

# SOBERANIA (POLÍTICA EXTERNA E UNIÃO EUROPEIA)

**Grupo de Trabalho Soberania** \_ 5/11/2021

**Coordenador:** Miguel Poiares Maduro

**Relatores:** João Ribeiro Bidaoui, Rita Hanek

Ao Grupo de Trabalho “SOBERANIA (POLÍTICA EXTERNA E UNIÃO EUROPEIA)”, foi pedida uma reflexão sobre o (re)posicionamento (geo)político de Portugal face ao contexto global atual, no quadro da (política externa da) União Europeia e da Aliança Atlântica.

## Roteiro de discussão

*Quais são as linhas orientadoras da Política externa portuguesa? Como são estas definidas e atualizadas face a novos desenvolvimentos geoeconómicos a nível mundial?*

*O que é a Autonomia Estratégica da UE, quem e o que é que visa preservar; como é que atualmente informa a política externa nacional – se é que informa - e porque é que urge promover um debate público sobre esta matéria?*

*A Rússia é um potencial (e necessário) aliado, parceiro comercial ou é uma ameaça existencial à UE?*

*Como coadunar as boas relações comerciais/energéticas que EM mantêm com a Rússia com o reconhecimento que a Rússia mantém há anos uma política de Cyberwarefare, desinformação e propaganda, com vista a destabilizar – não só os EUA – mas especificamente as relações entre EMUE comprometendo até o projeto europeu?*

*Será necessário revisitar: os termos em que as alianças históricas do país atualmente influenciam (i) as posições geoestratégicas de Portugal; (ii) A forma como Portugal contribui para a definição da política externa da UE? (iii) A posição de Portugal na CPLP e o futuro da CPLP?*

*Como é que as “heranças” do passado condicionam atualmente a política comum de segurança e defesa? Qual é o quadro institucional atual? Como é que os desafios atuais e futuros devem influenciar a posição de PT na eventual redefinição da PCSD?*

*Que áreas no âmbito da União Económica e Monetária beneficiariam (i) de melhor implementação dos Tratados (por parte das instituições europeias ou a nível nacional) e/ou (ii) de uma alteração aos Tratados?*

*É necessário promover um debate público a nível nacional, e talvez com outros Estados Membros da União Europeia que não sofreram o mesmo impacto, sobre “lessons learned” após a crise do euro e como prevenir crises futuras? Em que moldes?*

*A nível nacional, o que é já sabemos que é possível fazer agora, na redefinição políticas públicas (ou alterações legislativas) com vista a, otimizando a utilização dos fundos da União Europeia, contribuir para acabar com um ciclo de estagnação económica de 25 anos em Portugal?*

*Quais são as ferramentas de que a UE para fazer face à crise do Estado de Direito na Europa? Quais foram até agora usados e com que resultados? Qual é o papel dos Estados-Membros da UE e como pode Portugal contribuir para lhes conferir maior exequibilidade?*

O Grupo debateu, ao longo de várias sessões, o contexto externo e as suas implicações na Política Externa da União Europeia (PEUE) e de Portugal (PEP).

## *CENÁRIOS GEO-ECONÓMICOS A NÍVEL MUNDIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA AS POSIÇÕES GEOESTRATÉGICAS DA UE E PORTUGAL*

Este continuará a ser o século da Ásia, com a produção mundial a deslocar-se cada vez mais para o Indo-Pacífico. Não obstante, a China baixa de um crescimento de 8,2% na década de 2010 para 4,6% na década de 2020 e 1,8% em 2030-2060. A Índia, que está mais atrasada no processo de convergência, baixa de 5% na década de 2020 para 3,9% nas décadas de 2030-2060. A China que tinha uma quota de cerca de 14% do PIB mundial, em PPC, em 2005 deve atingir o pico de 27% em 2030 e depois regredir ligeiramente. A Índia que tinha uma quota de 6% em 2005 vai aumentando progressivamente a sua quota até 14% em 2030 e cerca de 20% em 2060, próximo da China. Os BRICs aumentam o rácio do seu PIB em relação à OCDE de 63% em 2020 para 98% em 2040 e depois estabilizam.

Por outro lado, as projeções da população mundial do Census Bureau, EUA, mostram que esta sobe de 7,8 mil milhões em 2021, com uma taxa de crescimento de 1%, para 8,4 em 2030 e 10,2 mil milhões em 2060. A população da UE baixa de 447 milhões em 2020 para 432 milhões em 2060, a dos EUA sobe de 333 para 404 milhões, o Japão sofre uma quebra dramática de 125 para 100 milhões. A China também tem uma redução de 1,39 para 1,25 mil milhões, enquanto que a Índia sobe de 1,33 para 1,65, tornando-se o país mais populoso do mundo.

O nível do PIB per capita, em PPC continua a aumentar em todos os países do mundo. Os EUA que têm o maior valor entre os grandes países, veria o seu nível duplicar em 40 anos: subindo de 42 mil Euros em 2018 para 81 mil em 2060. Evolução semelhante teria a UE com uma subida de 30 para 60 mil Euros. A China conseguiria triplicar o seu PIB per capita de 10 para 33,6 mil Euros, ficando com cerca de 54% da média da UE. Já a Índia, apesar de multiplicar quase por 5 o seu nível de vida, continuaria a ocupar a última posição entre o este grupo de economias, com 9,4 mil Euros.

As reformas institucionais nas economias emergentes podem também gerar substanciais benefícios. Se a qualidade da governação e os níveis de educação se aproximarem dos países da OCDE, os níveis de vida dos BRICs podem subir de 30 a 50% em relação ao cenário de base, em 2060.

A União Europeia vai continuar a registar uma queda do seu PIB total em relação aos EUA, passando de 94% em 2018 para 79% em 2060. A Rússia deverá continuar a registar uma queda do seu PIB em relação à UE, passando de 17% em 2018 para 12% em 2060. A China irá continuar a registar um forte aumento na sua dimensão da economia em relação à UE, passando de 103 para 146% entre 2018 e 2060. A China em relação aos EUA deverá continuar a registar uma forte subida na sua posição relativa entre 2018 e 2030, passando a sua economia a representar de 97 a 131%, mas depois deverá cair para 115%. O peso da economia chinesa e russa em relação à OCDE deve continuar a subir de 48 para 64%, e depois cair ligeiramente para 59% em 2060.

## *CONTEXTO EXTERNO: A ADMINISTRAÇÃO BIDEN*

A primeira componente da doutrina Biden, a “Aliança das Democracias”, é uma opção pelo confronto entre Democracias vs. Regimes Emergentes Iliberais (ditaduras, autocracias e democracias iliberais).

O Grupo concordou que tal terá efeitos positivos na “reanimação da NATO” em suposta “morte cerebral”. Mas não deixou de mostrar preocupação relativamente ao impacto assinalável que tal Doutrina terá no interior da UE, dividindo-a (com reforço de alianças informais como G7 e G20, e desenvolvimento de secretariados permanentes com ligação à OCDE); potenciando o contraste político entre países membros (v.g. o risco de uma renovada definição americana de “democracia”, com previsível base identitária, excluindo estados-membros da definição); e aprofundando as linhas que separam as famílias políticas europeias, alimentando maniqueísmos e forças radicais que beneficiam da presumida “clareza” de tal contraste. Por outro lado, esta doutrina condiciona a autonomia da União na definição da sua política externa em relação à China, Rússia e Turquia. Torna-se assim necessário definir de forma clara o posicionamento da política externa nacional e da UE face a esta primeira componente.

Na sua segunda componente, a doutrina Biden defende uma “Política externa para a classe média”. O Grupo assinalou que tal terá impacto no aprofundamento do modelo da OMC, no acordo de comércio e investimento com UE; na competição com UE em África e na América Latina. Não é claro que os interesses da classe média americana, e do modelo económico e industrial que os servem, sejam compatíveis com os interesses nacionais e da UE.

O Grupo de Trabalho notou que estas questões se tornam mais complexas, e sem opções claras, quando se considera que a proximidade e cumplicidade política, económica e cultural entre as duas margens do Atlântico continuam a oferecer a mais forte referência mundial de estabilidade militar e civilizacional, incontornável num qualquer esforço tendente a uma ordem mundial baseada em regras e no multilateralismo.

## *CONTEXTO EXTERNO: RELAÇÕES COM CHINA*

A China coloca um desafio filosófico à União Europeia que vai para além dos desafios de dependência económica e tecnológica, ao ter provado que existe uma desconexão entre um vibrante liberalismo político (incluindo imprensa livre e liberdade de expressão) e o desenvolvimento económico e social. Não se coibindo de competir económica e tecnologicamente dentro da União e em Portugal, na sua vizinhança crítica (Balcãs) ou histórica e estratégica (África).

O Grupo considerou importante clarificar o papel da UE e da sua política externa como ator relevante no Indo-Pacífico no quadro dos acordos já em vigor.

### **CONTEXTO EXTERNO: RELAÇÕES COM RÚSSIA**

As relações com a Rússia são de adicional complexidade na medida em que não há acordo entre EM. É o assunto de PE da UE – para além da crise interna sobre estado de direito - que tem maior potencial para determinar ou o reforço da coesão, ou a desintegração a leste, da União.

O Grupo considerou que por um lado, é necessário ter em conta as cumplicidades culturais EuropaRússia, assim como reconhecer a importância da Rússia para conter a China, potenciando a rutura da dinâmica de veto (formal e informal) Rússia-China no Conselho de Segurança, isolando a China. Por outro, o Grupo reconheceu que a agressão da Rússia à Ucrânia em 2014 desencadeou a maior crise de segurança na Europa desde a guerra fria. Atualmente, os EUA continuam *on and off* (2019-2021) a impor sanções contra empresas (incluindo europeias) que colaborem na construção do Nordstream 2, expressando frustração com o aumento da dependência energética da UE em relação à Rússia - dependência esta viabilizada abertamente pela Alemanha.

Para além disso, a Rússia continua a manter a pressão sobre países que fazem fronteira com a fronteira externa da UE: emitiu cerca de meio milhão de passaportes russos no Leste da Ucrânia nos últimos dois anos; apoiou abertamente a Bielorrússia no desvio de avião europeu para prender o jornalista Roman Protasevich; e a revelação em abril de que uma explosão de um depósito de munições na República Checa em 2014 (com armamento destinada à Ucrânia) foi detonada por agentes russos.

### **CONTEXTO EXTERNO: RELAÇÕES EUROPA-ÁFRICA**

O problema da imigração tem dominado a agenda política na Europa. As projeções demográficas e do nível relativo do PIB são essenciais para perceber as pressões demográficas que irão persistir na União.

No caso da Europa e da EU verifica-se um agravamento sem precedentes da pressão da África sobre o continente a Norte. De um rácio entre as populações de 2,6 em 2020, devido à explosão demográfica em África, o rácio passa para mais do dobro: 5,7 em 2060. Este rácio continuará a crescer de forma acentuada até 2100. Esta pressão poderá ser em parte moderada pelo rácio entre os níveis relativos do PIB per capita que passam de 0,13 para 0,21.

Neste contexto, o Grupo considerou que qualquer discussão estratégica da Política Externa de Portugal e da UE tem necessariamente que ter em consideração as pressões demográficas de África. Tal deve ser tido em consideração nas políticas europeias de apoio ao desenvolvimento e de investimento no estrangeiro.

### **CONTEXTO EXTERNO: ACORDO EU-MERCOSUL**

O Grupo manifestou preocupação pela forma como o Acordo EU-Mercosul se transformou num tema geopolítico e geoestratégico onde aliados e adversários nem sempre se alinham de forma previsível. Sendo um tema com óbvias implicações na política externa portuguesa durante as próximas décadas,

o Grupo considerou que merece discussões mais aprofundadas, sem ignorar o impacto que as contingências eleitorais em França e no Brasil em 2022 terão em qualquer desfecho – o que não prejudica, e talvez até reforce, um papel de mediação para Portugal.

### *CONTEXTO EXTERNO: RELAÇÕES COM REINO UNIDO*

O Grupo não encontrou consensos relativamente ao futuro das relações entre UE e RU, nem quanto aos termos das relações bilaterais entre PT e RU, tendo, contudo, identificado como sendo particularmente relevantes as opções políticas dos EUA relativamente às suas relações com RU.

### *POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA*

O Grupo não superou nas suas discussões a tradicional clivagem entre as duas conceções estratégicas sobre o que deve ser a segurança da Europa: a mais “atlantista”, da “fachada atlântica” tendo a relação com EUA, e agora com RU, importância central – e vendo a segurança comum como pilar europeu da NATO; e outra mais “continentalista”, que considera dever haver autonomia estratégica na Europa - e vendo a segurança comum, como braço armado da UE.

Desde o Tratado de Nice que o processo de construção europeia passa a incluir a defesa, prevendo a criação de instituições necessárias para responder a decisões de política externa com implicações militares. Tendo mesmo sido fixado um objetivo de criação de uma “força de reação rápida” com vista à participação em missões humanitárias e operações de paz.

Com o Tratado de Lisboa, a política europeia de segurança e defesa passa a chamar-se política *comum* de segurança e defesa – um reconhecimento de que há ameaças comuns, há riscos comuns e há disponibilidade política para lhes fazer face como União. O Tratado passa a incluir uma cláusula de defesa mútua e uma cláusula de solidariedade para fazer face a, por exemplo, catástrofes naturais ou ataques terroristas, alargando o tipo de missões da UE, e prevendo a possibilidade de aplicar-se à defesa o *mecanismo de cooperação estruturada permanente*.

O Grupo considerou como tema central de discussões futuras o modelo de relação entre UE e NATO, considerando três opções: subsidiariedade; rivalidade; complementaridade.

No contexto de tal discussão deve ser considerado (1) em que medida a UE deve reforçar a sua capacidade, considerando que podem existir situações em que os interesses da NATO não coincidam com os interesses europeus; (2) qual a implicação de maior autonomia estratégica da UE em relação ao mandato da NATO; (3) se há necessidade de investir financeiramente mais e (4) como descolar do modelo da relação europeia com a NATO marcada pela dinâmica da guerra fria.

## *AUTONOMIA ESTRATÉGICA DA UNIÃO EUROPEIA (AEUE)*

O projeto europeu sempre assentou numa lógica *construtivista*, passo a passo – pelo que, a discussão sobre se a EU tem hoje competências ou se os tratados já determinam graus de transferência de

soberania deve ser sempre enquadrado desta perspetiva. Contudo, no pós-brexit, com o reemergir de visões puramente geopolíticas em França e Itália relativamente à hegemonia alemã; o interesse estratégico na desintegração por parte de potências Estrangeiras, e a falta de coesão a Leste, torna-se urgente criar condições para materializar um cenário de maior integração – sob pena de, não o fazendo, se contribuir passivamente para a dissolução da EU.

O Grupo considerou ser necessário mais integração – que poderá passar, em diferentes medidas e com graus distintos de prioridade, pela finalização da União Bancária; aprofundamento da dimensão social da integração; Política Externa Única; núcleo de exército e segurança comuns; revisão em curso da estratégia monetária do BCE, reforço da coesão a leste – e mais *autonomia estratégica*. Contudo, o Grupo não encontrou consenso sobre, por exemplo, a comunitarização do processo de compra das vacinas contra a COVID-19. Uma parte do grupo considerou que a forma como este foi conduzido representou uma ameaça ao projeto europeu enquanto outra parte do Grupo considerou, exatamente o oposto: que sem a comunitarização teríamos assistido a uma corrida à compra de vacinas, adensando as diferenças entre Estados-membros, no seu poder de compra e capacidade de manter os seus cidadãos seguros contra ameaças transfronteiriças.

O conceito ressurgiu, com a aprovação da Estratégia global para a Política Externa e de Segurança da UE Estratégia Global da EU em 2016, em plena crise dos refugiados, guerra civil na Síria e no rescaldo da invasão da Ucrânia. “[A]A capacidade de agir autonomamente onde e quando necessário, e com aliados sempre que possível”, começou por ser associada à eventual criação de um exército europeu.

Desde então são raras as conclusões do Conselho da UE que não incluem a expressão. O conceito evoluiu, não num sentido tradicional, mas face à identificação de uma multiplicidade de ameaças ao projeto europeu. O conceito implica a redução de dependências estratégicas e, o aumento da resiliência industrial em áreas específicas e mais sensíveis, como a saúde, defesa, espaço, transição digital, energia ou matérias-primas. Em 2021, e no contexto da Agenda Estratégica da UE 2019-2024, parece claro que o comprometimento político a nível nacional com a AEUE não se traduzirá única e exclusivamente em imperativos bélicos, mas o revisitar dos tratados, e dotar a UE de mecanismos que permitam proteger os cidadãos da EU e as suas liberdades, o modo de vida europeu, mantendo a União, não obstante, aberta ao mundo.

## *A UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA*

A Comissão Europeia, como guardiã dos Tratados, é responsável por monitorizar a situação e recomendar ao Conselho políticas que assegurem: o crescimento económico sustentado da UEM; a

e inclusão (coesão) de todos Estados-Membros e regiões nesse processo de crescimento; a estabilidade financeira e económica da UEM e de todos países Membros; a democracia; o desenvolvimento da economia de mercado e o *level-playing field* no espaço económico. O Conselho Europeu, por seu lado, deve implementar as políticas necessárias para atingir aqueles fins, recomendando a cada Membro as medidas e políticas necessárias.

Contudo, a crise do euro permitiu identificar uma série de desafios à implementação destas políticas comunitárias. O princípio da solidariedade não se coaduna, em situações de crise, com o princípio do não *bail-out*.

Em termos preventivos, a implementação do princípio da eficiência na utilização dos recursos fiscais colocados à disposição dos cidadãos europeus através dos seus governos é deficiente; a Comissão Europeia tem errado nos diagnósticos e tem sido muitas vezes demasiado condescendente com os governos nacionais em causa. Não conseguiu prever a crise dos países do Euro (p.ex. As análises da Comissão e do FMI não detetaram os riscos e vulnerabilidades do forte endividamento de Portugal, nem mesmo o FMI – défices do Estado em média de 5,3% ao ano e défice da balança corrente de 10% do PIB durante cerca de 12 anos). O Conselho Europeu também não atuou.

Para além disso, a divergência de crescimento e desigualdade de rendimento entre os países do Norte e os países do Sul (Portugal, Espanha, Mezzogiorno, Grécia, Croácia, Bulgária) demonstra, ao fim de tantos anos de fundos estruturais, que não basta transferir recursos, que serão necessários como “ajuda económica”, mas é sobretudo necessário que as políticas e reformas estruturais sejam apropriadas. Agora, a questão é como efetivamente assegurar que existem governos e políticas pró-desenvolvimento e pró-estabilidade.

Outras condicionalidades, como no caso de crise financeira grave, determinam se o auxílio é dado. O Grupo reconheceu a necessidade de manter certas condicionalidades, ou dificilmente serão aplicadas medidas de contenção financeira e económica necessárias ao sucesso dos programas de assistência, como as experiências de Portugal (Anos 1976-78) e de outros países demonstram. Em geral os programas atingiram os objetivos de equilibrar as balanças externas. A implementação dos programas em Portugal e Grécia foi deficiente. Se o país é grande (caso da Itália), a UE não tem recursos suficientes daí que tivesse sido necessário adotar diferentes medidas.

O Grupo debateu ainda um conjunto de outras ações e pontos de tensão que devem ser mais debatidos tendo em vista a urgente e necessária reforma da União Económica e Monetária:

### ***A REFORMA DOS QUADROS FINANCEIROS PLURIANUAIS (QFP)***

Os QFP deveriam ser enquadrados por uma estratégia e plano de desenvolvimento competentemente formulado e submetido à apreciação de um grupo de *experts* internacionais. É necessário um acompanhamento transparente e controle financeiro apertado do desembolso dos fundos para evitar desperdício e corrupção.



Os programas devem ser submetidos a uma análise benefício-custos do tipo do Banco Mundial e submetidos a uma avaliação e auditoria que permitisse avaliar se os objetivos foram atingidos e quais as lições a tirar para o futuro.

### **A REFORMA DA PAC**

A PAC ainda é o maior programa das transferências da UE. São amplamente conhecidas as críticas dos economistas à PAC: ineficiente, beneficia sobretudo grandes agricultores, falta de inovação e não promove agricultura sustentável. O último acordo foi mais uma oportunidade perdida.

### **POLÍTICAS CLIMATÉRICAS E PAPEL DA EU NO MUNDO**

A UE já diminuiu substancialmente as emissões de carbono por causa do deslocamento da indústria para a China e outros fatores, pelo que já é uma das áreas que menos emissões per capita, dado o seu nível de desenvolvimento.

A China e Índia continuam, contudo, a aumentar as emissões. O problema do aquecimento global só se resolve com uma redução das emissões a nível mundial, existindo portanto um problema de *free riding*. É, pois, necessário, que o acordo para redução seja implementado a nível mundial. Os EUA com Biden voltaram a aderir ao acordo de Paris, e podem ser um parceiro importante na inovação tecnológica. Para preservar a competitividade da economia europeia, e em especial da sua indústria, e dados os novos objetivos estabelecidos pela Comissão, será necessário adotar medidas ainda mais restritivas, como o *Carbon Border Adjustment*.

Os EUA, China, Índia e outros países são contra o CBA porque na prática se trata de tarifas, um novo tipo de protecionismo. Caso a UE continue a fazer subir o preço do carbono (duplicou de 2020 para 2021 atingindo 52 Euros em maio), replicando a experiência-piloto alemão, terá que enfrentar graves consequências sobre a competitividade da economia, com inevitáveis tensões sociais. O Grupo entende que este tema exige mais debate público e mais informação para que se garanta a legitimidade democrática do processo.

### **COMPLETAR A CONSTRUÇÃO DA UNIÃO BANCÁRIA**

O Grupo considerou urgente implementar todas as medidas previstas para uma verdadeira União Bancária, incluindo, por exemplo, a criação de um Fundo de Garantia de Depósitos.

## *MANDATO DO BCE*

O Grupo manifestou reservas quanto à extensão do mandato do BCE a questões climáticas e de desigualdade social, tendo em conta que estas políticas devem ser instrumentadas através de políticas e instituições próprias. O BCE não deve comprometer a sua capacidade de combater a inflação com políticas demasiado expansionistas, e deve estar pronto para subir as taxas de juro se necessário. O BCE não deve eliminar o risco específico das dívidas públicas pois este é o principal mecanismo de disciplina dos Estados.

## *RECURSOS PRÓPRIOS DA UE: EMISSÃO DE EURO-OBRIGAÇÕES*

A emissão de Euro-obrigações é essencial para criar um ativo que possa rivalizar com as obrigações de Tesouro americano. O Grupo reconheceu que existem resistências políticas/constitucionais na Alemanha, mas defendeu que tal pode ser resolvido limitando a emissão de obrigações a, por exemplo, 30% do PIB de cada país. Tal implicará, sempre, uma implementação mais rigorosa do Pacto de Estabilidade do Euro.

## *RECURSOS PRÓPRIOS DA UE: HARMONIZAÇÃO FISCAL*

A fiscalidade sobre bens e serviços não-internacionalmente móveis deveria continuar a ser da soberania de cada Estado. Porém, o problema principal está na arbitragem fiscal que é feita dos lucros das sociedades, sobretudo as multinacionais. O Grupo considerou ser necessário restringir ou mesmo eliminar todos os paraísos fiscais (e o dumping fiscal) dentro da UE.

## *ESTADO DE DIREITO NA UE*

O Grupo notou que em construções políticas de tipo federal, como é o caso da União Europeia, é essencial a existência de uma homogeneidade substancial axiológica entre as ordens constitucionais da União e dos Estados-membros. É essa homogeneidade substancial axiológica que permite gerar consensos e resolver os conflitos. Na União Europeia, tal homogeneidade está vertida no artigo 49.º do Tratado da União Europeia sobre as condições de adesão. Entre essas condições de adesão conta-se o respeito pelo princípio do Estado de direito que inclui o respeito pelos direitos humanos, da dignidade, da liberdade, da igualdade e os direitos das pessoas pertencentes a minorias.

Atualmente, a UE dispõe de uma “caixa de ferramentas”, com instrumentos de prevenção e resposta. Entre os mecanismos de prevenção estão i. o mecanismo de estado de direito; ii. o semestre europeu iii. o painel de avaliação da justiça; iv. mecanismo de cooperação e verificação (aplicável única e exclusivamente à Bulgária e à Roménia); e o apoio às reformas estruturais. Já os mecanismos de resposta são i. o procedimento por infração; ii. o artigo 7.º do Tratado da União Europeia; o quadro de estado de direito – relatório sobre estado de direito (um instrumento de alerta precoce de ameaças

ao Estado de Direito que permite à Comissão entrar em diálogo com o Estado-Membro em causa, encontrando soluções antes de recorrer aos mecanismos jurídicos em vigor); e, por último, o regime de condicionalidade para proteção do orçamento da UE.

O agravamento, na última década, da crise do Estado de direito em alguns Estados-membros permitiu constatar a inadequação dos mecanismos políticos e jurídicos de defesa do Estado de direito, o que levou a Comissão Europeia a propor, em 2018, um regulamento que visava criar um sistema de condicionalidade ligando a ideia de boa gestão financeira ao princípio do respeito pelo Estado de direito. O objetivo era condicionar a distribuição dos fundos europeus ao cumprimento do Estado de direito.

A versão final do regulamento acabou por ser aprovada em dezembro de 2020 [Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União], numa redação que, embora tendo por base a proposta da Comissão, exige uma conexão com a execução do orçamento da União, já não sendo possível aplicar sanções com base em violações gerais e abstratas do princípio do Estado de direito.

Significativamente, a decisão a aprovar pelo Conselho na sequência de proposta da Comissão, carecerá apenas de maioria e já não de unanimidade, o que acaba por se revelar, na verdade, o avanço mais significativo em todo este processo. Por outro lado, nas conclusões da reunião do Conselho de 11 de dezembro de 2020, foi aditada uma declaração interpretação, sem efeitos jurídicos mas com claro valor político, expressando que:

- (i) o regulamento só será ativado após emissão, pela Comissão Europeia, de diretrizes sobre a sua aplicação, e depois de pronúncia do Tribunal de Justiça da União Europeia acerca da respetiva validade;
- (ii) o mecanismo é estritamente subsidiário face a outros institutos eventualmente disponíveis;
- (iii) só deve ser aplicado à execução dos fundos estipulados no orçamento ou em instrumentos financeiros relacionados com a pandemia. Este regime jurídico, no seu alcance normativo e de acordo com o enquadramento faticamente delimitado pelas conclusões do Conselho, ficou bastante aquém das expectativas. Com base nesta declaração meramente interpretativa a Hungria e a Polónia entregaram em março, no Tribunal de Justiça da União Europeia, o prometido pedido para a averiguação da conformidade do regulamento com os Tratados.

O Grupo de Trabalho concluiu que se perdeu uma oportunidade de ouro para criar um regime mais robusto e abrangente que protegesse o Estado de direito na União Europeia. Em termos fáticos, adiar a aplicação do regulamento irá limitar significativamente a sua eficácia uma vez que, se se aguardar pela intervenção do Tribunal de Justiça, isso implicará o decurso de pelo menos dois anos, e, entretanto, muitas das verbas respeitantes NextGenerationEU já estarão atribuídas e comprometidas (nos termos do artigo 5.º do Regulamento, embora o Estado-membro possa vir a ser sancionado, os destinatários finais das verbas não devem ser privados do pagamento das mesmas).

É de realçar que em 10 de junho de 2021 o Parlamento Europeu aprovou uma resolução instando a Comissão a emitir as diretrizes acima referidas e acionar o regime geral de condicionalidade no prazo de duas semanas. Durante o debate no parlamento que antecedeu a aprovação da resolução, Portugal declarou, no Parlamento, e em nome do Conselho da União Europeia que “sem prejuízo da independência da Comissão, o Conselho acredita que [nesta matéria] seria importante a Comissão ouvir primeiro a decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia” pois “aumentaria a solidez da aplicação do Regulamento”.

Para o Grupo de Trabalho, tal significa que, por um lado, está aberta a possibilidade de o parlamento intentar uma ação contra a Comissão junto do Tribunal com vista à implementação do regulamento e, por outro, que os Estados-membros, em sede de Conselho, continuam ativamente a cercear a eficácia dos mecanismos existentes.

Menos escrutinada, na esfera pública, é exatamente a medida em que a eficácia das várias ferramentas, usadas de forma independente ou concertada, dependem do compromisso individual e coletivo de cada Estado-Membro, incluindo Portugal, com os vários processos em curso.

O Grupo relembra que a defesa do estado de direito não é apenas uma responsabilidade das Instituições da EU é, primeiro que tudo, responsabilidade dos Estados-Membros, incluindo Portugal, a nível nacional e na sua participação no Conselho.

Uma alteração aos Tratados que dotasse as instituições europeias de maior poder de supervisão supriria as deficiências dos mecanismos existentes; isso não quer dizer, contudo, que os Estados Membros atualmente, não disponham de outras opções para conferir maior coesão às respostas das instituições europeias.

Portugal, enquanto presidência da UE:

- facilitou o uso, tanto de mecanismos preventivos, como de resposta;
- presidiu ao diálogo anual sobre estado de direito, em 20 de abril de 2021, com vista à análise da situação em 5 Estados-Membros: Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha e França - o primeiro destes debates a nível europeu teve lugar no Conselho em novembro de 2020 e incidiu, nessa ocasião, sobre a situação na Bélgica, Bulgária, Chéquia, Dinamarca e Estónia.
- organizou uma conferência de alto nível sobre estado de direito na UE em maio de 2020.
- agendou uma audiência, para o dia 22 de junho, sob a formação do Conselho “assuntos gerais”, para discussão sobre o artigo 7.1. Embora, uma aprovação de uma declaração no âmbito do artigo 7.1 não conduzisse a aplicação de sanções, significaria que o órgão acertava finalmente o passo, e contribuía, pela primeira vez ativamente, para as análises já levadas a cabo em inúmeros relatórios, 4 procedimentos de infração, iniciativas do parlamento europeu, decisões do TJUE ou do TEDH dos últimos 5 anos. Recordar-se, que uma declaração aprovada sob artigo 7.1 requer maioria de quatro quintos, e determinaria a existência de um “risco manifesto de violação grave” dos valores proclamados no artigo 2.º do TUE.

Finda a Presidência da União Europeia, O Grupo defende que cumpre identificar as ações que Portugal pode levar a cabo enquanto Estado-Membro da União Europeia e contribuir, individual e coletivamente com outros Estado-Membros da UE, para uma maior exequibilidade aos mecanismos existentes.

## *DEFINIR/REDEFINIR/PERSPETIVAR AS LINHAS MESTRAS DA PE PORTUGUESA PARA OS PRÓXIMOS 10 ANOS*

Segundo o Ministro dos Negócios Estrangeiros (intervenção no Seminário Diplomático a 3 de janeiro de 2019), a política Externa portuguesa define-se em três traços cumulativos: (1) a inscrição multilateralista; a “exploração inteligente do legítimo grau de liberdade e especificidade na consideração dos recursos e interesses propriamente nacionais”; e o alinhamento da política externa portuguesa com a da União Europeia. Tendo por base este quadro, os relatores do Grupo identificaram ao longo dos vários debates um conjunto de temas de cariz mais pragmático que, apesar de não terem sido debatidos, merecem consideração pelos trabalhos do Congresso da SEDES.

### 1) Inscrição multilateralista

- a. Necessidade de alinhar a política externa económica e reforçar a rede diplomática a partir dos acordos de comércio da UE, mais em função de competitividade face aos mercados, e em relação às potencialidades exportadoras e necessidades de importação, e menos em relação a laços históricos ou perenidade da representação.
- b. Necessidade de maior alinhamento da política externa portuguesa com a da União Europeia em matérias de Política de Segurança Nacional (v.g., Cibersegurança e apreciação crítica da situação grave de Portugal nos rankings de cibersegurança); de influência externa na Comunicação Social nacional (liberdade de imprensa); de controlo de IDE em sectores estratégicos; de Políticas de Vizinhança (v.g. Mediterrâneo Sul e Leste; a estratégia geopolítica da Turquia que se inspira na “Sublime Porta”); de envelhecimento populacional (Europa com idade média da população em quase 50 anos, acentuando-se tal tendência; risco sério de inviabilidade do Estado Social Europeu sem aumento de população imigrante).

### 2) Especificidades (recursos e interesses nacionais)

- a. Atlântico e Mar como âncora da política externa e da cooperação portuguesa (v.g., *The Atlantic Centre*; extensão da plataforma continental; *Re-purposing* das Lages; Conferência dos Oceanos da ONU – Portugal “champion” e porta-voz global, e a longo prazo, da agenda resultante; *Hub* de diálogo transatlântico, alinhando *think tanks*, investigação nas universidades, etc.; *Hub* de diálogo transatlântico norte-sul).
- b. Língua Portuguesa como âncora da política externa e da cooperação portuguesa (v.g. recentramento da CPLP na ativação da língua portuguesa como fator de produção competitivo no plano internacional; alinhamento da CPLP em campanha internacional para tornar o português língua de trabalho em agências ou Comissões-chave (mais realista e eficaz do que aspirar a ser língua oficial da ONU); reformulação da política

de ensino da língua no estrangeiro, menos centrada em leitorados e escolas portuguesas para as comunidades e mais em estratégias comerciais agressivas em mercados essenciais para a política externa económica (v.g. tipo *British Council*, *Alliance Française*, *Cervantes*, *Confúcio*).

### 3) Reorganização Política Nacional Face à Política Europeia

- a. Equacionar maior nacionalização da política europeia, com mais explícita e intensa distribuição de responsabilidade política pelos ministérios sectoriais de acordo com as 10 formações do Conselho da União Europeia, incluindo alinhamento da orgânica política e administrativa do Estado (Agricultura e Pescas; Ambiente; Assuntos económicos e financeiros; Assuntos Gerais; Competitividade; Educação, Juventude, Cultura e Desporto; Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores; Justiça e Assuntos Internos; Negócios Estrangeiros; Transportes, Telecomunicações e Energia). Tal poderá implicar transferência da SEAE do MNE para PCM, estando mais próxima da coordenação política e legislativa; democratizar a coordenação dos assuntos políticos em Bruxelas (com dependência mais estrita da coordenação do PM) e reduzir a sua componente diplomática; e democratizar as posições políticas nacionais na UE, mais em função do alinhamento de famílias políticas escrutinadas eleitoralmente (família política dos governos democraticamente eleitos e dos programas políticos escrutinados nas eleições europeias) e menos em confrontos país-país, região-região.

## Propostas/Conclusões:

---

*Portugal deve contribuir para o fortalecimento de uma Política externa da EU pautada pela adequada identificação de ameaças e oportunidades comuns a 27, sem prejuízo da capacidade de decisão e ação dos Estados Membros na prossecução das suas relações bilaterais com países terceiros, desde que tal não comprometa a segurança e os interesses da União Europeia como um todo.*

*Para este efeito, Portugal deve contribuir para a definição de uma política externa comum da UE assente na construção de relações multidimensionais/plurais com parceiros como a China e a Rússia, com diferentes níveis de coincidência política:*

*Celebrando acordos pontuais e temáticos com vista à melhoria das relações bilaterais – mais iniciativa e propriedade pela Comissão Europeia das relações externas, minimizando o impacto da PE americana e seus objetivos geoestratégicos nas relações externas da UE;*

*Estabelecendo linhas vermelhas (integridade territorial de países com quem se celebrou acordo de associação e/ou violações de direitos humanos e/ou situação de presos políticos, etc.) e, por fim,*

*Acordando entre EMUE que modos de ação podem ser adotados quando estas são ultrapassadas (aumentar grau de previsibilidade ou “expectabilidade”, fomentando a coesão entre EM vis-à-vis reações nacionais que aumentam a divisão oeste-leste dentro da EU).*

*Portugal deve contribuir para uma maior convergência interna na identificação de riscos e ameaças comuns, com vista à criação, a médio-longo prazo, de um exército europeu com ou sem alteração dos tratados – e afastamento da regra da unanimidade, aprovação por maioria ou maioria qualificada.*

*Maior autonomia estratégica não determina necessariamente a erosão da NATO. É, contudo, necessário promover um debate público a nível europeu sobre as implicações financeiras da viabilização de um modelo relacional com a NATO pautado pela complementaridade de interesses e ações, mais precisamente os custos da autonomia estratégica da perspetiva militar.*

*Portugal deverá promover um debate público sobre a AEUE com o objetivo de redefinir a sua própria política externa. Este processo pode implicar sacrifícios de alianças históricas, o abandono de prioridades de sempre, assim como o assumir de novas responsabilidades em novas subsidiariedades.*

*Portugal deve incentivar a realização de um amplo debate público a nível europeu sobre como fazer face a novas crises financeiras graves na zona Euro, com vista à identificação de lessons learned, gerando consensos sobre como a crise do euro foi gerida, o que poderia ter sido feito melhor, que desafios estruturais persistem e não foram ultrapassados a nível nacional, contribuindo para uma permanente situação de vulnerabilidade de certos Estados Membros a novas crises financeiras. Entre os estudos que podem servir como ponto de partida para esse debate estão por exemplo o Rebooting the Eurozone: Step I – agreeing a crisis narrative do Centre for Economic Policy Research, Policy Insight No. 85 e o relatório do parlamento europeu sobre o papel e operações da Troika (ECB, Comissão Europeia e FMI) na implementação dos programas de ajustamento (20132277(INI)) – este último*



*realçando que na definição e implementação destes programas as instituições europeias devem estar sempre vinculadas às disposições da Carta dos Direitos Fundamentais.*

*Portugal deverá apoiar o alargamento da cidadania europeia aos direitos fundamentais dos europeus.*

*Portugal deve, a nível nacional, identificar quais são as ações, no curto e longo prazo que devem ser tomadas, e por que atores, com vista a ultrapassar os desafios identificados nos relatórios sobre estado de direito, no capítulo referente a Portugal.*

*A participação de Portugal nos futuros debates no Conselho da União sobre estado de direito, na formação “assuntos gerais”, deve ter como principal objetivo a conclusão dos processos pendentes desde 2017 (Polónia e Hungria)*

*Portugal deve assegurar total transparência sobre a sua participação no Conselho - quando ferramentas do estado de direito (como o mecanismo de condicionalidade) ou artigo 7.º estão a ser negociados ou votados – incluindo através da promoção de debate público sobre em que medida a posição de Portugal efetivamente representa os interesses dos cidadãos portugueses – que são também cidadãos da União Europeia.*

*A posição de Portugal em todas as formações do Conselho deve, por um lado, ser informada pelo princípio da subsidiariedade e por outro, ser um reflexo do seu compromisso inequívoco com o estado de direito. É necessário reconhecer ativamente a mais-valia subjacente a iniciativas legislativas que promovam a certeza jurídica no espaço europeu sobre os direitos protegidos pelo artigo 2.º na sua aplicação a todos os cidadãos da UE. Tanto mais que, em alguns destes casos, continuar a densificar a nível supranacional os direitos dos cidadãos europeus apenas lhes estende os mesmos direitos que a legislação nacional já confere aos cidadãos portugueses residentes em território português. Para além disso, e tal como referido na conferência de alto nível sobre estado de direito, o respeito pelo estado de direito é para ser entendido como transversal ao trabalho em todas as formações do Conselho. E é o porque o estado de direito é um valor com impacto direto em outros valores. Isso significa, que defender o estado de direito no seio da UE é sim, combater o retrocesso democrático e proteger a democracia - de ataques à independência judiciária, à liberdade da imprensa e ao pluralismo - mas é também promover e proteger os direitos fundamentais, a igualdade e a proteção das minorias em toda a União.*

*Portugal deve renovar o seu compromisso, a nível nacional e no Conselho, com a cidadania europeia. Na prática, o que alguns Estados-Membros reclamam, em nome das tradições e identidades constitucionais nacionais, é o direito a regular e restringir, fora do âmbito do direito da União Europeia, os direitos fundamentais dos seus cidadãos e dos cidadãos de outros Estados-Membros no seu Estado residentes, retirando-lhes proteção como cidadãos da UE. Este exercício, prolongado no tempo, não só ergue obstáculos à construção europeia para o futuro, como pretende consolidar na esfera jurídica uma reinterpretação da tradição constitucional europeia sobre respeito pelos direitos humanos, da dignidade, da liberdade, da igualdade e os direitos das pessoas pertencentes a minorias no espaço europeu.*

*Portugal deve aparecer como comprometido com a defesa dos direitos fundamentais dos seus cidadãos, deve efetuar uma revisão crítica das decisões do TEDH e TJEU sobre Portugal da última década, procurando verificar se o quadro legislativo, políticas públicas ou prática jurídica nacional estão em contravenção com aquela que é a identidade constitucional europeia. Com vista a assegurar*



*maior certeza jurídica e efetiva implementação de obrigações internacionais deve equacionar uma revisão do artigo 8.º da CRP na forma como o ordenamento jurídico nacional recebe a Convenção Europeia dos Direitos do Homem.*

*Portugal deve juntar-se à Comissão Europeia, tal como já o fizeram outros Estados-Membros, em processos pendentes no Tribunal de Justiça da União Europeia contra a Polónia ou Hungria. Em dezembro de 2020, Bélgica, Dinamarca, Holanda e a Suécia fizeram-se representar em audiência no processo sobre o novo regime disciplinar aplicável aos juízes na Polónia.*