

DIREITOS HUMANOS E INTEGRAÇÃO EUROPEIA

CARLOS E. PACHECO AMARAL

Amaral, C. (2015), Direitos humanos e integração Europeia. *Boletim do Núcleo Cultural da Horta*, 24: 85-92.

Sumário: O texto explora a ideia de direitos humanos e os papéis que são convocados a desempenhar no quadro do processo de construção europeia – em concreto, em alternativa ao modelo moderno, utilitarista, de organização social e política –, argumentando que a integração europeia não começou pela economia, mas pelo direito, mais especificamente, pelos direitos humanos no quadro do Conselho da Europa. Paralelamente, e em particular no contexto atual, argumenta-se que é nos direitos humanos, e não na economia, ou nas finanças, ou na lógica de alianças flutuantes do século XIX e da primeira metade do século XX, que a Europa poderá encontrar instrumentos capazes de lhe permitir, por um lado, superar a crise interna de que enferma e, por outro, reencontrar o seu lugar no quadro do sistema internacional.

Amaral, C. (2015), Human rights and European integration. *Boletim do Núcleo Cultural da Horta*, 24: 85-92.

Summary: The text explores the idea of Human Rights and the roles they are called upon to fulfill in the process of European construction – in concrete, as alternative to the modern, utilitarian, model of social and political organization – arguing that European integration did not begin with the economy, but with rights, specifically, with Human Rights in the framework of the Council of Europe. In parallel, and particularly in the context of the present crisis, we argue that it is from Human Rights, not from economics, finance or the XIX century logic of fluctuating alliances that Europe will be able to draw instruments that may allow her both to overcome its internal crisis and to find its proper place in the international system.

Carlos E. Pacheco Amaral – Cátedra Jean Monnet. Universidade dos Açores.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Integração, União Europeia, Conselho da Europa, Estado.

Key-words: Human Rights, Integration, European Union, Council of Europe, State.

Tornou-se um lugar-comum situar a origem do processo de construção europeia na economia, isto é, na integração das economias dos Estados europeus. Por força do esforço exigido pelas duas guerras mundiais do

século xx aos Estados – tanto aos vencidos como aos vencedores –, as economias europeias teriam conhecido uma devastação de tal magnitude que se tornava impossível recuperá-las uma a uma. Desta forma que a integração económica da Europa se apresentaria como a única via de resolução até mesmo da fome que ameaçava abater-se sobre o *Velho* Continente devido à escassez de produção agrícola. O *Plano Marshall* e o pressuposto integracionista em que assentam são outras tantas demonstrações de tal leitura. E, de facto, enquanto que, historicamente, a *Ideia de Europa*, isto é, de uma Europa unida, se situou de forma paradigmática no domínio do espírito e constitui campo fértil de reflexão das humanidades, em geral, o processo de integração europeia tem vindo a constituir quase que reserva de economistas e juristas – em particular nos dias que correm, marcados pelo império dos mercados e da racionalidade económica.

Este lugar-comum viria a dar lugar a outro, como corolário: o desabafo, comumente atribuído a Jean Monnet, o grande *pai fundador* do processo de construção europeia, já no fim da sua vida, de que, caso pudesse recomeçar, assentaria a integração europeia, não na economia, como supostamente havia feito, mas na cultura.

Ora, um e outro encontram-se desencaminhados. Não há registo do segundo, e o primeiro é manifestamente falso.

Quem, em rigor, atender à verdade dos factos, rapidamente verificará ter sido no direito, mais precisamente nos *direitos humanos*, que o processo de construção europeia encontrou a sua raiz matricial. Deste modo, a primeira manifestação de unidade na Europa não foi a Comunidade Económica Europeia, nem sequer a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que a antecedeu, mas a Comunidade Europeia dos Direitos Humanos que viria a emergir no seio do Conselho da Europa, de Maio de 1949, através da Convenção Europeia que adoptou no ano seguinte e que o viria a enformar de forma paradigmática desde então.

A integração, tal como a mudança política, em geral, pode alicerçar-se numa pluralidade de manifestações, como, por exemplo, o interesse das partes ou os valores que as enformam. Porém, a sua concretização decorre sempre da necessidade, ou, pelo menos, de um certo sentimento de insatisfação, de uma aspiração a mais e melhor. Assim também ao nível do processo de integração europeia. Organizada a partir do princípio de soberania, a Europa do século XIX e da primeira metade do século XX era composta por Estados que se afir-

mavam como independentes precisamente na medida em que cada um era livre de, em cada momento, adoptar, para os seus cidadãos e para o seu território, o corpo de direito que bem entendesse. Na verdade, as teorias modernas de contrato social quando recorrem à ideia, antiga e medieval, de direito natural, negam-na. Tanto assim que, desde Thomas Hobbes até John Rawls, o único corpo de direito que obriga uma comunidade política soberana, estatal, é aquele com o qual essa comunidade política se compromete.

A modernidade não tem lugar para qualquer outro corpo de direito para além daquele que cada Estado decide adoptar. Em sentido estrito, até o próprio direito internacional – isto é, o corpo de direito por que se regem as relações que os Estados decidem travar uns com os outros – vincula apenas aqueles Estados que dele se reclamam e que escolhem vincular-se-lhe. Deste modo, dizer-se de um Estado que é independente equivale a sublinhar dois aspectos. Por um lado, a nível interno, que ele é livre de produzir para si e para os seus o corpo de direito que bem entender – e de o alterar conforme bem entender. No nosso país, por exemplo, o aborto encontra-se descriminalizado porque, na sequência de um referendo popular, a Assembleia da República assim o legislou. Do mesmo modo e pelas

mesmas razões que dantes constituía crime. Por outro lado, a nível externo, um país será livre na exacta medida em que for capaz de seleccionar as normas de direito internacional às quais se declara vinculado. Por exemplo, a *Convenção Europeia dos Direitos Humanos* que havia sido assinada em 1950, apenas em 1978 entrou em vigor em Portugal. Assim se verificou na medida em que o nosso país só em 1976 deliberou subscrever aquele importante pacto trazendo-o, por essa via, para o corpo de direito interno por que Portugal livremente se rege e se define. Até lá, entre 1950 e 1978, portanto, os Direitos Humanos previstos na *Convenção Europeia* e a jurisdição do Tribunal de Estrasburgo nela previsto eram lei e vinculavam uma série de países europeus (todos aqueles que a haviam assinado e ratificado), não o nosso.

No dealbar da modernidade, John Locke havia proposto que aquilo que verdadeiramente caracteriza um Estado, demarcando-o dos demais, é o corpo de direito – interno e internacional – que adopta, seja de forma voluntária, como, no caso do nosso país, por exemplo, se verificou com a assinatura da *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, ou do Tratado de Adesão às então Comunidades Europeias, seja mediante coerção, ou ameaça dela, como, continuando a recorrer a exemplos portugueses, se

assistiu aquando do *ultimato inglês*, ou quando, por ocasião da guerra israelo-árabe, a utilização da base das Lajes por forças norte-americanas para reabastecimento de Israel terá sido autorizada depois de os aviões terem descolado das respectivas bases aéreas na costa leste dos Estados Unidos.

Neste quadro geral proposto pela modernidade, os Estados soberanos apresentam-se como uma espécie de ilhas de direito, cada uma responsável apenas perante ela mesma. É desta forma que as teorias de contrato social exigem, como ponto de partida, a desvinculação de toda e qualquer norma que se situe para além da vontade de cada Estado. Acrescendo que, enquanto ilhas de direito, os Estados emergem num mar oceano que apresenta duas grandes características. Por um lado, a ausência de direito, o que permite que cada Estado emirja e se apresente como soberano, isto é, como detentor de todas as prerrogativas do divino, incluindo a onnipresença e a infalibilidade e, que, por isso, mesmo, a sua vontade não conheça quaisquer limitações. Tanto assim que, no grande mar oceano das Relações Internacionais, o interesse nacional de cada Estado é a única medida do valor moral do seu comportamento. Porém, ao mesmo tempo que, num momento inicial, o sistema internacional se caracteriza pela

ausência de direito, ele é também, e pelas mesmas razões, susceptível de vir a ser regulamentado por um corpo de direito privativo: o direito internacional que as partes, os Estados soberanos, em cada momento, e de forma mais ou menos livre, deliberarem legislar.

Por outras palavras, o princípio de soberania não reconhece na terra qualquer outro legislador para além dos órgãos próprios de cada Estado. E, em última análise, dizer-se de um Estado que ele é independente mais não é do que reconhecer-lhe o privilégio de legislar para si, para os seus cidadãos, para o seu território e para os recursos que nele se vierem a encontrar, em cada momento, o corpo de direito que entender.

Por serem independentes é que os vários Estados atribuem aos seus cidadãos os direitos de cidadania que entendem – ou de que são capazes. E, pelos princípios fundamentais correlativos, de igualdade soberana e de não ingerência nos assuntos que são internos aos Estados, o direito de cada Estado apenas a esse Estado diz respeito.

À modernidade falta uma concepção de humanidade, de igualdade política, de todos os seres humanos. Por força do princípio de soberania, ela apenas tem lugar para um planeta organizado em Estados independentes e, portanto, para cidadãos deste

ou daquele Estado. Paralelamente, os indivíduos que integram um corpo de concidadãos apresentam-se como iguais, na medida em que todos são sujeitos de um mesmo corpo de direito livremente produzido pelo respectivo Estado. E, correlativamente, perante um corpo de cidadãos, todos os demais seres humanos são estrangeiros, isto é, sujeitos dos corpos de direito diferentes, produzidos pelos respectivos Estados.

Em vez, portanto, de um mundo integrado, aquilo que a modernidade nos propõe é uma visão do planeta terra esquarterado numa pluralidade de Estados soberanos. Acresce que a soberania de cada Estado se traduz de forma paradigmática na capacidade de imprimir aos seus cidadãos os direitos que bem entender – sem que isso constitua, de modo algum, matéria do interesse de outros Estados. Assim, em vez de uma ideia, política, unitária de humanidade, a modernidade propõe-nos uma visão estritamente dualista nos termos da qual o mundo se encontra dividido em duas partes: os cidadãos de um Estado, nós, os portugueses, por exemplo, sujeitos do direito desse Estado, e os estrangeiros. Estes últimos, são sujeitos de outros Estados, igualmente soberanos, com os quais nós, os portugueses, nos relacionamos de forma estritamente utilitária tendo em vista unicamente a gratifi-

cação do nosso interesse nacional – e presumimos que os demais fazem exactamente o mesmo, lidando conosco apenas na medida em que tal se lhes afigura útil para a gratificação dos seus respectivos interesses. No limite, estes “outros”, quando nós com eles nos relacionarmos, deterão os direitos que em cada momento o nosso Estado entender por bem atribuir-lhes. Num dos limites, poderá atribuir-lhes todos ou quase todos os direitos que reserva aos seus cidadãos; no extremo oposto poderá negar-lhes quaisquer direitos e, neles, ver pouco mais do que objectos. E, entre estes dois polos, enquanto entidades soberanas, cada Estado é livre de se situar onde entender!

Em vez, portanto, de uma ideia de direitos humanos, isto é, da ideia de que cada um e todos nós somos sujeitos de um corpo de direitos inerentes à nossa personalidade, dignidade e condição humana – independentemente da sua condição de cidadão deste ou daquele Estado –, aquilo que a modernidade nos disponibiliza é a visão de um planeta coabitado por uma pluralidade de corpos de direito que se diferenciarão muito simplesmente em função da vontade soberana do Estado que livremente forjou cada um deles.

Ora, foi este modelo de organização social e política que se esboroou com as duas guerras mundiais do séc. XX.

Acresce que este modelo não só se tornou inviável como, levado aos seus extremos, apresentou facetas de desumanidade que chocaram a própria consciência da pluralidade dos europeus e exigiram a sua substituição – única garantia de que os extremos de desumanidade em que desembocou em momento algum se pudessem repetir.

O holocausto terá sido o rosto mais visível e mais chocante do extremo de desumanidade permitido pelo quadro moderno de soberania. Naquela que será uma das páginas mais negras da história comum do género humano, a escravatura relega incontáveis seres humanos para a condição de objetos, de bens transacionáveis. E o racismo continua a atirar seres humanos para além do limiar de humanidade. Uma vez desmascarado em toda a sua brutalidade, o extermínio de cerca de seis milhões de judeus constituiu a exigência mais eloquente da crise que por meados do século xx se abateu sobre o modelo moderno de Estado soberano e da exigência de supranacionalismo: no caso concreto, de um corpo de direito comum e superior a todos os Estados, independentemente da sua condição de soberania – os direitos humanos – e, bem assim, de um mecanismo capaz de assegurar a respectiva implementação vinculativa. Retenha-se que uma boa parte da desumanidade perpetrada não violou

qualquer corpo de direito positivo. De tal modo que, no final do conflito, o Tribunal de Nuremberga constituído para julgar os crimes de guerra se viu na necessidade de se socorrer da noção de crimes contra a humanidade para condenar todo um rol de atrocidades que, de outro modo, dificilmente poderia conhecer uma rotulação adequada à luz do quadro formal da modernidade, ou então culminar no absurdo de invocação do direito nazi.

A crise humanitária em que a Europa de Estados soberanos viria a desembocar na sequência das duas guerras mundiais do século xx exigiu a recuperação de um ideal pré-moderno de consagração de um corpo de direito superior àquele legislado livremente por cada Estado: o ideal clássico de direitos humanos – pelo menos à escala europeia. Correlativamente, para os albergar, tornou-se necessário forjar uma comunidade política nova, superior aos Estados e capaz de os julgar. Se, conforme argumenta John Locke, uma comunidade política se define pelo corpo de direito que a enforma, então os direitos humanos constituirão o núcleo primacial do processo de construção europeia.

A risco, portanto, de se amputar de uma das suas dimensões essenciais, ou, pior, de perder o norte, importa que a União Europeia tenha presente que não é na economia, nas finanças,

ou num qualquer princípio utilitarista ou mercantil, em geral, que radica a sua primeira razão de ser, mas precisamente nos direitos humanos. O Conselho da Europa permanece, é certo, longe de corresponder às aspirações federalistas de Robert Schuman, de Denis de Rougemont, e de tantos quantos nele perspectivavam o embrião de uma Europa federal. Porém, o compromisso que assume, desde a sua fundação, com os direitos humanos e com valores tão fundamentais da nossa matriz civilizacional como a democracia, a autonomia e a subsidiariedade fazem dele, não o parceiro menor do processo de integração do continente, mas o baluarte desse mesmo processo. E não deixa de ser curioso que, enquanto o Conselho da Europa alicerçou a integração do continente nos direitos humanos, ao nível da União Europeia apenas em 2000 se assistiria à proclamação da respectiva *Carta de Direitos Fundamentais* que, só nove anos mais tarde, com o *Tratado de Lisboa*, viria a integrar o corpo de direito primário europeu. Em particular num momento como o que atravessamos, marcado pelo regresso do utilitarismo e dos egoísmos nacionais – se não mesmo regionais, locais e, em última instância, individuais, de raiz manifestamente solipsista –, pelo império dos mercados e pela lógica racional do cálculo

hobbesiano de gratificação de apetites e de afastamento de aversões, convirá manter bem presente que é este lastro de direitos humanos que imprime ao processo de construção europeia o cunho político que o enforma. Fora do quadro conceptual de uma comunidade política que, partilhando um corpo de direito comum, perspectiva portugueses, gregos, finlandeses e alemães como iguais, como cidadãos europeus sujeitos de um mesmo corpo de direitos e de deveres, à Europa pouco mais poderá estar reservado do que o quadro de equilíbrio de poder a que o século XIX e a primeira metade do século XX nos habituaram. Um quadro de alianças flutuantes que conduziu de forma inexorável a duas guerras mundiais, uma a seguir à outra. Duas guerras que, convém ter presente, se traduziram na devastação da própria Europa que, debilitada, exangue, se viu à mercê das duas superpotências que emergiram, uma à sua direita e a outra à sua esquerda: os Estados Unidos e a então União Soviética. Nos dias de hoje, os Estados europeus estão manifestamente robustecidos, quando os comparamos com a circunstância em que se encontravam no encerramento da guerra. Isoladamente, perspectivados em si mesmos, não deixam, por isso, de roçar a irrelevância à escala internacional, em particular no quadro em que, quer as

grandes potências, quer os Estados que aspiram a uma tal dignidade, se encontram profundamente empenhados num conflito pelo poder à escala internacional. O sistema internacional decorrente das duas guerras mundiais do século XX está a esboroar-se de forma acelerada e as grandes potências à escala planetária perfilam-se, apresentando cada uma os seus instrumentos de poder com vista à obtenção do melhor posicionamento possível.

E, à Europa e às suas velhas nações, que lugar restará? O futuro da Europa decorrerá directamente da sua capacidade de se manter unida e de imprimir continuidade à política de inte-

gração através de pequenos passos, uns a seguir a outros, sem permitir a amputação, seja de qualquer uma das suas partes territoriais, seja da sua dimensão humana mais nobre. A alternativa, à Europa do direito comum, dos direitos humanos, em vez dos direitos que cada nação europeia deliberar adoptar e for capaz de financiar, a única alternativa visível, é a recaída na Europa de coligações utilitárias, estruturalmente instáveis, porque necessariamente flutuantes e que, a cada momento, podem desembocar em conflito armado de consequências de todo impossíveis de prever.