

A Questão da Segunda Câmara e o Futuro das Assembleias Parlamentares

Introdução

Este texto procura analisar os condicionantes e as algumas das alternativas para uma "parlamentarização" dos assuntos relacionados com a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), tendo em conta, por um lado, a experiência de assembleias parlamentares de organizações internacionais com funções no domínio da segurança e defesa (NATO, OSCE e UEO); e, por outro, o actual momento de reforma da integração europeia que procura encontrar soluções para as questões da repartição de funções entre a União e os Estados membros e entre as várias instituições da UE.

O principal argumento é o de que a criação de uma Assembleia de Segurança e Defesa da União Europeia (UE), composta por membros dos parlamentos nacionais dos Estados Membros, teria importantes vantagens não só por constituir uma resposta (mesmo que parcial) ao problema do défice democrático da integração europeia, mas principalmente como forma de trazer para o plano nacional dos Estados Membros o debate sobre questões de defesa e de criar um fórum de "socialização" entre parlamentares de origens nacionais e ideológicas diferentes. A Assembleia de Segurança e Defesa da UE poderia igualmente ser um balão de ensaio para uma "segunda câmara" do Parlamento Europeu, num momento em que o debate da Convenção parece ter posto de parte a criação desta última como resposta à questão da declaração de Laeken sobre o papel dos parlamentos nacionais na construção europeia.

O contexto do debate acerca da assembleia parlamentar de defesa

A problemática da criação de uma assembleia para os assuntos de segurança e defesa da União Europeia não é nova e possui um precedente na Assembleia da União da Europa Ocidental (UEO). No momento actual, ela deve ser vista no contexto de três aspectos principais.

1 - É importante que o actual processo de reforma (por um lado a Convenção e, por outro, a Conferência Intergovernamental (CIG) que se lhe seguirá) seja sempre enquadrado pela questão do carácter democrático da integração europeia. Este texto parte do princípio que existe um défice democrático na UE e é nesse sentido que o debate sobre a Segunda Câmara ou o debate sobre controlo parlamentar da defesa europeia deve ser colocado. De facto, para os cidadãos europeus (que progressivamente se apercebem de como a UE tem funções em quase todos os domínios públicos), tanto a Comissão como o Conselho são instituições que funcionam de forma pouco transparente, pouco habituais para órgãos legislativos e executivos em países democráticos. O Parlamento Europeu, apesar da sua legitimidade directa, continua a estar excessivamente longe dos eleitores. A questão, é, portanto, de saber se o maior envolvimento dos parlamentos nacionais no dia-à-dia da integração europeia faria uma diferença qualitativa significativa na relação entre os cidadãos e as instâncias europeias.

2 - No Conselho de Laeken, os chefes de Estado e de governo da União Europeia declararam a operacionalidade da PESD, que na prática significa que a União estará, a partir de 2003, em condições de levar a cabo missões de gestão de crises

internacionais que se insiram na âmbito das chamadas “missões de Petersberg” (missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz). A União possui já um Comité Militar e um Estado Maior, possui algumas capacidades de planeamento estratégico, o que revela claramente a importante evolução neste domínio desde a famosa cimeira franco-britânica em St. Malo que, em grande medida, lançou o processo actual de desenvolvimento de uma política de defesa comum.

Indubitavelmente, a operacionalidade da PESD é confrontada com obstáculos que continuam por ultrapassar, dos quais se salientam a ausência de um acordo para o acesso aos recursos NATO em missões UE; os baixos valores dos orçamentos de defesa dos Estados membros; o impasse na criação de uma indústria europeia de armamento e, por último mas não menos importante, a falta de uma política externa europeia na qual se insiram eventuais intervenções militares.

Contudo, a resolução destes problemas não é impossível, a PESD, tal como outros domínios da integração europeia, deve ser encarada como um processo gradual e portanto a eventualidade de intervenções militares comandadas e compostas por tropas europeias é real. É este o cenário a que os parlamentos dos Estados membros deverão fazer face, no âmbito das suas competências tanto no que respeita ao envio de tropas para missões no estrangeiro como quanto ao financiamento de eventuais missões.

3 - A repartição de funções entre as instituições comunitárias e entre a União e os Estados membros está, em grande medida, no centro do debate da Convenção. No que toca aos parlamentos nacionais, a declaração de Laeken sobre o futuro da Europa (Dezembro de 2001) refere especificamente a necessidade de analisar a forma de os envolver de forma mais contínua no processo de integração europeia. Numa fase em que estamos apenas perante diversos cenários teóricos, existem já algumas certezas. Uma delas é que a área da política externa, de segurança e defesa será crucial para uma decisão da Conferência Intergovernamental (CIG) sobre o papel respectivo da Comissão e do Conselho.

De facto, um dos argumentos mais utilizados pelos defensores do reforço dos poderes de Conselho e da criação da figura de um Presidente da UE (substituindo assim o sistema de presidências rotativas) é o da necessidade de dar uma cara e uma continuidade à política externa da União. Por outro lado, as propostas de reforço do papel da Comissão assentam na abolição do sistema de pilares (comunitário e intergovernamental) e, conseqüentemente, no alargamento do poder de iniciativa da Comissão, pondo fim às contradições entre as várias dimensões da política externa europeia que, segundo os defensores desta visão, impedem a UE de desenvolver uma política externa credível e relevante. Embora as questões PESD devam continuar a ser objecto de co-operação intergovernamental, existe uma possibilidade da Comissão alargar as suas reduzidas competências actuais neste domínio.

Dada, portanto, a centralidade das questões de política externa na reforma da UE é legítimo colocar a questão de como garantir o controlo democrático da PESC e da PESD, uma vez que o reforço dos poderes ou da Comissão ou do Conselho não constitui uma resposta suficiente. Em Nice ficou claro que os Estados membros não estavam dispostos a atribuir ao Parlamento Europeu funções neste domínio que ultrapassassem a simples informação acerca das grandes linhas de evolução da PESD.

Este resultado criou uma situação que alguns analistas apelidaram de “vazio democrático” e que certamente voltará a colocar-se aos chefes de Estado e de governo. Será, contudo, o Parlamento Europeu a instituição em melhores condições de garantir o controlo democrático da defesa europeia ou a natureza das questões em jogo exige um maior envolvimento das instituições dos Estados membros?

As lições de outras assembleias parlamentares

Conhecidas as principais questões que enquadram o debate em torno do controlo democrático da PESD, interessa agora analisar brevemente as experiências concretas de assembleias parlamentares no seio de organizações internacionais. O objectivo é saber até que ponto estas formações constituem um exemplo repetível no contexto da União Europeia.

Certamente não é uma coincidência que todas as principais organizações regionais europeias com funções no domínio da segurança e defesa - NATO, OSCE e UEO - possuem Assembleias parlamentares: a Assembleia do Atlântico Norte, a Assembleia da OSCE para assuntos de Direitos do Homem e democratização e a Assembleia da UEO, respectivamente. Estes órgãos inter-parlamentares são compostos por deputados dos Estados membros, que, *colectivamente*, analisam as actividades levadas a cabo no âmbito de cada uma das organizações. Em todas elas os governos são obrigados a prestar contas das suas acções no domínio em questão.

O que é importante realçar do funcionamento destas assembleias não é tanto o input que elas produzem para a tomada de decisões (visto possuem apenas funções consultivas) ou mesmo o controlo da acção das organizações, mas acima de tudo o facto de proporcionarem, ao longo do tempo, a socialização entre parlamentares de vários países e de formações políticas e ideologias diferentes. Ao participar repetidamente nestes fóruns, os deputados habituem-se assim a discutir num contexto internacional as questões de defesa.

Por outro lado, a existência destas estruturas parlamentares obriga os deputados nacionais a um mínimo de preparação sobre as questões discutidas no âmbito da respectiva organização, quer para a participação em comissões parlamentares, quer para a redacção de relatórios sobre um tópico específico.

No fundo, a preparação dos parlamentares para estas assembleias acaba por ter um efeito nivelador no que toca ao controlo que os diversos parlamentos exercem sobre a condução das políticas de segurança e defesa. No seio da União Europeia existem situações muito diferentes neste domínio: nalguns países (Alemanha, Holanda) qualquer decisão governamental de envio de tropas nacionais para missões no estrangeiro está sujeita a aprovação parlamentar. Noutros países (França, Reino Unido), apesar de não existir uma tão forte condicionante parlamentar, os deputados são regularmente informados e discutem com frequência os desenvolvimentos da política de defesa. Noutros, nenhuma das situações se verifica. Neste último caso, a participação em assembleias parlamentares internacionais é particularmente relevante, uma vez que doutra forma as ocasiões para debater questões de segurança internacional seriam muito reduzidas.

O envolvimento dos parlamentos nacionais nas questões europeias: a defesa como domínio pioneiro?

Os exemplos acima descritos mostram as principais vantagens de envolvimento dos

parlamentos nacionais nas organizações internacionais de segurança e defesa e, à partida, tais vantagens podem ser transpostas para o contexto da União Europeia. Importa agora ver que medidas concretas poderão ser tomadas. Neste momento, o debate da Convenção não encontrou ainda um modelo satisfatório para garantir uma maior participação dos parlamentos nacionais no processo de integração europeia. Para o efeito deste texto, e no que toca à defesa, podemos considerar três cenários distintos para o reforço do controlo por parte dos parlamentos nacionais:

- 1) A criação de uma "Segunda Câmara" do Parlamento Europeu composta por representantes dos parlamentos nacionais;
- 2) A criação de uma nova instituição exclusivamente para lidar com questões de defesa e que juntaria representantes dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu;
- 3) A transformação da Assembleia da UEO numa "Assembleia de Segurança e Defesa da União Europeia".

Poderia ainda ser colocada a hipótese de reforço de uma outra instituição já existente, a Conferência dos Órgãos Especializados nos Assuntos Comunitários (COSAC), instituição que reúne representantes dos parlamentos nacionais dos quinze e do Parlamento Europeu. Contudo, não se trata, na minha opinião, de um modelo a seguir, por três motivos principais. Primeiro, a COSAC é apenas uma estrutura para troca de ideias e experiências e não existem sequer relatórios publicados das suas sessões, o que reduz a sua visibilidade pública. Segundo, não existe qualquer relação formal entre os trabalhos da COSAC e o Conselho, logo não existem recomendações a transmitir ao Conselho. Em terceiro lugar, a COSAC não dispõe de um secretariado permanente e, por isso, é muito difícil assegurar a continuidade das suas funções.

A primeira hipótese, apesar de teoricamente aliciante à luz de tudo o que foi acima descrito, iria certamente provocar um reequilíbrio da "relação de forças" entre as várias instituições, uma vez que se trataria de uma instituição com responsabilidades sobre todas as áreas de competência UE. A vontade política para proceder a tal exercício parece não existir actualmente, a julgar pelo debate na Convenção acerca do assunto.

O segundo cenário contaria, no melhor dos casos, com fortes reticências por parte do Parlamento Europeu e criaria um problema de colocar debaixo de um mesmo "tecto" representantes parlamentares com diferentes legitimidades. No que toca ao Parlamento Europeu, existem fortes possibilidades do seu envolvimento na PESD sair reforçado, uma vez que será difícil aos governos voltar a ignorar as pressões dos eurodeputados neste sentido. Será esta certamente a via que o PE vai seguir quer na Convenção, quer na CIG, ou seja, rejeitando soluções institucionais inovadoras.

A terceira hipótese constitui talvez o cenário mais realizável no curto/médio prazo, pois tratar-se-ia não de criar novas instituições, mas antes de "importar" para a UE uma instituição já existente. Convém não esquecer que muitas das funções da UEO foram já transferidas para a UE e o objectivo último é a transferência de todas as funções para a União (nomeadamente a questão da defesa colectiva e a cooperação no domínio do armamento).

À semelhança das assembleias parlamentares já existentes, a Assembleia de Segurança e Defesa da UE não teria essencialmente funções de controlo da PESD, mas constituiria um canal contínuo para informação e consulta com as instituições europeias responsáveis pela tomada de decisões nesta matéria antes e depois das decisões serem tomadas.

Dada a visibilidade da União Europeia (quando comparada com as organizações acima mencionadas), uma assembleia de defesa da UE, cujos trabalhos se realizassem em paralelo com o das outras instituições comunitárias, estaria certamente mais exposta ao escrutínio por parte da sociedade civil.

O envolvimento dos parlamentares nacionais nestes debates teria a utilidade adicional de garantir aos primeiros um acompanhamento de todo o processo quando se colocasse a hipótese de missões militares concretas. Nos debates sobre o envio de tropas nacionais ou sobre contribuição financeiras nacionais para as missões, os parlamentos nacionais deixariam de se ver confrontados com uma situação de *fait accompli*. Por outro lado, tal envolvimento tornaria difícil continuar a usar o argumento da falta de informação para justificar o pouco interesse dos parlamentos pelas questões europeias, nomeadamente no domínio da segurança e defesa.

A socialização dos parlamentares, tal como nas outras assembleias, seria um passo importante para a criação progressiva de uma abordagem genuinamente europeia às questões de defesa. O envolvimento de parlamentares nacionais garantiria ainda a introdução nos debates de temáticas não puramente militares mas que lhe estão relacionadas, tal como os aspectos civis, democratização ou os Direitos do Homem, questões nas quais várias formações parlamentares dos Estados membros possuem uma forte experiência.

Em termos concretos, são vários os requisitos básicos que a nova assembleia deveria preencher.

Em primeiro lugar, a composição das delegações nacionais deveria obrigatoriamente ser composta por deputados das comissões parlamentares de defesa dos respectivos parlamentos, uma vez que esta é a melhor forma de assegurar que existe uma relação entre os trabalhos a nível europeu e a nível nacional. As delegações nacionais teriam, por outro lado, de garantir uma representação equilibrada do espectro político nacional, sob pena de os representantes parlamentares repetirem as visões dos respectivos governos no contexto da assembleia.

Para garantir que este diálogo inter-institucional é real e efectivo, as instituições com responsabilidades no domínio da defesa (seja a Comissão ou o Conselho, ou os dois) teriam de apresentar na "câmara de defesa" relatórios sobre as suas actividades e responder por escrito a recomendações e questões colocadas pelos membros da Assembleia (este é, aliás, o *acquis* da Assembleia da UEO). No âmbito dos seus trabalhos, a Assembleia poderia dividir-se em Comissões parlamentares que lidariam com os vários domínios ligados à política de defesa europeia e teriam a cargo a redacção de relatórios. O Presidente da Assembleia de Segurança e Defesa da UE deveria participar nas reuniões do Conselho sempre que fossem discutidas questões de defesa. Finalmente, os trabalhos da Assembleia deveriam ser assistidos por um secretariado em Bruxelas.

Não sendo esta uma solução definitiva para o vasto problema do controlo democrático, pode, contudo, ser encarada como uma experiência para futuros arranjos institucionais que procurem envolver os parlamentos nacionais nos assuntos comunitários. Sendo a defesa uma área em rápida evolução e raramente transparente, a criação de uma assembleia com estas funções constituiria um sinal inequívoco de que os governos dos Estados membros levam a sério a necessidade de encontrar formas de reconciliar os cidadãos com a Europa.

* As opiniões expressas no texto são pessoais e não vinculam de alguma forma a instituição a que o autor pertence. O texto apresentado é uma versão preliminar de uma contribuição mais extensa para o Congresso sobre o futuro da Europa em Março de 2003.