Portugal Espanha

O pomo da discórdia

Charles Powell*

A controvérsia gerada pela reabertura do Tratado de Nice praticamente eclipsou o facto de que o projecto de Tratado Constitucional que está actualmente em estudo na Conferência Intergovernamental cumpre muitos dos objectivos gerais do governo espanhol. Entre eles, destacam-se a incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais, o reconhecimento da personalidade jurídica da União, o desaparecimento da estrutura em pilares criada em Maastricht, a simplificação dos instrumentos legislativos e a generalização da tomada de decisões por maioria qualificada. A pedido dos representantes do governo de Madrid, o projecto também afirma que a União respeitará "as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial do Estado, manter a ordem pública e salvaguardar a segurança interna", artigo que fortalecerá a posição de futuros executivos perante possíveis tentações de secessão.

Graças à obsessão de Chirac pela manutenção, a qualquer preço, da paridade de votos da França e da Alemanha na Conselho, em Nice chegou-se a um anómalo acordo que outorgou à Espanha um peso notável em relação aos Estados mais populosos.

Os acordos alcançados no domínio institucional também reflectem, em boa medida, as preferências do governo espanhol. Juntamente com Tony Blair e Jacques Chirac, José María Aznar tinha defendido afincadamente a reforma da presidência rotativa do Conselho Europeu, cujas limitações experimentou em primeira mão durante o primeiro semestre de 2002. Tal como propunha o documento hispano-britânico apresentado em Fevereiro de 2003, o futuro presidente, eleito por maioria qualificada pelos chefes de Estado e de governo para um mandato de dois anos e meio, que poderá ser renovado uma única vez, terá como funções presidir e dinamizar as reuniões do Conselho Europeu, facilitando a sua coesão e o consenso interno, e encarregar-se-á de preparar os trabalhos do Conselho de Assuntos Gerais e de zelar pela sua continuidade. Também assumirá a representação externa da União em questões de Política Externa e de Segurança Comum, "sem prejuízo das competências do Ministro dos Negócios Estrangeiros". De qualquer modo, ao não ostentar um cargo político nacional, o futuro presidente será provavelmente escolhido de um leque de antigos chefes de Estado e de governo, o que levanta algumas dúvidas sobre a autoridade que possa exercer sobre os restantes membros do Conselho Europeu, sobretudo em relação aos representantes dos maiores Estados.

Devido, parcialmente, ao receio de que um presidente "permanente" do Conselho Europeu pudesse competir com o futuro ministro dos Negócios Estrangeiros, o governo espanhol não demonstrou na Convenção, inicialmente, um grande entusiasmo por esta figura. Estas reticências foram também alimentadas pela possibilidade de a sua presença na Comissão, onde ocupará uma vice-presidência e coordenará os demais aspectos da acção externa da União, pudesse interferir no bom funcionamento da Comissão. Não por acaso, a decisão de lhe conceder a direcção do Conselho de Negócios Estrangeiros e de o dotar da capacidade de iniciar propostas (com ou sem a Comissão), não fez mais que reforçar a sua posição em relação ao presidente do Conselho Europeu, confirmando os temores iniciais do governo.

No que se refere ao Conselho, o executivo espanhol não apoiou a criação de um Conselho Legislativo (que se fundiria com o de Assuntos Gerais), basicamente por receio de que, com o tempo, pudesse converter-se numa segunda câmara legislativa, ao estilo federal. Em alternativa, Madrid preferiria que as reuniões dos conselhos sectoriais fossem públicas quando actuassem como órgãos legislativos. O governo espanhol também apoia a criação de equipas presidenciais, formadas por quatro ou cinco Estados, que assegurariam as presidências das diversas formações do Conselho, rodando a cada dois anos.

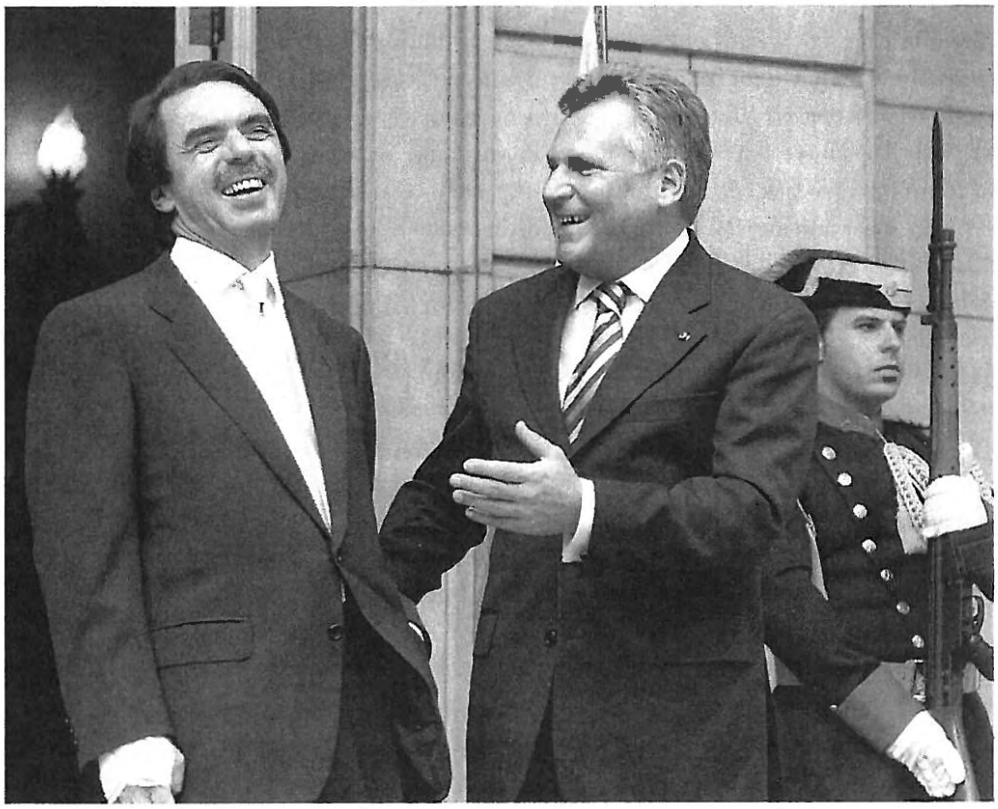
Também não se pode afirmar que as reformas referentes à Comissão sejam mal encaradas pelo executivo espanhol. Neste domínio prevaleceu a tese hispano-britânica sobre a franco-alemã, já que o presidente da Comissão não será eleito directamente pelo Parlamento Europeu, como contemplava o eixo Paris-Berlim, sendo proposto pelo Conselho Europeu (por

* Investigador Principal, Real Instituto Elcano, Madrid

preço, da paridade de votos da França e da Alemanha na Conselho, em Nice chegou-se a um anómalo acordo que outorgou à Espanha um peso notável em relação aos Estados mais populosos – com 27 votos, face aos 29 dos quatro grandes – tendo em troca Aznar aceite a perda futura de um comissário e uma redução de 14 lugares no Parlamento Europeu. Na Convenção, Chirac surpreendeu tudo e todos ao sacrificar sem titubear a paridade histórica com a Alemanha, eliminando de caminho as vantagens obtidas pela Espanha e pela Polónia em Nice. Em troca, Berlim cedeu a quase todas as exigências de Paris, que constatou, uma vez mais, que pode liderar o eixo franco-alemão mesmo estando em inferioridade de condições.

A fórmula adoptada supõe que, a partir de Novembro de 2009, para obter uma maioria qualificada no Conselho numa União de 27 membros, será necessário o apoio da metade mais um dos Estados, e que estes somem 60% da população total. Segundo este sistema, se bem que a sua quota de votos no Conselho suba dos actuais 7,8% para 8,2%, A Espanha teria mais dificuldades para forjar uma minoria de bloqueio, já que precisaria do apoio de três Estados grandes, ou de dois grandes mais a Polónia. Alguns especialistas consideram que se exagerou o impacto negativo desta reforma, já que de acordo com os critérios de Nice, também não basta a Espanha o apoio de dois Estados grandes para bloquear uma medida (27 + 29 + 29 = 85, cinco votos a menos em relação aos 90 necessários). Na realidade, o sistema que mais beneficia Espanha é o actual pois permite-lhe alcançar uma minoria de bloqueio somente com mais dois Estados grandes (8 + 10 + 10 = 28, mais três do que os 25 votos requeridos).

Na Conferência Intergovernamental que teve início em Outubro, o governo espanhol negou-se a contemplar a reabertura de Nice, ameaçando vetar a reforma em curso se necessário for. Se bem que a Polónia seja o único aliado firme de Espanha neste contencioso, dado que Aznar prevê abandonar a presidência do governo após as eleições de Março de 2004, não deve subestimar-se a credibilidade desta postura. Por outro lado, a CIG demonstrou que o consenso existente em torno do texto elaborado pela Convenção era mais aparente que real. Não obstante, o governo também poderia aceitar a reforma se se elevasse o umbral demográfico da maioria qualificada dos 60% propostos para os 66% (dois terços), baixando assim a percentagem de população necessário para forjar uma minoria de bloqueio. Dado o cada vez maior protagonismo do Parlamento Europeu, também é provável que se procure recuperar alguns dos lugares sacrificados nas negociações de Nice. De qualquer modo, o resultado do referendo (não vinculativo) sobre o futuro Tratado, que decorrerá em Junho de 2004, reflectirá certamente a capacidade do governo para alcançar os seus objectivos, o que não deixa de conter alguns riscos.



A cumplicidade entre José Maria Aznar e o presidente polaco Aleksander Kwasniewski. Para continuar no decorrer da Conferência Intergovernamental?

Em suma, na perspectiva do governo Aznar, o que está em jogo na CIG é a possibilidade de continuar a actuar como um dos "grandes": um *directoire* de quatro Estados membros que excluísse a Espanha seria pernicioso para a União, mas um de seis Estados, que incluísse Madrid, seria perfeitamente aceitável.

maioria qualificada) para aprovação pelo Parlamento Europeu. Na perspectiva do governo de Aznar, tal evitará a "contaminação" política da Comissão, instituição que, em seu entender, deve assemelhar-se mais a uma administração do que a um governo, bem como a possível rivalidade entre dois "presidentes" da União, um eleito pelo Parlamento e outro pelos Estados membros. Por último, o governo não é contrário a uma redução significativa do número de comissários e defendeu a necessidade de reforçar a autoridade do Presidente sobre os restantes comissários, tal como estipula o projecto de Tratado.

Em linhas gerais, o governo Aznar não era partidário que a Convenção propusesse novas transferências de soberania dos Estados membros para a União, preferindo garantir que a ampliação não servisse de pretexto para diluir os avanços já alcançados, sobretudo no que se refere ao mercado interno e à moeda única. Graças a uma combinação das tradicionais reticências britânicas e de algumas escandinavas, os convencionais espanhóis identificados com a postura do governo não tiveram que se empenhar muito para conseguir este objectivo. Seja como for, o governo pode dar-se por satisfeito pelos resultados alcançados em relação à maioria das políticas a que Espanha tem dedicado um interesse preferencial nos últimos anos.

Na Conferência Intergovernamental que teve início em Outubro, o governo espanhol negou-se a contemplar a reabertura de Nice, ameaçando vetar a reforma em curso se necessário for.

Isto é especialmente verdade relativamente à criação de um verdadeiro espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, que contribuirá para dar resposta a vários dos grandes desafios que a Espanha actualmente enfrenta, como são a luta contra o terrorismo, a imigração ilegal e o crime organizado. Em primeiro lugar, uma cláusula de segurança permitirá mobilizar todos os instrumentos à disposição da União, incluindo os militares, para prevenir o risco de terrorismo num Estado membro, ou para acudir em sua ajuda após ter ocorrido um ataque desta natureza. No domínio da cooperação judicial e penal haverá uma crescente comunitarização, que permitirá a tomada de decisões por maioria qualificada e o seu controle por parte do Tribunal de Justiça da União. No futuro, a cooperação judicial em matéria penal basear-se-á no reconhecimento mútuo de sentenças, permitindo que toda a sentença por um crime grave seja reconhecida nos restantes Estados membros. O projecto de Tratado também prevê a adopção de legislação para a fixação de critérios comuns para a definição dos delitos e das penas mínimas para casos de terrorismo, tráfico de seres humanos e de droga, branqueamento de capitais e corrupção e, por iniciativa espanhola, contempla a elaboração de uma lei europeia que permita o congelamento de fundos e bens de organizações terroristas. No que diz respeito à cooperação policial, também chegou a bom porto a proposta franco-espanhola de criar um Comité Permanente de Segurança Interna, que facilitará o controlo das fronteiras exteriores da União.

O governo Aznar orgulha-se especialmente dos seus resultados económicos, fundamentalmente no que se refere ao crescimento e à criação de emprego e, num primeiro momento, receou que os debates da Convenção pudessem dar lugar a reformas de carácter 'intervencionista', potencialmente incompatíveis com a sua política económica. Neste como noutros terrenos, a recusa dos britânicos em passar da unanimidade para a maioria qualificada em domínios como a fiscalidade ou a segurança social dissipou rapidamente os temores do executivo espanhol, partidário de uma mera coordenação das políticas económicas e sociais dos Estados membros por parte da União. Bom acolhida foi a institucionalização do Eurogrupo, bem como a possibilidade que os seus membros tomem decisões económicas por maioria qualificada.

Desde os ataques de 11 de Setembro de 2001 que o interesse prioritário do governo espanhol tem sido a inclusão da luta antiterrorista nos objectivos da PESC/PESD, europeizando assim uma tradicional preocupação de Madrid. Daí a sua satisfação perante a possibilidade de, no futuro, as missões civis e militares da União puderem contribuir na luta contra o terrorismo, "inclusivamente mediante o apoio prestado a terceiros países para que o combatam no seu território". Pelo contrário, o governo é céptico em relação ao futuro desenvolvimento de uma política de defesa exclusivamente europeia que pudesse debilitar a NATO e pôr em causa o vínculo transatlântico. Por isso viu com apreensão a possibilidade de os Estados membros que "cumpram critérios elevados de capacidades militares" possam subscrever "compromissos mais vinculativos" para realizar "as missões mais exigentes" através de uma "cooperação estruturada".

Como é sabido, o único aspecto dos trabalhos da Convenção que suscitou a desaprovação frontal do governo espanhol foi a decisão de redefinir a maioria qualificada no Conselho, em relação à população dos Estados membros, reabrindo assim o ponto mais conflitual do Tratado de Nice. Graças à obsessão de Chirac pela manutenção, a qualquer