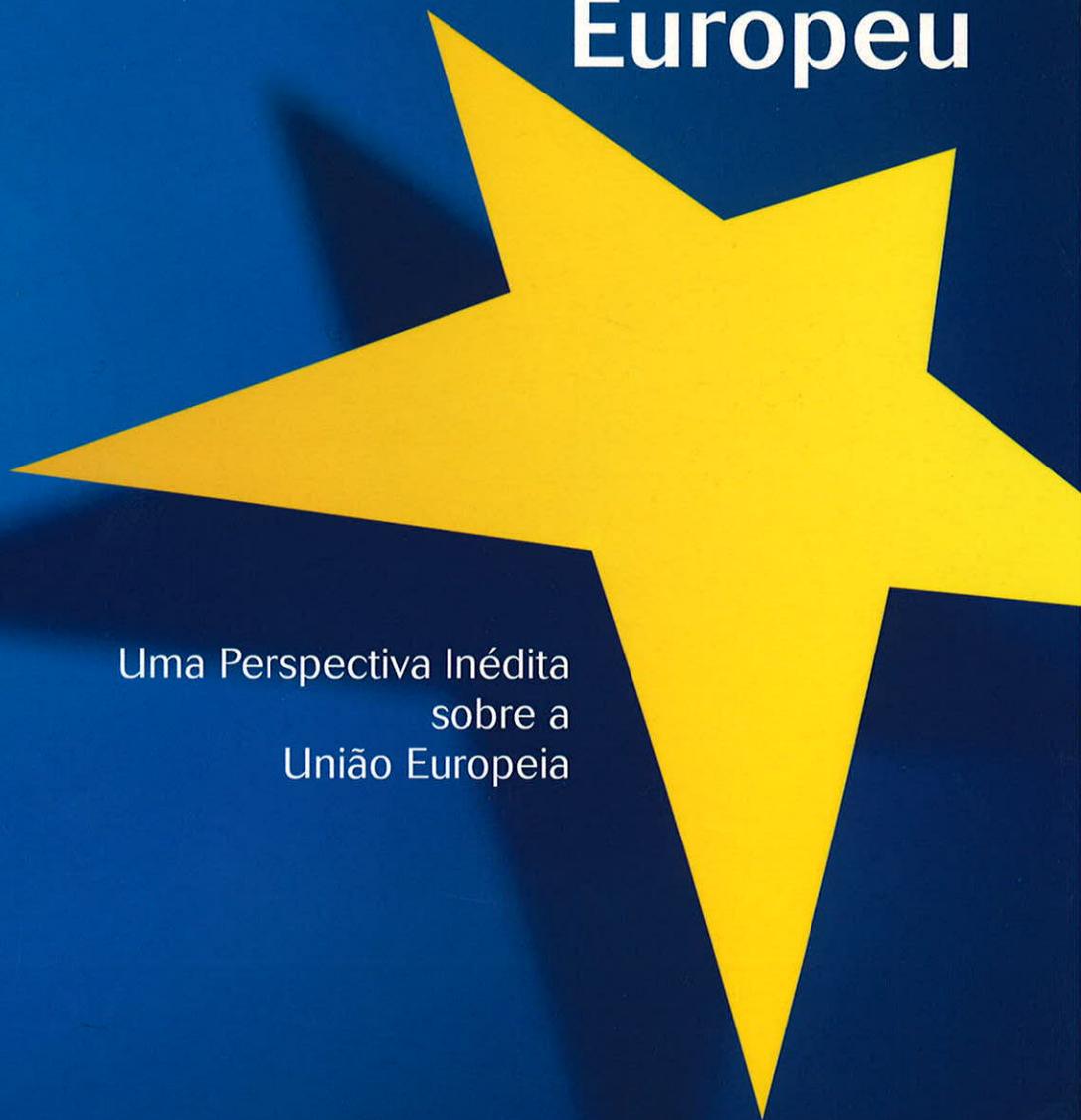


**Posfácio**  
a propósito dos  
acontecimentos de  
**11 de Setembro**

Dusan Sidjanski

Para um  
**Federalismo  
Europeu**



Uma Perspectiva Inédita  
sobre a  
União Europeia

*Principia*

# Para Um Federalismo Europeu

Uma Perspectiva Inédita sobre a União Europeia

Dusan Sidjanski

# Para Um Federalismo Europeu

Uma Perspectiva Inédita sobre a União Europeia

## **Título**

*Para Um Federalismo Europeu – Uma Perspectiva Inédita sobre a União Europeia*

## **Autor**

Dusan Sidjanski

## **Copyright (língua portuguesa)**

PRINCIPIA, Publicações Universitárias e Científicas  
Cascais, Novembro 2001 – 1ª Edição

## **Título e copyright originais**

*L'Approche Fédérative de l'Union Européenne ou la Quête d'Un Fédéralisme Européen Inédit*

© Notre Europe, Julho 2001

[A **Notre Europe** é uma associação independente que se dedica ao estudo e à investigação sobre a Europa, o seu passado, as suas civilizações, a sua marcha rumo à unidade e as suas perspectivas para o futuro. Criada em 1996 por Jacques Delors, publica estudos dirigidos a decisores políticos, sócio-profissionais, académicos e diplomáticos nos diversos países da União, para o que conta com a colaboração de investigadores de diversos países. Tem um «Comité Européen d'Orientation», que é constituído por personalidades de nacionalidades e orientações políticas e profissionais diversas.]

**Tradução** Teresa Braga • **Revisão literária** Maria João Favila Vieira Cammona • **Design da capa** Maia Moura Design • **Composição e paginação** Xis e Êrre, Lda. • **Execução gráfica** Tipografia Peres • **ISBN** 972-8500-62-9 • **Depósito legal** 171522/01

---

**Principia**, Publicações Universitárias e Científicas

Avenida Marques Leal, 21, 2.º — 2765-495 S. João do Estoril  
Telefone 21 467 87 10 • Fax 21 467 87 19 • e-mail [principia@principia.pt](mailto:principia@principia.pt) • [www.principia.pt](http://www.principia.pt)

 **Principia**  
Publicações Universitárias e Científicas

## Prefácio

O federalismo constituiu, desde sempre, uma referência básica e uma fonte de inspiração para a construção europeia. De Robert Schuman a Joschka Fischer, foram numerosos os responsáveis políticos que se comprometeram com uma forma de organização federal da Europa. Contudo, raramente um conceito foi tão mal conhecido: nos velhos Estados-nações como a Grã-Bretanha ou a França, o federalismo evoca, muitas vezes, o espectro de uma centralização extrema, ainda que uma tal forma de organização política deva, antes de mais, a sua existência à vontade de preservar a autonomia e a diversidade das entidades federadas.

Para esclarecimento dos observadores do grande debate sobre o futuro da Europa que terá lugar no seguimento do Tratado de Nice, pareceu-nos útil fazer o ponto da situação em relação ao contributo do pensamento federalista para a construção europeia.

O estudo do professor Dusan Sidjanski tem o grande mérito de evidenciar as múltiplas facetas deste conceito e sublinha, oportunamente, os inúmeros aspectos do edifício institucional europeu que o fazem assemelhar-se aos sistemas federais, quer se trate da submissão a regras comuns, quer da procura de um equilíbrio equitativo entre grandes e pequenos Estados.

E evidencia, também, a grande diversidade desses sistemas, que se esforçam por responder a necessidades funcionais relativamente diversas. Exageran-

### Para Um Federalismo Europeu

do um pouco, seríamos quase tentados a dizer que são tantos os federalismos quantos os sistemas federais.

Eis um ensinamento importante para todos quantos desejam reflectir sobre o futuro da Europa. Tarefa política sem precedentes, a construção europeia requer um esforço de inovação: ela não pode colar-se a nenhum modelo pré-estabelecido, nem reproduzir um modelo anterior. Em contrapartida, a reflexão só tem a ganhar com uma análise atenta das estruturas que se associaram à procura de uma síntese entre unidade e diversidade. Na hora em que se perfila a tão esperada reunificação do continente europeu, a necessidade desta reflexão parece incontestável. Possam as páginas que se seguem contribuir para enriquecer os debates que estão para chegar.

*Jacques Delors*

## Introdução

## O regresso do federalismo

A União Europeia está dividida entre duas tendências opostas que se desenvolvem no seu seio: a dinâmica comunitária que constrói uma comunidade com vocação federal e a cooperação intergovernamental nas questões de política externa e interna. Desde logo, há uma questão que se impõe: será possível, a longo prazo, uma coabitação duradoura e sob um mesmo tecto do sistema comunitário e dos sectores intergovernamentais? Não terá a União Europeia uma necessidade urgente – em vésperas de alargamento e perante desafios prementes – de consolidar *um pólo* susceptível de fornecer orientações comuns e impulsos convergentes, tanto nos sectores da integração como nos da cooperação, aos múltiplos agentes públicos e privados e também de afirmar a sua identidade europeia no plano internacional? Não terá chegado a hora de se pensar em conjunto sobre as consequências da atitude pragmática que consiste em justapor peças díspares em vez de as integrar num conjunto homogéneo? Ter-se-á procurado avaliar os efeitos do método intergovernamental, que, a menos que seja transitório, se arrisca a desencadear uma perda de eficácia e de capacidade e um regresso à organização tradicional? Como procurar, desde logo, evitar a ruptura do equilíbrio institucional e a interrupção da democratização da União Europeia? Estas preocupações reflectem-se no debate europeu em torno da necessidade imediata de um núcleo federador e, a prazo, de uma Constituição.

O federalismo europeu está na ordem do dia. Na sequência da ideia da vanguarda e de uma federação dos Estados-nações lançada por Jacques Delors, e da reflexão de Johannes Rau, presidente da RFA, sobre a oportunidade de uma Constituição federal para a Europa, Valéry Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt propuseram uma abordagem federal da «Europa do Euro» no seio da União Europeia. Por sua vez, Joschka Fischer esboçou, no seu discurso de 12 de Maio de 2000, a finalidade da União, sob a forma de uma verdadeira federação europeia, enquanto que Romano Prodi apresentava a sua reflexão sobre o futuro da União insistindo na necessidade de se prever a possibilidade de um grupo de países andar à frente, ao mesmo tempo que afirmava que gostava do termo «federal» e, também, do modelo federal. O apelo a favor de um coração forte para a Europa, de Giuliano Amato, inscreve-se na mesma linha de pensamento.

Estas iniciativas convergentes de personalidades francesas, alemãs e italianas e do presidente da Comissão Europeia têm o mérito de propor um pro-

jecto europeu aos membros da União Europeia e, também, aos candidatos à adesão, além de traçar a via para uma federação europeia. O regresso do federalismo, que, durante muito tempo, foi considerado um tabu apesar de ser praticado na União Europeia, coincidiu com a escolha da divisa europeia na sequência das propostas feitas pelos estudantes do ensino secundário dos países-membros da União – «unidade na diversidade» –, que mais não é do que o símbolo do federalismo.

O levantamento, no espaço público europeu, de questões relacionadas com a União faz ressurgir as ideias do Congresso da Haia (1948), assim como as propostas de Jean Monnet e de Robert Schuman. A CECA é «a primeira etapa da federação europeia» (Declaração de 9 de Maio de 1950). Segundo Jean Monnet, ela «marca a direcção a seguir pela futura Europa para procurar chegar a uma comunidade federal [...]»<sup>1</sup>. Hoje, esta procura de um federalismo europeu original é mais urgente do que nunca.

O federalismo surge como a forma de organização social mais apropriada para reunir os Europeus numa união que garanta as identidades nacionais, regionais e locais, em harmonia com a necessidade de interdependência e a afirmação da identidade europeia face à mundialização. Sob uma nova denominação, «governança a níveis múltiplos», que tem mais em conta a participação de múltiplos actores, a formação de redes horizontais e os efeitos da comunicação, reencontra-se os traços essenciais do método federativo e de um novo federalismo. Quer pelo seu fundamento, quer pelos seus princípios directores e o seu método flexível, o federalismo oferece a possibilidade da criação de sinergias entre dois pólos de atracção opostos: a aspiração à mundialização sob a pressão de uma nova revolução tecnológica e o fascínio da singularidade cultural nacional, regional e até local; a solidariedade por interdependência de acordo com a divisão do trabalho que tende para os reagrupamentos continentais, face à solidariedade por semelhança constituída em torno das identidades étnicas, nacionais e culturais. O seu ordenamento segundo o método federativo permite aliar os grandes espaços económicos e a diversidade das riquezas de países ou de homens numa União assente numa teia de solidariedades, de lealdades e de pertenças múltiplas.

<sup>1</sup> *Les États-Unis d'Europe Ont Commencé*, Paris, Robert Laffont, 1955, pp. 17 e 110.

O domínio desde mundo complexo tornou-se possível pelo contributo da alta tecnologia das comunicações e de gestão. À luz das experiências do passado, dos desenvolvimentos do mundo pós-industrial e da necessidade de ordenamento dos espaços multinacionais, o federalismo enquanto espírito, método e organização das sociedades parece destinado a uma nova vocação, e a União Europeia prova-o. Ele não assume a forma de um modelo pré-fabricado e pronto-a-vestir rígido, apresentando-se antes como uma procura contínua de soluções adequadas, de equilíbrios dinâmicos, de funções e de instituições assente em fundamentos comuns e em alguns princípios de base. Este novo federalismo em vias de desenvolvimento baseia-se na cultura europeia, na sua unidade profunda e na sua rica diversidade, bem como nos seus valores comuns, nos seus princípios democráticos e nos direitos humanos. A vários títulos, ele assemelha-se a formas particulares de organização e de funcionamento das sociedades democráticas.

### Exemplos de princípios federativos

Entre os princípios federativos, destaco os que me parecem simultaneamente indispensáveis para o bom funcionamento de uma comunidade federativa e característicos desse tipo de abordagem.

Ao longo do sinuoso percurso da História, é perceptível, a um nível profundo, uma tendência para o alargamento da esfera da liberdade, para o reconhecimento das pessoas e das comunidades, assim como para a constituição de novas e mais amplas uniões. A experiência da Comunidade Europeia à luz das experiências suíça, americana e alemã determina a orientação geral do processo de integração que os princípios federativos balizam. O processo de integração desenvolve-se no respeito pelas identidades nacionais, oferecendo, simultaneamente, um quadro institucional para a federalização ou para a regionalização dos Estados-membros anteriormente unitários, tais como a Bélgica, a Espanha e, a um ritmo mais moderado, a Itália e a França. Nesta óptica, o federalismo perfila-se ao mesmo tempo como uma atitude face aos outros e à sociedade, um método e uma abordagem da realidade, um espírito e um estilo de organização social e de comportamento. Não é um modelo rígido que possa ser aplicado em sociedades diferentes, sendo antes constituído por sistemas de estruturas e de processos adequados que se apoiam em alguns princípios de base. É, também, um método vivo que opera muitas vezes por ajustamentos

progressivos no respeito pelas funções e pelos organismos existentes. O princípio do reconhecimento das pessoas e das comunidades de pessoas difundido pelo cristianismo é o fundamento da liberdade, da democracia e do federalismo. Se partilhar os mesmos valores da livre associação, do pluralismo, dos centros de decisão sócio-económicos e da poliarquia política, o federalismo será portador de mais-valias, na medida em que reflectirá a natureza da cultura europeia, que é, a um tempo, comum na sua essência e rica na sua diversidade. Com efeito, a união federativa visa preservar – afirmar até – a qualidade das unidades-membros, nações e Estados federados, mas também regiões, cidades e comunas, e comunidades minoritárias.

O federalismo tem por finalidade garantir a diversidade e as identidades diferenciadas, exigindo, ao mesmo tempo, a compatibilidade dos regimes políticos (estruturas e práticas), as mesmas normas básicas, condição esta que foi definida por Kant em *Paz Perpétua*. Os direitos fundamentais do homem e os princípios democráticos fazem parte deste fundo comum. Denis Rougemon enunciou outros princípios, entre os quais se conta a renúncia à hegemonia e ao espírito de sistema ou de geometria, consistindo federar em reunir elementos heterogéneos. Salvar a qualidade própria de cada comunidade minoritária, preservar a qualidade própria das nações, dos Estados federados ou das regiões – eis o objectivo de uma federação. À rejeição da uniformidade e da rigidez (ver os «Estados federais comunistas») respondem o ordenamento e a governação da complexidade e da diversidade. De facto, uma federação forma-se cada vez mais por intermédio das pessoas e dos grupos, num método que antecipa a emergência de redes de comunicação e das estruturas complexas das sociedades actuais. Uma federação nasce e cresce num espaço de liberdade, de democracia e de pluralismo, na multiplicidade de ideias, culturas, partidos e regiões e num tecido social complexo e diversificado. O federalismo faz lembrar uma corrente que circula de baixo para cima por impulso de um pólo comum.

O *princípio de autonomia* das unidades que compõem a União e o *princípio complementar da sua participação* no exercício dos poderes em comum reflectem-se na representação dupla dos cidadãos ou dos povos, e dos Estados ou das unidades-membros no seio de uma câmara de representantes e de uma câmara dos Estados. Os poderes comuns articulam-se em função da partilha das responsabilidades, de acordo com a dimensão das tarefas a cumprir. A diversos

níveis de uma comuna, de uma região ou de uma *land*, de um Estado ou de uma federação à escala europeia correspondem poderes autónomos e interdependentes cujo campo é definido pela dimensão das suas tarefas e em função das suas capacidades. À medida que aumentam as dimensões das tarefas e que elas ultrapassam a capacidade dos Estados europeus encarados separadamente, novas responsabilidades são confiadas ao nível de decisão superior na União Europeia. Este método, que põe em prática o *princípio da subsidiariedade*, conduz à libertação do Estado das suas sobrecargas em favor da federação europeia, mas também em favor das regiões, das comunas ou dos sectores privados. Ele leva a indagar a que nível, através de que colectividade, pública ou privada, a função é mais eficazmente exercida, tendo em conta os recursos e as capacidades disponíveis. A procura dos níveis de decisão pertinentes consiste em pôr em prática, sob uma outra denominação, o princípio da subsidiariedade. Aquilo que os Estados podem fazer não deve a federação fazê-lo. A mesma regra se aplica às regiões e aos poderes locais. Por isso, quando os níveis existentes não oferecem meios adequados, deve-se recorrer a um *centro de decisão* e a uma *partilha* dos recursos e das capacidades, ao nível da União Europeia. A importância destes fundamentos do federalismo europeu foi evidenciada pelo ressurgimento dos nacionalismos, a desintegração da União Soviética e o violento despedaçar da Jugoslávia, bem como pela criação de micro-Estados-nações homogéneos. A identidade nacional destes novos Estados afirma-se muitas vezes pela intolerância e a discriminação, ou por oposição aos outros.

Considerando esta evocação dos princípios fundamentais do federalismo, há quatro observações que se impõem:

1ª – Não existe um tipo de federalismo ideal; 2ª – As estruturas fundadas sobre estes princípios não se organizam de acordo com uma ordem hierárquica, a exemplo do que acontece num Estado centralizado; 3ª – A formação de uma federação não só pressupõe que se faça tábua rasa das instituições pré-existentes, mas também se funda na realidade das culturas políticas e das instituições e procede à redistribuição das responsabilidades e dos poderes de acordo com a capacidade das unidades constituintes; 4ª – O método federalista está aberto ao futuro: ele responde às condições do processo de integração e é um trunfo notável face à nova revolução tecnológica e social.

Os princípios orientadores anteciparam as mudanças actuais devidas à multiplicidade dos papéis de diversos actores que tecem as redes de comuni-

cação, de cooperação e de influência, graças ao recurso aos microcomputadores e à electrónica. Segundo Denis de Rougemont, o futuro está no federalismo e nos computadores<sup>2</sup>. Estes últimos favorecem o desenvolvimento das relações horizontais em detrimento das estruturas em pirâmide, desenvolvimento que, segundo Jan Carlzon, transforma as condições de funcionamento das empresas: e, doravante, o líder não procura impor, mas antes treinar todo o pessoal propondo-lhe, depois de o ter consultado, uma visão coerente e um projecto colectivo. Este novo método supõe uma ampla difusão da informação sobre os objectivos, que exigem, em contrapartida, um empenhamento da parte do pessoal. Surgem novas formas de partilha das responsabilidades fundadas na participação dos actores, cujo parentesco com o método federal é evidente. Segundo Jérôme Vignon, da «colocação em rede» de iniciativas múltiplas e acções descentralizadas nascerá a identidade europeia, na medida em que estas acções se baseiam nos princípios e convergem para objectivos comuns. Isto supõe a existência de instituições comuns capazes de definir, após consulta aos principais actores, as orientações gerais em função do interesse europeu proposto por uma instituição autónoma e posta em prática com a participação dos Estados-membros, das regiões e dos cidadãos.

## Primeira Parte

# Poder-se-á extrair alguns ensinamentos das experiências dos Estados federais?

---

<sup>2</sup> «O Federalismo É a Autonomia das Regiões mais os Computadores», «Informação não É Conhecimento», em *Diógene*, 116, Gallimard, 1981, p. 5.

## Poder-se-á Extrair Alguns Ensinamentos das Experiências dos Estados Federais?

Se não existe um «modelo federal», constata-se no entanto que certas funções principais são exercidas no conjunto dos Estados federais, mas segundo modalidades e em estruturas diferentes. Este fundo comum e os princípios de base constituem as características próprias das comunidades federais que as distinguem de outros tipos de comunidades políticas e, nomeadamente, do sistema centralizado ou unitário.

### 1. O modelo centralizado

Apresentado em contraponto, o modelo centralizado tal como se desenvolveu em França não pode, apesar do seu sucesso, servir de exemplo, nem mesmo de referência, para a União Europeia. Com efeito, a projecção deste modelo conduziria à formação de um Estado-nação europeu no qual se fundiriam os Estados e as nações da Europa. Se a estrutura centralizada, ainda que em vias de regionalização, não pode servir de modelo para a União Europeia, a França, em compensação, contribuiu de modo determinante para a definição da substância democrática da União: direitos do homem e do cidadão, noções de liberdade e de igualdade, de soberania popular, princípios que estão na base do Estado democrático; e igualmente contributos essenciais para o fundamento da União Europeia. Mas estas noções essenciais desenvolveram-se num sistema político unitário sob a protecção da soberania una e indivisível e no quadro de uma ordem piramidal e de normas uniformes. O Estado-nação democrático e unitário ficou reforçado após a Segunda Guerra Mundial através de uma maior concentração do poder no domínio executivo e no seu aparelho administrativo que correspondia, de resto, ao alargamento dos campos de intervenção do Estado, nomeadamente no domínio económico (nacionalizações, planos político, económico e social). Estes aspectos que marcaram a cultura política francesa permitem ter noção da ousadia e da visão excepcionais dos Governos franceses que lançaram a ideia revolucionária de uma federação europeia em contracorrente com a tradição francesa. Ainda hoje, esta tradição continua a deformar a percepção da União Europeia, apesar da evolução do sistema político francês no sentido de menos intervenção e mais regionalização. O papel acrescido dos poderes locais das cidades e o processo de regionalização, conjugados com os efeitos da integração europeia, transformam este sistema político. Doravante, o discurso político tende a veicular as ideias da soberania partilhada, da diferenciação ou do exercício

comum dos poderes reais, o respeito pelas identidades nacionais no seio da União, ou seja, outras noções igualmente fundamentais do federalismo.

## 2. Contributos da experiência do federalismo alemão

O modelo federativo alemão surge mais adaptado a certas condições da União Europeia. Nele, o poder está repartido entre a *Bund* (federação) e as *Länder* (Estados-membros), cada uma dos quais goza de uma soberania *parcial* e, por vezes, *partilhada*. Nesta divisão de tarefas há um certo número de sectores que está reservado ao Estado Federal: os negócios estrangeiros, a defesa, a moeda, os transportes e os problemas da imigração. Por seu lado, as *Länder* dispõem de competências reservadas, nomeadamente nos domínios da educação e da cultura, mas também têm competências em numerosas matérias desde que a *Bund* não tenha exercido o seu direito de legislar. Esta última tem, além disso, a faculdade de adoptar «leis-quadros» em função das quais as *Länder* são chamadas a legislar. À excepção dos domínios que lhe são próprios, o Estado Federal apoia-se nas administrações das *Länder* para a execução das leis federais, dispondo estas, por isso, de uma certa margem de escolha quanto à sua aplicação junto dos seus cidadãos. Este aspecto do federalismo alemão, assim como do suíço, é designado pela expressão «federalismo de execução». Contudo, a autonomia das *Länder* manifesta-se igualmente sob a forma da competência para cobrar novos impostos.

Há um outro aspecto do modelo alemão que chama muitas vezes a atenção dos analistas, bem como a dos actores da União Europeia: a dupla participação do povo (Bundestag) e dos Estados-membros (Bundesrat) no plano federal, traço que constitui uma das características distintivas dos sistemas federais. De qualquer modo, ao contrário da representação igualitária dos Estados-membros no Senado americano ou dos cantões no Conselho dos Estados na Suíça, a divisão dos lugares no Bundesrat tem em conta a dimensão variável das *Länder* (quatro *Länder* dispõem de seis lugares cada uma, uma de cinco, sete *Länder* dispõem de quatro lugares e quatro de três lugares num total de 69). Este é um exemplo muitas vezes evocado quando está em causa a ponderação dos votos no Conselho da União Europeia. Tal como no seio deste último, cada *Land* tem uma posição única. A título das suas funções jurisdicionais, a jurisprudência do Supremo Tribunal assegura, à semelhança da jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma harmonia geral entre as decisões dos tribunais das *Länder*.

No decurso do seu funcionamento, o sistema desenvolveu, como no caso suíço, laços de cooperação simultaneamente entre a *Bund* e as *Länder* e entre estas últimas. Estas redes de acordos formam a trama de um «federalismo cooperativo» de que encontramos elementos, ainda que num contexto diferente, no seio da União Europeia.

Por analogia com as práticas alemãs e suíças, o sistema da União Europeia foi, por vezes, qualificado de «federalismo federativo». A aplicação deste qualificativo coloca várias questões. Existem fundamentos para utilizar o mesmo conceito em sistemas substancialmente diferentes? E, por outro lado, pode-se legitimamente atribuir um alcance geral a um aspecto, embora importante, de um sistema e, por exemplo, qualificar o processo de integração e todo o sistema como «federalismo cooperativo», ou até como «federalismo intergovernamental»<sup>3</sup>. Este último conceito esvazia a realidade do federalismo cooperativo cujas redes compreendem, para além dos governos das *Länder* ou dos cantões, numerosos actores sócio-económicos, culturais e universitários.

A Alemanha, antes de ser um Estado, é uma nação. É uma nação à qual, apesar da diversidade relativa das *Länder*, não falta a homogeneidade social, cultural e linguística de base, apesar de uma certa dissonância provocada pela reunificação. Em contrapartida, os contrastes são fortemente sentidos quer na Suíça, quer no seio da União: a diversidade das línguas e das culturas, das estruturas sociais, económicas e políticas, assim como dos estilos de vida e de comportamento, juntamente com a dimensão do conjunto, fazem com que o modelo do federalismo alemão, apesar da sua experiência rica e dos seus contributos, não possa ser proposto como modelo para a União.

## 3. Contributos da experiência americana

Sem cair na extravagância das transposições e das generalizações, também é enriquecedor aproveitar a experiência americana, tanto mais que, pelo menos

<sup>3</sup> Maurice Croizat e Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le Fédéralisme. Contribution à l'Emergence d'Un Fédéralisme Intergouvernemental*, Paris, Montchrestien, 1996 e 1999. Apesar da amálgama de federal e de intergovernamental, esta obra apresenta uma análise muito boa da União Europeia. O conceito de federalismo cooperativo em uso na Alemanha e na Suíça foi aplicado à União Europeia por W. Wessels.

no início, os Estados Unidos serviram de ponto de referência, quando não de modelo. Eles têm uma vantagem incontestável devido a aspectos como a dimensão, o grande mercado – apesar da *interstate commerce clause* e de algumas barreiras antigas – a produção em massa, o sistema da Reserva Federal, o papel dos serviços, da ciência e da tecnologia. Contudo, há diferenças vincadas que também são significativas: a ausência de uma longa história de conflitos entre os Estados-nações e a diversidade de línguas e culturas, de estruturas e de tradições de um Estado para o outro; depois de terem praticado durante muito tempo o método do *melting-pot* através da assimilação, os Estados Unidos são hoje em dia confrontados com os problemas de uma sociedade multicultural marcada por contrastes económico-culturais. O alcance da experiência do federalismo presidencial e do seu bicameralismo (ritmo diferenciado e peso desigual entre o Senado e a Câmara dos Representantes), com forte personalização do poder e separação acentuada entre os poderes executivos e legislativos, assume um significado novo devido ao papel motor dos Estados Unidos na mundialização. Os Estados Unidos demonstram, apesar da sua Constituição herdada do século XVIII, uma grande *capacidade de adaptação* à revolução tecnológica e à sociedade da comunicação, assim como de ordenamento dos grandes espaços políticos em mudança com a «nova economia». A tendência para a centralização do poder federal inverteu-se sob a influência da nova economia liberal e da desregulamentação, gerando uma certa falta de compromisso por parte do Governo Federal: os Estados federados tiveram, assim, de assumir responsabilidades acrescidas nos domínios do desenvolvimento económico, da protecção social na saúde, do ambiente e da educação. Em paralelo, as iniciativas e a criatividade, nomeadamente em matéria tecnológica, ao associarem as colectividades públicas, as universidades e as empresas, trouxeram uma nova dinâmica à economia, aumentando simultaneamente os contrastes sócio-económicos que dissimularam muitas vezes as clivagens linguísticas e étnicas. E levantou-se a questão de saber como conciliar a explosão tecnológica e económica com as exigências do equilíbrio político e social. O modelo americano opõe-se em mais do que um aspecto ao modelo social europeu.

A vida política americana surge como dominada pela procura do equilíbrio entre os poderes federais e os dos Estados, assim como entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Ela apresenta a marca da vontade de preservar o sistema de peso e de contrapeso (*checks and balances*) procurando separar as funções e garantir a autonomia das instituições que por ele são responsáveis. O presidente,

embora investido de poderes importantes, não é senhor do orçamento, que depende do Congresso. Este detém o poder legislativo, que é equilibrado pelo direito de veto presidencial. Segue-se a necessidade de uma prática de negociação contínua que se encontra sob várias formas nos Estados federais alemão e suíço.

Alexis de Tocqueville não deixou de salientar o papel primordial que exercem as associações de cidadãos, os grupos de promoção e os grupos de interesses que formam o tecido de base da sociedade americana. Donde, de resto, a sua influência sobre as autoridades políticas e a tendência que estas têm para as consultar. Ao lado dos partidos políticos, cujas actividades principais se desenvolvem no interior dos Estados federados – com excepção da sua acção no momento da eleição presidencial – os *lobbies* e as empresas gigantes ocupam um lugar importante na vida política americana.

Dois outros aspectos retiveram a nossa atenção: o papel do Supremo Tribunal e a rede de comissões e agências federais. O Supremo Tribunal exerce o controlo de constitucionalidade sobre a actividade dos poderes legislativos e, por isso, tem uma influência decisiva sobre as instituições e o equilíbrio dos poderes. Sob este aspecto, o Tribunal de Justiça europeu tende a exercer uma influência semelhante sobre o sistema comunitário. Pela sua jurisprudência, aquele contribui para harmonizar o Direito e influenciar a evolução da sociedade americana, pronunciando-se sobre problemas tais como os direitos das populações de cor ou o aborto. Em comparação, o Tribunal de Justiça europeu criou uma ordem jurídica comunitária e contribuiu muitas vezes para o desenvolvimento das competências no quadro dos tratados, deixando, em larga medida, os problemas da sociedade para as altas jurisdições dos Estados-membros. Contudo, ao incluir no Tratado de Amesterdão os direitos fundamentais e outros domínios, os Estados-membros alargaram a esfera de decisão do Tribunal de Justiça.

É de tomar em consideração a experiência das comissões independentes dotadas de poder regulamentador e das agências administrativas federais, tendo em vista uma descentralização de funções da Comissão Europeia ou do Parlamento Europeu. Uma dezena de comissões independentes cobre, nomeadamente, os seguintes domínios: comércio entre os Estados-membros, sistema monetário, concorrência, transportes, energia, bolsa, comunicações, relações laborais<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> J. P. Lassale, *La Démocratie Américaine*, Paris, Armand Colin, 1991, pp. 140 e 141.

Destinadas a regulamentar e a controlar os sectores da vida económica de maneira independente, estas comissões tornaram-se «sucursais autónomas» do Congresso, mas também alvos privilegiados dos grupos de pressão dos sectores correspondentes. Duas questões se impõem atendendo às suas experiências: Em que medida o controlo é realmente exercido pelo Congresso ou pelo Executivo? Esta forma de descentralização é eficaz e em que medida ela é mais permeável às influências dos *lobbies* do que o Congresso ou o Executivo? As cerca de trinta agências administrativas federais são órgãos executivos diferenciados em domínios muito variados<sup>5</sup> e constituem uma via de descentralização funcional na qual a União se compromete progressivamente e para a qual a experiência americana pode ser preciosa. Tudo temas de reflexão para a Comissão Europeia!<sup>6</sup>

#### 4. Uma experiência-piloto: o federalismo suíço

A experiência do federalismo suíço surge mais próxima do processo de integração europeia, apesar de não passar de um «microcosmos europeu» em comparação com a dimensão da União Europeia<sup>7</sup>. Tal como a União Europeia, a Suíça é multinacional, multilingue e multiconfessional. Esta diversidade estrutural, associada às clivagens partidárias, explica a existência de um Governo colegial cuja estabilidade está ancorada na separação dos poderes, mas é, ao mesmo tempo, reequilibrada pelo uso do referendo e da iniciativa. O sistema assenta numa ampla confiança e na procura constante de consensos. Esta procura é ilustrada por uma longa consulta a peritos e a grupos de interesses no decurso da qual são elaboradas propostas de lei. Eis o que constitui um dos paralelismos evidentes entre a prática suíça e a prática comunitária. Por estas razões válidas, mas de modo abusivo, a Suíça foi proposta, por vezes, como modelo para a União Europeia. Na minha opinião, a Suíça representa, pelas suas qualidades bem como

<sup>5</sup> Exemplos: crédito, seguros, bancos, caixas de poupança, auxílio às PME, bancos de exportação/importação; produtos alimentares e farmacêuticos, discriminação e direitos civis, higiene e segurança no trabalho, segurança dos transportes, qualidade dos bens de consumo, novas energias, ambiente, fundos nacionais para investigação, assim como o FBI e a CIA, etc.

<sup>6</sup> H. Abromeit, *Democracy in Europe*, Nova Iorque Oxford, Berghahn Books, 1998.

<sup>7</sup> D. Sidjanski (dir.) em col. com M. Aligisakis, M. de Bellet, *L'Union Européenne à la Lumière du Fédéralisme Suisse*, Institut Européen de l'Université de Genève, Georg, Collection Europa, 1996, pp. 9-11, 183-209.

pelos seus defeitos, as suas lacunas e os seus esforços de adaptação, uma experiência-piloto e um laboratório em miniatura para a União Europeia.

A Suíça, que é um Estado federativo desde 1948, foi confrontada com dois desafios que são hoje aqueles a que a União Europeia procura responder: o número de cantões e o seu sistema de governo, ou seja, em termos actuais, a questão do alargamento da União; a dificuldade em ter uma política externa comum devido às diferenças entre as políticas externas divergentes dos cantões, dificuldade agravada na União pelo apego dos seus Estados-membros a esta parcela da sua soberania.

A Suíça compõe-se de 23 cantões ou Estados federados, um número que se aproxima do dos Estados-membros da União depois do alargamento. O Parlamento bicameral é constituído por um conselho nacional composto por 200 eleitos representando o povo, em que o número de deputados por cantão é proporcional à respectiva população, e por um Conselho dos Estados constituído por 46 membros (dois eleitos por cantão). A composição do Governo Federal (Conselho Federal) levantou um problema que não deixa de lembrar o do número de membros da Comissão Europeia depois do alargamento. A diferença fundamental reside no lento processo de integração da Suíça, que permitiu consolidar a confiança mútua em que assenta o Conselho Federal de sete membros, ou seja, um Governo em forma de directório. Os sete membros representam as diversas regiões e as comunidades linguísticas, mas também as principais formações políticas (duas socialistas, duas radicais, duas democratas cristãs e uma democrata do Centro). Eleito pelo Parlamento, o Conselho Federal conta com dois românicos, um friburguês (cantão bilingue) e quatro alemães. Estas proporções não são fixas e, apesar de desejada (Berna, Zurique, Genebra ou Vaud), a presença dos grandes cantões é variável e não exclui a eleição de uma personalidade oriunda de um pequeno cantão (Tessin, por exemplo). Este número de sete testemunha um elevado grau de confiança e de coesão que está longe de ter atingido um nível comparável na União<sup>8</sup>. Daí a dificuldade em aceitar uma comissão cujo número de membros seja inferior ao dos Estados-membros.

Quanto à política externa, as histórias, mas também as identidades diferentes dos cantões, as suas ligações tradicionais e as suas vizinhanças produzi-

<sup>8</sup> Desde há algum tempo que a colegialidade acusou algumas brechas; produziram-se algumas fugas e o Conselho Federal já não tem o apoio de todos os partidos que estão no Governo.

ram divergências, quando não oposições, entre as suas políticas externas. Nestas condições, apanhada entre as grandes potências continentais e o seu desejo de viver em paz, a Suíça optou pela neutralidade. A uma escala muito maior, a União Europeia, situada entre os Estados Unidos e a Rússia, cujos Estados-membros têm laços tradicionais com os países de África, da América Latina e da Ásia, sem esquecer o peso de uma História recente, poderia ser, em teoria, tentada pela solução suíça. Mas as responsabilidades internacionais dos seus membros, o seu peso económico no mundo e o seu potencial político afastam a escolha da neutralidade e obrigam-na a assumir a sua responsabilidade no mundo.

Além destas três experiências, existem numerosos casos intermédios no seio da União Europeia: Estados em vias de federalização e em vias de regionalização que são testemunhos de uma tendência geral. Contudo, o conceito de Estado, mesmo de Estado Federal, tomado como ponto de referência da integração europeia, arrisca-se a fechá-lo num molde tradicional. Além disso, o Estado encontra-se em mutação, exposto que está às pressões quer da mundialização e da integração, quer das suas próprias regiões, cidades e colectividades locais, assim como da sociedade civil, dos grupos de interesses e dos movimentos associativos. Sob o peso das suas múltiplas tarefas, os Estados-membros tendem a exercer, num número crescente de matérias, uma soberania partilhada no seio da União e a libertar-se das sobrecargas, atribuindo responsabilidades às infra-estruturas públicas e privadas. Além disso, a sua acção depende fortemente do comportamento dos outros actores sócio-económicos, associativos e culturais. Sobre o seu poder normativo, de chefia e coercivo introduziu-se uma função de promoção e de incitamento assim como de reunião, de coordenação e de orientação geral. Muito mais do que nos Estados-membros, esta tendência é fortemente pronunciada na União Europeia, que dispõe de uma certa dose de autoridade mas permanece privada de poder público.

## 5. Diferenças e semelhanças dos sistemas federativos

Para fazer a apreciação destas evoluções simultaneamente complexas e novas, foi proposto um conceito de governação: «vasto leque de instituições, de redes, de directivas, de regulamentos, de normas e usos políticos, sociais e administrativos, públicos e privados, escritos ou não, que contribuem tanto para a estabilidade, a orientação e a capacidade de dirigir um regime político

como para a sua capacidade para fornecer serviços e assegurar a sua legitimidade»<sup>9</sup>. Esta definição é aplicável sobretudo aos sistemas no seu conjunto e a diversos graus dos poderes públicos, partindo da comuna, da cidade e da região, passando pelo Estado, e chegando à União Europeia e, à custa de alguns ordenamentos, às organizações internacionais. Será que por as comparações permitirem compreender melhor a natureza da União Europeia é sensato subentender a ideia de um Estado europeu? É certo que há mais do que uma função exercida pela União Europeia a apresentar fortes analogias com as de um Estado Federal sectorial ou funcional. Mas, ao fazê-lo, arriscamo-nos a impor um molde existente a uma realidade nova na busca de uma forma inédita de comunidade federativa.

As instituições federativas apresentam, com variantes, um conjunto de características comuns e de ordenamentos de acordo com princípios comuns, em função de realidades heterogéneas. É assim que a autonomia dos membros tem como complemento a sua participação no seio de um Senado ou de um Conselho dos Estados e de um Bundesrat que, contrariamente a uma representação igualitária de dois senadores ou conselheiros, nos Estados, não é composto por representantes eleitos, mas sim por membros dos governos das *Länder* ou dos seus plenipotenciários, de acordo com uma ponderação que não deixa de ser semelhante à ponderação dos votos no Conselho de Ministros. Nestes dois casos, cada Estado ou *Land* só pode utilizar em bloco os votos que lhe foram atribuídos. Esta regra sublinha o carácter indivisível dos votos por país ou por *Land*, formando uma entidade. Quanto à representação do conjunto do eleitorado no seio da Câmara dos Representantes, do Conselho Nacional ou do Bundestag, esta instituição representativa, bem como o sistema eleitoral, reflectem simultaneamente a coesão nacional, a clivagem partidária e a importância das *Länder*. Na Suíça, assim como na União Europeia, à excepção do Reino Unido, o sistema eleitoral proporcional favorece também a diversidade encorajando a representação dos pequenos partidos e de diversas correntes políticas minoritárias.

As formas de participação não se limitam a estes espaços oficiais, mas oferecem outros caminhos durante a preparação ou a execução das legislações

<sup>9</sup> Cassere S. e Wright, S. (dir), «Introduction: La Restructuration des États en Europe Occidentale», *La Recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1966, p. 8.

federais, assim como durante as negociações ou tomadas de decisão a nível comunitário. Ao mesmo tempo que se reclamam de uma base comum de federalismo, os executivos deixam entrever formas muito distintas adaptadas aos seus ambientes. Neste contexto, que se deve ter em mente, elas podem alimentar a reflexão sobre as estruturas institucionais futuras da União Europeia.

Entre as funções comuns, pode-se destacar o papel dos Executivos enquanto promotores das normas, na medida em que as iniciativas legislativas se devem, principalmente, ao seu impulso; pela sua acção de promoção, os Executivos procuram desempenhar o seu papel de liderança escutando as aspirações dos cidadãos e da opinião pública, e tanto das associações como das forças políticas. Eles asseguram, numa perspectiva partidária (na Alemanha) ou multipartidária (na Suíça), a coesão e uma certa coerência dos conjuntos diversificados e descentralizados que constituem as federações. Deste modo, a coesão afirma-se na representação das federações, que é uma dimensão clara da identidade e da independência nas relações externas. A maioria das competências exclusivas da federação é constituída por funções governamentais exercidas de maneira autónoma com o concurso e sob a fiscalização das instituições representativas (fiscalização sob as formas quer de aprovação, quer de censura e, indirectamente, através do orçamento). Nos exemplos americano, suíço ou alemão, o federalismo alia a identidade no plano externo e a unidade na diversidade no plano interno, que é reforçada pela afirmação das identidades regionais, o papel acrescido das cidades (e em particular das capitais regionais), assim como pela salvaguarda e a promoção das culturas regionais (por exemplo, as línguas menores na Suíça).

As diferentes formas que assumem os Governos centrais correspondem às diferenças entre as sociedades, as tradições e as culturas políticas. O *regime presidencial americano* responde à necessidade de se assegurar uma orientação geral e a unidade num grande espaço geograficamente diversificado. Daí a função agregadora que os dois grandes partidos políticos desempenham na altura da eleição presidencial, a qual confere uma legitimidade popular ao presidente, personaliza o poder deste último e reforça a sua visibilidade quer interna, quer externa. A sua capacidade de decisão e a sua preeminência são reforçadas pela fusão das suas funções de chefe de Estado e de chefe do Governo, em cujo exercício é coadjuvado pelos seus secretários de Estado. Se, na União Europeia, se devia ter em conta a ideia de uma eleição directa por sufrágio universal, uma tal ideia poderia ser concretizada de preferência sob a forma de um desdobra-

mento das funções presidencial e governamental, tendo em conta a tradição parlamentar dos Governos dos Estados-membros. O enraizamento do próprio regime parlamentar no sistema «quasi-presidencial» francês não deixa margem para dúvidas. Saído do sufrágio universal, o presidente coexiste com o Governo de maioria parlamentar, investido pela assembleia nacional e responsável perante ela. Aquando da revisão da duração do mandato presidencial, que passou de sete para cinco anos, foram dadas garantias de que esta reforma não conduziria nem a um regime presidencial, nem a um regime de Governo de assembleia. A experiência do Executivo francês seria preciosa para a União se a escolha devesse recair sobre um presidente eleito pelos cidadãos europeus.

O *modelo governamental alemão* está, também, fortemente impregnado pelo papel de líder do chanceler. Único membro do Governo eleito pelo Parlamento e único responsável perante este último<sup>10</sup>, o chanceler forma o gabinete, escolhe os ministros e atribui-lhes tarefas. Este sistema apoia-se num «bipartidarismo imperfeito» que, ao mesmo tempo que assegura o cargo de chanceler a uma das duas grandes formações, acaba, a maior parte das vezes, em Governos formados por um grande partido com o apoio de um dos dois pequenos partidos, liberal ou verde. Em geral, os Governos gozam de uma grande estabilidade. Sob o ponto de vista da União Europeia, tanto mais enriquecedora é a experiência legislativa alemã quanto menos apropriada e mais difícil se revela a transição para um futuro «Governo da União» da forma que assume o Governo numa nação fortemente coesa (apesar da experiência da reunificação), tendo em conta as tradições dos Estados-membros.

De certo modo, o *Governo colegial suíço* apresenta o grau de compatibilidade mais elevado pelos parâmetros da União Europeia. Com duas diferenças: o Conselho Federal de sete membros que constituem uma espécie de «directório» já não está em condições, no momento actual, de desempenhar todas as funções de um Governo moderno. Contudo, este grupo de sete poderia aproximar-se, no futuro, de uma fórmula que lhe permitisse limitar-se ao exercício de altas funções e à definição das orientações gerais, apoiando-se, simultaneamente, numa estrutura governamental eficaz. Apesar do conservadorismo tradicio-

<sup>10</sup> Esta responsabilidade exerce-se através de um «voto de desconfiança construtivo» que deve coincidir com a eleição de um sucessor.

nal, impõe-se uma reforma que, além do mais, não poderá ser evitada no dia em que a Suíça se decidir pela adesão à União. A segunda diferença mais profunda é devida ao facto de o Conselho Federal ser inamovível durante o período de uma legislatura: ele não é responsável perante o Parlamento, que não dispõe de poder de censura em relação a ele, e, por outro lado, permanecerá em funções mesmo se o resultado de um referendo for contrário à sua posição. Esta estabilidade tem como contraponto o recurso à democracia semidirecta, que permite inflectir, se não mudar radicalmente, a política do Governo. Neste ponto, a distância é grande em relação à União Europeia. Em compensação, a experiência da colegialidade do Conselho Federal, e também a falta de liderança – vantagens e inconvenientes de uma presidência anual – já foram tomadas em consideração na União Europeia, cujos sucessivos tratados reforçaram a presidência da Comissão. A experiência de uma administração federal multinacional e, no entanto, eficaz surge como uma experiência-piloto no plano europeu. São mais uns tantos elementos a incluir no *dossier* do debate europeu.

Nos três casos, os Executivos procedem frequentemente, embora segundo diferentes modalidades, a consultas às organizações e às forças sociais. Estas consultas dos meios interessados vem completar a consulta dos Governos dos Estados federados, *Länder* ou cantões. De resto, o peso de uns e de outros varia consideravelmente de um modelo federal para outro, de um domínio para outro, e em função dos seus meios de influência. A título de exemplo, o número de *lobbies* e «lobbistas» nos Estados Unidos e as suas intensas actividades em Washington estiveram na origem de uma regulamentação federal. O Governo Federal, assim como as duas câmaras, procedem a consultas a grupos e a peritos e ficam, deste modo, expostos às suas influências. Na prática suíça, a consulta às associações sócio-económicas prevista pela Constituição conheceu um desenvolvimento considerável. As referências a estas experiências são frequentes na União, onde a Comissão, desde o alargamento dos seus poderes, e o Parlamento Europeu são os alvos privilegiados particularmente dos grupos sócio-económicos.

Quanto ao federalismo cooperativo, está presente em contextos institucionais diferentes e em graus diversos tanto no sistema comunitário como nos Estados federais, na Alemanha e na Suíça. Nestes dois últimos exemplos, o processo cooperativo não passa de um fragmento de um sistema federal que, no entanto, não prejudica o bom funcionamento do conjunto; no quadro comunitário, em contrapartida, o qualificativo «cooperativo» tem uma outra conotação, que lembra

o processo de cooperação, por oposição ao processo de integração. Neste sentido, a cooperação entre Estados-membros pode ser «reforçada», mas pode também – como nos segundo e terceiro pilares – conduzir a impasses e paralisias. Assim, imerso em duas realidades e conjuntos diferentes, o termo «cooperativo» apresenta diferentes significados. Se a utilização generalizada deste qualificativo a propósito da União Europeia é duvidosa, o recurso ao conceito homólogo, mas mais restritivo, «intergovernamental» parece-me erróneo tanto no plano metodológico quanto no que diz respeito à evolução da União Europeia. As relações «intergovernamentais» entre os Estados-membros num Estado Federal não podem ser confundidas com as relações e os processos intergovernamentais numa comunidade em formação. «Intergovernamental» designa, no quadro da União Europeia, a tomada de decisões por unanimidade pelos Governos que também fiscalizam a transposição e a aplicação destas decisões à custa de qualquer efeito directo e automático. É o regresso à organização intergovernamental clássica. Apesar de existirem elementos estruturais intergovernamentais nas instituições comuns, tais como o Conselho Europeu e o Conselho, e de esses elementos recorrerem a processos de unanimidade em certos sectores, é forçoso admitir que eles fazem parte de um sistema comunitário que, graças ao papel da Comissão, do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça, não pode ser comparado a uma organização internacional. Ora, o facto de se qualificar o esboço do federalismo na União como «federalismo intergovernamental» contamina todo o sistema e permite conjecturar sobre a sua evolução num sentido ou noutro. O qualificativo assume primazia sobre o substantivo e aquilo que não passa de um elemento transforma-se na dimensão dominante. Não é pelo facto de uma União federativa conter elementos intergovernamentais que todo o sistema pode ser espartilhado num conceito ambíguo como o de «federalismo intergovernamental».

## 6. Poderes e instituições comuns dos Estados federais

Analisando os Estados federais, é possível ressaltar diferentes tipos de federações: federalismo presidencial nos Estados Unidos, federalismo parlamentar na Alemanha – e, sob uma forma original, na Bélgica – e federalismo de Executivo colegial na Suíça. Estes diferentes exemplos não esgotam todas as variantes do federalismo. Contudo, estas estruturas institucionais distintas exercem um *conjunto de funções* e aplicam um *conjunto de princípios federativos*.

Entre as *competências exclusivas* atribuídas ao poder federal figuram, em primeiro lugar, os *negócios estrangeiros*<sup>11</sup>, a *segurança* e a *defesa*, os *tratados internacionais* e a *política comercial*, a *moeda* e a *política macroeconómica* (em comum com os Estados federados). Estas competências, assim como a partilha das mesmas, são definidas pela Constituição. Em geral, o Estado Federal só exerce os poderes que lhe são explicitamente atribuídos. As outras competências são quer reservadas aos Estados federados, quer concorrentes e exercidas em conjunto pelo Estado Federal e os Estados federados.

No federalismo europeu, e na Suíça em particular, a categoria das *competências concorrentes* é a mais vasta. Ela compreende, nomeadamente, a política económica, a política fiscal e os impostos, a política do desenvolvimento regional, a política científica, tal como o direito civil, o direito das obrigações, o direito penal e o direito comercial, a propriedade intelectual e o direito público do trabalho; a este sector jurídico acrescenta-se uma série de competências nos domínios da protecção do ambiente, da saúde, assim como as políticas dos géneros alimentícios, do comércio e dos estrangeiros. Ao todo, trata-se de cerca de 30 competências concorrentes, entre as quais se contam a regulamentação do certificado de capacitação para as profissões liberais e a regulamentação do cinema.

A soberania dos cantões é garantida pelo artigo 3 da Constituição helvética e exerce-se nos domínios que não foram atribuídos ao poder federal. No sistema federal, as competências estão repartidas entre o Estado central, os cantões ou os Estados-membros, sendo a soberania partilhada e muitas vezes exercida em comum. No exemplo suíço, os *cantões conservam* uma parcela de soberania exclusiva ou das *competências exclusivas* em matéria de organização cantonal e comunal, de processos civil, penal e administrativo, de serviços públicos «industriais» (água, gás, electricidade), de obras públicas, assistência social, higiene pública, hospitais assim como em questões do ensino oficial e dos cultos.

Como no caso suíço, e diferentemente do modelo americano, a *Lei Fundamental alemã* reserva um lugar importante para a legislação concorrente. A *Bund* tem a competência exclusiva nas matérias realengas, a saber, os *negócios estrangeiros*, a *defesa*, a *nacionalidade*, a *moeda*, a *liberdade de circulação*.

<sup>11</sup> Em matéria de relações externas, os Estados-membros ou os cantões tendem a afirmar a sua presença na qualidade de «microdiplomacia» (Duchacek).

É neste ponto essencial que existe uma diferença importante em relação à União Europeia, onde, à excepção da livre circulação e das barreiras alfandegárias, as principais matérias exclusivas, tais como os negócios estrangeiros e a defesa, embora em evolução, dependem dos processos de cooperação «confederais». A União está exposta às eventualidades das políticas dos Estados-membros nestas «matérias federais» e sofre com o desequilíbrio existente entre a integração económica e a cooperação política.

No vasto sector da *legislação concorrente*, as *Länder* têm competência tanto quanto e na medida em que a *Bund* não faça uso do seu direito de legislar. Os domínios das competências concorrentes cobrem o essencial tanto dos domínios legislativos tradicionais (direito civil e penal, organização judiciária e processo) como dos sectores de intervenção do Estado (direito económico, direito nuclear, eliminação de detritos, direito do trabalho, direito predial, direito dos estrangeiros, política de habitação, navegação e circulação rodoviária, luta contra a poluição e o ruído). Nestas matérias, «o direito federal prima sobre o direito da *Land*». Desde que a *Bund* utilize amplamente o seu direito de legislar, as *Länder* assumem tarefas executivas. Daí o conceito de «federalismo executivo» que, na Alemanha como na Suíça, designa estas funções das *Länder* e dos cantões e que se inscreve no funcionamento da Comunidade Europeia.

Dois métodos originais asseguram a complementaridade entre a *Bund* e as *Länder*, assim como a execução das tarefas comuns. Por um lado, a *Bund* pode adoptar *leis-quadros* para a legislação das *Länder* em sectores tais como a organização do ensino superior, a indústria cinematográfica, a imprensa, a protecção da natureza e da paisagem, o ordenamento do território, o urbanismo, o regime das águas. Nestes domínios, a *Bund* formula o quadro legislativo no qual se inscrevem as leis das *Länder*. Este método está próximo do das directivas-quadros comunitárias, se bem que as directivas acusem, por vezes, uma tendência para restringir as opções dos Estados-membros, na medida em que elas comportam precisões detalhadas, de resto muitas vezes adoptadas por instigação dos próprios Estados-membros. As tarefas comuns dizem respeito à organização da investigação, ao melhoramento das estruturas económicas regionais e agrícolas, à protecção das orlas marítimas e são exercidas segundo um modo de decisão e de financiamento misto praticado, também, nos assuntos europeus.

De forma diferente da prática suíça, as *competências exclusivas* das *Länder* não estão enumeradas na Lei Fundamental. Limitam-se principalmente à cul-

tura (rádio e televisão), à educação, à polícia e aos assuntos das comunas, que gozam, por sua vez, de uma grande autonomia. É sobretudo nestes domínios que as *Länder* praticam entre si o federalismo cooperativo.

O dualismo rígido das competências no federalismo americano atenuou-se no decurso do século passado. Na tradição europeia, o seu papel diminuiu devido à importância das competências concorrentes, das tarefas comuns e do federalismo de execução. Esta diferença repercute-se ao nível da partilha das competências administrativas. Nos Estados Unidos, a regra fundamental confirma o dualismo: a União aplica as leis do Congresso, os Estados as suas próprias leis. Mesmo remetendo-se a uma regra semelhante, a Suíça desenvolveu a prática do desdobramento funcional das administrações cantonais. Esta prática, que visa retirar a uma lei federal o que ela pode ter de excessivamente uniforme, é também amplamente aplicada na União Europeia. Os regulamentos e as decisões comunitárias, assim como as decisões do Tribunal de Justiça, têm um efeito obrigatório e executivo directo cuja aplicação depende dos Estados-membros. Esta prática comunitária resulta de vários factores: a sua administração demasiado restrita perante a dimensão das tarefas e do espaço da União, os seus meios insuficientes para poder assegurar a aplicação das leis comunitárias nos Estados-membros, assim como o pouco entusiasmo destes em incumbir a União dessas tarefas executivas. O mesmo princípio da aplicação descentralizada é obrigatório na Alemanha, onde as leis da *Bund* são executadas pelas *Länder*, assegurando a *Bund* unicamente a execução em certos casos enumerados na Lei Fundamental. Se, em alguns outros casos igualmente enumerados, as *Länder* executam as leis federais em virtude de um mandato e de acordo com as instruções da *Bund*, em todos os outros casos as leis federais são executadas pelas *Länder* submetidas, nomeadamente, a um controlo jurisdicional.

## 7. A autonomia constitucional dos Estados-membros

A autonomia constitucional dos Estados federados só é limitada nos Estados Unidos pela exigência do respeito pela forma republicana de governo, assim como pelos direitos individuais e os outros direitos garantidos pela Constituição Federal aos cidadãos americanos. Apesar da grande autonomia constitucional concedida aos Estados, estes dotaram-se de instituições idênticas, salvo uma excepção: todos adoptaram o regime presidencial com um Governo eleito que

dispõe de poderes mais ou menos amplos consoante os Estados e um legislativo bicameral, excepto no Nebraska<sup>12</sup>.

Na Alemanha, onde possuíam Constituições anteriores à Lei de 1949, as *Länder* conservam a sua autonomia constitucional com a condição de respeitarem os princípios de um Estado de direito republicano, democrático e social previstos na Lei Fundamental. Tal como no exemplo anterior, as variantes são poucas, já que as *Länder* praticam um regime parlamentar monocameral com um Governo dirigido por um ministro-presidente. Só a Baviera põe em prática uma espécie de Governo de legislatura sem possibilidade de revogar o Executivo.

Esta estabilidade governamental é uma característica própria do sistema federal suíço. Na Suíça, os cantões apresentam uma maior diversidade, apesar de uma longa coabitação no seio da Confederação. As diferentes formas e tradições herdadas da História, as identidades afirmadas dos cantões são outros elementos distintos que o sistema federativo preservou. Nem por isso as Constituições cantonais devem deixar de ser conformes ao direito federal e aos seus regimes políticos democráticos. Todos os cantões praticam a democracia semidirecta (referendo e iniciativa popular) ou directa, a exemplo dos três cantões da Suíça Central que não renunciaram aos seus *Landsgemeinde*.

Os Conselhos de Estado ou os Governos dos cantões são eleitos por sufrágio universal, ao contrário do Conselho Federal, cujos membros são eleitos pelo Parlamento reunindo as duas câmaras, o Conselho Nacional e o Conselho dos Estados. O número dos membros dos Governos cantonais varia entre cinco e nove, em comparação com os sete membros do Conselho Federal. Em compensação, todos conhecem Governos estáveis que não têm de responder perante o seu parlamento monocameral. Do mesmo modo, na grande maioria dos casos, o Governo Colegial é composto por representantes dos grandes partidos. A diversidade é acentuada pelas eleições por representação proporcional quer no plano federal, quer, salvo alguma excepção, a nível dos cantões. Contudo, a coesão e a identidade dos cantões – que se constituem em circunscrições para as eleições federais – reforçam-se deste modo, enquanto que a representação proporcional favorece as pequenas formações e uma representação mais matizada as

<sup>12</sup> Croisat Maurice, *Le Fédéralisme dans les Démocraties Contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 38-40.

diferenças partidárias. Uma preocupação comparável com a manutenção e a afirmação da unidade nacional não é estranha à escolha de uma única circunscrição por certos Estados-membros da União Europeia, tais como a França, a Alemanha, o Luxemburgo, a Holanda e a Dinamarca. De resto, a estabilidade dos Governos federais e cantonais, assim como o seu carácter colegial, são traços que eles partilham com a Comissão Europeia.

Na Suíça, como na Alemanha, a composição dos Governos reflecte as forças políticas em presença, com a diferença de que a vida dos partidos múltiplos na Suíça se desenvolve principalmente nos cantões, já que as suas federações apresentam estruturas bastante fracas, ao contrário da vida partidária na Alemanha, onde os partidos federais têm um papel mais determinante. O sistema eleitoral alemão concede dois votos a cada eleitor, um para eleger um deputado na sua circunscrição e outro para escolher nas listas das *Länder*. Por um lado, essas listas reflectem a dimensão partidária das *Länder*; por outro, o voto nas circunscrições, ao permitir optar por um político, personaliza a escolha dos eleitores. Por fim, o resultado deste voto duplo conduz a uma distribuição proporcional dos votos recolhidos pelos diferentes partidos. Face a uma certa bipolarização na Alemanha, a Suíça faz alarde de uma cooperação multipartidária, uma participação eleitoral modesta e uma vida política calma, marcada mais pela procura do consenso do que pelo confronto partidário. Certos aspectos da democracia de concordância estão presentes tanto na Comissão Europeia como no seio do Parlamento Europeu.

O respeito pelos direitos fundamentais e pelos princípios democráticos é garantido pela Constituição federal. Eis porque a Confederação poderia ser levada a intervir recorrendo, se necessário, aos meios militares mais em conformidade com o princípio de proporcionalidade, no caso de um Governo cantonal adoptar resolutamente uma atitude contrária às liberdades constitucionais, à igualdade ou à democracia, ou então no de estas serem ameaçadas por uma situação de perturbações insurreccionais<sup>13</sup>. Por seu lado, ao mesmo tempo que considera apenas as

<sup>13</sup> Em 1932, Genebra viveu uma trágica intervenção militar que visou a manutenção da paz ameaçada por um confronto violento entre partidários da extrema direita e partidários da extrema esquerda. A paz foi imposta à custa de 13 mortos. Jean-François Aubert, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Neuchâtel, Edições Ides et Calendes, 1967, vol. I, pp. 305-306 e 309. De acordo com a Constituição federal de 1999, a Confederação «intervém quando a ordem é perturbada ou ameaçada num cantão e este não é capaz de a preservar sozinho ou com a ajuda de outros cantões». (art. 52, al. 2).

sanções sob a forma de suspensão de um Estado-membro que não respeite os direitos fundamentais e os princípios democráticos, o Tratado de Amesterdão comprometeu-se com a garantia comum dos direitos e dos princípios que constituem o fundamento da União Europeia e dos seus Estados-membros.

## 8. As revisões constitucionais

Para além das possibilidades de ajustamentos e de adaptações por via da interpretação, as Constituições federais prevêm diferentes modos de revisão. Mas, contrariamente à revisão dos tratados da União Europeia, os processos dos Estados federais não impõem a unanimidade dos Estados-membros. Em compensação, as Constituições federais tanto da Alemanha como da Suíça contêm certos princípios básicos que não podem ser suprimidos como, por exemplo, a estrutura federal, os princípios democráticos, o Estado de direito, os direitos fundamentais. A maior parte destes princípios figura já nos tratados da União Europeia ou foram previstos pelo projecto de uma carta europeia dos direitos fundamentais. É possível o Congresso propor uma emenda à Constituição dos Estados Unidos quando dois terços das duas câmaras o considerem necessário, ou a pedido das legislaturas de dois terços dos Estados federados, seguido pela convocatória de uma convenção. As emendas são adoptadas depois de terem sido ratificadas pelas legislaturas de três quartos dos Estados ou por convenções que tenham tido lugar em três quartos dos mesmos.

A Lei Fundamental só pode ser modificada por votação de dois terços do Bundestag e do Bundesrat, em simultâneo. De facto, esta votação só pode ser obtida por um amplo consenso. O tratado de Maastricht deu lugar à adopção de um novo artigo 23 da Lei Fundamental que estipula que a República Federal Alemã aspira a uma Europa unida, democrática, federativa e social, que ponha em prática o Estado de direito e o princípio da subsidiariedade. O mesmo artigo reforça o papel das *Länder* e do Bundestag na prossecução da integração europeia.

A revisão constitucional na Suíça pode ser decidida por iniciativa do Parlamento ou por iniciativa popular. Esta exige a recolha prévia de 100 000 assinaturas, quer se trate de uma proposta de revisão total, quer de uma revisão parcial. A ausência de iniciativa legislativa no plano federal deu lugar a recursos frequentes a iniciativas constitucionais cujo resultado foram numerosas alterações parciais da Constituição federal que tornaram difícil a sua leitura. Qualquer revisão parcial ou

total deve ser aprovada pelo voto maioritário do povo e pela maioria dos cantões. Esta dupla maioria é igualmente necessária para a adopção dos tratados de adesão da Suíça a uma organização supranacional, tal como a União Europeia, ou a uma organização de segurança colectiva, como a Organização das Nações Unidas. Esta dupla maioria torna difícil a integração da Suíça nos sistemas internacional e europeu, como testemunhou a rejeição do Espaço Económico Europeu em 1992. Decorridos largos anos de estudos e de consulta, foi aceite, por votação popular a 18 de Abril de 1999, um projecto de revisão total da Constituição.

Nos três exemplos, as revisões e as emendas constitucionais seguem processos diferentes que correspondem às características dos sistemas políticos a que dizem respeito: as maiorias qualificadas das legislativas nos sistemas federativos americano e alemão, ou a maioria do Parlamento suíço, seguida pela dupla maioria do povo e dos cantões. Mas, contrariamente aos processos de revisão dos tratados europeus, nenhum dos processos destes Estados federais, ainda que incluindo garantias suplementares, exige a unanimidade dos Estados-membros. Em vésperas do seu alargamento, não deveria a União Europeia considerar um processo de negociação e de ratificação que permitisse facilitar as reformas futuras?

## 9. Condições e princípios comuns

As experiências dos Estados federais balizam a evolução de diversos sistemas federativos e sugerem um conjunto de princípios gerais e certas constantes que garantem tanto a manutenção como a evolução da federação. A existência de um *núcleo dinâmico federador* implica um equilíbrio entre os membros da federação, o equilíbrio relativo entre os grandes Estados federados e os subconjuntos dos pequenos ou médios que protege o conjunto contra a hegemonia de um membro ou de um grupo de membros.

Há uma condição que é incontornável: Trata-se de federações democráticas. Com efeito, estes Estados federais estão fundados nos princípios democráticos dos direitos humanos e dos valores comuns. Neste sentido, se o conceito de federalismo europeu ou ocidental, tal como é admitido, torna inseparáveis o federalismo e a democracia, esta, em contrapartida, pode revestir formas de um Estado unitário, centralizado, descentralizado ou até regionalizado.

Enquanto que o Estado unitário apresenta uma estrutura em pirâmide dirigida pelo topo, a federação apresenta antes uma estrutura de estrelas gravitando

em torno de um pólo federal que lhes envia orientações e delas recebe impulsos. A interacção entre o centro de gravidade e as unidades do sistema é contínua. É assim que uma federação está submetida a fluxos de baixo para cima e a acções e retroacções que o pólo federal envia às unidades-membros e, sobretudo, à base, que é constituída pelos cidadãos. Com efeito, um dos traços que distingue uma federação de uma confederação é o alcance imediato das suas normas, das suas políticas e das suas decisões, que se destinam directamente aos cidadãos e aos habitantes com efeito obrigatório. Em função do equilíbrio fundado na proporcionalidade recíproca, os habitantes, dos quais se espera que respeitem e executem as decisões comuns, dispõem, em contrapartida, de um direito de recurso junto das instituições judiciais.

A repartição dos poderes entre instituições federais tem lugar em conformidade com o princípio da separação dos poderes. Além disso, em qualquer sistema federativo intervém uma repartição vertical dos poderes entre diversos níveis: o nível central, o dos Estados federais, o das regiões ou das comunas. A existência de um pólo federador e de numerosos centros de poder a diversos níveis dá origem a um sistema policêntrico formado por múltiplas redes. A estes núcleos, estruturas e redes correspondem funções que, seguindo o princípio da subsidiariedade, visam uma distribuição óptima das tarefas. Daí resulta um conjunto complexo onde se enleiam as funções exercidas pelos organismos ou pelas reservas públicos e privados. Pelo contrário, o sistema centralizado privilegia as relações verticais e hierarquizadas, cuja rigidez se opõe à maleabilidade que suscita a utilização dos meios da alta tecnologia. O sistema federativo responde melhor, a diversos títulos, aos novos ambientes das sociedades de comunicação pós-industriais<sup>14</sup>.

O pólo federal define as orientações gerais para o conjunto dos actores e exerce os poderes postos em comum. Não deixando de respeitar a esfera de autonomia das unidades-membros (os cantões e as *Länder* não estão sujeitos a controlo político), a autoridade federal associa-as à partilha das soberanias, à definição das políticas comuns e à tomada de decisões obrigatórias para o conjunto da federação. Embora as Constituições definam as matérias exclusivas ou

<sup>14</sup> Esta oposição entre a rigidez das estruturas públicas e a nova revolução tecnológica foi realçada com vigor a partir de 1986 por Mikhail Gorbatchev, para quem o sistema soviético em pirâmide deveria ser adaptado às novas exigências.

concorrentes, estas fronteiras podem evoluir em proveito do Estado central ou dos Estados-membros e estão constantemente submetidas a tensões entre os principais centros de decisão. Assim, por exemplo, após um período de reforço do poder a pretexto da integração europeia, a revisão da Lei Fundamental por ocasião da ratificação do Tratado de Maastricht proporcionou às *Länder* uma via de acesso ao processo de tomada de decisão comunitário. Por sua vez, na Suíça, os cantões procuraram aumentar a sua capacidade para concluir acordos, nomeadamente nas suas relações transfronteiriças. A Constituição federal de 1999 estipula que os cantões podem concluir tratados com o estrangeiro nos domínios da sua competência (art. 56). Por fim, a esfera de autonomia dos Estados americanos nas suas relações comerciais externas deu lugar ao estabelecimento de representações permanentes em vários países. Neste sentido, os Estados federais demonstram maior capacidade de adaptação do que os Estados unitários. Também as regiões francesas ou inglesas, a título de exemplo, têm mais dificuldade em defender directamente os seus interesses em Bruxelas.

No exercício das suas competências (política externa e segurança, defesa e questões militares; política económica e monetária, política comercial e relações económicas externas; organização da vida política na federação, direito e manutenção da ordem), o poder federal goza de uma ampla autonomia na definição e na defesa do interesse comum. A sua legitimidade, duplamente fundada no povo e nos Estados-membros, reflecte-se no *bicameralismo*, que é uma das constantes das federações. Encarregues das funções de iniciativa, de decisão e de gestão no plano federal, os poderes executivos acusam formas distintas nas três federações: tanto o regime federativo presidencial nos Estados Unidos como o regime de Governo colegial na Suíça praticam uma estrita separação entre o poder executivo e o poder legislativo. O governo presidencial ou colegial não é responsável perante o Congresso ou o Parlamento e também não tem a faculdade de dissolver a assembleia eleita. As duas câmaras e os executivos duram o período da legislatura. Esta estabilidade só parcialmente é posta à prova pelas mudanças que podem surgir em consequência de eleições nos Estados federados ou nos cantões. No sistema de equilíbrio estável que existe na Suíça, o recurso à democracia directa desempenha uma dupla função: de válvula de segurança e de acelerador ou de travão em relação às mudanças propostas.

Só a RFA conhece uma forma de *federalismo parlamentar* e de controlo do Parlamento sobre o Governo (moção de censura construtiva), traço geral que

a aproxima da fórmula adoptada pela União Europeia. Numa primeira abordagem, a organização e o método federativos garantem os poderes autónomos e preservam as diversidades dos Estados-membros, ao mesmo tempo que asseguram a unidade das normas, das políticas e das acções nos domínios de interesse comum. A unidade na diversidade permite uma melhor expansão dos componentes e incita ao desenvolvimento regional ou local, assim como à eclosão de iniciativas e sinergias num ambiente poliforme. Para além disso, ao permitir que as unidades-membros resolvam de forma autónoma certos problemas e façam uma autogestão em certos domínios, as estruturas federativas analisadas contribuem para resolver ou minimizar os problemas das minorias. As comunidades minoritárias, tal como as unidades-membros pequenas ou médias, são duplamente privilegiadas: a ponderação favorece-as na federação e, por outro lado, a maioria de que dispõem no seu seio permite-lhes viver e afirmar a sua diferença, tornando-se ainda mais solidárias no seio da federação<sup>15</sup>. Em conclusão, a diversidade das formas e das práticas do federalismo, bem como a dos ambientes e das culturas políticas, incita a uma desconfiança acrescida em relação a qualquer evocação ou referência a um modelo. Tanto mais que uma análise mais apurada destes exemplos tenderia a fazer sobressair as suas lacunas ou os seus malogros, lado a lado com os seus trunfos.

<sup>15</sup> Ao contrário dos casos exemplares da Suíça, onde até a pequena comunidade de língua romanche mantém a sua identidade com o apoio da Confederação, a Constituição da Sérvia, em 1989, suprimiu a autonomia das províncias do Kosovo e de Vojvodina, transformando-as em minorias no Estado unitário da Sérvia. Deste modo, usando o artifício do sistema maioritário, o Governo sérvio reforçou o seu domínio nestas duas regiões.

**Segunda Parte**

**A União Europeia rumo a um  
federalismo inédito**

## 1. A integração económica e a finalidade política

As sucessivas etapas da construção europeia apresentam, a diversos títulos, a marca de uma experiência original em que coexistem aspectos federativos ao lado das formas confederais, ou até de organizações internacionais. Coloca-se desde logo a questão de saber qual a direcção em que a União Europeia vai evoluir, segundo que método e com que número de membros. Estará ela em situação de dar continuidade ao seu processo dinâmico consolidando a sua legitimidade democrática, reforçando a sua eficácia e preservando simultaneamente a sua rica diversidade e a sua coesão? Estas questões de fundo, que foram afastadas pelas preocupações imediatas relacionadas com a integração económica, ressurgiram sob o efeito da vaga de choques provocada pelo desabar do comunismo, os desafios do alargamento e o aprofundamento, por parte da política unilateral, de uma superpotência isolada, mas também pela convergência de numerosos factores desestabilizadores: conflitos no Sudeste da Europa, no Cáucaso, ressurgimento dos movimentos independentistas na União Europeia e na sua proximidade, tendências nacionalistas em contraste com as pressões mundialistas – tudo desafios aos quais se espera que a União Europeia dê uma resposta original.

Pela primeira vez na História, constrói-se uma grande comunidade política com base na *livre associação* dos Estados independentes, e não na força e na conquista<sup>16</sup>. Por oposição à *confederação* e à *federação*, que, apesar das diferenças das suas estruturas e dos seus métodos, se caracterizam ambas pela sua abordagem política global, as Comunidades Europeias e a União Europeia põem em prática um *federalismo ao contrário* e actuam por *abordagens sectoriais*. Por razões pragmáticas, foi dada preferência a uma iniciativa sector a sector, que deveria conduzir a uma federação europeia mais do que à criação de uma comunidade política dotada de um conjunto de competências quer internas, quer externas. Se, por um lado, parecia partilhar ideias próximas quanto à *finalidade* do projecto político, a maioria dos protagonistas da União não fazia a mesma avaliação das possibilidades da sua concretização no imediato. O processo foi incentivado por uma experiência-piloto em dois sectores de base da economia da época – o carvão e o aço. É de facto verdade que esse primeiro passo – o da

---

<sup>16</sup> Com algumas excepções e em contextos diferentes, a formação da Suíça pode ser considerada um precedente.

criação da CEECA – foi seguido pela proposta de criação de uma comunidade política, a CED, e do seu correspondente natural, a *Comunidade Política Europeia*. «A Europa da vontade», constituída pelo núcleo dos seis Estados fundadores, estava em vias de formação quando, no seguimento do fracasso da CED, foi dada uma estocada certa no processo de integração política. As consequências desta *fractura original* fazem-se sentir ainda hoje. A reabertura do debate sobre o federalismo europeu é prova disso mesmo.

Duas características iniciais – uma instituição independente e um sistema institucional com vocação política global – constituem a originalidade e a força da integração europeia. Assim, o sistema comunitário situa-se, desde logo, numa zona intermédia entre a comunidade política e a organização internacional. Esta inovação política é a marca da Comunidade Europeia, cujo motor principal, que tem por tarefa definir o interesse comum e dar o impulso necessário ao processo de integração, é a Comissão Europeia. A partir daí, é essencial ter conhecimento do papel que os tratados da União lhe atribuem a propósito dos segundo, terceiro e quarto pilares.

Antecipando o debate actual, o *projecto de uma Comunidade Europeia política*, de 1953, prevê um Conselho Executivo europeu ou um Governo da Comunidade, um Parlamento Europeu composto por duas câmaras, a Câmara dos Povos e o Senado, e um Tribunal de Justiça<sup>17</sup>. Além destas instituições de vocação federal, o projecto reconduz um Conselho de Ministros nacionais, mas é o Parlamento Europeu que vota as leis e as directivas comunitárias. O Senado, que, a exemplo do Bundesrat, compreende representações em função das populações dos Estados-membros, elege o presidente do Conselho Executivo, a quem compete a tarefa de nomear os membros do mesmo. As suas escolhas são submetidas à aprovação do Parlamento Europeu, que exerce, além disso, o controlo parlamentar sobre o Executivo. O papel central do presidente do Conselho Executivo é confirmado pela sua função de representação da Comunidade nas relações internacionais.

O projecto contém um esboço de uma união federal e atribui um papel motor ao Conselho Executivo, que submete a um duplo controlo – por parte do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros nacionais – e cujo parecer favorável (primeiro por unanimidade e em seguida, passados cinco anos, por maioria)

<sup>17</sup> Assembleia *ad hoc*, *Projet de Traité Portant Statut de la Communauté Européenne*, Paris, Março-Abril de 1953 (Comissão Constitucional cujo relator era F. Dehousse).

é exigido para os projectos do Executivo. Além disso, este Conselho de Ministros nacionais tem um papel importante em matéria de coordenação das políticas externas, de imposição comunitária e de admissão de novos membros. Apesar desta ligação ambígua, o essencial do projecto político reside no estabelecimento de um Governo europeu e de um poder legislativo bicameral, assim como no feixe de competências em matéria de mercado comum e dos sectores de base, mas também em matéria de defesa e de relações externas. Trata-se de domínios principais atribuídos ao poder central numa federação.

É possível calcular o avanço que representa este projecto em relação à situação actual da União Europeia, onde a presença da Comissão nos três novos pilares – assuntos internos, PESC e PESD (Política Europeia de Segurança e Defesa) se esbate até se apagar em alguns domínios, tais como a luta contra o crime internacional e a defesa europeia. Numa altura em que a segurança interna e externa assume uma dimensão económica, social e humanitária acrescida, a fractura provocada pelo fracasso da CED está longe de se encontrar preenchida passados 45 anos de integração europeia. O fosso entre, por um lado, a Comunidade Europeia essencialmente económica, social e técnica, em que os traços federativos se acentuam, e, pelo outro, os três novos pilares de predomínio intergovernamental, apesar da comunitarização de certos subsectores, permanece profundo, apesar dos esforços e das lições da experiência em curso. Mesmo o projecto de união política do general de Gaulle (denominado «Plano Fouchet») parece ter sido superficialmente retomado pela União Europeia, enquanto que o do Tratado da União Europeia (denominado «Projecto Spinelli»), do Parlamento Europeu de 1984, só parcialmente foi retomado nos tratados da União Europeia. No seguimento do Acto Único Europeu, os tratados de Maastricht e de Amesterdão contribuíram para a aproximação das diversas dimensões da União. Mas continua por fazer a recuperação, pois o debate actual sobre o federalismo europeu deixa entrever o desequilíbrio persistente que fragiliza a União Europeia.

Desde a crise de 1954, a defesa da Europa Ocidental foi abandonada à NATO e assenta sobre o pilar central americano, já que o pilar europeu proposto pelo presidente Kennedy tem levado muito tempo a concretizar-se. Os negócios estrangeiros e a segurança, embora fortemente influenciados pela liderança americana, permaneceram principalmente na esfera da competência dos Estados europeus. A União Europeia apresenta ainda hoje a marca desta dicotomia, apesar da mudança nas distribuições das cartas europeia e internacional.

Se é verdade que afecta principalmente os *sectores políticos por excelência* e a *segurança externa* em particular, a fragmentação tão-pouco está ausente do pilar comunitário. É certo que o conjunto dos 15 participa no mercado único, na política agrícola comum, na política regional ou na da concorrência, bem como nos fundos estruturais e nos processos de reforma ou de alargamento. Contudo, o desfasamento surgiu a propósito do euro e do BCE: três Estados-membros (Reino Unido<sup>18</sup>, Dinamarca e Suécia) não fazem parte da zona euro; os Doze (11 mais a Grécia), ao adoptarem o Euro e uma política monetária comum, comprometem-se, em princípio, a pôr em prática uma política económica coordenada. É a prefiguração de uma Comunidade a duas velocidades que inclui entre os seus membros um grupo mais integrado e mais avançado. No domínio das *relações externas*, as disparidades são muito mais acentuadas. Assim, por exemplo, a política comercial, em que a Comissão é simultaneamente reguladora e porta-voz da Comunidade, contrasta com a PESC, predominantemente intergovernamental e liderada pelos grandes Estados-membros.

A questão vital é saber se, a longo prazo, uma União atingida por disparidades poderá manter a coesão indispensável ao cumprimento das responsabilidades políticas, quer internamente, quer nas cenas europeia e mundial. É essa a principal parada do debate sobre a finalidade e a futura constituição da União Europeia.

A repartição dos poderes comuns entre as instituições da União Europeia varia conforme a sua intensidade e de acordo com o método utilizado (comunitário ou intergovernamental). Em compensação, nas federações, os domínios que fazem parte das suas competências são geridos pela autoridade federal segundo os processos políticos adaptados aos diversos sectores. Na União Europeia, pelo contrário, está fortemente marcada a diferença entre o domínio da Comunidade Europeia e os domínios da PESC, da defesa, dos assuntos internos e da justiça. Nestes três domínios novos, os papéis da Comissão e do Parlamento Europeus encontram-se consideravelmente reduzidos, com vantagem para os processos de cooperação que valorizam a influência do Conselho Europeu e do Conselho, assim como dos Governos. Tal é, pelo menos, a situação actual, tratando-se desses poderes soberanos cujo exercício é assegurado pela autoridade federal em qualquer federação.

<sup>18</sup> Cf. o comissário Patten, que considera que, no futuro, se o Reino Unido não adoptar o euro, será obrigado a seguir uma política económica em cuja definição não participou.

Esta constatação geral põe em evidência a distância variável que separa actualmente uma federação «finalizada» da União Europeia de vocação federal.

Para explicitar este aspecto, proponho limitar-me a alguns exemplos da repartição dos poderes e do papel das instituições nestes novos pilares que evoluem a ritmos diferenciados, tal como o sugerem a comunitarização parcial do terceiro pilar ou a afirmação dos processos intergovernamentais no domínio da defesa. Esta evolução faseada mede-se pela posição marginal atribuída à Comissão, ao Parlamento e ao Tribunal de Justiça. Sem conjecturar sobre as reformas futuras que as iniciativas constitucionais procuram promover, é forçoso admitir que estas novas cooperações estão muito distantes tanto das práticas federais como do funcionamento do pilar comunitário, em que o papel central da Comissão se faz acompanhar, a maior parte das vezes, do recurso à maioria qualificada no Conselho. A este propósito, observa-se que existe uma relação estreita entre o papel da Comissão e a extensão da regra maioritária.

A dificuldade de avaliação aumenta na medida em que se formam subconjuntos tais como o espaço-euro e o espaço Schengen. De qualquer modo, uma avaliação geral da natureza da União deve ter em conta as disparidades que ela comporta, mas também as potencialidades de evolução para uma União federativa que encerra. Daí a importância da questão sobre a finalidade, o núcleo federador e a futura Constituição da União. A evolução da União inscreve-se nas mudanças do ambiente em que ela se insere, dependendo simultaneamente, pelo menos em parte, do impacte das novas tecnologias sobre a governação das sociedades em mutação. As diversas combinações possíveis, tendo em conta a resistência das estruturas sociais e mentais, deixam pressentir *a tarefa sem precedentes* que espera os responsáveis e os cidadãos da União Europeia.

## 2. O pilar de base: a Comunidade Europeia

Desde a sua criação, a Comunidade Europeia evoluiu em torno dos seguintes eixos principais: incremento dos domínios das suas actividades e execução de políticas comuns; criação de um espaço sem fronteiras, no âmbito do qual se inscreve o mercado único; aprofundamento da integração económica (UEM, BCE e euro); reforço da solidariedade e da coesão (ex.: fundos estruturais, fundos de coesão, política regional apoiada no FEDER); alargamentos sucessivos; tendência para substituir a unanimidade no Conselho pela maioria

qualificada; modificação da repartição dos poderes, com a eleição do Parlamento Europeu e a sua participação acrescida na co-decisão legislativa; afirmação do papel central da Comissão como motor do processo de integração. Esta evolução reforçou vários aspectos federativos inscritos, desde o início, no Tratado de Roma.

Numa primeira fase, a dinâmica comunitária assenta na dupla Comissão/Conselho. No funcionamento deste mecanismo-chave, a Comissão – instituição colegial e independente – exerce o seu direito de proposta exclusiva em matéria legislativa, que o Conselho tem autoridade para transformar em leis comunitárias, sob a forma de regulamentos e directivas, por unanimidade e, mais tarde, por maioria qualificada, de acordo com os prazos previstos pelo Tratado de Roma. Retardada pela aceitação do «compromisso do Luxemburgo» (1966), a extensão da maioria qualificada tende, no entanto, a generalizar-se progressivamente em resposta a necessidades funcionais, acentuando assim o carácter comunitário do Conselho. Nesta fase do sistema comunitário, o Parlamento está incumbido de exercer o controlo democrático sobre a Comissão e formular pareceres consultivos, enquanto que o Tribunal de Justiça tem a responsabilidade do controlo jurisdicional. Os actos comunitários tais como os regulamentos de alcance geral têm simultaneamente uma força obrigatória e executória, sendo a sua execução assegurada pelos Estados-membros, que verificam apenas o seu aspecto formal. Em compensação pelos seus efeitos imediatos e coercivos em relação às empresas, aos cidadãos europeus e aos residentes, o Tribunal de Justiça oferece-lhes a possibilidade de recurso. Como é evidente, a execução deste processo político assemelha-se à técnica federal.

#### *A Comissão, motor da integração europeia*

A originalidade da Comunidade Europeia, que rompe com a tradição das organizações internacionais, reside simultaneamente na estrutura, na composição e nas funções da Comissão, bem como no seu papel de primeiro plano no sistema comunitário. Ao mesmo tempo que está disposta a ouvir os principais interessados, ela tem por objectivo descortinar o interesse geral europeu, proteger os países pequenos e assegurar o equilíbrio entre os grandes Estados-membros. E conseguiu, apesar de algumas vicissitudes, representar um papel central, motor e federador, no seio da Comunidade Europeia.

A eficácia, a coerência das políticas comuns e também a coesão de um conjunto cada vez mais diferenciado à medida que se vai alargando e evoluindo à custa de sucessivas reformas tornam mais difícil, mas também mais indispensável, a acção da Comissão.

Um outro aspecto original da Comunidade Europeia que ela partilha com os sistemas de tipo federativo, e que a distingue quer dos sistemas confederais, quer das organizações internacionais, é o *immediatismo* dos actos comuns. Os regulamentos e, em larga medida, as directivas da União Europeia têm *efeitos directos* sobre as pessoas morais e físicas, e não unicamente sobre os Estados-membros. Estes efeitos directos provocam, por sua vez, retroacções da parte dos actores envolvidos, além de novas exigências, gerando assim a dinâmica do processo de integração e os efeitos de engrenagem e de expansão, mas também de travão. Esta característica básica, associada ao papel de promoção e de proposta da Comissão, assim como à evolução para processos de maioria qualificada que tomam muitas vezes a forma de co-decisões, compensa os resquícios estruturais intergovernamentais que a comunidade em si mesma contém.

Na realização das suas tarefas, a Comissão actua por vezes só, mas, na maior parte dos casos, fá-lo em parceria com o Conselho. Os poderes activos exercidos em comum pelas duas instituições, uma das quais é supranacional – a Comissão – e a outra simultaneamente intergovernamental e comunitária – o Conselho –, com o contributo do Conselho Europeu, constituem um traço característico da Comunidade Europeia que a diferencia das federações existentes. Esta situação resulta de um compromisso entre a necessidade de uma autoridade central independente e a necessidade de associar os Governos nacionais ao exercício dos poderes reunidos. Em consequência disto surge uma certa ambiguidade que só poderá ser suprimida no dia em que, como o exigem diversas vozes, seja criado um Governo europeu.

No seu conjunto, a composição da Comissão reflecte a repartição das principais forças políticas. Em contrapartida, não existe – como na Suíça – uma ligação directa entre a eleição europeia e a composição da Comissão; por outro lado, a elevada qualificação dos membros da Comissão e a sua experiência como dirigentes políticos são indicadores da percepção que os Governos e os principais partidos políticos têm das responsabilidades políticas atribuídas à Comissão Europeia, na sua qualidade de primeiro pilar comunitário. Essa percepção está, contudo, e por enquanto, em contradição com o lugar marginal

que os Governos concederam à Comissão nos novos domínios da política externa e da segurança comum, da defesa europeia e, até, no que diz respeito ao terceiro pilar. O que as federações procuraram evitar foi elementos de desequilíbrio institucional e funcional.

### *O reforço da Comissão e do seu presidente*

Ajudados pela experiência dos anos, os Estados-membros acabaram por atribuir ao presidente da Comissão uma dimensão política acrescida, como testemunham várias reformas sucessivas.

*A participação no Conselho Europeu* (do qual ele foi consagrado membro pelo Acto Único Europeu), assim como nas diferentes reuniões internacionais de alto nível; quanto a este papel político de primeiro plano, a personalidade de Jacques Delors contribuiu para lhe assegurar um lugar influente e para fazer prevalecer, em certas ocasiões, os seus pontos de vista sobre as posições, por vezes demasiado prudentes, do Conselho de Ministros.

A investidura da Comissão pelo Parlamento Europeu reforça tanto a legitimidade como a responsabilidade democrática da Comissão Europeia, num processo formalizado pelos tratados da União. A última versão contida no Tratado de Nice<sup>19</sup> é inovadora, ao prever que o Conselho, reunido ao nível dos chefes de Estado ou de Governo, designe, por *maioria qualificada*, a personalidade que pretende nomear presidente da Comissão, designação esta que deve ser aprovada pelo Parlamento Europeu. Numa segunda fase, o Conselho adopta, *por maioria qualificada e de comum acordo com o presidente designado*, a lista das outras personalidades que ele pretende nomear membros da Comissão. Esta lista é estabelecida em conformidade com as propostas feitas por cada Estado-membro. A fase final consiste na aprovação, pelo Parlamento Europeu, do presidente e dos membros da Comissão enquanto colégio. A sua nomeação pelo Conselho tem lugar por *maioria qualificada*.

Esta nova versão contém, simultaneamente, precisões e inovações: não são os Governos, e sim o Conselho reunido ao nível dos chefes de Estado ou de Governo, que intervém no início do processo e, além disso, fá-lo por maioria

<sup>19</sup> Artigos 214 e 217.

qualificada. Este novo aspecto sublinha a evolução do Conselho para uma instituição comunitária mesmo na sua composição ao mais alto nível, ao mesmo tempo que permite limitar as paralisias ou os compromissos redutores (lição de Corfu). Por sua vez, o Parlamento Europeu é chamado, desde o arranque do processo, a aprovar a designação do presidente e a homologar o colégio na fase final. Um outro aspecto que assinala um progresso é o processo de escolha dos outros membros da Comissão pelo Conselho e pelo presidente indigitado. Tendo-se aprendido com a experiência da designação da Comissão Prodi, estabeleceu-se que o Conselho estatui por maioria qualificada<sup>20</sup>.

De forma diversa da da situação anterior, em que a *liderança do presidente* da Comissão dependia principalmente da sua personalidade, as novas disposições consolidam a sua posição de líder, ao precisarem que a Comissão exerce a sua missão no respeito pelas orientações políticas definidas pelo seu presidente. Este último toma decisões respeitantes à organização interna da Comissão, a fim de assegurar a coerência, a eficácia e a colegialidade da sua acção. As responsabilidades são repartidas pelo presidente e as funções exercidas sob a sua autoridade. Este acréscimo dos poderes formais do presidente da Comissão assume toda a sua importância à luz da sua participação no seio da instância mais alta que é o Conselho Europeu. E corresponde ainda ao alargamento do campo de acção da Comissão e do seu direito de proposta e de iniciativa, assim como à comunitarização de certos domínios da cooperação intergovernamental. A título de exemplo, a Comissão passa a ter uma capacidade de iniciativa a par dos Estados-membros quanto à cooperação policial e penal, domínio que escapava, até agora, ao seu direito de iniciativa. E não é menos verdade que, paradoxalmente, esta tendência para reforçar a Comissão e o seu presidente tem como contrapartida os esforços de certos Estados-membros para a manter afastada em certos domínios sensíveis.

<sup>20</sup> Podemos, no entanto, interrogarmo-nos sobre se este processo de nomeação que prevê o recurso à maioria qualificada em diversas fases não é marcado por uma certa ambiguidade. Com efeito, a nova versão precisa que a lista dos futuros membros é estabelecida em conformidade com as propostas feitas por cada Estado-membro. Se a escolha se deve limitar aos nomes propostos, a questão que se coloca é a de saber se um Estado-membro deve propor vários nomes e o que acontece se ele propuser um nome para um determinado lugar e o Conselho e/ou o presidente indigitado não o quiserem.

*A demissão colectiva da Comissão Santer*

A crise mais grave na História da Comissão pôs a descoberto certos aspectos institucionais e administrativos da União Europeia. Em primeiro lugar, mostrou a eficácia do controlo parlamentar e da arma que é a moção de censura, causadora da demissão da Comissão Santer a 17 de Março de 1999. Essa demissão veio sublinhar o sentido de responsabilidade dos membros do executivo e o respeito pelas regras de base por que se rege a vida pública no seio da União Europeia. A este propósito, o comité de peritos independentes lembrou que os princípios da publicidade, da transparência e da responsabilidade constituem a própria essência da democracia e os instrumentos que lhe permitem funcionar normalmente. «A publicidade e a transparência implicam que o processo decisório seja, a todos os níveis, tão acessível quanto possível à opinião pública e responsável perante ela. Isto significa que as razões pelas quais as decisões são tomadas, ou não, são tornadas públicas e que os que tomam as decisões assumem a responsabilidade por elas, estando prontos a aceitar para si próprios as suas consequências se posteriormente se constatar que essas decisões não caminhavam no bom sentido». Este episódio ficou marcado pela vontade do Parlamento Europeu em afirmar a sua autoridade alargando o seu controlo sobre a Comissão. No entanto, era preciso evitar que este excesso de zelo conduzisse à paralisação do impulso que se espera que a Comissão imprima à União Europeia.

*O Conselho: instituição intergovernamental ou comunitária?*

O Conselho desempenha, juntamente com a Comissão, um papel-chave na cadeia decisória da Comunidade Europeia. Com efeito, ele constitui a etapa final no processo legislativo da CE, agindo sob proposta da Comissão e cada vez mais em consonância com o Parlamento Europeu. O seu papel na adopção das políticas comuns propostas pela Comissão e dos poderes governamentais que partilha, muitas vezes, com ela reforça a sua posição no sistema comunitário. Tal como Jano, ele tem duas faces: a do poder legislativo e a do poder governamental. Com a extensão dos domínios realengos da União Europeia, o Conselho tornou-se, a par com o Conselho Europeu, o principal detentor das novas competências atribuídas à União. De facto, ele situa-se no centro do debate sobre o carácter intergovernamental ou federativo da União Europeia. E a sua ambiguidade original não é alheia ao facto de ele não estar sujeito ao controlo do Parla-

mento Europeu, não só enquanto legislador comunitário (o que é normal), mas também quando toma decisões governamentais. A falta de separação dos poderes conduz a uma situação paradoxal em que a Comissão que propõe está sujeita ao controlo democrático do Parlamento Europeu, enquanto que o Conselho que decide escapa a qualquer controlo parlamentar. Eis alguns exemplos de elementos que tornam delicada qualquer avaliação precisa do peso do Conselho que parta da influência real do factor intergovernamental. Em que medida a influência intergovernamental se reforça ou, pelo contrário, cede terreno a favor de uma abordagem federal?

A evolução é clara no espaço do primeiro pilar, em que o processo, desencadeado por uma proposta normativa da Comissão, tende para a generalização simultânea da maioria qualificada e da co-decisão entre Conselho e Parlamento Europeu. É a confirmação de um poder legislativo bicameral agindo por iniciativa do executivo, garante da coerência do interesse comum e da eficácia graças à regra maioritária no Conselho.

Se a participação dos ministros e secretários de Estado no Conselho testemunha a importância que os Estados-membros atribuem a esta instituição, a tendência para a generalização da regra da maioria qualificada é a prova do grau crescente de confiança e de colegialidade entre os seus membros. É certo que, na prática, o Conselho procura, na maior parte das vezes, tomar decisões por consenso, embora esteja habilitado a agir por maioria qualificada. Nestes casos, parece esbater-se a diferença entre a unanimidade e a maioria qualificada. Contudo, à luz da experiência comunitária, esta diferença que cresce com o aumento do número de membros surge como fundamental: a primeira atrasa, quando não paralisa, o processo de decisão; a segunda acelera e facilita a procura de consenso para além do nível mais baixo a que conduz, muitas vezes, a unanimidade. O bom funcionamento do processo maioritário deve muito ao papel da Comissão, cuja proposta, comportando garantias para os interesses minoritários, não pode ser modificada sem o seu consentimento ou sem o acordo unânime do Conselho<sup>21</sup>. Além disso, a Comissão, que está sempre presente ao longo deste processo, intervém enquanto intermediário consciencioso e vela pelo respeito pelos interesses do conjunto dos membros. É evidente que esta evolução do processo

<sup>21</sup> É um caso excepcional em que a unanimidade protege e reforça o poder da Comissão.

no seio do Conselho e o recurso a votos ponderados fazem com que o Conselho perca, progressivamente mas de forma real, uma das características essenciais do seu carácter intergovernamental.

A procura de consenso através da negociação e do compromisso é uma prática amplamente utilizada no sistema suíço de «democracia consensual». Na realidade, este espírito e este método não estão ausentes nos Estados de estrutura unitária que, a exemplo da Holanda, são atravessados por múltiplas clivagens. Em diversos graus, as clivagens económicas e sociais, partidárias e ideológicas, linguísticas, culturais e religiosas são a marca de numerosas comunidades políticas e, nomeadamente, da Suíça e da União Europeia. A participação nas decisões, a adesão às soluções comuns, a atenção prestada às opiniões minoritárias assumem aí uma importância muito maior do que nas comunidades relativamente homogéneas. Contudo, mesmo nos Estados centralizados, a complexidade do tecido social e a multiplicidade de actores e de centros de decisão (exemplo clássico: patronato-sindicato) fazem com que a balança penda, em numerosos domínios em que a aplicação depende de actores autónomos, para o lado da negociação, da arbitragem e das parcerias, das soluções consentidas, mais do que para decisões maioritárias. Daí resultam, também, longas consultas aos principais interessados que precedem a tomada de decisões e que preparam e facilitam a sua aplicação. Não deixa de ser verdade que este método que se assemelha à iniciativa federativa é, geralmente, mais aplicado em comunidades fragmentadas ou fortemente diversificadas, como a União Europeia.

O ponto forte do Conselho é, certamente, a sua posição de último elo no processo de decisão. Apesar da frequência mensal das suas reuniões, os ministros só dedicam uma parte das suas actividades ao Conselho. Sendo dirigentes europeus a tempo parcial, eles dispõem, no local, de um órgão encarregue de preparar as suas deliberações: O Coreper, que é composto pelos embaixadores e os seus colaboradores permanentes, constitui uma euro-esfera de agentes a tempo inteiro que actuam como intermediários entre as respectivas administrações, o Conselho e a Comissão. Encarregues de defender os interesses nacionais no seio do Coreper e da Comunidade, eles são simultaneamente mensageiros e intérpretes dos interesses da União junto dos seus Governos. Divididos entre a solidariedade europeia e as suas obediências nacionais, constituem um dos mecanismos-chave do processo comunitário que, pela influência

que exerce nos trabalhos do Conselho, projecta uma sombra tecnocrática sobre o processo de decisão. À volta do Coreper gravitam constelações de grupos de trabalho compostos por peritos governamentais, a maior parte dos quais participou, numa fase anterior e a título pessoal, nas consultas organizadas pela Comissão. A sua experiência nos trabalhos em comum e as suas redes de comunicação interadministrações desenvolvem processos de aprendizagem e de socialização europeia.

Em contraponto, o Conselho acusa fraquezas susceptíveis de prejudicar a sua capacidade de assumir a sua responsabilidade política e de assegurar a coordenação e a coerência da acção comunitária. Além disso, a duração da presidência – sem contar as alternâncias e as mudanças governamentais – não favorece a continuidade da sua acção, apesar do apoio que lhe presta o seu Secretariado Geral. Ao lado do «Conselho para os Assuntos Gerais» e do Conselho Ecofin, funcionam numerosos conselhos especializados que comunicam pouco entre si e acentuam a fragmentação do poder político do Conselho. Esta fragmentação só parcialmente é compensada pela coordenação supostamente assegurada pelo seu «Conselho para os Assuntos Gerais». Tanto mais que os ministros dos Negócios Estrangeiros vêm aumentar as suas tarefas por causa da PESC e das missões de paz, na mesma altura em que aumentam as responsabilidades do Ecofin e do Conselho do Euro. Esta constatação incitou Jacques Delors a sugerir a instituição de um «conselho de vice-primeiros-ministros dotado de uma verdadeira autoridade para assegurar a coerência das actividades da União». Por sua vez, a proposta de criação de um «Conselho de Ministros Europeus» em permanência em Bruxelas visa responder à mesma preocupação: coordenar mais eficazmente os trabalhos dos diversos conselhos e prosseguir com uma acção coerente. O risco de incoerência aumenta na medida em que as deliberações do Conselho não têm por base propostas produzidas pela Comissão. É forçoso admitir que a Comissão é a única instituição permanente exclusivamente dedicada aos assuntos europeus que, dispondo de uma visão geral sobre as questões sectoriais, é capaz de imprimir uma coerência efectiva às suas propostas<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> O *Bulletin Quotidien Europe*, da Comissão Europeia, de 4 de Maio de 2000, reproduziu um artigo de Ferdinando Ricardi publicado pela agência Europa que apresenta a análise sem complacência do Conselho, por Pierre de Boissier, antigo representante permanente da França junto da Comunidade Europeia e secretário-geral adjunto do Conselho.

*Democratização e federalização da Comunidade Europeia*

Este duplo processo desenvolve-se no espaço da Comunidade Europeia, enquanto que, nos novos domínios, o Conselho – que escapa ao controlo democrático no plano europeu – ocupa um lugar-chave. As duas instituições comunitárias por excelência estão reduzidas, nesse caso, a um papel secundário. Daí o desfasamento acentuado existente, para já, entre o primeiro pilar comunitário e os outros pilares de predomínio intergovernamental.

No processo legislativo da Comunidade Europeia, a Comissão exerce o seu papel federador ao longo do processo no decurso do qual procura preservar simultaneamente a coerência e o equilíbrio das normas comunitárias. Papel difícil, esse, tendo em conta o número e a diversidade dos actores que agregam e articulam os seus interesses e intervêm no processo de decisão. Durante a elaboração das suas propostas, a Comissão assume o papel de coordenadora. Nas fases posteriores do diálogo com o Conselho e o Parlamento Europeu, a sua presença contribui para garantir uma certa coerência das normas comunitárias, quer individualmente, quer também no seu conjunto.

Passo a passo, a *co-decisão legislativa* alarga-se, reforçando o poder do Parlamento Europeu e a capacidade do Conselho graças à extensão da maioria qualificada. Apesar dos modestos progressos obtidos em Nice, a tendência geral orienta-se no sentido de mais democracia e mais eficácia, assim como para um *poder legislativo bicameral*. Ao assegurar a dupla participação dos Estados-membros e dos povos da União, este último testemunha a evolução da Comunidade Europeia para um sistema federativo<sup>23</sup>. Contudo, mantém-se a ambivalência do Conselho, na medida em que, a par das suas funções legislativas, ele exerce mais funções governativas, desde que a União alargou os seus poderes em matéria de política estrangeira, segurança e defesa. A confusão dos poderes é a doença infantil do Conselho.

De resto, os poderes do Parlamento Europeu apresentam-se sob diferentes formas que o aproximam dos seus homólogos nacionais: controlo democrático, poder orçamental, poder de aprovação e parecer favorável, poder de inquérito e

<sup>23</sup> O bicameralismo reflecte-se claramente no papel do Comité de Conciliação, em que estão presentes os representantes do Parlamento Europeu e do Conselho com exclusão da Comissão, que é relegada para uma tarefa de mediação, como convém a um executivo.

de audição, assim como de iniciativa e de promoção. Estes procedimentos contribuem para o esclarecimento das actividades da Comunidade Europeia, tanto mais que o Parlamento Europeu é a *única instituição transparente* cuja função de comunicação alarga a abertura da União ao público europeu.

Estes diversos instrumentos fortalecem a sua dimensão política e incitam os grupos políticos a transformar-se em núcleos parlamentares dos partidos políticos europeus em formação<sup>24</sup>. Sem serem comparáveis aos partidos políticos nas federações suíça e americana, aproximam-se deles, na medida em que estes últimos existem, principalmente, nos cantões ou nos Estados federados. No plano federal, os partidos, na Suíça, apresentam um fraco grau de coesão, enquanto que nos Estados Unidos renascem por ocasião de eleições presidenciais ou legislativas. A participação nas eleições europeias é comparável às médias suíças e americanas, tanto mais que, tal como na Suíça, não existe, de momento, uma ligação directa entre os resultados das eleições europeias e a composição da Comissão. A importância dos partidos políticos foi formalmente reconhecida nos tratados de Amesterdão e de Nice. Eles são importantes, a nível europeu, enquanto factores de integração, de formação de uma consciência europeia, e também enquanto expressão da vontade política dos cidadãos. O Conselho é chamado a oficializar a existência dos partidos políticos ao nível europeu fixando o seu estatuto e as regras relativas ao seu financiamento<sup>25</sup>. Este sinal de encorajamento dirigido aos partidos políticos parlamentares deveria incitá-los a estruturarem-se melhor a partir dos grupos políticos parlamentares, a fim de assumirem progressivamente a sua função articuladora e agregadora ao nível europeu. O desenvolvimento e a consolidação das federações de partidos contribuiriam, por sua vez, para reequilibrar a influência dos grupos de interesses e para formar, progressivamente, uma consciência política europeia.

Se a co-decisão e a maioria qualificada ganharam terreno, por etapas sucessivas, na Comunidade Europeia, ainda subsistem bolsas de unanimidade importantes. Só a sua eliminação antes do alargamento permitirá evitar as lentidões, as paralisias e os compromissos ao nível mais baixo de acordo. Desde o início do

<sup>24</sup> Uma forma de nascimento dos partidos políticos proposta por Maurice Duverger (*Des Partis Politiques*, Paris, 1951).

<sup>25</sup> Artigo 191 TCE.

processo de integração, foram o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu as entidades que conheceram o desenvolvimento mais notável. De instituição consultiva, o Parlamento Europeu transformou-se numa segunda câmara representativa dos povos europeus. Os sucessivos tratados do Acto Único Europeu, passando pelos de Maastricht e de Amesterdão, reforçaram gradualmente os poderes do Parlamento Europeu e atribuíram tarefas de orientação e impulso ao Conselho Europeu.

### *O papel crescente do Conselho Europeu*

Na medida em que a integração europeia se torna cada vez mais política, quer diga respeito à política económica, quer à política monetária, aos negócios estrangeiros, à segurança e à defesa, ou seja, ao coração da soberania, o Conselho Europeu é chamado a exercer as suas responsabilidades ao mais alto nível. O Conselho Europeu não cessou de alargar as suas intervenções no sentido da definição das grandes orientações ou das opções fundamentais. Formado pelos detentores supremos dos poderes executivos nacionais e com a participação plena do presidente da Comissão, o Conselho Europeu assume um papel de primeiro plano na orientação da União, na promoção do seu desenvolvimento e na adopção de soluções globais. Como tal, constitui a mais alta autoridade da União Europeia. Não é de espantar que, em condições que requerem muitas vezes arbitragens políticas ao mais alto nível, o Conselho de Ministros procure o aval do Conselho Europeu, tanto mais que a evolução da União o conduz ao limiar do político e exige decisões fundamentais com implicações para o futuro da União. Nestes domínios particularmente sensíveis, só o Conselho Europeu tem autoridade para impor orientações ao Conselho e, nomeadamente, ao Conselho Ecofin, como prevê o Tratado de Maastricht. Quer isto dizer que ele tem capacidade para assumir plenamente as responsabilidades de um «Governo económico», assim como para assegurar simultaneamente a coordenação das políticas sectoriais e a coerência da acção conjunta da União. É necessário rendermo-nos à evidência: o Conselho Europeu dispõe da autoridade necessária, mas, em compensação, não tem disponibilidade, nem estrutura, nem infra-estrutura para desempenhar essas tarefas e assegurar o seu seguimento. Com efeito, o Conselho Europeu reúne-se, em média, três a quatro vezes por ano, não tem infra-estrutura própria, a sua presidência rotativa e de duração limitada a seis meses não favorece nem a

continuidade, nem a coerência das políticas da União (Mesmo a presidência do Conselho federal suíço, que tem a duração de um ano e é exercida, num sistema de rotatividade, por um membro do Governo colegial que se reúne todas as semanas, é considerada insuficiente.)<sup>26</sup>. No estado actual de coisas, só a Comissão tem capacidade para preparar, em colaboração com o Conselho, as grandes opções para o Conselho Europeu, para articular e estruturar programas gerais, para fornecer uma base sólida às suas iniciativas e as enquadrar, para preparar os documentos de base e controlar o cumprimento das orientações.

### *O papel federador do Tribunal de Justiça*

Ao exercer o controlo jurisdicional sobre os actos da Comissão e do Conselho, o Tribunal de Justiça contribui para a coerência da ordem jurídica autónoma da União Europeia. Ele desenvolve progressivamente o direito comunitário, quer através de uma ampla interpretação das normas fundamentais do tratado, quer pela criação de uma nova ordem jurídica<sup>27</sup>. Como paliativo para o vazio jurídico em certos casos, o Tribunal foi obrigado a recorrer ao método teleológico. A vários títulos, ele age como «um legislador suplementar, como o quiseram os autores do tratado»<sup>28</sup>.

As decisões do Tribunal de Justiça de alguma maneira «constitucionalizaram o Tratado de Roma», de acordo com as deliberações do juiz Mancini, fazendo do direito – como nas federações – o *motor de uma integração comunitária ou federal*<sup>29</sup>. Com efeito, o Tribunal de Justiça contribuiu, com a sua jurisprudência, para a formação de uma ordem jurídica comunitária autónoma (Acórdão Costa, 1964) que resulta do direito originário ou do direito derivado e se baseia em três princípios: o imediatismo das decisões directamente executivas nos Estados-membros (sendo a execução da responsabilidade dos Estados federados); primado sobre o direito nacional (o direito federal prima sobre o direito dos Estados

<sup>26</sup> A declaração de Nice que prevê as reuniões do Conselho Europeu em Bruxelas não parece ter sido uma medida suficiente para aumentar a sua capacidade.

<sup>27</sup> Mario Bettati, «Le "Lawmaking Power" de La Cour», *Pouvoirs*, 1989, pp. 59 e ss.

<sup>28</sup> R. M. Chevallier, «Le Juge et la Liberté de Circulation des Personnes et des Services», *Droit-Economie*, 1979, p. 19, citado por Bettati.

<sup>29</sup> M. Croisat e J.-L. Quermonne, *op. cit.*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 96. O sublinhado é meu.

federados); interpretação harmonizada devido a recurso sobre reenvio do juiz nacional (ou cantonal). São as principais características do direito federal que distinguem o direito e o sistema comunitários das organizações intergovernamentais ou confederais.

Na medida em que se alarga o campo de acção e das políticas públicas da União, o Tribunal estende o seu controlo jurisdicional. O mesmo sucede sobretudo em certos domínios abrangidos pelo terceiro pilar. Assim se afirmam o papel federador do Tribunal de Justiça e o contributo fundamental do notável edifício jurisprudencial para a formação da ordem jurídica comunitária ou federal<sup>30</sup>.

#### *Um núcleo federador: o BCE e o euro*

O Tratado de Maastricht desencadeou o processo, em princípio irreversível, da partilha de um dos atributos essenciais da soberania nacional: a moeda única, símbolo exclusivo do poder soberano. A moeda única aplicada à escala total do reino por Luís IX prestou um grande serviço à unidade francesa<sup>31</sup>. O mesmo aconteceu na formação dos Estados federais e dos Estados-nações. Diferentemente da maior parte das experiências anteriores em que a unidade política precedeu a instauração da moeda única, a união monetária europeia foi estabelecida na ausência de uma união política. É o processo federativo ao contrário (H. Brugmans). Em compensação, a união económica e monetária tem lugar no seguimento lógico do mercado único. O conjunto de objectivos e de critérios, de regras e de inovações institucionais atesta, de modo concreto, a vocação federal da União Europeia. Contudo, este subsistema de tipo federal só acentua a disparidade em relação à PESC e à PESD, em particular. E constitui um exemplo de «cooperação reforçada» antes de tempo que se aproxima do conceito de «núcleo federador dinâmico» elaborado por Karl W. Deutsch em 1957.

A criação do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), do Banco Central Europeu (BCE) e da moeda única abre uma nova etapa na integração europeia pela reunião das soberanias monetárias dos 12 Estados-membros, que formam,

<sup>30</sup> O Tribunal de Justiça saiu reforçado da Conferência de Nice, graças, nomeadamente, a uma preparação séria que permitiu fazer com que o Conselho Europeu adoptasse uma reforma coerente.

<sup>31</sup> Emmanuel Le Roy Ladurie, citando Jacques le Goff em «D'Une République, l'Autre», número de Inverno de 1997, da *Geopolitique* consagrado à «La République», p. 21.

assim, uma espécie de «vanguarda» cujo objectivo é fazer com que os outros três Estados-membros sigam o seu exemplo.

As lições do euro e do seu estabelecimento, apesar de numerosos obstáculos, anunciam o renovar da dinâmica comunitária tendo como pano de fundo a vontade política empenhada na prossecução de um objectivo comum. O papel federador do Conselho Europeu, apoiado pela Comissão e pela sua liderança política, confere impulso à coordenação das políticas económicas e do emprego e, em consequência disso, torna mais evidente a necessidade de uma espécie de Governo europeu. A moeda única e a política monetária da União anunciam uma nova dimensão das relações externas da União. O seu impacte sobre o mercado mundial dependerá cada vez mais do peso comercial, económico e político da União, assim como das suas actividades externas em matéria de serviços bancários e financeiros. É demasiado cedo para se medir o impacte do euro sobre os agentes económicos e o conjunto dos cidadãos. O que é certo é que, por seu intermédio, a Europa vai invadir a vida quotidiana e a consciência do conjunto dos habitantes da União, contribuindo para afirmar a identidade europeia.

Contudo, embora o seu principal objectivo seja a manutenção da estabilidade dos preços, o SEBC dá o seu apoio às políticas económicas gerais da União e à realização dos seus objectivos. Não menos verdadeiro é o facto de, ao contrário do que acontece com os bancos centrais, o SEBC e o BCE fazerem parte de um sistema político parcial e inacabado, caracterizado pelo persistente desequilíbrio entre a integração económica e a integração política.

Por não estar inserido num sistema político elaborado, o BCE, apesar de beneficiar com as suas independência e personalidade jurídica, está enleado na rede institucional comunitária. Ao seu contributo para a realização dos objectivos da União corresponde a responsabilidade de publicar relatórios trimestrais e de enviar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão, assim como ao Conselho Europeu, um relatório anual sobre as actividades do SEBC e a política monetária. O Parlamento Europeu pode realizar um debate geral sobre este relatório e exigir que o presidente e os outros membros do Directório sejam ouvidos pelas suas comissões competentes. Esta preocupação com o equilíbrio e a participação é uma das características essenciais deste subsistema federativo.

Segundo a lógica comunitária, a missão do BCE inscreve-se nas grandes orientações das políticas económicas dos Estados-membros e da Comunidade, em conformidade com a conclusão do Conselho Europeu e a recomendação do

Conselho, que fixa, por maioria qualificada, estas grandes orientações. Por sua vez, a execução da política monetária torna mais premente a necessidade de uma coordenação estreita das políticas económicas, tarefa que compete ao Conselho. A questão da coordenação das políticas económicas em função de objectivos gerais levanta o problema do papel do Conselho do Euro, que é composto pelos participantes na moeda única e do qual estão ausentes, para já, três Estados-membros, incluindo o Reino Unido. Será a política económica definida pelos Doze e influenciadora, ao mesmo tempo, dos Estados-membros que se mantêm afastados da zona euro? De momento, a cisão não é grave, em virtude das próprias dificuldades que o Conselho Ecofin dos Doze sente para coordenar eficazmente as políticas económicas. Donde a sugestão de confiar este papel ao Conselho Europeu, cujas conclusões devem supostamente servir de base às orientações gerais do Conselho. Não deixando de admitir que a aprovação das orientações gerais e dos objectivos de coordenação das políticas económicas pelo Conselho Europeu e pelo Parlamento Europeu só pode contribuir para lhes dar uma ampla base de legitimidade, elevam-se vozes para reclamar um «governo económico», isto é «um governo europeu». Paralelamente, a execução das políticas externa, de segurança e de defesa vai, a prazo, reforçar a necessidade da existência de um tal governo<sup>32</sup>.

Na actual distribuição das tarefas, o Conselho participa na política monetária na medida em que, sob proposta da Comissão e depois de consulta ao BCE, decide por maioria qualificada qual é a posição que a Comunidade ocupa a nível internacional. O BCE é representado pelo seu presidente ou um membro que o Conselho designe para o efeito. Sob reserva de aprovação pelo BCE, os bancos centrais continuam aptos a participar nas instituições monetárias internacionais. O Conselho tem, também, um papel importante quanto aos acordos relativos a um sistema de taxas de câmbio, define a base das reservas obrigatórias e os máximos autorizados entre estas reservas e a sua base, assim como as sanções apropriadas em caso de desrespeito; fixa os limites e as condições do aumento

<sup>32</sup> Os grandes bancos suíços vêem na ausência de um sistema político o risco de perda da credibilidade do euro. «Para que o euro possa ultrapassar a desconfiança dos investidores e da população, é necessário que os mecanismos de decisão da Comunidade funcionem sem gripar». Mas também que os objectivos conhecidos da política económica e monetária sejam claramente definidos e as reformas económicas prosseguidas.

do capital pelo conselho dos governadores e dos haveres da reserva suplementares que o BCE pode requerer. No exercício destas tarefas, o Conselho estatui por maioria qualificada, seja sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu e do BCE, seja por recomendação do BCE e após consulta do Parlamento Europeu e da Comissão. Além disso, a modificação de inúmeros artigos dos estatutos do SEBC pode ser efectuada pelo Conselho, que estatui seja por maioria qualificada sob recomendação do BCE, principal responsável pela política monetária e após consulta à Comissão, seja por unanimidade sob proposta da Comissão e após consulta ao BCE. A unanimidade visa, também, proteger a independência do BCE, para além de proteger a proposta da Comissão. Seja como for, nos dois casos apresentados é exigido o parecer favorável do Parlamento Europeu. Trata-se de um excelente exemplo de uma estrutura e de um método federal que asseguram o exercício comum de uma parcela de soberania. Para que possa ser eficazmente posta em prática, esta parcela de soberania partilhada precisa de ser completada, internamente, por uma política económica coerente, e externamente por uma política monetária comum. A necessidade, muitas vezes invocada, de um «governo económico» e de um sistema político coerente responde tanto a uma exigência funcional como aos exemplos que as experiências dos sistemas federativos oferecem.

### 3. As relações externas, a PESC e o esboço de uma força de intervenção europeia

Apesar dos progressos realizados, a dimensão externa da União Europeia acusa, contrariamente às experiências das federações, um alto grau de descoordenação e de incoerência. Na cena mundial, e mesmo no interior da Europa, a União apresenta diversos rostos: se, por um lado, afirma a sua identidade nos domínios do comércio internacional, das relações económicas e monetárias, por outro procura, não sem dificuldade, juntar as peças díspares e dispersas de uma acção comum em matéria de política externa e de segurança. A dificuldade é tanto maior quanto se trata, por um lado, de uma parte dos poderes considerados soberanos por excelência e quando, por outro lado, uma parte das responsabilidades de defesa foi confiada à NATO e aos Estados Unidos. Por enquanto, os diversos domínios das relações externas estão não só fragmentados, mas também geridos segundo métodos distintos. Nas relações

económicas, a Comunidade recorre principalmente ao método comunitário, ao passo que os novos domínios da política externa e da segurança da União relevam do método intergovernamental. A questão é saber se é possível manter, a longo prazo, a separação entre duas dimensões complementares. É evidente, como o demonstram as experiências das federações, que esta divisão só poderá ser transitória, conduzindo quer à formação de uma política externa coerente numa federação europeia, quer à manutenção de políticas diferenciadas susceptíveis de suscitar paralisias e conflitos que podem levar ao estilhaçar de uma comunidade federativa em formação.

Até a um período recente, a dimensão externa da Comunidade foi o prolongamento da sua integração económica. Prolongamento lógico da união aduaneira, a política comercial comum fez as suas primeiras experiências conclusivas no GATT durante a negociação Kennedy. Falando a uma só voz por intermédio da Comissão, a Comunidade começou a tomar consciência da sua força comercial e, assim, afirmou-se como principal interlocutor dos Estados Unidos e do Japão no GATT e na OMC. A esta dimensão da política comercial juntaram-se outras parcelas da política externa, tais como a ajuda ao desenvolvimento (ACP e FED), os acordos europeus de pré-adesão e diversos acordos de associação, de comércio e de assistência. Além disso, a comunidade e os seus Estados-membros habituaram-se a coordenar as suas intervenções nas diversas instâncias económicas da ONU, assim como no Banco Mundial e no FMI. Presente em numerosas organizações internacionais e regionais, ela participa nas reuniões do G8, onde estão presentes os seus quatro grandes países-membros e o presidente da Comissão. São outros tantos elementos constitutivos da identidade económica da União Europeia. Elevada ao nível de uma grande potência económica, a União Europeia não se pôde subtrair durante mais tempo à sua responsabilidade política no mundo.

O Acto Único foi premonitório quando procurou incorporar simultaneamente num único tratado o pilar comunitário e a cooperação política, apesar do fosso que separa estes dois sectores. Os progressos realizados pelos tratados de Maastricht e de Amesterdão não foram feitos para evitar as muitas tensões e conflitos que se seguiram ao desabamento do comunismo, mas como respostas, muitas vezes tardias, a esses novos desafios. Com efeito, os avanços conseguidos passo a passo estão habitualmente atrasados em relação às crises: Maastricht só entra em vigor muito depois do despoletar da questão jugoslava, tal como o Tratado de Amesterdão só se torna efectivo em plena crise do Kosovo.

Sob a pressão das crises externas, a União Europeia é chamada a restabelecer o paralelismo entre a integração económica e a integração política, cujo desequilíbrio representa uma ameaça para o prosseguimento do processo de integração. Com efeito, a incoerência da política externa, bem como as tensões e a insegurança que ela pode gerar, não deixam de ter repercussões não só sobre a União Económica e Monetária, mas também sobre a coesão e a solidariedade comunitárias. Daí a necessidade de uma coesão política global da União nestes domínios vitais, exposta como ela está a políticas sectoriais, às visões e aos poderes despedaçados, bem como à disparidade dos processos de decisão.

#### *As lições dos conflitos*

As lacunas do sistema e as suas insuficiências foram reveladas durante a Guerra do Golfo e os conflitos jugoslavos. Quais são os principais ensinamentos que é possível extrair daí e em que medida o Tratado de Amesterdão conseguiu servir para disfarçar as fraquezas do sistema comunitário? A Guerra do Golfo mostrou os limites da acção da Comunidade Europeia face a uma crise grave no Médio Oriente. É certo que é exagerado falar de um fracasso da Europa, já que a Comunidade não dispunha de meios para enfrentar uma crise desse tipo quando os domínios da segurança internacional e do compromisso internacional eram da alçada exclusiva dos Estados-membros. Além disso, ficou claro que a cooperação política não era capaz de evitar acções descoordenadas e as divergências entre a Inglaterra e a França no Conselho de Segurança. Em contrapartida, é preciso notar que a decisão do Conselho que interditara o comércio com o Iraque e o Koweit tinha incumbido a Comissão de fiscalizar a sua aplicação, supervisionando as políticas nacionais, e de coordenar os assuntos energéticos, financeiros e económicos. É provável que esta primeira experiência tenha levado os Governos a interrogar-se sobre a eficácia da cooperação política, assim como as medidas tomadas no terreno para proteger os cidadãos europeus inspiraram as disposições do Tratado de Maastricht a esse respeito.

Desde o início da guerra na Jugoslávia que as divergências, designadamente entre a França e a Alemanha quanto ao reconhecimento da Eslovénia e da Croácia, se manifestaram vigorosamente, reproduzindo arquétipos geopolíticos que se pensava estarem esquecidos para sempre. Indo ao encontro das posições da França, da Inglaterra, dos Estados Unidos e do secretário geral da ONU, a

Alemanha pronunciou-se pelo reconhecimento em finais de Novembro de 1991. Esta divergência profunda no seio da dupla franco-alemã foi mais grave do que as diferenças de opinião vindas a lume em Nice. Não obstante, a clivagem actual arrisca-se a ter efeitos duradouros para a coesão da dupla franco-alemã e para o futuro da União.

Desarmada perante este conflito regional, esquartejada pelas oposições dos principais Estados-membros e incapaz de empreender uma acção coerente, a Comunidade escolheu subtrair-se parcialmente a esta responsabilidade organizando, a partir do início de Setembro de 1991, uma Conferência de Paz para a Jugoslávia e criando uma Comissão de Arbitragem. Perante a escalada da violência (Vukovar), o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros adoptou sanções contra a Sérvia em particular, e encarou a hipótese do envio de uma força de intervenção. A reunião da UEO saldou-se pela constatação da impotência perante a oposição inglesa à intervenção dos capacetes azuis europeus. Quanto ao plano elaborado pela Conferência de Paz, chegou atrasado em relação aos acontecimentos. As divergências, a falta de previsão e os atrasos são as constantes que testemunham, neste período, as lacunas da Comunidade Europeia.

A questão do reconhecimento deu lugar a uma alteração no Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros, mas não impediu a Alemanha de impor o reconhecimento contra o parecer da maioria dos ministros dos Negócios Estrangeiros. A 15 de Janeiro de 1992, o conjunto dos ministros alinhou pela posição da Alemanha. Este episódio sublinha a falta de coesão externa da Comunidade precisamente na altura em foi assinado o Tratado de Maastricht. E põe a nu a fragilidade da construção europeia resultante da ineficácia da cooperação política, ao mesmo tempo que marca uma viragem na afirmação do papel da Alemanha.

Por outro lado, a crise expôs cruamente as lacunas da União. A presidência rotativa revelou ser ineficaz face a uma grande crise. Além disso, a coincidência das presidências dos pequenos e médios Estados-membros não facilitou a gestão da crise. Sem um apoio eficaz, a presidência ficou sobrecarregada com pesadas responsabilidades: consequências da Guerra do Golfo, negociação do Tratado de Maastricht, negociações no GATT, alargamento e, acima de tudo, a crise jugoslava. Esta constatação de carência coloca a questão do exercício da função de política externa da União, segundo o *método intergovernamental*. A procura da unanimidade é decidida na base de posições individuais mais ou

menos distantes, quando não opostas, sob a ameaça dos vetos, sob as coacções nacionais (interesses e perspectivas, opinião pública, *media*), na ausência de uma preparação comum e de uma proposta de política comum. Apesar deste senão, constatamos que, se a Comunidade, e depois a União, não geriram eficazmente a crise jugoslava, pelo menos e apesar das divergências por vezes radicais, conseguiram preservar o essencial e manter uma certa solidariedade. Os Estados-membros concederam prioridade ao facto de a Comunidade se manter unida ao GATT e ao seu desenvolvimento à custa de uma política comum nos conflitos no Sudeste da Europa.

O caso da Bósnia deixou ficar claro que, nas fases de restabelecimento da paz com recurso à força armada, os Estados, e sobretudo os grandes Estados, assumem um papel de primeiro plano. As decisões são negociadas no seio do grupo de contacto (Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido, Rússia e, mais tarde, Itália) e tomadas através de um *processo extracomunitário* antes de serem aprovadas pela União Europeia e apoiadas pela NATO. Contudo, o papel da União volta a ser primordial quando, retomada a paz, se trata de reconstrução e de desenvolvimento<sup>33</sup>. Como principal contribuinte, a União confia estes mandatos à Comissão, que só marginalmente estava associada à acção de restabelecimento e manutenção da paz.

A guerra contra a Jugoslávia evidenciou a importância da NATO e sublinhou a dependência dos Estados europeus, em relação aos Estados Unidos, no plano militar, o seu atraso em matérias tecnológicas e logísticas, assim como a falta de autonomia de decisão. Além disso, tornou-se evidente que, durante o Conselho Europeu de Berlim, a aprovação unânime da intervenção militar foi obtida apesar das reticências de certos Estados de média dimensão. Quer isto dizer que, no domínio da segurança, os grandes Estados-membros têm capacidade para impor a sua vontade em virtude do seu peso, das suas responsabilidades e dos seus compromissos?

O Tratado de Amesterdão contribuiu para consolidar a PESC: reforçou a responsabilidade do Conselho Europeu e precisou o papel do Conselho e da

<sup>33</sup> Entre os exemplos de fracassos gerados pela falta de desarticulação da acção político-militar e da acção económica, podemos citar o caso do aeroporto de Sarajevo, cuja reconstrução foi financiada pela UE, mas que foi inaugurado pela Sra. Albright.

Comissão, que se tornou mais estreitamente associada. Previu, ainda, a abstenção construtiva e consolidou a aplicação da maioria qualificada às acções e posições comuns, criando igualmente uma unidade de previsão. Ao fixar objectivos de política externa, o novo tratado procurou dar mais coerência à acção global da União em matéria de relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento. Por outro lado, o Conselho e a Comissão têm, a partir de agora, a responsabilidade de assegurar esta coerência no quadro das orientações e estratégias comuns definidas pelo Conselho Europeu.

Por outro lado, a experiência da guerra contra a Jugoslávia levou a União Europeia a desenvolver uma nova vertente intergovernamental em matéria militar. O objectivo é dotar a União de uma maior autonomia de decisão no seio da NATO e permitir-lhe empreender missões humanitárias, de manutenção ou restabelecimento da paz chamadas «missões de Petersberg». Para este efeito, foram instituídos três órgãos: um comité político e de segurança<sup>34</sup>, um comité militar e um embrião de estado-maior militar. Está prevista uma força de reacção rápida com capacidade para colocar 60 000 homens num teatro de operações, além de um corpo de polícia europeu constituído por 5000 agentes, dos quais pelo menos 1000 seriam capazes de intervir a muito curto prazo. A missão da polícia inscreve-se nos aspectos civis da gestão das crises, os quais compreendem uma ampla panóplia de intervenções visando prevenir o aparecimento e a intensificação dos conflitos, consolidar a paz e a estabilidade nos períodos de transição e assegurar uma complementaridade com os aspectos militares da gestão das crises, de modo a cobrir todo o leque das missões de Petersberg<sup>35</sup>.

Este desenvolvimento dos campos de acção da União situa-se na encruzilhada do intergovernamental e do comunitário, aumentando as dificuldades de delimitação das competências e de coordenação entre o Secretariado Geral do Conselho e a Comissão. Esta ambiguidade é traduzida pela dicotomia institucional que caracteriza as relações externas da União e que é simbolizada pela existência de uma estrutura bicéfala: o secretário geral do Conselho, que acumula as funções de alto-representante e de secretário geral da UEO – tornada parte do

<sup>34</sup> Segurança e defesa, artigo 25 TUE.

<sup>35</sup> Os aspectos civis referem-se, nomeadamente, ao reforço do Estado de direito (sistema judiciário e penitenciário), da administração civil e da protecção civil.

sistema da União –, por um lado; e, pelo outro lado, o comissário europeu responsável pelas relações externas. Um apoia-se no Conselho e no seu presidente, e o outro no potencial de que dispõe a Comissão. Mantém-se a questão de saber como assegurar uma coerência efectiva nas actividades complexas da União nestes domínios inseparáveis mas opostos quanto aos métodos, e afastados quanto às estruturas e capacidades. O conjunto destas actividades faz, no entanto, parte da política externa e do conceito de segurança em geral. Poder-se-á prosseguir o desenvolvimento da PESC (em associação com a Comissão) e da cooperação militar segundo o método intergovernamental quando uma parte substancial das relações externas e da política de alargamento, que é essencial para a segurança da Europa, é da responsabilidade desta Comissão?

É claro que estes progressos parecem insuficientes e só trazem respostas parciais, como ressalta da evolução que se seguiu às experiências da guerra contra a Jugoslávia e da gestão da paz na Bósnia e no Kosovo. Além disso, os processos de integração e de cooperação aproximam-se do limiar de tolerância das tendências contraditórias que se desenvolvem no seio da União. Estabelecem-se subsistemas em oposição à abordagem federal que se desenvolve no seio do pilar comunitário, enquanto que, para ser eficaz, a política externa requer um *pólo forte* capaz de orientar os diferentes fragmentos e assegurar a respectiva coerência. Ora, tal não parece ser o caso, neste momento, na União Europeia. Tendo o método intergovernamental revelado quais são os seus limites e as suas insuficiências, foram avançadas diversas propostas no sentido de instituir um núcleo dinâmico ou federador de um Governo da futura federação europeia.

### *O processo de comunitarização*

Em que medida a cooperação intergovernamental dos segundo e terceiro pilares e os complementos em matéria militar constituem uma forma transitória de uma federação original ou tendem, pelo contrário, para uma diluição da integração europeia sob a influência de alguns dos seus membros ou futuros membros – eis a escolha com a qual a União e os seus membros serão confrontados num futuro próximo. A julgar pelas alterações introduzidas no Tratado de Amesterdão, a tendência, quanto ao terceiro pilar, estaria a favor da evolução da cooperação para fórmulas comunitárias. A comunitarização das franjas deste sector refere-se tanto às fronteiras internas e externas, às políticas de vistos, de

asilo e de imigração<sup>36</sup> quanto à cooperação judicial em matéria civil. Nestes diversos domínios, ao revelar-se impotente, ela deu lugar, apesar de algumas resistências, ao método comunitário. A constatação é clara: o método de cooperação intergovernamental no seio dos conselhos especializados e dos comités de altos funcionários conduziu ao impasse, acentuando ao mesmo tempo a fragmentação e a incoerência devidas principalmente à ausência de propostas de base da Comissão<sup>37</sup>. O passo foi dado: o recurso à utilização de directivas ou de regulamentos em vez de convenções, a instauração do controlo judicial pelo Tribunal de Justiça e a introdução do direito de proposta da Comissão, que entrará em funções após um período de cinco anos, substituindo-se à iniciativa dos Estados-membros ou da Comissão<sup>38</sup>.

### *A União numa encruzilhada*

Parece evidente que a União Europeia se aproxima do momento em que, após um período de coabitação, deverá escolher entre a via intergovernamental e a via federal. Os novos subsistemas intergovernamentais alastrar-se-ão ou adaptarão, por sua vez, uma abordagem federal coerente. Uma terceira opção parece perfilar-se, com um grupo de Estados-membros decididos a optar pela via federal na esperança de, um dia, poderem arrastar os outros membros no seu encalço. Esta última hipótese não é a menos provável.

No entanto, a iniciativa intergovernamental em domínios sensíveis tem a vantagem de iniciar um processo que, a prazo, pode conduzir a estruturas integradas. Ao criar um espaço de deliberação, ela pode contribuir para forjar uma maior confiança mútua e criar hábitos de trabalho em comum. Contudo, a longo prazo, os inconvenientes serão maiores do que estas vantagens iniciais: o

<sup>36</sup> A título de exemplo, 76% das pessoas interrogadas consideram que o problema é prioritário e que a União Europeia deveria ocupar-se dele de forma mais activa. (Eurobarómetro citado, p. 54 e t 3.11). Do mesmo modo, 59% preferem confiar esta política à União, contra 34%, que optariam por fazê-lo ao Governo nacional (p. 59).

<sup>37</sup> Discurso do presidente Romano Prodi perante o Parlamento Europeu de 3 de Outubro de 2000.

<sup>38</sup> Para exemplos da luta contra a discriminação e a criminalidade internacional, ver o Anexo IV.

papel marginal atribuído à Comissão priva a PESC de uma visão global do interesse europeu e aumenta a incoerência e a descoordenação no seio do sistema; na ausência de uma proposta comum, os pequenos e médios Estados ficam ainda mais expostos à influência predominante dos grandes Estados-membros; a negociação a partir de posições diferentes é um exercício mais difícil cujo resultado constitui, muitas vezes, um compromisso na base de um menor denominador comum; esta nova estrutura institucional tende a afirmar-se à margem do sistema comunitário, quando não em oposição a ele; ela reforça os poderes dos Governos, na aparência pelo menos, porque diminui a eficácia e o potencial do conjunto; de qualquer modo, o aumento do peso do intergovernamental em matéria de política externa, de segurança e de defesa diminui ainda as oportunidades de democratização da União ao criar novos espaços ao abrigo dos controlos democráticos quer nacionais, quer europeus<sup>39</sup>.

Assim, por exemplo, quando a Comissão é mantida afastada das decisões nos assuntos militares, a tomada destas decisões é subtraída ao controlo do Parlamento Europeu, mas também, e numa larga medida, à fiscalização dos Parlamentos nacionais. Segue-se que o poder discricionário dos executivos nacionais aumenta na mesma proporção<sup>40</sup>. No domínio da PESC, as condições são variáveis em função do papel atribuído à Comissão e ao Parlamento Europeu. Na maior parte dos casos, a Comissão, ao estar apenas associada ao processo de decisão e de execução, não pode ser responsabilizada perante o Parlamento Europeu, o qual, por sua vez, e na maioria dos casos, é apenas consultado. Em contrapartida, quando na origem de uma decisão intervém a proposta ou mesmo uma recomendação da Comissão, há uma maior oportunidade de se poder efectuar o controlo democrático.

<sup>39</sup> Esta tendência parece ser confirmada pela adopção, por instigação do altorepresentante, de um código sobre a confidencialidade dos documentos em ruptura com o código de 1993 e o artigo 255 TCE, que abriu ainda mais o acesso aos cidadãos, e contra o princípio da transparência contido no Tratado de Amesterdão. É de facto verdade que, mesmo a nível nacional, os documentos relativos à segurança e à defesa não são do domínio público, embora fiquem muitas vezes expostos, *a posteriori*, a fugas ou a controvérsias.

<sup>40</sup> O caso da intervenção na Jugoslávia merece uma reflexão: Em que medida os processos democráticos foram respeitados? Os parlamentos tiveram a sua palavra a dizer sobre esta intervenção preparada com muito tempo de antecedência? O afastamento dos parlamentos não pode ser justificado por um ataque de surpresa contra os países da NATO.

A evolução nos domínios dos negócios estrangeiros e da segurança inscreve-se num processo dialéctico e cíclico entre a engrenagem da violência na Jugoslávia (exigências e desafios) e as respostas tardias que dão lugar a acções de restabelecimento e manutenção da paz e a intervenções de ajuda humanitária. Paralelamente, as reformas da União tendem para o reforço da política externa e da segurança comum e para a sua adaptação às condições em mudança. Na medida em que o embrião da defesa destinado às missões de Petersberg poderá constituir, no futuro, o núcleo de um exército europeu, as estruturas de decisão e de comando deverão ser readaptadas e devidamente subordinadas ao *poder civil*. De qualquer modo, as forças armadas parecem ser mais chamadas a assumir um papel de apoio, mesmo de policiamento. Elas não constituem um meio de acção privilegiado da União, mas sim um instrumento auxiliar a utilizar em última instância. No entanto, a questão do fabrico e da venda de armamentos está já na ordem do dia, como o testemunham os aviões, mísseis e outros equipamentos produzidos em comum.

Ao avaliarmos o conjunto das capacidades e das actividades da União Europeia, não podemos deixar de constatar que a força da União reside mais no seu potencial económico e no seu modelo político e social do que nas suas futuras forças armadas. É pelo seu peso económico e democrático que a União exerce uma forte atracção sobre os países europeus, influencia a economia mundial e o desenvolvimento dos seus parceiros e dos seus associados. O seu exemplo e os resultados obtidos, tanto do ponto de vista da paz e da segurança duradouras como sob o aspecto da solidariedade e da integração, constituem os seus principais atractivos. Com efeito, a influência da União não é devida à sua capacidade de domínio ou de coerção, mas à sua *força de atracção*, à sua *capacidade de associar* os países terceiros à sua obra e integrar a prazo os países europeus. É assim que ela contribui da forma mais eficaz para a criação de um espaço de segurança e de desenvolvimento duradouro. Esta estratégia, de que o alargamento é um dos principais pilares, corresponde à transformação do poder político, que conta menos com a utilização da força legítima do que com a sua capacidade de promoção, de incitamento, de orientação geral e normativa num ambiente propício à criatividade e às iniciativas e ao desenvolvimento das pessoas. No respeito pelas diferenças, a União é chamada a assumir o papel de um *pólo* de atracção, de impulso e de desenvolvimento cuja acção se baseie na livre associação e na participação tanto dos Estados e das regiões como dos grupos e dos cidadãos. É essa a melhor garantia para uma paz duradoura.

## Terceira parte

# Uma Carta da União Europeia aberta ao futuro

Depois do estudo de cerca de 30 casos de integração e de desintegração, Karl W. Deutsch conclui que de cada vez que um processo de reunião de Estados conduziu a uma união duradoura, a exemplo dos Estados Unidos ou da Suíça, essa união foi edificada à volta de um núcleo dinâmico federador<sup>41</sup>. A distinção entre uma Europa da geografia, uma Europa das liberdades que o Conselho da Europa simboliza e uma Europa da vontade que a Comunidade Europeia incarna ilustra bem a situação do pós-guerra<sup>42</sup>. Ainda hoje, a União Europeia constitui um núcleo dinâmico, isto é, a Europa da vontade. Por sua vez, a União Europeia é animada e conduzida por um núcleo federador formado à volta do par franco-alemão e apoiando-se nos Estados fundadores, na zona do euro e no embrião da política externa e da segurança.

A necessidade de reforçar o núcleo dinâmico no interior da União Europeia foi claramente enunciada nas «Reflexões sobre a Política Europeia» do grupo parlamentar CDU/CSU, em 1994<sup>43</sup>. Face ao risco de erosão da coesão no seio da União Europeia, face ao crescimento da diversidade, e até das divergências, logo a seguir ao alargamento e também ao ressurgimento dos nacionalismos e ao reaparecimento das identidades regionais, os autores deste documento preconizam prioritariamente: o desenvolvimento institucional da União, a aplicação do princípio da subsidiariedade (sem pôr de parte a transferência das competências a níveis infranacionais) e o estabelecimento de um Governo europeu; o reforço do «núcleo duro» da União (sou a favor de uma terminologia menos restritiva: «núcleo dinâmico» ou «núcleo federador») e a intensificação qualitativa das relações franco-alemãs; o reforço da capacidade externa da União em matéria de política externa e de segurança e o alargamento da União à Europa Central e Oriental. Aos seus olhos, o aprofundamento é uma condição própria do alargamento, tanto mais que, sem consolidação interna, a União não estaria apta a enfrentar a imensidade das suas tarefas. Esses autores sublinham ainda o risco da instabilidade que poderia resultar da transformação da União num agrupamento frouxo de Estados ou numa zona franca «melhorada». Inspirando-se no modelo

<sup>41</sup> K. W. Deutsch *et al.*, *Political Community and North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957.

<sup>42</sup> Esta fórmula deve-se a Georges Bideau.

<sup>43</sup> CDU/CSU – Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1 de Setembro de 1994. Os autores desta proposta são Karl Lamers e Wolfgang Schäuble.

de construção de um Estado federal e no princípio de subsidiariedade (aplicável entre diversos níveis de autoridades públicas, mas também entre os actores públicos e privados), o objectivo visado é aumentar a capacidade de acção da União e organizar os seus fundamentos democráticos e federais. Com este fim, definindo os valores e os princípios fundamentais em que assenta a União Europeia, um instrumento quase constitucional delimitaria claramente as competências da União, dos seus Estados-membros e das regiões.

Para que a Europa possa cumprir as suas promessas, uma outra voz se fez ouvir – a de James M. Buchanan, prémio Nobel da Economia – a favor da tese da «oportunidade constitucional para a Europa»<sup>44</sup>. Ao evocar as lições a extrair da experiência dos Estados Unidos da América, Buchanan afirma que as ideias do federalismo, da diversidade entre comunidades cooperantes, da soberania partilhada, assim como da repartição efectiva das autoridades políticas e da delimitação dos seus poderes são ideias que, traduzidas por garantias constitucionais credíveis, podem ser aplicadas à Europa no dealbar de um século fabuloso.

Constituição segundo alguns, Carta segundo outros, não é essa a questão essencial. Tanto mais que as posições quanto à necessidade de um instrumento que, segundo Tony Blair, «fosse uma espécie de carta das competências, precisando o que é feito à escala europeia e o que o é ao nível dos Estados» são próximas<sup>45</sup>. A Carta da Europa unida e forte, que é, na opinião do primeiro-ministro britânico, «uma superpotência, mas não um super-Estado», assume formas diferentes sob a denominação de «Constituição Europeia», que é apontada a prazo tanto pelos presidentes Johannes Rau e Jacques Chirac como por Giuliano Amato e Joschka Fischer.

O método que me proponho seguir é o seguinte: analisar os projectos propostos pelos que defendem a formação de um núcleo federador e a adopção de uma Constituição europeia, a exemplo de Joschka Fischer e Jacques Chirac; de seguida, tentar destacar as principais diferenças que esses projectos apresentam em relação às concepções com mais cambiantes ou menos arrojadas de que

<sup>44</sup> James M. Buchanan, Victoria Curzon Price *et al.*, *Europe's Constitutional Future*, Londres, 1990.

<sup>45</sup> *Le Monde*, domingo, 8 e segunda-feira, 9 de Outubro de 2000: Tony Blair Tony Blair apela, em Varsóvia, a uma Europa das Nações «livres, independentes e soberanas». Esta carta seria um documento político e não jurídico.

o discurso do primeiro-ministro britânico é exemplo. Esta parte conterà, igualmente, algumas indicações acerca do processo que conduziria a uma Carta da União ou a uma Constituição europeia. A segunda e última secção proporrá tópicos de reflexão e elementos para uma conclusão aberta ao futuro.

### 1. Núcleo federador da União Europeia: Uma Constituição federal para a Europa

O debate sobre a federação europeia desenvolveu-se à volta do discurso pronunciado a 12 de Maio de 2000 por Joschka Fischer na Universidade de Humboldt, em Berlim. Esse discurso inscreve-se na linha das preocupações que Karl Lamers e Wolfgang Schäuble exprimiram ao propor a formação de um «núcleo duro» e de um Governo europeu e seguiu-se ao artigo «Uma Constituição Federal para a Europa?» de Johannes Rau publicado no *Le Monde* de 4 de Novembro de 1999, o qual tem por tema os objectivos políticos e as estruturas institucionais da Europa. Se, por um lado, existe uma ampla convergência sobre os objectivos políticos gerais, por outro a União não dispõe ainda de instituições que lhe permitam falar a uma só voz e que garantam capacidade de acção. Daí o retomar da questão da federação europeia. E o presidente Rau pensa «que os cidadãos europeus ficariam reconhecidos aos seus países por adoptarem uma Constituição sucinta e compreensível que lhes explicasse os objectivos e a estrutura dessa federação». Ninguém quer um Estado Federal europeu que imite as Constituições americana, alemã ou suíça. O objectivo de um sistema federal europeu é permitir aos Estados-membros reencontrarem em conjunto a capacidade de acção que, em separado, já não estão em condições de exercer. Para este efeito, o sistema federal procura repartir, e não concentrar, o poder. À separação horizontal dos poderes, o federalismo acrescenta a separação vertical dos mesmos, que garante o respeito pelas diversidades nacionais e regionais. Daí a importância do facto de, para além da existência de uma Carta europeia dos direitos fundamentais, a Constituição da federação definir de forma clara a repartição das competências entre a federação e os Estados-membros. «Um enunciado das competências da federação europeia permitiria, de resto, fazer entender aos cidadãos, às comunas e às regiões que se sentem afastados de Bruxelas aquilo de que Bruxelas, precisamente, não é responsável». A repartição clara das responsabilidades a diversos níveis evitaria, de resto, que a Comissão Europeia servisse de bode expiatório.

Segundo a opinião do presidente Rau, «nós possuímos já as pedras essenciais para a construção de uma federação europeia de Estados-nações. Bastaria completá-las, juntá-las e arquitectá-las». Esta arquitectura tem a sua fonte legitimadora na dupla representação dos cidadãos no seio do Parlamento Europeu e dos Estados-membros, numa Câmara dos Estados com origem nos Conselhos de Ministros em que cada Estado disporia de «um voto, independentemente da sua grandeza e do número dos seus habitantes» (a exemplo do Senado americano e do Conselho dos Estados suíço). As duas câmaras exerceriam, no futuro, o poder legislativo. É forçoso constatar que as reflexões do presidente Rau se limitam a alguns princípios e ao poder legislativo da federação europeia e silenciam os problemas relacionados com um Governo europeu.

Desde logo, Joschka Fischer afirma que «o alargamento tornará indispensável uma reforma fundamental das instituições europeias... e isto significa nada menos do que um Parlamento europeu e um Governo também ele europeu que exerçam efectivamente o poder legislativo e o poder executivo no seio da federação. Esta federação deverá fundar-se num tratado constitucional»<sup>46</sup>. A nova construção proposta por Fischer implica três reformas: a regulamentação do problema da democracia, a necessidade de redistribuir inteiramente as competências – quer horizontalmente, isto é, entre as instituições europeias, quer verticalmente, ou seja, entre a Europa, os Estados-nações e as regiões – reformas que só poderão ser conduzidas a bom termo por uma refundação constitucional da Europa ou, noutros termos, pela execução de um projecto de Constituição Europeia que deverá essencialmente fixar os direitos fundamentais e os direitos do homem e do cidadão e arquitectar uma separação equilibrada dos poderes entre as instituições europeias e uma delimitação precisa dos domínios regidos pela Europa ou pelos Estados-nações. Segundo Joschka Fischer, as relações entre a federação e o Estado-nação constituirão o grande eixo dessa Constituição europeia. Na sua exposição, o papel do Estado-nação é, por diversas vezes, posto em relevo, nomeadamente sob o ponto de vista das suas tradições culturais e democráticas, que o predestina a «continuar a ser insubstituível e a legitimar uma união de cidadãos e de Estados que seja plenamente aceite pelos povos». Nesta perspectiva, ele aproxima-se do

<sup>46</sup> «L'Europe Unie selon Joschka Fischer», *Le Monde*, 14-15 de Maio de 2000. O título oficial do discurso é: «De la Confédération à la Fédération, Réflexion sur la Finalité de l'Intégration Européenne».

conceito de uma «federação dos Estados-nações» caro a Jacques Delors, mas matiza-o quando se refere a uma «federação de Estados e de cidadãos». Na realidade, como lembra Enrique Baron inspirando-se em Braudel, a História europeia não é feita de outra coisa se não Estados-nações<sup>47</sup>. Além disso, é forçoso admitir que nem todos os Estados-membros da União são Estados-nações<sup>48</sup>.

De resto, segundo Joschka Fischer, «uma divisão precisa das competências entre a federação e os Estados-nações no quadro de um tratado constitucional deveria deixar à federação os *domínios de soberania essenciais* e unicamente as questões que exigissem uma regulamentação a ser feita imperativamente a nível europeu, enquanto que o resto ficaria a ser da competência dos Estados-nações. Surgiria uma federação europeia livre do supérfluo e capaz de agir, *plenamente soberana*, embora composta por Estados-nações assumidos». Procurando responder à questão de saber o que pode significar o conceito de «partilha da soberania», Joschka Fischer esboça as estruturas da federação europeia. O Parlamento Europeu deverá representar duas entidades, uma Europa dos Estados-nações e uma Europa dos cidadãos, e compreender «duas câmaras, uma das quais composta por deputados eleitos igualmente pertencentes aos Parlamentos nacionais [...]. No que respeita à outra câmara, será necessário escolher entre um modelo de senado reunindo senadores dos Estados-membros eleitos por sufrágio directo e uma câmara dos Estados comparável ao nosso Bundesrat». Esta segunda câmara ou senado está próxima da ideia avançada por Tony Blair de uma segunda câmara para o Parlamento Europeu formada pelos eleitos nacionais dos países-membros. Poder-se-ia pensar numa terceira fórmula mista que compreendesse parlamentares nacionais e delegados governamentais. Em compensação, a composição da câmara dos cidadãos tal como é proposta por Joschka Fischer representa um regresso ao duplo mandato electivo de deputado europeu e deputado nacional. Esta ideia, alimentada pela boa intenção de atribuir directamente aos parlamentares nacionais o papel de legisladores europeus, a fim de evitar qualquer antagonismo entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, poderia quase provocar a

<sup>47</sup> «L'Europe vers l'Étreinte Finale», *Le Monde*, 12 de Setembro de 2000.

<sup>48</sup> Podemos interrogar-nos, legitimamente, sobre a natureza do Estado belga, ou do Estado espanhol, ou do Estado suíço. A fim de evitarmos uma querela sobre a perenidade e a natureza do Estado-nação, valeria mais ficarmos pela ideia de uma federação de Estados europeus ou de povos e cidadãos europeus.

paralisa desta câmara, sobrecarregando os seus deputados nacionais europeus ou, pelo menos, torná-la mais ineficaz. Ora, a experiência do Parlamento Europeu mostra que os deputados europeus têm dificuldade em dominar as matérias sobre as quais são chamados a legislar ou a exercer o controlo democrático. Por isso, o duplo mandato está em vias de desaparecer do Parlamento Europeu.

A Constituição europeia da UDF prevê, também ela, e seguindo o princípio federativo da dupla representação e participação, um Conselho dos Estados que desempenhe em comum com o Parlamento Europeu a função legislativa na União. O Conselho dos Estados é composto por um membro de cada Governo nacional e pelos parlamentares originários dos países-membros. Apesar da sua vocação legislativa e orçamental, o Conselho dos Estados não está isento de ambiguidade, na medida em que manteria alguns resquícios das funções executivas do Conselho de Ministros a reverter, normalmente, para o Governo europeu.

Quanto ao Governo europeu, Joschka Fischer apresenta duas opções: uma consiste «em desenvolver o Conselho Europeu de molde a transformá-lo num Governo europeu, isto é, o Governo europeu será constituído a partir dos Governos nacionais»; a segunda opção, mais inovadora, visa passar, «baseando-se na actual estrutura da Comissão, à eleição directa de um presidente dotado de vastos poderes executivos». Foi esta última a que reteve mais vezes a atenção quer dos comentadores, quer dos *media*<sup>49</sup>. A ideia de um presidente da federação europeia eleito por sufrágio universal directo, que se inspira no regime presidencial americano, parece, contudo, estranha à cultura política parlamentar dos Estados-membros da União Europeia. Os países que mais se aproximam dela, como a França, possuem um regime misto que combina os traços presidenciais resultantes da eleição directa do presidente da República com as características do regime parlamentar de um Governo responsável perante a Assembleia Nacional.

<sup>49</sup> A ideia de um presidente eleito por sufrágio universal pelos cidadãos da União encontra uma aprovação bastante ampla junto das pessoas interrogadas entre os dias 5 e 20 de Dezembro de 2000 em oito países da União (6637 cidadãos maiores de 18 anos no decurso de uma sondagem por telefone sob a coordenação do instituto Lonis-Harris: 53% a favor e 39% contra; a ideia de uma federação europeia só obtém 41% de opiniões favoráveis contra 40% que se opuseram a ela. Estas médias incluem as opiniões muito negativas de cidadãos do Reino Unido (22% a favor e 58% contra). A surpresa surge das opiniões favoráveis em Espanha (56%), em França (55%), na Grécia (51%) e no Luxemburgo (51%), mas também das hesitações na Alemanha (41% a favor e 44% contra), em Itália (37% contra 39%) e na Holanda (35% contra 30%); *Le Monde*.

Com alguns cambiantes e mais precisões, o presidente da UDF, François Bayrou, prevê para a Constituição Europeia a eleição a prazo do presidente da Comissão Europeia por sufrágio universal directo e pelos cidadãos da União. Nesta perspectiva, o projecto da UDF opta claramente pela transformação da Comissão Europeia num autêntico Governo europeu. O presidente desse Governo europeu será eleito, enquanto se aguarda a sua eleição directa, por um congresso composto por deputados europeus e igual número de delegados dos parlamentos nacionais eleitos proporcionalmente. Na medida em que o sistema europeu acabará por ser, um dia, a reprodução do modelo presidencial, sobrevirá uma contradição entre a eleição directa do presidente, a sua própria responsabilidade perante o Parlamento Europeu e a responsabilidade do Governo a que ele preside. Essa contradição criará, além disso, um desequilíbrio entre o poder que ele possui para dissolver o Parlamento e a irresponsabilidade parlamentar do Governo que ele dirige. Em conclusão, a eleição directa de um presidente do Governo da União Europeia constituiria uma ruptura com a tradição parlamentar dominante na Europa, bem como com os fundamentos de um federalismo parlamentar europeu<sup>50</sup>.

Embora evitando abordar os pormenores da futura arquitectura da União Europeia, o presidente Jacques Chirac defendeu o projecto europeu no discurso que fez perante o Bundestag, em Berlim, a 27 de Junho de 2000. Sem se referir expressamente a uma federação europeia, o presidente francês adoptou, de facto, os seus princípios e descreveu o processo de uma reflexão preparatória e os trabalhos no fim dos quais «os Governos e, em seguida, os povos seriam chamados a pronunciar-se sobre um texto que poderemos consagrar, então, como a primeira *Constituição Europeia*.»

O presidente francês sublinhou os progressos que conheceram, entre os povos europeus, os sentimentos de identidade e de pertença europeias e o seu «querer viver juntos» numa comunidade solidária, sentimentos que são cada vez mais fortes, sobretudo entre os jovens. Ao constatar que a União é um multiplicador de poder formidável, o presidente francês apelou ao prosseguimento da aventura comunitária através da reforma das instituições, do avanço em campos

<sup>50</sup> De acordo com o modelo quase-presidencial, o presidente eleito partilharia alguns poderes com o presidente da Comissão ou do Governo europeu, sendo este último responsável perante o Parlamento Europeu.

importantes, como o da defesa europeia, e da vontade de aproximar a Europa dos cidadãos. Em seguida, lembrou uma série de princípios e de constatações: «as nossas nações são a fonte das nossas identidades e do nosso enraizamento. A diversidade das suas tradições políticas, culturais e linguísticas é uma das forças da nossa União. Para os povos vindouros, as nações continuarão a ser as suas primeiras referências. Encarar a sua extinção seria tão absurdo como negar que elas já escolheram exercer em conjunto uma parte da sua soberania e que continuarão a fazê-lo, porque é esse o seu interesse. Sim, o Banco Central Europeu, o Tribunal de Justiça do Luxemburgo ou o voto por maioria qualificada são elementos de uma soberania comum. É, pois, ao aceitarmos essas soberanias comuns que adquirimos um novo poder e um brilho acrescido. Então, por favor, renunciemos aos anátemas e às simplificações e convenhamos, por fim, que as instituições da União são e continuarão a ser originais e específicas!»

Na perspectiva de uma reflexão institucional, para além da Conferência Intergovernamental, o presidente francês exprimiu o desejo de que se chegue a acordo sobre alguns princípios. A necessidade de que a democracia na Europa viva melhor, nomeadamente através do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais; a necessidade de clarificar, mas sem asfixiar, a repartição das competências entre os diversos níveis do sistema europeu: «Dizer quem faz o quê na Europa com a preocupação de que as respostas sejam dadas ao melhor nível, o mais próximo possível dos problemas. Em resumo, pôr finalmente em prática o princípio da subsidiariedade». Assegurar que, na Europa alargada, continue a haver capacidade impulsionadora. «Sem cessar, é necessário poder abrir novos caminhos. Para isso, e a exemplo do que fizemos no passado, é necessário que os países que queiram ir mais longe na integração, numa base voluntária e segundo projectos precisos, o possam fazer sem serem atrasados pelos que não desejam – e estão no seu direito – avançar tão depressa. Por fim, a Europa-potência por que ansiamos, uma Europa forte na cena internacional, deve dispor de instituições fortes e de um mecanismo de decisão eficaz e legítimo, isto é, que dê o devido lugar ao voto maioritário e reflecta o peso relativo dos Estados-membros».

Admitindo que falta ainda delinear o rosto da futura Europa, o presidente francês traçou as etapas das reformas. A propósito da primeira etapa da Conferência Intergovernamental, afirmou que não poderia satisfazer-nos um acordo subvalorizador que conduzisse a União à paralisia nos próximos anos. O período após a conferência abre-se sobre *três grandes edifícios em construção*, no de-

curso de um período de «grande transição»: o alargamento coincidiria com o aprofundamento das políticas por iniciativa dos que desejam ir mais depressa e mais longe e que, unidos à Alemanha e à França, poderiam constituir num *grupo pioneiro*. Este grupo abriria o caminho apoiando-se no novo processo de cooperação reforçada definida pela CIG e juntando, se necessário, cooperações extra-tratado, mas sem nunca pôr em causa a coerência e as aquisições da União». O desejo do presidente Chirac é de que o *grupo pioneiro*, constituído pelos países que decidirem participar no conjunto das cooperações reforçadas, possa associar-se, nomeadamente a partir do próximo ano, para uma melhor coordenação das políticas económicas, para um reforço da política de defesa e de segurança e para uma maior eficácia na luta contra a criminalidade. À primeira vista, o conceito de *grupo pioneiro* evoca uma ideia semelhante à de uma vanguarda, de um núcleo federador ou de um centro de gravidade sugerido por Joschka Fischer.

Por seu lado, o ministro alemão concebe o desenvolvimento em duas ou três etapas; a primeira, fundada na cooperação reforçada, deve permitir avançar em muitos domínios: da zona euro para uma união política e económica, o desenvolvimento em matérias como o ambiente, a imigração e o asilo, a luta contra a criminalidade, a política externa e a segurança. É certo que ele tem o cuidado de avisar que é muito importante não conceber a cooperação reforçada como um abandono da integração. É evidente que mede os limites e os perigos que podem decorrer da utilização dos processos intergovernamentais à custa dos processos comunitários. Tal como os riscos de uma «Europa *à la carte*», que poderia ser a consequência daquilo que o presidente francês tentou evitar ao sublinhar a participação dos membros do grupo pioneiro no *conjunto das cooperações reforçadas*. Diferentemente de Joschka Fischer, o presidente Chirac não crê ser necessário que os Estados participantes no grupo pioneiro concluam um novo tratado ou criem instituições suplementares. Em contrapartida, seria antes preciso, segundo ele, «encarar um mecanismo de coordenação flexível, um secretariado<sup>51</sup> incumbi-

<sup>51</sup> Esta ideia de um secretariado inscreve-se na linha directa da política europeia do general de Gaulle e não faz mais do que confirmar a velha desconfiança dos dirigentes franceses em relação à Comissão. Esta desconfiança foi confirmada pelo comportamento da presidência francesa em Nice e pela utilização abusiva da distinção entre o Conselho Europeu, do qual o presidente da Comissão é membro de direito, e o Conselho de Chefes de Estado ou de Governo, do qual ele pode ser excluído.

do de assegurar a coerência das posições e das políticas dos membros desse grupo pioneiro, que deveria manter-se naturalmente aberto a todos quantos se lhe quisessem juntar». Nada a dizer, na condição de que esse secretariado seja confiado à Comissão, já que só ela se encontra em condições de assegurar esta coerência, quer pelas suas iniciativas, quer pela fiscalização que faz da aplicação das políticas comuns. É esta uma das principais conclusões resultantes da avaliação das capacidades de coordenação dos Conselhos e da Comissão.

Esta observação aplica-se também à ideia de um centro de gravidade que funcionasse como um grupo de vanguarda. À semelhança de Jacques Delors, que sugere a conclusão de «um tratado dentro do tratado» pelos membros da vanguarda, o ministro dos Negócios Estrangeiros alemão avança com a ideia de um «novo tratado fundamental europeu» entre Estados que constituiria o centro de gravidade e seria o núcleo de uma Constituição da federação. «Na base deste tratado fundamental, a federação dotar-se-ia das suas próprias instituições, de um Governo que, no seio da União Europeia, deveria falar a uma só voz em nome dos membros do grupo sobre um número de questões tão amplo quanto possível, de um Parlamento forte e de um presidente eleito directamente. Um tal centro de gravidade deveria ser a vanguarda, a locomotiva da conclusão da integração política e incluir já todos os elementos da futura federação». O autor deste projecto audacioso está consciente dos problemas que ele suscitará no seio da União Europeia, tais como a coordenação entre os membros desse grupo avançado e os outros membros da União Europeia, aos quais eu acrescentaria o do papel da Comissão e da sua administração. Para ele, é decisiva a preservação do *acquis communautaire*, bem como a manutenção da abertura de acesso a todos os membros da União Europeia, facilitando-lhes simultaneamente a aproximação aos membros do centro de gravidade. Quanto aos participantes neste projecto, há várias opções a ter em consideração: os membros fundadores da União Europeia, os Onze (que serão Doze) da zona euro, ou ainda um outro grupo. E Joschka Fischer conclui que o passo que vai da cooperação reforçada a um tratado constitucional pressupõe um acto deliberado de refundação política da Europa. É o terceiro edifício em construção que o presidente Chirac evoca: «Esta reflexão preparatória deverá ser conduzida de modo aberto, associando os Governos e os cidadãos através dos seus representantes no Parlamento Europeu e nos parlamentos nacionais. Os países candidatos deverão, naturalmente, tomar parte nela. É possível encarar várias fórmulas, do Comité de Sábios a um modelo

inspirado pela Convenção que redige a nossa Carta dos Direitos Fundamentais. E no final destes trabalhos, que tomarão sem dúvida algum tempo, os Governos, e depois os povos, seriam chamados a pronunciar-se sobre um texto que poderemos consagrar então como a primeira *Constituição europeia*».

## 2. Uma visão da União Federal

Há um conjunto de objectivos comuns que se destaca simultaneamente dos tratados e do direito comunitário, da Carta dos Direitos Fundamentais e da reflexão sobre a finalidade da União. É de facto verdade que é mais acentuada a divergência entre a extensão dos campos intergovernamentais e o aprofundamento da integração. Embora aparentemente distintos, os novos campos políticos, por excelência, formam vasos comunicantes com a integração económica e as políticas comuns. Resta saber se é possível fazer funcionar de modo duradouro uma União «fragmentada». Uma União a várias velocidades, de que são testemunhos, nomeadamente, a União Monetária, Schengen, a PESC e a defesa. E a disparidade existe tanto quanto ao número de participantes como quanto aos métodos utilizados e ao grau de empenhamento. A análise da intersecção de diversos subconjuntos sugere, certamente, a existência de um núcleo federador cujos membros participam no conjunto de actividades comunitárias, núcleo do qual está ausente um membro importante sem o qual parece difícil construir, a prazo, uma União a um tempo forte e harmoniosa. Tanto mais que o Reino Unido, embora estando ausente, de momento, das zonas euro e do espaço Schengen, é uma componente primordial da política externa e de segurança e, também, um protagonista da iniciativa intergovernamental. Esta última poderia receber os favores de mais de um candidato dos que permanecem ligados a uma concepção clássica da soberania e do Estado. Deste modo, o «partido intergovernamental» poderia receber reforços. O processo de adesão e de adaptação desenvolver-se-á a ritmos diferentes, de modo que seria necessário admitir a existência, ainda que passageira, de uma Europa a várias velocidades. Além disso, a complexidade tenderá a aumentar, não só devido ao número e à diversidade dos membros, mas também devido ao facto de alguns não estarem preparados para participar no conjunto das actividades (por exemplo, pertença à zona euro) e outros não quererem pertencer a alguns sectores de actividades, seguido o exemplo da recusa dinamarquesa do euro. De modo sub-reptício perfila-se, assim, ao lado

da «Europa a várias velocidades», o espectro de uma «Europa *à la carte*». A resposta a este tipo de risco não pode ser dada obrigando os recalcitrantes ou os retardatários a juntarem-se ao pelotão da frente. Pelo contrário, trata-se de reforçar a eficácia e a dinâmica do núcleo federador, de modo a que ele possa dar provas da sua capacidade para implementar os objectivos comuns e responder às exigências e necessidades actuais.

Na sociedade da comunicação regional ou global, aumenta a interdependência, tecem-se redes horizontais (públicas e privadas, colectivas ou interpersonais) e, ao mesmo tempo, acelera-se a transmissão, até ao ponto de se tornar instantânea. Daí podem ser extraídas duas consequências, a título de exemplo: os sectores estão intimamente ligados e repercutem as suas acções ou inacções pondo à prova a estagnação e a rigidez sectoriais (na sociedade como nas administrações, empresas etc.); daí resultam quer rupturas, quer, pelo contrário, solidariedades lógicas. Uma segunda consequência é o crescimento do papel da sociedade civil, como o testemunham as capacidades de mobilização e de acção muito mais rápidas e mais percucientes. E os movimentos que promovem esse crescimento podem agir num quadro nacional, a exemplo da «revolução na Sérvia», com apoios externos; ou nos planos regional e mundial, em relação aos quais Seattle marcou uma viragem. A isto junta-se o efeito aumentativo dos *media* e o efeito da visibilidade na televisão. Trata-se de exemplos de mudanças que afectam cada vez mais o modo de organização e de funcionamento das comunidades políticas. Os projectos europeus não o têm suficientemente em conta, embora todos se reclamem da democracia, da transparência, da participação, assim como da preocupação com a economia e a eficácia.

O debate sobre o futuro da União Europeia que acaba de ser iniciado apresenta dois rostos diferentes. Um deles corresponde a um esboço geral que tem simultaneamente em conta uma espécie de exposição de motivos, os princípios e as linhas gerais de uma Constituição europeia; o outro aspecto é o de um projecto de Constituição escrita a exemplo dos planos de de Gaulle, Spinelli, Parlamento Europeu e, muito recentemente, «A Constitution for the European Union», proposta pelo *The Economist* de 28 de Outubro de 2000<sup>52</sup>. Paradoxalmente, foram os Britânicos, que não têm uma Constituição escrita, que a redigi-

<sup>52</sup> Ver o Anexo IV.

ram completa e, salvo alguma excepção, muito conservadora enquanto que os continentais procederam também ao mesmo de maneira mais pragmática e mais arrojada, mas, ao mesmo tempo, oferecendo opções e temas para discussão.

A iniciativa aqui proposta consiste em lembrar a finalidade da construção europeia, os princípios fundamentais e os objectivos que um grupo de membros tem em mente para o futuro da União, a fim de responder melhor às *necessidades e aos desafios*, tanto no plano interno como no plano internacional<sup>53</sup>. Esta iniciativa não parte *ex nihilo*, desenvolvendo-se antes com base nos elementos existentes e na experiência adquirida. O que é próprio do método federativo. A finalidade da União consiste em garantir a paz, a prosperidade e a independência dos seus membros e, simultaneamente, em dar o seu contributo para a paz, o desenvolvimento e a segurança nos planos regional e mundial. Para poder atingir estes objectivos, os pais fundadores propuseram que se pusesse em comum os recursos nos domínios em que os países, individualmente, não tivessem capacidade para assumir plena e eficazmente a sua responsabilidade. As realizações da Comunidade Europeia e, hoje, da União provaram tanto a eficácia do método utilizado como os seus limites.

Em primeiro lugar, parece haver consenso quanto à necessidade de se contribuir para o alargamento da capacidade comum tornando mais eficaz o funcionamento da União e salvaguardando ao mesmo tempo as identidades dos Estados-membros, das regiões e das colectividades locais. Um princípio fundamental do federalismo. Dentro do mesmo espírito, é indispensável afirmar claramente quer os princípios democráticos e os valores de base, quer os princípios federativos que estão sumariamente enumerados na introdução. A Carta dos Direitos Fundamentais, que faria parte integrante da União, seria completada tanto pelo enunciado dos princípios federativos como pelos diversos direitos fundamentais que estão inscritos nos tratados europeus e são aplicados na legislação, na jurisprudência e na prática que dão vida ao modelo europeu. Seguindo a lógica de Kant relativamente ao respeito pelos princípios democráticos e pelos direitos fundamentais, os critérios e os processos serão afinados com vista a sancionar ou a suspender os Estados-membros que não ponham em prática as normas fundamentais e não respeitem, designadamente, os direitos das comuni-

<sup>53</sup> Ver o Anexo V.

dades minoritárias. Como para os conflitos latentes no interior e no exterior da União, um mecanismo preventivo permitiria constatar os sinais e os factos que constituíssem ameaças de violações e tomar uma série de medidas preventivas e de apoio, a fim de se evitar chegar a sanções<sup>54</sup>. A Constituição Europeia tem o dever de clarificar a situação neste domínio, que diz respeito aos membros actuais mas também aos futuros membros da União. É esse o preço da adesão franca dos cidadãos europeus à obra comum.

Aproximar os cidadãos da União, associá-los mais activamente à realização desta grande ambição incitando-os a envolverem-se mais na aventura europeia exige uma série de condições que, presentemente, estão longe de estar preenchidas. E, em primeiro lugar, mais transparência. Tal como está escrito no Tratado de Amesterdão e precisado num protocolo, o princípio da transparência diz respeito às modalidades de acesso dos cidadãos da União à informação e aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia. Ora, a 14 de Agosto de 2000, o Conselho tomou uma decisão unilateral sem concertação prévia com o Parlamento e a Comissão, decisão que prevê interditar o acesso público a uma série de documentos classificados respeitantes a actividades operacionais no domínio da Defesa, nomeadamente com ligação com a NATO. O presidente do Parlamento e o Governo da Holanda recorreram ao Tribunal de Justiça. Este caso ilustra uma usurpação, pelo Conselho – pelo poder intergovernamental – dos poderes do Parlamento e da Comissão, o que é um mau presságio para a evolução da União. A influência do Conselho sobre a PESC e a defesa em nome da necessidade de confidencialidade, juntamente com o seu papel legislativo, pode prejudicar os princípios democráticos e a controlo político em vigor nos Estados-membros. Com efeito, na prática, as Comissões de Negócios Estrangeiros e Defesa dos parlamentos nacionais estão habilitadas a conhecer os documentos confidenciais e a exercer um controlo parlamentar sobre os executivos. Seria inadmissível que, sob pretexto das suas relações confidenciais com a NATO,

<sup>54</sup> Antes de constatar, por maioria de quatro quintos dos seus membros e depois de um parecer favorável do Parlamento Europeu, que existe um risco claro de violação grave, por parte de um Estado-membro, dos princípios enunciados no art. 6, par. 1, o Conselho ouve o Estado-membro envolvido e pode, estatuidando de acordo com o mesmo processo, pedir a personalidades independentes que apresentem um relatório sobre a situação do Estado-membro em questão (art. F do TUE). Foi o caso austríaco que inspirou este processo.

o Conselho rompesse com esta prática tradicional. Esta distorção do sistema institucional da União pode conduzir a um alargamento, sob diversos pretextos, dos poderes do alto representante e produzir disfunções a longo prazo, ao subtrair uma importante série de decisões de política externa, de segurança e de defesa a qualquer controlo político e parlamentar. Este desvio dos poderes decisórios para as instituições intergovernamentais poderia pôr em causa os esforços de democratização da União Europeia. Ao mesmo tempo, significaria um aumento da distância, ou até das barreiras, entre os cidadãos e as instituições europeias.

O *papel da União no plano internacional* levanta numerosas interrogações, nomeadamente quanto à relação custo-influência. Dois exemplos recentes ilustram a desproporção entre os meios de que dispõem individualmente os Estados-membros e a capacidade de influência da União. Ao invés da política comercial comum, nomeadamente no GATT e depois na OMC, as intervenções em política externa são conduzidas de forma dispersa não só pelos Estados-membros, mas também pelas instituições europeias. Embora já não ameace a sobrevivência da União, como aconteceu no início da crise jugoslava, esta dispersão põe em relevo as suas fraquezas e prejudica a imagem da União e a sua credibilidade internacional<sup>55</sup>.

A União Europeia é o principal contribuinte financeiro da Nações Unidas. Com 30% do PNB mundial, ela participa em 36% do orçamento ordinário, em 39% do das operações de manutenção da paz, em 50% dos fundos e dos programas da ONU e em 54% do total mundial da ajuda pública ao desenvolvimento<sup>56</sup>. A contribuição da União contrasta com a sua influência política. As divergências manifestam-se, nomeadamente, no Conselho de Segurança (Irake, sanções) ou na Conferência sobre o Desarmamento. Mesmo na Assembleia Geral, onde a coesão é a regra, surgem divergências, como a propósito do conflito entre Israel e a Palestina. A incapacidade da União para falar a uma só voz acentua o desfasamento entre o seu contributo financeiro e económico e a sua influência política, e confirma a insuficiência dos instrumentos de coordenação em matéria de política externa e

<sup>55</sup> Ver as conclusões de Lester Thurow.

<sup>56</sup> A. Bussir Pour, «A l'ONU, le poids politique de l'Union reste en deçà de son poids financier», «Na ONU, o peso político da União Europeia fica aquém do seu peso financeiro», *Le Monde*, 17-18 de Setembro de 2000.

de segurança. Por ocasião da Conferência ASEM (Seul, Outubro de 2000) os Estados-membros deram provas de unidade nos seus esforços de colaboração com os seus parceiros asiáticos. Em contrapartida, deram o espectáculo da desunião a propósito do reconhecimento da Coreia do Norte<sup>57</sup> apesar de, entre os objectivos da PESC, figurarem a promoção e a defesa dos direitos humanos.

O custo da divisão e o défice de influência foram postos em evidência pela comparação entre as missões diplomáticas dos Estados Unidos e dos Estados-membros da União Europeia apresentada por Javier Solana: com 40 000 diplomatas divididos por 1500 missões, contra 15 000 diplomatas americanos em 300 missões, a União Europeia acusa, apesar da sua superioridade numérica e dos meios envolvidos, um desfasamento considerável em relação à influência dos Estados Unidos. O custo quer económico, quer político da desunião merece ser conhecido pela opinião pública e inscrito na ordem do dia do debate europeu. Tanto mais que o método Jean Monnet de integração sector a sector já esgotou o seu potencial e que o processo de justaposição dos sectores comunitários e intergovernamentais enfraquece a capacidade da União.

Estes exemplos recentes confirmam que, por si só, o alto representante não está em condições de poder assegurar a coesão e a coordenação indispensáveis e evitar que as divisões venham ao de cima, com grande prejuízo para a imagem da União Europeia<sup>58</sup>. Estes factos corroboram a conclusão saída da análise das instituições, ou seja, que o Conselho não tem capacidade para desempenhar sozinho o papel de centro de coordenação em política económica e ainda menos em política externa e de segurança. Esta constatação tácita do estado de descoordenação levou o alto representante a pedir um esforço comum, uma coordenação acrescida e a utilização, para este fim, das missões da União Europeia. Ora, uma coordenação eficaz implica uma preparação sustentada por uma reflexão e uma estratégia comuns, inscrita numa visão a longo prazo e numa sequência de políticas convergentes. Essa é uma tarefa que compete, naturalmente, à Comissão Europeia em estreita colaboração com o alto

<sup>57</sup> Depois disso, a Itália, a Alemanha e a Grã-Bretanha, e depois a Espanha e a Holanda, anunciaram a sua intenção de estabelecer relações diplomáticas com um regime pouco respeitador dos direitos do homem.

<sup>58</sup> Há quem alegue que o espectáculo de uma União dividida afecta a percepção e o comportamento dos actores financeiros e, assim, a estabilidade do euro.

representante e o Conselho. O presidente da Comissão propôs, na sua intervenção de 3 de Outubro de 2000, uma fórmula mais integrada que consiste na incorporação do alto representante na Comissão Europeia. A pouca influência da União, cujos Estados-membros mantêm três vezes mais missões e diplomatas do que os Estados Unidos, demonstra, se é que isso é necessário, que a união faz a força. Os recursos mais limitados são colocados de modo a contribuírem para rendimentos mais elevados. É uma maneira de aplicar o princípio da subsidiariedade pondo em comum as forças dispersas quando elas não são contraditórias. Este método de avaliação deveria encontrar uma ampla aplicação aquando da elaboração de uma Constituição europeia.

A importância de um *centro de gravidade e de orientação* assume um significado acrescido numa sociedade de elevada complexidade na qual comunica e interage uma multiplicidade de actores. Os meios da alta tecnologia que invadem a sociedade pós-industrial rompem as suas cadeias verticais sob a pressão das redes horizontais. O governo baseado na utilização legítima da coerção evolui para uma nova forma de governação que assenta mais na consulta, na participação e na associação do que no recurso à força. Privada de poder público próprio, a Comunidade foi obrigada a pôr em acção meios normativos, meios de promoção, de incitamento e de coordenação, em vez de medidas de coacção, ou de sanção de que, aliás, também não dispunha. Desenha-se uma evolução semelhante nos domínios económicos e na gestão das empresas. Uma vez invertida a pirâmide, a autoridade que o chefe exercia de cima para baixo nos sistemas hierárquicos verticais tem tendência para assentar mais na capacidade do líder para levar os funcionários a participarem na definição dos objectivos e na sua aplicação. Paralelamente, assiste-se nas sociedades políticas à diminuição do papel central do Estado, que tende a libertar-se de numerosas tarefas económicas, confiando-as à União ou às regiões, e a procurar a parceria das associações para a sua acção, designadamente nos domínios social, educativo ou da investigação. O papel do Estado, embora permanecendo insubstituível, está em plena mutação.

### 3. Pontos de partida para a reflexão e o debate futuros

A União está à procura de um novo modelo de repartição dos poderes e das responsabilidades entre as suas instituições, por um lado, e entre os níveis europeu, nacional, regional e local, por outro. Modelo esse que possa fundar de

forma mais sólida a legitimidade da União Europeia e também, ao mesmo tempo que melhora a sua transparência, abrir-se à participação dos cidadãos. De que acessos dispõem esses cidadãos e em que medida podem utilizá-los? Qual é, neste contexto, o papel das redes associativas e da opinião pública? As eleições europeias e outras consultas eleitorais permitem garantir a participação dos cidadãos e o controlo democrático?

A resposta a estas questões passa pela análise de vários parâmetros, o principal dos quais é o grau de participação pública na integração europeia, o que nos leva a levantar uma outra questão: como tornar as instituições da União simultaneamente mais eficazes e mais democráticas?

#### *A participação informal*

Um aspecto pouco conhecido ou, muitas vezes, negligenciado pelas instituições europeias é constituído por múltiplas redes tecidas à volta dos centros de decisão. O impacto do poder comunitário, que tende a aumentar e a diversificar-se, suscitou o aparecimento de grupos sócio-económicos, de *lobbies* diversos e de um número impressionante de peritos e de conselheiros avaliado em uma dezena de milhar. Desde os primeiros anos do funcionamento da Comunidade Europeia, a Comissão habituou-se a consultar os meios especializados e organizados a nível europeu durante a elaboração das suas propostas e das suas decisões. Este recurso a uma ampla consulta fornece-lhe dados e conhecimentos diversos, ao mesmo tempo que lhe oferece uma melhor imagem da repartição das forças e dos interesses. O diálogo permite também à Comissão assegurar-se dos apoios dos grupos sócio-económicos. Por seu lado, ela abre-lhes acessos que lhes permitem exercer a sua influência e dar o seu contributo.

Vectores de informações e de ideias, porta-vozes e intermediários dos interesses de sectores e de grupos de cidadãos, eles assumem, contudo, uma forma de representação e de participação especializada. O impacto da União não poupa outros sectores, como os média e os meios científicos, educativos e culturais. Estes diferentes círculos organizados em redes comunicam em modo contínuo, designadamente por meios electrónicos, sem, no entanto, diminuírem o contributo das reuniões e dos contactos pessoais, que criam laços de confiança. Tece-se, assim, uma vasta rede de associações que, segundo Tocqueville, forma a infra-estrutura social da democracia.

#### *Uma Carta Fundamental ou uma Constituição para a UE*

Impõe-se um esforço de clarificação que exija uma melhor informação acompanhada de mais transparência. Um apoio mais forte e uma maior confiança da parte do público europeu só podem resultar das provas concretas da representatividade, da democracia e da eficácia das instituições europeias. Para isso, a União Europeia deve adoptar uma Carta Fundamental ou uma Constituição que defina os seus objectivos e os seus princípios fundamentais, que estabeleça a partilha dos poderes e das responsabilidades, nomeadamente entre as autoridades nacionais e as instituições europeias, assim como a repartição das competências entre estas últimas. Esta Carta deverá também determinar o alcance das normas e das decisões comuns. O essencial – e só o essencial – seria incluído neste documento fundamental, sucinto e claro.

A Constituição europeia deverá incluir os princípios de base da democracia e da liberdade e banir qualquer discriminação fundamentada no sexo, na raça ou na origem étnica, na religião ou nos credos, na deficiência, na idade ou na orientação social. Inscritos no Tratado de Amesterdão e na Carta dos Direitos Fundamentais adoptada em Nice, estes princípios figuram ao lado das regras sobre o asilo, a imigração e a exclusão, questões de grande prioridade para a opinião europeia. No seu conjunto, eles constituem as referências de *um modelo europeu de sociedade* que reúne um amplo consenso e dá um conteúdo à *identidade europeia*. A mais de um título, o recurso ao *princípio da subsidiariedade* anuncia-se promissor. Ainda é preciso clarificar o seu alcance: trata-se de não atribuir à União ou ao Estado o que pode ser melhor executado ao nível das regiões ou das comunas e, em contrapartida, é necessário confiar ao Estado, à região ou à União as tarefas que só eles podem ou estão mais aptos para levar a cabo. Este princípio, que está na base das comunidades federais, pode ser invocado seja para aumentar, seja para restringir os poderes das instituições centrais, mas, tanto num caso como no outro, obriga a definir as condições da escolha.

Outros princípios inerentes à grande maioria das culturas políticas da Europa, tais com a *separação dos poderes*, a *responsabilidade* e o *controlo democrático*, devem modelar a organização da União e dissipar confusões: o Conselho de Ministros acumula no seu seio o poder executivo e o poder legislativo. Por seu lado, a Comissão também não escapa a uma imagem ambígua: ela é uma instituição política ou um órgão administrativo e técnico? É independente dos Governos ou os seus membros são «representantes» dos Estados?

*Para uma variante inédita do modelo federal*

A partilha dos poderes deveria apoiar-se mais nos princípios federativos da autonomia e da dupla participação, fornecendo uma base mais sólida para o fundamento legítimo da União. A este título, surgirá uma primeira ambiguidade, já que o Conselho só manterá *certas funções governamentais*, que exercerá sob a alta direcção do Conselho Europeu e sob proposta da Comissão: ele será simultaneamente a infra-estrutura e o braço executivo do Conselho Europeu e tomará as suas decisões por maioria qualificada. Não se transformará em Senado, como muitas vezes se propõe, mas desdobrar-se-á num Conselho de Ministros e num Conselho dos Estados, cabendo a este último assumir as *funções legislativas* em comum com o Parlamento Europeu. Deste modo, o poder legislativo será atribuído a uma instituição bicameral composta por um Conselho dos Estados e pelo Parlamento Europeu, o primeiro assegurando a participação dos representantes dos Estados – cuja autonomia não é posta em questão – e o segundo garantindo a representação directa dos cidadãos da União Federal.

Se a eleição do *Parlamento Europeu* só levanta a questão do modo de escrutínio harmonizado (se não uniforme), a designação ou a eleição dos membros do *Conselho dos Estados* oferece várias opções: nomeação pelos Governos nacionais (a exemplo do Bundesrat na Alemanha), eleição pelos parlamentos nacionais ou directamente pelos eleitores dos Estados-membros (a exemplo do Conselho dos Estados na Suíça). Além disso, não são de excluir combinações variáveis, tais como a representação composta metade por ministros e metade por parlamentares nacionais. Seja qual for a fórmula escolhida, as duas câmaras terão a responsabilidade de adoptar as leis comunitárias sob proposta da Comissão. A sua autoridade e a sua visibilidade ficarão estabelecidas de forma clara.

O *Conselho Europeu*, representando os poderes executivos supremos dos Estados-membros, assumirá o papel de uma presidência colegial da União. O seu compromisso, já adquirido em conformidade com as grandes orientações de política económica ou de política externa, será reforçado e a sua acção resultará mais contínua pelo facto de ele se apoiar no Conselho e na Comissão. A continuidade e a visibilidade das suas intervenções exigem a eleição do seu presidente entre os seus membros ou pelas duas câmaras sob proposta dos seus membros – e pelo período da legislatura – ou, ainda, directamente pelos cidadãos. Nesta nova estrutura, a Comissão Europeia verá confirmado o seu

papel de um verdadeiro Executivo ou Governo da União Federal Europeia, a sua autoridade nascida de uma fonte dupla, a saber o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu.

*A proximidade através da participação*

O antigo presidente do Conselho, Jacques Delors, propôs que os grandes partidos europeus, tais como o Partido Socialista ou o Partido Popular Europeu, designassem os seus candidatos à presidência da Comissão por ocasião das eleições europeias de 1999. A proximidade e a legitimidade da União Europeia sairiam, assim, reforçadas. A mobilização dos partidos e dos seus eleitores, a competição em torno dos temas europeus só poderiam estimular a participação, e até mesmo o empenhamento, dos cidadãos. O efeito do voto tornar-se-ia mais perceptível. O mesmo aconteceria se o Parlamento eleito pudesse exercer plenamente os poderes legislativos, orçamentais e de controlo democrático. Esta relação directa contribuiria para aumentar a participação e a confiança. Poder-se-ia encarar duas outras vias para dar um acesso mais directo aos centros de decisão: a criação de uma terceira câmara, uma *Câmara das Regiões*, e a instauração dos *referendos* e das *iniciativas* a nível europeu.

Durante a elaboração do Tratado de Maastricht, as *Länder* alemãs tinham proposto a criação de um *Senado das Regiões*. O *Comité das Regiões* nasceu, mas o seu poder de consulta substituiu o da co-decisão. A vocação política do Comité das Regiões manifestou-se, desde o início, pela presença dos eleitos das regiões, das cidades e das colectividades públicas que o Tratado de Nice acaba de aprovar<sup>59</sup>. Contudo, a disparidade dos seus membros torna difícil, para já, a sua metamorfose num Senado das Regiões. Ele não deixa de prosseguir na sua evolução para uma forma de engrenagem intermediária, porta-voz das diversidades regionais, urbanas e locais que se afirmam no seio da União<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Deve-se aproximar esta proposta, que foi feita há muito tempo pelo general de Gaulle, dos comentários de Olivier Duhamel no seu relatório sobre o projecto de Constituição no Parlamento Europeu.

<sup>60</sup> Artigo 263 TCE: «[...] Comité das Regiões, composto por representantes das colectividades regionais e locais que são quer titulares de um mandato eleitoral de uma colectividade regional ou local, quer politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita».

A questão do recurso aos *referendos* colocou-se na altura da ratificação do Tratado de Maastricht. O voto popular projecta os problemas europeus para o âmago do debate público e provoca uma tomada de consciência ao colocar os eleitores perante uma escolha determinante. Ele faz luz sobre as divisões e as resistências e dá a medida da vontade popular a favor ou contra a União Europeia. Da mesma forma, o recurso ao referendo por parte dos novos Estados aderentes reforça a legitimidade das suas decisões fundamentais. Contudo, os referendos dinamarquês e francês sobre o Tratado de Maastricht levantam uma questão de carácter geral: justificar-se-á que um «não» de 50,7% dos dinamarqueses, que representam menos de 2% dos cidadãos europeus, tenha um efeito de veto? A fim de se evitar o bloqueio por uma pequena minoria, um processo mais equitativo e menos paralisante deverá prever, por exemplo, um patamar de ratificação por dois terços dos Estados-membros. De resto, os referendos nacionais sobre um domínio importante como é o euro arriscam-se a desembocar numa «Europa *à la carte*». Em contrapartida, um *referendo europeu* que ratifique um tratado-Constituição permitiria dar um fundamento de legitimidade popular à União Europeia.

Através de múltiplas vias e em níveis diversos, geram-se permutas e contactos no seio da União e desenvolvem-se os meios de participação. Este tecido de interligações e de participação intensifica-se e alarga-se graças à invasão da alta tecnologia da comunicação, que torna instantâneas as permutas e cria redes horizontais de comunicação. O conceito de fronteiras territoriais tende a ser ultrapassado pelo de raios ou campos de acção. É neste contexto dinâmico que surge a União Europeia e se formam as solidariedades transfronteiriças.

## Conclusões abertas ao futuro

## Conclusões Abertas ao Futuro

O olhar sobre as experiências dos Estados federais e a análise da União Europeia fazem surgir, simultaneamente, os traços comuns e a distância que a União deve percorrer para consolidar a sua democracia e a sua legitimidade popular e aumentar a sua capacidade de acção e de influência. As suas dimensão e diversidade tornam mais difícil o seu esforço, tanto mais que o núcleo federador, com competências e geometria variáveis, não tem, presentemente, a força de atracção susceptível de assegurar um equilíbrio dinâmico entre o centro e as periferias, entre a política externa e de segurança e a integração económica, entre as forças convergentes e as forças centrífugas.

Há dois eixos de reflexão que ressaltam deste estudo: que grupo de países de vanguarda e que núcleo federador institucional permitiriam ultrapassar o limiar da integração política e formar uma federação europeia original. Quanto ao primeiro ponto, esboça-se uma convergência à volta de conceitos tais como a vanguarda e o núcleo dinâmico, o centro de gravidade e o coração da Europa, o grupo pioneiro. Sob estes diferentes termos perfila-se uma preocupação em vésperas de alargamento da União, a saber: Que países estariam prontos a formar o núcleo dinâmico no seio da União a fim de que ela não se dilua num grande mercado? Aí estão as experiências dos processos de formação das federações para dar testemunho do papel primordial que cabe a um pelotão da frente capaz de impulsionar a integração dos membros de uma federação em formação. A partir daí, a questão que se coloca é saber que países-membros da União quererão e estarão aptos a fazer parte do grupo pioneiro. É essencial que o seu avanço se cumpra no respeito pelas normas e pelas políticas comuns no quadro institucional da União. Se os países fundadores, em conjunto com os países agrupados no seio da zona euro, parecem estar todos em condições de assumir o papel de núcleo federador, este último deve não só deixar a porta aberta aos outros membros da União, mas também atraí-los para se juntarem à aventura federal desse centro de gravidade.

Foram propostos dois passos sequenciais:

a) Numa primeira fase, os países que formarão o núcleo de vanguarda terão a possibilidade de recorrer juntos à cooperação reforçada, tal como preconiza o presidente francês, para evitar o aumento das disparidades entre cooperações sectoriais e para manter a coesão em sentido oposto ao da deriva de uma «Europa *à la carte*». Neste processo evolutivo, face aos múltiplos desafios que se apresentam, é primordial manter o rumo em direcção a mais democracia e mais participa-

ção, mais abertura e mais transparência, mais eficácia e mais capacidade externa. É à luz destes princípios e destes objectivos que recolhem um amplo apoio que deverão ser realizadas as reformas e as adaptações do sistema da União.

E, para começar, seria preciso repensar os processos de revisão, em vez de os encerrar em conferências intergovernamentais condicionadas pela exigência da unanimidade, quer durante a negociação intergovernamental, quer no momento da ratificação. As conferências intergovernamentais mostraram os seus limites, dando ao mesmo tempo a impressão generalizada de uma máquina fora do alcance da influência dos cidadãos europeus. Pela sua natureza, a Conferência Intergovernamental ergue um fosso entre si e os cidadãos, sem oferecer a vantagem de uma sólida preparação a exemplo do Relatório Spaak, que serviu de documento de base durante a negociação dos Tratados de Roma.

b) Numa segunda fase, os países de vanguarda adoptarão um tratado-Constituição que constituirá o núcleo dinâmico ou o centro de gravidade da União Europeia. Um balanço destes processos, junto com as propostas do presidente francês, deveria permitir a escolha do melhor processo para a elaboração de uma Constituição europeia simultaneamente legível e sucinta que exigisse um amplo apoio dos cidadãos. Por isso, a sua preparação implica uma consulta alargada e um verdadeiro debate europeu.

A partir de agora, a União Europeia é chamada a exercer um mínimo de funções políticas que têm pertencido, desde sempre, às comunidades políticas, funções essas que são exercidas por instituições e segundo métodos diferentes, como o testemunham as sociedades primitivas, as cidades gregas ou o Império Romano, tanto as instituições federativas da Idade Média como os Estados, as organizações internacionais e as comunidades regionais, como a União Europeia. Os Estados-membros da União exercem em comum poderes soberanos que coincidem, em larga medida, com os poderes atribuídos a uma federação. Mas, de modo diferente do que acontece com um Estado federal ou uma comunidade federativa que garante o equilíbrio entre instituições e funções, a União assenta sobre pilares diferentes que não são estranhos às suas disfunções, nem ao seu défice de democracia e de influência externa. O exemplo da PESC é a prova do custo elevado e da pouca eficácia do método intergovernamental, que, ainda por cima, é subtraído ao controlo democrático.

Em qualquer federação chamada a perdurar e a assumir tarefas essenciais, existe um *pólo de autoridade comum*, sejam quais forem o grau de autonomia

dos Estados-membros e a repartição dos poderes, um conjunto de instituições que partilham entre si as funções legislativas, executivas e judiciais e que asseguram a representação externa e a segurança da federação. Na União Europeia, estas tarefas comuns estão repartidas de forma desigual entre as instituições comunitárias e as instituições comuns de carácter intergovernamental, sendo o *poder activo* dividido entre o Conselho Europeu, os Conselhos e a Comissão.

Instituição original e autónoma, a Comissão tem o direito de iniciativa e de proposta, a par dos poderes de vigilância e de gestão. Ela é a única instituição dotada de poderes activos que tem a responsabilidade de traçar o *interesse geral europeu* fundado numa visão global e objectiva e de promover normas políticas, linhas de acção numa perspectiva comunitária. Ora, a Comissão, que desempenha um *papel pivot* como primeiro pilar comunitário, está reduzida a um *papel marginal* na PESC e no subsistema dotado de uma força de reacção rápida assim como, embora numa medida menor, nos assuntos internos e na justiça. A justaposição de diversos subsistemas cria disfunções, desequilíbrios e desperdícios, mesmo quando estimula um movimento de cooperação. Esta forma transitória assenta no Conselho Europeu e no Conselho. Ao juntar os mais altos responsáveis políticos dos Estados-membros, o Conselho Europeu conserva as marcas das perspectivas e dos interesses nacionais e sofre com a preponderância dos grandes Estados-membros, a ausência de infra-estrutura e a falta de continuidade. Apesar destas carências, ele não deixou de representar um papel positivo, na medida em que aprovou propostas e orientações gerais. A sua natureza intergovernamental e os seus traços essenciais, mesmo melhorados, não parecem destiná-lo a tornar-se no governo da União; mas, em contrapartida, preparam-no para sancionar as grandes orientações e assumir uma espécie de presidência colectiva da União.

Por seu turno, o Conselho Geral e os Conselhos especializados assumem simultaneamente funções legislativas e governamentais no domínio da integração económica sob proposta da Comissão, enquanto que se espera que exerçam sozinhos, com a ajuda apenas da Comissão, as responsabilidades no domínio da cooperação. Apesar das redes de comunicação e dos laços de colaboração tecidos entre os membros «a tempo parcial» dos Conselhos, estes não estão equipados para preparar, adoptar e seguir as decisões tomadas em diversos domínios e, ainda menos, para assegurar uma coordenação eficaz entre os diversos sectores de actividades da União Europeia. Donde a sugestão de aplicar o princípio da separação dos poderes distinguindo um Conselho dos Estados, com funções le-

gislativas, do Conselho ou dos Conselhos de Ministros, actuando como suporte do Conselho Europeu ou no quadro das grandes orientações deste.

Quanto à Comissão Europeia, a sua vocação é assumir a governança no seio da União ou no seio da Constituição europeia. Ela é, claramente, a única instituição composta por membros a tempo inteiro que está incumbida de funções activas, que goza de uma autonomia suficiente para contrabalançar os interesses nacionais representados pelos Conselhos e que garante a coesão global no seio da União. Para manter o seu papel depois do alargamento, ela deverá procurar reforçar a sua colegialidade e a sua eficácia (limitar o número de membros e tornar mais actuante a sua pequena administração)<sup>61</sup>. No decurso da longa experiência da Comunidade Europeia, a Comissão exerceu – certamente com altos e baixos – o seu papel de instituição encarregue de promover iniciativas e formular propostas. No conjunto, trata-se de uma tarefa política e não unicamente legal ou administrativa. Ao exercê-la, ela representa o papel de um balancim que assegura o equilíbrio e concebe as modalidades de soberanias partilhadas ao mesmo tempo que evita coligações permanentes.

Pela sua acção, que se funda muitas vezes na consulta de peritos e dos principais actores e interessados, a Comissão procura soluções equilibradas, tão objectivas quanto possível, que defendam os interesses dos Estados-membros médios e pequenos. Esta constatação explica o apego destes últimos ao papel independente que a Comissão assume. Defendida muitas vezes no passado pelos pequenos e médios Estados-membros, a Comissão foi-o também no decurso da Conferência Intergovernamental. Segundo os seus testemunhos, estes Estados têm mais dificuldades em fazer valer os seus interesses nas estruturas intergovernamentais amplamente dominadas pelos grandes Estados-membros. Em compensação, num sistema comunitário ou federativo, a Comissão procura, pelas suas propostas e pelo seu papel durante toda a negociação, manter o rumo

<sup>61</sup> Para reduzir o número de membros da Comissão são de encarar várias outras soluções: rotação a exemplo dos advogados gerais no Tribunal de Justiça; comissários e comissários-adjuntos originários de certos países e grupos de países. Todas estas fórmulas e as respectivas combinações exigem uma presidência forte da Comissão que seja capaz de garantir a manutenção do seu carácter colegial. Embora seja muitas vezes acusada de muita burocracia, a administração da Comissão é minúscula comparada com as administrações nacionais, das *Länder* e as das grandes cidades, tendo em conta a amplitude das suas tarefas, a dimensão e a diversidade que caracterizam a União.

quanto ao interesse comum europeu, gerindo simultaneamente o equilíbrio entre todos os membros. Donde a importância de salvaguardar, e mesmo reforçar, tanto a autoridade da Comissão como a sua capacidade política. A presença activa da Comissão em domínios sujeitos à cooperação intergovernamental parece ainda mais necessária no futuro pelo facto de, nestes domínios, o peso preponderante dos grandes Estados-membros poder suscitar a formação «informal» de um directório capaz de impor as suas opções ao Conselho Europeu ou ao Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa. As experiências recentes na ex-Jugoslávia e a guerra contra a Jugoslávia puseram em relevo quer a descoordenação entre os grandes Estados-membros, na ausência de uma análise e de uma proposta comunitárias, quer o peso determinante do seu entendimento. Não será por isso que todos os grandes Estados-membros favorecem o sistema intergovernamental. Foi por isso que, numa perspectiva europeia a mais longo prazo, o ministro dos Negócios Estrangeiros, e depois o Governo do chanceler, se pronunciaram a favor de uma União Federal. Parece cada vez mais claro que daqui a alguns anos se deverá fazer uma opção entre, por um lado, o grande mercado europeu e o seu *pendant* na cooperação política e, por outro lado, uma União Federal europeia. A menos que a União Federal venha a constituir um núcleo federador no seio da União Europeia.

Uma outra dimensão do papel da Comissão manifesta-se na relação entre a maioria qualificada e a autoridade da Comissão: a proposta da Comissão, tendo em conta o interesse geral e o equilíbrio entre os interesses dos países e dos sectores de actividade, facilita a extensão da regra da maioria qualificada. Mas, para poder exercer eficazmente as suas responsabilidades e responder às expectativas dos Estados, das regiões e dos povos, a Comissão deve, nomeadamente, dispor de uma premissa de legitimidade mais directa e desenvolver a sua capacidade de governação. O acréscimo de legitimidade democrática poderia resultar de uma intervenção maior do Parlamento Europeu e dos partidos políticos europeus aquando da escolha do presidente da Comissão no momento da investidura do colégio.

Quanto ao problema da capacidade de governação, ele coloca-se em primeiro lugar em termos de *distinção entre governação e gestão*. Desde há anos que a complexidade das nossas sociedades aumenta com o desenvolvimento das redes de comunicação e de colaboração. Graças a estes meios, os actores oficiais e privados, mas também os pequenos grupos e mesmo indivíduos, podem fazer ouvir a

sua voz e fazer valer as suas reivindicações e os seus interesses. Aos governos, às autoridades regionais, urbanas e locais, aos grupos de interesses, juntam-se miríades de associações correspondendo aos diversos níveis de actividades quer no interior, quer no exterior da União Europeia. Assim, a esfera de actores, de intervenientes e de participantes amplifica-se e, ao mesmo tempo, aumenta a complexidade das nossas sociedades e a dificuldade da sua governação. O alargamento, as relações com os países em desenvolvimento e, sobretudo, a vaga da mundialização só fazem multiplicar o número de participantes e de actores e aumentar a complexidade das relações e das interacções. Quanto mais aumenta a complexidade, mais se fará sentir a necessidade de uma *leadership institucionalizada* no seio da União. Partindo da base dos princípios e dos objectivos comuns, será necessário traçar as orientações comuns depois de se ouvir os diversos actores e recolher as opiniões dos peritos. Esta tarefa complexa pode ser confiada a várias instituições comuns, em cuja primeira linha se encontra a Comissão. É preciso ainda que ela se possa consagrar prioritariamente a este género de actividades, que exige reflexão, capacidade de avaliação e espírito de inovação e de incentivo. Promover, estimular e orientar em função de objectivos a médio e longo prazo maduramente pensados para assegurar, se for esse o caso, o seguimento e a coordenação são outros requisitos para a governação à escala europeia, bem como a todos os níveis nacionais, regionais ou locais. A multiplicidade e a rapidez das comunicações exigem, em contrapartida, uma grande capacidade de reflexão e de visão.

A fim de estar à altura de exercer esta *tarefa de governação* com a aprovação do Parlamento Europeu e do Conselho dos Estados e sob o controlo do Tribunal Europeu, a Comissão deveria examinar a possibilidade de confiar a gestão de vários sectores a *agências e autoridades europeias*, assim como de descentralizar algumas dessas actividades<sup>62</sup>. É este o preço da concentração na função essencial da governação. Esta revisão geral, que acompanha a reforma da Comissão, é ainda mais necessária pelo facto de o colégio ser levado a aumentar o seu papel na política externa e de segurança comum. Com efeito, uma análise da não-Europa nestes domínios, assim como uma comparação dos custos-influência com a política comercial comum e o seu papel de contrapeso na OMC, deveriam incitar os diri-

<sup>62</sup> Esta tendência desenvolve-se com a criação das agências, das autoridades e dos centros europeus repartidos pelos diferentes pontos da União.

gentes políticos a tornarem-se responsáveis perante os cidadãos europeus. A Comissão encontraria, aí, um papel central como instituição comunitária activa essencialmente consagrada à governação e aos bens públicos europeus.

A longa experiência da Comissão e da sua administração, as lições da crise e os desafios com os quais a União é confrontada são outros motivos para uma reavaliação do papel indispensável e insubstituível da Comissão. Em várias ocasiões, o seu papel foi salientado pelos observadores e pelos representantes dos Estados-membros, em particular os médios e pequenos, assim como, mais recentemente, pelo Governo alemão. Ao exercer a sua função europeia, a Comissão não só garante o equilíbrio global e protege os interesses dos membros, mas também, pela sua imparcialidade e o seu julgamento autónomo, facilita a extensão da regra da maioria qualificada. Esta constatação é corroborada por uma declaração recente do secretário de Estado dos Assuntos Europeus português, que se opõe aos esforços de certos Estados-membros no sentido de enfraquecer a Comissão. Na sua opinião, um desvio dos poderes a favor do Conselho de Ministros seria perigoso e poderia constituir uma ameaça para a coesão da União alargada<sup>63</sup>. Por sua vez, o chanceler Schröder assumiu também a defesa da Comissão.

A Conferência de Nice trouxe a prova da difícil coabitação entre o método intergovernamental e o método comunitário ou o método federal. Apesar da cacofonia intergovernamental, Nice conseguiu dar um salto ao abrir as portas ao alargamento, mas actuou através de pequenos passos quanto ao aprofundamento. É certo que se estendeu a maioria qualificada e que a cooperação reforçada e o Tribunal de Justiça saíram vencedores, uma tornando-se mais operacional e o outro vendo a sua autoridade confirmada. Quanto à Comissão, que viu a sua independência e a sua elevada competência uma vez mais garantidas, teve o seu presidente dotado de poderes que lhe permitem exercer uma verdadeira liderança política no futuro. Em contrapartida, a Comissão continuará a crescer em número – contra a proposta francesa que visava reduzi-la a uma dúzia de membros –, cada Estado-membro contando com pelo menos um dos seus nacionais entre os membros da Comissão até ao dia em que a União alargada venha a compreender 27 membros.

<sup>63</sup> Francisco Seixas da Costa, em «Portugal Defends Rights of Smaller States», *Financial Times*, 20 de Novembro de 2000.

A ponderação das vozes no Conselho e a atitude em relação ao presidente da Comissão suscitaram uma querela familiar entre a França e a Alemanha. Essa querela, associada à clivagem persistente entre os grandes e os pequenos Estados-membros, forneceu mais uma prova da inadequação do método das conferências intergovernamentais. Tal foi a constatação feita pelo presidente Chirac a propósito deste método. Por seu lado, o chanceler Schroeder afirmou que a cooperação intergovernamental – por oposição à abordagem comunitária na perspectiva da integração – não está habilitada a construir o futuro da Europa. Daí a sua rejeição do modelo de uma Europa intergovernamental. E, na mesma linha, pediu que os Estados-membros dessem desde logo o seu apoio à Comissão em particular e às outras instituições comunitárias. Por sua vez, o presidente Prodi afirmou que o «intergovernamentalismo» produz efeitos conflituais, incentiva a indecisão e, pior ainda, a desconfiança entre os Estados-membros na ausência de um «intermediário consciencioso».

O diagnóstico a respeito de uma União Europeia esquetejada, avançado no início deste estudo, foi amplamente confirmado em Nice. Quanto às consequências de Nice, foram formuladas interpretações opostas: para uns, a emergência de uma União intergovernamental tocou a fim pela União Federal; para outros, entre os quais me encontro, Nice provou que a Europa progride, tem necessidade de consolidar o sector comunitário e completar o sistema político europeu criando um núcleo federador capaz de exercer as principais funções de uma comunidade política. A Alemanha perfilou-se em Nice como o líder do futuro núcleo federador da União, em virtude do seu peso económico e democrático, da sua posição central na União alargada e, acima de tudo, graças à experiência que tem do federalismo e à sua vontade de construir com a França uma União integrada de *tipo federal inédito*. A Constituição, ou Carta Fundamental, ou tratado-Constituição permitirá à Europa assumir plenamente as suas responsabilidades. Nesta perspectiva, o presidente e o primeiro-ministro franceses pronunciaram-se a favor de uma federação dos Estados-nações segundo a fórmula proposta por Jacques Delors<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Cahors, sexta-feira, 9 de Fevereiro de 2001: «Jacques Chirac et Lionel Jospin ont tous les deux repris à leur compte le concept de Fédérations d'Etats-nations développé par Jacques Delors pour l'Union Européenne» («Jacques Chirac e Lionel Jospin reassumiram ambos o conceito de Federações de Estados-nações desenvolvido por Jacques Delors para a União Europeia») *Le Monde*, domingo, 11 de Fevereiro de 2001, segunda-feira, 12 de Fevereiro de 2001.

Aproxima-se o momento em que os membros do núcleo federador serão colocados perante uma escolha: prosseguir e reforçar a obra comum partilhando a soberania nas matérias realengas, bem como nas económicas e sociais, ou enterrar-se na *bricolage* intergovernamental, em confrontos de interesses nacionais de onde emergirá uma nova potência – a Alemanha – que os Estados Unidos, e também a Rússia, transformarão em interlocutor privilegiado. Ora, só a primeira parte da alternativa permitirá desenvolver um diálogo transatlântico equilibrado em torno do eixo EU-UE e uma parceria eficaz UE-Rússia. Impõe-se a escolha entre uma Europa alemã e uma Alemanha europeia fundada numa Europa europeia. A Declaração de Nice deixou uma janela aberta ao futuro: «Tendo, assim, aberto a via do alargamento, a Conferência deseja que seja iniciado um debate mais amplo e mais aprofundado sobre o futuro da União Europeia. Em 2001, as presidências sueca e belga, em cooperação com a Comissão e com a participação do Parlamento Europeu, incentivarão um amplo debate que associe todas as partes interessadas: representantes dos Parlamentos nacionais e do conjunto da opinião pública, ou seja, círculos políticos, económicos e universitários, representantes da sociedade civil, etc.». A conferência programada para 2004 deverá estabelecer o futuro da União Federal.

A influência crescente da União Europeia sobre a nossa vida quotidiana aproxima-a do momento em que deverá enfrentar a questão das suas finalidades, da sua estrutura e do seu verdadeiro alcance. Chegou o momento de deixar de fazer do federalismo aquilo que o senhor Jourdain faz da escrita. A União, os seus Estados-membros em vias de federalização ou de regionalização, mas também as empresas tendem a pôr em prática um método federativo voluntariamente ou sem o saberem. Desprovida de poder político e de um poder forte, a União Europeia está condenada a inovar, fazendo assentar o seu poder mais na promoção, na coordenação e no estímulo do que na coerção. A participação indispensável e a livre adesão no respeito das diversidades são os traços essenciais deste empreendimento de inovação política que é a União Europeia.

Uma tal procura de um federalismo europeu inédito funda-se nos valores e nos princípios federativos e inspira-se nas experiências federais e comunitárias. Ela assenta na consciência de uma cultura europeia comum e rica na sua diversidade, cujo reflexo político encarna nas variadas formas da União Federal. O princípio federativo surge como o mais apto a apropriar-se das

### **Para Um Federalismo Europeu**

novas tecnologias, garantindo o desenvolvimento das riquezas culturais e das identidades nacionais e regionais num conjunto susceptível de criar uma comunidade de destino e unir todos os Europeus numa grande aventura ao serviço do homem.

### **Posfácio à edição portuguesa**

O presente estudo foi redigido para a Notre Europe antes da tragédia de 11 de Setembro de 2001. Partindo do diagnóstico sobre o estado da União Europeia e com base nas propostas de personalidades e de líderes políticos europeus, ele concluía pela necessidade e pela oportunidade de dotar a União de uma Constituição de tipo federal inédito. Hoje, essa necessidade tornou-se premente. Para nos convenceremos disto, basta recolocar a União no novo contexto mundial, avaliar as consequências disso para a Europa e interrogarmo-nos sobre o seu papel actual e futuro. É esse o propósito deste texto.

De uma forma brutal, a crise que vivem os povos do Mundo e os Europeus apela para uma tomada de consciência face à mundialização de um terrorismo multinacional. A força do seu impacte fica a dever-se ao fanatismo que instrumentaliza o Islão, bem como ao recurso ao sacrifício supremo e às altas tecnologias de destruição. Confrontados com esta ameaça, os cidadãos europeus, tal como os do resto do mundo, avaliam a relatividade da soberania nacional: nenhum país europeu, isoladamente, nem mesmo os próprios Estados Unidos por si sós, são capazes de lutar contra este flagelo ou de se defender dele. Daí decorre a urgência manifesta de reforçar a União, dotando-a de um Governo europeu, de duas câmaras que representem, uma, os povos, outra, os governos e os parlamentos nacionais, assim como de uma presidência verdadeiramente colegial. O desejável tornou-se indispensável. É esse o preço da segurança interna e externa e da capacidade de assumir com eficácia as responsabilidades internacionais.

O fatídico dia 11 de Setembro representa uma viragem irreversível no relacionamento entre países e indivíduos, a contracorrente com as ideias feitas e os hábitos adquiridos. É o fim de uma época, anunciado pelas vitórias de David sobre Golias no Vietname e no Afeganistão, pelos movimentos de contestação em Seattle e depois em Génova, pelos atentados mortíferos, mas ainda limitados no seu conjunto. Os extremistas islâmicos organizaram-se em verdadeiras «multinacionais terroristas» para destruir, em primeiro lugar, os centros nevrálgicos da superpotência. Ao atingirem o calcanhar de Aquiles dos Estados Unidos, eles desencadearam toda uma série de efeitos: a sua irrupção violenta foi o toque de finados da onipotência do mercado mundial e provocou o regresso da esfera política. Os próprios Estados Unidos fizeram uma reviravolta impressionante: revalorização da ONU e da cooperação, apoios à economia, abandono da doutrina de «zero mortes» em benefício da mobilização nacional, concepção alargada

da segurança, mas com a contrapartida do recurso, agora habitual, à estratégia dos bombardeamentos maciços. Esta sua reacção compromete, no entanto, a acção da União Europeia.

A interdependência entre actores internacionais e a interconexão entre diversos sectores e, particularmente, o impacte dos conflitos políticos sobre a economia e a sociedade, formam um conjunto que exige uma abordagem global e, portanto, política. Este conjunto de forças em interacção é mantido, quando não exacerbado, pela tecnologia da comunicação. Transposta para o plano europeu, esta situação num contexto de crise exige uma resposta política que já não se pode reduzir a uma progressão sector a sector e passo a passo, como preconizava Jean Monnet. Com efeito, o processo gradual está à beira de dar lugar a um salto que permita transpor o limiar da política. Daí os apelos reiterados a que sejam efectuadas diligências decisivas rumo a uma federação europeia. Sob a pressão conjunta do alargamento e da crise actual, a União deixou de se confrontar com o simples aprofundamento para se encontrar perante o problema de uma verdadeira renovação política. Um mero olhar sobre o actual papel da União Europeia permite-nos constatar as lacunas da PESC, a sua reduzida capacidade em matéria de segurança externa e interna, as disfunções ocasionadas pela disparidade dos três pilares, que em breve serão quatro, por falta de uma estrutura institucional coerente. Dois exemplos ajudam a ilustrar este diagnóstico geral, ao qual a crise empresta uma luminosidade crua.

Embora inscrita num quadro de solidariedade geral com os Estados Unidos, a acção em matéria de política externa e de segurança continua dependente de cada Estado-membro. Com efeito, o Conselho Europeu extraordinário de 21 de Setembro considerou que os Americanos podem ripostar legitimamente com base na Resolução n.º 1368 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Cada país, de acordo com os meios de que dispõe, empenha-se ao lado dos Americanos em acções que têm de ser certas. Rejeitando qualquer confusão entre os grupos terroristas e o mundo árabe e muçulmano, a União apela à formação de uma coligação o mais alargada possível sob a égide das Nações Unidas que inclua, nomeadamente, os seus membros árabes e muçulmanos. No entanto, a unanimidade dos membros da União é um acto de solidariedade política que não vincula nenhum deles a ataques militares. Admite-se que cada um possa decidir-se em função da sua margem de manobra política e constitui-

onal e dos meios disponíveis. Desde logo, a coberto da unanimidade e de uma posição colectiva nesta crise internacional, surgem diferenças no plano da acção. Os grandes Estados-membros, com variações acentuadas, estão prontos a apoiar as operações militares. O Reino Unido alinha incondicionalmente com os Estados Unidos, chegando mesmo a assumir o papel de porta-voz e guarda avançada daquele país. A Alemanha declara-se pronta a assumir plenamente as suas responsabilidades e a participar nas operações militares internacionais. Igualmente a França, que assume uma participação mais simbólica nas acções militares, mas mais efectiva em matéria de informação, deseja que a retaliação seja eficaz, proporcionada e adaptada, preservando as populações civis. Em contrapartida, os países escandinavos não aceitam bombardeamentos maciços, que se arriscam à cegueira. A Áustria, por sua vez, não pensa em enviar soldados. Estas diferenças poderiam converter-se em oposição se os Estados Unidos viessem a decidir alargar os ataques a outros países, pondo em causa a unidade europeia e a coligação internacional.

As clivagens anunciam-se, assim, no seio da União, segundo o grau de envolvimento e as políticas tradicionais de cada um dos Estados-membros. Os três grandes, nessa sua qualidade, parecem procurar um papel de guarda-avançada em razão do seu peso político e militar. A reunião informal que tiveram nas vésperas do Conselho Europeu de Gand é disso testemunha, não tendo deixado de suscitar reacções da parte do presidente Prodi assim como dos restantes membros da União, encabeçados pela Itália. Para além do seu efeito imediato, esta consulta a três traz-nos à memória o problema que levanta a grande diferenciação de responsabilidades e capacidades dos vários membros da União no plano internacional. A estas diferenças, que se agravam nos momentos de crise, acrescem as tendências tradicionais e os factores geopolíticos que impelem o Reino Unido na direcção dos Estados Unidos e a Alemanha para o seu meio natural, a Europa Central e de Leste, e para a Rússia. Os seus papéis actuais ou potenciais testemunham a necessidade de uma União Europeia reforçada. De qualquer maneira, são estes os parâmetros a ter em conta quando se fizer o balanço da PESC e quando for criada a força de intervenção rápida. Em minha opinião, só uma capacidade de decisão autónoma nesses domínios, assim como em matéria de economia ou de comércio internacionais, pode constituir um verdadeiro contributo da União Europeia para o equilíbrio internacional e fazer dela um parceiro válido dos Estados Unidos e, em particular, da Rússia.

Quanto à acção diplomática da União, o Conselho Europeu encarregou a *troika*<sup>65</sup> de empreender diligências junto dos países da região mais directamente afectados pela crise. A ronda de contactos da *troika* revelou as potencialidades e as limitações da acção diplomática colectiva da União. Tanto mais que o presidente do Conselho, que também preside à *troika*, muda de seis em seis meses e que só o alto representante e o comissário encarregado das relações externas asseguram a continuidade em relação ao exterior. A imagem da União ainda se torna mais confusa se tivermos em conta que os ministros dos Negócios Estrangeiros se afadigam na região a esclarecer as posições dos seus próprios países, aliás geralmente convergentes, em vez de apresentarem uma política coerente da União. Esta experiência em tempo e espaço reais deveria servir para consolidar a identidade europeia no plano internacional. Desde já, temos de reconhecer que a influência dos grandes Estados europeus sobre os Estados Unidos é puramente marginal, apesar do contributo que prestam ou disponibilizam e do seu activismo diplomático. Só a União, pelo seu potencial peso político, é susceptível de dar resposta aos Estados Unidos e, através da sua experiência, desempenhar um papel eficaz na cena mundial. Não foi por acaso que o chanceler alemão Schröder reiterou o seu desejo de ver a União e os seus Estados-membros elaborarem em conjunto uma estratégia comum em matéria de política externa e de segurança.

Existem alguns domínios importantes nos quais a União se afirma sem ambiguidades. Uma política desse tipo teria a vantagem de dar uma imagem clara da União, ao mesmo tempo que associaria todos os seus membros à definição de uma estratégia comum às escalas europeia e mundial. De momento, os Estados pequenos e médios, com excepção da Bélgica, que ocupa a presidência, tiveram apenas uma fraca presença neste exercício largamente dominado pelos três grandes. Por causa disto, qualquer deslize em matéria de política externa e de segurança desvia o poder de Bruxelas para as grandes capitais, enfraquecendo assim a influência da União. Veja-se o exemplo da Itália de

<sup>65</sup> No segundo semestre de 2001, a *troika* é constituída pelo presidente do Conselho, o ministro belga dos Negócios Estrangeiros, pelo alto representante da União e pelo comissário responsável pelos Assuntos Externos, para além do futuro presidente do Conselho, o ministro espanhol dos Negócios Estrangeiros.

Berlusconi, que, para se evidenciar, fez uma aproximação aos Estados Unidos com o intuito de se mostrar «more British than the British» [«mais britânica que os britânicos»]; e, no mesmo alento, decidiu retirar-se do projecto militar da Airbus. Desta forma, a Itália, conhecida pelo seu empenhamento na construção da Europa, contribui para quebrar a solidariedade europeia e empurrar a União para a vertente intergovernamental.

No plano da segurança interna, por iniciativa da Comissão, acaba de ser dado um novo passo, embora parcial: a 20 de Setembro de 2001, os ministros europeus do Interior e da Justiça colocaram mais uma pedra na construção de um espaço europeu de segurança interna. Várias vezes proposta pela França e pela Alemanha, esta ideia revestiu a forma de uma cooperação intergovernamental à sombra dos tratados de Maastricht e de Amesterdão antes de ser inscrita nos projectos do chanceler Schröder, de 30 de Abril de 2001, e do primeiro-ministro Lionel Jospin, de 29 de Maio de 2001. Face ao desafio actual, os ministros europeus previram a criação de uma unidade antiterrorista no âmbito da Europol e a activação do Eurojust, o corpo de magistrados europeus encarregados de trabalhar com a Europol. Estas medidas deverão ser complementadas com a instauração de um «mandato de captura europeu», destinado a substituir os processos de extradição. Contra este conjunto de medidas de luta antiterrorista elevam-se já algumas vozes a denunciar desvios em matéria de segurança. Este caso ilustra bem as limitações de uma progressão passo a passo em face de uma ameaça maior, evidenciando, ao mesmo tempo, a necessidade de uma abordagem política global. Todas as propostas relativas ao futuro da União Europeia têm precisamente esse aspecto em comum: dotar a União de um quadro político geral que lhe garanta simultaneamente a eficácia e o funcionamento democrático, assim como o respeito pelos valores fundamentais e pelo princípio da unidade na diversidade. Daí o fim de um tabu e a busca de um federalismo europeu inédito. Durante muito tempo banida do vocabulário político, a ideia de uma federação europeia regressa agora em força. Ao esboçar as linhas mestras de uma união federal, o chanceler Schröder demonstrou a utilidade de um enquadramento constitucional. Assim, por exemplo, ao propor que o reforço da Europol seja acompanhado pela criação de um Ministério Público europeu e por um verdadeiro espaço judiciário europeu (Lionel Jospin), assim como por uma polícia europeia das fronteiras externas, Schröder propõe igualmente que os cidadãos possam im-

pugnar actos da Europol junto do Tribunal de Justiça e que sejam garantidos o respeito dos direitos fundamentais e um pleno controlo democrático por parte do Parlamento Europeu. Só uma abordagem deste tipo permite assegurar o equilíbrio democrático entre as medidas necessárias e os direitos dos cidadãos, preservando ao mesmo tempo a União contra os riscos de desvios em matéria de segurança.

Já nos domínios da ajuda humanitária e do auxílio à reconstrução e ao desenvolvimento se prefigura um novo rosto da União. Aliás, é nos sectores que se enquadram nas competências do âmbito do primeiro pilar, o comunitário, e que, portanto, dependem da acção da Comissão, que as intervenções da União Europeia se anunciam mais promissoras. No período pós-conflito será necessário contribuir para a reconstrução política e económica do Afeganistão e lançar as bases de uma paz duradoura na região. Para esse efeito, a França propôs a criação de um «quadro de concertação permanente» entre a União Europeia, os Estados Unidos, os Estados limítrofes do Afeganistão, incluindo a Rússia, as agências da ONU e as ONG. Uma estrutura provisória que implique a ONU deverá ser rapidamente substituída por uma administração representativa do povo afegão, que preparará as condições para um futuro político democrático e para a reconstrução económica. Para além do papel específico que desempenhará, antes de mais, no programa de reconstrução, em cooperação com as agências especializadas das Nações Unidas e com as organizações não governamentais, a União Europeia terá, a meu ver, a tarefa particular de promover a constituição de uma formação regional à imagem da sua experiência, que permitiu assegurar a paz e a prosperidade na Europa. Desprovida de força militar, uma vez que a sua força de intervenção rápida se parece mais com uma espécie de polícia, a União Europeia apresenta, porém, uma experiência positiva que é particularmente atractiva: a Comunidade Europeia, e depois a União Europeia, conseguiram reaproximar velhos inimigos, consolidar a paz e criar uma vasta rede de associações, de parcerias e de ajudas ao desenvolvimento. A sua presença é a garantia de um melhor equilíbrio mundial, assim como da criação de um sistema multinacional mais eficaz, baseado num corpo de normas e num conjunto de organizações internacionais e regionais. Ao procurar prevenir conflitos, reduzir ao mínimo o recurso à força e desenvolver as redes de intercâmbios e de cooperação, a União presta um contributo insubstituível à instauração de uma paz duradoura assente no diá-

logo entre culturas, nos valores comuns e no respeito mútuo. Nesse contexto, Portugal poderá fazer valer a sua experiência e as suas relações tanto em África como na América Latina. Daí a necessidade urgente de construir uma comunidade federativa, já que só ela estará em condições de exercer uma verdadeira influência na cena mundial e de preservar simultaneamente a identidade europeia e a diversidade dos países e das regiões que constituem a riqueza e a originalidade da Europa.

## Bibliografia

### Primeira parte

- AMMON, Günther, HARTMEIER, Michael, *Fédéralisme et Centralisme. L'Avenir de L'Europe entre le Modèle Allemand et le Modèle Français*, Paris, Economica, 1998.
- AUBERT, Jean-François, *Institutions Politiques de la Suisse*, Lausanne, Payot, 1983.
- CARLZON, Jan, *Renversons la Pyramide*, Paris, Inter Editions, 1986.
- CASESE, S., WRIGHT, V., (dir.), *La Recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.
- HERGENHAN, Jutta, *Le Fédéralisme Allemand et la Construction Européenne*, Paris, Notre Europe, Janeiro de 2000.
- KRIESI, Hanspeter, *Le Système Politique Suisse*, Paris, Economica, 1995.
- LINDER, Wolf, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Nova Iorque, St. Martin's Press, 1994.
- VIGNON, Jérôme, «L'Europe Naîtra de la Mise en Réseau d'Iniciatives Multiples», *Le Monde*, quarta-feira, 16 de Novembro de 1999.
- Allemagne. Faits et Réalités* (Serviço de imprensa e de informação do Governo Federal), Francoforte/Main, Societäts-Verlag, 1999.

**Segunda e terceira partes**

- BOYER, Robert, (presidente), *Le Gouvernement Économique de la Zone Euro*, relatório do grupo «Coordination des Politiques Macro-Économiques en Europe», Paris, La Documentation Française, 1999.
- CROISAT, Maurice, QUERMONNE, Jean-Louis, *L'Europe et le Fédéralisme, Contribution à l'Émergence d'Un Fédéralisme Intergouvernemental*, Paris, Montchrestien, 2ª edição, 1999.
- D'ARCY, François, ROUBAN, Luc, *De la V<sup>e</sup> République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996.
- DEHOUSSE, Franklin, VANDAMME, Jacques, le HARDY de BEAULIEU, Louis (dir.), *Union Européenne: Quels Défis pour l'An 2000? Emploi, Union Monétaire, Élargissement*, Bruxelas, Presses Interuniversitaires Européennes PIE, Collection «La Cité Européenne», n.º 18, 1998.
- DEHOUSSE, Renaud, *Fédéralisme et Relations Internationales. Une Réflexion Comparative*, Bruxelas, Bruylant, 1991.
- DELORS, Jacques, *Le Nouveau Concept Européen*, Paris, Editions Odile Jacob, 1992.
- DELORS, Jacques, *L'Unité d'Un Homme*, Paris, Editions Odile Jacob, 1994.
- QUERMONNE, Jean-Louis, *Le Système Politique de l'Union Européenne*, Paris, Montchrestien, 1994, última edição em 2001.
- QUERMONNE, Jean-Louis, (presidente), *L'Union Européenne en Quête d'Institutions Légitimes et Efficaces*, Relatório do grupo de reflexão sobre a reforma das instituições europeias, Paris, La Documentation Française, 1999.
- MENDRAS, Henri, *L'Europe des Européens*, Paris, Gallimard, 1997.
- SIDJANSKI, Dusan, *L'Avenir Fédéraliste de l'Europe, La Communauté Européenne des Origines au Traité de Maastricht*, Paris, PUF, Coll. IUEE, 1992, 1993.
- SIDJANSKI, Dusan, (dir.), *L'Union Européenne à la Lumière du Fédéralisme Suisse*, Colloque Latsis 1995, em col. com Marc de Bellet, Genebra, Georg., Collection Europa, 1996.
- SIDJANSKI, Dusan, *The Federal Future of Europe, From the European Community to the European Union*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, Setembro de 2000.
- TAYLOR, Paul, *The European Union in the 1990s*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1996.

- WESTLAKE, Martin (dir.), *L'Union Européenne au-delà d'Amsterdam. Nouveaux Concepts d'Intégration Européenne*, Bruxelas, Presses Interuniversitaires Européennes PIE, Collection «La Cité Européenne», n.º 17, 1998.

# Índice

<b>Prefácio</b> .....	7
<b>Introdução</b> .....	9
O regresso do federalismo .....	11
Exemplos de princípios federativos .....	13
<b>Primeira Parte – Poder-se-á extrair alguns ensinamentos das experiências dos Estados federais?</b> .....	17
1. O modelo centralizado .....	19
2. Contributos da experiência do federalismo alemão .....	20
3. Contributos da experiência americana .....	21
4. Uma experiência-piloto: o federalismo suíço .....	24
5. Diferenças e semelhanças dos sistemas federativos .....	26
6. Poderes e instituições comuns dos Estados federais .....	31
7. A autonomia constitucional dos Estados-membros .....	34
8. As revisões constitucionais .....	37
9. Condições e princípios comuns .....	38

<b>Segunda Parte – A União Europeia rumo a um federalismo inédito</b> .....	43
1. A integração económica e a finalidade política .....	45
2. O pilar de base: a Comunidade Europeia .....	49
A Comissão, motor da integração europeia .....	50
O reforço da Comissão e do seu presidente .....	52
A demissão colectiva da Comissão Santer .....	54
O Conselho: instituição intergovernamental ou comunitária? .....	54
Democratização e federalização da Comunidade Europeia .....	58
O papel crescente do Conselho Europeu .....	60
O papel federador do Tribunal de Justiça .....	61
Um núcleo federador: o BCE e o euro .....	62
3. As relações externas, a PESC e o esboço de uma força de intervenção europeia .....	65
As lições dos conflitos .....	67
O processo de comunitarização .....	71
A União numa encruzilhada .....	72
<b>Terceira Parte – Uma Carta da União Europeia aberta ao futuro</b> .....	75
1. Núcleo federador da União Europeia: Uma Constituição federal para a Europa .....	79
2. Uma visão da União Federal .....	87
3. Pontos de partida para a reflexão e o debate futuros .....	93
A participação informal .....	94
Uma Carta Fundamental ou uma Constituição para a UE .....	95
Para uma variante inédita do modelo federal .....	96
A proximidade através da participação .....	97
<b>Conclusões abertas ao futuro</b> .....	99
<b>Posfácio à edição portuguesa</b> .....	111
<b>Bibliografia</b> .....	121
<b>Índice</b> .....	125

## Outras obras da Principia sobre assuntos europeus

- Como Viver com o Euro*, de Isabel Ucha e Paulo de Almeida Sande (Fevereiro, 1999)
- O Desafio Europeu, Passado, Presente e Futuro*, coordenação de João Carlos Espada (Novembro, 1998)
- Amsterdão: do Mercado à Sociedade Europeia?*, de Francisco Lucas Pires (Novembro, 1998)
- Valores da Europa*, coordenação de Álvaro de Vasconcelos (Novembro, 1999)
- Política Económica em Portugal e na Zona Euro*, de António Mendonça Pinto (Novembro, 1999)
- O Sistema Político na União Europeia*, de Paulo de Almeida Sande (Maio, 2000)
- Direito do Trabalho e Política Social na União Europeia*, de Sabina Pereira Santos (Maio, 2000)
- Portugal, A European Story*, de Álvaro de Vasconcelos e Maria João Seabra (Janeiro, 2001)
- Manual Prático do Euro*, de Isabel Ucha e Paulo de Almeida Sande (Setembro, 2001)
- O Novo Multilateralismo, Perspectiva da União Europeia e do Mercosul*, do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (Novembro, 2001)
- A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, de António Vitorino (no prelo)



Tendo em conta a necessidade de fazer «o ponto de situação relativamente ao contributo do pensamento federalista para a construção europeia», o Professor Dusan Sidjanski sublinha nesta obra os muitos aspectos da estrutura institucional europeia que reflectem, embora frequentemente de formas diversas, os sistemas federais, procurando essencialmente enriquecer os debates em torno da futura arquitectura da União Europeia em vésperas do seu alargamento. Depois de lançar um olhar sobre outros sistemas federais, examina as semelhanças e diferenças nas instituições que podem ser comuns às dos Estados federais, considera os caminhos já trilhados pela União Europeia no sentido de uma forma de federalismo inédita e sem precedentes, encara o futuro analisando a ideia de uma Carta ou Constituição europeia e a necessidade de uma acção concertada, e culmina com uma série de questões que se propõem incentivar o debate e a discussão em torno do tema do federalismo.

Na qualidade de prefaciador deste estudo de Sidjanski, Jacques Delors afirma ainda que «a reflexão só tem a ganhar com uma análise atenta das estruturas que se associaram à procura de uma síntese entre unidade e diversidade. Na hora em que se perfila a tão esperada reunificação do continente europeu, a necessidade desta reflexão parece incontestável». E faz votos para que este livro possa «contribuir para enriquecer os debates que estão para chegar».

O professor Dusan Sidjanski foi fundador do Departement de Science Politique da Université de Genève e é professor emérito da Faculté des Sciences Économiques et Sociales do Institut Européen da Université de Genève. Publicou já diversas obras sobre o federalismo e a integração europeia.

ISBN 972-8500-62-9

