

Relatório Síntese

Debate Nacional sobre o Futuro da Europa

Não se trata apenas de tornar o poder das instituições menos burocrático, menos secreto e menos longínquo. Trata-se de especificar e garantir os direitos de que os cidadãos europeus devem dispor para se defenderem de um poder que antes não existia ou era mais precário ou meramente delegado.

Francisco Lucas Pires (1991)

Introdução

O debate actual acerca do futuro da Europa, centrado nos trabalhos da Convenção Europeia, que deverá culminar num novo tratado saído da Conferência Intergovernamental, distingue-se dos anteriores processos de reforma da União Europeia essencialmente pela natureza «constitucional» das questões abordadas (a própria natureza da integração europeia), algumas delas incluídas no anexo ao Tratado de Nice – como aproximar os cidadãos da União, a repartição de funções entre a União e os Estados membros, a adopção de uma Constituição da União. Precisamente pela dimensão e alcance das questões que estão a ser analisadas, é fundamental que se procure alargar o âmbito da discussão junto da sociedade civil. Por outro lado, a natureza constitucional, agora indiscutível, da Convenção Europeia e da reforma que se seguirá levanta ainda a questão, central desde Maastricht, da ratificação do novo Tratado. A memória de processos passados, com a surpresa que resultou de alguns referendos, aponta para a necessidade de não confrontar os cidadãos europeus com factos consumados, que podem não ser inteiramente do seu agrado. A mais que provável utilização de referendos em muitos países, tanto nos actuais Estados membros como nos futuros – membros de pleno direito a partir de Maio de 2004 –, exige que se procure alargar o debate aos europeus, dando-lhe hipóteses de participação em discussões públicas e garantindo-lhes o acesso à informação sobre as alterações propostas. Foi também esta necessidade de inclusão do maior número possível de actores, é bom recordar, que esteve na origem da convocação da Convenção Europeia.

Este foi o objectivo central do *Debate Nacional sobre o Futuro da Europa* – e precisamente porque se queria discutir o futuro da Europa, e não exclusivamente a Convenção Europeia, foram incorporados no debate temas relevantes para a participação portuguesa na integração europeia, mesmo que não estejam actualmente a ser objecto de análise particular a nível europeu, como a política agrícola comum ou as pescas.

Perante a imensa riqueza de todos os debates e das teses apresentadas ao Congresso, a elaboração de uma síntese é necessariamente uma tarefa árdua – e que só vincula, obviamente, quem a apresenta. Este documento procura, assim, integrar as propostas numa racionalidade comum, seleccionando muitos dos traços essenciais mais consensuais e mais presentes, mas que não esgotam, obviamente, todo o debate e todas as teses. Procurou-se seguir uma lógica que permitisse construir o que poderia ser uma perspectiva portuguesa para o futuro da União Europeia, que integrasse respostas concretas e hipóteses de soluções para muitas das questões levantadas.

I – Reforma – Razão de Ser

Em pouco mais de 10 anos, este é o quarto processo de reforma da União Europeia. Esta sucessão de conferências intergovernamentais tem na sua origem a necessidade de dotar a integração europeia de capacidade de resposta aos desafios internos e externos que enfrenta, um processo sempre condicionado pela difícil procura de consensos e equilíbrios entre os Estados membros – que condicionou claramente as reformas anteriores. Trata-se, ainda, de dar continuidade às reformas iniciadas em Maastricht – o momento constituinte da Europa política e da Europa dos cidadãos, e que marcou, como referiu o Presidente da República Jorge Sampaio, na sessão de abertura do Congresso, uma nova etapa no aprofundamento da construção europeia. A actual reforma deverá, no fundo, responder às exigências presentes desde então, a que acrescem novos desafios, que tornam imperativo o processo de reformas.

Em primeiro lugar, a necessidade de democratizar a integração, criando condições de participação efectiva dos cidadãos num processo que cada vez tem mais implicações na vida diária dos europeus.

Em segundo lugar, a clarificação da divisão de competências entre a União e os Estados membros, cuja nebulosidade, muitas vezes, é responsável por dificuldades de acção e por uma falta de transparência que prejudica a própria legitimidade da União.

Em terceiro lugar, trata-se de fazer com que a União tenha capacidade de acção externa, que seja um actor pleno na cena internacional, tanto em termos económicos como políticos, uma exigência decorrente não só das profundas alterações do sistema internacional mas também dos próprios cidadãos, que revelam a sua perplexidade perante a tibieza da política externa europeia – uma das áreas, aliás, em que é mais forte o apoio dos cidadãos ao seu pleno e concreto desenvolvimento.

Em quarto lugar, a dimensão do próximo alargamento, não só pelo número de novos membros, mas também pelo seu profundo significado histórico e político – o fim pleno das «duas Europas» – exige o aprofundamento de todo o edifício europeu.

São estas exigências que levam ao actual momento constituinte. Uma constituição certamente *sui generis*, mas nem por isso menos importante.

Para que a União se dote de uma verdadeira constituição, a reforma do tratado deverá garantir, como foi salientado nos trabalhos do Congresso:

- a personalidade jurídica da União
- a existência de uma cidadania europeia
- a organização do poder político
- a inclusão da Carta dos direitos fundamentais – *Bill of rights*

Ponto central sempre presente quando se fala de constituição europeia é a ausência de um povo europeu. Até que ponto estaremos perante uma verdadeira constituição se não existe um Estado e/ou uma nação europeia? Estaremos perante um processo constituinte inverso, ou seja, de cima para baixo? Mais uma vez, a resposta está nas razões que levam à necessidade de dotar a União de uma constituição. A constituição europeia deve ser a concretização das respostas aos quatro desafios centrais que motivam a própria capacidade de mudança. Deve ser capaz de estabelecer as regras de funcionamento de uma verdadeira democracia supranacional, mas mantendo, simultaneamente, a possibilidade de existência de uma democracia viva nos Estados membros – a recomendação feita, a propósito de Maastricht, pelo Tribunal Constitucional Alemão, em 1993. Deve definir de uma forma clara a repartição de poderes entre a União e os Estados membros – ou seja, definir o próprio modelo do federalismo europeu. Deve dotar a União de capacidade de acção, a todos os níveis, na cena internacional, mantendo, não obstante, as especificidades que lhe são inerentes – trata-se, no fundo, de superar o que pode ser denominado como *federalismo às avessas*, pois normalmente é no nível federal que se situa a política externa, de segurança e defesa, precisamente o oposto do que até aqui tem acontecido na União. Deve dotar a União dos meios necessários para responder de forma efectiva e positiva ao desafio do alargamento – não só por uma questão de número, que certamente tem importância, mas pela necessidade de reforço das instituições.

II – O modelo e identidade da União

Qual o modelo da União que a Constituição fixará? De genericamente intitulada Objecto Político Não Identificado, por Jacques Delors, o processo de desenvolvimento da União Europeia exige actualmente uma clarificação do seu modelo, que parta das suas características específicas e inovadoras. Uma das grandes dificuldades dessa clarificação era a chamada «palavra começada por f» – tinha que se evitar usar a palavra federalismo, termo proibido em muitos dos Estados membros, por mais que fosse, e seja, essa a forma de organização política que mais se assemelha – mas que não é, mesmo assim, equivalente – à União Europeia. Esta era também a situação em Portugal, onde sempre foram poucos aqueles que ousaram usar a palavra e assumir-se claramente como federalistas. No entanto, actualmente, este parece ser um problema superado – foi particularmente claro durante os debates do Congresso e nas teses apresentadas que o tabu do federalismo acabou. Mesmo que, na realidade, o que esteja em causa não seja a construção de um Estado federal em sentido estrito, usar o federalismo como referência, teórica e prática, já não é uma questão excluída à partida – importa, sim, pensar que tipo de federalismo, que tipo de construção

federal se deve fazer na União Europeia. O que está em causa é a consolidação da integração da Europa numa união de Estados democráticos e soberanos. Na União Europeia, as entidades estatais terão sempre uma identidade particular e central, daí que não se esteja perante a construção de um super-Estado europeu, muito menos perante qualquer pretensão a uma nação. Trata-se de dar corpo a uma verdadeira federação, integrando os elementos que dela já existem com elementos específicos à União, criando uma *Federação de Estados Democráticos*. A questão central é a existência de uma dupla legitimidade – dos cidadãos e dos Estados – pelo que qualquer reforma da União deverá ter como objectivo central a preservação dessa legitimidade, cimento da construção europeia.

O modelo da União Europeia consagrado na Constituição deve garantir o pleno funcionamento de uma democracia supranacional pelo que, mais uma vez, é essencial ter em consideração a preservação da sua dupla legitimidade. Como se pode garantir a democracia supranacional? Por um lado, reforçando o papel do Parlamento Europeu que deve surgir, muito mais claramente do que hoje, como câmara de representação dos *cidadãos*. Actualmente, mesmo que formalmente não o seja, é um misto de representação dos cidadãos e dos Estados. Assim, deve reforçar-se o papel dos partidos políticos europeus e devem existir, nas eleições, listas europeias. Por outro lado, é necessário criar uma segunda câmara, paritária, de representação dos Estados, que assuma as funções legislativas que hoje tem o Conselho. A segunda câmara surge claramente como uma forte possibilidade não só para garantir a legitimidade dos Estados, mas também para garantir o princípio da igualdade e compensar a perda de peso relativo que poderá representar a reforma da presidência do Conselho Europeu, tema incontornável cujas implicações têm que ser ponderadas, mesmo que tenha encontrado muito pouco eco nos trabalhos do Congresso – onde houve muito maior apoio a uma solução de presidências colectivas. O fim das presidências rotativas, a concretizar-se, exige, também, que se reequilibre o papel dos Estados, tanto em termos da sua capacidade de *agenda-setting* como em termos da visibilidade que a União adquire no país que exerce a presidência para os seus cidadãos, funções que poderiam passar, parcialmente, a ser exercidas pelo Parlamento Europeu, através da criação do Senado. A capacidade de *agenda-setting* em matéria de relações externas, com uma segunda câmara, reforçaria o papel da comissões de relações externas dos Parlamento Europeu, cuja acção, por vezes pouco conhecida na própria Europa, adquire uma grande relevância junto de terceiros países e regiões. A opção pelo sistema bicameral permitiria ainda que a primeira câmara fosse mais assumidamente representativa dos cidadãos, enquanto no actual sistema acaba por ser, muitas vezes, uma segunda representação dos Estados. Desta forma, seria igualmente possível encontrar formas que permitissem uma maior proximidade entre eleitores e eleitos, o que reforçaria a visibilidade da União para os cidadãos. Ainda a este respeito, seria certamente de repensar a declaração constante da Acta Final da Conferência Intergovernamental de 2000, que estipula que todas as sessões do Conselho Europeu decorrerão em Bruxelas a partir do momento em que a União tiver dezoito Estados membros, cujos efeitos em termos de eficiência podem ser proporcionalmente inversos em termos de visibilidade e proximidade aos europeus.

Na ausência de acordo em relação à criação do Senado, uma possibilidade a ter em conta é a evolução do Conselho, enquanto órgão legislador. Para além da fundamental abertura e transparência dos trabalhos, o Conselho poderia evoluir para uma câmara legislativa, com representação paritária dos Estados – um Estado, um voto. Nas sessões em que o Conselho actua enquanto órgão executivo, a tomada de decisão processar-se-ia através dos votos ponderados.

O pleno funcionamento deste modelo, com as garantias dadas pela manutenção da dupla legitimidade, faz com que seja igualmente central a extensão do voto por maioria qualificada. O passo adicional na integração que significa a constituição de uma *Federação de Estados Democráticos*, com um efectivo funcionamento das instituições – Conselho, Comissão e Parlamento Europeu bicamaral – faz com que cada vez seja menos necessário o recurso à unanimidade, pois os interesses, de Estados e cidadãos, estão devidamente representados. Simultaneamente, esta é também uma exigência de funcionamento mais célere e eficaz, indispensável também quando se analisa a necessidade de manter um devido funcionamento institucional numa União Europeia com Vinte e Cinco, ou mais, Estados membros.

Fundamental é também ter presente que o verdadeiro federalismo implica, para além da democracia supranacional, a garantia dos direitos fundamentais. Daí que seja absolutamente central a constitucionalização da carta dos direitos fundamentais e a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que tem que ser alterada para permitir a adesão de organizações internacionais, o que constituirá também outro marco.

Igualmente parte do modelo da União é a sua identidade, que deve ser exclusivamente política. A União Europeia é um processo de integração aberta que se baseia na democracia, no respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito. Estes devem ser os valores que condicionam a sua evolução, e que devem estar plenamente consagrados na nova Constituição Europeia. Esta consagração plena evitará, no futuro, que se gerem equívocos maléficos para a própria União relativamente às condições necessárias para que um país venha a ser membro de pleno direito. Considerações de outra ordem, sejam elas de cariz religioso, étnico ou civilizacional, só contribuirão para o descrédito dos próprios valores em que se funda a integração europeia.

Deste modelo, e dos valores em que se baseia, decorre também a identidade externa da União Europeia. A busca activa da multipolaridade, corresponde à visão da União como um super-Estado, uma superpotência tradicional, com uma correspondente organização do sistema internacional de equilíbrio de poderes, necessariamente instável porque assente em políticas e alianças mutantes de potências. A Federação de Estados Democráticos, pelo contrário, corresponde a um novo multilateralismo, em que se procura a dinamização das instituições multilaterais e a cooperação inter-regional, em todos os domínios. Se em termos internos a Constituição implica a protecção dos direitos fundamentais e a adesão à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, em termos externos traduz-se na adesão da União Europeia ao Tribunal Penal Internacional (cujo estatuto também tem que ser alterado). Isto significa que, em

termos externos, a União Europeia tem que seguir os mesmos princípios que segue internamente, e devem ser esses mesmos princípios a determinar a sua acção internacional, inclusivamente em termos militares: o respeito pela democracia, pelos direitos humanos e pelo Estado de direito. Na prática, trata-se assim de fazer da União uma potência civil – que nunca poderá seguir, na cena internacional, uma política de potência –, mas não significa, muito pelo contrário, que se trate de uma potência neutra. Para poder desenvolver, nestes moldes, o seu papel internacional, é essencial que a União Europeia tenha ao seu dispor os meios necessários, tanto civis como militares – que seja, como por vezes é designada, uma «potência civil com dentes».

A concretização deste modelo de União, tanto em termos externos como internos, poderá ser oca se não existirem garantias jurídicas, ou seja, possibilidades de recursos para os tribunais. Seja pela criação de um tribunal constitucional, independente ou no Tribunal de Justiça (e esta última hipótese parece ser mais consensual), seja pela possibilidade de recurso dos particulares à justiça, é fundamental que sejam criados mecanismos de garantia da aplicação dos princípios, disponíveis para os Estados e para os particulares.

No caso da política externa, também se devem encontrar formas de recurso em caso de violações graves dos princípios e dos valores por parte da União Europeia.

Este modelo de União implica necessariamente o aumento dos recursos próprios, ou seja, o aumento e a racional utilização do orçamento comunitário. Não é possível criar uma verdadeira federação, com 25 ou mais Estados membros, activa na cena internacional, com as actuais limitações orçamentais – sobretudo quando deve igualmente ser preservada a coesão económica e social, certamente outro dos valores fundacionais da União.

Da mesma forma que devem ser aplicados ao próprio modelo e à acção externa da União, estes princípios fundamentais devem ser tomados em consideração nas diferentes políticas da União, do ambiente à política agrícola, passando pela política de pescas, questões relevantes para Portugal e que devem ser integrados nos debates nacionais.

Governança europeia. A federalização da União Europeia, no entanto, não esgota a governança europeia. Mesmo perante a clarificação da divisão de poderes entre o nível estadual e o nível federal, a governança europeia deve continuar a basear-se numa descentralização da atribuição e exercício de competências, que podem envolver directamente formas diferentes de articulação de políticas estatais, bem como o desenvolvimento da actuação política de outros actores, como, por exemplo, as regiões ou mesmo a proliferação de redes da sociedade civil. Esta flexibilidade da União Europeia é um grande trunfo num mundo cada vez mais globalizado.

III – Segurança interna

A garantia dos direitos fundamentais está também directamente relacionada com o *espaço de liberdade, segurança e justiça*. A actual situação europeia – e sobretudo a situação internacional do pós-11 de Setembro – pode levar a uma visão securitária da luta anti-terrorista

e da problemática do asilo e da imigração, menosprezando, os direitos fundamentais e a justiça – parte integrante dos valores da União.

Algumas questões ainda causam preocupação e perplexidade. Se é hoje claro que há crimes transnacionais, que há uma criminalidade internacional, ainda não se encontrou a forma apropriada de os combater a nível europeu. Os mais recentes desenvolvimentos demonstram que se pode estar perante a emergência de um novo paradigma ao nível da justiça penal europeia, pela via do reconhecimento mútuo e da harmonização, sem que haja, todavia, um «pensamento» sobre o penal, pelo que as iniciativas surgem isoladas, *ad-hoc*, sem enquadramento num modelo de justiça penal europeia racionalmente concebido – como a adopção dos dois recentes instrumentos relativos ao terrorismo e ao mandado de detenção europeu. Neste contexto, convém evitar construir uma Europa repressiva e securitária – uma «Europa fortaleza».

Há, contudo, que reconhecer que combater a criminalidade transnacional e organizada na União Europeia impõe novas formas de cooperação, num espaço sem fronteiras de livre circulação de pessoas, bens e serviços, mas não se pode, em caso algum, perder de vista o respeito pelos princípios do Estado de Direito e do processo penal democrático.

IV – Dimensão externa – agir em defesa dos valores

Como referido, a actuação externa da União Europeia deve reger-se pelos mesmos valores que pautam a sua acção externa. Assim, trata-se de por em funcionamento efectivo uma política externa, de segurança e defesa europeia que dê à União os meios necessários para ser uma potência civil actuante, activa, eficaz e dinâmica, capaz de actuar na cena internacional em prol de um novo multilateralismo.

Em termos de processos de tomada de decisão e de funcionamento institucional, tal deverá traduzir-se:

- *na efectiva coesão entre a Comissão e o Conselho*, essencial também para garantir que tanto os instrumentos económicos, como os políticos e até mesmo os militares são usados em função de uma definição política da acção da União;

- *na criação do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros*, que poderá aumentar a coerência e integração das diversas áreas de acção da União Europeia, sendo igualmente central para o reforço da visibilidade externa da União e para a facilitação dos contactos com terceiros, sejam eles países ou instituições. Muito para além do «número de telefone» europeu, a criação deste cargo permitirá à União ser mais activa no desenvolvimento de uma política externa que possa integrar, e maximizar, políticas ainda dispersas, da PESC propriamente dita à política de cooperação, passando pela assistência humanitária. Pretende-se, assim, que a União tenha capacidade de actuação, e não somente de reacção aos acontecimentos, como tem sido o caso mais frequente até agora;

- *no incremento significativo do uso da maioria qualificada* em matéria de política externa, que, apesar de já ser possível actualmente, é poucas vezes utilizada. O uso da maioria qualificada

deve significar também que os Estados, que ficam em minoria se devem poder abster das acções comuns que não aprovaram e não devem poder a ela opor-se internacionalmente.

Ao serviço desta política externa deve estar a política de defesa europeia – os «dentes» da potência civil. Essa defesa deve garantir:

– *Em primeiro lugar, a defesa colectiva dos Estados membros* que, aliás, deveria ser um princípio essencial de solidariedade entre os Estados membros, sem prejuízo da sua participação na Nato;

– *as condições para que sejam efectuadas as missões de Petersberg.*

A actuação internacional da União, em defesa dos valores nos quais se baseia, exige uma política de defesa, e uma defesa comum, que, por sua vez, requerem *uma prévia definição política dos fins a que se destina*. Basicamente, importa ter presente que não se trata somente de uma questão de meios ou de orçamento de defesa. Como se viu na recente crise do Iraque, existem na realidade diferentes leituras, percepções e políticas entre os Estados membros, que tornam difícil, por vezes mesmo impossível, uma visão comum. Daí que seja fundamental salientar que a actuação externa da União, incluindo em termos militares, deve orientar-se exclusivamente em função dos seus valores e princípios fundacionais – e se os Estados membros estão de acordo quanto a esses valores, também o deveriam estar quando se trata de os projectar para o exterior.

O método de coordenação aberto devia ser aplicado à criação de facto da defesa europeia, o mais adequado à necessidade de ter presente o processo pragmático de formação das forças europeias, estabelecendo metas e critérios de convergência. Assim, os Estados poderão definir e gerir o seu processo de aproximação às metas, mas estando plenamente conscientes dos critérios que terão que cumprir para garantir a eficácia e a compatibilidade das políticas de defesa nacional com as da União.

As cooperações reforçadas no domínio da defesa devem ser autorizadas e mesmo incentivadas pela Constituição Europeia, garantindo aos países que assim o desejem avançar, mas sempre no quadro da União, e devem ser abertas a todos os Estados membros. Da mesma forma, os países que não desejarem participar na política de defesa ou na defesa comum não devem poder bloquear as acções dos restantes, havendo o recurso à abstenção construtiva.

V – Da Convenção ao referendo

A crise que dividiu os Estados membros durante a guerra no Iraque mostrou também a emergência de uma opinião pública europeia, partilhando uma visão comum da União e do Mundo. A Convenção teve o enorme mérito de se desenrolar a portas abertas e envolver representantes não só dos Governos e da Comissão, mas também dos parlamentos nacionais e do Europeu. Ou seja, ao contrário das anteriores conferências intergovernamentais, não se tratou de uma negociação diplomática clássica, secreta. A transparência da Convenção permitiu o alargamento do debate à sociedade civil europeia. É essencial que a Conferência

Intergovernamental consolide o trabalho desenvolvido pela Convenção, melhorando-o aonde é ainda possível, mas não pondo em causa os seus principais resultados, nomeadamente os passos no sentido do aprofundamento da democracia supranacional, capaz de garantir os direitos fundamentais dos seus cidadãos e a constitucionalização dos interesses comuns partilhados pelos Estados membros.

Fundamental será ter presente, mais uma vez, que a próxima Conferência Intergovernamental deve manter o método de abertura à sociedade da Convenção e não repetir a experiência do método seguido em anteriores reformas do tratado da União, onde supostamente tudo se podia resolver – ou deixar pendente – no último momento. Maastricht, Amsterdão e Nice já demonstraram claramente que tal método cria a maior desconfiança entre os cidadãos, que o demonstraram claramente quando, a seguir, foram chamados a ratificá-lo. E, aliás, foi também o medo dos resultados de possíveis referendos que não permitiu, nem em Amsterdão nem em Nice, fazer a reforma que permitisse garantir a coesão de uma União cada vez mais alargada e com crescentes riscos de renacionalização. O debate iniciado com a Convenção irá prolongar-se, durante a conferência intergovernamental e nos referendos que se seguirão, em vários países. Muitos cidadãos europeus serão, muito provavelmente, chamados a referendar o novo tratado, a Constituição Europeia, e seria certamente muito melhor que o fizessem em função da realidade europeia propriamente dita e não exclusivamente de uma perspectiva nacional – nessa óptica, seria uma excelente ocasião para celebrar um referendo simultâneo, a nível europeu, que poderia mesmo coincidir com as eleições para o Parlamento Europeu

Quanto à atitude de Portugal perante a CIG, importa que não se caia numa posição demasiado defensiva, que não se limite a dizer o que não quer e o que não está disposto a aceitar..Mais do que fixar-se numa quase única questão negocial – o peso dos Estados no processo de decisão – interessa a Portugal manter-se no «núcleo duro» europeu, estar presente nas políticas, influenciar o destino europeu. A posição portuguesa deve ser muito mais activa, e mesmo imaginativa, avançando propostas concretas e procurando que os seus interesses específicos se compatibilizem com o interesse comum, propondo uma visão da União Europeia que garanta a dupla legitimidade, a dos cidadãos e a dos estados, que dê um passo significativo na defesa da democracia e dos direitos dos cidadãos a nível supranacional, que seja uma verdadeira federação, que faça da diversidade a sua força essencial na ordem interna e internacional.