

## Promessas e perigos da identidade europeia

*Viriato Soromenho-Marques*

Da Europa, nesta transição de milénio, pode dizer-se o mesmo que Heinrich Heine confessava acerca da Alemanha do segundo quartel do século XIX: quando pensamos nela corre-se o risco de se ser acometido pelas lágrimas.

Na verdade, a distância entre o muito que os europeus e uma boa parte do mundo desenvolvido e em vias de desenvolvimento necessitam e pedem à Europa, e o pouco que esta se encontra em condições de lhes dar parece ter-se acentuado ainda mais com o Tratado de Amsterdão. Longe de ter constituído um passo seguro no sentido de fazer corresponder a união política ao esforço decisivo da união económica e monetária, da concretização de um Banco Central e de uma moeda única, o Tratado de Amsterdão parece antes consagrar os perigos de assimetria e estagnação em que União se encontra atolada. O Tratado de Amsterdão, na sua rede de artigos sucessivamente cerzidos e remendados, com os ambíguos protocolos e as diplomáticas declarações finais, só confere esperança no projecto europeu a quem sabe que não há alternativa à Europa, e que o futuro do Velho Continente é um assunto demasiado sério para poder depender da apreciação da volúvel balança do optimismo e do pessimismo.

Contudo, mesmo no interior da disciplina e dos limites estreitos de um olhar empenhado no projecto europeu, importa sermos capazes da severidade crítica quando é disso o caso. E esta é efectivamente a situação onde o exercício do pensamento crítico mais útil se revela.

A nossa perspectiva, a desenvolver nas páginas que se seguem, divide-se em duas teses centrais que podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- O recalçamento sucessivamente reiterado do elemento federal como vector fulcral e motor da construção europeia não explica só por si a inconstância, ou mesmo ausência desse consenso. Mais, a omissão desse consenso reflecte as deficiências estruturais e profundas da própria busca europeia por uma ordem comum pacífica.
- No ponto em que as coisas se encontram na caminhada comum dos Estados da União, não existe a possibilidade de um qualquer recuo estratégico airoso. Os laços de interdependência entre as sociedades europeias, e não apenas entre as economias (até porque as «economias» são realidades plurais que ultrapassam de longe um ângulo de consideração estritamente económico...), são de tal modo estreitos que qualquer desvio lateral de curso, ou mesmo tentativa de abandono ou «congelamento» da construção europeia só poderá ter resultados catastróficos. A alternativa a esse desfecho inaceitável passa pela decidida clarificação dos contornos federais futuros da União Europeia, de entre os quais sobressaem as responsabilidades da União no desenvolvimento de uma política externa e de segurança comum baseada na promoção internacional dos valores fundamentais da democracia, como forma de governo, e dos direitos humanos, como substância axiológica do próprio destino em comum.

### **Consenso e equívocos em torno do valor consensual da democracia e dos direitos humanos.**

Não nos interessa aqui a análise das razões justificativas da inexistência de uma efectiva política externa e de segurança comum. O que importa é ver até que ponto alguns «sinais» lançados pela União Europeia para o exterior incentivam ou iludem o alegado consenso sobre direitos humanos e democracia, um dos supostos pilares da identidade europeia. Com efeito a União Europeia limita-se a alguns gestos de alcance mais simbólico do que efectivo. Um deles consiste na produção, desde 1983, de um Relatório Anual sobre Direitos Humanos no Mundo, da autoria do Parlamento Europeu, o órgão da União com menos poder efectivo, e talvez por isso com

maior liberdade de actuação para manifestações de alcance potencialmente federalista. Esses relatórios constituem um sobrevoo muito genérico sobre a evolução e os recuos dos direitos humanos a nível internacional. A sua capacidade de monitorização autónoma é muito limitada, ficando aquém, por exemplo, de empreendimentos semelhantes realizados por organizações não governamentais como é o caso da Amnistia Internacional. No essencial, a missão desse Relatório é mais semiótica do que pragmática. Mais do que uma iniciativa capaz de preparar uma intervenção comum na moldagem da política externa concreta dos Estados da União, esse relatório lança um sinal e um apelo de teor quase ético para as obrigações europeias nesse domínio<sup>1</sup>.

Se quisermos lançar um olhar sobre territórios materialmente mais consistentes da actuação externa da União Europeia, deparamo-nos, inevitavelmente, com a Convenção de Lomé, assinada entre os países da União, representados também pelo Conselho e pela Comissão, e por setenta países do grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico) cuja quarta versão foi assinada em Novembro de 1995. Aí, a componente da referência aos direitos humanos e à democracia esgota-se no artigo quinto do primeiro capítulo dedicado aos «Objectivos e princípios de cooperação». Depois disso a Convenção entra numa matéria prosaicamente empírica que vai da pesca às bananas e do rum aos produtos florestais.

Contudo, mesmo esta componente de interesses tangíveis da cooperação para o desenvolvimento – onde a moderna concepção de um desenvolvimento ambientalmente sustentável ocupa um lugar bastante modesto – se vê substancialmente comprometida por um conjunto de factores que têm levado os Estados da União a desinvestir deste instrumento, como é aliás indício notório o desinteresse que tem acompanhado o processo de renegociação da Convenção aprazado para o ano de 1999.

Os motivos para esse desinteresse parecem ser múltiplos e conjugados. De entre eles destacam-se os seguintes: diminuição da capacidade de intervenção própria da União em países que se encontram avassalados pelas dolorosas operações de ajustamento estrutural comandadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelos próprios ditames do comércio mundial no novo quadro tutelado pela Organização Mundial do Comércio; desinvestimento financeiro maciço dos países europeus na alma operativa da Convenção, a saber, os Fundos Europeus do Desenvolvimento; crença generalizada – suportada, infelizmente, pela degradação de todos os indicadores objectivos – de que os países africanos, os parceiros maioritários da União no quadro de Lomé, se encontram mergulhados numa crise longa, o que leva as chancelarias europeias, sobretudo as dos países sem passado colonial em África, a desinteressarem-se do envolvimento nessas zona, voltando-se para outros lugares onde a cooperação apreça enquadrada por cenários político-sociais menos turbulentos e economicamente mais promissores<sup>2</sup>.

Como compreender, então, o papel mais do que modesto que os valores da democracia e dos direitos humanos desempenham na imagem que a União Europeia dá de si própria ao mundo?

Duas linhas de consideração devem ser elaboradas: em primeiro lugar importa não esquecer o velho ensinamento «realista» que nos ajuda a perceber tenderem os objectivos visados nas políticas públicas internas a estar mais perto da zona quente dos *valores* – onde as categorias de democracia e de direitos humanos encontram o seu nicho apropriado – enquanto as metas perseguidas na política externa se conjugam mais facilmente com a esfera fria dos *interesses*. Essa conclusão, obtida por simples indução a partir do estudo alargado de casos empíricos, não parece restringir a sua validade apenas para a situação dos Estado-nação, mas parece aplicar-se inteiramente no domínio da política exterior de Estados federais ou confederais. Uma segunda questão que importa esclarecer reside na necessidade de combater o preconceito teórico que consiste em considerar os valores da democracia representativa, enquanto modalidade de

---

<sup>1</sup> José Barros Moura (1998).

<sup>2</sup> Francis Wurtz (1998), p.54

organização da ordem constitucional interna, como ocupando não apenas um campo semântico idêntico ao dos direitos humanos, mas até situando-se num plano de identidade com eles.

#### *A dicotomia entre as políticas interna e externa.*

O fenómeno do nacionalismo e do imperialismo europeus ao longo de todo o século XIX, constituem a mais excelente ilustração da necessidade de corrigirmos o primeiro erro acima apontado. A construção dos Estados nacionais na Europa, a partir dos escombros do *Ancien Régime*, só foi possível a partir da assimilação e da destruição parciais da herança das Luzes europeias do século XVIII.

Assim, por um lado, verificamos a violenta crítica às concepções universalista e cosmopolita das ideias de racionalidade e de humanidade, associadas pelo sector dominante da intelectualidade europeia às eventuais causas conceptuais das facetas mais sombrias da Revolução Francesa. Nessa linha podemos integrar a dura denúncia do racionalismo filosófico como base teórica dos acontecimentos revolucionários franceses efectuada pelo britânico Edmund Burke e pelos alemães Friedrich Gentz e W. Rehberg, ou a expansão do positivismo e do historicismo jurídicos, na sequência das obras de Savigny, por oposição ao contratualismo e ao jusnaturalismo que haviam sido dominantes ao longo de todo o século XVIII, e que haviam sido as bases teóricas para o discurso constitucional emancipador tanto de norte-americanos, em 1776 como de franceses, em 1789<sup>3</sup>.

Por outro lado, a fragmentação da Europa em belicosas e industriais unidades nacionais de diversa dimensão não pode ser entendido como um processo efectuado totalmente contra o ideário das Luzes. Pelo contrário, os nacionalismos destruíram e realizaram parcialmente as promessas do iluminismo, na medida em que foi no quadro nacional que se desenvolveu a cidadania contemporânea, nomeadamente, as liberdades fundamentais, os direitos de participação política, e mesmo uma parte substancial dos direitos económico-sociais. Contudo, esse esforço de constituição de uma cidadania apta para o desempenho das tarefas complexas inerentes a uma sociedade industrial e urbana, dominada, como refere Gellner, por um trabalho crescentemente semântico, foi efectuado num contexto de grande crispação internacional, num quadro de identidades nacionais agressivas e potencialmente xenófobas, cavando-se assim um abismo quase ontológico entre os Estados e as nações, que firmou a total assimetria entre os princípios e objectivos das políticas interna e externa<sup>4</sup>.

Esse fenómeno de oposição entre os domínios interno e externo da acção política estendeu-se também ao Continente americano, apesar da situação ali reinante, caracterizada pelo domínio incontestável dos Estados Unidos patente na doutrina Monroe, ser muito diferente do quadro europeu, onde a severa disciplina do «equilíbrio do poder», ditava as suas severas leis. A controversa presidência de Theodore Roosevelt, com a estranha combinação de um idealismo precursor na política doméstica e a prática de uma violência imperial, nas Filipinas por exemplo, como os Estados Unidos jamais tinham conhecido, constitui uma clara demonstração dessa assimetria entre os fundamentos das políticas interna e externa<sup>5</sup>.

#### *A aparente identidade entre democracia e direitos humanos*

Também aqui somos forçados à moderação crítica. Se, como vimos acima, temos de ter a precaução suficiente para não considerar que os ensaios conducentes a uma frágil política externa da União Europeia deverão reflectir automaticamente os princípios reinantes na ordem constitucional interna dos seus Estados membros e na letra do complexo Tratado que os une, temos agora de manifestar prudência quanto à avaliação do valor e potencial político mais geral da democracia os direitos humanos. Mais uma vez, a experiência história e o estudo comparado

---

<sup>3</sup> Viriato Soromenho-Marques (1998), p. 457 e sgs.

<sup>4</sup> Ernest Gellner (1994), p.131.

<sup>5</sup> Viriato Soromenho-Marques (1993), pp. 123-139.

dos sistemas políticos não nos convida a discursos edificantes. O estudo do federalismo norte-americano, por exemplo, mostra-nos dois vectores fundamentais:

- É possível manter uma dinâmica de construção federal conservando ou até alargando o fosso entre democracia política e desrespeito pelos direitos humanos de partes importantes da população (como foi o caso dos sucessivos compromissos que permitiram a manutenção da escravatura nos Estados do Sul até à eclosão da guerra civil, em 1861).
- Os elementos económicos associados à construção de um mercado interno constituem, provavelmente, o factor consciente mais visado no alimentar da dinâmica federal, enquanto que os elementos necessários para a coesão política se fazem sentir, sobretudo, pelo mal estar causado pela sua ausência.

Com efeito, para a construção da Federação Americana parece terem sido mais importantes os acórdãos do *Supreme Court* de John Marshall sobre as competências federais em matéria de comércio inter-estadual (art.º 1, secção VIII da Constituição dos Estados Unidos) do que a luta contra a escravatura em nome de princípios humanitários. Mesmo depois da derrota militar do Sul e da aprovação, em 19 de Julho de 1869, do 14º aditamento à Constituição federal, visando combater a segregação racial, esse aditamento seria abundante e perversamente para proteger os privilégios das empresas e contribuir para a promoção do capitalismo vertiginoso do final do século XIX, ao mesmo tempo que a segregação substituiu a escravatura, escudando-se a vontade política das maiorias brancas nos Estados sulistas em deliberações do próprio Supremo Tribunal, como foi o caso do acórdão conhecido por *Separate but equal* proferido em 1896 (*Plessy v. Ferguson*) que sancionou a segregação racial nos caminhos-de-ferro.

Ainda hoje, o potencial universalista da protecção dos direitos humanos nos Estados Unidos vê-se suplantado por motivos de outro teor menos nobre. Com efeito, as competências específicas dos Estados são invocadas para justificar a expulsão de Massachusetts ou de New Jersey de cidadãos portugueses, de remota origem açoriana, com cadastro criminal, apesar do Governo Federal ser signatário do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1953), que colocaria sérias reservas ao envio compulsivo para os Açores de pessoas totalmente desenraizadas e sem quaisquer vínculos sociais, culturais e até linguísticos com a sua longínqua e desconhecida terra de origem<sup>6</sup>.

No que concerne à experiência da própria construção europeia a situação não se afigura qualitativamente diversa. A marcha iniciada com o Tratado de Roma caminha, certamente, no sentido da consagração da figura dos direitos do «trabalhador europeu» (artigos 118 e 119), mas a dedução de que esse reconhecimento – ditado pelas exigências inerentes à construção de um mercado comum – marca uma marcha quase inevitável para um novo tipo de cidadania de contornos europeus, parece-me uma asserção que carece de demonstração<sup>7</sup>.

### **Características identificadoras da construção europeia**

O acolhimento do Tratado de Amsterdão no domínio dos direitos humanos e do alargamento das competências democráticas da cidadania está muito longe de provocar qualquer entusiasmo. Só a razão argumentativa procura, teimosamente, encontrar motivos para contrariar o desapontamento e a frustração causada pelas paralisantes antinomias em que o Tratado parece estar aprisionado.

Vejamos algumas das mais significativas reacções ao Tratado:

---

<sup>6</sup> António Pedro Ataz (1997), p. 253-255.

<sup>7</sup> Elizabeth M. Meehan (1996), p. 119-121.

- A ambiguidade do seu texto, que contrasta com a clareza, por exemplo, do relatório sobre o estado dos direitos civis e sociais na União, coordenado por Maria de Lurdes Pintasilgo, pode alimentar interpretações que fiquem atrás do alcance potencial do próprio articulado<sup>8</sup>.
- O único novo direito político introduzido pelo Tratado de Amsterdão consistiria na possibilidade de enviar petições escritas nas diversas línguas dos Estados membros (e respondidas no mesmo idioma) aos vários órgãos da União<sup>9</sup>.
- O Tratado de Amsterdão manifesta um «carácter impressionista e enumerativo» que está longe de se revestir do impulso e do rigor constitucionais de que a União tanto careceria nesta fase delicada<sup>10</sup>.
- Apesar do Tratado de Amsterdão introduzir sérios aprofundamentos na lógica normativa da construção europeia subsistem sérias dúvidas quanto à mobilização da vontade política que poderia implementar no terreno da vida concreta essas alterações<sup>11</sup>.
- O alcance do Tratado de Amsterdão em matéria de direitos humanos é tão inseguramente mitigado que a questão da adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem foi uma vez mais adiada<sup>12</sup>.
- Mesmo noutros domínios, como é o caso da política ambiental, o Tratado é acusado de propor horizontes retóricos, em torno do princípio do desenvolvimento sustentável, sem, contudo, identificar os instrumentos institucionais e políticos que poderiam conduzir à sua efectivação<sup>13</sup>.

Na verdade, estes comentários, a contragosto cépticos quanto ao alcance do Tratado de Amsterdão, devem ser entendidos como sintomas de uma realidade mais vasta, mais estrutural e mais profunda que consiste na revelação das próprias características essenciais do processo de construção europeia, que delimitam tanto o seu potencial produtivo como, e sobretudo, as deficiências e obstáculos que radicalmente obstruem o seu processo de crescimento na fase de crucial transição em que nos encontramos.

Vejamos, sinteticamente, quais as características medulares que informam o processo de construção europeia. Para esse efeito recorreremos, entre outros recurso metodológicos, a um esforço de comparação crítica com a experiência do federalismo norte-americano.

*Tensão entre a lógica intergovernamental e o potencial federalista.* Este é um traço capital que percorre toda a produção documental e programática da União. O Tratado de Amsterdão parece querer ser mais do que isso, mas, na verdade, ele trai a sua essência intergovernamental em vários lugares – nomeadamente, no bizarro protocolo sobre o direito de asilo relativo aos nacionais oriundos de países da União, onde a guerra suja e surda entre a ETA e o Estado espanhol derrama as suas sombras sobre o conjunto da União<sup>14</sup>. O hipotético alcance para-constitucional dos Tratados fundadores do processo europeu tem seguramente mais a ver com a prática interpretativa do Tribunal de Justiça do que com as virtualidades expressas do seu articulado<sup>15</sup>. Curiosamente, as diversas idades do federalismo norte-americano também seriam

---

<sup>8</sup> Olivier De Scutter (1998), p. 187.

<sup>9</sup> Marianne Dony (1998), p.152.

<sup>10</sup> Christian Franck (1998), p.20.

<sup>11</sup> Helmut Kortenber (1997), p. 709 e 719.

<sup>12</sup> Patrick Wachsmann (1997), p. 901.

<sup>13</sup> Stefani Bär e Andreas Kraemer (1997), p.30.

<sup>14</sup> Tratado de Amesterdão (1997), p. 103-104; Emmanuelle Bribosia (1998), p.192-194.

<sup>15</sup> Vlad Constantinesco (1998), p. 99 e segs.

impossíveis de desenhar sem a análise atenta do papel do Supremo Tribunal no reordenamento interpretativo do texto constitucional<sup>16</sup>.

*A ausência de potencial paradigmático.* A construção europeia é um fenómeno desprovido de um intenso potencial simbólico, daquela energia e força míticas que colocam os homens e os povos em movimento. Ao contrário do debate sobre o federalismo no final do século XVIII, de onde emergiram tanto a Federação como a Nação norte-americanas, bem como as promessas ecuménicas da Revolução Francesa, tragadas primeiro pelo Terror, e depois pelo expansionismo napoleónico, o actual debate europeu sobre federalismo e cripto-federalismo está cheio de noções confusas e anacrónicas, em que convergem até posicionamentos políticos confessadamente antagónicos<sup>17</sup>.

Os europeus não iniciaram o seu processo de aproximação a partir de nenhuma sobrecarga de energia e força, mas movidos pelo acicate do medo da destruição mútua, depois de um rol infundável de conflitos imperiais e de duas guerras mundiais de destruição maciça. Ao contrário dos norte-americanos, os europeus não têm nenhum gesto heróico para recordar como abstracto e suplemento da sua alma colectiva. Robert Schuman não é Thomas Jefferson, Jean Monnet não é James Madison, nem o processo que conduziu ao Tratado de Roma pode ser comparado ao percurso que conduziu à Convenção constitucional de Filadélfia. Os europeus ouviram o apelo de Kant com cento e cinquenta de atraso. Não como um apelo viril para uma acção inovadora e solidária, mas como uma receita profiláctica para um corpo senil, exausto e corroído por convulsões intestinas, ansiando sobreviver sob a protecção indefinida da espada triunfante da *Pax Americana*.

*O primado do inimigo interno.* A Europa começou a construir-se movida pelo medo de si própria e contra si própria, por um estranho processo de introspecção das categorias de amigo-inimigo (*Freund/Feind*), que Carl Schmitt considerava serem a gramática elementar da práxis política. Não iniciámos a edificação europeia com nenhuma guerra de independência, mas por um processo de implosão que durou no seu conjunto trinta anos (1914-1945). O complexo fracasso da Comunidade Europeia de Defesa, no dealbar da guerra fria, mostrou que o inimigo principal não era o imperialismo estalinista, contrariando as narrativas mais benevolentes dessa época, agitando-se nas marcas físicas e culturais da Europa, e quando os restos daquele começavam a tornar-se no símbolo de tudo o que a Europa não pretendia ser, tombou o muro de Berlim e os europeus ficaram mais uma vez com espaço de manobra para o maldizer e a desconfiança mútua.

*O «inimigo» no posto de comando.* Quando em 1989 o Presidente George Bush visitou a Europa e prometeu aos alemães, à beira da reunificação, um «partenariado na liderança» (*partners in leadership*) tocou, com uma violência talvez parcialmente inconsiderada, uma das teclas mais delicadas e contraditórias da construção europeia: o papel misto da Alemanha<sup>18</sup>.

Com efeito, na génese do Mercado Comum estava o desejo de neutralizar definitivamente as ameaças de uma hegemonia germânica na Europa. Contudo, para esse efeito seria imprescindível contar com a cumplicidade e o contributo essencial do próprio esforço alemão. Os próprios líderes alemães, de Adenauer a Kohl, interiorizaram esse discurso sobre o perigo de uma Alemanha não integrada num quadro orgânico e institucional de dimensão europeia, no fundo a última versão do crónico *Sonderweg* (caminho especial) germânico. Todavia, a reunificação veio alterar amplamente os dados do problema. A Alemanha, mesmo sob a condução de um europeísta convicto como o era o chanceler Kohl portou-se com desmesura e arrogância na crise jugoslava. Esquecendo a prática da negociação tendo em vista a obtenção de soluções colegiais, Bona afirmou unilateralmente os seus pontos de vista favoráveis à desintegração da Jugoslávia, causando um inocultável mal estar nos outros onze parceiros da

---

<sup>16</sup> John Kincaid (1998), p 49.

<sup>17</sup> Luís Sá (1994), p. 37; Paulo Portas (1994), p. 143 e segs.

<sup>18</sup> Viriato Soromenho-Marques (1993), p.138.

União que se viram pressionados a tomar uma posição comum perante um tema que teria merecido maior ponderação diplomática.

Depois, os enormes investimentos na reconstrução dos cinco *Länder* da Alemanha de Leste vieram esfriar em grande medida o entusiasmo alemão relativamente aos contributos para as finanças, sempre escassas e debilitadas da União, o que se manifesta hoje, sem tibiezas ou camuflagem na atitude do governo de Schröder face à polémica Agenda 2000. A contradição europeia quanto à Alemanha está longe de ser conjuntural. A União não se pode construir sem o motor alemão, mas se este acelerar demasiado, o carro da Europa corre o risco de resvalar pela ribanceira abaixo. Esta contradição foi ilustrada do modo revelador pela pena de um conhecido historiador militar britânico que não hesitava em comparar – num acto de humor duvidoso e com uma deselegante e grosseira injustiça – o ideal de Europa perseguido por Jacques Delors com a política de cooperação económica desenvolvida entre o ministro do governo colaboracionista de Vichy, Jean Bichelonne, e Albert Speer, o homem forte de Hitler para o esforço industrial de guerra hitleriano a partir de 1942<sup>19</sup>.

*Os enigmas da identidade europeia.* A Europa tem no pluralismo dos «espíritos europeus» uma das suas principais e virtuais riquezas<sup>20</sup>. O Velho Continente não constitui nenhuma cultura identitária, não tem uma língua comum, nem uma só forma de cultura política. Não conseguiu (nem poderia) reproduzir à escala quase continental o processo ocorrido com a formação das Nações no quadro da institucionalização do Estado-Nação. Não existe, manifestamente, um povo ou uma pátria europeias. Seria, aliás, estranho que houvesse. Provavelmente não seria desejável.

Por outro lado, 40 anos de integração não foram suficientes para levar a cabo a realização de nenhuma forma alternativa de «patriotismo constitucional», utilizando a expressão de Jürgen Habermas, relativo ao valor potencialmente paradigmático de que as experiências do federalismo norte-americano e alemão se poderiam revestir para a Europa. Os partidos e as redes das sociedades civis continuam a funcionar num marco essencialmente nacional. Esta situação não encoraja nenhum salto institucional, mas, provavelmente, a ausência desse salto institucional, não encoraja, por seu turno, o processo de formalização política de um «povo europeu» cuja língua comum fosse a da democracia e de uma carta de direitos humanos fundamentais, uma «sociedade» (*Gesellschaft*) baseada no império da Lei e não uma «comunidade» (*Gemeinschaft*) fundada em raízes da terra e do sangue, o que em termos europeus constituiu, historicamente, quase sempre um factor de exclusão violenta e não uma fonte de cooperação solidária entre os povos europeus. Contudo, só esse salto institucional poderia favorecer a superação da sombra de intolerância e fundamentalismo que ciclicamente, e sob várias máscaras, sacode a Europa desde a Reforma e o Concílio de Trento, atingindo na ferocidade das duas Guerras dos Trinta Anos (1618-1648 e 1914-1945) os seus momentos mais trágicos.

*O constitucionalismo imaginário.* O renovado debate em torno da necessidade (ou não) de uma carta constitucional europeia, reacendido precisamente pelo processo que conduziu de Maastricht a Amsterdão, revela as enormes dificuldades da construção no que diz respeito à questão da cidadania<sup>21</sup>. De nada vale, aliás, querer mascarar as incapacidades europeias criando ficções jurídico-políticas como o é o caso de uma hipotética «cidadania pós-nacional»<sup>22</sup>. No caso vertente, a situação é brutal e clara: terra de impérios fratricidas, a Europa mostra uma marcante incapacidade em aceitar as diferenças inerentes à dupla cidadania que encontramos nas grandes nações de emigrantes, cujo protótipo são os Estados Unidos. Pode-se ser coreano e americano, italiano e americano. Mas, não se é, seguramente, espanhol e europeu, ou alemão

---

<sup>19</sup> John Keegan (1997), p. 87-90.

<sup>20</sup> José Barata-Moura (1994), p. 159-160

<sup>21</sup> Dieter Grimm (1997), p. 255-257; Jürgen Habermas (1997), p.263.

<sup>22</sup> Dominique Schnapper (1997), p. 20.

e europeu, sobretudo porque a Europa está toda ela recoberta pela pegada de séculos de vivência nacional autónoma e hostil, nem existe ainda nenhum quadro institucional positivo – a não ser o da retórica das ilusões ou da hipocrisia – para se ser português e europeu, ou francês e europeu. Nesse sentido, a insuficiência dos direitos políticos de «cidadão europeu» (assistência diplomática e consular, direito a votar e ser eleito nas eleições municipais), introduzidos por Maastricht não constituem a excepção, mas sim a confirmação da regra

*O recalçamento da vontade política.* O processo de construção europeia tem-se caracterizado pelo seu realismo totalmente defensivo e pela deliberada procura de evitar qualquer afirmação de vontade política, qualquer exigência da cidadania e dos seus direitos, que não seja suportada, ou melhor, empurrada, por uma inércia ditada pela força material dos acontecimentos tornados inevitáveis, pela coacção da força das coisas, por um «estado-de-necessidade» radicado na ordem material e económica das coisas. Nesse sentido, a assimetria entre a situação dos avanços reais no domínio da União económica e Monetária e os atrasos lamentáveis e perigosos em quase tudo o mais constituem a mais gritante confirmação deste estilo caracterizado pelo receio de ousar a afirmação clara de um projecto de vocação federal.

### **Os desafios da União Europeia e a questão da democracia e dos direitos humanos**

A questão do aprofundamento da democracia e dos direitos humanos faz parte da identidade e da própria sobrevivência da União Europeia, tanto no plano da sua afirmação externa, como no que concerne à consolidação da sua legitimação e organização internas. Alguns analistas bem quereriam que a Velha Europa se confinasse ao sonho serôdio de ser uma grande e pacata Escandinávia num vasto, dinâmico e turbulento mundo. Mas essa espécie de «paz perpétua» não estará certamente reservada à Europa<sup>23</sup>.

A União Europeia, se pretende afirmar construtivamente a sua identidade, tem pela frente dois desafios fundamentais, de cuja resposta dependerá a sua própria continuidade como experiência política com significado vital para mais de trezentos milhões de seres humanos. Em qualquer desses desafios a necessidade de reforçar e aprofundar a democracia, assim como o horizonte normativo do respeito pelos direitos humanos, ganham um papel de destaque verdadeiramente nuclear.

#### *A relação entre a União Europeia e os Estados Unidos da América.*

Uma parte decisiva das interrogações que se nos colocam quanto ao futuro da ordem internacional e à duração do actual período de transição no sistema internacional, caracterizado pela insustentável hegemonia unipolar norte-americana passam pela questão nevrálgica da relação entre a União Europeia e os Estados Unidos.

É verdade, como salientava um atento estudioso da política externa norte-americana, que a actual direcção norte-americana perdeu a noção dos limites, isto é, tende a considerar o momento unipolar da hegemonia norte-americana, como uma situação estrutural, o que só é possível com uma leitura profundamente pobre das questões culturais que se arriscam nos equilíbrios estratégicos<sup>24</sup>. Contudo, em matéria de simplificação a situação é simétrica. Tantos os dirigentes políticos europeus como a opinião pública europeia tendem a desenvolver uma percepção limitada e quase caricatural dos Estados Unidos, e do modo como nesse país se produzem decisões em matéria de política externa, imitando com isso um simplismo auto-centrado de que a sociedade norte-americana é com justiça acusada. O resultado ao longo das últimas décadas tem sido francamente desfavorável para a Europa, como bem o comprovam as soluções extremas face a Washington, que vão desde a tradicional arrogância de Paris, na linha do gaullismo, até ao crónico e incondicional seguidismo de Londres, continuado pela actual direcção trabalhista de Blair como ficou provado tanto na mais recente crise iraquiana de Dezembro de 1998.

---

<sup>23</sup> Göran Therborn (1997), p.382.

<sup>24</sup> Samuel P. Huntington (1999), p. 37-40.

As relações entre a Europa e os Estados Unidos da América serão caracterizadas no futuro pela inevitável dialéctica entre a competição e a cooperação, entre a rivalidade e a compulsão das actuações em nome dos valores e interesses comuns. É do interesse da Europa e da própria evolução pacífica do sistema internacional que nessas relações a cooperação se sobreponha à competição e à rivalidade. Só a Europa está em condições de impedir aquilo que seria catastrófico para a ordem internacional que seria a perpetuação da hegemonia de uma só potência. Só os europeus estão em condições de contribuir para que o centro crítico da política internacional continue a ser não só atlântico, mas pan-atlântico abrangendo todas as latitudes desse estratégico oceano. Só a Europa e os Estados Unidos têm a força política suficiente para tentar encontrar os limites normativos de que o processo de globalização necessita de molde a que os seus efeitos negativos não se tornem superiores às suas vantagens. Só a Europa e os Estados Unidos têm a força e o potencial críticos suficientes para barrarem o caminho à expansão do maior problema do século XXI que será o aprofundamento dos sinais de insustentabilidade ecológica da crise ambiental global<sup>25</sup>.

Contudo, para que essas tarefas possam ser realizadas a Europa tem de ter a humildade de aprender algumas das lições contidas na história do federalismo americano, sob pena de não conseguir mobilizar as energias suficientes para poder afirmar as suas diferenças culturais e políticas perante e na relação com os Estados Unidos. Para poder dialogar com os Estados Unidos, a Europa tem de ganhar uma voz mais consistente e qualificada na sua representação externa, sem que tal signifique o eliminar da sua rica diversidade política e cultural. Para tal a Europa tem de dar mais poder aos seus cidadãos através de uma ampla reforma política de cariz abertamente federalista, que opere as mudanças nevrálgicas conducentes à criação do objectivo central de uma *dupla cidadania*. Só quando cada cidadão nascido ou acolhido em solo europeu se sentir de pleno direito cidadão do seu país e cidadão da União, o que implica direitos iguais em qualquer Estado membro onde se encontre, será possível reunir a legitimidade política suficiente para operar as reformas fiscais e financeiras sem as quais a União não poderá prosseguir o seu curso. Sem mudanças profundas no sentido do federalismo, a União continuará sem capacidade para resolver o quebra-cabeças do seu simultâneo aprofundamento e alargamento.

*A União Europeia, a crise dos direitos sociais, e o caminho em aberto.*

Um dos elementos positivamente distintivo e fundamental da Europa face aos Estados Unidos é o diferente peso que as diferentes gerações de direitos humanos possuem nesta margem do Atlântico. Também aqui, só o aprofundamento da União poderá mobilizar os recursos para responder a alguns dos múltiplos desafios que de seguida e sinteticamente se enunciam:

- A questão da competitividade e a necessidade de reforçar as políticas comuns em matéria dos direitos sociais;
- O combate ao elevado «desemprego estrutural»;
- O debelar do risco de ruptura dos sistemas da segurança social;
- A resolução definitiva das reservas britânicas nos domínios sociais do Tratado da União;
- A urgência de uma estratégia conjunta para o enfrentar dos sintomas mais complexos da globalização, como sejam a deslocalização empresarial e a desnacionalização das economias, o que vem debilitar ainda mais a capacidade dos Estados nacionais serem capazes de garantir e proteger, apenas com as suas próprias políticas, os direitos dos seus cidadãos.

Na verdade, o que está em causa em todas as dimensões da identidade europeia são as múltiplas faces de um processo em que os lugares comuns do realismo político convencional se vêem esbatidos pela necessidade de enfrentar as novas e gigantescas tarefas do nosso tempo. A

---

<sup>25</sup> Miles Kahler e Werner Link (1996) p. 100-107; Philip Morrison e Kosta Tsipis (1998), p. 139-156.

necessidade de aprofundar a União entre os europeus é inteiramente solidária da defesa dos direitos humanos e do alargamento dos sistemas políticos baseados na soberania democrática dos cidadãos, dentro e fora das fronteiras da União.

Hoje, como no passado, a capacidade de liderança política dos indivíduos, dos países, e de toda a vasta rede de actores do sistema internacional residirá na maior e mais célere capacidade em identificar as tarefas vitais que se colocam no horizonte do nosso futuro colectivo, bem como o teor das respostas por elas exigidas. Nesse sentido, esta reflexão, deve ser entendida como pertencendo à categoria dos escritos de alerta, dos escritos atravessados por um «cepticismo da inteligência», que se pretende propedêutico e estimulante para a mobilização da vontade política para o enfrentar das tarefas fundamentais colocadas perante o futuro colectivo dos europeus, as únicas que permitem à esperança o alimento cheio de promessas da realidade.

A Europa tem não só o dever, mas também a necessidade de vencer os seus próprios obstáculos, que estão quase todos no seu próprio interior, na descrença paralisante ou na satisfação fútil, de modo a tornar-se naquilo que ela pode e deve ser num sistema internacional que não pode prescindir nem da União Europeia nem dos seus cidadãos.

## Bibliografia

ATAZ, António Pedro (1997) "The Expulsion of Nationals under the American and Portuguese legal Systems: Thoughts on the Case Involving Azorean Deportees", *Justice Across the Atlantic. The Theory and the Reality of the Criminal Process in Portugal and in the United States of America*, Lisbon, FLAD, November, pp. 245-255.

BÄR, Stefani e Andreas Kraemer (1997) *Amsterdam und die Umwelt. Welche praktischen Chancen bietet der Amsterdamer Vertrag für die deutsche und Europäische Umweltpolitik?*, Berlin, Ecologic.

BARATA-MOURA, José (1994) "Comunidade Europeia e Cultura", in: Luís Sá (ed.), *Uma Ideia para a Europa. Uma nova Política para Portugal*, Mem Martins, Publicações Europa-América, pp.151-164.

BRIBOSIA, Emmanuelle (1998) "Le Protocole sur le Droit D'Asile pour les Ressortissants des États Membres de L'Union Européenne", *Le Traité D'Amsterdam. Espoirs et Déceptions*, Yves Lejeune (ed.), Bruxelles, Bruylant, pp.189-194.

BRZEZINSKI, Zhigniew (1997) "A Geostrategy for Eurasia", *Foreign Affairs*, Vol.76, No 5, September/October, pp.50-64.

CONSTANTINESCO, Vlad (1998) "La Justice dans L'Union Européenne", *Philosophie Politique*, PUF, n°9 Mars, pp.99-112.

DE SCUTTER, Olivier (1998) "Les Droits Fondamentaux dans le Traité D'Amsterdam", *Le Traité D'Amsterdam. Espoirs et Déceptions*, Yves Lejeune (ed.), Bruxelles, Bruylant, pp. 153-187.

DONY, Marianne (1998) "La Citoyenneté Européenne Après Amsterdam", *Le Traité D'Amsterdam. Espoirs et Déceptions*, Yves Lejeune (ed.), Bruxelles, Bruylant, pp.147-152.

FRANCK, Christian (1998) "La CIG 1996 et L'Union Politique", *Le Traité D'Amsterdam. Espoirs et Déceptions*, Yves Lejeune (ed.), Bruxelles, Bruylant, pp.3-20.

GANN, L.A. and DUIGNAN, Peter (1998) *Contemporary Europe and the Atlantic Alliance*, Oxford, Blackwell Publishers.

GELLNER, Ernest (1994) *Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals*, London, Penguin.

GOWAN, Peter e Perry Anderson (eds.) (1997) *The Question of Europe*, London-New York, Verso.

- GRIMM, Dieter (1997) "Does Europe Need a Constitution?", in: Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, London-New York, Verso, pp. 239-264.
- HABERMAS, Jürgen (1997) "Reply to Grimm", in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, London-New York, Verso, pp. 259-264.
- HOLMES, John W.(ed.) (1995) *The United States, Southern Europe, and the Challenges of the Mediterranean*, Cambridge, MA,, The World Peace Foundation.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1997) "The erosion of American national interests", *Foreign Affairs*, Vol.76, No 5, September/October, pp.28-49.
- HUNTINGTON, Samuel P., (1999) "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, Vol.78, No 2, March/April, pp.35-49.
- JACOT, Henri (1998) "Monnaie Unique et/ou Plein-Emploi Solidaire en Europe?", *La Pensée*, nº315, Juillet-Septembre, pp. 41-52.
- JOFFE, Josef (1997) "How America does it", *Foreign Affairs*, Vol.76, No 5,September/October, pp.13-27.
- LEJEUNE, Yves (ed.) (1998) *Le Traité D'Amsterdam. Espoirs et Déceptions*, Bruxelles, Bruylant.
- KAASE, Max e Andrew Kohut (1995)*Estranged Friends? The Transatlantic Consequences of Societal Change*, New York, Council on Foreign Relations Press.
- KAHLER, Miles e Werner Link (1996) *Europe and America: A Return to History*, New York, Council on Foreign Relations Press.
- KEEGAN, John (1997) "From Albert Speer to Jacques Delors", in: Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, London-New York, Verso, pp. 85-90.
- KINCAID, John (1998) "Del Federalismo Dual al Federalismo Coercitivo en las Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos de América", in: R. Agranoff e R. Bañon i Martinez (eds.), *El Estado de las Autonomías. Hacia un Nuevo Federalismo?*, editado, Vitoria, Administracion de la Comunidad Autonoma de Euskadi. Instituto Vasco de Administracion Publica, pp.31-53.
- KORTENBERG, Helmut (1997) "La Négociation du Traité. Une Vue Cavalière", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº4, Octobre-Décembre, pp. 709-719.
- KUPCHAN, Charles (1996) "Reviving the West", *Foreign Affairs*, Vol.75, No. 3, May/June, pp.92-104.
- MEEHAN, Elizabeth M. (1996) "European Integration and Citizens' Rights: A Comparative Perspective", *Publius*, vol. 26, nº4, Fall, pp. 99-121.
- MORRISON, Philip e Kosta Tsipis (1998) *Reason Enough to Hope. America and the World of the 21st Century*, Cambridge, MA/London.
- MOURA. José Barros (relator) (1998) "Relatório Anual sobre Direitos Humanos no Mundo em 1997-1998 e a Política da União Europeia neste Domínio", Comissão dos Assuntos Externos, da Segurança e da Política de Defesa, PE 228.010/def, 6 de Novembro de 1998.
- PINTASILGO, Maria de Lurdes (coordenadora) (1996) *Pour une Europe des Droits Civiques et Sociaux. Rapport du Comité des Sages*, Commission Européenne, Direction Généralr Emploi, relations Industrielles et Affaires Sociales, Bruxelles, octobre 1995-février 1996
- PORTAS, Paulo (1994) "O Erro Federal", *Viva Portugal. Uma Nova Ideia da Europa*, Manuel Monteiro (ed.), Mem Martins, Publicações Europa-América, pp.137-167.
- SÁ, Luís (1994) "O Futuro Institucional da Comunidade, Federação, «Federação/Confederação» ou Associação de Estados Livres e Iguais", in: Luís Sá (ed.), *Uma Ideia para a Europa. Uma Nova Política para Portugal*, Mem Martins, Publicações Europa-América, pp. 35-56.

- SCHNAPPER, Dominique (1997) "Comment Penser la Citoyenneté Moderne?", *Philosophie Politique*, PUF, nº8, Avril, pp.9-26.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1985) *Europa: o risco do futuro*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1993) *Europa: Labirinto ou Casa Comum*, Mem Martins, Publicações Europa-América.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998) *Razão e Progresso na Filosofia de Kant*, Lisboa, Edições Colibri.
- TELO, António José (1994) "As europas dentro da Europa", *A Europa: Reflexões a partir da História*, Lisboa, Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, pp. 21-36.
- THERBORN, Göran (1997) "Europe in the Twenty-first Century: The World's Scandinavia?", in: Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, London-New York, Verso, pp. 357-384.
- VALLADÃO, Alfredo G.A. (1995) *O século XXI será Americano*, traduzido do francês por Alexandre Correia, Lisboa, Instituto Piaget.
- VOVELLE, Michel (1998) "Lumières, Révolution, Europe", *La Pensée*, nº315, Juillet-Septembre, pp.87-98.
- WACHSMANN, Patrick (1997) "Les Droits de L'Homme", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº4, Octobre-Décembre, pp. 883-901.
- WEIDENFELD, Werner (1996) *America and Europe: is the Break Inevitable?*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.
- WEILER, J.H.H. (1997) "Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethos in the German Maastricht Decision", in: Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, London-New York, Verso, pp. 265-294.
- WURTZ, Francis (1998) "La Convention de Lomé. Contexte des Négociations 1998-1999 sur L'Avenir, des Relations Europe-Sud", *La Pensée*, nº315, Juillet-Septembre, pp. 53-62.
- Quatrième Convention ACP-CE de Lomé. Telle que Révisée para L'Accord signé à Maurice le 4 de Novembre 1995, *Le Courrier* nº155, Janvier-Février 1996.
- Tratado de Amesterdão*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1997.