

A INSUSTENTÁVEL LEVEZA POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA

Vítor Martins

MAIS INTEGRAÇÃO EUROPEIA PRECISA-SE

1. A União Europeia (UE) existe porque é necessária. Não é capricho de um clube de europeístas iluminados. Nos quase cinquenta anos da sua história cumpriu, admiravelmente sublinhe-se, a sua missão: paz e desenvolvimento como nunca a Europa tinha conhecido na sua história.

A integração europeia foi necessária na sequência da II Guerra Mundial. Fez o percurso da União Aduaneira dos primórdios dos anos 50 até à União Económica e Monetária (UEM) dos nossos dias. Cresceu dos seis estados fundadores até aos vinte e cinco estados-membros da actualidade. Enfrentou a Guerra Fria, superou os choques petrolíferos e as crises económicas, assistiu ao desmoronamento do império soviético e foi sob a sua égide que se promoveu a unificação da Alemanha.

Continua a ser necessária, hoje ainda mais do que ontem. A segurança do continente europeu e a segurança dos cidadãos, o crescimento económico e o emprego, o ambiente, a ordem (?) global exigem respostas à escala europeia, impossíveis de ser dadas ao nível nacional, mesmo pelos grandes estados, numa lógica *stand alone*! Requerem escala, impõem cooperação, reclamam orientação comum. E essa exigência de integração europeia sai reforçada pelo quinto alargamento da UE e pelos alargamentos já latentes e que aí vêm.

2. Atente-se na *segurança e defesa*. A Europa depende largamente da NATO e dos Estados Unidos para a sua segurança e defesa. Ninguém ousa questionar razoavelmente o papel da Aliança Atlântica como vector central da segurança e defesa europeia e, do mesmo passo, a crucialidade da participação norte-americana. Mas vai crescendo a convicção de que a Europa tem de reforçar o seu vector autónomo de defesa e segurança: (i) para fazer face às novas ameaças (incluindo as de natureza regional); (ii) para salvaguardar os seus interesses estratégicos permanentes; e (iii) para poder contribuir para a paz mundial «diferentemente» e «complementarmente» à acção norte-americana. A Europa não pode ser, não deve ser em nenhuma esfera, uma espécie de subalterno da superpotência norte-americana. O euro-atlantismo que tantos justamente defendem não pode ser, não deve

ser um anestésico do processo de construção europeia. Não é sustentável que, de par com a UEM, as questões de segurança e defesa da Europa permaneçam prisioneiras, por um lado, das estritas agendas nacionais de alguns estados e, por outro lado, da lógica unilateral dos EUA.

3. Acresce que a agenda do «terrorismo» veio despertar mesmo as consciências mais adormecidas para a imperiosidade de avançar na integração europeia. A dolorosa percepção de que os terríveis atentados de Madrid talvez pudessem ter sido evitados se os domínios da segurança e justiça funcionassem debaixo de um quadro reforçado de res-

ponsabilidades da integração europeia é um alerta aos nacionalismos serôdios.

Atente-se na *segurança dos cidadãos*. Quem duvida hoje do papel que deve caber à UE, em matéria de asilo, vistos, cooperação policial e judicial, sistema de informação e

O TERRORISMO, O CRIME ORGANIZADO, A DROGA, A DELINQUÊNCIA NÃO SÃO PASSÍVEIS DE SER SERIAMENTE COMBATIDOS APENAS NUM QUADRO NACIONAL. TAMBÉM AQUI MAIS EUROPA É PRECISO!

política de imigração? Quem duvida da exigência de avançar decididamente com a Europol e o Eurojust? O terrorismo, o crime organizado, a droga, a delinquência não são passíveis de ser seriamente combatidos apenas num quadro nacional. Também aqui mais Europa é preciso!

4. O crescimento económico e o emprego são hoje questões idiossincráticas para os europeus. Persiste a modéstia da resposta da economia europeia (em contraste com outras zonas do mundo, incluindo os EUA) agrilhoadas a um modelo económico-social próximo da saturação. Persistem os altos níveis de desemprego, de resto não passíveis de inversão enquanto se mantiverem perspectivas muito limitadas para o crescimento do produto (não há verdadeira criação de postos de trabalho com crescimentos do PIB inferiores a 2,5 por cento).

O crescimento e o emprego precisam do voluntarismo de Bruxelas. A coesão económica e social, o programa de I&D, as redes trans-europeias, as ajudas regionais, a formação profissional são áreas que puxam pela dinamização da economia e promoção do emprego.

A agenda de Lisboa, com o seu (algo retórico, é verdade) objectivo de posicionar a Europa no topo do mapa da competitividade global, coloca mais pressão sobre a integração europeia. Mais liberalização significa mais regulação. O reforço da competitividade exige mais políticas voluntaristas (por exemplo, de I&D, de formação profissional, de apoio às PME, etc.). E tudo reclama mais respostas de Bruxelas, não sendo suficiente o método de coordenação aberta inaugurado pela agenda de Lisboa. E a União Monetária caminha algo desequilibrada por estar em défice a União Económica, sendo que esta é exigível justamente porque o saudável e incontornável objectivo do controlo monetário carece de ser enquadrado por objectivos económicos, nomeadamente visando o crescimento e o dinamismo da empregabilidade. Também aqui há integração europeia a menos e não a mais.

E que dizer das *políticas de coesão* que são consideradas como um dos grandes sucessos da integração europeia? O reforço da coesão económica, social e territorial é um imperativo que decorre do alargamento, é certo. Mas também aí se antecipa uma das mais formidáveis reservas de crescimento económico da Europa, com efeitos benéficos para todos, pois a coesão não é uma política meramente compensatória, redistributiva. Ela é um factor de alavancagem da economia europeia no seu conjunto. Sem integração europeia o considerável esforço de coesão realizado através de políticas voluntaristas nunca teria existido.

5. O ambiente é hoje uma questão transnacional. Quioto bem o quis consagrar e é bom que essa referência se mantenha. A UE tem de assumir as suas responsabilidades nesse domínio, através de competências reforçadas exercidas de parceria com os estados-membros. O ambiente pode ser mais uma *driving force* da economia europeia e, também por via disso, um *driver* do aprofundamento da integração europeia e da cidadania europeia.

6. A UE é um actor do mundo global. Que papel lhe deve caber? Esta é a questão central do presente afrontamento do processo de construção europeia. A UE pretende confinar-se a um grande mercado, com uma União Monetária exercendo nas instâncias comerciais (v.g. OMC) a voz que corresponde ao facto de ser o maior bloco comercial do mundo? Ou opta por ser um actor com peso político na cena internacional, ainda que subsidiário da superpotência norte-americana? Ou assume o papel de potência internacional, dando expressão política ao seu peso económico e à vocação externamente multifacetada?

Há cinco razões fulcrais para que a UE tome nas mãos o projecto de se realizar como potência à escala global.

Em primeiro lugar, o euro. A UEM dificilmente é sustentável a prazo se a UE não incorporar uma dimensão política que permita afirmar e defender os seus interesses estratégicos à escala global. Em segundo lugar, o alargamento. Ignora-se frequentemente que as responsabilidades políticas da UE crescem exponencialmente com o quinto alargamento que leva as fronteiras da União profundamente para Leste. O que os novos estados-membros esperam é que a UE assumam sem tibiezas o seu papel de potência, também numa lógica regional, de resto no contexto de uma dinâmica que começa a ter (resta saber com que modelo e com que geometria e geografia...) vocação pan-europeia. Terceira razão, a nova geração de riscos e ameaças à segurança, simultaneamente regionais e locais, já insusceptíveis de serem combatidos debaixo de intervenções casuísticas, geridas sob impulso. Quarta razão, a globalização. A disciplina da economia global exige o reforço da regulação multilateral. De resto, multilateralismo e multirregionalismo serão as traves-mestras da nova ordem global. Ora, a UE só pode ter voz credível à escala global nas várias sedes regulatórias multilaterais se se dotar de uma capacidade jurídica e política para intervir nesse tabuleiro. Quinta razão, a deriva acentuada para o unipolarismo na cena internacional, nalguns casos, dolorosamente constatada pelos

européus. A UE tem de ser uma potência/referência na cena global, através da afirmação dos seus valores. E pode fazê-lo complementando a acção dos EUA, através da sua matriz de valores, da sua rede (ímpar) de acordos de cooperação, da sua política de ajuda ao desenvolvimento (de longe, a maior e mais intensa à escala global) e, acima de tudo, da malha cultural tão densa que une a Europa ao resto do mundo, do Mediterrâneo (também ele Europa!) à América Latina, da África à Ásia e ao Pacífico.

A UE pode e deve ser uma potência diferente dos EUA, que não antagónica ou conflituante, pois o seu papel deve caber no quadro do euro-atlantismo. Deve contribuir com o seu peso e a sua vocação para a estabilidade de um mundo cada vez mais *multilateral*, *multirregional* e *multipolar*. Tem um longo caminho pela frente? É certo, mas vale a pena percorrê-lo!

7. A integração europeia em bom rigor já não é apenas necessária. É vital, para a Europa e para o mundo!

OS FUNDAMENTOS DE UMA ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL PARA A UE

8. É neste quadro e com estes desafios que o projecto de tratado constitucional emerge de uma Convenção que cumpriu *tant bien que mal* a ambição de resolver a quadratura do círculo, isto é, a geração de um compromisso «razoável» entre visões da construção europeia expressas tão dissonantemente por federalistas e intergovernamentalistas,

liberais e intervencionistas, atlantistas e «continentalistas». E esse foi o mérito de Giscard d'Estaing, mérito maior, ainda que pelo caminho tenha atropelado alguns egos e recorrido sem complexos a cirúrgicas doses de ambiguidade q.b. (para alguns, entre os quais me encontro, talvez

O PROJECTO DE CONSTITUIÇÃO
É UM SIGNIFICATIVO PASSO EM FRENTE
NO SENTIDO DE SUPERAR AQUILO A QUE CHAMO
A INSUSTENTÁVEL LEVEZA POLÍTICA
DA CONSTRUÇÃO EUROPEIA.

mais do que q.b.) sempre que essa era a solução extrema para preservar o (*soit disant*) consenso. Manda o realismo dizer que sem uma visão consistentemente comum sobre o destino da construção europeia era quase impossível ir mais além!

O projecto de Constituição, que se aproxima agora da última estação da incontornável «via sacra» negocial entre os estados-membros, é um significativo passo em frente no sentido de superar aquilo a que chamo (Kundera não levará a mal!) a insustentável leveza política da construção europeia. Ainda que titubeante em muitas áreas (PESC, por exemplo), ainda que dúbio noutras (ministro dos Negócios Estrangeiros europeu, por exemplo), a verdade é que o projecto da Constituição avança na direcção certa.

9. Uma arquitectura constitucional para a UE tem de fundar-se em três alicerces básicos. Em primeiro lugar, uma *dupla legitimidade*: dos estados e dos cidadãos. Só com essa dupla legitimidade é possível aprofundar o processo de integração europeia mobilizando e conquistando a confiança dos europeus. A construção europeia tem sido acima de tudo uma construção de estados. O seu aprofundamento político carece de uma legitimação directa por parte dos cidadãos.

Daqui decorre a exigência, a meu ver inegociável, do princípio da igualdade dos estados, cuja explicitação no tratado constitucional deve ser mesmo reforçada. Muito teria ajudado a criação de um Senado, com composição paritária de todos os estados-membros, mas essa ideia nunca agradou aos franceses, sempre suscitou vibrações negativas no Parlamento Europeu e mereceu a oposição dos intergovernamentalistas. O Senado poderia contribuir decisivamente para superar o défice de confiança nas instituições europeias, défice responsável por muitos bloqueios no processo de decisão. O conceito de cidadania europeia sustenta também a legitimidade da construção europeia, fundada na igualdade dos cidadãos e, objectivo sempre debaixo de mira, na efectiva igualdade de direitos e oportunidades.

Sob este ponto de vista as decisões sob maioria no Conselho ficariam bem mais transparentes e perceptíveis para os cidadãos se fossem tomadas por maioria simples de estados e maioria simples da população representada (na fórmula «Giscard» previa-se mais de 50 por cento dos Estados e 60 por cento da população representada).

Em segundo lugar, a consagração do método comunitário para todas as competências exclusivas ou partilhadas da UE, eliminando os três pilares quanto ao método de decisão que vigoram desde Maastricht. Trata-se de avanço considerável e muito clarificador.

Em terceiro lugar, o reconhecimento da *personalidade jurídica da UE* e a assunção da supremacia do direito comunitário sobre o direito nacional (o famoso artigo 10.º do projecto de Constituição). É um alicerce *sine qua non* para a sustentabilidade política da integração europeia, o qual tem gerado singulares, quanto desproporcionadas, preocupações em certos meios nacionais. Sem esse princípio o processo de construção europeia não teria passado dos estádios da zona de comércio livre, pois mesmo a União Aduaneira, para não falar já do Mercado Único e da UEM, teriam sido irrealizáveis! É claro que a supremacia do direito comunitário se exerce debaixo do estrito controlo dos estados-membros, pois são estes e só estes, no exercício da sua livre soberania, que decidem atribuir ou não (princípio da atribuição) competências à UE. E fazem-no, segundo o seu critério, em exclusivo ou em partilha com as autoridades nacionais, competências que são exercidas sempre sob o escrutínio dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Escrutínio esse que será agora reforçado (e bem!) pela intervenção directa dos parlamentos nacionais que assim podem monitorar a administração desse princípio tão sensível quanto crucial que é o princípio da subsidiariedade.

10. O reforço dos poderes do Parlamento Europeu (por exemplo, através da quase generalização da co-decisão com o Conselho) e da legitimidade política da Comissão Europeia (em parte através da maior dependência política do Parlamento Europeu) são passos naturais na direcção de uma União Política.

A Comissão Europeia deve preservar o seu direito exclusivo de iniciativa, uma das mais sábias concepções dos fundadores. Trata-se de princípio inabalável que impõe à Comissão o estrito dever de defesa do interesse comum, tantas vezes desenhado a partir das tensões e divergências dos interesses nacionais. A Comissão Europeia, independente

como deve ser, não pode ter outro papel que não seja o de salvaguarda intransigente do interesse comum, sem cair no autismo de ignorar a diversidade de interesses legítimos que sempre existirão ao nível nacional.

Na actual fase de integração europeia é recomendável, senão mesmo exigível, a existência de um comissário por cada Estado-membro. É um factor de confiança dos estados, aumenta a credibilidade da instituição e potencia a mobilização dos cidadãos. A prazo, ganha que esteja a maturidade política da construção europeia, a Comissão Europeia poderá ter composição mais reduzida, mas sempre e em qualquer caso com tratamento igual para todos os estados (por exemplo, rotação igualitária).

11. As *cooperações reforçadas* estão consagradas numa cláusula de recurso (pois é assim que deve ser entendida, a meu ver). Os estados que possam e queiram ir mais depressa no aprofundamento da integração europeia, não devem ficar prisioneiros dos que não querem e /ou não podem segui-los. É uma cláusula razoável desde que: (i) seja uma cooperação sempre transparente e aberta a todos os que queiram e possam participar e (ii) seja implementada debaixo da «umbrella» institucional da UE e do seu processo de decisão. Schengen foi precursor de uma espécie de «cooperação reforçada ad hoc» e funcionou bem.

12. A figura do ministro dos Negócios Estrangeiros da UE, simultaneamente Vice-Presidente da Comissão Europeia, é um híbrido típico da natureza da integração europeia. Na teoria constitui um avanço, pois permite congregar, debaixo da mesma coordenação de um só responsável, as relações económicas externas da responsabilidade da Comissão e a Política Externa e de Segurança Comum da responsabilidade do Conselho. Acresce que este ministro europeu assumirá a presidência do Conselho de Relações Externas. Para uns ganhará o intergovernamentalismo sediado no Conselho, para outros impor-se-á o

método comunitário corporizado pela Comissão Europeia. As dúvidas são legítimas, mas a solução é engenhosa e pode aumentar a credibilidade externa da UE, se o eleito estiver à altura de tão desafiante e complexa missão.

PARA PORTUGAL O PIOR CENÁRIO DE TODOS SERIA SEMPRE O DO FRACASSO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA. É BOM TER ESSA REFERÊNCIA BEM PRESENTE.

Já a figura do Presidente do Conselho Europeu suscita algumas desconfianças. Ou se trata de uma figura pouco mais do que decorativa no puzzle institucional ou, ao contrário, se for dotado de poderes colidirá institucionalmente no mínimo com o Presidente da Comissão Europeia. Inclino-me a ver nesta concepção um reforço do intergovernamentalismo tão do agrado de alguns estados. Parece-me preferível a rotação da presidência como tem sido regra até agora.

UMA PERSPECTIVA PORTUGUESA

13. Para Portugal o pior cenário de todos seria sempre o do fracasso da integração europeia. É bom ter essa referência bem presente.

Dada a nossa situação geográfica, tendo presente o nosso estágio de desenvolvimento e ponderado o impacto do alargamento, Portugal tem interesse em bater-se por estar na linha da frente do processo de integração europeia. Não a qualquer preço, já se vê, mas para poder potenciar os benefícios da adesão e alavancar a nossa projecção externa (intra e extra-europeia). O euro e Schengen proporcionaram dois exemplos de iniciativa de vanguarda da construção europeia em que Portugal participou com sucesso e com isso projectou também a sua voz e capacidade de intervenção no exterior.

14. Afigura-se-me que há cinco pontos centrais para Portugal no que se refere ao modelo institucional e ao perfil estratégico da UE: (i) igualdade dos estados; (ii) método comunitário; (iii) abertura ao mundo; (iv) euro-atlantismo; (v) coesão económica, social e territorial.

15. O princípio da igualdade dos estados, numa lógica de respeito pela identidade dos estados-nação de que Portugal se reclama como exemplo, tem de ser consagrado sem rodeios na futura Constituição. De resto, é a Constituição que justamente pode dar mais garantias no que se refere ao respeito pelas diversas identidades que pluralmente formam o conteúdo do continente europeu. A diversidade europeia é um dos trunfos da UE e não, como alguns pretendem, um obstáculo à integração. O modelo de integração é que tem de saber acolher e valorizar esse extraordinário e poderoso mosaico de identidades nacionais que caracteriza a Europa.

O método intergovernamental tem convivido de par com o método comunitário ao longo da caminhada de integração europeia. A sua co-habitação tem sido possível, mas sempre debaixo de alguma tensão conceptual que aqui e além produziu conflitos. No essencial o balanço até é positivo. O processo intergovernamental tem permitido avanços na integração europeia em áreas embrionárias (como, por exemplo, a política externa) ou em domínios sensíveis para a concepção de soberania dos estados (como, por exemplo, as áreas da justiça e da segurança interna). Um sobrevoos da experiência passada leva-nos a concluir que nas áreas que foram ganhando maturidade o método intergovernamental foi transitando para o método comunitário. De resto, já o Tratado de Maastricht tinha instituído a «cláusula de passarelle» que permitia passar do terceiro pilar (puro intergovernamentalismo) para o primeiro pilar (método comunitário). Não há memória de ter havido transições em sentido inverso, do método comunitário para o método intergovernamental, e esse é indicador bem eloquente sobre este assunto.

O risco de «directório», implícito ou explícito, é muito maior no quadro intergovernamental do que no quadro comunitário. Penso mesmo que o texto constitucional, consagrando como deverá consagrar um reforço da *umbrella* comunitária para o processo de decisão, constitui, ao contrário do que se tem dito, um travão às tentações de deriva para um qualquer directório.

Os interesses do nosso país poderão ser, por norma, mais e melhor acolhidos no quadro do método comunitário do que no contexto intergovernamental. É a nossa própria experiência de integração europeia que o demonstra à evidência. É por isso que é para Portu-

gal tão importante a defesa de uma Comissão Europeia forte, credível, independente. De uma Comissão que detenha o exclusivo de iniciativa e saiba estar na vanguarda exigente do interesse comum e da solidariedade europeia.

16. A UE tem de ser um projecto de *abertura ao mundo*, escorado num *euro-atlantismo* adulto e consistente. Na perspectiva portuguesa a Europa tem de capitalizar a sua tradicional vocação externa, interiorizando nas suas prioridades áreas tão importantes para nós como o Mediterrâneo, a África de língua portuguesa e a América Latina. Qualquer projecto redutor dessa vocação seria penalizante para os interesses de Portugal.

17. Finalmente, a *coesão económica, social e territorial*. É uma prioridade para o nosso país e para a UE também. O conceito de coesão, nascido sob inspiração de Jacques Delors em 1986, no Acto Único Europeu, tem de ser revitalizado depois de uma fase crepuscular que me parece poder e dever ser superada.

A orientação portuguesa nas negociações sobre o projecto de Constituição tem andado muito bem ao pugnar pela recredibilização desse pilar da construção europeia que é a coesão. Tal como tem andado bem em impedir que esse conceito derive para uma concepção cirúrgica da coesão, invocada para situações pontuais e específicas. A coesão é uma trave-mestra da integração europeia que deve atravessar transversalmente todos os domínios de acção da UE.

Com os alargamentos, com a moeda única, com os novos desafios externos, a UE tem de reforçar a coesão económica, social e territorial, ela própria indispensável para a imperativa coesão política.

18. Quaisquer que sejam as *nuanças* que venham a moldar a nova arquitectura institucional, o sucesso do nosso país, enquanto Estado-membro da UE, dependerá sempre, acima de tudo, da credibilidade das suas políticas internas e da coerência da sua política europeia. *RJ*

20 DE MAIO DE 2004