

PORTUGAL E A PRESIDÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA (1992-2007)

Laura C. Ferreira-Pereira

Portugal assumiu, pela primeira vez, o exercício da presidência do Conselho da União Europeia (UE) em Janeiro de 1992. Nessa altura, o Velho Continente ainda recuperava do abalo estrutural causado pelo fim da Guerra Fria, do qual a desintegração da República Federal da Jugoslávia se tornou um subproduto. Ademais, a Europa Comunitária encontrava-se num momento crítico de aprofundamento, gerado sob uma nova conferência intergovernamental (CIG)¹, que teve por corolário a assinatura do Tratado de Maastricht em Fevereiro daquele ano. Por ocasião da primeira presidência portuguesa, liderada por Aníbal Cavaco Silva, as autoridades portuguesas ainda nutriam reservas mentais sobre a *finalité politique* do projecto europeu. Na verdade, estas só começariam a diluir-se depois do *debute* presidencial, durante o período de implementação do Tratado da União Europeia, na sequência de um processo de socialização das elites políticas e diplomáticas nacionais com as elites europeias que operavam em Bruxelas, assim como da sua crescente familiarização com o intrincado aparato institucional comunitário.

Circunstâncias distintas acompanharam a segunda presidência que se estendeu durante o primeiro semestre de 2000. Pese embora a conflitualidade nos Balcãs persistisse, os efeitos imediatos decorrentes do fim da bipolaridade já tinham sido (di)geridos. A perspectiva do Mercado Único tinha-se convertido numa realidade e os preparativos para o lançamento da moeda única estavam bem avançados. Após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em Maio de 1999, uma nova CIG para a revisão daquele texto fundamental tinha ficado aprazada, com a materialização do histórico alargamento à Europa Central e de Leste no horizonte. Esperava-se, por isso, que as autoridades portuguesas liderassem a abertura formal da CIG para a revisão do Tratado de Amesterdão e supervisionassem a primeira fase dos seus trabalhos². Finalmente, em resultado da importante cimeira franco-britânica realizada em Dezembro de 1998, em Saint-Malo, o debate sobre a segurança e defesa na UE tinha alcançado uma ressonância e ambição sem precedentes, com resultados inéditos. Na Cimeira de Colónia, realizada em Junho de 1999, foi lançada a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), como instrumento

ao serviço da prossecução cabal dos objectivos da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). A conceptualização da PESD incluía a criação, até 2003, de um instrumento militar composto por 60 mil homens, tal como ficou estipulado no chamado «Objectivo Global de Helsínquia», em Dezembro daquele mesmo ano, tendo em vista a progressiva afirmação da UE como actor político e estratégico na cena internacional.

É também digno de nota que o segundo exercício da presidência portuguesa ocorreu num estágio distinto para as elites políticas e diplomáticas nacionais, na exacta medida em que volvidos cerca de quinze anos após a adesão de Portugal à Comunidade Europeia (CE), estas já tinham interiorizado uma visão política do processo de construção europeia. Por consequência, tais autoridades passaram a acolher o reforço da dimensão política e de segurança do processo de integração europeia em paralelo com a consolidação do laço transatlântico, de que a NATO continuava a ser a expressão mais visível e relevante em termos organizacionais.

A terceira presidência portuguesa da UE, que teve lugar durante o segundo semestre de 2007, ficou marcada por uma forte vontade de reafirmar o «compromisso firme do país com o processo de construção europeia»³, bem como por uma firme ambição política e enfoque global. Tal postura não pode ser dissociada do momento constituinte do processo de integração europeia que lhe serviu de pano de fundo. Em resultado do empenhamento da presidência alemã (Janeiro-Julho de 2007), o impasse institucional suscitado pelos referendos negativos francês e holandês sobre o tratado constitucional em 2005 tinha sofrido um duro golpe com a aprovação de um acordo político sobre as linhas mestras que deveriam nortear a feitura de um novo tratado. Com base num mandato «claro e preciso» subscrito pelos 27 estados-membros, a 22 de Junho de 2007, esperava-se que as autoridades portuguesas conseguissem gerar o indispensável consenso político em torno de um novo texto legal, sob os auspícios de uma conferência intergovernamental. Esta deveria culminar na assinatura de um novo pacto comunitário, adequado ao contexto de uma Europa comunitária alargada, em busca de um papel político influente no seio da comunidade internacional.

Em 2007, a presidência da UE apresentou-se como o mais importante desafio de política externa para o executivo de José Sócrates. No entanto, nas vésperas do início do mandato presidencial, o primeiro-ministro encontrou uma conjuntura assaz favorável, tanto na esfera interna, como na frente comunitária. No plano interno, o chefe de Governo podia estribar-se numa maioria absoluta parlamentar e num confortável distanciamento temporal relativamente às próximas eleições gerais. Isto permitia-lhe, à partida, devotar tempo e energias ao desafio europeu sem temer, em demasia, os efeitos negativos causados pelas críticas frequentemente tecidas pelos partidos da oposição à excessiva dedicação aos dossiês europeus, em detrimento dos assuntos ligados à governação do País. Na frente comunitária, José Sócrates contava com o apoio de José Manuel Durão Barroso, o primeiro português na presidência da Comissão Europeia, também ele desejoso de contribuir para o incremento do status e prestígio de Portugal na UE e no mundo.

O presente artigo tem por escopo examinar os três exercícios da presidência portuguesa da UE, em perspectiva comparada. Este procurará salientar aquilo que de mais significativo foi alcançado pela diplomacia portuguesa no desempenho do proeminente papel europeu em 1992, 2000 e 2007, tendo em vista não só a salvaguarda dos interesses nacionais, mas também a reconciliação destes últimos com as prioridades, expectativas e desafios da UE. Tomando por enquadramento as diferentes conjunturas (nacional e europeia) acima delineadas, a análise aqui articulada sublinhará o processo de aprendizagem subjacente a cada mandato presidencial que ajudou a trilhar, entre 1992 e 2007, um «caminho que se fez andando». No tecido da acção comunitária, este estudo dará particular relevo à evolução da posição portuguesa em relação ao projecto integrador na sua vertente política e de afirmação internacional. Sendo certo que a presidência do Conselho da UE configura uma oportunidade única para os pequenos estados deixarem uma marca singular no processo de integração europeia quer pelos esforços envidados no sentido do aprofundamento do projecto europeu, quer pela ênfase colocada em determinadas áreas intimamente relacionadas com interesses permanentes e vectores estratégicos específicos das respectivas políticas externas, este artigo concluirá sobre o principal legado das presidências portuguesas da UE.

A PRIMEIRA PRESIDÊNCIA PORTUGUESA: «RUMO À UNIÃO EUROPEIA»

A forma como Portugal levou a cabo o seu primeiro mandato presidencial europeu não deve ser desligada do cálculo político e *rationale* económico que enformaram o processo de adesão, nem das próprias circunstâncias que marcaram os primeiros anos de vivência comunitária. Como é reiteradamente reconhecido, Portugal foi atraído ao projecto europeu pela vontade de garantir o seu processo de transição democrática e de ancorar a sua economia no clube das prósperas democracias europeias.

PORTUGAL FOI ATRAÍDO AO PROJECTO EUROPEU PELA VONTADE DE GARANTIR O SEU PROCESSO DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E DE ANCORAR A SUA ECONOMIA NO CLUBE DAS PRÓSPERAS DEMOCRACIAS EUROPEIAS.

Apesar de, no seio da elite política nacional, prevalecer a percepção de que adesão à CE implicava não só a participação num processo integrador de cariz económico, mas também o envolvimento num projecto político de fundo, a dimensão política da CE, antes e durante os primeiros anos de adesão, foi considerada, em Lisboa, com grande circunspecção⁴. Isto ficou, primariamente, a dever-se à vocação atlanticista do País determinada por três factores principais: o cenário de Guerra Fria, o alinhamento tradicional ao Reino Unido e a forte dependência da defesa nacional da NATO. O atlantismo português era parte constitutiva de uma política externa de orientação multidimensional e pluricontinental consubstanciada na ideia de que Portugal «é um país Atlântico, de sensibilidade mediterrânica e de vocação universalista»⁵. As autoridades políticas nacionais estavam convencidas de que a participação na CE, ao viabili-

zar o acesso a recursos económicos e políticos colectivos, iria permitir ao País amplificar a sua voz na cena internacional. Em especial, esperava-se que a adesão à CE viesse instilar um dinamismo renovado às seculares relações com as ex-colónias e permitir a manutenção das responsabilidades históricas específicas de Portugal relativamente a esses estados, mediante a sua crescente influência na definição e implementação de políticas de apoio ao desenvolvimento⁶. Tendo em consideração o *pedigree* internacionalista do Estado português, sob a égide do qual este tinha ajudado a criar uma comunidade de países de língua oficial portuguesa que ligava a África, a América Latina e a Ásia, os decisores políticos nacionais tornaram-se cada vez mais confiantes no que toca à sua capacidade de edificar pontes de diálogo entre a Europa e o mundo. Não surpreende, pois, que «o reforço dos laços (da Comunidade) com o mundo» tivesse figurado como uma das prioridades da presidência portuguesa em 1992⁷.

O período anterior à presidência foi caracterizado por uma visão da CE que enfatizava a dimensão económica e social do processo de integração; ou, mais concretamente, os benefícios materiais que o Estado português começava a usufruir, na condição de «país

O PERÍODO ANTERIOR À PRESIDÊNCIA FOI CARACTERIZADO POR UMA VISÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA QUE ENFATIZAVA A DIMENSÃO ECONÓMICA E SOCIAL DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO.

da convergência», de modo a ultrapassar o seu atraso económico e social comparativamente ao *mainstream* comunitário. Daí a postura entusiástica assumida pelo Governo de Cavaco Silva relativamente à dinâmica de coesão económica e social, assim como à perspectiva da união mone-

tária, a qual contrastou com uma leitura céptica da dimensão política da integração europeia. Paralelamente ao peso atribuído a matérias de relevo imediato para os interesses de Portugal, emergiu a preocupação de promover a imagem do País como um «bom aluno»⁸, junto dos parceiros europeus e instituições comunitárias. Isto ficou reflectido na presidência da UE em 1992 norteada pela máxima «Rumo à União Europeia». Com este mote político procurou-se dar um inequívoco sinal de que, apesar de recém-chegado ao concerto comunitário, Portugal desejava contribuir activamente no processo de implementação do tratado da UE.

Uma vez exposto o cepticismo que caracterizou a perspectiva inicial da dimensão política da integração europeia, importa referir que o envolvimento, circunstancialmente forçado, da diplomacia portuguesa no conflito balcânico iria concorrer para o desenvolvimento de uma visão mais eminentemente política quer do processo de construção europeia, quer do papel e identidade da UE no mundo.

Quando a guerra na Bósnia irrompeu em Abril de 1992, foi imposta aos governantes e diplomatas portugueses a necessidade de superintender uma situação complexa numa região que, por nunca ter integrado um espaço geopolítico de interesse para Portugal⁹, era desconhecida em termos de *práxis* e *rapport* diplomáticos. As autoridades nacionais tiveram de envidar esforços de mediação entre os representantes dos principais grupos

étnicos da Bósnia-Herzegovina (i.e., sérvios, croatas e muçulmanos). Esforços de coordenação foram igualmente reclamados dos representantes nacionais, porquanto de entre as tarefas expectáveis da parte da presidência portuguesa figurava a coordenação da conferência sobre a ex-Jugoslávia, inaugurada em Setembro do ano transacto¹⁰. Uma outra responsabilidade prendeu-se com a chefia da Missão de Monitores da CE (ECMM) que constituiu o primeiro contacto directo da diplomacia portuguesa com o volátil teatro de crise dos Balcãs Ocidentais. O processo de aprendizagem daí decorrente teve um início dramático, a 7 de Janeiro, altura em que as autoridades de Lisboa tiveram de gerir o primeiro revés da ECMM provocado pelo derrube de um helicóptero que transportava cinco monitores europeus pela aviação jugoslava.

Para além da necessidade de gerir os efeitos políticos e psicológicos colaterais resultantes das primeiras baixas ocorridas numa missão europeia, a presidência portuguesa confrontou-se com o desafio diplomático de fomentar uma posição consensual entre os Doze com respeito ao reconhecimento da independência da Eslovénia e da Croácia. Esta matéria tinha gerado uma dissidência intracomunitária no seguimento da posição unilateral adoptada pela Alemanha a favor do reconhecimento da emancipação daqueles dois estados da ex-Jugoslávia. Por uma questão de credibilidade internacional, a CE precisava de encontrar uma resposta política colectiva através da adopção de uma posição comum sobre o assunto, algo que veio a acontecer a 15 de Janeiro.

Se é verdade que a gestão do conflito dos Balcãs captou uma substancial medida de atenção e preocupação das autoridades portuguesas, também é verdade que a primeira presidência portuguesa da CE procurou devotar tempo e energias às relações com a América Latina, designadamente com os países do Mercosul¹¹, tal como ficou manifesto na organização da primeira Cimeira UE-Mercosul. Oficialmente, tal iniciativa foi justificada pela importância de intensificar as relações com esta região do globo, tendo em vista a promoção de condições propícias à recuperação económica e a consolidação da democracia¹². Na prática, porém, tal iniciativa apresentava-se em linha com interesses nacionais específicos nessa região. A América Latina correspondia a uma área geográfica com a qual Portugal estava ligado por profundos laços históricos e culturais e, na perspectiva de Lisboa, era importante aproveitar a oportunidade da presidência para estruturar o relacionamento da CE com a América Latina pela via da institucionalização de uma rotina formal de consultas e da cooperação com base em novos acordos. No quadro de tal dinâmica multilateral, as relações com o Brasil revestiam-se de particular importância. Sob o impulso político português, a CE selou um acordo de terceira geração¹³ com este país permitindo aos investidores nacionais e europeus ganharem acesso ao mercado brasileiro (mas também, a presença de um crescente número de investidores brasileiros na Europa). Na verdade, a assinatura daquele acordo representou uma prioridade portuguesa que acabaria por se concretizar¹⁴.

Sob a tutela portuguesa, um conjunto de acções diplomáticas relacionadas com a região do Mediterrâneo culminou no Acordo sobre a Política Mediterrânica Renovada e foi

dada saliência à necessidade de promover uma relação euromagrebina baseada numa «nova lógica» e envolvendo uma «parceria política, económica e social»¹⁵. Lisboa procurou, desta forma, promover um papel mais activo da CE no Magrebe e contrabalançar o crescente enfoque de Bruxelas na Europa Central e de Leste com uma maior atenção dispensada à bacia do Mediterrâneo que incluía os estados do Norte de África¹⁶. As autoridades portuguesas consideravam «um erro» confinar as relações externas da CE ao Leste europeu, em prejuízo de áreas estratégicas, tais como, o Atlântico, o Mediterrâneo e a África Subsariana¹⁷. Ao impulsionar um maior activismo da CE no Magrebe, a diplomacia portuguesa estava, indirectamente, a tentar redireccionar a atenção da Europa para o continente africano, com respeito ao qual Portugal podia convocar a sua história, língua e cultura para desempenhar um papel tangível no contexto do diálogo euro-africano.

Movidas pela vontade de viver à altura das expectativas dos seus parceiros europeus e encontrando-se sob a pressão de fazer uma «boa presidência» – algo que exigia *per se* um enorme processo de aprendizagem no quadro de diversas políticas sectoriais, assim como uma adaptação fundamental da máquina administrativa nacional ao *modus operandi* comunitário – as autoridades portuguesas confrontaram-se com uma margem de manobra muito estreita para apresentar uma «grande visão» para a estratégia externa da CE. Com efeito, o espaço para a criatividade e inovação políticas ficou condicionado não só pela preocupação genérica de sustentar a imagem de «bom aluno», mas também por eventos internacionais e europeus. Para além da guerra na Bósnia, anteriormente aludida, as profundas transformações que tiveram lugar na Nova Rússia, as mudanças ocorridas nos governos de diferentes países europeus e o referendo negativo dinamizarquês ao Tratado de Maastricht foram disso exemplo. Consequentemente, a postura portuguesa predominante assumiu uma natureza reactiva, mais do que proactiva. Ainda assim, o desempenho presidencial durante o primeiro semestre de 1992 foi revelador de que a liderança política nacional foi capaz de incorporar objectivos específicos, enformados por interesses próprios, na agenda europeia de política externa. Ademais, conseguiu assegurar o prosseguimento da corrente normal do processo de implementação do Tratado de Maastricht.

A PRESIDÊNCIA DE 2000 E O DINAMISMO CRIATIVO PORTUGUÊS

Sob o Governo socialista de António Guterres, a elite política e diplomática tornou-se mais persuadida a crer que a estratégia europeia de Portugal não podia basear-se numa agenda centrada na prossecução de interesses nacionais. Tal estratégia deveria dar mostras da predisposição do País para se envolver, de forma empenhada, em dossiês-chave, potenciadores do progresso do processo de integração europeia. De resto, só através desta postura, o Estado português seria capaz de ultrapassar a sua posição periférica e afirmar-se como um parceiro construtivo e útil. A participação na IFOR, com uma unidade de combate, foi sintomática dessa mudança de atitude¹⁸. Esta ficou traduzida na gradual

substituição da preocupação em ser um «bom aluno» da UE pela determinação de posicionar o País no centro do processo integrador, nas suas múltiplas vertentes. Tal como António Guterres defendeu em várias ocasiões, «temos de estar sempre no centro de todos os aspectos do processo de construção europeia. Temos de tomar parte de todas as áreas consolidadas do processo de construção europeia, mesmo quando elas não atingem o conjunto do nosso continente, ou mesmo o conjunto da União Europeia»¹⁹. A partir de 1995, essa determinação foi orientada para a participação de Portugal no grupo de estados envolvidos no estabelecimento da Zona Euro e para a consolidação do compromisso do País relativamente à criação do Espaço Schengen.

A segunda presidência portuguesa, que coincidiu com a presidência da União da Europa Ocidental (UEO), foi precedida pelo início do processo de conceptualização da PESD que conheceu um salto qualitativo com a formulação do «Objectivo Global de 2003» (Headline Goal 2003), no Conselho Europeu de Helsínquia de Dezembro de 1999. Desta importante reunião dimanou, para Portugal, o mandato de levar a cabo um certo número de tarefas tendentes à institucionalização da PESD, sendo esperado das autoridades nacionais a apresentação de um «Relatório de Progresso» sobre o reforço da componente europeia de segurança e defesa na Cimeira de Santa Maria da Feira, agendada para Junho de 2000. Daí a criação de uma política de segurança e defesa comum, concebida para dotar a UE de uma capacidade operacional credível para conduzir, de forma autónoma, operações no domínio da gestão de crises ter figurado como uma prioridade nas linhas programáticas da presidência portuguesa²⁰. A diligente conclusão daquelas tarefas permitiria ao Governo de António Guterres confirmar que o comprometimento português com o projecto europeu era agora orientado por uma preocupação eminentemente política²¹.

A partir de Fevereiro de 2000, os representantes diplomáticos e militares portugueses estiverem envolvidos, em cooperação com o Comité Militar interino e com os peritos militares (associados ao gabinete de Javier Solana), em tarefas concretas visando o reforço da PESD. Estas incluíram a definição do contexto estratégico das futuras operações da UE; a formulação das premissas-chave que deveriam pautar o planeamento das mesmas; a selecção dos cenários-modelo para o emprego de forças; e a identificação das capacidades e forças a empenhar nos cenários seleccionados²². Além disso, tais representantes supervisionaram, de perto, o processo conducente à criação e entrada em funcionamento dos órgãos interinos da PESD, designadamente o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado-Maior da UE dentro do prazo estipulado (até 1 de Março de 2000). Isto significa que foi sob a supervisão portuguesa e com o contributo directo nacional que a ambição política subjacente ao «Objectivo Global 2003» ganhou uma expressão

FOI SOB A SUPERVISÃO PORTUGUESA E COM O CONTRIBUTO DIRECTO NACIONAL QUE A AMBIÇÃO POLÍTICA SUBJACENTE AO «OBJECTIVO GLOBAL 2003» GANHOU UMA EXPRESSÃO MILITAR CONCRETA.

militar concreta – algo que permitiu que a PESD deixasse de configurar uma mera construção conceptual para ganhar expressão no plano real²³.

O «Relatório da Presidência sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa» apontou para progressos satisfatórios no cumprimento do mandato de Helsínquia. Ao nível da gestão militar de crises, foram sancionadas diversas recomendações dirigidas a aperfeiçoar a coordenação entre os órgãos da PESD e o Conselho Europeu. No plano da gestão civil de crises, impõe-se sublinhar a criação do Comité para os Aspectos Cíveis da Gestão de Crises e o compromisso que vinculou os estados-membros à criação, até 2003, de uma força europeia policial composta por cinco mil oficiais, vocacionada para intervir em missões de gestão de crises e prevenção de conflitos.

O facto de a presidência da UE e a da UEO terem coincidido no tempo potenciou a capacidade de liderança do País no âmbito do dossiê PESC/PESD, ao mesmo tempo que facilitou o progresso na transferência parcial das funções militares e recursos da UEO para a UE, tal como ficaria plasmado na declaração concludente da reunião do Conselho de Ministros da UEO realizada em Maio de 2000, no Porto. No que concerne à ambiciosa componente de segurança e defesa pode afirmar-se, portanto, que Portugal demonstrou capacidade de dar seguimento ao significativo impulso político gerado pela Cimeira de Saint-Malo e, por consequência, de contribuir para a consolidação da PESD²⁴.

Todavia, em contraste com o que tinha sucedido oito anos antes, em 2000, para além de ter manifestado uma postura reactiva perante a responsabilidade política de completar o mandato específico que lhe tinha sido confiado pela presidência finlandesa, os representantes nacionais exibiram uma postura mais proactiva procurando, deste modo, garantir maior visibilidade e protagonismo para Portugal. O prestígio pessoal de António Guterres, que pouco antes do início do mandato presidencial europeu tinha sido eleito presidente da Internacional Socialista, terá ajudado a estimular tal predisposição ao passo que contribuiu para a promoção da imagem externa do País. Aquela postura proactiva, reflexo de uma maior autoconfiança da parte dos dirigentes nacionais, deve ficar também associada à admissão de Portugal no núcleo fundador da Zona Euro²⁵.

O dinamismo português ficou também patenteado na forma como as autoridades nacionais procuraram aproveitar a janela de oportunidade aberta pela presidência da UE para se assumirem como principais promotores de uma cultura africana no seio da UE, bem como do diálogo entre esta e África, com o intuito de tomarem a dianteira no âmbito de uma futura estratégia global europeia para o continente africano. Pese embora o enfoque africano, por parte da diplomacia portuguesa, já tivesse ficado patente pouco depois da adesão à CE, quer na opção pelo pelouro da cooperação para o desenvolvimento (com uma natureza quase exclusivamente africana), quer no significado atribuído ao desenvolvimento de um relacionamento mais dinâmico com a região magrebina, tal enfoque tornou-se ainda mais pronunciado durante a segunda presidência da UE. O apelo aos líderes europeus para prestarem atenção ao hemisfério sul e «redescobrirem» o continente africano, como um todo, ganhou uma voz mais audível durante o

segundo semestre de 2000 que assistiu à organização da primeira Cimeira UE-África, como corolário de uma «diplomacia discreta» conduzida nos quatro anos precedentes²⁶. Esta consecução foi outro sinal tangível de uma abordagem mais proactiva e criativa com respeito à agenda europeia de política externa, sendo certo que também se tornou evidência de uma atitude mais auto-confiante dos decisores políticos nacionais. A preocupação inicial de ser um «bom aluno» da classe europeia deu lugar a uma autopercepção da capacidade de desempenhar um papel único e oportuno no seio de uma UE em busca de afirmação como actor político no plano mundial.

As autoridades portuguesas explicaram a importância de desenvolver um diálogo político abrangente com todos os estados africanos à luz de uma intenção de promover e potenciar a presença da Europa no mundo²⁷. Era também sua a convicção de que devido à afinidade histórica, cultural e linguística com muitos estados da África Subsariana, Portugal não podia abdicar de «considerar a diplomacia portuguesa como motor da política externa da União Europeia em matéria de assuntos africanos»²⁸.

Logo em Janeiro de 2000, a presidência organizou um Conselho Informal dos Ministros do Desenvolvimento que inaugurou o debate sobre as condições para uma «Nova Parceria entre a União Europeia e África» e foi dado um importante impulso para a aprovação de uma nova convenção entre a UE e os países do Grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico) mediante a revisão da Convenção de Lomé. Mais tarde, a 3 e 4 de Abril, teve lugar no Cairo uma cimeira histórica que reuniu representantes provenientes de 58 estados (45 africanos e 13 europeus). Este encontro foi pautado pela ambição de inaugurar «uma nova dimensão estratégica no relacionamento entre a Europa e a África no século XXI, num espírito de igualdade, respeito, parceria e cooperação»²⁹. Esta nova dimensão enquadradora das relações euro-africanas deveria incluir um diálogo político, relações económicas e sociais, e um *rapport* cultural num contexto caracterizado pelo aprofundamento da cooperação entre os dois continentes. A Cimeira do Cairo revigorou a parceria euro-africana através da adopção de uma declaração final e de um plano de acção que delineou um rumo para futuros desenvolvimentos.

Através de um envolvimento activo na criação de estruturas políticas e militares no domínio da segurança e defesa, da introdução de uma verdadeira agenda africana contemplando um mecanismo de diálogo inclusivo ao mais alto nível, da institucionalização de reuniões ministeriais trilaterais UE-Rússia-Estados Unidos e da organização da primeira Cimeira UE-Índia, a diplomacia portuguesa deixou uma marca indelével no quadro da acção externa da UE. E convirá sublinhar que todos esses sinais de iniciativa e inovação ganharam contorno definido em circunstâncias intracomunitárias particularmente difíceis, sob o impacto da «Questão Austríaca» que Portugal monitorizou até Julho de 2000³⁰.

O APELO AOS LÍDERES EUROPEUS PARA
PRESTAREM ATENÇÃO AO HEMISFÉRIO SUL E
«REDESCOBRIREM» O CONTINENTE AFRICANO,
GANHOU UMA VOZ MAIS AUDÍVEL DURANTE O
SEGUNDO SEMESTRE DE 2000 QUE ASSISTIU À
ORGANIZAÇÃO DA PRIMEIRA CIMEIRA UE-ÁFRICA,

A PRESIDÊNCIA DA UE EM 2007:

«UMA EUROPA MAIS FORTE PARA UM MUNDO MELHOR»³¹

Inspirada no mote «Uma Europa mais forte para um mundo melhor», o programa da terceira presidência portuguesa assentou em dois grandes eixos de acção que aqui interessa salientar: a reforma dos tratados e o reforço do papel da Europa no mundo³². Na óptica nacional, entre estas duas linhas de acção existia uma estreita conexão. Isto porque os responsáveis políticos e diplomáticos compaginavam o fortalecimento do papel internacional da UE com a necessidade de a organização se dotar de uma arquitectura institucional bem definida, sendo que esta última era considerada uma condição imprescindível para enfrentar, com êxito, os desafios e oportunidades globais. Nesta perspectiva, um novo tratado europeu representava um instrumento de elevado valor estratégico para a UE incrementar a sua *persona* e *status* internacionais – algo que iria permitir-lhe desempenhar um papel político semelhante àquele assumido por outros actores globais, nomeadamente, os Estados Unidos, a Rússia, o Brasil e a China, entre outros. Além disso, um acordo sobre o novo tratado era considerado decisivo para a UE poder viver à altura das expectativas nela depositadas pela comunidade internacional quanto ao seu engajamento objectivo no combate às principais ameaças à segurança e estabilidade dos estados (como, por exemplo, o terrorismo, o crime organizado transnacional e a imigração ilegal).

O exercício presidencial de 2007, acompanhado por um constrangimento temporal até então nunca experimentado³³, foi dominado pela gestão do processo de reforma institucional. O País herdou da presidência alemã a desafiadora missão de concluir o processo de reforma dos tratados. Se o mérito pela geração do acordo político em torno do traçado do futuro tratado deve ser outorgado ao consulado de Angela Merkel, a liderança política e a diplomacia portuguesas merecem todo o crédito por terem sustentado, de modo resolutivo, o *momentum* de consenso em torno dos parâmetros legais previamente estabelecidos. Na verdade, as autoridades portuguesas demonstraram capacidade de liderança numa fase crucial do processo de integração europeia, na qual se abriu a oportunidade de se «fazer história» e entrar para os anais da construção europeia. O Governo de José Sócrates coordenou as negociações «a 27», sob a égide daquela que se tornou a CIG mais rápida jamais realizada³⁴. Após ter sido alcançado o compromisso sobre o texto final do novo tratado durante o Conselho Europeu Informal de Lisboa realizado em Outubro, o Tratado Reformador (também conhecido por Tratado de Lisboa) foi assinado a 13 de Dezembro, no Mosteiro dos Jerónimos.

Os dirigentes nacionais foram igualmente bem-sucedidos na sua tentativa de «europeizar» certas especificidades da política externa nacional, no contexto das quais Portugal poderia retirar importantes dividendos políticos. A organização da segunda Cimeira UE-África, à qual ficou intimamente associado o sucesso da terceira presidência portuguesa, foi disso o exemplo mais paradigmático. A esse respeito, o espírito de perseverança dos representantes políticos e diplomáticos nacionais foi notório, sobretudo

durante as reuniões e trabalhos preparatórios que antecederam a realização daquele encontro histórico que, desde o início, ficou ensombrado pela questão da presença de Robert Mugabe e pelo boicote por parte de importantes estados-membros, com destaque para o Reino Unido. Não obstante a pressão diplomática gerada por alguns quadrantes políticos europeus contra a realização da cimeira, as autoridades nacionais garantiram a efectiva realização do evento que teve lugar entre 8 e 9 de Novembro, em Lisboa. Nessa ocasião, foi formalmente endossada a Estratégia Conjunta UE-África³⁵ que veiculou uma mudança de paradigma no relacionamento entre a UE e o continente africano: a anterior estratégia conjunta para África deu lugar a uma estratégia europeia com África baseada numa «parceria entre iguais».

A lógica de europeização de interesses permanentes e específicos em matéria de política externa ficou também visível na organização da primeira Cimeira UE-Brasil. O mesmo pode dizer-se relativamente ao lançamento das bases do processo de planeamento político-estratégico, concretizado com a realização de uma operação civil, no domínio da reforma do sector de segurança, na Guiné-Bissau, no primeiro semestre de 2008. Finalmente, deve destacar-se a assinatura da Parceria Especial UE-Cabo Verde (e adopção do respectivo plano de acção), a primeira estabelecida entre a UE e um Estado do Grupo ACP.

Portugal parece ter levado muito a sério a responsabilidade política e estratégica global que a UE deveria assumir no final da primeira década do século XXI ao assegurar a organização de cimeiras bilaterais com todos os BRIC, para além das reuniões de alto nível com a Ucrânia e a África, mesmo em face de sérios constrangimentos internos em termos de recursos humanos e administrativos. Tal preocupação com a responsabilidade internacional da UE também encorajou as autoridades nacionais a não desistirem de selar as negociações tendentes à aprovação da «Declaração da UE sobre a Globalização» já na parte final do mandato presidencial.

Nesta linha de raciocínio, a presidência europeia de 2007 redundou no reforço do papel de Portugal no desenvolvimento e extensão das parcerias estratégicas da UE e, por consequência, na própria evolução da sua acção externa. Desta forma, as autoridades políticas e diplomáticas nacionais deram inequívoca evidência de que a vocação global do País é um factor de acréscimo do prestígio e afirmação da UE no mundo. Na verdade, trata-se de uma valência que no contexto actual se reveste de grande significado considerando os esforços levados a cabo pela UE para amplificar a sua influência na cena internacional como actor político e estratégico independente.

Fazendo uma avaliação global dos resultados obtidos, é plausível afirmar que a terceira presidência portuguesa da UE correspondeu a um exercício político-diplomático resolutivo e proactivo que demonstrou a competência da liderança política e da diplomacia

A PRESIDÊNCIA EUROPEIA DE 2007 REDUNDOU NO REFORÇO DO PAPEL DE PORTUGAL NO DESENVOLVIMENTO E EXTENSÃO DAS PARCERIAS ESTRATÉGICAS DA UE E NA PRÓPRIA EVOLUÇÃO DA SUA ACÇÃO EXTERNA.

nacionais para gerar consensos em situações críticas, bem como para fazer avançar, de forma estruturada, o processo de integração europeia. No curso desse exercício e fruto do mesmo, a imagem e a credibilidade da posição de Portugal junto dos parceiros europeus, mas também aos olhos da comunidade internacional, saíram fortalecidas.

CONCLUSÃO

Uma análise comparativa dos três períodos em que Portugal assumiu a presidência do Conselho da UE permite apontar, conclusivamente, para um crescendo em termos de determinação de fazer prova de um maior activismo no quadro da arena europeia. A isto não foi alheia a assunção de que os interesses europeus deviam ser parte integrante do interesse nacional, sendo certo que esta se tornou mais acentuada à medida que a visão política do projecto europeu se cristalizava nas mentes dos dirigentes nacionais. Na sequência de um processo contínuo de aprendizagem, que alcançou nos ciclos presidenciais uma intensidade particular, o País evoluiu, gradualmente, de uma posição de *objecto* das políticas, estratégias e metas comuns, qual «bom aluno» da classe, para uma posição de *sujeito* criador de novas respostas políticas colectivas, bem como de notas de leitura inovadoras daquele que deve ser o sentido do *dever* comunitário.

A determinação em posicionar o País no centro de gravidade da construção europeia de modo a dilatar a sua capacidade de influência no processo decisório, algo que se tornou saliente durante o consulado de António Guterres, ganhou projecção primeira na presidência portuguesa de 2000. E teve o seu prolongamento no mais recente mandato presidencial que ficou marcado por um incremento do nível de ambição política e autoconfiança nas competências nacionais, por parte das autoridades políticas e diplomáticas.

A manifestação de uma vocação global, historicamente inscrita na matriz da política externa nacional, criou, entre 1992 e 2007, um apreciável lastro, com impacto estruturante na própria trajectória da UE. Nos primeiros dois exercícios presidenciais, tal vocação global ficou evidente nos esforços conducentes à conclusão dos primeiros acordos com o Brasil (1992) e no âmbito da realização das primeiras cimeiras bilaterais com a África e a Índia (2000). Em 2007, uma disposição similar inspirou a apresentação da realização da segunda Cimeira de Chefes de Estado e de Governo UE-África como a principal prioridade externa da presidência da UE, e a organização da primeira Cimeira UE-Brasil.

Ainda no quadro de uma predisposição global(ista), o contributo português para o fomento de uma cultura africana no quadro das relações internacionais da UE, onde se cruzam múltiplos interesses não raro conflituantes, merece particular destaque. Tal como indiciou a organização do primeiro encontro de alto nível entre a UE e o Brasil, à promoção de uma agenda europeia para África veio juntar-se, agora de um modo mais marcado, um estímulo ao desenvolvimento de uma cultura brasileira no contexto da acção externa da UE. Tomados no seu conjunto, tais esforços encerram um contributo objectivo de Portugal na estruturação e diversificação do tecido de relações da UE com

terceiros países, e, conseqüentemente, no fortalecimento da sua presença e influência internacionais. Numa perspectiva nacional, aqueles mesmos empenhos permitiram a Portugal encontrar um papel no seio do concerto comunitário passível de mitigar a sua condição de pequeno Estado. **RJ**

NOTAS

1 Esta CIG, que na prática se desdobrou em duas, uma sobre a União Política e outra dedicada à União Económica e Monetária, realizou-se entre 1990 e 1991.

2 A CIG para a revisão do Tratado de Amesterdão teve início a 14 de Fevereiro de 2000.

3 SÓCRATES, José – «Uma União mais forte para um mundo melhor». In *Europa: Novas Fronteiras*. N.º 21, Janeiro-Junho de 2007, p. 11.

4 VASCONCELOS, Álvaro – «Portugal: the European way». In VASCONCELOS, Álvaro, e SEABRA, Maria João (eds.) – *Portugal: A European Story*. Estoril: Principia, 2000, pp. 11 e 14.

5 MARTINS, Vítor – «Portugal e a Europa – 50 anos de integração». In MARTINS, Vítor – *Encontros com a Europa II*. Lisboa: Casa da Moeda, Março de 1995, p. 367.

6 KOUKIS, Theodore – *Europeanisation of Foreign Policy Making. Portugal and the Presidency of the Council of Ministers*. Cambridge: University of Cambridge/Centre of International Studies, Outubro de 2001, p. 15 [comunicação não publicada apresentada no âmbito de um seminário de investigação].

7 MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – *A Presidência Portuguesa do Primeiro Semestre de 1992. Rumo à União Europeia*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Dezembro de 1991, pp. 1 e 22.

8 Esta foi uma expressão que passou a ser recorrentemente utilizada pelo presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors.

9 GOMES, João Mira – «O envolvimento diplomático de Portugal na Bósnia-Herzegovina». In *Nação e Defesa*. N.º 92, Série 2, Inverno de 2000, p. 53.

10 A conferência foi liderada por Lord Carrington, sendo que a coordenação ficou a cargo de José Cutileiro.

11 VASCONCELOS, Álvaro – «Portugal: the European way», p. 32.

12 MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – *Portugal 92 – Presidência Portuguesa do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Outubro de 1992, p. 53.

13 Os acordos de terceira geração não limitavam a cooperação às questões económicas

e comerciais, mas estendia o seu alcance a matérias relacionada com a indústria, a ciência, a investigação e a cultura.

14 MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – *Portugal 92 – Presidência Portuguesa do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Outubro de 1992, p. 54.

15 *Ibidem*, p. 51.

16 KOUKIS, Theodore – *Europeanisation of Foreign Policy Making. Portugal and the Presidency of the Council of Ministers*, p. 20.

17 MARTINS, Vítor – «Portugal e a Europa – 50 anos de integração». In MARTINS, Vítor. *Encontros com a Europa II*. Lisboa: Casa da Moeda, Abril de 1990, p. 201.

18 Tratou-se da primeira intervenção externa com forças militares no continente europeu, desde a I Guerra Mundial.

19 GUTERRES, António – *A Pensar em Portugal*. Lisboa: Editorial Presença, 1999, p. 73.

20 MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – *Programa da Presidência Portuguesa da União Europeia*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2000, p. 16.

21 GUTERRES, António – *A Nossa Via: Uma Relação de Confiança com os Portugueses*. Lisboa: Partido Socialista, 1998, p. 36.

22 CALDAS, Júlio Castro – «A Política Europeia Comum de Segurança e Defesa». In *Estratégia*. Vol. XII, 2000, p. 16.

23 FERREIRA-PEREIRA, Laura C. – «Portugal and ESDP». In BRÜMMER, Klaus (ed.) – *The South and ESDP: Greece, Italy, Portugal and Spain*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Março de 2007, p. 38.

24 EDWARDS, G., e WIESSALA, G. – «Conscientious resolve: the Portuguese presidency of 2000». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 39, Suplemento 1, 2001, p. 45.

25 SOARES, António Goucha – «Portugal e a adesão às Comunidades Europeias: 20 anos de integração europeia». In PEREZ, Rafael, e FERNANDES, Luís – *Espana y Portugal: Veinte años de integración europea*. Torcuolo Edicions: Santiago de Compostela, 2007, pp. 73-75.

26 A ideia de organizar uma cimeira Europa-África foi originalmente lançada em Março de 1996.

27 GAMA, Jaime – «Apresentação do Programa da Presidência Portuguesa da União Europeia ao Parlamento Europeu». In GAMA, Jaime – *A Política Externa Portuguesa 1999-2002*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Janeiro de 2000, p. 79.

28 GAMA, Jaime – «Curso de Verão sobre Direito Comunitário e Direito de Integração». In GAMA, Jaime – *A Política Externa Portuguesa 1999-2002*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Julho de 2000, p. 125.

29 GUTERRES, António – «Discurso de abertura do primeiro-ministro de Portugal e presidente do Conselho Europeu na Cimeira África-Europa, 3 e 4 Abril». In *Programa da Presidência Portuguesa da União Europeia, 1 de Janeiro a 30 de Junho*. Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2000, p. 48.

30 Durante o primeiro semestre de 2000, na sequência da subida de Jorg Haider ao poder para formar uma coligação governamental com o Partido Conservador liderado por Wolfgang Schüssel, os 14 estados-membros sujeitaram a Áustria a um isolamento diplomático inédito que se traduziu na imposição de sanções que compreenderam, entre outros aspectos, a suspensão de contactos políticos bilaterais com o Governo Federal de Viena e a recusa de conceder qualquer apoio a candidaturas austríacas a cargos internacionais.

31 A discussão articulada nesta secção estriba-se, parcialmente, no relatório sobre o exercício da presidência portuguesa da UE em 2007 produzido pela autora e publicado em SEDELMEIER, Ulrich, e YOUNG, Alasdair R. (eds.) – *The JCMS Annual Review of the European Union in 2007*. Oxford: Wiley-Blackwell, Agosto de 2008, pp. 61-70.

32 O programa presidencial compreendia ainda um terceiro eixo de acção, a saber, uma agenda de modernização das economias e sociedades europeias.

33 A presidência europeia de 2007 foi a primeira a ter lugar durante o segundo semestre que tende a ser mais curto do que o primeiro, por força da suspensão da actividade comunitária durante o mês de Agosto.

34 A CIG teve uma duração inferior a três meses, tendo começado a 23 de Julho e terminado a 19 de Outubro de 2007.

35 Na mesma altura foi também sancionado um plano de acção para orientar a sua implementação.