

Uma Constituição em tempo de crise

Noémia Pizarro

Aos trabalhos do Congresso "Portugal e o Futuro da Europa" não foi alheio o paradoxo em que se encontra actualmente a União Europeia. Se, por um lado, se discute já na Convenção Europeia o articulado do que poderá vir a ser a primeira Constituição de uma Europa unida, a divergência profunda entre os Estados membros relativamente à crise iraquiana revela, por sua vez, a incapacidade de se chegar a acordo sobre a política externa comum.

O discurso de Jorge Sampaio foi reflexo destas preocupações. Sublinhando que o reforço da Política Externa e de Segurança Comum é a “questão substantiva fulcral do próximo Tratado Constitucional”, o Presidente da República rejeitou uma comunitarização desta política, defendendo antes a necessidade de se encontrarem soluções flexíveis face ao alargamento da União Europeia. O aprofundamento das relações transatlânticas é vital para que a União não seja apenas “uma força federadora do continente europeu”, mas antes a impulsionadora da dinâmica multipolar, no contexto da mundialização. Para que a reforma institucional e política da União Europeia sejam um sucesso, esta deve adoptar uma visão estratégica, apoiada por uma capacidade militar credível.

Rumo a uma Constituição europeia?

Mas será que é possível fazer-se uma Constituição Europeia sem a consagração de um conjunto de princípios e valores comuns que orientem a União na sua acção externa? E qual o valor e a legitimidade do exercício constitucional em curso na Convenção sobre o Futuro da Europa?

O tema foi objecto de análise, não só ao longo das várias sessões plenárias em que se desdobrou o Congresso, mas também num dos seus três grupos de trabalho. No grupo sobre a arquitectura institucional da União Europeia verificou-se um consenso no sentido de trazer a Europa para mais perto dos cidadãos, o que será facilitado pela outorga à União de uma verdadeira Constituição, que garanta a protecção efectiva dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Neste sentido, Vital Moreira saudou, em sessão plenária, a inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais no texto constitucional, bem como a atribuição de personalidade jurídica à União, o que possibilitará a sua adesão a instrumentos internacionais de protecção dos direitos fundamentais e, em particular, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A elaboração de uma Constituição implica igualmente a consagração expressa da supremacia do direito comunitário sobre as ordens jurídicas nacionais. A palavra “federalismo” pode agora pronunciar-se abertamente.

A consagração expressa de um catálogo de direitos fundamentais no texto supremo da União permite que se fale numa verdadeira Constituição, mas não num “Estado europeu”. A inexistência de um Demos europeu foi constatada por muitos intervenientes, que referiram a necessidade de se criar um espaço público europeu que sirva de base de legitimação para a reforma das instituições. O Parlamento Europeu deveria, segundo muitos, constituir essa instituição representativa da dupla legitimidade – dos Estados e dos cidadãos europeus – o que poderá acontecer com a criação de um sistema bicamaral, que possibilite a representação paritária de todos os Estados da União.

O reforço da cidadania faz ainda mais sentido à medida que se caminha para um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça cada vez mais integrado. Neste domínio, os trabalhos do Congresso revelaram a necessidade de submeter a cooperação judiciária e policial ao controlo do Tribunal de Justiça, para além do inevitável aprofundamento do controlo político pelo Parlamento Europeu e pelos Parlamentos nacionais. No que respeita às recentes iniciativas europeias no domínio da cooperação penal, foi notado que nenhuma justiça penal europeia é legítima sem que seja precedida de um “pensamento” sobre o penal, isto é, um modelo de justiça penal racionalmente concebido capaz de responder à tensão, hoje evidente, entre liberdade e segurança.

Modelo económico e social europeu

O segundo grupo de trabalho do Congresso debateu o futuro do modelo económico e social europeu, incluindo as implicações da Estratégia de Lisboa para a reforma institucional, as políticas de coesão e a governança na União Europeia. A discussão foi, desde logo, animada pela necessidade de se actualizar o conceito de coesão – de acordo com a ideia de que o aumento da diversidade leva à redução da disparidade, como sublinhou António Covas – necessidade ainda mais sentida pela constatação de que tal temática não tem merecido grande atenção política por parte da Convenção Europeia.

Vários intervenientes referiram a necessidade de reformar profundamente as políticas comuns agrícola e de pescas, apontando mesmo para uma verdadeira constitucionalização da reforma da PAC, no sentido de uma política agro-rural e agro-alimentar, segundo António Covas, e uma igual constitucionalização de uma política comum dos oceanos, de acordo com Marcelo Vasconcelos.

No que respeita à Estratégia de Lisboa e às suas repercussões no desenho institucional da UE, Maria João Rodrigues defendeu a criação de um Conselho de Assuntos Gerais, competente para assegurar a coordenação das políticas comunitárias e o seu interface com as políticas nacionais. O tema da governança mereceu uma atenção especial deste grupo de trabalho que, pela voz de Francisco Torres, salientou a interacção, a diferentes níveis, entre o Parlamento Europeu, os Parlamentos nacionais e a sociedade civil, como a alternativa mais transparente e participativa ao método de governança intergovernamental.

A Europa em crise de identidade

A afirmação da identidade internacional da União Europeia e a necessidade de reformar a Política Externa, de Segurança e Defesa comum, foram os temas em destaque no terceiro grupo de trabalho do Congresso.

Como referiu Carlos Gaspar, à concepção de uma Europa “potência civil”, neutralizada na cena internacional, contrapõe-se uma Europa “potência clássica”, com uma posição internacional forte, capaz de ombrear com grandes potências como os Estados Unidos ou a Rússia. A inexistência de um consenso sobre qual das alternativas melhor se adequa ao papel que a Europa deve assumir no plano externo, mostrou, afinal, que a União atravessa uma das suas maiores crises de identidade.

É da resposta europeia a este verdadeiro “teste” à sua capacidade internacional que dependerá, afinal, o sucesso ou o insucesso da Convenção. Aquando da sua intervenção em sessão plenária, António Vitorino lembrou que são as grandes crises que podem levar a tomadas de consciência colectiva e à necessidade de encontrar soluções para os problemas. Menos optimista se revelou Mário Soares, para quem a discussão na Convenção parece menor num momento tão grave das relações internacionais – nas suas palavras, no momento em que “os bárbaros estão às portas de Constantinopla”.

De qualquer maneira, o grupo de trabalho foi unânime ao considerar que a União Europeia deve assumir-se como um actor mundial diferente dos Estados Unidos, mas em estreita cooperação com este país. Esta “potência europeia”, nas palavras de Maria do Rosário de Moraes Vaz, deve dotar-se de uma verdadeira política de defesa com reais capacidades militares e alterar os mecanismos de decisão na PESC. Várias foram as propostas no sentido de aplicar, em regra, a votação por maioria qualificada nas decisões sobre política externa, embora não já àquelas que tenham implicações em matérias de defesa. A defesa da União, terreno pouco propício à verificação da unanimidade, terá, para avançar, que recorrer a mecanismos de decisão flexíveis, como a cooperação reforçada.

Como ficou patente na intervenção de Ana Paula Africano, a política comercial comum e a ajuda ao desenvolvimento são componentes da política externa da UE indissociáveis da PESC, que demonstram uma afirmação civil da UE como potência, que lhe permite ser um amortecedor da hiperpotência americana na actual conjuntura bipolar.

Um Presidente para a União Europeia? Rejeitando uma vez mais a figura de um Presidente do Conselho Europeu, capaz de dar visibilidade externa à União e de lhe assegurar uma presidência mais estável e duradoura Ernâni Lopes e Carlos Costa Neves deram voz àquela que tem sido a posição do Governo português nesta matéria.

Em sentido contrário, Robert Badinter considerou que a existência de um Presidente da UE seria essencial para ultrapassar a actual cisão dos Estados membros relativamente à participação militar no conflito iraquiano. Para este Senador francês, um tal Presidente seria um factor de identificação dos cidadãos europeus com uma figura que encarnaria em si “os valores fundamentais da Europa”.

A falta de visibilidade externa da União pode também ser superada pela criação de um Ministro Europeu dos Negócios Estrangeiros, com a dupla função de condução da política económica externa e da PESC. Esta figura tem sido vista favoravelmente pelos representantes portugueses na Convenção, não obstante António Vitorino ter considerado que, mesmo existindo alguém com esse perfil na Europa, esta continuaria a não ter uma posição única relativamente ao Iraque.

Portugal e a Convenção Europeia

O congresso “Portugal e o Futuro da Europa” foi também a oportunidade para dar a conhecer o posicionamento português na Convenção. Carlos Costa Neves e Ernâni Lopes

enunciaram de forma clara a posição do Governo português em relação a um certo número de matérias, pondo a tónica na necessidade absoluta de assegurar o reforço do papel da Comissão europeia enquanto garante da igualdade entre os Estados membros. Ernâni Lopes reiterou ainda a posição inabalável do Governo quanto à defesa de um Comissário por Estado membro. Sublinhando a importância do exercício em curso na Convenção, o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus deixou bem claro que esta não deve substituir-se à Conferência Intergovernamental, a única com legitimidade para aprovar um novo Tratado.

António Vitorino tranquilizou aqueles que vêem a Convenção como o laboratório de ensaio de uma Europa federal, explicando que o seu objectivo não é a homogeneização do povo europeu, nem a criação de um super-Estado europeu. Relembrando que a “matriz básica da Europa do futuro deve ser o método comunitário reformado” e que o veto “é o instrumento dos preguiçosos”, o Comissário europeu preconizou a adopção de uma posição mais pró-activa e de soluções institucionais imaginativas, porque o velho equilíbrio institucional dificilmente sobreviverá à “revolução do número”.

No encerramento, Álvaro de Vasconcelos, Director do IEEI, sintetizou as principais ideias que saíram do Congresso e dos vários seminários locais que foram organizados no âmbito do Debate Nacional sobre o Futuro da Europa.