

# União Europeia: Tratado de Lisboa, ano 1

O Tratado “modificativo” de Lisboa, aprovado pelo Conselho Europeu de 19 de Outubro de 2007 e assinado na capital portuguesa a 13 de Dezembro do mesmo ano, entrou finalmente em vigor a 1 de Dezembro de 2009, após um acidentado processo de ratificações que passou pela vitória do “Não” no referendo irlandês de 2008, repetido, com vitória do “Sim”, em 2009, para além de aprovações parlamentares controversas e diversos problemas de adequação constitucional em Estados membros.

O conjunto de procedimentos deste processo de ratificação, com Estados como a Polónia e a República Checa a fazerem depender a sua posição final do segundo referendo irlandês, e maiorias nacionais a exigirem referendos em vez de ratificações parlamentares, sublinhou a necessidade crescente de aproximar as políticas e as instituições europeias das populações da Europa, sob pena de se acentuar um divórcio que pode provocar uma crise grave da representação política e da sua legitimidade. Se há instituição europeia que sai formalmente reforçada com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, é o Parlamento Europeu (PE), agora dotado de autoridade orçamental idêntica à do Conselho constituído pelos chefes de Estado ou de governo dos 27 países membros da actual União.

O reforço dos poderes legislativos do PE envolve a sua co-decisão em 40 novas áreas como a agricultura, a segurança energética, a justiça, a imigração, os assuntos internos, a saúde e os fundos estruturais. A aprovação do PE também passa a ser obrigatória relativamente a acordos internacionais negociados pela UE, relativos, particularmente, ao comércio internacional.

Mas a atribuição de mais poderes ao PE envolve igualmente novas responsabilidades para os parlamentos nacionais, que passam a dispor de mecanismos que limitam a sua acção. Ao contrário do que sucedia anteriormente na maioria das suas áreas de acção, a UE só poderá sobrepor a sua acção legislativa aos legisladores nacionais se “conseguir demonstrar” que essa sobreposição produz mais benefícios para cada país membro.

Aspecto relevante para uma vida política mais participada é o poder ganho pelos cidadãos de solicitar à Comissão novas propostas políticas em áreas como a liberdade, a política energética, a justiça e a segurança, mediante a apresentação dessas requerências por um milhão de pessoas oriundas de Estados membros; no domínio jurídico, interessando directamente as liberdades e garantias, é relevante a introdução da Carta dos Direitos Fundamentais no direito primário europeu, em reforço dos valores democráticos nos Estados membros.

## Rostos e reconfigurações

Mas há três outras novidades que alteram a paisagem institucional da UE, em termos de arquitectura política:

A primeira, decorrente da personalidade jurídica só agora adquirida pela União, é a criação, a partir do corpo de funcionários da Comissão, de um Serviço de Acção Externa, ou de um serviço diplomático ao qual competirá defender os interesses da União nos seus *interfaces* com os restantes países do mundo.

A segunda é a criação do posto de alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, atribuído à baronesa trabalhista britânica Catherine Ashton, em quem convergem as responsabilidades anteriormente repartidas entre o Alto Representante para a PESC (Javier Solana) e a comissária para as Relações Externas e Política de Vizinhança (Benita Ferrero-Waldner). A baronesa Ashton acumula igualmente, por inerência

do cargo, as funções de vice-presidente da Comissão.

A terceira é a criação do posto de presidente do Conselho Europeu, atribuído ao antigo primeiro-ministro belga Herman Van Rompuy, a quem compete quer a representação externa da União, quer a orientação do órgão onde se reúnem, duas vezes por semestre, os chefes de Estado e de governo dos países membros.

Relativamente à metodologia das votações no Conselho, recorde-se que a obtenção da maioria qualificada no seio deste órgão será alterada em 2014 (para vigorar durante um período experimental), quando o cálculo se basear numa dupla maioria de Estados membros e de população. Uma aprovação por dupla maioria obrigará então ao voto favorável de 55 por cento dos Estados,

## CRISTÃO-DEMOCRATA BELGA NA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO EUROPEU



O Tratado de Lisboa criou o posto de presidente do Conselho Europeu, que exerce funções a tempo inteiro durante um mandato de dois anos e meio (30 meses) e pode ser reeleito uma vez. Na reunião informal de 19 de Novembro de 2009, em Bruxelas, os chefes de Estado ou de governo dos países membros nomearam para essas funções Herman Van Rompuy, então primeiro-ministro belga. Van Rompuy, nascido a 31 de Outubro de 1947 em Etterbeek, licenciado em economia (depois de um bacharelato em filosofia tomista) pela Katholieke Universiteit Leuven, dirigente do CD&V (Christen-Democratisch en Vlaams), é tido como um homem simples e modesto, o protótipo do “perfil baixo” que contraria, por definição, a imagem de líder carismático inicialmente pensado para o posto. Conservador e moderado, eurófilo mas não federalista, era presidente da Câmara de Representantes quando aceitou, nos últimos dias de 2008, o apelo desesperado do rei Alberto II para que ocupasse a chefia do governo, deixada vazia por Yves Leterme. O seu curto mandato pacificou as relações entre valões, flamengos e bruxelenses. A sua quota de popularidade disparou quando, no Verão de 2009, se soube que tinha feito férias com a família atravessando, de *roulotte*, parte do continente australiano.

Como presidente do Conselho Europeu, cumpre-lhe trabalhar para a coesão e para o consenso no órgão a que preside, cooperando com o presidente da Comissão, e garantir a representação externa da União em matérias como a política externa e a defesa (respeitando as atribuições da alta representante).

O Conselho Europeu, composto pelos chefes de Estado ou de governo dos 27, reúne duas vezes por semestre para definir as orientações e prioridades políticas da UE, sem no entanto desenvolver acção legislativa. O presidente da Comissão e a alta representante para os Negócios Estrangeiros participam nos seus trabalhos. Ao presidente do Conselho compete igualmente apresentar ao Parlamento Europeu o seu relatório sobre cada uma das reuniões do órgão a que preside.

Disse Van Rompuy sobre o início das suas funções: «L'année 2010 s'inscrit dans un contexte de renouveau. Renouveau institutionnel, d'abord, du fait de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Renouveau des politiques, ensuite, par le biais d'une série de rendez-vous importants tels que le réexamen de la Stratégie de Lisbonne, la croissance pour l'emploi, le réexamen des perspectives financières et la définition du nouvel agenda social. Renouveau du leadership, enfin, avec la prise de fonction de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, l'installation d'une nouvelle Commission européenne et ma propre élection comme Président permanent du Conseil européen. Sur le court terme, l'Union européenne continuera à faire face aux effets économiques et sociaux de la crise financière et économique. (...) Le débat sur une Stratégie économique pour 2020 constituera une opportunité unique pour fixer les axes qui guideront l'Union vers une économie durable et innovante. Je souhaite que les Chefs d'État ou de gouvernement s'impliquent plus personnellement dans ce débat. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de convoquer une réunion informelle des membres du Conseil européen le 11 février pour permettre un échange de vues approfondi».

HERMAN VAN ROMPUY, antigo primeiro-ministro e dirigente do CD&V  
Foto: Radio Free Europe Radio Liberty. Disponível em: [http://www.rferl.org/content/Herman\\_Van\\_Rompuy\\_\\_Hows\\_That\\_Again/1883643.html](http://www.rferl.org/content/Herman_Van_Rompuy__Hows_That_Again/1883643.html)

## João Maria Mendes

desde que eles representem 65 por cento da população total da UE.

### Formas de reforçar a Comissão

As escolhas da baronesa Ashton e de Van Rompuy, personalidades não-carismáticas, quase desconhecidas das opiniões públicas dos países membros e de projecção internacional recente e limitada, que se tornaram notórias pelos seus exercícios de conciliação e como negociadores eficazes, não satisfaz o perfil inicialmente desejado para os titulares destes cargos pelos proponentes do Tratado de Lisboa. Desejavelmente, tais cargos seriam ocupados por personalidades fortes, capazes de encarnar o “projecto europeu”, dando-lhe rostos determinados e perfis adequados a intervenções carismáticas com visibilidade mundial. Ora, nem a baronesa Ashton nem Van Rompuy oferecem aos seus cargos traços particularmente entusiasmantes, embora a baronesa britânica possa renovar a agenda política transatlântica e o ex-primeiro-ministro belga esteja habituado

a ouvir os seus interlocutores locais em situações negociais complexas. A este respeito, o secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Pedro Lourtie, admitiu em entrevista no jornal *Público*, em vésperas da entrada em vigor do novo Tratado, que as escolhas de Catherine Ashton e de Van Rompuy acabam por reforçar o papel da Comissão, e que esse reforço é importante para países como Portugal. Disse ele: “Esse argumento corresponde desde sempre à nossa posição [a posição portuguesa]. Identificámos, na integração europeia, que a Comissão e o método comunitário estão no centro da defesa dos interesses comuns e, portanto, também dos países pequenos e médios. Por isso, temos interesse em que as soluções encontradas não enfraqueçam, antes reforcem a Comissão. (...) Nomeadamente a solução de um alto representante, porque integra numa só pessoa os dois chapéus, o da Comissão e o do Conselho. Esta integração dos dois chapéus é vista, muitas vezes, como um reforço da intergovernamentalidade. Penso que se pode ver outra

maneira – que integra dentro da Comissão, onde é vice-presidente, as matérias que estão sob a alçada dos governos, e isso pode reforçar a Comissão”.

### “Cooperações estruturadas” na defesa

Entre os aspectos mais relevantes das novidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa emerge a possibilidade de construção de uma política externa e de defesa comuns, prevista pelo malogrado projecto de Constituição desenhado pelo ex-presidente francês Valéry Giscard-d’Estaing, e que agora é possível relançar. O futuro dirá se a UE se prepara para assumir o papel de um importante actor internacional autónomo, delineando uma política externa e de segurança para os seus (actuais) 27 Estados membros.

É significativo, nesta matéria, que a regra da tomada de decisões por unanimidade se mantenha para as áreas da segurança e da defesa comuns, embora tenha desaparecido da maioria das restantes áreas de decisão

da UE. Tanto mais que coexistem, no seio da União, Estados membros da NATO e outros que o não são. No entanto, decorre igualmente do Tratado de Lisboa que os Estados membros dotados de vontade política, e de meios próprios, podem iniciar cooperações em matéria de defesa no âmbito de um novo instrumento, a “Cooperação Estruturada Permanente”, obtido o acordo do alto representante e do Conselho (decidido, este último, por maioria qualificada dos seus membros). Está aberta, de novo, a possibilidade de uma Europa “a duas velocidades”, mas desta vez em matéria de defesa e de segurança. Esta possibilidade significa que poderá existir, a relativamente curto prazo, uma espécie de “linha da frente” de um número limitado de países que se comprometem a articular esforços com a Agência Europeia de Defesa em domínios tão diversos, mas complementares, como a preferência por investimentos comuns nesta área, a aquisição partilhada de equipamentos militares ou a coordenação de especialidades. ■

## BARONESA TRABALHISTA COORDENA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA



Catherine Margaret Ashton, nascida a 20 de Março de 1956 em Upholland, no Lancashire, formou-se em Sociologia no Bedford College da Universidade de Londres e foi, enquanto estudante, na década de 70, militante pacifista antinuclear (na CND). Em 1999 tornou-se “life peer” por proposta de Tony Blair, então primeiro-ministro, tomando o título de baronesa Ashton de Upholland. Em 2007, o primeiro-ministro Gordon Brown designou-a líder da Câmara dos Lordes. Em 2008 substituiu Peter Mandelson como comissária europeia da Grã-Bretanha na Comissão Europeia, deixando a Câmara. Um ano depois, a 19 de Novembro

de 2009, a reunião informal de 27 chefes de Estado da União Europeia escolhia-a para primeiro alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, sucedendo a Javier Solanas, anterior alto representante para a Política Externa e de Segurança Comum. À baronesa trabalhista (que, por inerência do cargo, passa também a ser vice-presidente da Comissão) cabe, assim, e durante cinco anos, a coordenação da política externa e de segurança da UE, presidindo às reuniões regulares dos 27 ministros europeus das Relações Exteriores e Negócios Estrangeiros, e tendo o poder de submeter propostas aos Estados membros na sua área de responsabilidade (o que também constitui novidade). Ao mesmo tempo, um novo Serviço Europeu de Acção Externa (um corpo diplomático europeu) representará, de modo mais coordenado, as posições da UE em mais de 130 países do mundo actual.

No seu parágrafo 28A.7, o Tratado de Lisboa diz que “se um Estado membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas.” Tal artigo não prejudica as obrigações assumidas pelos Estados membros da Aliança Atlântica, mas atribui à União Europeia uma cláusula de defesa mútua como a do Artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte, agora extensiva a situações de ataque terrorista.

### Cepticismo parlamentar

A designação da baronesa Ashton surpreendeu, dada a relativa obscuridade da sua carreira política, mas Charles Clark, antigo Home Secretary, garantiu que “a Cathy está tão surpreendida como toda a gente, mas já a vi em acção e tenho grande respeito por ela, porque é excelente a construir boas relações e uma boa negociadora”.

Apresentando-se, em Janeiro de 2010, aos deputados europeus, a nova chefe da diplomacia europeia defendeu um papel mais importante para a UE no mundo “na promoção da paz, na protecção das pessoas mais vulneráveis, no combate à pobreza, atacando os numerosos problemas do nosso tempo”, mas foi vaga na abordagem das grandes questões internacionais como a guerra no Afeganistão, as ambições nucleares do Irão ou a situação no Médio Oriente — o que levou deputados ecologistas e da esquerda comunista a expressar a sua decepção com a falta de “visão” da baronesa. Outros deputados lamentaram a sua falta de experiência diplomática, e que a escolha para este posto tenha recaído sobre uma inglesa (grande parte da opinião britânica é eurocéptica e reticente em relação a políticas europeias de defesa). Ashton também evitou comprometer-se com o projecto de desnuclearização a longo prazo do presidente americano Barack Obama, mas mostrou-se céptica em relação à criação de um quartel-general militar europeu em Bruxelas, ideia que a França apoia, sem sucesso, há alguns anos.

CATHERINE MARGARET ASHTON, baronesa de Upholland.

Foto: World Economic Forum, Monika Flueckiger. Disponível em: <http://www.flickr.com/photos/worldeconomicforum/3488049345/>