

O DEBATE CONSTITUCIONAL NA UNIÃO EUROPEIA

O futuro da Europa

José Cutileiro

Diplomata, Secretário-Geral da ueo de 1994 a 1999

Há três grupos de gente que é a pior para tratar de diplomacia, escreveu Harold Nicolson: missionários, fanáticos e advogados. As coisas não mudaram desde o seu tempo de l'entre deux guerres até ao nosso de construção da Europa: entusiasmos de governantes que sabem melhor do que nós o que é para nosso bem, visões irrealizáveis de idealistas teimosos (les soixante-huitards de l'Europe chamava-lhes um amigo meu) e o pano para mangas dado a juristas pela construção europeia, não ajudam a perceber bem qual a Europa futura que melhor nos conviria.

Nos últimos meses, políticos conhecidos têm enunciado as suas preferências: Joschka Fischer em Maio, Jacques Chirac em Junho, Romano Prodi e Tony Blair em Outubro, para citar apenas os principais. O assunto é importante mas tenho a maior das dúvidas sobre a vantagem de ele ser debatido pelos protagonistas da Conferência Intergovernamental (sobre decisões por unanimidade ou maioria, ponderação de votos, número de comissários e cooperações reforçadas na União Europeia) antes desta acabar. É uma negociação difícil devido a diferenças fundas de percepção do interesse nacional e do interesse comunitário entre os Estados-membros e diz-se que sem conclusão satisfatória dela o alargamento da União poderá atrasar-se muito ou ficar até comprometido. Ora o alargamento será, de longe, o contributo mais importante que a União poderá dar agora à segurança e à estabilidade da Europa, muito para além de eventuais progressos da pesc e da pesd ou de quaisquer inovações constitucionais. Irá juntar-se ao mercado interno e à moeda única na lista das grandes vitórias da Europa sobre o seu passado. Tudo quanto o dificulte é nocivo e, nesta altura, um debate entre governantes sobre o modelo institucional definitivo da União arrisca-se a acender paixões contrárias, extremar posições na cig, prejudicar o resultado desta e demorar o alargamento. Inutilmente, pois essas são alternativas para o longo prazo e o seu debate é prematuro – mas está a decorrer.

Há quem fale de reunificação europeia e de uma Europa que voltasse a ocupar a sua posição no mundo. São mal-entendidos: a Europa nunca esteve unida – falharam tentativas de o conseguir à força, as últimas feitas por Napoleão e por Hitler, derrotados, e por Estaline, contido a meio caminho pela presença dissuasora da nato. Tampouco alguma vez ocupou, como Europa, qualquer posição no mundo. Houve posições fortes de potências europeias, desde a portuguesa no século xv até à do império britânico do século xix, sempre em confronto com outras; rivalidades europeias levaram muito mais guerra do que paz ao resto do mundo. No passado a Europa nem distribuiu bem-estar a todos os seus nem o irradiou à sua volta, ao contrário do que faz hoje portas adentro e querem os seus porta-vozes que ela faça também fora de portas. A mudança é tão abrupta que os

beneficiários temperam com prudência o agrado com que a recebem. Países que integraram o Comecon batem á porta da União Europeia mas jogam pelo seguro e batem também á porta da nato (e os seus representantes em Bruxelas mandam os filhos para a Escola Americana e não para a Escola Europeia). Acham que a União irá trazer-lhes estabilidade e protegê-los uns dos outros como já faz aos Estados-membros mas que garantia de defesa contra agressores exteriores só a nato, isto é Washington, lhes poderá oferecer. E acham bem.

Apesar da União ter decidido há um ano «dotar-se dos meios político-militares necessários à gestão de crises» e de ter entretanto feito trabalho administrativo e institucional nesse sentido, como os orçamentos militares nacionais não têm aumentado, estamos tão longe quanto sempre estivemos de uma Europa da defesa. A defesa da Europa continua a ser tarefa da nato, isto é, tarefa comum de europeus e americanos. Daqui a um par de anos a União deverá ser capaz de gerir pequenas crises sem participação americana directa. Mais do que isso não. Quem diga – e muita gente o diz – que, depois do mercado e da moeda, a União constrói agora a Europa da defesa está a enganar-se a si próprio ou a querer enganar os outros.

O que nos leva à política externa e de segurança comum. Esta, por enquanto, também pouco existe embora, desde a nomeação do Senhor pesc há cerca de um ano, se assista a um maior esforço de coordenação e acção comum do que antes. Hubert Védrine gosta de lembrar que, ao contrário da moeda, a política externa é «comum» e não «única», isto é, não substitui políticas externas nacionais, vem complementá-las em áreas onde haja acordo entre os Quinze. Continuará a ser assim durante muito tempo. Diz-se que quanto mais membros for havendo mais difícil será chegar a consensos mas o problema não é esse. O problema é que, enquanto em questões menos sujeitas a emoções nacionais, como o comércio e a moeda, os governos não se importaram de ceder soberania à soberania europeia, em política externa e defesa estão peados por uma História que é quase só feita delas, nos define uns contra os outros, nos legou interesses nacionais difíceis de amalgamar e, sobretudo, desigualdades de poder que os mais fortes não consentirão em abolir. Por exemplo, Portugal considerará sempre que tem direitos e deveres especiais para com Timor e África, que nalgumas alturas se sobreporão a solidariedades europeias. Até agora, dentro da União, tem sido sempre possível negociar compromissos em questões deste género, portuguesas ou de outras proveniências. Mas, também por exemplo, britânicos e franceses nunca trocarão os seus dois lugares permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas por um só lugar europeu partilhado com mais treze onde o sentido de voto – ou de veto – fosse decidido a quinze. E aí não há compromisso possível. As coisas são o que são.

Pode achar-se que o copo está meio vazio. É difícil os membros da União entenderem-se e agirem em unísono quanto a terceiros em questões de política externa – Médio Oriente, ensaios nucleares, Coreia do Norte, etc. A intervenção militar ocidental no Kosovo, citada às vezes como exemplo de determinação europeia, mantida sem quebras em paralelo com a determinação americana, não teria podido ser uma operação de gestão de crises da União, não só por falta de capacidade militar suficiente deste lado do Atlântico mas também, e sobretudo, porque não se teria gerado entre os seus membros consenso para a efectuar sem mandato explícito do Conselho de Segurança.

Ou pode achar-se que o copo está meio cheio. A ameaça ou o uso de força, o recurso à guerra, parecem banidos das relações entre os próprios membros da União, o que é

inédito na história europeia. A crise jugoslava, sobretudo no seu começo, pôs essas relações à prova e elas resistiram. Além disso esta nova estabilidade pacífica (e democrática) ilumina e atrai países à sua roda e constitui um elemento fundamental da nossa segurança. Tudo isto é, como se diz agora, um processo dinâmico e não se lhe vê esmorecer a energia, pelo contrário. Mas, ao mesmo tempo, sugestões de maior integração na pesc (aumento das decisões por maioria) têm sido mal recebidas e provocam crispações contraproducentes. A pesc é um elástico que precisa de ser esticado para servir mas que se o esticarem muito rebenta.

Demorei-me no que se passa na pesc e na pesd porque tal ajuda a entender melhor o cerne do debate actual sobre o futuro da União e indica o curso inevitável das coisas durante os próximos anos. Em termos simples a luta a que se assiste é entre a Comissão e os grandes países, entre preferir a via comunitária ou a via intergovernamental para fazer progredir a construção europeia. Os partidários da primeira – Romano Prodi, pequenos países que se habituaram no passado a contar com Delors, políticos na oposição de grandes países, como, por exemplo, Otto Lambsdorff em artigo recente no International Herald Tribune – evocam os anos heróicos do «método Monnet» que levaram ao mercado interno e à moeda única e avisam-nos do risco de o abandonar a favor das incertezas e inconstâncias da via intergovernamental. Por sua vez, os partidários desta dizem-nos que o «método Monnet» prestou bons serviços mas está esgotado e, com razão ou sem ela, culpam a Comissão (e o Parlamento) da alienação progressiva dos cidadãos do projecto europeu. Este só poderia ser revigorado e legitimado democraticamente por via intergovernamental, talvez até com um grupo-piloto à frente que, para alguns, poderiam ser os onze do euro. Deste tronco comum rompem visões diferentes do futuro, muito, pouco ou nada federais – para Tony Blair a Europa deverá ser uma superpotência mas não um super-Estado – mas atribuindo todas as partes a Comissão.

Nesta divisão de águas, os que preferem a via intergovernamental têm razão e ela não implica necessariamente menos ardor europeu do que o dos protagonistas da via comunitária. Esta serviu admiravelmente até Maastricht e deu a Delors contornos de grande timoneiro aos olhos dos europeístas mais convictos. Mas isso aconteceu porque, na altura, os governos dos grandes países – com excepção dos conservadores ingleses – apoiavam o método. A bicicleta de Delors ia direita não só graças à grande habilidade do ciclista mas também porque levava rodinhas de cada lado da roda de trás que não a deixavam cair. Uma chamava-se Kohl e a outra Mitterrand. O Chanceler e o Presidente podiam fazê-lo porque as transferências de soberania se passavam no comércio e na moeda, terrenos que, mal ou bem, são sentidos na periferia do nacionalismo e não acordam emoções fortes. (Excepto, para os alemães, a moeda – mas nessa altura ainda mais do que hoje os alemães não se permitiam falar alto. O seu caso é sui generis e mereceria um artigo separado).

Hoje trata-se de justiça e, o que fia ainda mais fino, de política externa e de questões militares, apresentadas como política de defesa, terrenos centrais simbólicos do nacionalismo, que se prestam a emoções violentas e estão à mercê de assaltos demagógicos. Aí os governos têm de ter o maior cuidado, a regra da unanimidade deverá ser mantida pelo menos quanto a decisões principais e não é fácil pensar em transferências de soberania. Tudo terá de ser negociado entre governos, não deixando quase nenhum espaço à Comissão, apesar desta gerir milhões de euros de assistência e representar sozinha a União em negociações comerciais. Há aqui um paradoxo:

exactamente porque os Estados da União caminham para um entendimento mais cerrado e contínuo em política externa e em assuntos militares, precisam de relegar para segundo plano o método comunitário e concentrar-se no método intergovernamental. Se o não fizessem surgiriam muito depressa fracturas entre Estados e aumentaria a distância já grande entre governantes e governados na percepção da questão europeia. O sinal mais importante dado pelo recente referendo dinamarquês não foi a recusa do euro, foi a recusa da maioria dos cidadãos seguirem a palavra de ordem dos principais partidos políticos, dos sindicatos e das organizações patronais. E quando os proponentes do método intergovernamental verberam por isso Comissão e Parlamento esquecem-se de que também os governos, pela sua maneira de trabalhar, têm contribuído para o desencanto e a alienação do público. Nestas condições, numa altura em que a política e os políticos gozam de pouca credibilidade na Europa, acrescentar ao projecto económico da construção europeia um projecto político é tarefa difícil e melindrosa.

Para o fazer de maneira convincente e duradoura será preciso que o público entenda e participe. Os federalismos mais intensos e urgentes terão de se resignar à velocidade lenta imposta pela maioria dos cidadãos. A nova arquitectura institucional terá de ser aceite traça a traça, pedra a pedra, se se quiser que resista ao tempo e cumpra as suas funções. De um tal atraso de integração, se se lhe pode chamar assim, não virá mal ao mundo nem as populações europeias terão de pagar por ele um preço fatal – desde que o alargamento se vá fazendo. Já andámos muito caminho e as coisas poderiam ter-nos corrido muito pior do que correram até agora. Se for o alargamento a atrasar-se, porém, o quadro será diferente e depois de cinquenta anos de fortalecimento e solidariedade, correr-se-á o risco da visão de Schuman e Monnet se vir a perder numa nova Europa de divisões, acrimónia e fraqueza.

Não falei de reforma constitucional. Haverá muitas constituições possíveis e os especialistas entretêm-se já a futurá-las. Não me parece que seja objectivo prioritário mas penso que, se alguma um dia vier a ser adoptada, terá de ser curta e fácil de ler, reconhecer a importância dos Estados, privilegiar o intergovernamental sobre o comunitário e proteger os cidadãos de quem os governe.