

Da Confederação à Federação - Reflexões sobre a Finalidade da Integração Europeia

Joschka Fischer

Extractos do discurso de Joschka Fischer na Universidade Humboldt, Berlim, 12 de Maio de 2000

(...) na próxima década teremos que alargar a UE a leste e a sudeste, o que implicará uma duplicação do número de membros. E ao mesmo tempo, para sermos capazes de ultrapassar este desafio histórico, integrando os novos membros sem prejudicar significativamente a capacidade de acção da UE, teremos de colocar o último tijolo na construção da integração europeia, em especial na integração política.

A necessidade de organizar estes dois processos em paralelo é, sem dúvida, o maior desafio que a União já enfrentou desde a sua criação. (...)

O alargamento tornará indispensável uma reforma profunda das instituições europeias. Como conceber um Conselho Europeu com trinta chefes de Estado e de Governo? Trinta presidências? Quanto tempo durarão as reuniões do Conselho nesse caso? Dias, mesmo semanas? Com o actual sistema institucional, como poderão os trinta Estados compatibilizar interesses, tomar decisões e finalmente actuar? Como evitar que a União se torne definitivamente opaca, que os compromissos sejam cada vez mais incompreensíveis e bizarros, e que o interesse manifestado pelos cidadãos em relação à União desça ao nível zero?

Questões sobre questões, e uma resposta muito simples: a passagem de uma União de Estados à inteira parlamentarização numa federação europeia, como Robert Schuman preconizou 50 anos atrás. O que significa nada menos que um Parlamento europeu e um executivo europeu que efectivamente exerçam poderes legislativos e executivos na Federação. Esta Federação terá de ser baseada num tratado constitucional. (...)

É claro que esta simples solução é imediatamente criticável como sendo impraticável. A Europa não é um continente novo, prosseguem os críticos, mas um continente de diferentes povos, culturas, línguas e histórias. Os Estados-nações são realidades que não podem ser simplesmente apagadas, e quanto mais a globalização e a europeização crie superestruturas e actores anónimos afastados dos cidadãos, mais as pessoas se apoiarão nos Estados-nações que lhes asseguram conforto e segurança. (...)

Este projecto só será realizável, apesar das enormes dificuldades, se a integração europeia incluir os Estados-nações em tal Federação, e se as suas instituições não forem extintas nem desvalorizadas. (...) Por outras palavras: a substituição dos tradicionais Estados-nações e suas democracias pelo conceito de Estado federal europeu é uma construção artificial que ignora as realidades estabelecidas na Europa. A concretização da integração europeia só poderá ser concebida com sucesso se se basear numa divisão de soberania entre a Europa e os Estados-

nações. Esta é precisamente a ideia subjacente ao conceito de "subsidiariedade", assunto frequentemente discutido por todos e compreendido praticamente por ninguém.

Como devemos entender o termo "divisão de soberania"? Como referi, a Europa não poderá emergir de um vazio político, e a diversidade de culturas políticas nacionais e de opiniões públicas democráticas, fortalecida pela divisão por barreiras linguísticas, é inerente à realidade europeia. Consequentemente, um Parlamento europeu deverá representar sempre duas realidades: a Europa dos Estados-nações e a Europa dos cidadãos. O que apenas será possível se o Parlamento europeu congregar, efectivamente, as diferentes elites políticas nacionais e as diferentes opiniões públicas. Na minha opinião, tal será possível se o Parlamento europeu for formado por duas câmaras. Uma, composta por membros eleitos que serão, simultaneamente, membros dos respectivos Parlamentos nacionais. Assim, não existirá qualquer choque entre os Parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, entre os Estados-nações e a Europa. Em relação à segunda câmara deverá optar-se entre o modelo do senado, com senadores directamente eleitos pelos Estados-membros, ou uma câmara de Estados à semelhança do modelo alemão do Bundesrat. Nos Estados Unidos, cada Estado elege dois senadores; no Bundesrat alemão, pelo contrário, há diferentes números de votos. Similarmente, há duas alternativas para o Executivo Europeu, ou governo. Ou se opta pela evolução do actual Conselho Europeu para um governo europeu, i.e., o governo europeu é formado a partir dos governos nacionais, ou se opta pela eleição directa de um Presidente com vastos poderes executivos. Mas existem ainda variadíssimas possibilidades intermédias.

Colocar-se-ão, ainda, objecções no sentido de que a Europa é já demasiado complicada e demasiado opaca para os cidadãos, e que se pretende torná-la ainda mais complicada. Mas a intenção é exactamente a oposta. A divisão de soberania entre a União e os Estados-nações exige um tratado constitutivo que defina o que deve ser tratado a nível europeu e o que deve ser tratado a nível nacional. A maioria das regulamentações a nível europeu são em parte resultado da comunitarização indutiva permitida pelo "método Monnet" e uma expressão do compromisso interestadual na actual UE. Deve ser feita uma clara definição das competências da União e dos Estados-nações no tratado constitucional Europeu, o núcleo duro da soberania e matérias que devam ser, necessariamente, reguladas a nível Europeu constituirão matéria de reserva da Federação, o restante permanecerá na responsabilidade dos Estados-nações. Esta Federação Europeia seria uma Federação limitada mas actuante, soberana, porque baseada em Estados-nações confiantes, e seria, ainda, uma União que os cidadãos poderiam compreender, porque compensaria o défice democrático. (...)

Estas três reformas – a resolução do défice democrático e a necessidade de uma importante reordenação de competências horizontal, i.e., entre as instituições europeias, e verticalmente, i.e., entre a Europa, os Estados-nações e as regiões – só será bem-sucedida se a Europa for estabelecida ex novo com uma constituição. Por outras palavras: através da realização de um projecto de uma constituição europeia centrado em direitos civis e humanos básicos, numa partilha equitativa de poderes entre as instituições europeias e numa delimitação precisa entre a Europa e os Estados-nações. A espinha dorsal desta constituição europeia será a relação entre a Federação e os Estados-nações.

Há uma questão que se coloca cada vez com maior acuidade: esta visão de Federação pode ser atingida através do actual método de integração, ou deve este método, elemento central do processo de integração até à data, ser posto em dúvida?

No passado, a integração europeia baseava-se no "método Monnet" com uma

perspectiva de comunitarização das instituições e políticas europeias. Este processo gradual de integração, desprovido de um modelo que augurasse o seu estágio final, foi concebido na década de 50 para a integração económica de um pequeno grupo de países. Bem sucedido nesse cenário, este processo tem demonstrado ser de reduzida utilidade na integração política e na democratização da Europa.(...)

Pode a resposta ao duplo desafio do alargamento e do aprofundamento, assentar em tal diferenciação, numa cooperação reforçada em determinadas áreas? Numa União alargada e necessariamente mais heterogénea, a diferenciação será inevitável. Facilitar esse processo é, precisamente, uma das prioridades da conferência intergovernamental.

Contudo, uma crescente diferenciação implicará, igualmente, novos problemas: uma perda da identidade Europeia, da coerência interna, bem como o perigo de uma erosão interna da União, caso se perca onexo de integração de vastas áreas de cooperação intergovernamental. (...)

Se, face ao inelutável desafio colocado pelo alargamento a Leste, a alternativa é ou a erosão ou a integração, e se aproximação a uma federação de Estados significa status quo com as consequências negativas inerentes, então, pressionado pelas condições e crises por si provocadas, a União será confrontada nos próximos 10 anos com a seguinte alternativa: irá uma maioria de Estados-membros tomar a iniciativa de concluir a integração e acordar numa constituição europeia? Ou, se tal não suceder, irá um pequeno grupo de Estados membros assumir essa iniciativa avant-garde, i.e. criar-se-á um "centro de gravidade" constituído por um pequeno grupo de países fortemente comprometidos com o ideal Europeu e em posição para impulsionar a integração política? A questão será então: qual o momento apropriado? Quem estará envolvido? E o centro de gravidade emergirá no contexto dos tratados ou não? Uma certeza: nenhum projecto europeu será bem sucedido sem a estreita cooperação franco-germânica.

Neste contexto, o desenvolvimento futuro da União Europeia na próxima década pode ser concebido em duas ou três etapas:
Numa primeira etapa, o desenvolvimento de mecanismos de cooperação reforçada entre os países desejosos de cooperar entre eles mais estreitamente que outros, como já sucedeu com a União Económica e Monetária e com Schengen. (...) Neste contexto é fundamental que a cooperação reforçada não seja entendida como o fim da integração.

Uma eventual etapa intermédia no caminho para a concretização da integração política poderá ser a criação de um "centro de gravidade". Esse grupo de países concluiria um novo tratado fundamental Europeu que seria o núcleo de uma Constituição da Federação. Com base nesse tratado, a Federação dotar-se-ia das suas próprias instituições, de um governo que no seio da UE falasse a uma só voz, de um Parlamento forte e de um Presidente directamente eleito. Este centro de gravidade teria de ser avantgarde, a força motriz da concretização da integração política e deveria incluir, desde o início, todos os elementos da futura Federação. (...)

À questão: quais os Estados que participariam em semelhante projecto, os Estados fundadores, os 11 membros do Euro ou outro grupo, é impossível responder actualmente. Mas, algo deve ser esclarecido na opção de criação de um centro de gravidade: este grupo avantgarde não poderá nunca ser um clube exclusivo, deverá estar aberto a todos os Estados-membros e Estados candidatos que exprimam o desejo de nele participar. Para aqueles que desejem participar, mas não preencham os requisitos necessários, deve existir uma possibilidade de aproximação. (...)

A última etapa será a concretização da integração numa Federação Europeia. Não devemos ser mal interpretados: a cooperação reforçada não conduz automaticamente à total integração, nem com um centro de gravidade, nem com a maioria dos membros. Inicialmente, a cooperação reforçada não significa nada mais que a crescente intergovernamentalização impulsionada pelos factos e pelos atalhos do "método Monnet". O avanço para um tratado constitucional – que constitui uma condição prévia à integração total – exige um acto político deliberado no sentido da refundação da Europa.