estado soberano e para as suas relações com outros estados soberanos e que agora reclamam ajustamento ou inovação para o quadro das relações dentro de associações ou uniões de estados ou destas para com terceiros.

Vamos, então, reapreciar, de forma sintética, os inovados conceitos de “política externa comum”, “política de segurança comum”, “política de defesa comum” e “defesa comum”. Como metodologia partiremos dos conceitos anteriormente existentes e aplicáveis ao nível do nacional, do estado soberano, para tentar a sua adaptação ao nível da UE, tendo como finalidade a sua utilização na estrutura da PESC, como preconizada no recente Tratado de Amesterdão.

### **Política Externa Comum**

Se entendermos como política externa de um estado soberano “ o conjunto de acções de um estado em relação aos actores externos, com o objectivo de prosseguir ou preservar os interesses nacionais”, poderemos extrapolar e entender como política externa comum “ o conjunto de acções da UE em relação aos actores externos, com o objectivo de prosseguir ou preservar os interesses comuns”. Claro que este conceito pressupõe um entendimento consensual entre os países que integram a UE quanto ao conceito de “interesse comum”, à identificação desses interesses e à programação consequente dos objectivos que devem balizar a política externa comum”.

Convém aqui lembrar que a diplomacia não é o instrumento único da política externa e que outras capacidades dos estados, e neste caso da UE , são também instrumentos usuais, como a acção cultural, a acção psicológica, a acção económica e financeira e a acção de força, todas elas nas suas graduações que vão da transparência, ao oculto, à coacção e à violência directa.

### **Política de Segurança Comum**

Podemos entender como política de segurança nacional “o conjunto de acções com o objectivo de preservar a paz, a liberdade, a independência, a integridade, a estabilidade do país e a salvaguarda dos valores”. Podemos também entender que os instrumentos essenciais desta política são, normalmente, (1) o sistema de defesa nacional, orientado para fazer face às ameaças externas, (2) o sistema de defesa interna, orientado para fazer face às ameaças internas ou desencadeadas no interior, (3) o sistema de defesa civil, orientado para fazer face às ameaças da natureza e do ambiente, e (4) o sistema de defesa de excepção, preconizado para fazer

face a situações de excepção que incluem restrições aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Ao extrapolar este entendimento para a política de segurança comum, poderemos optar por manter o entendimento alargado e abrangente de uma política que considera acções tanto no interior como no exterior para fazer face tanto a ameaças externas como internas, ou um entendimento mais restrito de uma política exclusivamente orientada para fazer face às ameaças externas ou de proveniência externa. No entanto, os objectivos da PESC, como referidos no Artº J-1 do Tratado de Amesterdão e em particular o que preconiza “o reforço da segurança da União, sob todas as formas”, permite a adopção pelo entendimento mais abrangente.

Poderemos, então, entender política de segurança comum como “o conjunto de acções com o objectivo de preservar a paz, a liberdade, a independência, a integridade, a estabilidade da UE e a salvaguarda dos valores comuns contra quaisquer tipos de agressões ou ameaças”. E valendo-nos do entendimento do Gen. Abel Couto, essa política visa “por um lado, uma ordem internacional que atenua o aparecimento de ameaças externas, de qualquer natureza, aos interesses comuns; em segundo lugar, um equilíbrio interno que torne a sociedade mais harmoniosa e reduza a possibilidade de eclosão de situações de grave instabilidade, capaz de pôr em risco a coesão do conjunto; finalmente, uma capacidade de defesa e de afirmação pelas armas”<sup>(\*)</sup>.

### **Política de Defesa Comum**

Podemos entender política de defesa nacional, sector da política de segurança nacional, como “o conjunto de acções que visam especificamente prevenir ou enfrentar ameaças externas aos interesses nacionais”. A dimensão militar, constituída no seu núcleo duro, caracteriza a política de defesa que tem a sua maior preocupação em fazer face a conflitos que exigem o emprego da força militar.

Extrapolando, podemos entender política de defesa comum como “o conjunto de acções que visam prevenir ou enfrentar ameaças externas aos interesses comuns”, o que implica “uma clara definição dos interesses comuns que devem ser protegidos, se necessário pela força das armas, e

---

(\*) A integração europeia e a defesa nacional, Abel Couto, Análise Social 118-119, 1992.

das possíveis ameaças a esses interesses, a percepção de aliados e de adversários e a disponibilidade de uma estrutura militar, mais ou menos integrada, mas, no mínimo, com canais de comando e controle bem definidos, adequada postura e articulação estratégica, capacidade de sustentação em operações e unidade de doutrina, mas sem se identificar, necessariamente, com um conceito de supranacionalidade”<sup>(\*)</sup>.

### **Defesa Comum**

A defesa nacional pode ser encarada como actividade ou como um sistema organizado, garante de uma capacidade de acção, de uma postura de defesa. Preferimos entender defesa comum como um “sistema de defesa comum”, com princípios, doutrina e meios comuns, com plena “integração dos aparelhos militares para a formação de umas forças armadas europeias, com comando próprio, homogéneas no que respeita a organização, equipamento e doutrina e obedecendo a uma vontade política própria, supranacional”<sup>(\*)</sup>.

Gostaríamos ainda de chamar a atenção para a interrelação entre a política externa e a política de segurança e defesa que a PESC claramente associa, se é que não integra. Lembremos, entretanto, que dentre os instrumentos da política externa estão, também, as forças militares, que um dos vectores da política defesa é o vector diplomático, que, como dizia Frederico o Grande, “diplomacia sem armas é como uma orquestra sem instrumentos” e que, na prática, o sistema organizado para a defesa é o mesmo que apoia a política externa. Podemos, então, verificar que há uma relação de interdependência entre política externa e política de defesa e que um só sistema de força apoia as duas políticas e que é o sistema de defesa.

Esta relação será tanto mais promiscua quando se passa dos conceitos para a acção e tanto mais hoje, no ambiente da UE, em que diminuem as preocupações com a defesa externa e aumentam as oportunidades da política e do oportunismo externos.

Assim, poderemos visualizar, na hipótese da adopção pela UE de um sistema de defesa comum (Forças armadas comuns), este poderá actuar:

---

(\*) A integração europeia e a defesa nacional, Abel Couto, Análise Social 118-119, 1992.

- no âmbito da defesa externa da UE ;
- no âmbito da política externa da UE, quer no quadro da segurança interna de países terceiros (como no caso da Albânia), quer no quadro de coacção sobre terceiros (como no caso da Bósnia);
- no âmbito da segurança interna da UE, quer no quadro de conflito entre países membros (como hipótese no caso Grécia – Turquia – Chipre), quer no quadro da segurança interna de países membros decorrentes de situações extremas.

Os exemplos são extrapolados de situações que não foram assumidas pela União mas que o poderão ser na nova configuração. E em situações como as visualizadas, um estado membro, como Portugal, poderá ver os seus soldados marchar sem ser para defender os seus interesses ou os seus interesses prioritários (ou até, em situações extremas, prejudicando interesses nacionais) e onerando os fundos nacionais e impedindo a sua utilização em situações de maior prioridade.

A fronteira de serviço das forças da “defesa comum” serão muito mais ténues do que a das forças de “defesa nacional”, pois ao nível da União tudo se confunde mais facilmente com a acção externa porque se trata sempre de acções internacionais e transnacionais, mesmo quando no interior da UE. Toda esta situação para que vimos a chamar a atenção pode, por si só, explicar a prudência, o senso e o consenso quanto a organizar-se e disponibilizar-se um sistema de força militar supranacional ao serviço da PESC.

Por outro lado, esta reflexão e especulação que acabamos de fazer sobre alguns conceitos, sugere a necessidade de aprofundar estas e outras ideias com um alargado debate, para se conseguir um entendimento operacional comum sobre a PESC, tanto em Portugal como na UE. Deixo ficar este desafio ao IDN, sede apropriada para reflexão e debate.

## **2. A MATRIZ DA PESC**

Passemos agora a uma rápida análise dos elementos com maior significado e contributo para a definição da PESC, focada no sector da segurança e defesa.

### a. Enquadramento

- A dinâmica histórica
  - \* os sucessivos falhanços da iniciativa europeia, no pós II Guerra Mundial, na construção de uma defesa comum;
  - \* a opção europeia permanente pela OTAN como sistema colectivo de defesa , eficiente, suficiente e barato;
  - \* uma resistência cautelosa na introdução, na precedente CEE, da cooperação no âmbito da política externa , só formalizada no Acto Único Europeu;
  - \* a aceitação do princípio de que a Europa pode dotar-se de uma política de segurança e defesa é tomada em 1991 pelos MNE dos países da OTAN, embora mantendo esta organização como instrumento fundamental;
  - \* o conceito PESC é formalizado no Tratado de Maastricht, em 1991.
- A dinâmica OTAN
  - \* a gestão intergovernamental mas com uma imperativa e aceite liderança dos EUA;
  - \* a garantia e eficiência da defesa colectiva OTAN para os países da UE;
  - \* o ajustamento rápido à evolução da conjuntura e sempre antecipativa à UE.
- A dinâmica do alargamento (na UE e na OTAN)
  - \* a política de absorção no sistema e não de remodelação do sistema;
  - \* a imprevisibilidade quanto à dimensão final e suas consequências.
- A dinâmica do sistema internacional
  - \* a globalização e as associações regionalistas de estados;
  - \* o sistema multipolar em gestação que desafia a União para se constituir em polo de poder, em superpotência.
- A dinâmica dos estados soberanos
  - \* o assédio à soberania do estado soberano pelos poderes supranacionais e pelos regionalismos internos;

- \* a hipersensibilidade do estado soberano à partilha de soberania, com reacção às políticas federalizantes.
- A dinâmica da ameaça
  - \* a exaustão das grandes ameaças à UE;
  - \* a proliferação de pequenas e novas ameaças;
  - \* a proliferação de oportunidades de intervenção para a política externa, no quadro das novas ameaças.
- A dinâmica política da UE
  - \* a dicotomia entre a integração federalizante do pilar económico /financeiro e a política intergovernamental seguida nos outros dois pilares;
  - \* a tendência clara para o sistema intergovernamental, após o Tratado de Maastricht.

Este quadro dinâmico deve ser complementado com o quadro da fase actual de definição da arquitectura de segurança da Europa, de que referimos os vértices mais significativos:

- \* a OSCE, fórum europeu alargado, de diálogo e prevenção de conflitos;
- \* a OTAN, motor e gestor da segurança europeia, sob a liderança americana;
- \* a Rússia, em parceria estratégica c/a OTAN, onde tem assento no Conselho Conjunto Permanente;
- \* a UEO, pilar europeu da OTAN, assumido e braço armado da UE, prometido.

## b. Variáveis da matriz

Escolhemos e referimos, a seguir, alguns dos elementos mais significativos e caracterizadores da PESC:

- Os objectivos
  - \* de carácter genérico, declaratórios, como “salvaguarda dos valores comuns, interesses comuns, independência e integridade da União...”, “reforço da segurança da União”, “manutenção da paz e

reforço da segurança internacional...”, “fomento da cooperação internacional”, “desenvolvimento e reforço da democracia, estado de direito, direitos humanos”;

- \* objectivos de princípios mais do que objectivos para a acção.
- A natureza política
  - \* de carácter intergovernamental – os actores são os estados membros e não a União;
  - \* os estados membros obrigam-se a uma cooperação sistemática, actuando de forma concertada para reforçar e desenvolver a sua solidariedade política mútua, abstendo-se de empreender quaisquer acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia;
  - \* os acordos com países terceiros ou organizações internacionais não vinculam os estados membros, nem algum acordo pode implicar uma transferência de competências dos estados membros para a União;
  - \* a Presidência representa a União, assistida pelo Secretário-Geral do Conselho que exerce as funções de Alto Representante para a PESC.
- A metodologia das decisões
  - \* os objectivos da PESC são prosseguidos definindo “princípios e orientações gerais”, decidindo “estratégias comuns” e adoptando “acções comuns” e “posições comuns”;
  - \* as decisões sobre estes assuntos são adoptadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade e não obstante à adopção as abstenções;
  - \* o Conselho delibera por maioria qualificada sempre que adopte acções comuns ou posições comuns ou tome qualquer outra decisão com base numa estratégia comum e sempre que adopte qualquer decisão que dê execução a uma acção comum ou posição comum;
  - \* os estados membros podem declarar que, por importantes e expressas razões de política nacional, tencionam opor-se à adopção de uma decisão a tomar por maioria qualificada, não se procedendo neste caso a qualquer votação, funcionando, assim, como um direito de voto;

- \* a deliberação do Conselho por maioria qualificada não é aplicável às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa.
- As forças militares utilizáveis
  - \* forças da OTAN a accionar pela UEO ( processo em curso, no âmbito da identidade europeia de segurança e defesa);
  - \* forças dos estados membros a accionar pela UEO;
  - \* forças dos estados membros, de organização multilateral, como o Eurocorpo, a Eurofor e a Euromarfor;
  - \* a UEO é a organização chave para as acções militares da UE, considerada como parte integrante do desenvolvimento da União tendo em vista o seu acesso a uma capacidade de defesa operacional.
- Condicionamentos
  - \* a PESC abrange todas as questões relacionadas com a segurança da União;
  - \* essas questões incluem missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz;
  - \* a PESC respeita e concilia a defesa colectiva dos estados membros realizada no âmbito da OTAN;
  - \* a definição gradual de uma política de defesa comum será apoiada por uma cooperação em matéria de armamento entre os estados membros.

### c. O tratado de Amesterdão

Comparando os textos referentes à PESC, nos Tratados de Maastricht e de Amesterdão, ressalta a conclusão de se ter evoluído muito pouco. No entanto, se tivermos em atenção que no período de tempo que medeia entre os dois tratados não se verificou empenhamento para o exercício de uma política externa e de segurança comum, não seria de esperar alterações profundas , a menos que tivesse havido uma mudança consensual da perspectiva quanto à PESC, o que também não aconteceu.

Apesar dessa pequena evolução, vale a pena assinalar o que nos parece mais significativo:

- \* confirma-se, ineludivelmente, a opção da PESC como uma política intergovernamental e não integrada, com expressão de cuidados de pormenor na ressalva da soberania dos estados membros;
- \* confirma-se o interesse dos estados membros pela existência de uma PESC, apesar do pouco desenvolvimento entretanto ocorrido;
- \* mantém-se demasiada indefinição e ambiguidade sobre alguns conceitos e princípios estruturantes, o que não ajuda a operacionalizar o sistema;
- \* desenvolve-se uma metodologia mais clara para a adopção de decisões, embora com pouca flexibilidade pelo recurso inicial à regra da unanimidade e a existência encapotada do direito de voto;
- \* aponta-se, embora de forma tímida, para o início da estruturação do sistema de apoio à PESC, em especial pela criação da figura do Alto Representante, pela criação de uma Unidade de Planeamento da Política e de Alerta Rápido, pela previsão de absorção da UEO, por simples decisão do Conselho Europeu, pelo estabelecimento do prazo de um ano para se concertarem mecanismos para a cooperação recíproca com a UEO e pelo preconizar de uma cooperação em matéria de armamento;
- \* esquece-se a Identidade Europeia de Segurança e Defesa, que entretanto foi estruturada na OTAN (na Cimeira de Berlim de Jun96) e materializada na UEO como o pilar europeu da OTAN mas sem esclarecer as relações consequentes entre a União e a OTAN, deixando a UEO numa posição de “filho mal perfilhado de um casal sem matrimónio”.

Esta análise que vimos fazendo sobre a matriz da PESC e sua evolução, sugere-nos os seguintes comentários:

- \* A PESC visa o objectivo geral de afirmar a identidade da UE na cena internacional, nomeadamente através de “uma política externa e de segurança comum que inclui a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum”, o que é um objectivo coerente e integrador. Embora assim esteja preconizado, por enquanto e em aparente contradição, a PESC pouco mais é do que a manifestação de uma intenção consensual de cooperação política intergovernamental;

- \* Mesmo assim, existe já, embora com aspecto pontual mas com suficiente expressão, o exercício de uma política externa comum, que o resto do Mundo já reconhece e a que frequentemente apela. E já existe, também, uma cooperação entre os estados membros em várias vertentes da segurança que tem originado posições comuns concertadas, perante o resto do Mundo;
- \* O que não existe (ainda) é um caminho percorrido que possa ser apercebido como início de uma política de defesa comum e, muito menos, como de defesa comum, embora existam já mecanismos suficientes para tal.

Finalmente, neste contexto, entendemos concluir que:

- \* o texto de Amesterdão, sobre a PESC, é uma decisão envolta num clima de prudência, senso e consenso mas assumida com vontade política e não por falta dessa vontade, isto é, decidiu-se conscientemente (por agora) não ir mais longe;
- \* a PESC não foi, assim, assumida como um processo de execução imediata mas sim como um processo em construção.

### **3. ALTERNATIVAS DA UNIÃO EUROPEIA PARA A PESC**

A evolução do exercício da PESC está dependente da forma como os estados membros forem consensualmente entendendo a configuração que a União deve assumir como actor da cena internacional com identidade própria. Trata-se, para cada estado membro, de avaliar das vantagens e desvantagens que decorrem das diversas configurações possíveis, tendo em conta uma visão prospectiva dos cenários e da tendência de comportamento das variáveis. Neste contexto adiantamos uma pequena análise sobre algumas variáveis e factores de apreciação, com vista à identificação de opções de alternativa.

#### **a. Algumas variáveis significativas**

- Comportamento interno da União.
- Prioridade de preocupações para as questões que se prendem com a estabilidade interna, como o desemprego, a segurança e a exclusão

social, a droga, o terrorismo e o crime organizado, questões que solicitam uma forte cooperação entre os estados membros mas não exigem uma conduta supranacional.

- As questões de defesa perdem prioridade como tal e ganham relevo como assunto de política externa, face ao desvanecimento de grandes ameaças militares, em especial ameaças militares exclusivas à União.
- A entrada em vigor do “euro” vai naturalmente gerar uma maior integração e dinamismo na política externa comum.
- O alargamento da União, tanto o último com a entrada de estados neutralistas, como o próximo com estados vindos do ex-Pacto de Varsóvia, torna a coordenação e a cooperação mais complexa e dificulta o aprofundamento da integração.
- Comportamento dos estados membros
  - De carácter contraditório, por um lado numa reacção nacionalista, ciosa de soberania e colocando os interesses nacionais acima dos interesses comuns e, por outro, pretendendo pertencer a uma União forte com capacidade de afirmação e intervenção.
- Comportamento dos EUA
  - Tende a prolongar a actual hegemonia mundial procurando resistir à passagem do actual sistema internacional, de cariz unipolar, para um provável sistema multipolar.
  - Mantém a segurança da Europa como vital para os EUA, defendendo a preservação do vínculo euro-atlântico.
  - Assume a OTAN como instrumento da política americana para a arquitectura de segurança da Europa e possível afirmação em outras áreas.
  - No entanto, não garante decisões automáticas neste contexto; cada situação é vista à luz dos seus interesses específicos.
- Comportamento da Rússia
  - Ainda não definitivamente garantido, embora com tendência a seguir uma via democrática com aproximação à Europa, pode ainda, em qualquer momento, guinar para a tradicional via imperial musculada, com retorno ao isolamento.

### b. Factores de apreciação

- Necessidade
  - É evidente a necessidade de uma política externa comum.
  - É evidente a necessidade de uma política de segurança comum e a vantagem de uma política de defesa comum.
  - Mas não é evidente a necessidade de uma de uma defesa comum, tanto mais que a OTAN é uma boa alternativa já comprovada, eficiente e mais barata.
  - Entretanto é evidente a necessidade de a União dispor de capacidade militar de apoio à política externa.
- Viabilidade
  - Não tem havido grandes dificuldades na gestão da defesa colectiva com a OTAN.
  - Há previsíveis dificuldades e restrições significativas na gestão de uma defesa comum sem a OTAN, em especial no campo tecnológico e nuclear.
  - Há previsíveis dificuldades na gestão de forças de apoio a uma política externa comum, maiores num sistema intergovernamental e mais esbatidas num sistema federal.

### c. Opções alternativas

As opções, que a seguir enunciamos, decorrem essencialmente da ponderação de dois factores: o grau de integração política da União e o grau de vinculação política euroatlântica entre a União e os EUA.

#### I. A UNIÃO – PÓLO SUBSIDIÁRIO

- Baseada no sistema intergovernamental. É a versão actual, embora ainda com possibilidade de melhor consolidação. A defesa comum reside na OTAN, liderada pelos EUA e a Identidade Europeia de Segurança e Defesa materializa-se numa UEO com capacidade militar restrita, simultaneamente como pilar europeu da OTAN e braço armado da União. A UE tem, assim, uma capacidade apreciável no âmbito da política externa e da segurança interna e condiciona a política de defesa comum à

OTAN, mantendo, no entanto liberdade para uma política de armamento comum.

## II. A UNIÃO – PÓLO EUROPEU DE INFLUÊNCIA ALARGADA

Baseada num sistema tipo federal. A defesa comum reside na OTAN mas a União constitui-se em parceiro inter-pares com os EUA como o pilar europeu, assumindo a uma só voz a identidade europeia de segurança e defesa e tendo como instrumento de coordenação das suas forças a UEO. A União tem, assim, uma grande capacidade no âmbito da política externa e uma maior responsabilidade na defesa comum, ambas concertadas e condicionadas pelo vínculo euro-atlântico.

## III. A UNIÃO – PÓLO MUNDIAL DE UM SISTEMA MULTIPOLAR

Baseada num sistema federal. A União funciona como superpotência, com uma política externa e de defesa comum centralizada e independente, com relações livres com os outros centros de poder. O vínculo euro-atlântico perde a sua forma operacional permanente, embora, naturalmente, se mantenham relações preferenciais entre os dois pólos.

Sem entrar na exposição da análise comparativa destas opções e da sua probabilidade, que naturalmente ensaiámos, concluímos que a tendência do médio prazo vai no sentido da 1<sup>a</sup> opção, com o seu aprofundamento e clarificação do modelo, podendo nesse prazo ser tomada a decisão de se passar ou não para a 2<sup>a</sup> opção (que será assim uma possível opção de longo prazo). Quanto à 3<sup>a</sup> opção, não lhe encontramos, por enquanto, oportunidade política mas consideramos que é uma opção que merece ser estudada no quadro das suas probabilidades e consequências.

## 4. DESAFIOS DA PESC PARA PORTUGAL

Os desafios que a PESC, como as outras políticas da União, colocam a Portugal devem ser também considerados como estímulos para a iniciativa portuguesa. No momento actual não se trata já de estar ou não na UE,

mas sim de se escolher como se deve estar na União. É neste processo de identificar alternativas e forçar escolhas, Portugal, embora seja uma pequena potência, no actual quadro da União tem um peso específico acrescido que o sistema e o seu comportamento propicia e que não deve ser desaproveitado.

Vamos cingir-nos apenas à apreciação da posição portuguesa em relação às opções que enunciamos. Para tal referimos quatro aspectos significativos para o enquadramento da questão:

- a sensibilidade e vontade dos portugueses é muito grande no que respeita à sua soberania e identidade nacional, propiciando uma tendência de preservação do estado soberano;
- a posição atlântica portuguesa coloca Portugal numa posição periférica no contexto europeu, e numa posição central e de charneira no contexto euro-atlântico;
- Portugal encontra-se numa posição de fraqueza relativa no contexto da Península, que um sistema europeu fechado favorece;
- Portugal tem interesses muito importantes que são geridos fora do âmbito da União.

Tendo em atenção tudo o que precede, entendemos que, no quadro actual e no por agora previsível, a opção que mais interessa para Portugal é a 1<sup>a</sup>, da configuração actual. Este entendimento assenta nas vantagens que advêm da manutenção do sistema intergovernamental e do vínculo transatlântico, garantindo mais voz a Portugal e mais liberdade e eficiência para tratar dos interesses que se situam fora da União e uma posição menos periférica e até de charneira com as Américas e África, evitando a posição desvantajosa de ser fronteira ou mesmo espaço cortado por uma fronteira.

Em contraponto e pelas razões já apontadas, as outras opções, e em particular a 3<sup>a</sup>, oferecem desvantagens que entram no círculo do inaceitável para os interesses portugueses.

A análise dos aspectos que podem ser proposta portuguesa para a melhoria e consolidação do actual sistema e para evitar caminhos que nos prejudiquem, é matéria sensível e de alto interesse mas que já não cabe na oportunidade desta exposição.

Para concluir deixamos três últimas reflexões:

- o processo da PESC está muito longe de ser definitivo e, ainda menos, de estar concluído. Como neste encontro referiu o Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Dr. Seixas da Costa, o Tratado de Amesterdão foi “alguns passos no sentido certo”;
- as escolhas que se oferecem no processo da PESC não são indiferentes para Portugal, antes pelo contrário tocam muito de perto os seus interesses vitais actuais e de vocação histórica;
- o princípio de que “ o que é bom para a União é bom para Portugal” só é verdadeiro se Portugal estiver atento e intervier para que realmente assim seja.

# A União Europeia como Actor Internacional: a Política Externa da União Europeia\*

*Nuno Severiano Teixeira  
Director do Instituto da Defesa Nacional*

---

\* Comunicação apresentada ao seminário sobre *Portugal e o desafio europeu*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 21 e 22 de Janeiro de 1998.



## 1. INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da construção europeia que, primeiro as Comunidades, depois, a União, têm vivido num contexto internacional de profunda mudança. A construção europeia tem, inequivocamente, uma dimensão internacional e essa dimensão internacional da construção europeia manifestou-se sempre e continua a manifestar-se numa dinâmica de duplo sentido: não só, nas condicionantes da conjuntura externa sobre o processo interno da construção europeia; mas também, no peso, sempre crescente, da União Europeia sobre a cena internacional.

Não restam dúvidas que a União Europeia é, hoje, um dos actores centrais da cena internacional contemporânea<sup>1</sup>. E no entanto, quer do ponto de vista do Direito Internacional, quer do ponto de vista das Relações Internacionais, isto é, de uma análise de política externa, a dimensão internacional da União é tudo menos clara e definida. E em relação aos paradigmas convencionais – sejam normativos ou teóricos, poderá muito legitimamente questionar-se: qual é o estatuto internacional da União Europeia, qual é o seu papel e qual é o seu impacto enquanto actor na cena internacional?

Quando se fala de política externa a tendência imediata é tomar como modelo analítico o paradigma realista e estatocêntrico dos Estados Nacionais. Desse ponto de vista e numa perspectiva comparada, duas hipóteses são possíveis e duas posições se têm desenvolvido no que toca à política externa da União Europeia: por um lado, aqueles que defendem a evolução da União no sentido de uma acção externa plena no sentido tradicional das políticas externas dos Estados. Fundamentam essa posição na enorme concentração de poder da União ao nível da política internacional e, consequentemente, no seu peso na cena internacional, incomparavelmente, superior à da grande maioria dos Estados; por outro lado, os que defendem que a despeito da concentração de poder internacional que significa e apesar da sua capacidade de intervenção na esfera económica,

---

1 Veja-se Michael Smith, "The EU as an international actor" in Jeremy J. Richardson Ed. by *European Union-Power and policy making*, London and New York, 1996, pp. 247 a 262; e David Allen e Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena" in Martin Holland Ed. by *The Future of European Political Cooperation, Essays on Theory and Practice*, New York, 1991, pp. 95 a 120

2 Veja-se Alfred E. Pijpers, "European Political Cooperation and the Realist Paradigm" in Martin Holland Ed. by *The Future of European Political Cooperation, Essays on Theory and Practice*, New York, 1991, pp. 8 a 35.

a União Europeia não tem unidade, coerência e consistência na esfera diplomática e não tem, pura e simplesmente, política de segurança e defesa e capacidade militar.

As duas teses são verdadeiras e é precisamente destas duas verdades que emerge a contradição fundamental daquilo a que poderíamos chamar, a política externa da União Europeia: se por um lado é verdade que não tem unidade, coerência e consistência na acção externa – nomeadamente, entre as relações económicas externas e a verdadeira política externa, ou seja, entre “high politics e low politics”; não é menos verdade, que ao mesmo tempo, tem uma acção internacional crescente e, progressivamente, mais estruturada, com comportamentos internacionais específicos, e um poder e influência na cena internacional, dificilmente contornáveis por outros actores sejam eles, Estados ou Organizações Internacionais.

Independentemente da posição política que se possa ter sobre a evolução da dimensão internacional e da acção externa da União Europeia, uma coisa é certa. De um ponto de vista analítico e se quisermos compreender, hoje, essa acção externa, teremos que abandonar o paradigma clássico do realismo e tomar em consideração a natureza específica da União: não é simplesmente um actor, mas é, igualmente, um processo, ou melhor, um “actor em processo”.

Não se caracteriza, assim, por um modelo acabado e não beneficia da unidade e da centralidade das instituições e dos procedimentos própria dos Estados. É antes um processo em construção, sempre inacabado, é um complexo de instituições com regras e procedimentos diferenciados, articulados em vários níveis ou pilares e é esse processo complexo que estrutura a acção política da União e em particular a sua acção política externa.

Partindo deste pressuposto teórico e de uma breve análise empírica da experiência histórica da presença internacional e a da acção externa da União Europeia, o objectivo central deste texto é a procura de uma resposta para esta questão: existe uma política externa da União Europeia?

## **2. A POLÍTICA COMERCIAL COMUM**

No momento da sua fundação e durante os primeiros passos da Comunidade Europeia, as relações externas e a sua presença na cena

internacional restringiam-se à esfera estritamente económica e assentavam explicitamente nas bases jurídicas definidas pelo Tratado de Roma. Com efeito, o art. 113 do Tratado conferia à Comunidade Económica Europeia a responsabilidade da condução da política económica internacional. Era o corolário lógico da institucionalização da união aduaneira e da pauta externa comum, que colocava, necessariamente, num plano comunitário a política comercial comum e as políticas de comércio internacional da Comunidade. Assim, durante os anos 50 e 60, a Comunidade desenvolveu e assegurou uma presença internacional de algum relevo através das suas relações económicas internacionais, que se materializavam numa poderosa e complexa rede de acordos comerciais que lhe conferia um peso importante no sistema do comércio mundial<sup>3</sup>.

Em matéria de negociação internacional na esfera das relações económicas e comerciais a Comissão, era reconhecida como o interlocutor privilegiado e a voz da Comunidade. Era, pois, um processo de nível comunitário porém, ainda assim, sob algumas limitações e partilha de poderes com o Conselho de Ministros. Quando negociava ao nível internacional, a Comissão fazia-o, sempre, sob mandato do Conselho e sob a supervisão do chamado Comité 113 (composto por peritos nacionais). E havia mesmo outros domínios que tocavam com as relações económicas internacionais, como política monetária ou política de investimentos que não recaíam no domínio exclusivamente comunitário<sup>4</sup>.

Assim, durante as primeiras fases da construção europeia, a presença internacional da Comunidade foi assegurada pelas suas relações económica internacionais, em particular pela posição no sistema de comércio mundial e a competência comunitária em matéria externa limitou-se, exclusivamente, à política comercial comum e às políticas de comércio externo. Numa palavra, àquilo que, tradicionalmente, se designa por “low politics”. No que respeita à “high politics”, ou seja, à diplomacia e

3 Veja-se I. Macleod, I. D. Hendry and Stephen Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford, 1996, pp. 266 a 295; Fabrice Fries, *Les Grands Débats Européens*, Paris, 1995, pp. 143 a 183; e Jean-Cristophe Paille, “La Politique Commerciale Commune” in Alexis Lloyd et Antoine Winckler, *L’Europe en Chantier*, Paris, 1993, pp. 255 a 269.

4 Veja-se I. Macleod, I. D. Hendry and Stephen Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford, 1996, pp. 37 a 74 e William Nicoll and Trevor C. Salmon, *Understanding the New European Community*, London, 1994, pp. 119 a 126.

às políticas de segurança e defesa, a Comunidade Europeia era praticamente inexistente.

E o que virá a desenvolver-se nesta área já no início dos anos 70, não é uma política comum nem sequer releva do nível comunitário. É sim, um conjunto de mecanismos de concertação de políticas externas nacionais entre os Estados membros que releva de uma lógica intergovernamental. É este mecanismo de concertação de políticas externas que ao longo dos anos 70 virá a desenvolver-se e a institucionalizar-se num quadro institucional que ficaria conhecido como a “Cooperação Política Europeia”.

### **3. A COOPERAÇÃO POLÍTICA EUROPEIA**

Embora fundada sobre a Europa económica, a construção europeia teve sempre o desígnio profundo de atingir a união política. E de facto, nos primórdios da construção europeia, Europa económica e Europa política constituíram um processo único e homólogo. Durante a segunda metade dos anos 40 e princípio dos anos 50 a construção europeia assentou sobre um princípio único e comum: primeiro, o da intergovernamentalidade e da cooperação, depois o da supranacionalidade e da integração. É de acordo com o princípio da cooperação intergovernamental que se organizam, no pós-guerra, as primeiras organizações europeias: a OECE ao nível económico; o Conselho da Europa ao nível político; e o Tratado de Bruxelas e a União Ocidental ao nível militar. E é de acordo com o princípio da integração e da supranacionalidade que se organizam, na década de 50, a CECA no domínio económico e se ensaiam a CED e a Comunidade Política Europeia ao nível político e militar.

Ora, será precisamente o fracasso da CED e da comunidade política que lhe estava associada que virá introduzir, em 1954, uma fractura profunda no processo de construção europeia, separando doravante, inexoravelmente, Europa económica e Europa política: a primeira, desenvolve-se e aprofunda-se sob o princípio da integração e institucionaliza-se, pós Tratado de Roma nas Comunidades Europeias; a segunda, entra em crise e, sob o espectro da CED, quase desaparece. O fracasso dos sucessivos planos Fouchet, nos 60, não faz mais do que

prolongar esse eclipse<sup>5</sup>. E a Europa política só regressará, tímida e prudentemente, sob o princípio clássico da cooperação intergovernamental, no início dos anos 70: nasce então a chamada Cooperação Política Europeia.

Na sequência da Cimeira de Haia de 1969 que procura o relançamento da Europa política, o Relatório de Luxemburgo (1970), o texto fundador da CPE, propunha, expressamente, o “desenvolvimento da cooperação no domínio da política externa”. Era uma tentativa de pôr em marcha um mecanismo de concertação das políticas externas dos estados membros com vista a conseguir alguma coerência de posições dos países comunitários e a reforçar presença europeia na cena internacional. Tratava-se, basicamente, de um sistema de consultas e de cooperação diplomática multilateral, em relação aos grandes problemas internacionais, porém, sempre fora e ao lado do quadro comunitário e a um nível estritamente intergovernamental. Ao longo da década de 70, a CPE veria, progressivamente aperfeiçoada a sua estrutura e funcionamento e alargado o seu campo de aplicação. De tal modo que já na década de 80 um conjunto de mudanças quer externas, quer internas à própria Comunidade viriam favorecer para não dizer que vieram obrigar uma maior formalização institucional e à associação da CPE e da CEE no quadro da União Europeia.

Ao nível externo, à medida que crescia a complexidade e a interdependência na cena internacional, tornava-se cada vez mais evidente o artificialismo da dualidade entre a esfera económica e as questões políticas e de segurança, característica da acção externa da Comunidade (os conflitos no quadro da crise energética e a questão das sanções económicas eram exemplos claros). Ao nível comunitário, o programa do mercado único trazia implicações e um acréscimo significativo para o papel internacional da Comunidade. Por outro lado, o peso sempre crescente da presença internacional da Comunidade Europeia na esfera económica tornava, progressivamente, mais evidente a sua ausência

<sup>5</sup> Sobre a Comunidade Europeia de Defesa veja-se o clássico, Raymond Aron et Daniel Lerner (dir.) *La Querelle de la CED*, Paris, 1956 e Daniela Preda, *Storia di una Speranza-la bataglia per la CED e la Federazione europea*, Milão, 1990; e mais recentemente, Michel Dumoulin, *L'Echec de la CED-Leçons pour Demain*, Berna, 1997. Sobre a Comunidade Política Europeia veja-se Daniela Preda, *Sulla Soglia dell'Unione-la Vicenda della Comunità Politica Europea*, Milão, 1993. Sobre a evolução da questão da união política em geral veja-se Jean-Claude Masclet, *L'Union Politique de l'Europe*, Paris, 1973 e Alexis Lloyd, "Historique des Projects d'Union Politique", in Alexis Lloyd et Antoine Winckler, *L'Europe en Chantier*, Paris, 1993, pp.33 a 39.

nas questões de “high politics”. Estas razões e o próprio desenvolvimento interno da CPE conduzem à referida formalização. O resultado será o título III do Acto Único Europeu de 1986.

O Acto Único consagra, assim, sob a forma de tratado internacional o sistema e a prática existente da CPE. Mais, embora mantendo estatutos jurídicos e práticas políticas diferenciadas, o Acto Único reúne sob a mesma arquitectura institucional e, pela primeira vez na história da construção europeia, a Europa económica e a Europa política: a Comunidade Europeia e a Cooperação Política Europeia, associadas no quadro global da União Europeia<sup>6</sup>.

Apesar dos avanços registados – a institucionalização e reforço dos seus órgãos; a obrigatoriedade de coordenação entre cooperação política e política comunitária; e o alargamento do campo de aplicação aos aspectos políticos e económicos da segurança – a CPE continuou a ter um alcance limitado e uma eficácia reduzida: mantém um carácter, estritamente, intergovernamental e uma natureza, essencialmente, declaratória<sup>7</sup>.

Assim, no final dos anos 80 a política externa da União Europeia compõe-se de dois mecanismos claramente definidos e diferenciados:

- um mecanismo “hard”: um mecanismo comunitário, que releva do art. 113 do Tratado de Roma e assenta na política comum de comércio externo e no impacto internacional do mercado único.
- um mecanismo “soft”: mecanismo intergovernamental, que releva do Título III do Acto Único e assenta na Cooperação Política Europeia.

É com este quadro que a Europa enfrenta as grandes transformações a partir de 1989: o fim da guerra fria; a queda do muro de Berlim; o fim do império soviético e as revoluções na Europa Central e de Leste. O

6 Sobre a Cooperação Política Europeia Veja-se C. Hill, *The Actors in the European Political Cooperation*; London, 1996; Francesca Longo, *La Politica Estera dell'Unione Europea tra Interdependenza e Nazionalismo*, Bari, 1995; Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford, 1992; Martin Holland Ed. by *The Future of European Political Cooperation, Essays on Theory and Practice*, New York, 1991; Juliet Lodje, “European Political Cooperation: towards the 1990”, in Juliet Lodje, Ed. by *The European Community and the Challenge of the Future*, New York, 1989, 223 a 240; David Allen, Reinhardt Rummel, Wolfgang Wessels, *European Political Cooperation*, London, 1982; Philippe de Schoutheete, *La Coopération Politique Européenne*, Bruxelles, 1980.

7 Os documentos produzidos no quadro da CPE encontram-se antologiados in *La Coopération Politique Européenne (CPE)*, Republique Fédéral d'Allemange Office de Presse et d'Information du Gouvernement Fédéral, 1982.

fim da guerra fria e, naturalmente, do bipolarismo rígido que a caracterizava vêm alterar completamente o lugar e o papel internacional da Comunidade Europeia: não é já um actor de dimensão regional, sem autonomia, dividida entre os dois blocos e dominada pelas duas superpotências, mas um actor de dimensão mundial e um pólo estruturante da cena internacional, em particular da nova ordem europeia. Com efeito, a reordenação internacional da nova Europa – a reunificação da Alemanha e, sobretudo, as transições à democracia na Europa pós soviética – conferem à Comunidade Europeia um papel de pólo de atracção e mecanismo de estabilização, onde a fronteira entre a esfera económica e as esferas política e de segurança, se existem, são extraordinariamente ténues e difíceis de traçar: a transição para a economia de mercado, não é independente da transição à democracia e ambas não são separáveis da questão de segurança provocada pelo vazio estratégico pós Pacto Varsóvia.

A Comunidade Europeia passa a desempenhar um novo papel internacional, o de coordenação da assistência ocidental à Europa Central e de Leste e à Rússia no quadro do chamado grupo G-24.

A Comunidade Europeia vê-se, assim, atribuída de um papel internacional muitos próximo da política externa, na concepção clássica dos Estados. E que era mais curioso, por paradoxal, é que detendo todos os instrumentos da política externa, nenhum dos Estados Membros, isoladamente, estava em condições de o poder desempenhar, enquanto a Comunidade, detinha essa capacidade, sem deter os instrumentos<sup>8</sup>.

Entre o início da Conferência Intergovenamental de 1990 e o Tratado de Maastricht de 1992, dois outros acontecimentos internacionais vieram demonstrar à evidência o “gap” entre as expectativas e as capacidades da acção externa da Comunidade, dito de outro modo, o déficit política externa da Comunidade<sup>9</sup>: a Guerra do Golfo, e a questão da Ex-Yugoslávia. Durante a Guerra do Golfo, a Comunidade não conseguiu falar a uma só voz: não teve uma posição diplomática comum e houve doze diferentes

8 Veja-se D. Carlsnaes and S. Smith, *European Foreign Policy: the EC and Changing perspective in Europe*, London, 1994; O. Noorgard, T. Pederson and N Peterson, Ed by, *The European Community in World Politics*; London, 1993 J. Redmond Ed. by, *The External Relations of the European Community: the International Response to 1992*, London,1992.

9 Veja-se C.Hill, “The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe’s international role”, *Journal of Common Market Studies*, 31, 3, September, pp. 305 a 328.

contributos militares dos doze Estados Membros; No que respeita à Ex-Yugoslávia, não conseguiu uma posição comum sobre o reconhecimento internacional das novas Repúblicas, com dois fracassos, particularmente, significativos – o reconhecimento unilateral da Alemanha relativamente à Croácia e a recusa de reconhecimento da Grécia relativamente à Macedónia<sup>10</sup>.

A questão fundamental, era pois, dotar-se de uma política externa. O resultado foi o Título V do Tratado da União Europeia – a Política Externa e de Segurança Comum.

#### 4. A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

Herdeira da Cooperação Política Europeia, a Política Externa e de Segurança Comum, , constituirá, pós Maastricht, o chamado segundo pilar da União Europeia. Vai mais longe que a CPE, mas, fica aquém da construção comunitária<sup>11</sup>.

Em primeiro lugar, no que respeita ao seu estatuto jurídico, a PESC não releva da ordem comunitária, mas sim, do direito internacional. Em segundo lugar, no que respeita à acção política e à política externa, em particular, a estrutura do Tratado, não prevê o reagrupamento no âmbito da PESC, dos dois níveis e dos dois mecanismos de relações externas da União. Mantém-se, assim, o dualismo entre as políticas comuns do nível comunitário na esfera das relações económicas internacionais e o nível, em última instância, intergovernamental, agora, desempenhado pela PESC nos domínios da política externa e de segurança.

10 Veja-se S. Nuttall, "The EC and Yugoslavia-deus ex machina or machina sine deo", in N. Nugent, Ed. by *The European Union 1993: Annual Review of Activities*, Oxford, 1993, pp. 11 a 26; e Patrice Buffotot (dir.) *La Défense en Europe. De la guerre du Golfe au conflit yougoslave*. La Documentation Française, Paris, 1995.

11 William Nicoll and Trevor C. Salmon, "From EPC to CFSP: na inter-governamental model" in William Nicoll and Trevor C. Salmon, *Understanding the New European Community*, London, 1994, pp. 185 a 212; Françoise da la Serre, " Vers une Politique Étrangère et de Sécurité Commune" in Alexis Lloyd et Antoine Winckler, *L'Europe en Chantier*, Paris, 1993, pp.227 a 236; Françoise da la Serre, " De la Coopération Politique Européenne a Politique Extérieure et de Sécurité Commune", in *L'Europe des Communautées*, La Documentation Française, Paris, 1992, pp. 151 a 158.

Apesar da ausência de uma estrutura unitária do Tratado e, portanto, da sua divisão em diferentes pilares, a União Europeia e a PESC, em particular, regista alguns avanços profundamente significativos<sup>12</sup>.

Em primeiro lugar e desde logo, a consagração de um quadro institucional único. Isto é, o pilar comunitário e a PESC são compostos pela mesma estrutura institucional. Com efeito, associadas ao Conselho Europeu, são as instituições comunitárias – Conselho de Ministros; Comissão; e Parlamento Europeu – os órgãos a quem compete assegurar a acção externa da União. Esta unificação do quadro institucional constitui, indiscutivelmente, um passo importante no sentido de uma verdadeira política externa europeia.

Todavia, embora sob uma estrutura institucional única, primeiro e segundo pilares têm lógicas de funcionamento diferente, ou seja, regras de procedimento e processos decisórios diferenciados.

No que diz respeito à PESC, o Conselho Europeu define os grandes princípios e orientações estratégicas e, sobre essa base, o Conselho de Ministros toma as decisões relativas à definição e execução da política externa e de segurança. A Comissão não detém o exclusivo do direito de iniciativa como no processo comunitário, mas partilha-o com os Estados Membros e é “plenamente associada” aos trabalhos da PESC. O Parlamento Europeu não desempenha um papel relevante, mas é informado e consultado, podendo debater, interrogar e emitir recomendações em matérias no âmbito da PESC. Não sendo um processo que releva da ordem jurídica comunitária, mas do direito internacional, o Tribunal de Justiça está completamente afastado da política externa e de segurança comum.

A Presidência vê acrescidos e reforçados os poderes de gestão e representação externa junto de países terceiros e organizações internacionais e

---

12 Sobre a Política Externa e de Segurança Comum veja-se Marie-Françoise Durand, Álvaro Vasconcelos, *La PESC, Ouvrir l'Europe au Monde*, Paris, 1998; I.Macleod, I.D. Hendry and Stephen Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford, 1996, pp. 410 a 424; Dominique Fabre, *La politique étrangère et de sécurité commune*, La Documentation Française, Paris, 1996; P. Willaert et C. Marques-Ruiz, “Vers une politique étrangère et de sécurité commune-états des lieux”, in *Revue du Marché Unique Européen*, 3, 1995, pp. 35 a 95; Fabrice Fries, *Les Grands Débats Européens*, Paris, 1995, pp. 84 a 110; A. De Amadeo, “La politica estera e di sicurezza dell’Unione Europea”, *Rivista di Politici Internazionali*, n 2, 1995, pp. 203 210; G. Edwards, S. Nuttall, “Common Foreign and Security Policy”, in Duff, Pinder and Pryce Ed by, *Maastricht and Beyond-building the European Union*, London, 1994; R. Morgan, “How Common will Foreign and Security Policies be?” in R. Dehouze, *Europe After Maastricht, Towards na ever closer Union*, Munich, 1994, pp. 189 a 198; Eric Remacle, *La Politique Étrangère Européenne: de Maastricht à la Yougoslavie*, Bruxelas, 1992.

vê-se investida de uma nova competência , a execução de um dos instrumentos mais importantes da política externa da União: as acções comuns.

Um segundo campo em que a PESC regista um avanço significativo em relação à CPE, é dos objectivos e instrumentos da política externa. Em primeiro lugar, os objectivos são ambiciosamente alargados e de acordo com o Tratado a PESC cobre “todos os domínios da política externa e de segurança”. A listagem dos objectivos dá uma dimensão dessa ambição: salvaguarda dos valores e interesses da União; reforço da segurança sob todas as formas, manutenção da paz internacional e promoção da cooperação, reforço da democracia e do estado de direito; respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Em segundo lugar, esses objectivos deveriam ser perseguidos através de uma “cooperação sistemática” entre os Estados Membros que para tal passam a dispor de dois instrumentos, que seriam doravante os instrumentos fundamentais da política externa europeia : as “posições comuns” e as “acções comuns”. As primeiras eram já uma prática corrente da CPE, porém são, agora, definidas em termos mais imperativos, em domínios mais alargados e utilizadas com maior frequência. As segundas, constituem uma tentativa de ultrapassar a prática, essencialmente, declaratória da CPE e concretizar a acção externa da união, como a sua própria designação o diz, em acções comuns. É o elemento de novidade e um reforço, ao nível dos instrumentos da política externa europeia.

Apesar desse passo em frente, isso não significou uma ruptura com o procedimento tradicional da CPE. O processo decisório da PESC consiste num mecanismo complexo, que embora integre um elemento simbólico que o aproxima dos procedimentos comunitários, continua, em última instância, a repousar num processo de natureza intergovernamental. A adopção de uma acção comum passa por um processo decisório que implica, em primeiro lugar, uma dupla unanimidade para as questões de substância e aí reside a sua natureza intergovernamental (o Conselho decide, primeiro, se determinada matéria pode ser objecto de uma acção comum e, depois, o objectivo e a acção em si) e, finalmente, uma votação por maioria qualificada para as questões processuais (ou seja, para as medidas de implementação da acção comum), que representa esse elemento simbólico proto-comunitário que apesar de tudo não é totalmente despiciendo. Porém, a limitação dos meios fica muito aquém da ambição dos objectivos.

Um terceiro domínio em que a PESC regista um progresso, este profundamente significativo, é que acaba com um tabu da construção europeia, que vinha desde o fracasso da CED e, pela primeira vez desde 1954, integra no seu campo de aplicação a questão da defesa europeia<sup>13</sup>.

Ao instituir a política externa e de segurança comum, a União tem como objectivo último e o Tratado refere-o, explicitamente, "a definição a prazo de uma política de defesa comum que poderá conduzir, num dado momento, a uma defesa comum".

Por outro lado, a União da Europa Ocidental (UEO) é considerada "parte integrante do desenvolvimento da União Europeia" e é à UEO que compete, de acordo com o Tratado, pôr em execução as acções da União com repercussões no domínio militar e da defesa. A estas disposições do Tratado, junta-se uma Declaração dos Estados Membros da UEO sobre o papel da UEO e as suas relações com a União Europeia e a Aliança Atlântica.

Apesar destes progressos, as questões da segurança e, sobretudo, da defesa continuam a ser as mais delicadas e difíceis no processo de construção europeia. Se por um lado se conseguiu um consenso sobre a necessidade de afirmação de uma "Identidade Europeia de Segurança e Defesa" e a aceitação, a prazo, de uma defesa europeia, isso, só foi possível porque se introduziu a distinção entre política de defesa comum e defesa comum, remetendo a problema para um calendário e longínquo e afastando da agenda actual qualquer questão de natureza militar. Por outro lado, o mesmo tipo de consenso não foi possível no que respeita à natureza da relação institucional, ou dito de outro modo, da dependência funcional, entre a UEO e a União Europeia e a UEO e NATO. Aqui a contradição histórica entre as duas concepções estratégicas da defesa da Europa – a defesa europeia e a defesa atlântica – impossibilitou qualquer compromisso e a ambiguidade foi a única fórmula possível. E se no Tratado triunfa a concepção europeia, com a subordinação da UEO à União Europeia e a criação de um dispositivo operacional político militar

13 Sobre a reemergência da questão da segurança ainda durante a década de 80 veja-se; Panos Tsakaloyannis, "The EC from civilian power military integration" in Juliet Lodge, Ed. by *The European Community and the Challenge of the Future*, New York, 1989, pp. 241-255; Peter Byrd "The Re-emergence of Defense as a Political Issue" in D.Urwin and W. Paterson, *Politics in Western Europe Today*, London 1990, pp.85 a 113. Sobre a segurança após a guerra fria veja-se por todos, Mathias Jopp, *The Strategic Implications of European Integration*, ADELPHI paper, n 290, Julho 1994; e Fabrice Fries, *Les Grands Débats Européens*, Paris, 1995, pp. 111 a 141.

nesse sentido, já na Declaração Anexa sobre a UEO, parece triunfar a concepção atlântica e a ênfase éposta na relação entre a UEO e a NATO<sup>14</sup>. O Tratado de Amsterdão não vai alterar, substancialmente, os dados no que respeita à política externa e de segurança comum.

Com efeito, toda a negociação da CIG decorre num contexto pouco favorável, não só no plano externo mas, sobretudo, no plano interno da União: por um lado, sob o imperativo da União Económica e Monetária e do calendário da entrada em vigor da moeda única; por outro e, cumulativamente, sob a pressão do desemprego que obrigou a um difícil compromisso para que fosse assinado o Pacto de Estabilidade. Como sempre e uma vez mais regista-se essa constante histórica da construção europeia: em momentos de crise e quando estão em causa interesses comuns, os europeus procuram aquilo que os une e afastam ou, melhor, adiam aquilo que os separa. Triunfou uma vez mais o pragmatismo e o gradualismo e ao "grande desígnio" da moeda única, a União Europeia sacrificou a reforma institucional e por maioria de razão, a política externa e de segurança comum.

Em matéria PESC, o que mudou, então, de Maastricht para Amsterdão? Mudou pouco, mas seria incorrecto dizer que não mudou nada. Isto é, não se altera, no essencial, a natureza jurídica e política e não se altera o dispositivo institucional da PESC, mas introduzem-se algumas alterações que apesar de tudo não deixam de ter significado. Alterações, fundamentalmente, em quatro campos, a saber: dos instrumentos; do processo decisório; do aparelho institucional; e, finalmente, das questões de defesa.

À panóplia dos instrumentos que vêm de Maastricht – acções comuns e posições comuns – o Tratado de Amsterdão vem juntar um novo instrumento para a política externa da União: as estratégias comuns.

No que respeita ao processo decisório, embora não se altere a sua natureza, essencialmente, intergovernamental há, no entanto, uma tentativa de simplificação e aperfeiçoamento da tomada de decisão:

- estratégias comuns são adoptadas por unanimidade.
- acções comuns e posições comuns por maioria qualificada, segundo a ponderação de votos no Conselho. Porém, mitigada por três mecanismos restritivos: a abstenção positiva, possibilidade última de invocação

14 Sobre esta questão veja-se André Dumoulin, "UEO-OTAN: complémentarité, subsidiarité ou rivalité", *Relations Internationales et Stratégiques*, Paris, IRIS, n 18, 1995.

dos interesses vitais e finalmente, a exclusão deste âmbito de todas as decisões que tenham implicações em matéria de defesa ou de natureza militar.

– questões processuais são decididas por maioria simples.

No que respeita às mudanças institucionais, elas registam-se, fundamentalmente, a dois níveis: a institucionalização do Alto Representante para a PESC; e a criação de uma “Célula Política de Planeamento e Alerta Precoce” em matéria de política externa.

A representação externa da União continua a ser competência da Presidência rotativa, mas à velha figura da Troika, substitui-se, agora, o Alto Representante para a PESC, função exercida pelo Secretário Geral do Conselho. Esta figura foi o compromisso possível e o resultado final, à proposta francesa do chamado Sr. PESC, que se mantém, mas com um “low profile”, isto é, sem funções de representação internacional e sim de continuidade político administrativa entre Presidências. A “Célula Política de Planeamento e Alerta Precoce” que funcionará no Secretariado Geral do Conselho e na dependência do Secretário Geral, ou seja, do Alto Representante para a PESC, constitui comité técnico de assessoria ao Conselho em matéria internacional e de política externa. Poderá constituir o lugar privilegiado de aperfeiçoamento do mecanismo de concertação das políticas externas nacionais, dando assim maior coerência e consistência à acção externa e maior rapidez e eficácia à capacidade de resposta da união em matéria internacional. Por outro lado a semelhança estrutural e funcional da “Célula Política de Planeamento e Alerta Precoce” com a Célula de Planeamento da UEO, poderá um mecanismo de aproximação, pela via institucional, entre as duas organizações.

Finalmente, a questão da defesa, que continua prisioneira do espectro da CED e da fractura entre as duas concepções estratégicas para a defesa da Europa: a atlântica e a europeia. O problema fundamental era o de dotar a União de capacidade de defesa e instrumento militar através da integração “a prazo” da UEO na EU. Era a proposta franco-alemã a que se juntaram muitos outros estados membros, entre os quais Portugal e que se viu inviabilizada pela recusa britânica apoiada pelos países neutros. A Europa da defesa, portanto, não nasceu em Amsterdão. Há, no entanto, um pequeno elemento simbólico, mas nem por isso menos importante: a introdução no texto do Tratado de uma referência às missões humanitá-

rias, de gestão de crises e operações de paz, as chamadas missões de Petersberg na terminologia da UEO. Sendo esta uma das áreas de especialização funcional da UEO e passando a estar inscritas no texto do Tratado como missões no âmbito da política externa e de segurança da União, poderão constituir um mecanismo de aproximação, este pela via operacional, entre a UEO e a União Europeia.

Em suma, em matéria PESC, a revisão foi minimalista e entre Maastricht e Amsterdão, apesar destes "pequenos passos", tudo ficou, substancialmente, na mesma: a ausência de instrumento militar, a natureza intergovernamental da PESC e, consequentemente, a manutenção de um dispositivo dualista na acção política externa da União.

## 5. CONCLUSÃO

Em conclusão poder-se-ia dizer que em relação ao modelo clássico da política externa do estado nação, a acção externa da União constitui uma forma atípica, mas específica e estruturada, fundada sobre dispositivo dualista. Um só dispositivo, porque possui um quadro institucional único; mas dualista, porque assenta sobre dois níveis diferentes e dois mecanismos diferenciados: o pilar comunitário, com as políticas comuns na esfera das relações económicas externas; e o segundo pilar, intergovernamental, com a PESC na esfera diplomática e da segurança e defesa.

Caracterizado o dispositivo poderá voltar-se à pergunta central: existirá uma política externa da União Europeia?

Partindo da teoria analítica do paradigma clássico, a resposta é um, inequívoco – Não.

Porém, como vimos, a acção externa da União não é completamente explicável no quadro do paradigma clássico, como mais do que isso, não o é a própria cena internacional contemporânea.

A resposta é, pois, um Sim tendencial. Mas preciso compreendê-lo a partir de um outro paradigma.

Apenas dois exemplos: em primeiro lugar, apesar de não possuir uma política externa no sentido clássico, a União Europeia, tem uma presença internacional e representa uma tal concentração de poder ao nível económico e político que é hoje um actor internacional incontornável quer para Estados quer para Organizações Internacionais; em segundo lugar, a União Europeia assume, hoje novos papéis internacionais, e desempenha-os

sem os instrumentos de uma política externa clássica, enquanto a maioria dos Estados com esses mesmos instrumentos não os consegue desempenhar.

Embora sob uma fórmula nova e atípica, não há dúvida que a União Europeia assegura uma importante presença externa e é, indiscutivelmente, um dos actores estruturantes da cena internacional.

Do que não há dúvida, também, é que há uma enorme distância entre os objectivos e os meios da acção externa e um enorme déficit entre as expectativas e as capacidades na performance internacional da União Europeia.

Mas isso conduz-nos a um outro tipo de questões: deverá a União unificar o seu dispositivo de acção externa e comunitarizar a PESC?; deverá a União constituir um sistema de defesa autónoma e, para além da potência económica e civil que já é, transformar-se numa potência militar?

A resposta a estas questões, porém, ultrapassa já o registo analítico e inscreve-se num outro registo: o do futuro político da União Europeia.





Artigos



# Necessidade e Caminhos de Reforma da Segurança Social\*

*Fernando Ribeiro Mendes*

*Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais*

---

\* Texto base da intervenção proferida no Curso de Auditores do Instituto da Defesa Nacional, em Fevereiro de 1997.



## I. GENERALIDADES

O direito à segurança social dos portugueses é garantido, no essencial, através de um sistema público consagrado constitucionalmente, que integra mais de seis milhões de beneficiários activos e de pensionistas. Tal como foi desenvolvido pela Lei de Bases de 1984, o sistema propõe-se assegurar universalmente a cobertura de todas as eventualidades de risco social e apenas consente uma intervenção subsidiária, quase marginal, dos regimes e sistemas de segurança social particulares, de economia social ou privados.

1. A segurança social pública comprehende dois regimes de atribuição de direitos: o geral, que se baseia na obrigação contributiva, e o não contributivo, que se funda na verificação de condição de recursos dos indivíduos ou das famílias<sup>1</sup>.

Uma importante intervenção complementar dos regimes é ainda assegurada pelo sistema: a acção social, compreendendo prestações assistenciais casuísticas e actuações através dos estabelecimentos próprios, ou no quadro de acordos de cooperação com instituições particulares de solidariedade social.

2. A dimensão actual da Segurança Social é vultosa em termos macroeconómicos. As despesas correntes de segurança social, incluindo as diversas prestações dos regimes, a acção social e os encargos administrativos, totalizaram, em 1996, 1549 milhões de contos, cerca de 10% do Produto Interno Bruto (do total de perto de 20% consagrados à protecção social total).

No conjunto das despesas do Estado, compara-se do seguinte modo (em valor absoluto e em percentagem do PIB):

---

1 Subsistem ainda outros regimes não contributivos ou parcialmente contributivos, alguns já fechados, sendo o mais importante deles o regime especial de segurança social das actividades agrícolas (RESSAA). Além disso, o regime geral inclui "sub-regimes" com regras particulares, sendo os principais o dos trabalhadores por conta de outrem e o dos trabalhadores independentes.

segurança social	1549 milhões de contos	9,7%
saúde	742 milhões de contos	4,6%
educação	878 milhões de contos	5,5%
outras despesas públicas	2896 milhões de contos	18,0%

3. O financiamento das despesas correntes de segurança social é assegurado pelas contribuições sociais e o adicional de 1% do I.V.A. – expressamente consignados ao regime geral e, numa fracção indeterminada, ao RESSAA (regime fechado residual com cerca de meio milhão de pensionistas rurais) – cobrindo actualmente 20% das despesas respectivas – e pelas transferências correntes do orçamento do Estado, no caso das despesas dos regimes não contributivos ou escassamente contributivos e da acção social.

As contribuições sociais totalizaram 1220 milhões de contos, em 1996, correspondendo a 73% do total de receitas e transferências correntes. Este valor compara-se com os valores de 1530 milhões de contos de impostos directos e de 2162 milhões de contos de impostos indirectos, arrecadados em 1996 pelo Estado. Isto é, as contribuições sociais são um quarto deste conjunto de receitas fiscais e parafiscais do Estado.

A estrutura das despesas correntes do sistema de segurança social vem evidenciando o peso crescente das pensões. Em 1996, o montante de pensões pagas atingiu 1037 milhões de contos, ou seja, 67% das despesas correntes, que se comparam com as restantes prestações como segue:

pensões do regime geral	52%
pensões do RESSAA	11%
pensões do regime não contributivo	4%
subsídio de doença	6%
prestações de desemprego	9%
abono de família	4%
outras prestações	4%
acção social	6%
administração e outras despesas	4%

Observe-se que as prestações de substituição dos rendimentos do trabalho (subsídios de doença e desemprego e pensões) do regime geral são 67% do total e, se se considerar também o RESSAA, chegaremos a 78% das despesas. Condicionam, por isso, a evolução futura do sistema, e de forma decisiva.

4. O equilíbrio financeiro de médio prazo do sistema depende criticamente da relação entre os beneficiários activos – que originam as contribuições sociais, mas auferem também prestações de doença e desemprego em número apreciável – e os pensionistas dos regimes financiados por aquelas – os do regime geral (e, em 20% do respectivo montante, do RESSAA).

A relação entre activos e pensionistas é evidentemente determinada:

- a. pelo rácio entre os efectivos respectivos;
- b. pelo esforço contributivo dos primeiros;
- c. pelas regras de formação das pensões dos segundos.

Os beneficiários activos rondam presentemente 4 milhões de pessoas. Destes, perto de um quarto são enquadrados pelo regime dos trabalhadores independentes, cuja taxa contributiva e correspondente base de incidência são significativamente inferiores aos do regime dos trabalhadores por conta de outrém (por isso, originam apenas 6% das contribuições sociais).

Uma fracção não negligenciável dos activos não gera receitas para o sistema, antes recebe prestações de doença ou desemprego, sendo-lhe conferida a equivalência de contribuições para a formação dos direitos à protecção do regime enquanto permanecer a situação que justificou a concessão daquelas. Em 1996, registaram-se em cada mês, em média, 182 mil subsidiados por desemprego e 206 mil por doença; ou seja perto de 10% dos beneficiários, uma fracção apesar de tudo significativa que está em permanência em tal situação.

Ainda que o efectivo dos activos possa aumentar ligeiramente até final da década, o emprego e o correspondente enquadramento de segurança social dos trabalhadores poderão estabilizar ou até regredir ligeiramente nos próximos anos (RIBEIRO MENDES, 1995).

Quanto aos pensionistas do regime geral, eles totalizavam em 1996 1,7 milhões a que se somavam ½ milhão de pensionistas do RESSAA – no

conjunto 93% do total de pensionistas. A evolução recente revela um aumento médio anual de 1% do efectivo, que poderá acelerar proximamente por razões demográficas e de maturação do sistema.

Em consequência o rácio pensionista/beneficiário activo irá previsivelmente agravar-se nos próximos anos.

Ao mesmo tempo, não é sustentável o aumento do esforço contributivo da população activa, seja porque vá aumentar a parte do trabalho independente, seja porque haja necessidade de não agravar os custos sociais suportados pelas empresas, por razões de competitividade externa.

5. Entretanto, as regras de formação e atribuição dos direitos às prestações de substituição dos rendimentos do trabalho do regime geral – no desemprego, na doença e na reforma – poderão, por seu turno, agravar os desequilíbrios financeiros do sistema.

Nas prestações de desemprego, as regras são relativamente severas, tanto no que diz respeito a prazos de garantia – dois anos para o subsídio de desemprego e seis meses para o subsídio social de desemprego, mas com sujeição a condição de recursos bastante restritiva neste caso –, como no que se refere a períodos de concessão – modulados estes segundo a idade do beneficiário, até ao máximo de trinta meses ou quinze, respectivamente.

O montante do subsídio de desemprego, apesar da taxa de substituição relativamente elevada (65%), está, no entanto, “plafonado” a três salários mínimos. Quanto ao subsídio social, tem como referência a remuneração mínima do sector, mas a taxa de substituição é modulada segundo o número de pessoas a cargo (70% se não tiver, 90% até quatro e 100% mais de quatro pessoas a cargo).

Sem dúvida que estas características da protecção explicam, em parte, a contenção de gastos verificada em 1996 – menos 80 mil beneficiários do subsídio de desemprego e mais 79 mil do subsídio social de desemprego, ou seja, menos mil no total, e apenas mais 0,06% de acréscimo de despesa em termos nominais, relativamente a 1995 – dado o contexto de recuperação do emprego já iniciada.

Tal não significa, porém, que tais regras estejam totalmente isentas do risco da armadilha do desemprego. A relação entre o rendimento fora do trabalho e o rendimento salarial líquido é decisivamente influenciada pelos impostos e contribuições sociais, que em certas situações podem desincentivar a procura de emprego.

Ao mesmo tempo, a natureza estrutural e de longa duração de parte do desemprego, sobretudo entre os mais idosos e menos qualificados, irá obrigar a flexibilizar parcialmente essas regras, sob pena de marginalização ou exclusão de muitos deles.

Em contrapartida, a protecção da doença está regulada de forma significativamente mais "generosa" no regime dos trabalhadores por conta de outrém (para os independentes, as condições são, desde final do ano passado, mais restritivas): um prazo de garantia moderado (seis meses), um período de espera de apenas três dias e um período de concessão máximo de três anos com equivalência de contribuições – sem paralelo entre os Estados da U.E.

Deste modo, comprehende-se a derrapagem de gastos ocorrida em 1995 e nos primeiros meses de 1996<sup>2</sup> – que a intensificação da fiscalização e a campanha de sensibilização da opinião pública lançada pelo Governo permitiu, no imediato, travar, sem que se possa dizer que está controlada em definitivo.

O crescimento das pensões de velhice, por seu lado, está a ser alimentado pela maturação do sistema, tendo sido francamente favorecido pelas regras vigentes<sup>3</sup> até 1994.

As novas condições introduzidas pela legislação de 1993 – 15 anos de garantia, escolha dos 10 melhores dos últimos 15 anos para determinar a remuneração de referência em termos desinflacionados, taxa de formação de 2% ao ano e subida progressiva da idade de reforma das mulheres para os 65 anos – parecem ter sido relativamente eficazes no controlo imediato da progressão das despesas, embora devam ser aprofundadas em perspectiva de médio prazo.

No entanto, as taxas de substituição garantidas permanecem substancialmente mais favoráveis para os altos rendimentos de referência. Acima de três remunerações mínimas nacionais, o estatuto fiscal das pensões pode originar taxas superiores a 100%.

---

2 A despesa mensal média do primeiro trimestre foi de 9,2 milhões de contos. Nos meses subsequentes, a despesa diminuiu, depois de Julho, caiu abaixo de 7 milhões. A média mensal do ano acabou por cifrar-se em 7,7 milhões de contos, idêntica à de 1995.

3 Até essa data: 10 anos de garantia, rendimento de referência pela média dos 5 melhores dos últimos 10 anos de remunerações, taxa de formação da pensão de 2,2% ao ano (implicando 36,4 anos para a pensão completa de 80% do rendimento de referência) e apenas 62 anos de idade para as mulheres poderem requerer a pensão.

## II. NECESSIDADE DA REFORMA

A segurança social portuguesa é o resultado de uma evolução histórica particularmente acelerada nos últimos vinte anos. Para a compreendermos e ajuizarmos da necessidade e sentido da sua reforma é indispensável enquadrarmos o sistema vigente na experiência internacional e na discussão contemporânea sobre o Estado-Providência.

1. Desde logo, importa ter presente que as sociedades industrializadas conheceram historicamente três modelos sucessivos de protecção social contra os diversos riscos sociais.

O primeiro daqueles modelos foi o da *resposta mutualista* aos riscos profissionais do desemprego, do acidente de trabalho, da doença e da velhice, que o movimento operário da primeira fase da industrialização organizou. Tal resposta era de alcance muito limitado, dependendo apenas da iniciativa e das possibilidades de cotização dos interessados, sendo absolutamente autónoma dos esquemas de assistência social pública e privada então existentes.

O segundo foi o modelo do *seguro social obrigatório bismarckiano*. Embora confinado ainda à estrita definição profissional dos riscos sociais e desarticulado da assistência social pública, o seguro social consagrou a partilha dos riscos sociais entre o empregador, o trabalhador e (embora supletivamente) o Estado. Com ele nasce a previdência co-gerida pelos interessados e tutelada pelo Estado, orientada para os riscos de velhice e de invalidez, a que se seguirão com o tempo outros riscos sociais, contributiva no financiamento e comutativa nas prestações.

Em complemento a qualquer destes dois modelos, o Estado manteve uma intervenção de Assistência Social, em conjunto com outras instituições da sociedade civil.

O terceiro modelo é o da *segurança social beveridgiana*, obrigatória e universal, que integrou o seguro social obrigatório e o assistencialismo público no amplo quadro institucional e funcional dos Estados-Providência. A protecção social que o Relatório Beveridge, de 1942, preconizava pretendia organizar um sistema universal de prestações uniformes, subordinadas à verificação da eventualidade mas sem condição de recursos. À uniformidade das prestações corresponderia, aliás, a uniformidade das cotizações, com a ressalva das prestações familiares e dos cuidados de

saúde, garantidos estes por um sistema nacional de saúde, os quais deveriam ser financiados através dos impostos.

Foi principalmente no mundo anglo-saxónico que se assistiu, no pós-guerra, à montagem de sistemas de protecção social de pura inspiração beveridgiana. Nos outros países desenvolvidos, os sistemas evoluíram de forma mais ecléctica, combinando aspectos de seguro social e de assistência que confundiram frequentemente lógicas de financiamento muito distintas para as prestações, fossem elas comutativas ou redistributivas. É este o caso de Portugal, apesar do atraso com que partimos para a criação de um sistema de segurança social conforme às recomendações da OIT.

Os Estados-Providência entraram, a partir dos anos 70, numa crise cujas causas profundas radicavam na crise mais ampla do modelo de crescimento económico e de acumulação de capital que vigorou no Ocidente desenvolvido do apósguerra.

Já na presente década, confirmou-se um crescimento económico totalmente distinto daquele modelo e que questiona frontalmente os pilares do Estado-Providência.

Como destaca a OCDE (1996: xi), apesar da tendência para um crescimento económico sustentado no mundo desenvolvido, "é provável que a progressão dos níveis de vida e de actividade no decurso dos anos 90 seja nitidamente inferior aos resultados do pós-guerra em todas as principais regiões da OCDE." Um desemprego estrutural, massivo e persistente, novos empregos precários e de baixa remuneração, finanças públicas desequilibradas – tudo isto vulnerabiliza o crescimento económico do mundo desenvolvido, num contexto de interdependências internacionais cada vez mais profundas, que implicam uma grande mobilidade de comportamentos dos agentes económicos e a permanente adaptabilidade à inovação e à concorrência.

A conjuntura económica dos anos 90 impõe, designadamente, a redução dos défices orçamentais para inverter a tendência de aumento da dívida pública, típica das décadas anteriores – o que favorece a redução das taxas de juro de longo prazo, estimulando o investimento produtivo, o crescimento e o emprego.

Os programas de saneamento das finanças públicas, em curso em quase todos os países desenvolvidos, privilegiam o controlo dos gastos públicos, visto que os aumentos dos impostos teriam consequências nefastas sobre o emprego e a produtividade e, nessa medida, constituem uma restrição fundamental que opera sobre os sistemas de protecção e segurança social.

2. Está, assim, a emergir um modelo *pós-beveridgeano* de protecção social que aponta para um protagonismo do Estado bem mais contido do que até aqui. E que, ao mesmo tempo, revaloriza elementos característicos dos modelos anteriores de protecção social, nomeadamente a assunção partilhada dos riscos sociais por empregadores e trabalhadores e a subsidiariedade da intervenção pública em matéria de seguro social.

Por um lado, o Estado quer-se menos providencial, deixando mais espaço à "sociedade-providência". Ao mesmo tempo, o Estado afirma-se cada vez mais comprometido éticamente com os princípios da igualdade de oportunidades e da discriminação positiva dos menos favorecidos.

Um tal compromisso ético implica orientar preferencialmente a protecção social pública para:

- a *priorização* dos riscos sociais e dos grupos de exposição, focalizando nestes medidas de solidariedade selectivas orientadas para erradicar fenómenos extremos de pobreza e exclusão social;
  - uma intervenção de *tutela* sobre o nível de consumo individual dos bens julgados indispensáveis à igualdade de oportunidades – a educação, os cuidados de saúde, a previdência dos principais riscos sociais – que não se confunde com a provisão monopolista destes bens pelo Estado.

Em consequência, assiste-se à responsabilização crescente de todos e cada um dos cidadãos na elevação do bem-estar social, o que passa designadamente pela articulação das prestações sociais com os incentivos ao trabalho, e pelo desdobramento do seguro social em pilares hierarquizados e complementares de substituição do rendimento, contratualizando crescentemente os de ordem superior pela negociação colectiva de trabalho ou pelo *opting-out* individual adequadamente regulamentado.

O desafio da *exclusão social* impõe, por outro lado, que repensem os próprios conceitos prevalecentes de protecção e segurança social.

Trata-se de ir mais além da concepção dos direitos entendidos como meros "créditos" ou direitos de saque sobre a sociedade, tal como a nossa época recebeu da tradição beveridgiana. O que importa agora é assumir os direitos sociais como efectivos direitos de *integração social* (FITOUSSI e Rosanvallon, 1996).

No domínio da segurança social, o caminho a seguir é o de combinar cada vez mais as formas *passivas* de compensação pecuniária face às eventua-

lidades de risco social com medidas *activas* de integração, que concretizam o direito à inserção social e profissional, assumindo-o como prioridade incontornável.

Esta orientação tem como pano de fundo a revisão dos modelos financeiros dos sistemas. No que diz respeito à origem dos fundos discute-se o papel relativo das contribuições sociais e dos impostos. No que diz respeito à lógica financeira, prossegue há mais de vinte anos o debate sobre capitalização ou repartição, no contexto de envelhecimento demográfico agravado que se veio confirmado de então para cá.

À capitalização associa-se por vezes a ideia de privatização do seguro social – reforçada pela experiência polémica do Chile e de outros países da América Latina. Certas agências internacionais divulgam, por seu lado, o modelo dos três pilares de segurança social – o redistributivo, dos regimes de base financiados por repartição, o complementar, dos fundos de pensões e outros regimes profissionais, e o facultativo, das diversas formas individuais de poupança-reforma.

Na década de 90, e em conformidade com esta nova visão da intervenção social do Estado, a generalidade dos sistemas de segurança social reviram as prestações concedidas, reduzindo directa ou indirectamente algumas delas, cuja “generosidade” não era comportável nos termos dos programas de saneamento das finanças públicas adoptados, e focalizando outras de forma selectiva (cf. AISS, 1996).

As pensões de velhice começam, assim, a ser atribuídas mais tarde, isto é, a idade legal de acesso às prestações é progressivamente aumentada em muitos países. Ampliam-se prazos de garantia, eleva-se o número de anos necessário à formação da pensão completa e a fórmula de cálculo torna-se mais exigente em muitos países, e também entre nós. As actualizações periódicas passam a tomar em conta preferencialmente a evolução dos preços, abandonando-se as indexações aos salários, noutras casos.

Nas prestações de desemprego verificam-se também alterações. Em alguns países diminuiu-se o período de concessão da prestação ou o seu montante, noutras casos introduzem-se períodos de carência relativamente prolongados.

Tanto na reforma como no desemprego, o que está em causa são as elevadas taxas de substituição dos rendimentos do trabalho, que desresponsabilizam o beneficiário activo de aderir a esquemas complementares de protecção, ou o desincentivam de procurar a sua reinserção no mercado de trabalho.

Nas prestações familiares, alguns países introduziram condição de recursos ou consagraram a diferenciação dos montantes atribuídos segundo o rendimento das famílias.

Ao mesmo tempo, são introduzidas novas prestações orientadas para o combate às diversas formas de exclusão. O Rendimento Mínimo Garantido é a que há mais tempo se vem generalizando. A protecção na dependência crónica, que o envelhecimento das sociedades desenvolvidas tornou um risco social de grande incidência, associado frequentemente a fenómenos de exclusão, conhece novas prestações na Alemanha e Áustria, muito recentemente.

No plano financeiro, assiste-se à busca de origens diversificadas de fundos para os regimes públicos contributivos – novos impostos sobre o consumo ou sobre o rendimento, fundos colectivos de estabilização financeira –, ao mesmo tempo que se fomentam os regimes complementares.

### 3. E em Portugal?

Entre os muitos problemas de fundo que o País reencontrou nos anos 90, esgotada que foi a relativa vertigem de expansão do final da década passada, avulta o da *pobreza*, que assume novos e violentos contornos, dado o risco de *exclusão social* que lhe está cada vez mais associado.

O panorama é sobretudo inquietante porque ilustra a emergência, em Portugal, de um dualismo que desafia dramaticamente o nosso futuro colectivo e as perspectivas de desenvolvimento económico e social.

Este dualismo manifesta-se na fractura crescente entre os que têm emprego protegido e os que o não têm, entre os que acedem plenamente à rede de protecção social (apesar das suas deficiências) e os que dela são parcialmente excluídos (por ausência de carreira contributiva), entre os que vivem num quadro estável de relações familiares solidárias e os que enfrentam solitariamente o risco da exclusão, entre os que beneficiam agora das políticas sociais e aqueles que, no futuro, hão-de suportar os encargos diferidos das mesmas. Ao mesmo tempo, há um certo número de evidências, que não deixam margem para dúvida quanto à necessidade de alterações profundas no sistema de segurança social, em moldes semelhantes aos dos outros países desenvolvidos.

Em primeiro lugar, a demografia: sabemos que o factor demográfico será, sem dúvida, desfavorável para a evolução da relação beneficiários activos/pensionistas, dada a tendência confirmada do envelhecimento demográfico.

Todavia, a restrição mais problemática é a que deriva da evolução da actividade e do emprego.

Com efeito, ao moderado crescimento da população activa, impulsionado pela maior participação das mulheres e um acréscimo das taxas de actividade em alguns grupos etários, que se projecta até ao fim do século, não corresponderá idêntica dinâmica do lado da oferta.

Por outro lado, a *estrutura do emprego está em mutação*, crescendo a importância dos estatutos atípicos de trabalho e das formas precárias de contrato laboral. Esta evolução, que explica o considerável peso dos independentes no conjunto dos beneficiários activos, põe em causa directamente os fundamentos da relação contributiva basilar do regime geral, que é o facto da parte maioritária da contribuição social estar a cargo do empregador.

Por último, não podemos ignorar o desenvolvimento urbano que experimentamos nas últimas décadas, o qual, associado à desagregação das formas de integração social tradicionais, foi gerador de nova pobreza e da crescente marginalização de camadas importantes da nossa população.

### III. CAMINHOS DA REFORMA

1. Em Portugal, a reforma da Segurança Social impõe, nas circunstâncias acima evocadas, a arbitragem de duas inspirações éticas bem distintas:

- por um lado, deve aperfeiçoar-se ainda a protecção das gerações presentes, de activos e de pensionistas, onde ela é incipiente e privilegiando os mais desfavorecidos, o que releva de uma ética *redistributiva* nas relações entre indivíduos;
- por outro lado, deve acautelar-se a constituição de reservas para financiar os benefícios futuros daqueles que ainda não cessaram as suas vidas activas, sem o que os encargos sociais impostos aos activos do futuro serão arrasadores. Tal supõe uma ética *previdencialista* nas relações entre gerações.

A desejada arbitragem entre duas éticas tão contrastadas implica que se observem os seguintes princípios.

(1) *A progressão das prestações sociais para as gerações presentes deve ser selectiva, isto é, direcionada para os mais necessitados, em risco de exclusão social.*

São os pensionistas com pensões mais degradadas, as famílias com menores recursos e mais encargos a compensar, os desempregados com menores probabilidades de reinserção na vida activa e os incapacitados para a actividade económica, os alvos prioritários do reforço das prestações sociais. Com efeito, são eles os grupos mais expostos ao risco de exclusão social.

Em geral, dir-se-á que os principais acréscimos de protecção selectiva para os mais carenciados têm de assentar nos regimes não-contributivos, sujeitos à constante verificação de recursos.

Ao mesmo tempo, as actualizações das prestações sociais, *indexadas* a um índice conveniente de evolução do poder aquisitivo dos beneficiários, deverão acomodar o reforço selectivo de algumas delas, segundo o imperativo de discriminação positiva dos mais desfavorecidos.

**(2) O financiamento da segurança social deve ser garantido a partir de fontes diferenciadas e obedecer a um princípio de repartição mitigada.**

O regime geral deverá fundar-se no financiamento tripartido – por contribuições dos empregadores, quotizações dos beneficiários e receita fiscal consignada – em proporções equitativas e compatíveis dinamicamente com os objectivos de aumento da competitividade das empresas e do emprego.

Os regimes não-contributivos devem ser assumidamente financiados por transferências correntes dos orçamentos de Estado.

**(3) A protecção social dos jovens activos e dos futuros activos será realizada pela conjugação equilibrada dos três pilares de segurança social.**

A reforma do modelo financeiro da segurança social deve ter a preocupação fundamental de criação de reservas para o futuro que garantam em novos moldes as pensões, não dos actuais pensionistas cujos direitos estão adquiridos e, portanto, devem continuar segundo as regras vigentes, nem sequer dos beneficiários activos actuais próximos da idade legal de reforma e com grande número de anos de contribuição, que criaram já legítimas expectativas de pensão nos termos actuais do regime geral, mas essencialmente para os que têm por diante grande parte ou toda a sua vida activa e correspondente carreira contributiva.

O primeiro pilar, a *segurança social por repartição*, será sempre o principal, cabendo-lhe garantir universalmente as prestações de base fundamentais para cobertura dos principais riscos sociais – as prestações de desemprego, o subsídio de doença, as pensões de reforma, etc. – ligadas aos ganhos salariais anteriores, “plafonados” estes a nível adequado.

Mas, o segundo pilar de *segurança social complementar* deverá crescer significativamente e de forma articulada com o “plafonamento” do primeiro pilar. Os regimes profissionais complementares, públicos, privados ou de economia social (mutualidades), deverão organizar, numa escala sem precedente, fundos para financiar por capitalização esquemas de prestações complementares (designadamente, complementos de pensões), no âmbito da negociação colectiva ou segundo uma base profissional.

O terceiro pilar das *formas individuais de poupança-reforma* será sempre compreendido como a possibilidade facultativa de cada cidadão providenciar prestações complementares de segurança social, ainda que o seu desenvolvimento deva ser estimulado através dos convenientes incentivos públicos.

2. Nesta ordem de ideias, a reforma da Segurança Social solicita medidas urgentes relativamente aos problemas centrais do sistema, que lhe condicionam a capacidade de resposta à evolução da sociedade. Assim:

- Passa pelo *regime não-contributivo* de segurança social o essencial do combate contra a exclusão social. Para além da nova prestação do *rendimento mínimo garantido*, todo o esquema actualmente vigente tem de ser redesenhado na óptica da integração social dos beneficiários, articulando as prestações concedidas a medidas activas de inserção social.
- O seu financiamento deverá ser garantido, em definitivo, pelas transferências correntes do orçamento do Estado, sem qualquer recurso às receitas próprias do regime geral da segurança social.

No que diz respeito ao seguro social, as *regras de atribuição* das prestações do regime geral têm de ser rigorosamente reavaliadas e redefinidas a diversos níveis, designadamente no que diz respeito a:

- *condições de atribuição dos rendimentos de substituição*, visando garantir maior proporcionalidade entre carreiras contributivas e protecção concedida;

- diferenciação dos montantes das *prestações familiares* segundo os rendimentos dos beneficiários e suas famílias, e na perspectiva da discriminação positiva dos mais desfavorecidos;
- actualização periódica da generalidade das prestações sociais de forma diferenciada, segundo o nível de rendimento do beneficiário ou do seu agregado;
- favorecer a atribuição de *prestações reduzidas* no desemprego, em casos de acumulação com rendimentos de trabalho a tempo, e na reforma, com vista a flexibilizar a idade da mesma.

No plano do financiamento, importa caminhar para novos equilíbrios entre contribuições sociais e impostos, na perspectiva de reforço da competitividade e aumento do emprego.

O modelo financeiro deve ser revisto. Além do reforço do incipiente elemento de capitalização, que é puramente estabilizador, deve associar-se também os direitos dos beneficiários a formas de capitalização (esquemas complementares do regime geral) no próprio sector público de protecção social, no sector de economia social e no sector privado<sup>4</sup>.

## REFERÊNCIAS

AISS, "Développements et tendances de la sécurité sociale, 1993-1995: rapport du Secrétaire général", **Revue Internationale de sécurité sociale**, vol. 49, nº 2, 1996.

---

<sup>4</sup> Deste ponto de vista, o *plafonamento* dos rendimentos do trabalho para efeitos de incidência da taxa contributiva é particularmente oportuno como indutor de esquemas de capitalização complementares, ainda que deva ser introduzido com prudência quanto à perda de receita e no respeito pelos direitos adquiridos ou em formação.

As estimativas da Comissão do Livro Branco para a Segurança Social indicam que um plafond de 8 salários mínimos nacionais aplicado universalmente originaria um quebra de receita de 2,2% das contribuições sociais – em 1996, 26,5 milhões de contos. No entanto, se fosse introduzido só para os activos com menos de 40 anos, sendo entre os 40 e 50 admitido um plafond facultativo de 10 salários, e excluída tal possibilidade a partir desta idade – então a perda de receita seria de apenas 1% (12,9 milhões de contos, em 1996). Esta estimativa é útil porque mostram a dimensão provável do efeito para o sistema – uma perda de receita da ordem do rendimento anual do fundo de estabilização financeira se este atingir entretanto a dimensão de 185 milhões de contos (mais 85 do que actualmente). Ao mesmo tempo, quantificam approximativamente o mercado adicional para regimes complementares que induzirá a adopção desta medida que consta do programa do Governo.

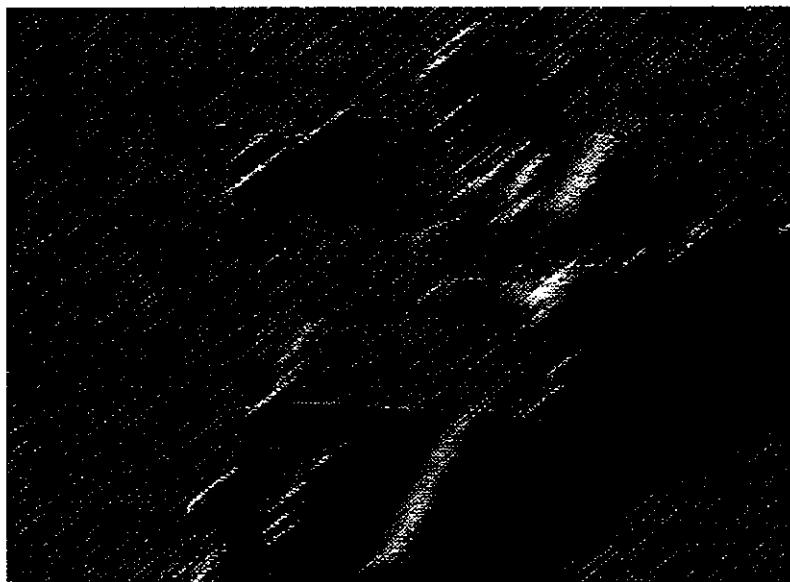
FITOUESSI, Jean-Paul, e ROSANVALLON, Pierre, **Le nouvel âge des inégalités**, Paris, Seuil, 1996.

OCDE – **Perspectives Economiques de l'OCDE**, nº60, 1996

OCDE – **Etudes Economiques de l'OCDE – Portugal**, 1996

RIBEIRO MENDES, Fernando – “Por onde vai a segurança social portuguesa?”, **Análise Social**, nºs 131/132, 1995.





## Documentos



# **Resolução sobre a comunicação da Comissão "Agenda 2000 – Para uma União mais forte e mais ampla", Parte A**

(COM (97) 2000-C4-0371/97), Parlamento Europeu,  
Comissão dos Assuntos Externos da Segurança e da Política de Defesa,  
19 de Novembro de 1997, Parte A: Proposta de Resolução

## **O PARLAMENTO EUROPEU**

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão de 15 de Julho de 1997 intitulada *Agenda 2000 – Para uma União mais forte e mais ampla* (COM(97) 2000-C4-0371/97)<sup>1</sup>,
- Tendo em conta as conclusões dos Conselhos Europeus de Copenhaga (21-22 de Junho de 1993), de Essen (9-10 de Dezembro de 1994) e de Madrid (15-16 de Dezembro de 1995),
- Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu de Florença de Junho de 1996, segundo as quais as negociações de adesão com Chipre deveriam ter início seis meses após a conclusão da Conferência Intergovernamental,
- Tendo em conta o Conselho Europeu de Amesterdão de Junho de 1997, cujas conclusões indicam que o êxito da conclusão da Conferência Intergovernamental abre o caminho para o lançamento do processo de

---

<sup>1</sup> C4-0373/97, C4-0374/97, C4-0375/97, C4-0376/97, C4-0377/97, C4-0378/97, C4-0379/97, C4-0380/97, C4-0381/97, C4-0382/97, C4-0583/97.

alargamento, em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Madrid,

- Tendo em conta a sua resolução de 20 de Janeiro de 1993 sobre a concepção e a estratégia da União Europeia na perspectiva do seu alargamento e da criação de uma ordem pan-europeia<sup>2</sup>,
- Tendo em conta a sua resolução de 12 de Julho de 1995 sobre o pedido de adesão de Chipre à União Europeia<sup>3</sup>,
- Tendo em conta a sua resolução de 17 de Abril de 1996 sobre o Livro Branco "Preparação dos Estados associados da Europa Central e Oriental para sua integração no mercado interno da União"<sup>4</sup>,
- Tendo em conta a sua resolução de 19 de Novembro de 1997 sobre o Tratado de Amesterdão;
- Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Externos, da Segurança e da Política de Defesa, e os pareceres da Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, da Comissão dos Orçamentos, da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e da Política Industrial, da Comissão da Investigação, do Desenvolvimento Tecnológico e da Energia, da Comissão das Relações Económicas Externas, da Comissão dos Assuntos Jurídicos e dos Direitos dos Cidadãos, da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, da Comissão da Política Regional, da Comissão dos Transportes e do Turismo, da Comissão do Meio Ambiente, da Saúde Pública e da Defesa do Consumidor, da Comissão para o Desenvolvimento e a Cooperação, da Comissão das Liberdades Públicas e dos Assuntos Internos, da Comissão dos Assuntos Institucionais, da Comissão do Controlo Orçamental, da Comissão das Pescas e da Comissão dos Direitos da Mulher (A4-0368/97).

- A. Considerando que qualquer país situado na Europa e dotado de instituições democráticas está vocacionado para fazer parte da União,
- B. Considerando que o alargamento representa um desafio moral, político e económico para a UE e apresenta uma oportunidade histórica para delinear o futuro da Europa,

---

<sup>2</sup> JO C42 de 15 de Fevereiro de 1993, p. 124.

<sup>3</sup> JO C249 de 25 de Setembro de 1995, p. 74.

<sup>4</sup> JO C141 de 13 de Maio de 1996, p. 135.

- C. Considerando que o alargamento é uma resposta às mudanças que se verificaram no continente europeu desde a libertação eminentemente pacífica da Europa Central e Oriental no período entre 1989 e 1991,
- D. Considerando que o alargamento é do interesse tanto da UE como dos países candidatos e que se espera que este lance as bases de uma Europa comunitária alargada e assente no primado do direito, na democracia, na paz, na solidariedade e na dignidade humana,
- E. Considerando que uma União que funcione bem, reforçada e não enfraquecida pelo alargamento, é do interesse não só dos países candidatos mas também dos actuais Estados-Membros,
- F. Tendo em conta a avaliação da Comissão dos resultados do Conselho de Amsterdão de 1997 face à necessidade de se proceder, antes do alargamento, à reforma das instituições da União,
- G. Considerando que, de qualquer forma, a adesão à União Europeia só será possível após a sua reforma institucional,
- H. Convicto de que o alargamento da UE deve ser considerado e tratado como parte de um projecto global com vista à integração europeia,
- I. Considerando que o Conselho Europeu de Copenhaga de 1993 estipulou que os países candidatos devem dispor de:
  - 1) instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e a protecção das minorias;
  - 2) uma economia de mercado em funcionamento;
  - 3) capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado no interior da União;
  - 4) capacidade para assumir as suas obrigações decorrentes da adesão relacionadas com o acervo, incluindo a adesão aos objectivos de união política, económica e monetária;
- J. Considerando que o Conselho Europeu de Madrid de 1995 exortou a Comissão a proceder, o mais brevemente possível após a CIG, à apresentação dos pareceres relativos às diversas candidaturas à adesão e a reparar um documento conjunto sobre o alargamento,
- K. Observando que, de acordo com a Agenda 2000, o processo de adesão começará simultaneamente para todos os países candidatos no âmbito das parcerias reforçadas para a adesão (PRA),

- L. Insistindo no facto de que a aplicação de uma estratégia global de alargamento, que implique o envolvimento de todos os candidatos no processo de adesão a longo prazo, é essencial para evitar efeitos secundários negativos em certos países candidatos,
- M. Ciente da complexidade do processo de adesão, no âmbito do qual se realizarão vários tipos de negociações: negociações bilaterais sobre o modo como os critérios de adesão podem ser preenchidos (negociações das PRA), que conduzirão a negociações sobre o lugar constitucional específico de cada país na UE e sobre medidas de transição e outras questões análogas, e ainda conversações multilaterais sobre interesses comuns nos domínios abrangidos pelos segundo e terceiro pilares,
- N. Considerando o parecer da Comissão, segundo o qual o alargamento constitui uma oportunidade para a União, não só nos domínios da segurança e da economia mas também da cultura, e que as conversações multilaterais devem ter em vista uma abordagem comum da dimensão educativa, cultural e informativa da integração europeia.
- O. Observando que, de acordo com o parecer da Comissão, todos os PECHO – à excepção, de momento, da Eslováquia – preenchem, num grau suficiente, os critérios políticos de democracia,
- P. Tendo em conta as observações da Comissão, segundo as quais nenhum dos países candidatos da Europa Central e Oriental preenche actualmente os critérios económicos de Copenhaga, o que logicamente significa que *todos* os países candidatos devem participar na parceria reforçada para a adesão,
- Q. Ciente do processo que os países candidatos estão a levar a cabo no sentido de melhorar a capacidade e a qualidade dos procedimentos administrativos no sector público e salientando a necessidade de avançar nessas melhorias através da aplicação de uma estratégia global quer no país candidato quer na UE,
- R. Tendo em conta a opinião da Comissão, segundo a qual, dado o elevado grau de desenvolvimento e complexidade do mercado interno, a adesão se deve basear em princípios como o pleno respeito do acervo, a exclusão de cláusulas de não participação e de derrogações e a limitação de medidas de transição a casos devidamente justificados, por períodos de tempo limitados,

- S. Tendo em conta que a Comissão entende que a decisão de iniciar negociações com Chipre deverá ser considerada uma evolução positiva susceptível de promover a procura de um acordo político,
- T. Tendo em conta que a Comissão considera que a Turquia é de grande importância para a UE e merece uma atenção especial, mas ciente de que as relações com a Turquia apresenta características próprias que a distinguem em alguns aspectos da relação com os PECHO,
- U. Ciente das lacunas nos conhecimentos dos cidadãos dos PECHO relativamente à integração europeia e ao funcionamento da União Europeia e também da falta de informação na União Europeia sobre os países da Europa Central e Oriental e as consequências do alargamento a Leste,
- V. Tendo presente a importância de empenhar no processo de alargamento e integração todos os sectores da sociedade da União Europeia e dos países candidatos,
- W. Convicto de que a reforma da política agrícola comum (especialmente, nos sectores que foram excluídos da reforma de 1992) e da política regional e de coesão é imperiosa, independentemente de qualquer consideração relacionada com a adesão de um ou de vários novos Estados-Membros,
- X. Salientando que o alargamento aos 11 países candidatos comportará um aumento importante do potencial agrícola da União e alargará o mercado dos produtos de base e transformados a 100 milhões de novos consumidores,
- Y. Considerando que a concepção e a realização de grandes projectos à escala europeia em matéria de infra-estruturas, de vias de comunicação terrestres, marítimas e aéreas, de desenvolvimento regional, de protecção do ambiente, etc, poderiam ser facilitadas graças ao alargamento da União aos países candidatos,
- Z. Convicto de que a integração europeia e o novo alargamento apenas poderão ser coroados de êxito se conciliarem o respeito dos interesses nacionais com a necessária solidariedade entre os Estados-Membros – quer os antigos, quer os recentes,
- AA. Estimando que o alargamento pode representar uma grande oportunidade para a União, na medida em que enriquecerá o seu potencial

político e económico, constituirá para os quinze Estados-Membros uma oportunidade de encontrar novos mercados no âmbito das suas trocas comerciais, aumentará o seu peso nas relações externas e nas instituições internacionais, reforçará a sua posição nos mercados internacionais e alargará o seu mercado interno em termos de trocas de mercadorias e de investimentos e terá como objectivo a criação de emprego,

- AB. Recordando que – tendo em conta o grau de desenvolvimento democrático e económico dos países candidatos e os desafios económicos, sociais, estratégicos e políticos do alargamento – este último representa um acontecimento de alcance histórico que não é comparável aos alargamentos precedentes,
- AC. Sendo de opinião que, em presença da vontade política necessária, da conclusão desse processo resultará uma União mais forte, uma Europa estável e mais capaz de cumprir as suas missões para com os seus cidadãos e de assumir as suas responsabilidades face à comunidade internacional,
- AD. Considerando que a decisão da Comissão de pré-selecionar os países que estariam prontos a assumir a médio prazo as obrigações inerentes à sua adesão à UE não é adequada nem do ponto de vista político, dado que se cria assim uma nova fractura entre os países candidatos, nem no plano económico, pois penaliza a capacidade de atrair investimentos estrangeiros directos dos países da Europa Central e Oriental não tidos em conta, por motivos económicos, no início das negociações de adesão,
- AE. Convicto de que todos os países candidatos têm o direito de participar no processo de alargamento desde o início, embora o ritmo das negociações possa ser diferente em função da capacidade de cada país de aceitar o acervo e de assegurar o pleno respeito dos critérios estabelecidos por ocasião do Conselho Europeu de Copenhaga,

## **SOBRE A ESTRATÉGIA DE ALARGAMENTO**

1. Declara solenemente que a União Europeia está aberta a todas as democracias europeias que satisfazem os critérios exigidos aos mem-

bros, que desejam apoiar os seus objectivos consagrados no Preâmbulo do Tratado de Roma de 1957, nomeadamente "estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus... e consolidar, pela união dos seus recursos, a defesa da paz e da liberdade";

2. Considera o próximo alargamento da União Europeia como uma etapa absolutamente nova do processo da integração europeia que exige um exame aprofundado de todas as consequências institucionais, políticas, económicas e sociais para a União e para os países candidatos à adesão e está convicto de que este aprofundamento poderá ser reforçado com a plena participação dos parlamentos nacionais e das opiniões públicas de todos os países interessados;
3. Entende que todos os países candidatos em questão têm direito a iniciar as negociações de adesão à União ao mesmo tempo e que, portanto, estas deveriam começar simultaneamente com todos esses países no início de 1998 – com excepção da Eslováquia, que não satisfaz, de momento, os critérios estabelecidos em Copenhaga de consolidação da ordem democrática, do respeito dos direitos humanos e da protecção das minorias;
4. Salienta a importância que atribui aos progressos realizados, nomeadamente nos seguintes domínios, reconhecendo embora que o respeito, cada vez mais perfeito, dos direitos humanos e dos princípios democráticos é um desafio permanente para os actuais e para os futuros Estados-Membros da UE:
  - a ratificação e implementação da legislação relativa aos direitos do Homem,
  - a responsabilidade jurídica da polícia, das forças militares e dos serviços secretos,
  - o respeito dos direitos das minorias,
  - o direito à liberdade de expressão e a liberdade dos meios de comunicação social,
  - a abolição da pena capital, onde existir,
  - a aceitação do princípio da objecção de consciência ao serviço militar, e

- a aceitação e incentivo do sector não lucrativo como parceiro importante na missão de melhorar continuamente o respeito pelos direitos do Homem;
- 5. Estima que, pelo contrário, a duração e o ritmo das negociações poderá variar segundo os países e a sua capacidade de integrarem o acervo de desenvolverem uma economia de mercado capaz de fazer face às pressões do mercado único e de se dotarem de instituições estáveis que respeitem o Estado de direito, a democracia, os direitos do Homem e os das minorias;
- 6. Acredita, além disso, que a intensidade das negociações e o calendário para a sua conclusão dependerá do grau em que cada país candidato satisfizer os requisitos da adesão;
- 7. Partilha, por conseguinte, a opinião da Comissão no sentido de iniciar intensas negociações com os países que fizerem maiores progressos e – embora notando algumas apreciações pouco exactas – apoia a avaliação da Comissão quanto aos países que actualmente se encontram nessa situação;
- 8. Está convicto de que devem ser promovidas e facilitadas a cooperação regional entre os países candidatos e que tal deveria ser visto como uma passo positivo no sentido da adesão à UE: é de opinião que a adesão à UE não deverá obstaculizar os processo de integração regional em curso como, por exemplo, entre as Repúblicas Bálticas;
- 9. Mantém o ponto de vista segundo o qual a União não deve, nem directa nem indirectamente, determinar antecipadamente a data da plena adesão, dado que esta depende dos esforços efectuados pelos países candidatos;
- 10. Sublinha que a estratégia para o alargamento deverá obedecer aos seguintes princípios:
  - 1) o objectivo da União Europeia neste processo consiste em habilitar todos os países candidatos a satisfazerem os critérios de Copenhaga e aderirem à União no mais breve prazo possível;

- 2) deve partir portanto de uma atitude de *encorajamento* em relação aos países candidatos, reconhecendo o seu direito moral de entrar na União, embora continuando a insistir na satisfação dos critérios de Copenhaga e assim manter a dinâmica do processo de adesão;
  - 3) o convite para participar nas parcerias reforçadas para a adesão deve incluir o compromisso político de admitir os países candidatos que procuram preencher os critérios de Copenhaga e deve ser considerado a linha de partida comum do processo de adesão, como proposto na Agenda 2000;
  - 4) os preparativos para a adesão devem incluir todos os PECO em pé de igualdade, embora reconhecendo as grandes diferenças existentes no que se refere ao seu nível e ao seu ritmo de desenvolvimento, as quais determinam o tipo de questões a tratar;
  - 5) as avaliações anuais devem sublinhar a flexibilidade da ordem estabelecida entre os países candidatos, a qual depende dos resultados obtidos e não deve ser considerada um factor estático;
11. Declara que apenas os países que tiverem abolido a pena de morte poderão aderir à União Europeia;
  12. Crê que uma administração pública eficiente e fiável é um elemento vital na preparação da adesão à UE no sentido de reforçar o primado do direito e a coesão económica e social, e que as medidas tendentes a melhorar a qualidade da administração pública em todos os países candidatos devem ocupar um lugar importante na estratégia de pré-adesão;
  13. Recorda que, nos próximos anos, a União Europeia será confrontada com prazos que constituem outros tantos desafios para a construção europeia e que exercerão uma influência mútua entre si, como a introdução da moeda única, a revisão das perspectivas financeiras, bem como o alargamento a Chipre e aos países da Europa Central e Oriental;
  14. Considera que os resultados que serão obtidos durante o processo de adesão constituem elementos construtivos de um processo orgânico

que conduzirá à adesão à União e espera que os países candidatos tenham uma participação cada vez mais intensa nos actuais programas da UE;

15. Destaca o facto de que a cultura e a educação serão decisivas para a estratégia de pré-adesão e que o desenvolvimento dos programas culturais e de formação terá o mesmo valor para os Estados-Membros e para os países candidatos;
16. Salienta que a actividade cultural e educativa – que, através dos seus recursos financeiros, tem um efeito multiplicador importante – constitui uma parte integrante do desenvolvimento económico, uma fonte directa e indirecta de criação de empregos e um factor essencial para a qualidade de vida e para reforçar a cidadania europeia;
17. Estima que o quadro institucional saído do Tratado de Amsterdão não reúne as condições necessárias para proceder ao alargamento sem pôr em perigo o funcionamento da União e a eficácia da sua acção;
18. Reitera a opinião, expressa na sua resolução de 19 de Novembro sobre o Tratado de Amsterdão, quanto às reformas institucionais que têm de ser realizadas antes de qualquer novo alargamento e quanto aos métodos a adoptar para essa reforma;
19. Adverte contra a sugestão implícita na ideia de que a reforma institucional pode ser adiada até o numero de Estados-Membros ser superior a vinte, dado que esta ideia faz crescer o receio de que venha a existir um grupo privilegiado de candidatos e outro grupo com perspectivas incertas quanto à sua adesão;
20. Considera que a Conferência Europeia constitui um elemento essencial da cooperação política visando fazer participar todos os países candidatos e ligados à União por acordos de associação em conversações multilaterais com à União sobre questões relacionadas com a política externa e de segurança comum (PESC) e a justiça e os assuntos internos (JAI), com base numa ordem de trabalhos concreta que reflecta as necessidades e os interesses dos participantes, a realizar uma vez por

ano a nível de Chefes de Estado e de Governo, incluindo os Presidentes da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu;

21. Considera que a participação na Conferência Europeia não implica a adesão automática à União Europeia em qualquer prazo definido;
22. Chama a atenção para o facto de que, no contexto de condicionalidade de pré-adesão, seria inadmissível que países candidatos à adesão concedessem um tratamento comercial ou financeiro mais favorável a produtos ou empresas de países terceiros que aos homólogos da União, com o objectivo de atrair investimentos estrangeiros directos;
23. Salienta que no final das negociações de adesão será pedida a ratificação de qualquer novo alargamento da UE e, por isso, realça o papel importante que deverá desempenhar na Conferência Europeia e considera que o Conselho deverá tomar as medidas adequadas para assegurar a sua participação plena neste novo fórum;
24. Apoia a importância dada, no âmbito das parcerias reforçadas para a adesão, à educação e à formação dos funcionários públicos, bem como às medidas financeiras previstas para melhorar a qualidade da administração;
25. Recorda aos países candidatos que assegurar a continuidade das respectivas delegações de negociação constitui um factor muito importante para a evolução rápida do processo de adesão;
26. Espera que a criação de condições para a abolição das obrigações em matéria de vistos seja uma prioridade para os países em questão, o que facilitará a circulação com os países candidatos e o desenvolvimento dos mesmos;
27. Propõe que a União se empenhe numa política mais activa em relação a Chipre, a fim de contribuir efectivamente para a restauração da sua integridade e busca de uma solução política;
28. É de opinião que o pedido de adesão à UE da Turquia requer uma abordagem séria e sublinha a necessidade de este país estabelecer

um relacionamento especial de alto nível com a União para além da união aduaneira existente;

29. Salienta que os custos orçamentais do alargamento são apenas uma fracção do dividendo económico de paz obtido após a Guerra Fria e que o investimento no alargamento mantém este dividendo;
30. Considera importante que seja criada, no âmbito do alargamento, uma estratégia especial para que, também no futuro, a cooperação transfronteiriça da UE sirva para reduzir as diferenças de níveis de vida e garantir a paz e a estabilidade;
31. Entende que a União Europeia deverá ter a preocupação de o alargamento não vir a reduzir os recursos destinados ao apoio dos países em vias de desenvolvimento tradicionais;
32. Salienta que as relações da União Europeia com os países em vias de desenvolvimento, incluindo a cooperação para o desenvolvimento, deverão ser consideradas, de uma forma mais clara, como parte da política externa e da segurança comum; por ocasião do alargamento, os novos Estados-Membros deverão, tendo em conta os seus recursos, ser também integrados na política da UE relativamente aos países em vias de desenvolvimento e a cooperação para o desenvolvimento;
33. Apoia o ponto de vista segundo o qual a utilização dos fundos do programa PHARE deve ser mais descentralizada, permitindo às autoridades locais e regionais desempenhar um papel mais activo na utilização e controlo destes fundos; regozija-se com as propostas da Comissão que visam fazer com que os fundos do programa PHARE sejam orientados para a adesão e não para a procura;
34. Convida, por esse motivo, os países candidatos a, no quadro dos seus sistemas constitucionais, criarem estruturas administrativas eficazes a nível local, regional e nacional, a incentivarem os operadores de sectores não estatais a estes níveis e a melhorarem os sistemas de controlo financeiro, por forma a que, na qualidade de futuros Estados-Membros, possam utilizar os Fundos Estruturais de forma

eficaz e, assim, reduzir as enormes disparidades regionais e os problemas de desenvolvimento;

35. Solicita à Comissão que intensifique a sua campanha de informação nos PECO sobre os antecedentes e os objectivos da União, a sua perspectiva federal e os seus valores fundamentais, bem como as implicações inerentes à adopção, por parte dos países candidatos, do acervo comunitário e das obrigações decorrentes da adesão à UE;
36. Deseja que o programa PHARE preste uma atenção especial ao Programa para a Democracia e os Direitos do Homem;
37. Solicita a criação de mecanismos de controlo adequados pelas instituições da UE com vista a rever periodicamente a situação dos Direitos do Homem nos países candidatos, em cooperação com o Conselho da Europa e a OSCE;
38. Convida igualmente a Comissão a assegurar a informação permanente e exaustiva da opinião pública europeia sobre o alargamento, fazendo-a participar neste processo cujo êxito depende bastante do seu apoio;
39. Encoraja a Comissão a impulsivar e multiplicar os contactos diretos entre os agentes socioeconómicos dos países da UE e os seus homólogos dos países candidatos, em particular nos sectores económicos "sensíveis" (agricultura, siderurgia, têxteis, pesca, construção naval), a fim de facilitar a compreensão mútua e a abordagem construtiva dos problemas que ameaçam criar tensões – leia-se conflitos – aquando das negociações de adesão;

## **SOBRE O IMPACTO**

40. Constata que o parecer da Comissão segundo o qual basta 1,27% do PIB para responder aos desafios que a UE irá enfrentar no período de 2000-2006 depende das suas estimativas sobre o crescimento do PIB, a reforma das políticas comunitárias e os resultados do processo de alargamento, sendo, pois, necessária uma reavaliação periódica

- destes dados para assegurar que as estimativas da Comissão refletem a verdadeira natureza das implicações do alargamento;
41. É sua convicção que o sistema de recursos próprios em vigor corre o risco de se tornar limitativo para o financiamento de um alargamento eficaz;
  42. Atribui uma importância particular à modernização das administrações nacionais, regionais e locais dos países candidatos, administrações que serão chamadas, conforme o caso, a gerir verbas comunitárias e outras, bem como a tomar medidas concretas de organização dos serviços das instituições e, em particular, da Comissão;
  43. Considera que a duração do quadro financeiro da Comissão poderia parecer demasiado longa para perspectivas desta natureza, mas tem a certeza que o próprio sucesso do alargamento passa pela serenidade orçamental que um Acordo Interinstitucional acompanhado das correspondentes Perspectivas Financeiras pode criar;
  44. Observa que há que ter em consideração os factores imponderáveis que afectam o custo global do alargamento, bem como o desafio representado pela conclusão bem sucedida da UEM e, portanto, deve ser incluída uma cláusula de revisão em eventuais Perspectivas Financeiras;
  45. Solicita à Comissão, no âmbito da sua declarada “política contra a corrupção”, que colabore com os países candidatos no sentido de instituir políticas e instrumentos susceptíveis de desencorajar, detectar e punir a corrupção na administração pública;
  46. Entende que a existência de instituições eficazes e credíveis de auditoria pública e de controlo financeiro, capazes de colaborarem estreitamente com as suas homólogas da UE, deverá constituir uma condição indispensável para a adesão à União Europeia;
  47. Considera que, dada a inevitável incerteza destas estimativas, o novo enquadramento financeiro deverá incluir uma cláusula de

revisão que aborde as políticas e os limites das despesas no caso de as estimativas da Comissão se revelarem erradas;

48. Recorda o balanço globalmente positivo dos alargamentos precedentes, que melhoraram a posição da União nos mercados internacionais, aumentaram as trocas entre os Estados-Membros e reforçaram a dimensão internacional da União, aumentando deste modo a totalidade dos recursos disponíveis para os Estados-Membros e a União;
49. Considera que o alargamento reforçará o peso e a influência da União Europeia no sistema económico internacional, nas organizações internacionais e, em particular, na Organização Mundial do Comércio: neste contexto, deseja que a União Europeia e os países candidatos definam, desde já, uma estratégia coordenada no que respeita aos compromissos a assumir no âmbito da OMC (temas da nova agenda) e da OCDE, bem como no que respeita a outros fóruns económicos e financeiros multilaterais onde é possível desenvolver uma acção concertada;
50. Considera indispensável que a integração progressiva dos países candidatos no mercado interno seja acompanhada por uma política mais decidida de harmonização dos aspectos externos do dito mercado e de coordenação das políticas comerciais e monetárias dos países candidatos à adesão com a política comercial e monetária da União Europeia;
51. Pede que os países candidatos sejam associados ao plano de acção para o mercado interno, a fim de minimizar os prejuízos decorrentes da integração no mercado interno;
52. Requer, no quadro da estratégia de pré-adesão e das negociações de adesão, que seja dispensado maior apoio às pequenas e médias empresas e à criação de empresas, inclusive na área do artesanato, uma vez que este sector, comparativamente à União dos Quinze, está subdesenvolvido, carecendo de um ambiente social positivo para que as PME se possam desenvolver;
53. Considera que os acordos respeitantes ao SME II constituem um enquadramento inteiramente adequado para facilitar a adesão dos

PECO à União Monetária, e que há que ponderar a possibilidade de conferir de imediato aos países da Europa Central e Oriental que o pretendam, e possam assumir, o estatuto de membro associado no âmbito do SME II;

54. Está convicto de que o alargamento apresenta inúmeras vantagens para a expansão do mercado interno e para o reforço da União nos mercados internacionais, tendo em conta os trunfos dos países candidatos (posição geográfica, recursos naturais, oportunidades de investimento), e de que, por conseguinte, promoverá o desenvolvimento económico dos Estados-Membros e aumentará o rendimento total da União;
55. Recorda contudo que – sendo o grau de desenvolvimento dos países candidatos nitidamente inferior à média da União, pois todos os novos membros serão beneficiários líquidos – o alargamento se traduzirá por uma diminuição do rendimento médio *per capita* na União alargada; no entanto, a adesão à União estimulará em particular o desenvolvimento económico dos novos Estados-Membros, diminuindo assim rapidamente esta disparidade do rendimento;
56. Considera imperativa a reforma da política de coesão e da política regional, através da readaptação dos seus objectivos e a disponibilização dos recursos necessárias para assegurar o seu funcionamento no período de pré-adesão e para lhe permitir resistir às pressões a favor de ajustamentos sectoriais e regionais que se seguirão ao alargamento: verifica que esta reforma anunciada não constitui apenas uma reforma imposta pelo alargamento, mas uma reforma necessária à luz da experiência adquirida neste domínio;
57. Entende que, se não forem empregues recursos adequados, poderá verificar-se, em função das reformas que forem empreendidas nas políticas regionais e independentemente do processo de alargamento, uma redução dos recursos actualmente destinados às regiões da União que beneficiam da política de coesão, bem como um agravamento dos desequilíbrios entre regiões ricas e pobres da União;

58. Salienta que é importante que as repercussões financeiras da adesão não ponham em risco os princípios da solidariedade e da coesão económica e social dentro da própria Comunidade;
59. Salienta a importância de desenvolver a participação da população na aplicação da legislação da UE bem como na realização das intervenções estruturais: solicita, por conseguinte, à Comissão que apoie as ONG que trabalham nos domínios ambiental, social e cultural, que promova a geminação de cidades entre o Leste e o Oeste e que fomente o acesso à informação sobre as políticas comunitárias, designadamente em matéria de protecção dos consumidores, de política ambiental e social e de saúde pública;
60. Solicita que, com a adesão dos países candidatos, o acervo comunitário seja incluído *de jure* e *de facto* em todos os mecanismos de regulamentação social e observa igualmente que a adaptação dos países cordatos ao modelo social europeu constitui uma necessidade absoluta para garantir a paz social; considera ainda que a base para uma ampla aceitação social do alargamento consiste num diálogo social institucionalizado entre os parceiros sociais autónomos que, já durante as negociações de adesão, devem participar em todas as decisões governamentais determinantes e nos fluxos de informação;
61. Critica o facto de a questão social constar na Agenda 2000 apenas entre os problemas a considerar, enquanto à própria dimensão social é atribuída uma importância meramente secundária; solicita, por conseguinte, que já no âmbito da estratégia de pré-adesão seja elaborado um Livro Branco sobre a situação social e a política social dos países candidatos, no qual:
  - se tenha urgentemente em conta uma estratégia comum para o emprego, devido à situação do desemprego nos Estados-Membros da UE e aos problemas nas regiões fronteiriças;
  - seja dada especial atenção à importância da formação e do aperfeiçoamento profissional para a integração social;
  - seja adoptada uma ampla abordagem dos conceitos sociais e sejam tomados em consideração aspectos como as consequências

sociais das tendências de desenvolvimento regionais, as consequências socioculturais das pressões migratórias e as consequências sociais dos processos de transformação no sector agrícola;

62. Considera indispensável o alinhamento progressivo mas constante dos países candidatos pelas normas ambientais e sociais da União; insta os países susceptíveis de aderir à União Europeia a ratificarem as convenções 138 e 29 da OIT relativas ao trabalho forçado e ao trabalho infantil antes de qualquer adesão;
63. Considera que o acervo comunitário em matéria de política de igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres deve ser imposto aos países candidatos à adesão e que, no decurso das negociações, o respeito da aplicação das disposições do Tratado (artigo 119º) e das directivas existentes em matéria de igualdade de tratamento entre homens e mulheres deve constituir um dos critérios de avaliação do estado de preparação dos PECS para a adesão;
64. Manifesta a sua preocupação perante o tráfico de seres humanos e sobretudo o tráfico de mulheres originárias dos PECS para fins de exploração sexual nos Estados-Membros da União e considera que se impõem medidas urgentes, a tomar pelas autoridades competentes dos PECS e dos Estados-Membros, a fim de pôr termo a essa imigração clandestina proveniente dos PECS, com vista a esse comércio muito especial;
65. Insiste para que dos critérios políticos de adesão conste explicitamente o respeito das liberdades e dos direitos fundamentais das mulheres; considera necessária uma revisão do Tratado de Amesterdão antes do alargamento, para incluir no Tratado o direito fundamental à igualdade de tratamento entre homens e mulheres;
66. Recorda, no entanto, que só após uma adaptação profunda da União Europeia e a conclusão bem sucedida da reforma das estruturas, particularmente da reforma da Política Agrícola Comum, poderá ser bem sucedida para ambas as partes a integração, já decidida e conveniente, dos PECS;

67. Lamenta que a Comissão, na parte da Agenda 2000 dedicada ao sector agrícola, se limite a apresentar propostas pormenorizadas fragmentárias em relação aos diferentes sectores de produção em vez de elaborar uma concepção de conjunto susceptível de servir de base à orientação de todos os sectores de produção agrícola;
68. Lamenta que, contrariamente ao que fora anunciado no âmbito da Conferência de Cork, a Comissão não tenha elaborado uma concepção específica relativa ao espaço rural; receia que a eficácia dos meios a atribuir às estruturas agrícolas seja reduzida pela dispersão por diversos objectivos e quadros de apoio;
69. Assinala que a situação económica dos países candidatos, em particular no sector agrícola, não é homogénea, pelo que importa tomar em consideração a situação concreta destes países aquando da determinação das medidas e dos calendários preparatórios da adesão, bem como as medidas e prazos de transição que se seguirão à integração;
70. Considera que, devido às diferenças consideráveis em matéria de preços e à oportunidade de fomentar uma política de desenvolvimento rural, não é desejável a extensão aos novos membros da Política Agrícola Comum na sua forma actual e que, portanto, talvez fosse oportuno reflectir sobre a conveniência de fixar períodos transitórios amplos em matéria de aplicação da política agrícola comum a esses novos membros;
71. Entende que, no que respeita à Política Comum de Pescas, a Comissão deverá apoiar as novas frotas e sectores de transformação a observarem as normas de segurança e de higiene requeridas e recomenda que toda a assistência financeira comunitária seja alargada, na medida do possível, aos sectores da pesca dos países candidatos de modo a permitir a sua rápida modernização;
72. Considera que a Comissão deverá defender energicamente todos os acordos de pesca recentemente concluídos com países terceiros e atribuir os TAC e as quotas numa base justa e equitativa, tendo

sempre em conta a estabilidade relativa e o rendimento histórico da actividade da pesca: entende, além disso, que os problemas ambientais de poluição devem ser resolvidos no Mar Negro a fim de que possa ser restabelecida uma indústria de pesca viável;

73. Considera que existe a necessidade urgente de incluir na "reforma de 1992" todos os sectores de mercado que até ao momento se encontravam excluídos (por exemplo, o regime do açúcar), uma vez que a "reforma de 1992" constitui um requisito prévio para a extensão da política agrícola comum, aos países candidatos;
74. Sublinha a importância da mobilidade e do intercâmbio de investigadores e da criação de mais centros de energia para a protecção do ambiente e a garantia da segurança nuclear;
75. Chama a atenção para a indústria nuclear existente nos países da Europa Central e Oriental e solicita à Comissão que aplique, antes da adesão, um programa acordado com os países candidatos para:
  - a) adequar as centrais nucleares existentes às normas de segurança ocidentais;
  - b) garantir a supervisão da segurança operacional por uma autoridade independente reconhecida pela AIEA; e
  - c) criar procedimentos de salvaguarda de acordo com o Tratado EURATOM para garantir a protecção de material altamente radioactivo;
76. Salienta que o carvão é uma componente significativa das fontes energéticas primárias nos países candidatos e solicita à Comissão que prepare, com os países em questão, uma iniciativa apoiada pelo programa PHARE para melhorar a produtividade das minas de carvão e para introduzir uma tecnologia de combustão limpa do carvão;
77. Realça que os fundos destinados à estratégia reforçada de pré-adesão devem servir, nomeadamente para impulsionar o estabelecimento de redes transeuropeias na Europa Central e Oriental;

78. Considera essencial o respeito dos direitos fundamentais e a protecção das minorias nos países candidatos à adesão e solicita à Comissão que resolva, com especial urgência e em cooperação com os países em causa, os problemas que ainda subsistem;
79. Solicita à Comissão, ao Conselho, aos Estados-Membros e aos países candidatos à adesão que atribuam prioridade, incluindo a nível do financiamento, a todas as medidas criadoras de condições para uma realização plena da liberdade de circulação, a fim de evitar longos períodos de transição e permitir a supressão dos controlos nas fronteiras internas;
80. Recorda que a independência da justiça constitui um dos pilares do Estado de direito e o próprio fundamento de uma protecção eficaz dos direitos e liberdades fundamentais de todos, incluindo os cidadãos dos países candidatos à adesão e, em especial, as pessoas que devem comparecer perante a justiça; reafirma o seu respeito pelos direitos da defesa, pelos direitos e vias de recurso das vítimas, bem como pela protecção das testemunhas no âmbito da luta contra a criminalidade internacional organizada;
81. Toma nota, com profunda apreensão, das constatações da Comissão quanto à capacidade administrativa e judiciária dos países candidatos para aplicar a legislação comunitária e insta a União a redobrar de esforços nos domínios financeiro e de recursos humanos, de forma a proporcionar aos juízes, advogados e administradores reciclagem profissional; salienta, neste contexto, a necessidade de se criar um programa destinado à sensibilização das profissões que participam na administração da justiça e que apresenta características semelhantes ao Plano de Acção Robert Schuman;
82. Salienta que, em alguns países candidatos, as actividades das instituições de crédito da União continuam a encontrar sérios obstáculos devido ao facto de, como forma de garantia dos empréstimos, os bens imobiliários não terem valor, dada, principalmente, a incerteza jurídica quanto à possibilidade de realização do capital imobiliário em caso de incumprimento financeiro do devedor; frisa, além do

mais, que deverá ser dada prioridade à instituição de um sistema eficaz e fiável de registo cadastral de empresas;

83. Recorda a importância de, respeitando integralmente o princípio da subsidiariedade, desenvolver ulteriormente as políticas com carácter horizontal (política social, ambiente, consumidores, ciência, investigação e desenvolvimento, sociedade da informação), a fim de permitir ter em consideração a especificidade dos países candidatos e não enfraquecer o seu impacto sobre as populações dos Estados-Membros;
84. Entende que uma adesão rápida e plena de todos os países candidatos implicará, a longo prazo, a melhoria do meio ambiente em toda a Europa, sendo necessário dedicar maior atenção a sectores políticos importantes, como os do ambiente, dos transportes e da energia e importando dispensar uma atenção especial à protecção da Natureza na Europa Central e Oriental, a fim de evitar a redução da biodiversidade;
85. Solicita à Comissão que, a fim de tornar os critérios de adesão realistas, elabore uma lista com as disposições legislativas mais importantes da UE em matéria ambiental, que os países candidatos deverão ter cumprido no momento da adesão, lista essa que deverá ser estabelecida com base em critérios ambientais objectivos, em conjunto com o Conselho e com o Parlamento. No que diz respeito à aplicação da restante legislação da UE, considera que deverão ser concluídos contratos durante as negociações de adesão, com calendários e modalidades financeiras claramente estabelecidos. Os períodos de transição superiores a 5 anos não são aceitáveis para o acervo ambiental comunitário. No caso de serem propostos períodos de transição superiores no âmbito das negociações de adesão, solicita à Comissão Europeia que o informe, a fim de ser procurada uma solução;
86. Entende que na fixação dos regimes transitórios, deverá ser tida especialmente em conta a necessidade de implantação prioritária, no local de trabalho, das disposições relativas à melhoria da qualidade do ar, das águas e dos solos, bem como à segurança dos produtos alimentares e à protecção sanitária, uma vez que as condições

ambientais dos PECHO, nalguns casos muito degradadas, são já actualmente responsáveis por danos sanitários e pela redução da esperança de vida dos cidadãos;

87. Solicita à Comissão que, em conformidade com a obrigação consagrada no Tratado, e por ocasião da reforma das políticas da UE, integre as considerações ambientais e de protecção dos consumidores noutras áreas políticas. Convém associar expressamente os ministros do meio ambiente e da protecção dos consumidores, tanto da UE como dos PECHO, aos próximos trabalhos de adaptação das reformas;
88. Salienta que os países candidatos deverão proteger a saúde dos respectivos cidadãos, tendo em conta, noutras sectores políticos, as considerações sanitárias: entende que a UE e os países candidatos deverão apoiar activamente o desenvolvimento de ONG e de organizações de carácter voluntário no sector da saúde;
89. Partilha a análise da Comissão de que o alargamento não terá consequências dignas de nota para o desenvolvimento e implementação das políticas sectoriais (transportes, energia, indústria, pequenas e médias empresas, telecomunicações, audiovisual) se forem tidas em conta as exigências específicas dos países candidatos e não for afectado o esforço em curso no plano interno;
90. Exorta os Estados-Membros da União e a Comissão a tomarem todas as medidas para que o desemprego seja eficazmente combatido e, desse modo, seja criada a condição prévia essencial à livre circulação dos trabalhadores também numa Europa alargada;
91. Considera que a União Europeia deverá ter o cuidado de o alargamento não implicar uma redução dos recursos destinados à ajuda aos países em vias de desenvolvimento;
92. Considera necessário que o processo de adesão dos novos países abranja todos os aspectos da política comum dos transportes, nomeadamente, os aspectos ambientais e sociais e as questões de segurança, privilegiando, sempre que possível a utilização de técnicas mo-

dernas e sistemas inteligentes. Deverão, por conseguinte, ser tidos em conta os períodos de condução, as emissões originadas pelos motores, as prescrições aplicáveis aos veículos, as regras em matéria de circulação rodoviária e o conjunto de normas respeitantes ao acervo comunitário;

93. Entende que a abertura das negociações, tal como a perspectiva da adesão de novos Estados-Membros, não deve nem prejudicar (antes deve servir para reforçar) a execução de uma política externa e de segurança comum mais eficaz e mais coerente, nem impedir (mas sim promover) os desenvolvimentos indispensáveis no domínio da justiça e dos assuntos internos;

**Pareceres sobre os vários países:**

**Bulgária**

94. Considera que a Bulgária efectuou nos últimos tempos esforços consideráveis de transição para uma economia de mercado; embora continuem por realizar acções decisivas nas áreas do meio ambiente, dos transportes, da agricultura, da energia e da justiça, também é necessário proceder a uma profunda reforma da administração a todos os níveis para permitir a aplicação adequada do acervo comunitário;
95. Realça o facto de terem sido cumpridos os principais critérios políticos exigidos e, neste sentido, está convicto de que a abertura de negociações favoreceria e animaria a continuação das reformas empreendidas e evitaria o sentimento de exclusão do povo búlgaro, reafirmando assim a presença da União numa região de grande instabilidade política;

**Estónia**

96. Regozija-se com o facto de a Estónia ter instituído rapidamente uma democracia pluripartidária estável, que, contudo, deve ser comple-

tada pelo pleno alargamento da cidadania aos membros dos grupos minoritários, com base num calendário razoável, e pela melhoria da qualidade da administração pública: embora aprecie o facto de a Estónia ter ratificado a Convenção Europeia sobre a Protecção dos Direitos do Homem, espera que sejam efectuados maiores progressos relativamente a questões como a melhoria das condições nas prisões e o combate à corrupção;

97. Verifica que a Estónia pode ser considerada uma economia de mercado livre eficaz, apesar das desigualdades económicas entre Tallin e o resto do país e do alarmante desequilíbrio comercial que foi parcialmente compensado pelo investimento estrangeiro directo e pelo turismo;

### Hungria

98. Congratula-se com o forte empenho da Hungria na democracia e com a sua política exemplar relativa às minorias, bem como com os progressos substanciais, conseguidos ao longo de anos, na harmonização da sua legislação com vista a torná-la conforme ao acervo; declara, porém, que este país terá que fazer maiores esforços em sectores como o meio ambiente, o controlo alfandegário e a energia;
99. Parte do princípio que a estratégia de pré-adesão reforçada ajudará a Hungria a preparar-se melhor para corresponder às obrigações de um membro da UE e para suplantar as suas deficiências relativamente à modernização da sua economia;

### Letónia

100. Considera que a Letónia, depois de ter estado durante um longo período ocupada como parte integrante da União Soviética, efectuou esforços substanciais para a criação de instituições nacionais, embora, se se quiser aplicar convenientemente o acervo comunitário, ainda deva tomar medidas decisivas no que se refere à administração pública e à aplicação e execução dos princípios de um Estado

de direito; considera igualmente que o país efectuou reformas positivas com vista à transição para uma economia de mercado, embora o processo de privatização deva prosseguir;

101. Constata a existência de um certo número de problemas, como, por exemplo, o estatuto da minoria de origem russa, o processo de privatização ainda por concluir e a necessidade de reformar substancialmente o aparelho jurídico e administrativo;

## Lituânia

102. Considera que a Lituânia realizou reformas políticas impressionantes e tem uma economia de mercado que funciona e é suficientemente forte para cumprir as obrigações económicas decorrentes da adesão, e efectuou progressos na transposição do acervo comunitário; observa que é ainda necessário tomar medidas importantes no sector da administração pública e na aplicação e execução dos princípios de um Estado de direito;
  103. Constata que os detalhes dos pareceres da Comissão sobre a Lituânia revelam que este país efectuou progressos muito significativos na sua preparação contínua para a adesão, aprecia a melhoria da situação económica e o levantamento de restrições às operações cambiais, à fixação dos preços e à circulação de bens e espera que a estratégia de pré-adesão reforçada do país candidato o prepare para a adesão nos sectores em que a continuação de progressos é considerada desejável, como é o caso da aplicação de legislação destinada a combater a corrupção e da melhoria do sistema normativo que cobre o mercado do trabalho;

## Polónia

104. Tem consciência de que a Polónia é, de longe, o maior dos países candidatos e que a sua adesão teria efeitos políticos graves para as políticas comunitárias existentes e regista os enormes progressos nas reformas conseguidos desde 1989, embora considere que são necessárias maiores mudanças e medidas reformistas em áreas como as

indústrias estatais, a agricultura, os transportes, o ambiente e os controlos fronteiriços;

- 105.** Parte do princípio de que a estratégia de pré-adesão reforçada ajudará, a médio prazo, a suplantar os problemas estruturais da economia e do ambiente da Polónia, bem como a melhorar a sua capacidade para controlar com eficácia as suas fronteiras externas;

#### **República Checa**

- 106.** Convida as autoridades checas a melhorar sensivelmente o funcionamento do seu sistema judiciário, sobretudo com vista a garantir que os processos serão resolvidos de forma justa e em prazos aceitáveis, e a estabelecer rapidamente uma política global que tenha como objectivo evitar qualquer tipo de discriminação ou marginalização da minoria *Roma*; este país deverá igualmente ratificar sem demoras a convenção-quadro sobre as minorias nacionais do Conselho da Europa;
- 107.** Considera que a estratégia de pré-adesão constitui uma boa oportunidade para a República Checa proceder à necessária modernização da administração estatal, reformando-a com base em princípios de qualidade e eficácia, e às reformas económicas que sejam compatíveis, por um lado, com o funcionamento do mercado interno da União Europeia (por exemplo, na estrutura bancária e financeira nacional) e, por um lado, com a construção de um modelo social de tipo europeu que permita combater vigorosamente o desemprego e manter um estado social que se aproxime das exigências da população;

#### **Roménia**

- 108.** Congratula-se com as reformas políticas e económicas efectuadas pela Roménia na perspectiva da sua adesão à União Europeia, em particular as empreendidas desde Novembro de 1996, e encoraja este país a prosseguir a sua adaptação às exigências do acervo comunitário;

109. Constatata que a Roménia desempenha um papel positivo para a estabilidade da região, através do Tratado de amizade e de cooperação concluído com a Hungria, das cooperações trilaterais que estabeleceu com os Estados vizinhos e da sua participação no acordo de comércio livre da Europa Central (ACLEC) e na zona de cooperação económica do Mar Negro (ZCEMN);
110. Considera que a estratégia de pré-adesão reforçada permitirá à Roménia apoiar as reformas económicas e estruturais necessárias para permitir a este país enfrentar os desafios do alargamento;

**Eslovénia**

111. Reconhece o dinamismo económico que caracteriza a Eslovénia e que permitiu a este país conseguir o mais elevado rendimento *per capita* dos países candidatos;
112. Regista o facto de este país respeitar os critérios políticos estabelecidos em Copenhaga, bem como a decisão do Parlamento esloveno de ratificar o acordo europeu celebrado com a União e de adoptar as modificações constitucionais exigidas;

**Eslováquia**

113. Sublinha a vocação europeia da Eslováquia e constata que este país conseguiu, num contexto difícil, obter bons resultados económicos que o qualificariam para uma adesão à União Europeia ao mesmo tempo que os países mais desenvolvidos, se a sua vida política não estivesse marcada por determinadas práticas não conformes às normas democráticas admitidas nos Estados da União;
114. Solicita, contudo, que a Eslováquia beneficie, como os outros países candidatos, da estratégia de pré-adesão reforçada, de forma a prosseguir a adaptação da sua economia às exigências do acervo comunitário e para que este país não se atrase quando as condições políticas para a sua adesão estiverem reunidas; solicita, em particular, que a parceria de adesão a negociar com este país preveja acções

no domínio da democracia – incluindo os direitos das minorias – e que as dotações do programa PHARE a favor da democracia apoiem as medidas que venham a ser determinadas de comum acordo neste domínio;

115. Consta que as autoridades eslovacas começam a dirigir à União Europeia sinais da sua vontade de democratizar a vida política na Eslováquia e espera deste país medidas concretas para executar as três recomendações da comissão parlamentar mista;

#### **Chipre**

116. Salienta que o Parlamento Europeu reafirma a sua posição anteriormente aprovada em 12 de Julho de 1995 e que as negociações de adesão com Chipre deverão ter início seis meses após o fim da Conferência Intergovernamental, tal como foi confirmado diversas vezes pelo Conselho Europeu;
117. Exorta o Conselho e a Comissão a fazerem todos os possíveis para promover uma solução pacífica da questão cipriota, em conformidade com as resoluções da ONU, embora as negociações de adesão não devam ser vinculadas à resolução deste diferendo e exorta a Comissão a convencer ambas as comunidades da ilha das vantagens de pertencer à União Europeia e a associar ambas as comunidades às negociações;
118. Exorta a Comissão e o Conselho a valorizarem a óptima situação económica e financeira da República de Chipre que permitirá à ilha respeitar desde já os critérios da UEM e que facilita as negociações de adesão, que não devem depender de forma alguma da evolução das relações com a Turquia e devem ser concluídas a breve prazo;
119. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão e aos Governos e Parlamentos dos Estados-Membros e dos países candidatos.

# Resolução sobre a comunicação da Comissão "Agenda 2000 - Para uma União mais forte e mais ampla", Parte B

(COM (97) 2000-C4-0371/97), (Excerto), Parlamento Europeu,  
Comissão dos Assuntos Externos, da Segurança e da Política de Defesa,  
19 de Novembro de 1997, Parte B: Exposição de Motivos

## 1. Uma Estratégia para o Alargamento – Deputado Arie Oostlander

### I. INTRODUÇÃO

Nos termos do Tratado de Roma, a adesão à União Europeia está aberta a todos os Estados democráticos de direito. Pode por isso falar-se de um direito à adesão à União para os países que cumpram os critérios e que, mediante a sua adesão, contribuam para o bom funcionamento da União. A manutenção dos critérios do Conselho de Copenhaga (1993) estabelece, assim, esse direito à adesão de forma correcta. A União nunca tinha encarado, no passado, um alargamento de uma tal envergadura, tanto em termos da população envolvida, como da sua situação sócio-económica. Os países associados e os actuais Estados-Membros querem participar numa comunidade forte. É por essa razão que não deve fazer-se qualquer concessão relativamente ao acervo comunitário. Para que a UE mantenha a sua coesão e seja competitiva num mercado cada vez mais globalizado, precisa de assegurar que os novos membros sejam capazes de preencher todas as obrigações decorrentes da adesão. Para os países que não partilham das perspectivas comuns de criação de uma comunidade de

tipo federal, soluções alternativas, como uma zona de comércio livre ou uma união aduaneira, deveriam estar disponíveis à partida.

A questão fundamental é de saber se a União pretende contribuir para as necessárias reformas políticas, sociais, económicas e ecológicas na Europa de Leste, ou importar os efeitos da regressão política, das crises económicas e da poluição. A actual UE deve construir as fundações para que a próxima geração possa viver numa ordem jurídica sólida de paz e de solidariedade, numa verdadeira Europa Comunitária.

## **II. REFORMA INSTITUCIONAL**

O alargamento deve ser possível mediante um prévio aprofundamento. A CIG realizada em Amesterdão (1997) teve, sem dúvida, algum impacto para a democratização da União, mas não sentiu de forma adequada a pressão do próximo alargamento. Por isso, esta CIG falhou do ponto de vista da preparação para o alargamento. Uma reforma institucional da União tem que basear-se num conceito claro em relação a uma maior integração. No que se refere a esse conceito, não existe consenso, dada a preferência de alguns Estados-Membros em fazerem prevalecer, na esfera do segundo e terceiro pilares, os interesses e os pontos de vista nacionais. As barreiras institucionais que existem ainda e obstam ao alargamento são, portanto, mais importantes do que as eventuais barreiras financeiras. A intenção do Conselho de realizar uma próxima CIG quando o número de Estados-Membros ultrapassar 20 não reflecte a urgência de uma reforma institucional a curto prazo e, além disso, cria uma situação infeliz em que cinco países deverão ver-se excluídos de participar antes da próxima CIG, enquanto que os restantes Estados candidatos deverão aguardar que a CIG venha eventualmente a conseguir resultados satisfatórios. Isso cria para os Estados em questão uma considerável insegurança em relação ao seu futuro, o que, de si, não constitui um contributo à paz e estabilidade mútua no continente europeu. A proposta da Comissão no sentido de, antes de se verificar uma alargamento, realizar uma CIG merece todo o apoio, uma vez que torna desnecessária uma repartição dos Estados candidatos em duas categorias, ao mesmo tempo que uma CIG deste tipo estará mais consciente de uma pressão muito mais pesada do alargamento do que aquilo que o Conselho pressupõe.

Na próxima CIG deverão ficar resolvidas três questões fundamentais. Em primeiro lugar, o alargamento das votações por maioria com controlo parlamentar, o controlo por parte do Tribunal de Contas e os recursos ao Tribunal de Justiça. Em segundo lugar, a repartição de votos no Conselho em caso de votações por maioria. Em terceiro lugar, a composição da Comissão. A Comissão dos Assuntos Institucionais do Parlamento é a mais bem equipada para, em concertação com a Comissão Europeia, apresentar uma proposta de agenda para esta "CIG-alargamento".

### **III. CRITÉRIOS DE ADESÃO**

Os pareceres da Comissão sobre cada uma das candidaturas têm como ponto de partida as condições de participação estabelecidas no Conselho Europeu de Copenhaga em 1993. Essas condições podem repartir-se em quatro categorias distintas.

- *Critérios políticos*

Instituições estáveis, que garantam a democracia ou o primado do direito, os direitos humanos e a protecção das minorias. Grandes desvios da filosofia do Estado de direito não são aceitáveis;

- *Critérios económicos*

Uma economia de mercado em bom funcionamento e viável, capaz de resistir às pressões competitivas e às forças do mercado no interior da União. Os novos Estados-Membros não podem afundar-se na pesada esfera competitiva da UE;

- *Acervo comunitário*

A presença de capacidade administrativa e judicial adequada para adoptar as obrigações da adesão do ponto de vista do acervo, incluindo o empenhamento na consecução dos objectivos da união política, económica e monetária. Os Estados candidatos devem testemunhar a sua lealdade aos princípios fundamentais de uma União que se orienta num sentido federalista e devem empenhar-se no requisito de solidariedade decorrente da sua participação em estruturas euro-atlânticas.

- *A UE tem, de estar preparada para o alargamento*

As instituições da UE têm que poder absorver o alargamento, o que implica a necessidade de uma nova CIG.

## IV. O PROCESSO DE ADESÃO

Os onze Estados candidatos diferem consideravelmente uns dos outros, nomeadamente no que se refere à convergência das respectivas estruturas sociais, económicas e políticas em relação aos Estados-Membros da UE. A análise da Comissão que resultou numa ordenação dos Estados candidatos demonstrou-o de forma convincente, se abstrairmos de uma série de imprecisões. A proposta da Comissão de repetir esta avaliação do posicionamento anualmente aponta para o facto de que a Comissão não considera a coordenação dos países como um dado rígido. Uma política em que todo o ênfase recaia nos esforços dos Estados candidatos salienta ainda mais que uma repartição rígida em duas categorias é pouco realista e leva, além disso, a que os países avançados sintam uma menor pressão para prosseguirem os seus esforços, enquanto que os países menos avançados – mesmo quando prosseguem uma política extremamente corajosa – poderão correr o risco de se verem desmotivados.

O Parlamento Europeu já anteriormente chamou a atenção para o facto de que uma adesão prematura com longos períodos de transição é indesejável, porque ameaça o bom funcionamento da UE. A Comissão, aponta, agora com razão, para *Partenariados reforçados de adesão* e para um acompanhamento pela Comissão, com o objectivo de acelerar o processo conducente à adopção plena do acervo por parte de todos os Estados candidatos à adesão. Para salientar que todos os Estados candidatos que cumprem os requisitos políticos são bem-vindos na União, o convite à participação nos partenariados deve ser considerado como a decisão política que produz, em matéria de adesão, as garantias necessárias, dado que as *negociações de adesão no sentido mais estrito* constituem a conclusão óbvia disso.

A Comissão salienta, na Agenda 200, que nenhum dos Estados candidatos cumpre os critérios económicos. Com base nesta constatação, todos os países são convidados pela Comissão a participar na parceria para a adesão. No entanto, a Comissão convida simultaneamente seis dos países mais desenvolvidos para negociações de adesão no sentido mais estrito. Aparentemente, pressupõe-se que o tratamento das últimas questões de adesão decorrerá paralelamente ao tratamento de outras questões do diálogo de partenariado. A Comissão sugere que as negociações de adesão com os PECO (em sentido mais estrito) terão aproximadamente uma duração duas vezes superior à das negociações com o Reino Unido,

os países escandinavos e a Áustria (que duraram cerca de seis meses). A Comissão sugere com razão que não faz sentido encetar prematuramente esse tipo de *negociações referentes aos parágrafos finais*, dado que os períodos de transição devem ser curtos, devendo limitar-se apenas a alguns pontos e que não devem redundar num mero adiamento da aplicação das regras. Negociações longas em relação aos parágrafos finais (negociações de adesão no sentido mais estrito) sugerem, no entanto, que os períodos de transição poderão ser longos e extensos.

O convite à participação nos partenariados reforçados de adesão merece, por isso, que lhe seja concedido o máximo de peso político, uma vez que é nesse processo que tem lugar a maior parte do processo de adesão. A Comissão faz uma tentativa, com razão, no sentido de acelerar, através de uma abordagem bastante directiva, a execução dos trabalhos necessários. Além disso, a participação nos partenariados significa que a União, do ponto de vista financeiro, se compromete a apoiar tão bem quanto possível as actividades correspondentes. Os trabalhos, a realizar no âmbito do partenariado para a adesão, são indicados no Livro Branco da Comissão relativo à preparação dos Estados associados da Europa Central e Oriental para a integração no mercado interno da União. Os objectivos a formular para cada Estado candidato, que deverão ser atingidos dentro um determinado período de tempo, podem, em primeira instância, ser extraídos dos pareceres que a Comissão já publicou e das respostas dos respectivos Estados candidatos.

O progresso dos trabalhos será avaliado anualmente pela Comissão. Em função destes relatórios anuais – que deverão ser também transmitidos ao Parlamento Europeu – e das reacções detalhadas aos mesmos por parte dos Estados candidatos, poderão extraír-se indicações quanto a outros objectivos. Num ritmo determinado pelos desempenhos dos Estados candidatos, a Comissão continuará a negociar obviamente outros progressos e não ficará à espera dos Estados que se decidam lentamente à adopção do acervo.

Deve haver consenso quanto à posição da Comissão de que um máximo de 30% dos orçamentos de ajudas ao processo de adesão deverá ser despendido na melhoria da administração pública através da formação (reciclagem) dos funcionários. Uma boa gestão é imprescindível para o crescimento económico e lança, nomeadamente, os fundamentos de um partenariado eficaz com a UE. Nesse sentido, é também extremamente

importante para um rápido progresso do processo de adesão que a qualidade das delegações responsáveis pelas negociações dos Estados candidatos se mantenha elevada e demonstre continuidade.

O crescimento para a adesão à UE exige, em primeiro lugar, que se pretenda de facto participar nesta associações de estados de direitos democráticos, o que é salientado nos critérios políticos de Copenhaga – e mais uma vez confirmada no artigo 6.º do Tratado de Amesterdão. Para o processo de adesão, este será, sim, o primeiro objectivo que deve ser concretizado. Se um Estado candidato não aceitar a prioridade deste objectivo, não faz qualquer sentido convidar o referido Estado candidato para um processo mais avançado de adesão. Deve, assim, poder-se falar de uma democracia que funciona e na qual são respeitados os direitos humanos e das minorias. Nesse sentido, os critérios políticos de Copenhaga devem ser encarados num sentido amplo.

A democracia como critério não se aplica, no entanto, apenas às autoridades, mas também à sociedade como tal. O desenvolvimento, o funcionamento e o carácter jurídico das organizações sociais nos PECHO deverá ser analisado com mais precisão. Os sindicatos e as organizações patronais devem ser independentes e devem poder operar num diálogo equilibrado de partenariado com o governo. As instituições educativas, as igrejas, os meios de comunicação social, as organizações humanitárias e as universidades da União poderão apoiar os seus parceiros nos PECHO no seu desenvolvimento. A concessão de ajuda à adesão não constitui, aliás, apenas uma tarefa das autoridades, mas conta-se também entre as responsabilidades de organizações independentes activas nos actuais Estados-Membros da UE.

Nas relações entre os Estados da UE e alguns Estados candidatos, à adesão há a apontar obstáculos que impedem um rápido desenvolvimento dos referidos Estados candidatos. Um exemplo disso é a política de vistos em relação à Roménia e à Bulgária. Num caso deste tipo, a criação de condições para abolir esses obstáculos deverá constituir um dos primeiros objectivos do processo de adesão.

O processo de adesão comprehende, na opinião da Comissão, também uma vertente multilateral, na medida em que alguns tipos de adesões são, simultaneamente interdependentes. Essa vertente é, sem dúvida, também acessível apenas àqueles que cumprem os critérios políticos de Copenhaga e foram convidados a participar no partenariado reforçado de adesão.

## **Chipre**

Chipre, ou pelo menos a parte sul da ilha, cumpre os critérios de adesão. No que se refere à partilha da ilha, o início das negociações suscita a expectativa de que as mesmas possam funcionar como catalizador para uma solução justa e sustentável. A UE deverá prosseguir uma política activa, com base no consenso, em relação a Chipre, que contribua para uma solução dos problemas da ilha. É claro que o caso de Chipre é completamente diferente do dos PECHO e que os problemas de Chipre se situam sobretudo na esfera política.

## **Turquia**

A questão da elegibilidade da Turquia para membro da UE foi evocada várias vezes. A situação da Turquia é, no entanto, radicalmente diferente da dos PECHO. No que se refere aos critérios políticos de adesão não se pode dizer que a Turquia se empenhe efectivamente na integração. Existem problemas fronteiriços sérios, a posição das minorias é insatisfatória e a democracia é instável. Os PECHO evidaram esforços muito sérios para resolver esse tipo de problemas. Embora, em relação à UE, a Turquia desempenhe um papel extremamente importante, esse país encontra-se numa perspectiva de adesão completamente diferente e deve, por isso, merecer atenção especial e receber um tratamento especial, nomeadamente uma maior consolidação e reforço da actual união aduaneira no quadro da parceira euro-mediterrânica. É de extrema importância que esta ampla abordagem com base num diálogo construtivo se desenvolva ainda mais.

## **V. A CONFERÊNCIA EUROPEIA**

A Comissão propõe um fórum multilateral em que as questões do segundo e terceiro pilar possam ser debatidas. Nesse fórum, os participantes pronunciam-se em igualdade de circunstâncias em relação à política a prosseguirem em conjunto, a recomendações e a eventuais acções, aproveitando da experiência mútua na harmonização da política referente a refugiados e a imigrantes, à luta comunitária contra o terrorismo internacional e a criminalidade orientada numa via internacional, nomea-

damente o tráfico de droga. Além disso, a UE tira partido dos conhecimentos no domínio da política internacional que existem nos PECHO, bem como das suas iniciativas de política externa.

A Conferência Europeia pode constituir para os Estados candidatos como uma compensação política em relação aos partenariados para a adesão, em que a União segue uma abordagem muito directiva. Para garantir o carácter sério da agenda da Conferência, a participação na mesma apenas poderá aplicar-se a Estados de direito democráticos que não façam parte dos Estados com problemas políticos internacionais, mas dos quais se espera um esforço importante no sentido da resolução de problemas. A Conferência Europeia poderá assim constituir um prelúdio à sua futura adesão. Trata-se de um fórum *sui generis*, o que pode ser salientado mediante uma participação reforçada por parte da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu. Isso para impedir que uma concepção não controlada de políticas seja considerada como aceitável.

## **VI. AS NEGOCIAÇÕES DE ADESÃO NO SENTIDO MAIS ESTRITO**

As negociações de adesão em sentido mais estrito, ou seja as negociações relativas aos parágrafos finais, constituem o coroar automático do processo de adesão e assim dos partenariados reforçados para a adesão pelo que não é necessária uma decisão política separada. O convite definitivo é o convite à participação no partenariado para a adesão. Na última onda de adesões a duração das negociações relativas aos parágrafos finais foi de cerca de seis meses. O longo período de negociações com a Grécia, a Espanha e Portugal foi determinado em parte pelo facto de se tratarem em grande parte de negociações de pré-adesão e de, além disso, o processo ter estado estagnado durante bastante anos.

A posição de que se deve dar um início simultâneo a todos os processos reforçados de adesão não significa que se debatam ao mesmo tempo e para todos os últimos capítulos. As consequências de uma estratégia semelhante de adesão poderiam não só implicar longos períodos de transição como obstar a uma optimização da capacidade de adesão. Além disso, um início prematuro de tais adesões sobre medidas temporárias de transição poderia levar a resultados de adesão prematuramente ultrapassados. Assim, não faz, afinal, muito sentido associar o prestígio ao simples facto de um ou outro país estarem ou não envolvidos em negociações relativas aos parágrafos finais.

Seja qual for a flexibilidade com que se encare a diferença entre partenariados para a adesão e negociações de adesão no sentido estrito, as últimas não poderão iniciar-se enquanto não for oportuno; 5 a 6 anos de preparação é, a esse respeito extremamente prematuro. A questão que se coloca então é de saber qual a profundidade e detalhe dos relatórios anuais. As avaliações poderão fornecer indicações em relação aos países em questão quanto à eventual necessidade de acordar medidas de transição, o que demonstra que as negociações de adesão em sentido mais estrito decorrem organicamente do processo de adesão que as precede. *Em oposição ao que a Comissão propõe, é ainda muito cedo para indicar os países da primeira onda de adesões.* Além disso, uma limitação a cinco potenciais candidatos deixou de ser relevante à luz da proposta da Comissão no sentido de que se realize uma nova CIG antes de se concretizar a primeira adesão. Trata-se, sim, de sintonizar a consolidação da estratégia de adesão e as negociações iniciais sobre períodos de transição. A Comissão deverá zelar por que o alargamento se processe de forma coerente dentro de um quadro geram em que estão envolvidos todos os Estados candidatos. Os resultados que se conseguirem durante o processo de negociação deverão, assim, ser considerados como pedras basílares num processo orgânico que deverá conduzir à adesão à UE.

Nenhum dos candidatos pode à partida sentir-se excluído. Nisso reside a importância do *partenariado* reforçado para a adesão que deverá implicar para todos os candidatos PECHO, a partir da Cimeira do Luxemburgo, o início do processo de adesão. A Comissão deverá zelar por que todos os PECHO tenham o apoio necessário para levarem a cabo o diálogo de *partenariado*. A capacidade de negociação da Comissão deve ser optimizada e sintonizada com a rapidez desejada do processo de adesão para todos os Estados candidatos. O êxito de toda a operação de adesão depende dos próprios candidatos, mas eles devem, por seu lado, querer dar também um sinal claro de vontade política.

## VII. CONCLUSÕES

Devemos salientar que o problema dos custos não deve ter qualquer prioridade sobre a visão política do significado do alargamento. Trata-se da garantia de uma ordem jurídica estável, justa e pacífica para as próximas gerações, que deve basear-se na solidariedade mútua e na noção de responsabilidade da Europa para com o seu ambiente. Os

investimentos no alargamento da UE têm, tal como a História o ensina, vantagens políticas e económicas significativas para a UE.

Os cidadãos dos países candidatos e dos Estados-Membros deverão ser bem informados sobre os fundamentos e os objectivos da União, a sua perspectiva federal e os valores em que se baseia: ordem democrática e jurídica, paz, solidariedade e dignidade humana. Deverão ser informados sobre a importância crucial do alargamento da UE para o continente europeu no seu conjunto. A questão de saber se foi atingido o objectivo de uma União em que a paz e a solidariedade são óbvias dependerá da vontade e da coragem dos seus cidadãos em continuar a construir a Europa depois do ano 2000.

## **2. Consequências do alargamento para as políticas da União Europeia – Deputado Enrique Barón Crespo**

### **Introdução**

O debate sobre o alcance interno e externo do alargamento processa-se num momento extremamente delicado da construção europeia: os trabalhos da Conferência Intergovernamental levaram à conclusão de um Tratado que, para além dos retoques cosméticos, põe em evidência a ausência de qualquer designio ou projecto de conjunto para a construção europeia. Para que o alargamento tenha um sentido será necessário inseri-lo num desígnio estratégico de mais amplo alcance que diga respeito à própria natureza da União Europeia e não se limite apenas a meros argumentos contabilísticos.

O contexto em que é debatida a adesão de novos Estados-Membros à União é profundamente diferente do que caracterizou os anteriores alargamentos: os cenários geopolíticos mudaram e a amplitude do esforço que a União é chamada a realizar transformará de forma sensível a natureza da construção europeia, diversificando os seus objectivos e finalidades. As implicações para a segurança do continente são também evidentes. As motivações de carácter político-estratégico do alargamento foram amplamente estudadas: contudo, o sim de princípio à entrada de um número tão elevado de novos membros coloca uma série de questões sobre as capacidades reais da União para fazer frente a esta operação de tão largo alcance, no que se refere às políticas existentes (política agrícola,

coesão económica e social), mas igualmente no tocante ao esforço financeiro necessário, bem como às reformas institucionais que se impõem para garantir o funcionamento coerente e eficaz de uma União com mais de vinte membros e dar-lhe a oportunidade de continuar a perseguir com êxito os seus objectivos. A reflexão sobre o impacto deve ter por base o reconhecimento a todos os países candidatos do direito a negociar.

Quanto ao número dos países com os quais deverão ser iniciadas as negociações, será necessário avaliar apenas se existem as condições políticas para a adesão. Neste contexto, a abordagem da *regata* parece ser a única que respeita as expectativas legítimas dos países candidatos. Isto significa que as negociações deverão ser iniciadas simultaneamente com todos os países candidatos, com a única excepção, neste momento, da Eslováquia, a respeito da qual poderão ser partilhadas as hesitações manifestadas pela Comissão.

O presente processo de alargamento tem a característica de ser ao mesmo tempo bilateral – da União com cada país – e multilateral, no seio da proposta Conferência Europeia.

Efectivamente, é do interesse quer dos Estados-Membros quer dos países candidatos que a futura União alargada conserve a capacidade necessária para agir com êxito no plano interno e internacional e garantir deste modo estabilidade política e um clima económico favorável ao crescimento e ao pleno emprego.

### **A dinâmica do alargamento**

Se é árduo avaliar o impacto do alargamento nas políticas da União, em função do número de novos membros, do calendário de adesão, bem como dos ajustamentos de carácter transitório, ainda é mais difícil determinar os efeitos dinâmicos do alargamento, isto é, definir de que modo e em que direcções se orientarão as políticas comunitárias que deverão ser adoptadas por uma União com um número tão elevado de membros, de natureza tão heterogénea. O desafio consiste em tornar compatíveis os interesses criados, nacionais e comunitários, com a solidariedade. Por outro lado, o alargamento poderá facilitar a reforma, já inadiável, de algumas políticas da União.

De qualquer modo, será necessário efectuar ajustamentos importantes nas políticas da União independentemente da adesão de novos Estados-Membros. O reforço da capacidade de acção da União representa

um objectivo prioritário para os Estados-Membros, mas também para os países candidatos, que pela primeira vez na sua história podem decidir livremente sobre o seu destino europeu. Por outro lado, o alargamento nem sempre foi *indolor* e em diversas ocasiões tornou mais difícil a procura da coesão necessária. A construção europeia continua a defrontar-se com a exigência permanente do reforço.

Globalmente, o balanço dos processos de alargamento é positivo. Além disso, cada alargamento não é em si neutro e não se traduz, portanto, numa mera extensão do campo de aplicação das políticas da União: a entrada de um novo Estado-Membro traz elementos novos na concepção das políticas europeias, aumenta a heterogeneidade dos seus componentes, cria novas esferas de interesse, implica um repensar dos conteúdos e das modalidades de tudo o que foi até ao momento realizado. Por este motivo a adesão de novos Estados-Membros é objecto de negociações e não de uma simples aceitação do direito comunitário *constitucional* e derivado, bem como do *acervo* das outras políticas intergovernamentais: é verdade que o resultado final consiste na extensão do património comunitário ao novo membro do *clube*, mas esta é acompanhada de adaptações, modificações e períodos de transição.

Acresce que a construção europeia vive num processo de evolução constitucional permanente que não permite a *digestão* de uma modificação de carácter territorial (alargamento) ou institucional (revisão dos Tratados) sem que imediatamente a seguir tenha início um outro processo. Sempre assim foi desde o início: à assinatura dos três Tratados CECA (1951), CEE e Euratom (1957) seguiu-se o Tratado de Fusão dos executivos que instituiu uma Comissão única (1965), o primeiro alargamento (1973), a adesão da Grécia (1981), a adesão de Espanha e Portugal (1986), o Acto Único Europeu (1987), a reunificação da Alemanha (1990), o Tratado da União Europeia, mais conhecido por Tratado de Maastricht (1993), o alargamento à Áustria, à Finlândia e à Suécia (1995), para terminar com a elaboração do Tratado de Amesterdão que é história recente. O futuro próximo prevê, para além da revisão das perspectivas financeiras, dois acontecimentos de monta que exercerão influência não só nos Estados-Membros mas em todo o continente e no conjunto das relações internacionais: o alargamento e a introdução da moeda única.

Acontecimentos de tão vasto alcance produzem-se num contexto institucional e político em mutação, o que torna mais difícil a sua gestão

e a compreensão dos desenvolvimentos posteriores. Se é verdade que foi tomada uma decisão de princípio em relação ao alargamento, deverá ser evitado, a todo o custo, que tal aconteça em detrimento da coesão interna e do ulterior desenvolvimento da construção europeia, que assenta, *inter alia*, num determinado número de políticas internas que constituem os pilares de todo o sistema e igualmente, por muitas razões, um dos motivos do interesse dos países candidatos em relação a todo o processo.

Não há dúvida de que, para além dos resultados significativos no domínio económico, o interesse pela adesão à União foi favorecido pela estabilidade criada entre os seus membros, bem como pelas vantagens decorrentes da possibilidade de participar na conceção e na gestão de políticas comuns, cada vez mais diversificadas.

É verdade que a actividade e o desenvolvimento da União viveram e vivem momentos de dificuldade: contudo, a construção europeia continua a não ter alternativas válidas no que respeita aos seus princípios e às suas finalidades. Segundo o novo artigo F do Tratado de Amesterdão, "A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do estado de direito". A União pretende criar uma zona de estabilidade e de desenvolvimento económico no âmbito da qual serão promovidas as oportunidades de emprego; a união política, económica e monetária representa um elemento de garantia política e de estabilidade económica para os povos europeus. Isto explica o motivo pelo qual a plena participação no projecto europeu representa a ambição da esmagadora maioria dos países europeus. Todavia, existem cambiantes e sensibilidades divergentes na abordagem de determinados problemas, sobretudo a nível da opinião pública, aos olhos da qual a participação na Europa é percebida em alguns casos essencialmente como um facto de reforço da coesão económica e social, ou como um apoio a determinadas actividades, ou como a possibilidade de beneficiar de mercados mais vastos, ou ainda como um elemento importante para a segurança das próprias fronteiras. Experiências económicas e políticas do passado, situações demográficas e geopolíticas diferentes contribuem para aumentar esta diversidade que, na realidade, representa o verdadeiro desafio do alargamento.

Qualquer alargamento comporta em si, para além de vantagens bem evidentes como, por exemplo, a abertura de novos mercados, riscos para

o funcionamento correcto dos mecanismos existentes: se não forem efectuadas adaptações oportunas, a União corre o risco de se tornar vítima do seu próprio sucesso, isto é, do interesse que suscita nos países que ainda não a integram. Vencer o desafio do alargamento significa saber mediar entre os interesses dos Estados-Membros e dos países candidatos, permitindo o funcionamento das antigas políticas num contexto mais amplo e diversificado e diligenciando no sentido da adopção de novas estratégias necessárias para a União do próximo milénio que cobrirá a maior parte do nosso continente, de Lisboa às regiões árticas, de Lisboa a Nicósia, e que englobará, por conseguinte, territórios que se encontram a Leste de S. Petersburgo e a Sul de Tunes.

### **O alargamento: alguns dados**

O alargamento representa uma grande oportunidade comercial para a União e para os seus membros: embora se trate de países com um nível de desenvolvimento relativamente modesto, as potencialidades do mercado da Europa Central e Oriental são enormes: a extensão do mercado interno aos novos membros fornecerá um contributo importante ao relançamento da economia dos Estados-Membros.

Ao contrário dos alargamentos anteriores, não se trata hoje de criar as condições para a entrada de países desenvolvidos com uma economia de mercado consolidada, mas de permitir o acesso à União Europeia de países com atrasos de desenvolvimento que, registando embora notáveis êxitos, se encontram claramente distantes da média comunitária no que respeita aos principais indicadores económicos e ao aparelho jurídico-administrativo necessário para operar numa situação de livre concorrência e fazer frente às forças do mercado.

A adesão à União de 11 novos Estados faria ascender a 500 milhões o número de consumidores; a liberalização das trocas teria um efeito positivo no comércio e nos fluxos de investimento, permitindo economias de escala e uma melhor colocação dos recursos produtivos: isto, segundo a tradicional análise económica dos efeitos da criação ou da extensão de uma união aduaneira. As importantes necessidades de modernização dos aparelhos industriais dos países candidatos e do sector dos serviços teriam um efeito estimulante nos investimentos directos provenientes dos Estados-Membros, fornecendo deste modo um contributo importante para o relançamento da economia.

Contudo, o alargamento tornará a União mais heterogénea: aumentará, por exemplo, a diversidade dos problemas agrícolas, regionais e ambientais. Por conseguinte, será necessário um esforço de adaptação importante e uma reforma aprofundada de algumas políticas comunitárias. Estas considerações deverão ser ponderadas em função da duração das negociações e do período de transição, que poderão ser relativamente longos, e do facto de, no estado actual, não ser politicamente concebível uma *adesão simultânea* dos 11 países. Efectivamente, o alargamento far-se-á gradualmente e por etapas, o que deverá possibilitar, na condição de existir a coragem e a capacidade inovadora que se impõem, a concepção e a realização das reformas necessárias para permitir que a União enfrente o novo milénio em posição de força no cenário internacional. O processo de incorporação tem de ir irrigando pouco a pouco, não deve ser uma enchente destruidora.

A primeira parte da Comunicação da Comissão *Agenda 2000* intitula-se: "Para uma União mais forte e mais ampla". A maior força da União não resultará automaticamente do alargamento a novos Estados-Membros, mas do grau de eficácia das reformas a empreender; é um facto que a Europa será mais ampla. O resultado final – após a adesão simultânea dos dez países da Europa Central e Oriental é de Chipre – seria o seguinte: a superfície da União aumentaria 34%, a população 29%, ao passo que o Produto Interno Bruto cresceria apenas 9%; consequentemente, o rendimento *per capita* registaria uma redução de 16%: equivalendo a 100 numa Comunidade a 6, este valor equivaleria a 75 numa União de 26 Estados-Membros. O elemento principal deste alargamento será, por conseguinte, *uma diminuição significativa do rendimento per capita*. Na situação actual, existem desvios importantes entre os países candidatos, que se situam entre 18% e 59% da média comunitária (Letónia e Eslovénia); desvios importantes que dizem igualmente respeito à taxa de desemprego que varia entre os 13,7% da Bulgária e os 3,4% da República Checa. Por último, existem disparidades significativas em matéria de desenvolvimento regional.

Esta situação económica específica teria consequências imediatas no aumento do fosso entre regiões ricas e regiões pobres: a título de exemplo, a Comissão indica que a população potencialmente beneficiária dos fundos de carácter estrutural passaria, numa União de 26 membros, dos actuais 49,8% para 60,9% (291 milhões de habitantes contra 185). É certo que o alargamento poderia ter igualmente repercussões positivas nas

regiões com atraso de desenvolvimento, mas estes efeitos são difíceis de avaliar: a breve e a médio prazo é lícito, por conseguinte, esperarmos um aumento das disparidades, razão pela qual as intervenções de carácter estrutural, expressão máxima da solidariedade da União, deverão continuar a representar um dos seus principais domínios de acção. Estas previsões são o fruto de extrações que não podem, por força das coisas, ter em conta a evolução interna das economias dos países candidatos, a evolução das trocas entre esses países e os efeitos, por exemplo, do Programa PHARE.

Também o sector agrícola sofrerá o impacto do alargamento. A política agrícola comum é desde há muito um elemento motor da construção europeia e ainda hoje as despesas agrícolas representam uma parte preponderante do orçamento da União. Por maioria de razão, atendendo ao peso do sector primário nos países candidatos, a agricultura deverá conservar um lugar de relevo entre as políticas da União alargada. Nos 11 países candidatos uma média de 22% da população activa trabalha no sector agrícola (9,5 milhões de pessoas), contra 5% da União a 15 (8,2 milhões). Nestes países, o contributo da agricultura para o Produto Interno Bruto é equivalente a 9% contra 2,4% na União na sua composição actual. O alargamento aumentaria o número de potenciais consumidores em cerca de 100 milhões, mas estes teriam, não obstante, um poder de compra nitidamente inferior à média da União. Os preços situam-se, salvo raras excepções, num leque que varia entre 40% e 80% do nível comunitário.

Em contrapartida, o alargamento deverá ser benéfico para o funcionamento do mercado interno, desde que a transposição legislativa e administrativa do *acervo*, já iniciada no âmbito da aplicação dos acordos europeus, seja aperfeiçoada: a extensão aos novos membros das *quatro liberdades* não deverá, assim, causar grandes problemas, tal como a transposição das normas em matéria de concorrência, legislação aduaneira e fiscalidade indirecta.

Entre as políticas denominadas *horizontais*, a política social e a política ambiental estarão entre as mais solicitadas. Apesar de uma legislação em alguns sectores mais avançada, poderão verificar-se tensões em matéria de desemprego, saúde, igualdade de tratamento de homens e mulheres, protecção da saúde e da segurança no local de trabalho, diálogo entre os parceiros sociais. Atendendo ao nível de vida significativamente mais baixo em relação à média da União e aos custos inerentes à adopção de

políticas sociais avançadas, é lícito esperarmos, não só dificuldades na transposição da legislação da União, mas também, uma vez realizado o alargamento, atrasos na adopção de novas disposições e programas de ação nos casos em que for necessário o recurso à regra da unanimidade. Deverá ser prestada uma atenção particular ao ambiente: no seu conjunto, os países candidatos registam uma situação mais difícil do que a da União, sobretudo no tocante à poluição atmosférica e à gestão dos resíduos. A questão está intimamente ligada ao aprovisionamento energético e aos riscos resultantes da exploração de centrais nucleares de tecnologia obsoleta e, por conseguinte, extremamente perigosas.

Segundo a Comissão, o desenvolvimento das políticas internas da União com vista ao alargamento deve articular-se em torno de quatro eixos: crescimento estável e emprego, desenvolvimento das novas tecnologias, modernização das estruturas do mercado de trabalho e melhoramento das condições de vida. Simultaneamente, deverá ser reforçada a coesão económica e social através do aumento do impacto dos financiamentos, da concentração das intervenções e da procura de uma melhor relação custo/benefício. Os objectivos passarão, por conseguinte, de 7 para 3; o Fundo de Coesão permanecerá na sua forma actual. Além disso, a política agrícola comum deverá também sofrer um certo número de reformas nos objectivos (protecção dos consumidores e dimensão ambiental), nos processos (ajudas directas em lugar do apoio dos preços) e na gestão de algumas organizações comuns de mercado. Serão necessários investimentos importantes igualmente no sector dos transportes.

Este tipo de reformas, em conjunto com a ajuda à pré-adesão destinada aos países candidatos, inscreve-se no *novo quadro financeiro 2000-2006*, apresentado no âmbito da *Agenda 2000*. Partindo do princípio de que o primeiro grupo de países candidatos deverá aderir à União a meio do período supra-indicado, a Comissão prevê que as novas despesas e as acções prioritárias poderão ser cobertas no âmbito do limite máximo de 1,27% do PNB: isto, tendo em conta um certo número de elementos relativos às taxas de crescimento nos países membros e nos países candidatos.

O volume de despesa previsto pela Comissão nas Perspectivas Financeiras para o período 1999-2006 pressupõe um montante global de 74.800 meus em 7 anos, isto é, 0,00127% do PNB da União para o período em questão. A distância entre a importância política e o sacrifício económico é evidente.

## **Observações e comentários**

A análise até aqui desenvolvida é, por força das coisas, sumária: faltam os elementos de informação necessários para o aprofundamento que se impõe. Falta sobretudo a percepção do modo como evoluirão as negociações de adesão, por quanto tempo, quais serão os primeiros países a aderir à União, quais, por sua vez, farão parte do segundo grupo, e quais serão por fim as modificações que os tratados de adesão introduzirão no conjunto do direito comunitário primário e secundário.

O alargamento a Chipre e aos países da Europa Central e Oriental constitui, pela sua amplitude e pelas suas implicações geopolíticas, económicas, sociais e culturais, uma operação sem precedentes na história da construção europeia. Nas páginas anteriores procurou-se pôr em relevo os elementos específicos que fazem do alargamento a Leste e ao Mediterrâneo um desafio destinado a modificar a própria natureza da União. O alargamento não deve, contudo, permanecer refém das reformas que deverão de qualquer modo ser aplicadas para permitir o correcto funcionamento dos mecanismos da União.

Em primeiro lugar, a amplitude da adaptação de determinadas políticas (Agricultura e coesão social) é enorme e parece dificilmente conciliável com as previsões optimistas fornecidas pela Comissão em matéria de perspectivas financeiras para período 2000-2006. A quadratura do círculo nem sempre é um exercício fácil: perante as necessidades já evidentes na União na sua composição actual, devidas a disparidades regionais que tardam a desaparecer, uma quantidade nitidamente inferior de recursos estará disponível a título das intervenções estruturais. Os novos membros trarão, na concepção e na gestão as políticas da União, uma visão e problemáticas que são actualmente desconhecidas: com grande probabilidade, tal terá como consequência directa uma criação de novas despesas em detrimento de sectores e políticas tradicionalmente beneficiárias da ajuda comunitária.

Esta consideração leva-nos de novo ao ponto de partida: existem os recursos financeiros necessários para o alargamento ou será necessária a revisão do limite máximo?

A resposta é provavelmente negativa: absorver com sucesso o impacto da adesão de 11 países, tão diferentes entre si no que respeita ao nível de desenvolvimento e tão atrasados em relação aos actuais níveis dos Estados-Membros, na ausência de um esforço financeiro adequado, pare-

ce extremamente difícil. As políticas tradicionais e as novas exigirão recursos cada vez maiores, sem os quais perderão a necessária eficácia. De qualquer modo, afigura-se razoável prever a revisão do limite máximo no momento de proceder à adesão. Há que evitar o risco de converter o alargamento num álibi geral para todos os problemas internos da UE. Animada por um rigor financeiro que só encontra paralelo na escassa imaginação que revelou na redacção da *Agenda 2000*, a Comissão parece, contudo, mover-se numa lógica de optimismo estático que dificilmente resistirá à prova dos factos. A *Agenda 2000* é, efectivamente, um documento interessante, preciso, mas que carece da visão necessária para conhecer a Europa do futuro e da perspectiva dinâmica que permitiria antever o modo como mudará a União e as suas políticas, uma vez realizado o alargamento. Acima de tudo, não é claro em que medida a realização da União Económica e Monetária e a introdução da moeda única influenciarão as perspectivas económicas e as possibilidades de emprego entre os Estados-Membros que participarão no sistema e aqueles que ficarão de fora: possíveis tensões nos mercados de câmbios poderão influenciar os fluxos de investimento e as trocas comerciais e ter repercussões no mercado de trabalho, provocando a necessidade de intervenções adicionais a nível nacional e comunitário. Este é apenas um exemplo, mas serve para demonstrar a dificuldade de efectuar previsões num contexto diferente e em mutação.

De qualquer modo, uma vez decidido que o alargamento é necessário, é preciso assumir os seus custos: é ilusório pretender realizar uma operação de alcance tão vasto sem efectuar despesas. No interesse dos Estados-Membros e dos países candidatos é necessário, e mesmo imperativo, manter um nível de intervenção adequado à prossecução das políticas da União. O aumento das disparidades regionais, o crescimento das tensões no mercado de trabalho, o agravamento da situação em alguns sectores agrícolas são elementos que apresentam riscos para a estabilidade da União existente que podem ser exacerbados com o alargamento. Podem também ser controlados e orientados com uma nova vontade política.



## Recensões



## REVOLUTION AND WAR

Stephen M. Walt, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1996.

Actualmente, a teoria das relações internacionais confronta-se com um problema da maior relevância: como conciliar as particularidades da política interna com as exigências e autonomia de funcionamento do sistema internacional. Recorrendo à linguagem de Kenneth Waltz, dir-se-á que a tarefa que se impõe é a de conciliar a segunda imagem (o Estado) com a terceira (o sistema internacional). A tendência generalizada dos "scholars" é de se concentrarem na análise da política interna dos Estados ou no sistema internacional, de compartimentar conhecimentos, sendo que poucos conseguem articular uma teoria capaz de abranger os dois níveis de análise e, assim, explicar as interacções entre o "interno" e o "externo". Razões várias de natureza metodológica coincidem para inviabilizar a formação de uma "grande teoria": o número elevado de variáveis, a dificuldade em estabelecer relações causais, informação incompleta, e generalizações parciais.

O recente trabalho de Stephen Walt, *Revolution and War*, é uma contribuição significativa para ultrapassar esse fosso entre o "interno" e o "externo". Antes de Walt, já Henry Kissinger, especialmente no seu, *A World Restored*, havia examinado o papel das potências revolucionárias no sistema internacional. Para Kissinger, essas potências, como a França napoleónica, são consideradas elementos de perturbação e instabilidade internacionais porque prosseguem políticas externas ilimitadas, resultantes de ideologias totalizantes. Estados revolucionários, inerentemente agressivos, são ameaças permanentes à paz e à estabilidade internacionais.

À semelhança de Kissinger, o ponto de partida teórico de Walt é o paradigma realista. Significa isto que o autor aceita a proposição de que os Estados agem dentro de um sistema anárquico e, por isso, a maximização da sua segurança, (entendida como, no mínimo, a sobrevivência física da entidade política), assume um valor primordial. Demarcando-se da perspectiva estruturalista (neo-realista) de Kenneth Waltz, Robert Gilpin e outros, Stephen Walt não privilegia o "equilíbrio de poder" na sua análise, isto é, a distribuição do poder a nível sistémico. Em vez disso, Walt retoma o conceito de "equilíbrio de ameaça", previamente desenvolvido no seu livro *The Origins of Alliances*, publicado em 1987. Nessa obra,

Walt argumentou que decisões de segurança são largamente determinadas pelas "percepções" dos actores e pelas suas "expectativas" quanto aos "ganhos" decorrentes de optar entre uma multiplicidade de estratégias. Mais do que a quantificação do "equilíbrio de poder", são as considerações subjectivas dos estadistas que ditam o relacionamento entre Estados. Esta observação afigura-se extremamente importante porque Walt insiste na impossibilidade de compreender, ou prever, as consequências internacionais da "revolução" dentro de um quadro analítico neo-realista. Se é verdade que o "equilíbrio de poder" não é um factor irrelevante no estudo das consequências sistémicas das revoluções, não deixa de ser menos verdade que esta não é a variável determinante. Segundo Waltz, as revoluções conduzem à intensificação da insegurança dos Estados directamente afectados, particularmente os países circundantes e as potências hegemónicas. Assiste-se, pois, como que a uma "espiral de ameaça e insegurança" que se intensifica, obrigando os Estados a tomarem medidas a fim de constituir um novo "equilíbrio de ameaça" o qual, por sua vez, torna a guerra inter-estatal mais provável.

Mas será inevitável que uma revolução venha aumentar a percepção de insegurança, intensificando a competição que daí decorre? Tentando responder a esta interrogação, Walt parte da premissa de que as revoluções, fenómenos infreqüentes, normalmente provocam alterações no "equilíbrio de ameaça" e, também, introduzem novas formas de organização política e social. É neste sentido que as revoluções ultrapassam o seu significado nacional, assumindo uma relevância que alastrá muito para além das suas fronteiras originais, criando uma lógica de "contágio" revolucionário. Resta saber se a resposta mais adequada à revolução triunfante é a acomodação ou a intervenção para derrubar o novo regime revolucionário.

As revoluções, na óptica de Walt, alteram profundamente a percepção do Estados e das suas capacidades, assim aumentando a probabilidade da guerra. Este clima de insegurança permanece mesmo quando se trata de um Estado revolucionário fraco, de capacidade militar reduzida. Neste caso, a fraqueza do poder revolucionário, e a instabilidade política interna que gera, poderão levar Estados terceiros a intervir para derrubar o poder revolucionário. Considerando que os novos regimes revolucionários normalmente exageram as diferenças que os separam dos seus antecessores, é de antecipar o surgimento de hostilidades com aliados tradicionais. A possibilidade da revolução passar a contagiar outros

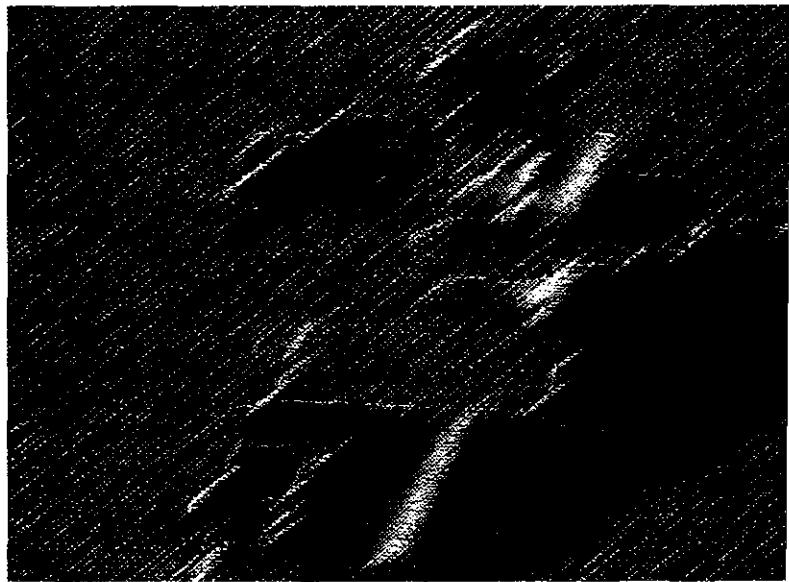
Estados, a percepção de que a revolução pode ser facilmente exportada, ou que os revolucionários poderão ser facilmente derrotados, aumenta, por sua vez, o clima de insegurança porque os Estados circundantes podem ser tentados a intervir.

A lógica neo-realista sugere que as condicionantes do sistema internacional, particularmente o mecanismo “equilíbrio de poder”, invariavelmente “domesticam” os regimes revolucionários. O sistema internacional age, pois, como um factor propício a moderação, obrigando a uma diminuição dos objectivos ilimitados dos Estados revolucionários. Ora, é precisamente esta lógica que Walt contesta.

É a partir destas considerações que Stephen Walt analisa sete “case studies”, demonstrando um paradoxo inerente aos regimes revolucionários. A fraqueza real destes torna-os agressivos porque entendem que os demais Estados estão empenhados em restaurar o “status quo ante”. Por sua vez, os Estados anti-revolucionários frequentemente confundem declarações e intenções ideológicas com capacidades reais de actuação. Estes equívocos de percepção criam, também, uma escalada de erros que poderá conduzir à guerra. Conclui-se, portanto, que as revoluções podem constituir acontecimentos da maior importância, mas a sua relevância e impacto internacionais dependem largamente da reacção dos restantes Estados. Não é, pois, surpreendente que Walt aconselhe a moderação e a manutenção das portas de comunicação com os Estados revolucionários. Estes conselhos parecem ser particularmente valiosos numa altura em que os “rogue states” adquirem cada vez mais relevância na política mundial.

Vasco Rato





Através das leituras



## MONOGRAFIAS

ASSEMBLÉE DE L'ATLANTIQUE NORD, *Commission de la défense et de la sécurité: rapports 1996*, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1996

ASSEMBLÉE DE L'ATLANTIQUE NORD, *Commission politique: rapports 1996*, Assemblée de l'Atlantique Nord, 1996

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION, *Enlarged security: the security problems posed by the enlargement of NATO and the european institutions – Colloquy (Athens, 11-12 March 1997)*, WEU, 1997

GORDON, Philip ed., *NATO's transformation: the changing shape of the Atlantic Alliance*, New York, Roman & Littlefield Publishers, 1997

WIJK, Rob de, *NATO on the brink of the new millennium: the battle for consensus*, Brassey's, 1997

## PERIÓDICOS

ALEXANDROVA, Olga, "The NATO-Ukraine charter: Kiev's Euro-Atlantic integration", in: *Aussen Politik*, vol. 48, Quarterly Edition, n.º 4, pp. 325-334

COSTA, Francisco Seixas da, "Tratado de Amesterdão: história de uma negociação", in: *Política Internacional*, n.º 15/16, pp. 23-48

FUBINI, Frederico, "Babele a Bruxelles: geopolitica delle conferenze stampa", in: *Limes: rivista italiana di geopolitica*, n.º 4/1997, pp. 75-88

KAMP, Karl-Heinz, "The NATO-Russia founding act: Trojan horse or milestone of reconciliation?", in: *Aussen Politik*, vol. 48, Quarterly Edition, n.º 4, pp. 315-3240

NEVES, Carlos Costa, "A Política Externa e de Segurança Comum e o Tratado de Amesterdão", in: *Política Internacional*, n.º 15/16, pp. 49-74

PERMUTTER, Amos, CARPENTER, Ted, "NATO's expensive trip east", in: *Foreign Affairs*, vol. 77, n.º 1, pp. 2-6

RUBINSTEIN, Alvin, "NATO enlargement vs american interests", in: *Orbis: a journal of world affairs*, vol. 42, n.º 1, pp. 37-48





## Abstracts



**Portugal and the European Challenge, Francisco Seixas da Costa,  
pp. 15-28**

The text analyses the great challenges which face the present European process, from the perspective of Portugal's intervention. The results of the Treaty of Amsterdam are considered, as well as Portugal's integration in the 3rd phase of Economic and Monetary Union, the main lines of negotiation underway on the future financing of the Union (Agenda 2000), the forthcoming process of EU enlargement, and also the possible institutional reforms which could become necessary in this context. Reference is also made to the effects of globalisation on the Portuguese economic situation and some information is given on the Portuguese presidency of the EU in the year 2000.

**The case for Economic and Monetary Union: Europe and Portugal,  
Francisco Torres, pp. 29-69**

Although not all future EMU members have similar economic structures, more economic integration may actually reduce rather than aggravate their vulnerability to asymmetric shocks. On the other hand, in Europe labour mobility is low but wages respond quite rapidly to price movements. In some countries, such as Portugal, wages respond not only to prices but also to unemployment. Portugal should therefore aim at reducing the main weaknesses of its economy instead of delaying structural adjustment in the hope for additional structural funds, a federal co-insurance fund or exchange rate adjustments.

In the long run the ECB will only be credible if fully accountable. Too informal an accountability, if institutions are not re-negotiating proof, does not guarantee a lasting reform. To ensure the independence of monetary policy from the political business cycle while guaranteeing its proper accountability, the European Parliament should be granted the appropriate powers to fulfil the role of a principal for the ECB.

As in most other EU countries, the challenge posed by EMU to Portugal has worked as a mechanism for economic stabilisation and as a pre-condition for structural reform and longterm development. It has created the necessary consensus to overcome specific interests in the pursuit of social and economic welfare. The political consensus took long to build

but seems to be mature with respect not only to EMU but also to the wider goals of European integration.

**European Citizenship, Freedom and Security, José Medeiros Ferreira, pp. 71-81**

In the revision of the Treaty, the Chapter on the progressive creation of a space of freedom, security and justice cannot be separated from the Chapter on Basic Rights and non-discrimination.

The measures to be taken should the Commission confirm "the existence of a serious and persistent violation by a Member-State" of the principles on which the Union is based are particularly relevant in this field. The present article 7 foresees a number of measures which make it possible to face more calmly the strengthened co-operation in the area of the III Pillar and even its adaptation to the community.

The suspension of "some of the rights arising from the application of the present Treaty to the State in question" stands out among these measures. Thus, the Member States of the European Union are not legislating in these matters without taking into consideration that the space of freedom, justice and security can only be practised in a democratic regime and in a Lawful Community. On the other hand, the European Union should be a lay rather than a multi-denominational community.

While widespread feeling persists that public freedom and democratic participation are better guaranteed at the national level than the community level it will not be possible to go further than was established in Amsterdam.

**CFSP: The Political Framework, Eduardo Pereira, pp. 83-100**

The Intergovernmental Conference was faced with two challenges:

- Making the Union citizen feel that Europe is his/hers. The political conditions which would allow the citizen to see Europe with new eyes have not been created.
- Making enlargement successful. The necessary political conditions have not been established.

The Commission expressed its willingness for CFSP to be faced as a long term perspective.

Regret was expressed at the delay of numerous matters which should have been dealt with in Amsterdam at the same time as the decision to enlarge.

If the Commission's hesitation does not demonstrate federalist tendencies, it points at least to a Europe which is "dualist in its development and the policies to that end".

**CFSP: A Process Under Construction, Mário Lemos Pires, pp. 101-118**

The Common Foreign and Security policy (CFSC) is a political initiative within a new reality, namely the European Union. Because it is new, it makes it necessary to revise, adapt and even innovate concepts to apply to PESC and which were the exclusive reference of the sovereign state until now. The framework of PESC, in particular the Treaty of Amsterdam, suggests an intergovernmental policy and defence based on the transatlantic bond. However, perspectives are opened to other alternatives of greater protagonism and independence from the Union, which could go as far as superpower statute in a future multipole international system. The author opts in favour of the current choice, believing it to be the best adjusted to national interests, based on prudence, good sense and consensus. He also reminds us that the alternatives on offer and which point to a federal system and a partial or total Euro-atlantic de-bonding are not indifferent to Portugal; quite the contrary, they effect its vital interests very closely.

**The European Union as an International Actor: The European Union's Foreign Policy, Nuno Severiano Teixeira, pp. 119-135**

Based on the "external action" concept and the past experience of the international presence of the European Union, this article tries to answer the question: does the European Union have a foreign policy?

To this end, an analysis is made of the different phases and the provisions of foreign actions attempted throughout the European construction process from the Treaty of Rome to the Treaty of Amsterdam: the European

## *Abstracts*

Community Commercial Policy, European Community Co-operation Policy and Common Foreign and Security Policy.

**Need and Ways to Reform Social Security , Fernando Ribeiro Mendes, pp. 139-155**

In macro-economic terms the present Social Security is enormous. The structure of current expenses of the social security system demonstrates the growing weight of pensions. On the other hand, the rules on forming and attributing rights could in time worsen the financial imbalance of the system .

This text discusses the necessary reform of the Social Security which, in the present circumstances, implies the arbitration between two distinct ethical approaches:

- on one hand, the protection of the present generations of the active population and pensioners should be improved still further where it is rudimentary and thus benefiting the disadvantaged;
- on the other hand, precautions should be taken to build up reserves to finance the future benefits of the currently active population. ,