

ALMOÇO EUROPEU

*Os desafios da Europa em tempo de vendavais – o Brexit da
razão?*

APDE + GRÉMIO LITERÁRIO

25.6.2019

Senhoras e Senhores

Caras Amigas e caros Amigos,

Agradecimentos: 1. Grémio, em particular, Direção e Presidente Dr. António Pinto Marques (fiel mesmo no Luxemburgo); 2. Direção da APDE, em particular, Carlos Botelho Moniz (sublinhar laços tecidos; recordar Congresso FIDE).

Como já devem ter percebido pelo título que propus para este Almoço Europeu, vou falar de um tema do qual se fala pouco -

sobretudo do qual não se fala de todo quando há eleições europeias.
Refiro-me à Europa! ¹

De facto, não reparei – mas posso ter estado desatento – que as últimas eleições europeias houvessem contribuído significativamente para o esclarecimento dos problemas relacionados com essa coisa, certamente insignificante, que é o futuro da União pós-Brexit².

A Europa é, sem dúvida, o parente pobre do universo político e eleitoral português (ia dizer europeu, mas não estou tão seguro disso), que aparece de 5 em 5 anos e que tem de se suportar porque, apesar de tudo, faz, vagamente, parte da família!

Não admira por isso que 70% dos eleitores inscritos não hajam votado, sem que, no entanto, se percebesse – para além das palavras de circunstância, no rescaldo da jornada eleitoral - que algum dos partidos tenha dado indícios de haver tirado desse facto

¹ Não é exclusivo nosso, é uma prática corrente na generalidade dos Estados-membros, mas as últimas eleições confirmaram, mais uma vez, que somos mestres na técnica da dissimulação das realidades. Uma outra prática, bem enraizada nos hábitos políticos dos Estados-membros da UE, faz com que a composição das listas dos vários partidos às eleições europeias seja sobretudo o resultado, não exatamente da preocupação de escolher quem melhor seja capaz de cumprir o mandato, mas de considerações que não têm nada a ver com isso, mas sim com objetivos dificilmente confessáveis, tais como: recompensar um apoiante político ou agente eleitoral; assegurar uma reforma confortável a políticos veteranos, às vezes com envergadura nacional; permitir uma travessia do deserto a quem não foi eleito (ou reeleito) para um mandato nacional ou local; abrir uma pista de lançamento para políticos em ascensão ou prepará-los para cargos em outras instituições da União; dar um prémio de consolação para a grande carreira que não se fez na política nacional; ou ainda preparar o lançamento de um novo partido doméstico, por exemplo à boleia de um qualquer arremedo de “partido de causas” à procura de uma cara.

² Os próprios líderes partidários contribuíram ativamente para a confusão eleitoral, ao ponto de serem muitas vezes tomados pelo cabeça de lista do partido, mais parecendo que se jogava já nestas eleições o seu lugar na política nacional para o qual se recandidatarão daqui a alguns meses!

as lições que se impunham. Em termos de abstenção, só fomos batidos por “sólidos esteios da construção europeia”, a saber a Eslováquia, a República Checa, a Eslovénia e a Croácia!

E, no entanto, os dirigentes políticos no ativo deveriam ter a Europa bem presente nas suas mentes porque, hoje em dia, uma larga parte dos problemas do quotidiano dos seus eleitores é decidida em Bruxelas, onde não é possível pesar nas decisões sem uma estratégia clara e uma organização à altura.

Não tenho aliás a certeza de que, desse ponto de vista – isto é, da nossa estratégia para a Europa - algo se tenha alterado substancialmente relativamente aos anos 80 quando negociávamos a adesão! Poderia dar-vos alguns exemplos³...

E se as nossas recentes eleições se caracterizaram por uma tendência para a estabilidade da representação portuguesa no Parlamento Europeu⁴, o mesmo não pode dizer-se do hemiciclo do próprio PE, cuja composição se tornou mais fragmentada que nunca, criando aos Chefes de Estado e de Governo um quebra-cabeças para a governabilidade da União e das suas instituições políticas.

³ Os pedidos de derrogação ou de períodos transitórios que encontrei em 1981 nos dossiers de negociação eram, por vezes surrealistas ou reflexos de uma cultura salazarenta e burocrática que não nos abandonou. Mas todos, com exceção do PCP, eramos a favor da adesão, porque era a garantia da consolidação da nossa democracia e, principalmente, dos milhões que viriam por aí abaixo dos vários Fundos comunitários! E vieram: só que, uma parte deles ficou sem se saber para onde foi!

⁴ Com exceção do prémio de consolação atribuído à bem escolhida imagem de simpatia e de seriedade do BE: aumento para o dobro do número de deputados – de 1 para 2.

Ora: apesar de haver dominado o mundo mediático europeu durante os últimos três anos, nem o Brexit constituiu, entre nós, um tema de esclarecimento e debate, como se fosse *res inter alios*. Ele representa, contudo, um dos maiores desafios que a Europa teve de enfrentar ao longo das últimas quase sete décadas, desde a criação da CECA.

Pela primeira vez, um Estado-membro – e não dos menos importantes – decide abandonar a União, por vontade expressa do seu povo, desfazendo laços que se foram construindo ao longo de 45 anos e abrindo assim a primeira rutura num processo que deveria levar a uma “ever closer Union among the peoples of Europe”⁵.

⁵ A saída do RU não pode deixar de ter consequências drásticas, e apenas em parte previsíveis, sobre a União Europeia no seu conjunto, incluindo:

- O sistema institucional da União;
- A dimensão e o funcionamento do mercado interno;
- A união aduaneira e a política comercial comum;
- O ELSJ, incluindo a livre circulação de pessoas e as políticas de imigração e asilo;
- A União Monetária e Bancária, os mercados financeiros, o euro (e, em contrapartida, a libra);
- A dimensão externa das políticas da União e a sua afirmação na cena internacional;
- As relações do Reino Unido com os Estados-membros da União seus vizinhos (a República da Irlanda – “hard ou no-hard border” com a Irlanda do Norte; a Espanha – Gibraltar);
- A política de segurança e defesa da Europa;
- As demais políticas da União, incluindo o mercado de trabalho e a política social, a concorrência, os transportes, o ambiente, a agricultura, a educação e a formação profissional, a política regional, etc., etc.;
- E, muito em especial, os direitos que constituem a substância do estatuto próprio da cidadania da União!

Abriu, além disso, caminho a um turbilhão de eventos e a uma espiral de consequências, ainda por apreender em todas as suas dimensões, sem que houvesse precedente no qual pudéssemos apoiar-nos para saber como responder.

O que se passou ao longo de três anos foi patético!

Cameron convocou um referendo que queria ganhar e perdeu-o! Theresa May deu a entender que preferia o **SIM**, ficou com o **NÃO** nos braços e, depois de desencadear o processo de saída, proclamou que “Brexit means Brexit”! Acabou por aceitar o acordo que a Europa lhe propunha, mas não conseguiu impô-lo nem ao partido nem ao Parlamento!

Brexiters de vários matizes, ofuscados por uma obsessão de poder pessoal ou pela nostalgia do império desaparecido, transmitiram a mensagem de que tudo se resolveria quando se cortassem os laços com a Europa (e sobretudo com o Tribunal de Justiça e a Carta dos Direitos Fundamentais, pelos quais nutrem uma alergia psicossomática) e a Grã-Bretanha “recuperasse a sua soberania”!...

Chamados a governar e a assumir as responsabilidades da negociação, os mesmos foram incapazes de se entender com o imbróglio e acabaram por abandonar o barco. Estratégia, afinal, bem-sucedida: Boris deverá ser, salvo cataclismo eventualmente provocado por ele próprio, chefe dos Conservadores e Primeiro-Ministro e o Reino Unido sairá de qualquer maneira!

A oposição trabalhista, quanto a ela, oscilou entre a ideologia marxista da nova direção, a tentação de surfar a onda contestatária e a alergia aos Brexiteers radicais soberanistas de direita.

Na realidade, numa cena política dividida sobre tudo, as fraturas passaram no interior de cada um dos grandes partidos e qualquer entendimento se tornou inviável.

Ironia das coisas, a partir de certa altura, o único aliado credível com que a Primeira-Ministra britânica podia contar (ou julgava poder contar...) para a ajudar a salvar a face e tentar uma solução airosa era a própria União Europeia!

De facto, – e isso é, afinal, um sinal positivo de vitalidade e de lucidez -, a União está a digerir, sem azia aparente, o Brexit, que deixou de ser o tema recorrente de todas as Cimeiras.

Acho mesmo que reagiu ao desencadear do artigo 50.º TUE como quem reage a um companheiro de viagem (um pouco estranho, é certo) tornado adversário comum – como um *alien* que já se anunciava, mas que de repente se manifesta e infernaliza a vida de toda a gente a bordo da nave espacial!

A União respondeu em formação unida, sem brechas na definição da estratégia negocial e dos planos de contingência e sem falhas na sua execução e dispôs, para isso, de uma máquina competente e eficaz ao serviço do objetivo.

O acordo de saída (“*withdrawal agreement*”) foi aliás negociado com base no projeto da equipa chefiada por Michel Barnier. O acordo visava o estabelecimento de regras para um período transitório, previsto para durar 21 meses (prorrogável por mútuo acordo, por mais um ou dois anos), durante o qual cada uma das partes se habituaria à ausência da outra – e que, em particular, deveria permitir ao RU desligar-se progressivamente das disciplinas da União e ir estabelecendo as suas próprias regras.

Só para relembrar rapidamente alguns aspetos essenciais de um acordo com quase 600 páginas e 170 artigos, 3 protocolos e vários anexos⁶:

- No plano dos direitos dos cidadãos, qualquer nacional de uma das partes que se houvesse estabelecido na outra antes de 31 de dezembro de 2020 (fim previsto do período transitório) poderia continuar aí, com os mesmos direitos e deveres que tinha antes, incluindo o direito de residência, reconhecimento mútuo de diplomas, segurança social, etc.;
- No plano das questões financeiras, todos os compromissos assumidos a 28 (no que toca ao RU, 29 mil milhões de libras) teriam de ser honrados pelos 28, coisa obviamente fundamental para os beneficiários de

⁶ Encontrarão uma síntese (provisória, à época) no discurso de Michel Barnier, publicado no IV volume (prestes a sair) dos trabalhos do XXVIII Congresso da FIDE, que organizámos (a APDE) há um ano, no Estoril (altura em que 75% do texto estava acordado).

projetos financiados pela União dos dois lados do Canal;

- Durante o período transitório, o Reino Unido seria, para o Bem e para o Mal, tratado como se fosse um Estado-membro, sem que, no entanto, pudesse participar nos trabalhos das instituições da União (*sibi imputet*), dando assim tempo à sua administração pública e às empresas para prepararem o período seguinte;
- Depois há a questão do famoso *backstop*. Este constituiria um arranjo destinado sobretudo a evitar, após o fim do período transitório, o restabelecimento de uma “*hard border*”, uma fronteira física com controlos aduaneiros regulares, entre as duas Irlandas, sem ao mesmo tempo criar uma fronteira idêntica entre a Irlanda do Norte e o resto do RU. Uma tal conciliação de contrários era extremamente difícil de negociar. Por isso, se criou o *backstop*, que incluía três cenários alternativos, para o caso de não se encontrar outra solução negociada durante o período de transição. O desaparecimento desta rede de segurança faz perigar a preservação das relações pacíficas e do intercâmbio económico, comercial e de pessoas entre as duas Irlandas, tornados possíveis pelos acordos de Sexta-

feira Santa ou de Belfast, que em 1998 puseram termo à guerra civil na Irlanda do Norte e isto é muito grave⁷;

- Para além disso, e como solução de compromisso destinada a assegurar a governabilidade do acordo de saída, criou-se (laboriosamente), além de um Comité Misto composto por representantes de ambas as Partes, um mecanismo de resolução dos conflitos baseado num procedimento de arbitragem que, no entanto, reservava ao Tribunal de Justiça a competência exclusiva para interpretar o direito da União, em sede de reenvio prejudicial do próprio tribunal arbitral. Além disso, o Tribunal de Justiça manteria um papel determinante em tudo o que dissesse respeito ao direito da União e aos direitos dos cidadãos no quadro da aplicação do acordo⁸.

⁷ A importância comercial e económica da manutenção da abertura da fronteira entre as duas Irlandas ressalta, nomeadamente, da circunstância de 31% das exportações da Irlanda do Norte em 2016 terem tido por destino a República da Irlanda e de perto de 30.000 pessoas atravessarem diariamente a fronteira. As consequências políticas e sociais da ausência de acordo sobre a fronteira traduzem-se num risco incalculável de perturbação nas relações entre os vizinhos e numa ameaça para os acordos de paz. E, no entanto, Brexiteers houve que, ainda há pouco tempo, a consideraram uma “minor issue”! O cinismo de alguns (como Allister Heath, editor do *The Sunday Telegraph*) vai ao ponto de escreverem que “EU membership has made little difference to our prosperity” e que “the downsides of a clean break have been massively exaggerated, as have the benefits of single market and customs union membership”.

⁸ A estratégia negocial da União baseava-se no princípio de que, tendo sido o RU a decidir sair – não foi expulso, nem isso seria possível – cabia-lhe a ele suportar algumas consequências importantes da sua decisão. Mas foi exatamente isso que os Brexiteers se recusaram a aceitar!

Este acordo, aceite pela Primeira-Ministra e o governo britânicos foi, como se sabe, após várias tentativas, rejeitado em bloco pelo Parlamento de Westminster, por razões que variaram, naturalmente, consoante se tratasse de Remainers, Brexiteers ou eleitos da Irlanda do Norte!

Fica, assim, aparentemente, prejudicada a aplicação da Declaração Política que acompanhava o acordo de saída e que estabelecia os princípios que deveriam presidir às negociações conducentes ao estabelecimento das regras para a futura relação entre a UE e o RU.

Estamos, pois, em risco iminente de encetar, em finais de outubro, uma descida vertiginosa na montanha russa do Brexit, sem acordo e sem período de transição! A partir daí, veremos como cada um se aguenta, mas isto não é bom para ninguém.

Põe-se termo a uma indefinição que se arrastava há meses, com enorme desgaste nas perspetivas de evolução das economias e grande confusão nas opiniões públicas e nos eleitores, e abre-se a porta a uma negociação, certamente traumática, dos termos da nova relação, seja qual for o modelo que uns e outros preferam (a Noruega? a Suíça? Marrocos?).

O Reino Unido será o primeiro perdedor a partir do momento em que deixe de fazer parte do mesmo bloco económico com o seu principal parceiro comercial e em que, como país terceiro, passará a suportar as consequências das decisões políticas e da legislação

da União, sem que lhe seja possível participar na sua adoção ou influenciar de dentro o seu conteúdo.

Ainda por cima, como notava o *The Economist* de há 15 dias ou 3 semanas, o Brexit, que abriu, no Reino Unido, uma sucessão de *crises políticas*, coloca os ingleses perante o espectro de uma *crise constitucional*, não apenas por causa da Irlanda e da Escócia, mas também pela alta fricção a que foram submetidas a divisão de poderes e as relações entre o Governo, o Parlamento e o Povo, diretamente consultado em referendo. Sem falar no que poderá acontecer aos partidos tradicionais, envolvidos neste imbróglio. Como é tradição, salvar-se-á decerto a Coroa!

Mas os britânicos fazem falta a muitas das políticas europeias e à União como actor na cena internacional! O problema é que há muito que a sua presença se tornara um permanente enfado feito de caprichos arrogantes e mal-agradecidos⁹.

É altura, pois, de nos voltarmos para os nossos próprios desafios - que não têm sido pequenos.

Desde logo, porque, em outros domínios, ao contrário do Brexit, fomos apanhados desprevenidos, sem os meios de intervenção adequados e reagimos em ordem dispersa.

⁹ Eles próprios se perguntam por onde anda o pragmatismo anglo-saxónico, que sempre dispensou uma constituição escrita, na convicção de que os equilíbrios se estabelecerão naturalmente no quadro de um sistema exemplar de pesos e contrapesos?

Em primeiro lugar, a *crise económica e financeira*. É indiscutível que o impacto desta na economia europeia, nos indicadores financeiros de vários Estados-membros e na estabilidade do euro foi¹⁰ dramaticamente ampliado pela insuficiência dos instrumentos previstos nos Tratados para fazer face a uma tal situação - no contexto de uma UEM, caracterizada pela existência de uma moeda comum a 19 dos ainda 28 Estados-membros da União.

Não me entendam mal. Não estou a pôr, minimamente, em causa a bondade dos objetivos da UEM nem a necessidade de uma moeda única. Desde logo, porque não pode haver um verdadeiro mercado único com pluralidade de moedas.

Mas a análise objetiva do que se passou pôs a descoberto as insuficiências do sistema criado em Maastricht e do método que lhe estava subjacente.

Sem mecanismos adequados de convergência – ou pelo menos de coerência - na definição e na gestão de políticas económicas e sociais em economias muito diferentes umas das outras e sem uma panóplia completa de instrumentos de disciplina, de vigilância e de solidariedade que almofadassem eficazmente os

¹⁰ Independentemente da contabilidade precisa dos fatores que tenham estado na origem profunda da crise financeira internacional. A natureza complexa desta crise, desencadeada em 2007/2008, nos Estados Unidos, com o *subprime*, está patente no facto de ela haver sido transmitida em cadeia aos setores bancário e financeiro das principais economias, acabando por se converter em fator de recessão generalizada e de crise das dívidas soberanas de vários Estados, designadamente europeus.

impactos de uma crise em situação de emergência, como já se escreveu¹¹, “[t]he euro area crisis was in many ways an accident waiting to happen”.

Não prevendo os Tratados os mecanismos indispensáveis, foi necessário agir à margem deles, recorrendo a instrumentos menos ortodoxos, que vieram abrir brechas no tradicional *método comunitário*¹².

A Comissão viu-se ultrapassada no exercício do seu poder de iniciativa e o eixo do processo de decisão deslocou-se para o órgão mais vincadamente intergovernamental (o Conselho) e, mais do que isso, para o Conselho Europeu, para órgãos de carácter informal, como o Eurogrupo, e para o BCE, nascido com a UEM. O Parlamento ficou a olhar e quem pesou mais neste novo cenário intergovernamental foi, para o Bem e para o Mal, a RFA e a sua chanceler (e o seu ministro das Finanças)!

Mais ainda, perante a impossibilidade política de proceder à revisão dos Tratados¹³, foram-se pedir emprestados os instrumentos jurídicos típicos do direito internacional público,

¹¹ Iorghus Papaconstantinou e Jean-Pisani Ferry, “A big leap forward: institutions and policies for a viable euro area”, in Para onde vai a Europa?/Where is Europe going?, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2019.

¹² Desde a sua fundação, as Comunidades Europeias basearam-se no “método comunitário”, que constituiu a chave do sucesso do projeto de integração e que envolve, no processo de decisão política e na atividade legislativa, a Comissão, o Parlamento e o Conselho, com o Tribunal de Justiça a assegurar o controlo da legalidade dos actos das instituições e a proteção dos direitos dos particulares.

¹³ Com a exceção do recurso a mecanismos de revisão simplificada dos Tratados, designadamente os previstos no artigo 36.º TFUE, que foi usado para conseguir contornar os obstáculos jurídicos à criação do MEE.

nomeadamente tratados internacionais e acordos intergovernamentais, para solucionar os problemas que as lacunas de competência das instituições de integração não permitiam resolver. Assim sucedeu com a criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade e com o chamado Tratado (ou Pacto) Orçamental, sem os quais o euro não teria sido salvo e a construção europeia teria corrido sério risco de soçobrar.

Só a intervenção salvífica do BCE e do seu Presidente Mário Draghi permitiu, com o beneplácito do Tribunal de Justiça, mesmo sem disparar um tiro, estancar a hemorragia que estrangulava algumas economias, entre as quais a nossa!¹⁴

Será que o edifício institucional da União Europeia mudou, com isso, duradoura ou definitivamente, de natureza?

Não necessariamente! Os próprios acordos celebrados previam – como no caso do Tratado Orçamental - a sua reanálise ao fim de 5 anos, por forma a incorporar as suas disciplinas no esquema institucional estabelecido nos Tratados. Terminada, *tant bien que mal*, a longa agonia negocial do Brexit, é tarefa a que a União pode agora dedicar-se, com base no que já se fez no âmbito da União Bancária, da União Fiscal e da supervisão dos mercados

¹⁴ Com efeito, o Tribunal de Justiça fez o que lhe competia e deu a sua bênção jurisdicional às soluções encontradas, como sucedeu em reenvios prejudiciais provenientes da Irlanda, relativo ao MEE (acórdão Pringle, C-370/12, de 27 de novembro 2012) e da Alemanha a propósito do programa OMT anunciado pelo Presidente Mario Draghi (acórdão Gauweiler, C-62/14, de 16 de junho 2015).

monetários e financeiros¹⁵, atuando na dupla frente da disciplina das políticas nacionais e das insuficiências sistêmicas¹⁶.

Lição a tirar dos últimos 10 anos: a estabilidade da zona euro só estará duravelmente assegurada no termo de um processo que conduza a uma progressiva federalização das instituições da Europa monetária e financeira.

O acordo de princípio entre os ministros das Finanças sobre a criação de um orçamento da zona euro pode ser um primeiro passo nesse sentido.

Mas só será bom se se fizer de forma sensata, responsável e equilibrada, combinando formas de “risk-reduction” com instrumentos de “risk-sharing”¹⁷.

Convém, além disso, estar muito atento aos arranjos políticos que levarão à escolha dos novos dirigentes das instituições: não me parece que seja boa ideia trocar uma hipotética presidência alemã da Comissão Europeia (na pessoa cinzenta do Sr. Manfred Weber)

¹⁵ A versão otimista das coisas aponta para uma evolução semelhante à que o edifício institucional da União conheceu com a comunitarização do III Pilar de Maastricht e com a sucessiva integração no esquema institucional dos Tratados de mecanismos intergovernamentais provisórios.

¹⁶ Já se perdeu, aliás, muito tempo e, mais do que isso, algum terreno se terá perdido também em termos de legitimidade da ação da União, com a subalternização do Parlamento Europeu, num contexto em que os parlamentos nacionais pouco ou nada têm para dizer.

¹⁷ Quer dizer: se a irresponsabilidade financeira dos países mais laxistas – os suspeitos do costume – foi um fator decisivo de agravamento da crise e das suas consequências, a intransigência da política financeira conduzida, “*tambour battant*”, pela Alemanha contribuiu para prolongar a tortura e agravar as dificuldades sociais e políticas a que as populações se viram sujeitas.

por uma presidência do BCE, na ortodoxa pessoa do Sr. Jens Weidmann!

Ao terminar este ponto, gostaria só de fazer uma rápida referência a uma nova vaga de problemas que são um efeito diferido das políticas seguidas na urgência da crise financeira!

É que, para evitar o colapso do sistema financeiro e o naufrágio da poupança e do investimento, adotaram-se políticas de “*quantitative easing*”¹⁸, destinadas a evitar uma recessão como a dos anos 30 (uma chamada “*balance sheet recession*”), que tiveram como consequência colateral a valorização dos ativos financeiros (e imobiliários) e o desleixe e correspondente sacrifício dos rendimentos do trabalho, que nenhuma política – de direita ou de esquerda – foi capaz, até agora, de compensar de forma satisfatória.

Daí, em larga medida, o impacto negativo nos filhos das classes médias, os netos dos *baby boomers*, isto é, os novos *millennials*, a geração nascida entre 1980 e o fim do século, que, em Lisboa como em outras capitais, não conseguem resolver o problema da habitação ao entrar na vida ativa e mesmo quando têm um emprego e uma carreira em perspetiva.

O movimento dos “*gilets jaunes*”, em França, aparece também como uma consequência desse mal-estar, ao mesmo tempo

¹⁸ Baseadas numa lógica de “*cash for trash*” e destinadas a evitar uma crise sistémica.

que anuncia a emergência de formas alternativas de participação e ação política à margem dos mecanismos tradicionais.

A resposta a estes desafios pede novos esforços de ajustamento, mas ainda não é claro como fazê-los com hipóteses de sucesso.

Temos, em segundo lugar, os problemas na frente externa, a começar na **crise migratória e dos refugiados**.

A “comunitarização”, operada pelo Tratado de Amesterdão, de grande parte das matérias que o Tratado de Maastricht havia relegado para o chamado III Pilar, sobre cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos, e bem assim a criação, pelo Tratado de Lisboa, do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, presidiram à “mutação genética” fundamental que permitiu a passagem de uma “União de mercados” para uma “União de pessoas” e, em particular, “de cidadãos”¹⁹.

O sistema comum europeu de asilo oferece um bom exemplo das mudanças institucionais ocorridas.

¹⁹ Livre circulação de pessoas no espaço da União, reconhecimento mútuo das sentenças e outras decisões em matéria civil (casamento, divórcio, adoção, tutela parental, reagrupamento familiar), controlo das fronteiras externas, política comum de asilo e de imigração, cooperação judiciária em matéria penal (assente na confiança e no reconhecimento mútuos e, em particular, numa ação comum em matéria de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça), mandado de detenção e entrega, são noções que o Tratado de Lisboa consagrou no seu Título V e que passaram a fazer parte do léxico da União, transpostas para uma abundante legislação – regulamentos e diretivas - que haveria de permitir ao sistema funcionar eficazmente.

O asilo é um direito fundamental reconhecido pelo direito internacional, desde a Convenção de Genebra sobre a proteção dos refugiados, de 1951, àqueles que sofrem de perseguição ou correm sério risco no seu país de origem. A esse direito corresponde, para os sujeitos de direito internacional, como é o caso da União Europeia, um dever de proteção.

Foi exatamente tendo em vista o cumprimento desse dever que a União adotou mecanismos legislativos que se pretendiam ajustados à situação e que têm como eixo central o denominado sistema de Dublin, que incluía a Convenção assinada em junho de 1990 e entrada em vigor em 1997, bem como os Regulamentos que se lhe seguiram, conhecidos como Dublin II e Dublin III.

Parte este do princípio de que os Estados-membros partilham um núcleo fundamental de valores comuns que permitem uma abordagem conjunta, baseada na confiança recíproca e no reconhecimento mútuo das decisões, tendo em vista assegurar um nível de proteção elevado dos refugiados, com base em procedimentos céleres e eficazes, dotados de vias de recurso apropriadas e mecanismos de prevenção de abusos²⁰.

Durante alguns anos, em períodos de relativa normalidade, o sistema mostrou-se capaz de servir.

²⁰ Nesse contexto, o regime instituído estabelece os critérios para a determinação do Estado-membro responsável pela apreciação dos pedidos de asilo e de proteção internacional subsidiária, regula os procedimentos de apreciação dos pedidos, bem como as garantias e os direitos de recurso ao dispor das pessoas envolvidas, incluindo os requerentes de asilo, os menores e outros membros da família.

Com a progressão do Daesch e o agravamento da situação na Síria e em vários outros países, acompanhadas por gravíssimas crises humanitárias e económicas, o sistema de Dublin viu-se submetido a uma pressão política, técnica e humanitária de grandes dimensões, para a qual não estava preparado²¹.

Por isso é que a Comissão Europeia se viu na contingência de ter de apresentar, em 2016, uma proposta para um novo Regulamento (Dublin IV), com o objetivo de melhorar a gestão dos fluxos migratórios e de acelerar a tomada de decisões, ao mesmo tempo que encoraja a partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros, com base no princípio de solidariedade consagrado no artigo 80.º TFUE²². Pretende-se, assim, retirar motivos - fundados - de queixa aos Estados da primeira linha nas rotas de fuga dos refugiados e legitimidade à recusa de participarem no esforço comum²³, evitando comportamentos unilaterais musculados, mas populares, apoiados na generalização

²¹ Em particular, o sistema de determinação do Estado-membro competente com base no primeiro ponto de entrada no território da União tornou-se impossível de gerir em condições minimamente aceitáveis e equilibradas.

²² O sistema proposto comporta um automatismo que permite estabelecer objetivamente, com base na dimensão e nos recursos de cada país, o momento a partir do qual um Estado-membro se vê a braços com um número desproporcionado de pedidos de asilo, permitindo assim a reatribuição da responsabilidade a outro Estado-membro, sem prejuízo da possibilidade de o primeiro substituir temporariamente a sua participação no mecanismo de reatribuição pelo pagamento de uma “contribuição de solidariedade”.

²³ Todos os Estados-membros que, por vontade política dos seus governos, se autoexcluem desses mecanismos de solidariedade devem enfrentar o risco de ser demandados em procedimentos por incumprimento do direito da União.

fácil de que os candidatos a asilo são todos perigosos delinquentes ou terroristas disfarçados²⁴.

Neste contexto, a evolução política em alguns Estados-membros leva-me a perguntar se os piores dos eurocéticos não são, afinal, os que vão sair, mas alguns dos que cá ficam!

Isto leva-me, por fim, a uma terceira linha de crise a que é imperativo fazer face: a **crise da democracia e do Estado de Direito**, que assumiu um impacto sistémico em alguns dos países membros da União. Com maior ou menor grau de intensidade, basta evocar os nomes da Polónia, da Hungria, da Itália, de Malta, da Eslováquia, da República Checa, para se ter uma imagem da disseminação do fenómeno.

Os sintomas são conhecidos: (i) a ascensão de partidos e movimentos populistas, soberanistas e eurofóbicos em vários países e no Parlamento Europeu; (ii) a eleição de líderes com tendências autocráticas e extremistas, que ignoram olímpicamente os direitos fundamentais; (iii) o desprezo pela separação de poderes, traduzido em graves ingerências na independência do poder judicial, a que este nem sempre tem sabido responder com

²⁴ Abriu-se, com isso, uma nova etapa, caracterizada pela urgência de uma conciliação, que se tem revelado um novo foco de tensões na União, entre, por um lado, as necessidades da luta contra o terrorismo e a criminalidade violenta e, por outro lado, o respeito pelos direitos fundamentais na gestão das políticas de imigração e asilo, tal como reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e pelas constituições da generalidade dos Estados-membros.

motivações que sejam mais do que meramente corporativas; a tudo isso acrescentando já (iv) a multiplicação de actos de violência mortal e de ameaças à vida de personalidades políticas (como na própria Alemanha).

Valha-nos ainda, também aqui, São Tribunal de Justiça que está vigilante e não deixa passar atropelos à soberania da regra de direito no espaço da União!

Ainda por cima, num lado como no outro do Atlântico²⁵, as políticas de nacionalismo anti-cosmopolita, autocrático e fechado sobre si próprio estão a contribuir para destruir as instituições que ajudaram a edificar uma sociedade internacional mais equilibrada e mais interdependente no pós-guerra de 39-45.

A política do presidente norte-americano está, além disso, a desmantelar os mecanismos do comércio livre multilateral, governados por regras aceites de comum acordo, substituindo-os por acordos bilaterais em que prevalece a lei do mais forte, sem instrumentos de contrapeso nem mecanismos de controlo judicial.

²⁵ No início de fevereiro, um texto de Simon Kuper explicava, no Financial Times, “what Trump and Brexit have in common”: em síntese, “both have broken down over the issue of a hard border with a neighbouring country. Both are flirting with a trade war. Neither looks able to pass any more legislation”! No fundo, todos os populismos contemporâneos se assemelham na aversão à análise fria da realidade e na convicção de que a inteligência está toda do lado dos seus apriorismos. Há mais uma coisa em comum entre eles: a convicção de que os outros, por serem diferentes, são piores. Essa é, no fundo, a doença cancerígena do mundo moderno, baseada na ignorância e na intolerância, numa palavra, naquilo a que se chamava, quando eu era um jovem adulto, obscurantismo! O que, na expressão de Kuper, distingue o “populismo anglo-saxónico” dos outros é a mistura original e única entre uma despropositada desforra de superpoder nostálgico e um módico de capitalismo selvagem!

Ora, a História mostra que uma guerra comercial, para além de vantagens de curto prazo, nunca deixa vencedores porque acabam todos a perder!

Como se não bastasse, e porque os mesmos conselheiros que estão de volta à Casa Branca não aprenderam nada com a farsa das “*weapons of mass destruction*”, parece que estivemos à beira de mais um confronto aberto na zona do Golfo, brincando com o fogo em cima do petróleo!

Num mundo marcado pela multiplicação de focos de conflito, com vários aspirantes a potência regional e nuclear, e num quadro de expansão acelerada da moderna era digital, que inevitavelmente tudo globaliza, brincar com o fogo torna-se cada vez mais perigoso.

Se tivéssemos tempo, falaria um pouco sobre esses desafios da nova era digital e a forma como a União Europeia está a enfrentá-los. Mas fica para outra ocasião.²⁶

²⁶ Deixe-se apenas consignadas, em nota de rodapé, as seguintes observações genéricas. É certo que as potencialidades do novo mundo digital, da inteligência artificial e da robotização constituem o mais poderoso fator de competitividade e inovação das nossas economias. E a esse desafio a União Europeia tem-se equipado para responder! As novas redes sociais funcionaram, além disso, como alavanca eficaz à deposição de regimes autoritários ou totalitários. Mas, para além destes últimos se terem adaptado rapidamente e passado a usar as novas tecnologias ao seu serviço, o certo é que estas abriram avenidas de problemas nunca antes imaginados: do ponto de vista da privacidade e da proteção dos dados pessoais, da proteção dos menores, da veracidade dos processos eleitorais, da lealdade das transações e da regulação dos mercados e da concorrência, da liberdade de expressão e dos seus abusos, em circunstâncias que protegem a impunidade e facilitam a proliferação da mediocridade, da ignorância e da boçalidade. Pior do que isso, aumentaram os riscos para a segurança pública e tornou-se mais difícil prevenir actos terroristas e atentados à estabilidade das relações internacionais sem que, ao mesmo tempo, se resvale no plano inclinado da repressão, da paranoia securitária e do atentado sistemático aos direitos fundamentais. A jurisprudência do Tribunal de Justiça nos últimos anos exprime já, com eloquência, estas tensões. Basta lembrar Digital Rights,

As crises a que me referi exprimem um mal-estar profundo nas sociedades liberais contemporâneas, que corresponde a um estado de espírito que se tornou comum, tanto na Europa como nos Estados Unidos.

Recentemente, o Sr. George Soros comparava, com tristeza, a UE à União Soviética em 1991, isto é, nas vésperas do colapso!

Não vou tão longe! Mas é evidente que só com um novo suplemento de alma e a mobilização de uma adormecida maioria pró-europeia conseguiremos evitar que o sonho de uma Europa unida se transforme no pesadelo do século XXI.

Para que isso aconteça, é indispensável evitar o eclipse total da Razão!²⁷

José Luís da Cruz Vilaça

Schrems, Google Spain e o “direito ao esquecimento”, o acordo com o Canadá sobre a transferência dos registos de identificação dos passageiros aéreos (PNR - Passenger Name Record), etc.

²⁷ Curiosamente, não é outra a mensagem que nos transmitem aqueles – como os novos dirigentes do Cazaquistão - que ainda vivem com a esperança de uma relação mais estreita à União Europeia, à qual creditam o mérito de 70 anos de paz e estabilidade no continente europeu e que por isso recebeu o Prémio Nobel da Paz em 2012 (veja-se a entrevista do vice-ministro dos Negócios Estrangeiros do Cazaquistão a *New Europe* de 2-8 de junho de 2019. É pena que seja necessário virem os Cazaques lembrar-nos as nossas próprias virtudes!