

Entre Nice e Nova Iorque: A Encruzilhada Europeia

António Vitorino

Comissário responsável pela Justiça e Assuntos Internos (União Europeia)

Resumo

O artigo equaciona as implicações sobre o futuro debate da Europa decorrentes das consequências da guerra da Bósnia e do Kosovo, que vieram acentuar a necessidade de um novo perfil das missões de segurança e defesa assumidas pelos Estados e pelas organizações internacionais. Os recentes acontecimentos do 11 de Setembro vieram produzir um “efeito de proximidade” ampliados pela globalização comunicacional com consequências directas sobre a noção de ameaça global e de projecção multifuncional dos riscos que se deparam hoje aos actores internacionais.

A esta situação acresce as implicações do acesso directo à informação por parte da opinião pública e as consequências no que respeita à mobilização pública dos apoios ao envolvimento de forças nacionais em cenários de conflito inteiramente novos. A natureza transnacional das ameaças, incapacidade de as sociedades democráticas accionarem mecanismos de segurança capazes de as conter e a re-prioritização das agendas de segurança dos estados e organizações vieram re-posicionar os conteúdos da agenda de segurança global e a necessidade de eficácia de uma resposta global.

Abstract

The article outlines the implications for the future European debate of the consequences of the war in Bosnia and Kosovo, which came to stress the need for a new profile for security and defense missions assumed by states and organizations. The recent events of September, 11 produced an “effect of proximity” amplified by global communication with direct consequences over the public notion of global threat and the multifunctional risks which international actors face today.

To this situation one must add the implications of the direct access to information by public opinion and the consequences over the possibility to mobilize public support to the involvement of national forces in conflict scenarios substantially different from traditional ones. The transnational nature of threats, the incapacity of democratic societies to implement security mechanisms able to contain them and the new priorities for security agendas of both states and organizations will have a considerable impact over the contents of the global security agenda and the need for an effective global response.

O debate sobre o futuro da Europa, tal como esboçado pelos Chefes de Estado e de Governo na Declaração anexa ao Tratado de Nice em Dezembro de 2000, não pode deixar de reflectir, quer no seu conteúdo quer nas suas implicações, o significado dos acontecimentos trágicos do passado dia 11 de Setembro, nos Estados Unidos da América, na medida em que estes produziram uma profunda alteração na agenda política global, cuja dimensão e alcance, aliás, ainda não podemos determinar em toda a sua amplitude.

E, contudo, esses acontecimentos vieram essencialmente confirmar aquilo que já todos havíamos intuído num plano teórico, ao qual a recente barbárie terrorista veio conferir uma dimensão de visibilidade e de sofrimento humano sem paralelo. Com efeito, desde a queda do Muro de Berlim que assistimos à emergência de novas linhas de clivagem no plano internacional que, em larga medida, correspondem ao que alguém já chamou o “lado negro” do processo de globalização económica, financeira e comunicacional.

Essas novas linhas de clivagem estiveram bem patentes nas crises da Bósnia e do Kosovo, enquanto expressão do retorno ao continente europeu de conflitos étnicos, religiosos e culturais de assinalável alcance e que levaram a comunidade internacional a procurar linhas de conduta inovadoras que pretendiam responder a estes novos desafios.

Pode-se, por isso, afirmar que as novas missões assumidas pelos Estados e confiadas às organizações internacionais e aos respectivos aparelhos militares (missões humanitárias, missões de gestão de crises, seja de prevenção de conflitos, de manutenção da paz ou de reforço das condições de aplicação de acordos de paz) constituíram uma primeira linha de resposta à natureza global das novas ameaças com que se confrontam as sociedades contemporâneas (aquilo que a União Europeia Ocidental designou por “missões de Petersberg” e que vieram a ser acolhidas quer pela NATO – na revisão do seu conceito estratégico de 1999 – quer pela União Europeia na reformulação do seu 2º Pilar – Política Externa e de Segurança Comum – contida no Tratado de Amsterdão).

Sem embargo, a adaptação a este novo paradigma processou-se com diversas dificuldades e mesmo alguma controvérsia. Basta relembra a “crise do Kosovo”, o debate então travado sobre os contornos do direito/dever de ingerência humanitária e os limites da intervenção das Nações Unidas decorrentes do bloqueamento decisório do seu Conselho de Segurança em função das contradições entre alguns dos seus membros permanentes.

De uma forma relativamente simplificadora diria que estes últimos anos confrontaram-nos não apenas com “ameaças de tipo novo” – algumas delas, aliás, mais propriamente de “tipo velho renovado”, como me parece ser o caso da crise dos Balcãs – mas também com uma acrescida exigência de flexibilidade na resposta e de agilização dos meios susceptíveis de serem utilizados.

Daí que se tenha dito com clareza que a ameaças globais se exigiam respostas globais.

Esta preocupação parece-me hoje ainda mais válida numa dupla perspectiva.

Por um lado, a interdependência em que vivemos à escala global, seja no plano económico seja no plano ambiental, para dar apenas dois exemplos entre muitos possíveis, torna menos rígida a separação entre as diferentes áreas geográficas e potencia os efeitos espaciais de qualquer tipo de crise, mesmo que no plano físico possamos ter a percepção de que ela nos é distante. Esta preocupação de interdependência e de solidariedade alicerçada em valores, para além das distâncias geográficas imediatas, esteve presente na decisão de Portugal participar na missão da NATO na Bósnia, em 1995, determinando assim o retorno das forças armadas portuguesas a um território de operações europeu após 80 anos desde a Primeira Guerra Mundial, na precisa medida em que a ameaça à estabilidade de uma importante fronteira da União Europeia representava um risco acrescido para todo o conjunto do espaço da União.

Este “efeito de proximidade” é claramente ampliado pela globalização comunicacional, pela profunda alteração do paradigma moderno de acesso à informação “em directo”, como todos pudemos experimentar com os recentes ataques às Torres do World Trade Center.

Por outro lado, a designação de ameaça global chama também a atenção para a natureza “multifuncional” dos riscos com que nos defrontamos e para a inadequação de muitos dos meios de que os Estados democráticos dispõem para lhes fazer face.

Refiro-me, desde logo, à alteração de natureza da ameaça militar mesmo que de tipo convencional, confrontada com uma avidez comunicacional bem expressa no “desembarque em directo” dos militares americanos na Somália ou nos pré-avisos dos *raides* aéreos da NATO contra a Jugoslávia mediante a “reportagem em directo” da saída dos aviões da base de Aviano, na Itália. Para a clássica teoria estratégica da necessidade de surpreender o inimigo, a globalização comunicacional coloca desafios nunca antes concebidos... Os que gostam de citar Clausewitz neste aspecto não poderão deixar de ponderar as profundas alterações do “factor comunicacional” sobre os fundamentos da “arte da guerra”.

A isto acresce o forte condicionamento da evolução da opinião pública quanto à orientação global do conflito, determinado pelo acesso sem mediação aos eventos e aos relatos dos acontecimentos militares no terreno, ainda que se dê o devido desconto à sempre inevitável “filtragem da informação” que os aparelhos militares e informativos dos governos envolvidos tentam levar a cabo com maior ou menor sucesso. Ninguém ignora, decerto, que em larga medida os constrangimentos a uma operação militar terrestre no Kosovo corresponderam à rejeição de tal opção por parte de largas maiorias das opiniões

públicas dos países da NATO, especialmente dos mais directamente envolvidos nas operações militares e dos países limítrofes que encontraram assinaláveis dificuldades em sustentarem politicamente o apoio à própria acção militar.

A actual crise do Afeganistão aproxima-se do seu momento de verdade comunicacional quanto aos efeitos da acção militar, o que decerto constituirá um elemento relevante para a sustentação da ampla coligação formada em torno do eixo americano-inglês na sequência dos atentados terroristas de Setembro último.

Mas indo para além do estrito plano militar, a proliferação de “centros de desestabilização” coloca-nos também perante uma acrescida complexidade na caracterização das “novas ameaças” que se projectam nos mais diversificados sectores. A titulo de exemplo referiria três aspectos em concreto.

Em primeiro lugar, as “novas ameaças” desfrutam de meios financeiros poderosos e de acesso a sofisticados instrumentos de acção, seja no plano militar seja no plano das novas tecnologias de comunicação. A este propósito é desnecessário recordar os importantes arsenais militares colocados no mercado paralelo na sequência da dissolução da União Soviética e da Jugoslávia, como o demonstram as mais recentes apreensões de armamento pesado nos arredores de Paris na posse de *gangs* que à primeira vista são de pura criminalidade urbana ou suburbana.

Igualmente preocupante é a proliferação de produtos e substâncias biológicas e químicas, bem como a disponibilidade técnica e de recursos humanos decorrente do desmantelamento de certos conglomerados de Estado da ex-URSS e da acção de certos Estados-parasitas, como diariamente é evidenciado a propósito da ameaça de bioterrorismo nas páginas dos jornais e na profusa cobertura dos vários casos de alerta por parte das rádios e televisões do mundo inteiro.

De tipo novo, mas não tão conhecida, pelo menos do grande público, é a nova ameaça consubstanciada no denominado ciberterrorismo, isto é, na utilização das novas tecnologias de informação e de comunicação como armas de agressão, seja para afectar ou destruir infra-estruturas vitais à nossa vida colectiva, seja para perpetrar crimes de natureza financeira (que ocorrem, aliás, com uma frequência superior à que podemos supor, fruto de um certo interesse das próprias vítimas em ocultarem as vulnerabilidades dos seus sistemas de comunicação e de protecção de dados).

Em segundo lugar, as novas agressões contra as sociedades democráticas são em larga medida decorrentes da existência de redes transnacionais de crime organizado que “exploram” em simultâneo um conjunto de actividades criminosas e ilícitas que se interpenetram

e se potenciam mutuamente, desde o tráfico de drogas e de seres humanos para fins de exploração económica e sexual, passando pelo tráfico de armas, de materiais químicos, biológicos e nucleares e pelo próprio terrorismo. O potencial destas redes pode ser ilustrado pelo episódio entre o trágico e o anedótico relatado há algum tempo por alguma imprensa internacional da tentativa de aquisição de um submarino russo por parte de um cartel de droga latino-americano tendo em vista melhorar a “segurança” das suas operações criminosas.

Estas actividades delituosas transnacionais desembocam, de uma forma ou de outra, em acções de branqueamento de capitais que, sendo o ponto vulnerável do seu percurso criminoso, beneficiam não apenas das diferenças legislativas entre os vários Estados mas também da existência de regimes de sigilo e de protecção e da manifesta falta de vocação das entidades reguladoras dos mercados financeiro, bolsista e segurador para prosseguirem uma acção eficaz de rastreio e de combate a modalidades sofisticadas de lavagem de dinheiro.

Em terceiro lugar, estas novas ameaças, pela complexidade de que se revestem e pelos poderosos meios de que dispõem, beneficiam das limitações específicas da capacidade de resposta dos Estados e das sociedades democráticas.

Limitações que decorrem, em primeiro lugar, dos próprios limites de jurisdição dos aparelhos estaduais, sejam eles referentes às diferenças entre sistemas legislativos sejam referentes à capacidade territorial de acção das polícias, dos serviços de informação ou dos próprios tribunais (e da cultura ultrapassada de segurança nacional e de soberania nacional dos seus principais protagonistas) a que acresce que na generalidade das sociedades democráticas, nos últimos anos, as denominadas “funções de soberania” não têm representado uma prioridade no investimento público, em especial quando confrontadas no espaço da União Europeia, com a política de ajustamento estrutural decorrente da introdução da moeda única europeia.

Não falo apenas do processo de *downsizing* dos aparelhos militares, decorrente do fim da guerra fria e do desaparecimento da “ameaça tradicional”, em alguns casos articulado com a transição do modelo de conscrição para o do recrutamento profissionalizado. Sendo inevitável a reformulação dos aparelhos militares em função da alteração da conjuntura internacional decorrente da queda do Muro de Berlim, não será ousado afirmar que na generalidade dos casos essas reestruturações não corresponderam à mudança da natureza e à sofisticação das ameaças, o que só poderá ser cabalmente entendido quando pudermos visitar a tradicional separação de funções entre a denominada segurança externa do Estado e a segurança interna e consequentemente compreendermos que certas ameaças

tradicionalmente tidas como de natureza interna, porque acima de tudo atinentes à salvaguarda da ordem pública (como o narcotráfico, o tráfico de seres humanos ou o terrorismo) passaram a exigir, pela sua efectiva natureza transnacional, que se equacione a mobilização de meios militares enquanto parte integrante da resposta do Estado democrático.

Refiro-me também às insuficiências de qualificações das forças policiais e dos tribunais para lidarem com a sofisticação dos meios utilizados pelos novos agressores (sejam as qualificações no domínio financeiro, sejam no plano da utilização das modernas tecnologias de comunicação).

Chegados a este ponto creio que é legítimo retirar duas conclusões fundamentais e enquadrá-las com duas advertências essenciais.

Em primeiro lugar, o quadro das ameaças assim descrito e potenciado pelos ataques terroristas verificados em Nova Iorque e em Washington colocam perante nós como prioridade uma vasta, complexa e decisiva “agenda de segurança global”.

Em segundo lugar, à natureza global da ameaça corresponde a necessidade imperiosa de uma resposta global, tanto no plano geográfico quanto na diversificação dos instrumentos a usar, como condição da sua própria eficácia.

Estas duas conclusões impõem-nos, contudo, duas ressalvas.

Por um lado, uma “agenda de segurança global” não deve ser precipitadamente interpretada como uma “deriva securitária”. Neste contexto, a questão da afirmação dos valores em nome dos quais se aprofundam os mecanismos de segurança tem um papel central. A segurança justifica-se em função da salvaguarda da liberdade, tem uma função instrumental em relação ao valor máximo que é o do desfrute da liberdade, pelo que as acções e os instrumentos securitários têm que se desenvolver na fidelidade a esses valores. Sendo assim, têm que se fundar na lei (internacional ou nacional), comportar as limitações à liberdade necessárias à defesa dos bens jurídicos a proteger e proporcionais à natureza das ameaças e das agressões e devem estar submetidas a efectivos controlos nacionais ou supranacionais que salvaguardem a sua adequação às próprias finalidades para que foram concebidos.

Por outro lado, uma “agenda de segurança global” constitui um elemento central de uma agenda política mais vasta que deve assentar num contrato de parceria entre os poderes públicos e a sociedade, em especial aqueles sectores da sociedade civil organizada que podem e devem dar um valor acrescentado ao combate às novas ameaças de que temos estado a falar. Seria redutor e até improficuo se se pensasse que os novos desafios de

segurança são apenas o “campo reservado” de militares, polícias ou juizes, cuja acção, sendo sem dúvida essencial na resposta, está, contudo, muito longe de esgotar todas as implicações decorrentes das novas ameaças. Na “sociedade de risco” em que vivemos seria ilusório confiar exclusivamente as garantias de segurança colectiva às componentes militar e policial, pois tal representaria um fardo incomportável em relação às quais, a breve trecho, os resultados obtidos poderiam gerar acrescidos sentimentos de insegurança e uma possível crise de confiança nas forças de segurança e na própria capacidade do Estado de garantir o bem público da ordem e da segurança da comunidade.

Neste sentido, as questões de segurança integram o próprio cerne da *governance* mundial, seja na medida em que interpelam directamente as organizações internacionais, globais ou regionais, que podem ter um desempenho activo na sua prossecução, seja porque a sua eficácia depende largamente da mobilização e do apoio da própria sociedade civil organizada, desde os agentes económicos às organizações não-governamentais.

E.R. Stettinius, Secretário de Estado de Roosevelt e de Truman, disse que “a felicidade tem muitas raízes, mas nenhuma mais importante que a segurança”. Sendo a felicidade do ser humano um objectivo essencial da realização pessoal e do convívio no seio das comunidades, a preocupação pela segurança exige a mobilização dos poderes públicos e das comunidades tanto no plano nacional como regional e global.

Neste contexto, quando a União Europeia se confronta, por força do seu próximo alargamento e da vontade expressa pelos Estados-membros na aludida Declaração sobre o futuro da União anexa ao Tratado de Nice, com uma encruzilhada constitucional, é legítimo que nos perguntemos qual o contributo que o projecto europeu pode dar ao alicerce principal da felicidade dos cidadãos europeus, a sua segurança colectiva.

No essencial esse contributo terá que assentar na definição da vocação da União Europeia enquanto actor global, enquanto agente activo de um projecto mais vasto de regulação da globalização em nome de um conjunto de valores identitários que marcam o perfil do projecto de integração europeia. Daí que antes do mais o debate sobre o futuro da União tenha que ser um debate sobre os valores comuns em nome dos quais se pede o consenso dos povos europeus para a prossecução do projecto de integração nas suas diversas componentes (da política externa e de segurança à moeda única, da cooperação policial e judiciária às políticas sectoriais comuns, da afirmação de um modelo social e de coesão aos desafios da competitividade e da inovação). Alicerçado em valores comuns partilhados pelos Estados e pelos Povos da Europa, o futuro da União

será norteado pela preocupação central de afirmar o seu protagonismo como actor global e dessa forma contribuir para a *governance* mundial, para a definição das grandes linhas de afirmação de uma efectiva agenda de regulação da globalização seja no plano da defesa da paz e da luta contra as ameaças globais, seja no plano de um desenvolvimento sustentado que preserve os valores fundamentais da democracia, do respeito pela dignidade humana, pelo desenvolvimento preservador do ambiente e promotor da solidariedade.

Em primeiro lugar a questão central, mais complexa e difícil de todas, prenhe de consequências no plano conceptual e prático, é a de definir com rigor como convivem na mesma União distintos Estados e diferentes Povos que não abdicam das suas identidades próprias mas se propõem desenvolver conjuntamente um projecto norteado por valores que representam a sua identidade comum. E isto não apenas no plano das políticas substantivas, mas também das instituições que as sustentam e protagonizam.

Dito de outro modo, num mundo tão globalizado quanto desregulado à escala planetária, onde os espaços regionais desempenham um papel decisivo na definição dos grandes equilíbrios mundiais, a definição e identificação dos valores e dos interesses comuns dos europeus é essencial para contribuir para a instituição de formas de regulação global. Essa identidade específica europeia no contexto internacional tem que assentar não apenas em regras, vontades e práticas de regulação económica, mas também postula um contrato político e social legitimado pelos cidadãos dos Estados da União.

Isto significa reafirmar, tanto na vertente externa como na interna, a natureza política da União Europeia e conferir-lhe, designadamente no concerto internacional, os meios e os instrumentos necessários para intervir como parceiro de pleno direito nas tarefas da regulação global, assim potenciando as soberanias nacionais que, de outro modo, todas elas sem excepção (independentemente da dimensão dos Estados), não poderiam aspirar a desempenhar tal função. Este efeito multiplicador do projecto comum da União é tanto mais relevante quando os acontecimentos do 11 de Setembro produziram uma inegável aceleração no processo de reformulação das alianças entre os principais blocos (EUA, Rússia, China, Japão, Índia/Paquistão) em relação à qual a Europa não pode ficar marginalizada. Esta necessidade de afirmação na cena internacional exige o reconhecimento da centralidade da política externa, da política de segurança e de defesa em estreita articulação com as políticas comercial e de ajuda ao desenvolvimento da União Europeia do futuro.

O abstracto de tal afirmação tem que ser encontrado nos valores que fundamentam o projecto comum no plano interno. Aí são chamados a desempenhar uma função fundadora e legitimadora os Direitos Fundamentais da Pessoa Humana, a afirmação de um modelo político, económico e social assente na salvaguarda da dignidade da pessoa humana e na garantia da democracia e salvaguarda dos Direitos e Liberdades dos Cidadãos.

Para tanto, um texto constitucionalizador da União tem que integrar uma Carta dos Direitos Fundamentais (seja a proclamada em Nice, seja a que resultar do seu aprofundamento), sobre a qual se alicerce a construção de um contrato social e político legitimador do projecto europeu.

Do estatuto constitucional dos Direitos Fundamentais decorre ainda o papel central da cidadania europeia, englobando neste estatuto cívico desde logo os que a ele acedem por força do vínculo de pertença (de nacionalidade ou cidadania) a cada um dos Estados-membros, como aqueles que, oriundos de países terceiros, adquirem por via legal e mediante certos requisitos, esse estatuto no contexto da União Europeia.

O convívio entre diferentes Estados nacionais como fonte legitimadora das grandes opções constitucionais e a primazia do estatuto das pessoas enquanto seres humanos e enquanto cidadãos da União, constitui a base plúrima do contrato político da União sobre o qual terão que assentar as instituições e as próprias políticas a prosseguir.

O consenso político fundamental do projecto europeu, ou, se se preferir, a base constitucional comum do projecto da União, conferindo garantias de igualdade de tratamento entre os vários Estados membros da União (tanto no respeito das suas diversas identidades como da sua específica autonomia no quadro de um projecto comum), andará de par com a afirmação da centralidade dos cidadãos na definição das atribuições e das competências que se traduzem num exercício partilhado à escala continental.

Nesse contexto, em nome desses valores, a União do futuro será cada vez mais chamada a estar presente naquelas áreas onde o seu valor acrescentado represente tanto um acréscimo de capacidade de intervenção dos Estados no plano internacional, como uma acrescida capacidade de afirmação dos direitos e das liberdades dos próprios cidadãos. Sem entrar em pormenores que nos levariam mais longe do que a limitada ambição deste artigo, do exposto parece-me resultar incontornável que desta dinâmica complexa resultarão responsabilidades acrescidas para a União em domínios tradicionalmente ligados às competências soberanas do Estado (política externa e diplomacia, segurança e justiça), enquanto noutros domínios as modernas condições de *governance* das sociedades contemporâneas aconselharão a uma redefinição da partilha das competências, o que poderá

compartar devoluções de competências europeias para níveis de proximidade acrescida aos cidadãos da União (seja para o plano nacional, seja mesmo para os planos regional e local, seja para formas descentralizadas de parceria entre o público e o privado, dotadas de formas de coordenação no plano europeu).

Esta nova partilha de competências, redefinida tanto no plano vertical como no plano horizontal, obrigará a uma recalibragem das próprias políticas europeias, seja a agrícola ou a de concorrência, seja a política estrutural ou a do ambiente. Nessa recalibragem, com inelutável projecção nas suas consequências financeiras, mais do que procurar definições em compartimentos estanques, importa procurar soluções flexíveis que potenciem as vantagens decorrentes da sua abordagem no espaço alargado da União, ao mesmo tempo que a sua aplicação (e explicação) aos destinatários seja marcada por critérios de proximidade, transparência e efectivação de responsabilidades. Uma tal concepção será, por isso, menos tributária de uma lógica hierárquica de competências e assentará sobretudo em formas do seu exercício em rede, com profundas consequências quer no plano da organização das instituições comunitárias como no plano dos métodos de funcionamento das próprias administrações nacionais.

Um contrato político e de cidadania impõe simultaneamente que a União do futuro contemple de forma mais detalhada a dimensão social, não apenas enquanto componente de uma coordenação de políticas económicas exigida pela existência da moeda única, mas também - e cada vez mais - como elemento integrante desse próprio contrato de cidadania que reconhece, no plano dos valores, a centralidade das pessoas e que funda o projecto comum.

Esta preocupação reenvia-nos directamente para o debate da controversa questão do “modelo social europeu”, questionado mesmo na sua existência e objecto de paixões nas polémicas tentativas da sua definição.

Mas também aqui me parece que, em vez de procurar uma definição dogmática de um tal “modelo social” como sistema fechado, melhor seria que identificássemos aqueles dos seus elementos que, colocando problemas comuns a todas as sociedades (ainda que em diferentes dimensões em função dos distintos estádios de desenvolvimento), poderão beneficiar de respostas coordenadas e a longo prazo até convergentes no plano europeu. Refiro-me a questões como o desemprego estrutural, o envelhecimento das populações e as correspondentes pressões sobre os sistemas de segurança social, a iliteracia nas novas tecnologias, a garantia de valores como a solidariedade e a coesão num contexto global de acrescida competitividade e de acelerada revolução tecnológica.

Em certa medida estas questões estiveram no cerne da denominada “Agenda de Lisboa”, onde se pretendeu desencadear um processo que, a prazo, permita encontrar respostas para a afirmação da competitividade da economia europeia e para melhorias da sua produtividade, num contexto de salvaguarda da coesão e da solidariedade sociais e de luta contra a exclusão e a pobreza.

O natural desenvolvimento destes objectivos afigura-se-me essencial para consubstanciar o contrato político e de cidadania que legitime as novas sendas do aprofundamento da integração europeia.

Mas chegados a este ponto, a reconfiguração do projecto europeu desemboca inevitavelmente na resolução do paradoxo político central em que tem vivido a União: com efeito, ao crescente *empowerment* das instâncias de decisão comunitárias não tem correspondido um progressivo aprofundamento da capacidade de efectivação da responsabilidade política essencial a qualquer projecto de natureza democrático. Com o conseqüente alheamento dos cidadãos do projecto europeu, ou melhor, com a crescente sensação nas opiniões públicas minimamente informadas dos Estados-membros de que em nome de uma eficácia e de uma racionalidade tecnocrática, estão a esvaziar-se ao nível nacional os mecanismos de participação e de decisão política sem que essa perda seja compensada por correspondentes ganhos no plano da União.

É perante este paradoxo que os federalistas mais radicais (mas provavelmente também mais consequentes) defendem modelos integrais de federalização, se não mesmo de criação de um verdadeiro super-Estado europeu. É também perante este fenómeno que os soberanistas mais aguerridos preconizam um *downsizing* radical das ambições e dos poderes da União e a definição de um mínimo de coordenação puramente intergovernamental centrado quase sempre na mera liberalização dos mercados.

É perante este paradoxo que se coloca o desafio de redesenhar o quadro institucional da União do futuro numa perspectiva aberta, isto é, não na óptica de exportar para o plano europeu soluções concebidas para o marco estadual, mas antes na perspectiva de colmatar o défice político e de responsabilização democrática das instituições europeias mantendo diferentes níveis de identificação dos cidadãos com as instituições representativas (no plano europeu, nacional, regional e local), na medida em que todas elas são partícipes da mesma dimensão política europeia.

Esta perspectiva, assim muito sumariamente enunciada, exige antes do mais clareza nos propósitos da parte dos responsáveis políticos.

Com efeito, os cidadãos dos países da União têm hoje a noção (por vezes ainda difusa nos seus contornos) de que cada vez mais decisões relevantes para a sua vida quotidiana, para o seu bem estar individual e colectivo, e para a qualidade do seu estatuto de cidadania, são tomadas por instituições comunitárias que – todas elas, sem excepção – se lhes apresentam como distantes, difíceis de compreender no seu funcionamento e pouco sensíveis à sua vontade e à realidade efectiva das suas necessidades.

Mas, em contraponto, os governos nacionais persistem em larga medida em negarem esta realidade, quando no seu contrato político com os eleitores assumem a responsabilidade de fazerem aquilo que, em larga medida, já não se encontra integralmente nas suas mãos por força do processo de integração europeia.

Este desfazamento faz com que no debate político nacional, designadamente naquele que visa a forma máxima de celebração do contrato político entre governantes e governados – as eleições legislativas – os temas europeus ou não tenham grande projecção ou não sejam determinantes nas escolhas dos eleitores. Em parte porque o acesso à informação sobre a substância das políticas europeias não é fácil (nem por vezes muito facilitado...), em parte porque o debate ou é hegemonizado por complexas questões institucionais simplificadas em torno de ideias-feitas (federalismo, soberanismo, eurocepticismo, eurorealismo, etc), ou então, na melhor das hipóteses, é apresentado como um debate de “política externa”, ou seja, algo que os Estados conduzem entre si na confidencialidade dos corredores de Bruxelas e de Estrasburgo.

É, pois, neste ponto que mais se exige uma mudança de paradigma, isto é, uma mudança de conduta dos agentes e responsáveis políticos que torne evidente para os cidadãos aquilo que a política europeia hoje de facto já é: uma política interna de cada Estado desenvolvida num quadro interactivo alargado à escala continental.

Por isso, nesta óptica, parece-me menos relevante, para colmatar este “défice político” da temática europeia junto dos cidadãos, congeminar soluções de engenharia institucional que acrescentem ao nível de decisão europeu uma instância de parlamentares nacionais (uma segunda Câmara recrutada entre os parlamentos nacionais com “duplo mandato”, nacional e europeu). A solução estará mais na óptica inversa, a de incorporar como dado permanente e natural as políticas europeias na esfera da vida pública nacional, nas instâncias de poder de proximidade, sejam as nacionais, as regionais ou mesmo as locais.

Nesta perspectiva, a definição do quadro institucional da União deverá resultar tanto da identificação das políticas onde o nível supraestadual traz um valor acrescentado quanto das exigências de desenvolver em rede o exercício em comum das correspondentes competências aos seus diferentes níveis territoriais.

O mesmo é dizer, esclareçamos primeiro o que queremos fazer em comum, identifiquemos aquilo que pode ser feito por todos e aquilo para que alguns reúnem condições e vontade de ir mais além, mais à frente (e daí a importância para o futuro da União das decisões de Nice sobre as “cooperações reforçadas”), e depois redesenhemos as instituições em função dessa vontade e dessa ambição colectivamente assumida e democraticamente legitimada!

A premência para que encontremos respostas adequadas e legitimadas no âmbito da União a estas questões, resulta potenciada pela actual conjuntura internacional, pela exigência de respostas globais a ameaças globais e pelo profundo sentimento de interdependência na insegurança, seja ela decorrente das acções terroristas seja ela a resultante da vulnerabilidade dos sistemas económicos e financeiros à escala planetária.

Neste contexto a encruzilhada europeia coenvolve a demonstração renovada da necessidade de um projecto de integração regional de índole política, económica e social. Para que a União se justifique perante os cidadãos não apenas como uma herança do passado mas antes como um projecto de (e com) futuro!

É esse o sentido último do debate lançado em Nice e que deveremos conduzir com êxito até 2004.