

Nota final: Valores europeus no Tratado de Amsterdão

Maria João Seabra

Após um ano e meio de negociações entre os quinze Estados membros da União Europeia, a conferência intergovernamental concluiu os seus trabalhos em Junho de 1997. Regra geral, a reacção ao novo Tratado não foi muito entusiástica, nem por parte dos analistas nem por parte da maioria dos próprios governos que participaram na negociação. O salto qualitativo, considerado indispensável por muitos, que permitiria à União Europeia reforçar a sua vertente política, não foi dado. Para os mais europeístas, a União tinha falhado claramente o objectivo de fazer corresponder a dimensão política aos sucessos já alcançados na integração económica e monetária. Mesmo para os eurocépticos, o novo Tratado pouco alterava Maastricht e não constituía nenhum atentado em especial para a soberania nacional. O Tratado de Amsterdão limitava-se a ser o resultado de uma negociação cuja data tinha ficado inscrita em Maastricht e que não seria um marco representativo na história da integração europeia.

De facto, muito ficou por fazer em Amsterdão, especialmente se nos recordarmos das perspectivas surgidas durante o período de ratificação do Tratado de Maastricht. A súbita emergência dos cidadãos europeus enquanto actores do processo de integração – fruto, em primeiro lugar, dos referendos na Dinamarca e em França, mas também dos debates que ocorreram na generalidade dos Estados membros – fez surgir novas expectativas para a Conferência Intergovernamental de 1996/97, relacionadas sobretudo com a necessidade de democratização do processo europeu. Daí que o debate preparatório da Conferência se tenha centrado em grande medida na reforma institucional e na procura de formas inéditas de concretizar uma democracia supranacional¹. Aliada a esta preocupação estava também a necessidade sentida de tornar o processo de integração algo de mais próximo ao cidadão, mais perceptível e inteligível. Simultaneamente, o conflito na ex-Jugoslávia e a ausência de uma resposta europeia credível e eficaz ao regresso da guerra às fronteiras União, por seu lado, apontavam para a premência de reforçar a recém criada política externa e de segurança comum – convém não esquecer que a guerra na Bósnia contribuiu significativamente para algum decréscimo do apoio público à integração. Basicamente, estava-se assim perante a necessidade de dotar a União de um projecto político, com reflexos e implicações tanto internos como externos, capaz de ombrear com as possibilidades aberta com a união económica e monetária, um projecto que permitisse *reconciliar* os cidadãos com a integração europeia

O resultado final de Amsterdão ficou de facto aquém das expectativas criadas. Mas, por mais importante e relevante que seja analisar as razões da revisão minimalista do Tratado da União Europeia, importa igualmente olhar cuidadosamente para o novo Tratado e ver as suas potencialidades.

Amsterdão é uma clara reafirmação da identidade política da União Europeia, uma identidade que se baseia na democracia e no respeito pelos direitos humanos enquanto pilares da integração. O novo artigo 6º do Tratado estabelece que a União «assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados membros». Se é certo que a existência de um Estado democrático já era uma condição prévia

¹ A necessidade de eficácia e eficiência no processo europeu e a preparação para o alargamento da União eram duas razões adicionais que justificavam – e continuam a justificar – a reforma das instituições europeias.

indispensável para a adesão, o Tratado de Amsterdão sublinha que a democracia, os direitos do Homem e as liberdades fundamentais não são apenas elementos da ordem interna dos seus Estados membros, mas sim valores básicos da União e que, portanto, a União deverá defender. Mais do que a junção de Estados membros democráticos, é a própria União, entidade supranacional, que se pretende democrática, livre e respeitadora dos direitos humanos.

Esta afirmação não teve, como foi visto, consequências ao nível do reforço da democracia supranacional. O carácter democrático da União continua, no essencial, a ser representado pelas democracias dos seus Estados membros. Mas o desrespeito pelos princípios básicos da União tem, com Amsterdão, consequências claras. Até hoje, os tratados não previam a possibilidade de um Estado membro violar as regras democráticas ou as liberdades fundamentais, nem muito menos a existência de qualquer sanção caso tal acontecesse. O Tratado de Amsterdão estipula claramente, no seu artigo 7º, que em caso de violação grave dos princípios da União, o Conselho pode determinar a sua suspensão. A possibilidade de sanções significa que a manutenção da ordem democrática e do Estado de direito deixou de ser uma questão estritamente interna dos Estados membros. Com Amsterdão, é a própria União que passa também a ter um papel de «fiscalização» da ordem democrática dos Estados.

Outra inovação introduzida no Tratado de Amsterdão e que reforça o papel dos valores na construção europeia é a cláusula geral de não discriminação, segunda a qual o Conselho pode adoptar medidas para «combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou credo, deficiência, idade ou orientação sexual». Esta cláusula permitirá dar substância aos princípios em que se baseia a União ao nível dos direitos humanos – uma vez que a não discriminação é um dos princípios que consta na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Para além da condenação expressa da discriminação em geral, da introdução desta cláusula podem retirar-se duas ilações importantes: por um lado, será ao abrigo desta cláusula que a União poderá tomar medidas efectivas de combate à discriminação, aplicáveis no conjunto dos Estados membros. Isto significa que a enumeração dos princípios básicos em que se funda o processo de integração não é somente mera retórica, podendo efectivamente ter uma aplicação prática – aliás, esta cláusula encontra-se no Tratado da Comunidade Europeia, sujeitando-se assim aos processos de decisão comunitários: a proposta é da Comissão Europeia e o Conselho aprova por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu. Por outro lado, esta cláusula solidifica a cidadania europeia, ou seja, um contrato político entre a União e os cidadãos europeus, independentemente da sua origem étnica ou da religião – no caso particularmente importantes na medida em que implicam a plena consciencialização da enorme diversidade interna da União Europeia.

O reforço dos valores no Tratado de Amsterdão poderá igualmente ter importantes consequências nas relações externas da União. Se, por um lado, será difícil manter uma política externa que contrarie os princípios básicos enunciados no Tratado, nomeadamente a ausência de posições claras de condenação de violações dos direitos do Homem, a defesa da não discriminação poderá igualmente ser usada como forma de contrariar visões da Europa baseadas na cultura ou na religião. Negar a adesão à Turquia, por exemplo, com base em pressupostos religiosos, será uma atitude de discriminação, logo pouco condicente com os princípios que a União assume internamente.

Todas as alterações introduzidas por Amsterdão poderiam certamente ser mais visíveis aos olhos dos cidadãos, o que contribuiria para uma melhor percepção do que é, e para que serve, a União Europeia. O importante, no entanto, é que apesar de estarem aparentemente perdidos

no emaranhado de artigos do Tratado, os princípios básicos da União são válidos. A democracia e a defesa dos direitos do Homem – *os valores da União* – tiveram em Amsterdão a sua consagração. São estes princípios que podem, e devem, ser explorados e potencializados. É um facto que a sua inclusão no Tratado pode não ter uma tradução imediata ao nível da definição de políticas, para a qual é indispensável a existência de uma firme vontade política. Mas a verdade é que, ao aceitarem a sua inclusão no Tratado, os Estados membros podem agora ser confrontados com as suas próprias decisões e ser forçados a agir.