

Da Convenção à Conferência Intergovernamental

Carlos Costa Neves

A Convenção está a cumprir o seu mandato e a sua vocação, mas não é possível exigir que seja alcançado um consenso generalizado sobre as variadas matérias em discussão. Será da Conferência Intergovernamental, após a cuidadosa análise dos resultados da Convenção, que sairão as efectivas alterações ao Tratado da União Europeia.

Valerá a pena recordar, em traços largos, um pouco da história deste debate sobre o futuro da Europa, lançado sob a Presidência sueca, em Março de 2001, em cumprimento do que ficara estipulado em Nice.

Após uma primeira fase, dita de reflexão aberta, durante a qual coube a cada Estado membro organizar internamente o seu próprio debate – e que, em Portugal deu lugar a múltiplas iniciativas do Governo, da Assembleia da República, e de entidades como os institutos especializados em assuntos internacionais e universidades – entrou-se na fase de reflexão estruturada, correspondente aos trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa .

O que terá levado os Estados membros à opção por uma fórmula inovadora para a fase preparatória da futura Conferência Intergovernamental, a convocar em 2004? A resposta é simples. Por um lado, considerou-se que os meios tradicionais de preparação de uma Conferência Intergovernamental – grupos de reflexão, grupos de sábios, relatórios encomendados à Presidência em exercício – se encontravam virtualmente esgotados. Por outro lado, foi entendido que os limites do próprio modelo de revisão dos Tratados haviam sido ultrapassados, como Nice veio claramente demonstrar.

Tornava-se, deste modo, necessário encontrar uma fórmula abrangente e aberta que contemplasse a necessidade de reforçar a legitimidade democrática e a transparência da União e das suas instituições, através da participação de todas as partes interessadas no debate europeu. A fórmula utilizada para a elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais – aprovada em Nice – pareceu, nesse contexto, um modelo a seguir.

Este modelo tem muitos aspectos positivos, dos quais destacaria três de particular relevância: desde logo, o facto de ter retirado o debate sobre as questões europeias dos círculos fechados em que este tradicionalmente se realizava, estendendo-o à generalidade da sociedade civil e abrindo-o ao acompanhamento dos cidadãos. A estes foi dada a possibilidade de intervir activamente, formulando opiniões, avançando propostas, em suma, influenciando a discussão em curso.

Permitiu, deste modo, que emergissem no circuito europeu ideias inovadoras, dissociadas de quaisquer interesses particulares e que até agora não tinham aparecido como evidentes. Ou seja, teve a virtualidade de conduzir o debate europeu por caminhos até agora ainda não trilhados.

Em terceiro lugar, abre as portas à formação de um consenso generalizado que possa reflectir não só as posições do Governo mas da generalidade dos participantes no debate. Pela primeira vez na história da construção europeia, é dada, desde o início, voz aos Parlamentos nacionais e muitas outras partes interessadas no processo de preparação de uma Conferência Intergovernamental.

Em Laeken, o Conselho Europeu veio estabelecer a moldura processual dessa instância preparatória – composição, duração e resultados dos trabalhos – deixando no entanto em aberto alguns pontos importantes, como os métodos de trabalho dos vários níveis da Convenção. E algumas dessas lacunas parecem agora revelar-se, na fase actual dos trabalhos da Convenção dedicada à redacção do articulado do futuro Tratado, levando a que nos interroguemos sobre se a Convenção terá, na realidade, vocação para produzir projectos concretos de articulados.

Segundo a declaração de Laeken, o documento final a sair da Convenção poderá compreender quer opções – indicando o apoio que as mesmas tiveram – quer recomendações em caso de consenso.

Nesta perspectiva, só poderemos concluir que os trabalhos da Convenção têm constituído um sucesso assinalável. Com efeito, foi possível, obter consensos quanto a numerosas áreas e princípios – a ideia de um Tratado constitucional único, a personalidade jurídica da União, a eliminação do sistema de pilares, a inclusão da Carta de Direitos Fundamentais no Tratado Constitucional, a simplificação dos procedimentos, para só citar alguns.

Assim, a nosso ver, a Convenção está a cumprir a sua vocação, e o seu mandato, embora, como sabem, nem todos tenham uma visão coincidente sobre o mandato e os limites da Convenção.

Não podemos pedir à Convenção que alcance um consenso total sobre todos os assuntos. A sua própria estrutura e composição são impeditivas desse objectivo. Há que evitar que o excesso de voluntarismo de alguns possa pôr em causa o sucesso e a vocação deste fórum, que não poderá, porém, substituir a Conferência Intergovernamental.

A consagração de uma “pausa para reflexão” entre a conclusão dos trabalhos da Convenção e o lançamento da Conferência Intergovernamental reveste-se de grande importância.

As opiniões públicas deverão poder ser devidamente informadas dos resultados saídos da Convenção. Esses mesmos resultados deverão, por outro lado, ser objecto de uma cuidada reflexão em cada Estado membro pelos respectivos Governos e Paramentos. Para que não sejam forçadas, sob pressões artificiais de calendário, decisões ainda não amadurecidas. Ao apressar a Conferência Intergovernamental, corremos o sério risco de deitar a perder a mais valia trazida pela Convenção.

Passemos então às premissas básicas, aos princípios orientadores que têm guiado a nossa posição neste debate.

Em primeiro lugar, o respeito pelos ideais que estiveram na base do projecto delineado pelos pais fundadores da Europa. Tal passa, desde logo, pela necessidade de preservar e reforçar o método comunitário, em detrimento de quaisquer derivas de cariz intergovernamental, e o equilíbrio institucional no qual este método assenta.

Esse equilíbrio encontra-se inexoravelmente ligado a uma determinada estrutura institucional, baseada no chamado “triângulo institucional”, no vértice do qual está a Comissão Europeia, na sua tripla função de iniciativa, execução e guardiã dos Tratados e do interesse comum.

Defendemos, nessa matéria, um reforço dos respectivos poderes, sem que sejam postas em causa as suas características básicas: a supranacionalidade, a colegialidade e a independência. Mas defendemos também a necessidade de assegurar que todos os Estados membros estão representados na Comissão. Trata-se de um elemento

fundamental para garantir a confiança dos cidadãos nas instituições, ainda mais importante quanto mais reforçado for o poder de iniciativa da Comissão.

- Um processo de integração europeia baseado nos princípios da igualdade, solidariedade e confiança mútua entre os Estados, e que tenha em conta as aspirações dos cidadãos europeus. É preciso não esquecer que a União é uma União de Estados e de Povos.
- Um processo de decisão mais eficaz passa pela extensão da votação da maioria qualificada no seio do Conselho, devendo a unanimidade ser a excepção, para matérias que se revistam de particular sensibilidade para os Estados membros.
- Quanto ao regime das Presidências do Conselho, temos vindo a repetir que o actual modelo ainda não esgotou as suas virtualidades. Para além de constituir uma clara expressão do princípio de igualdade entre os Estados membros, constitui, para o Estado membro que a exerce, um momento único de aproximação das opiniões públicas ao projecto europeu e de envolvimento das administrações nacionais com a realidade europeia. Também aqui, como no caso da composição da Comissão, está em causa um princípio de confiança.
- Reforço dos poderes do Parlamento Europeu, nomeadamente através da generalização do processo de codecisão como processo legislativo de base.
- A confirmação do papel de impulso e de liderança política do Conselho Europeu, tal como havia sido originariamente concebido. Este não deverá ser sujeito a regras de funcionamento demasiado rígidas que lhe espartilhem a liberdade de acção (para além das regras já estabelecidas no Conselho Europeu de Sevilha, em Junho de 2002).

Embora se desconheçam os contornos precisos da figura, a ideia por alguns circulada de um Presidente do Conselho Europeu afigura-se-nos pouco consentânea com os princípios fundamentais do projecto europeu, nomeadamente com o princípio da igualdade. E também com a própria natureza colegial deste órgão.

- O reforço do papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia, como forma de colmatar o défice democrático recorrentemente assacado à União.
- O reforço da Política Externa e de Segurança Comum como forma de afirmação do papel da União na cena internacional. Na óptica de uma maior coerência das

várias vertentes de acção externa da União, consideramos que a atribuição à mesma pessoa – em duplo chapéu – das funções de Alto Representante para a PESC e de Comissário para as Relações Exteriores, poderia contribuir, como solução de compromisso, para esse desiderato, desde que clarificados vários aspectos de cariz institucional desta figura.

Somos igualmente favoráveis ao desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), como parte integrante da PESC e em complementaridade com a NATO.

Mas, neste quadro da política externa, deixem-me que sublinhe que as insuficiências que muitas vezes reconhecemos à PESC não derivam do seu quadro institucional, mas sim da falta de vontade política. Estarão dispostos alguns Estados membros com uma particular posição em certas instâncias internacionais a abdicar das mesmas ou a veicular aí uma posição maioritária da União? A resposta parece-me óbvia. É este o problema com que nos confrontamos. Podemos mascará-lo com soluções institucionais, mas não é assim que o resolveremos.

É importante termos consciência de que este debate não visa reconstruir um projecto fazendo tábua rasa de cinco décadas de construção europeia. Como referi acima, as bases do projecto europeu lançadas pelos pais fundadores mantêm-se válidas. Há que adaptá-las às novas realidades, aperfeiçoá-las na véspera de um alargamento sem precedentes, mas não desvirtuá-las.

Somos ambiciosos quanto ao futuro da Europa, mas não partilhamos da visão de alguns da mudança pela mudança. É possível desenvolver o acervo, aprofundá-lo mas estando sempre alerta contra qualquer medida que vise dismantelá-lo, retirando do quadro comum alguns objectivos e políticas com que a União se tem vindo a enriquecer ao longo dos anos.

Aliás, como todos sabemos, este debate sobre o futuro da Europa não se limita aos aspectos institucionais, mas abrange também o futuro das políticas da União. Também quanto a estas somos ambiciosos e pensamos que há que manter e aprofundar o que já se conseguiu. E o corolário lógico deverá ser o de dar meios à União para alcançar esses objectivos.

Finalmente, uma última nota sobre a atitude de Portugal perante o debate em curso. Portugal sempre participou no processo de construção europeia de forma construtiva,

empenhada e aberta. E é com essa mesma postura que Portugal tem encarado este debate. Temos defendido e continuaremos a defender certos princípios, mas temos uma posição de flexibilidade e de abertura à negociação e à mudança.

Não vemos a Europa como um mero espaço de projecção dos nossos interesses nacionais. Orientamo-nos pelo que julgamos ser melhor para a Europa e não só para o que é melhor para Portugal. Defendemos uma ideia de Europa. Uma Europa mais forte, mais democrática, mais solidária, mais coesa e, logo, mais integrada. Estes dezassete anos de integração ensinaram-nos que o interesse comum da Europa não se faz da mera soma dos interesses nacionais, mas não se faz também com a aniquilação dos Estados membros.