

## I. Uma CIG de tipo novo?

A escassos meses do início previsto da próxima Conferência Intergovernamental (CIG/96), destinada a rever o Tratado de Maastricht, bem se pode dizer que existe nas diversas tomadas de posição pública já divulgadas uma assinalável unanimidade em torno de um relevante ponto de partida: a CIG/96 não pode enfermar dos mesmos vícios que afectaram a elaboração do Tratado de Maastricht e que em boa parte estiveram na base das grandes dificuldades com que se defrontou em vários países a aprovação e ratificação do Tratado da União Europeia. Com efeito, nenhum documento nem nenhuma tomada de posição dos principais responsáveis políticos dos países membros da União (desde o inicial documento da CDU/CSU alemã, de Setembro de 1994, até às tomadas de posição das instituições da União — Conselho, Comissão, Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça —, passando até pelo escrito do Prof. Cavaco Silva publicado num jornal diário), nenhum destes textos deixou de sublinhar a necessidade de a revisão assentar num debate aberto ao permanente escrutínio das opiniões públicas nacionais, por forma a que as alterações a introduzir no Tratado correspondam de facto aos sentimentos profundos dos cidadãos da União e, nessa medida, possam contar com um seu efectivo apoio.

Sinal de que os tempos mudaram e muito desde 1990 para cá! Sinal também de que o futuro do projecto de construção europeia já não pode mais ser concebido como a «outorga» pelas élites iluminadas de cada novo avanço no sentido da integração política e económica dos países europeus. Sinal ainda de que o hermetismo do funcionamento das instituições europeias não pode justificar uma revisão do Tratado em «circuito fechado», isto é, confinada à resolução de querelas funcionais entre os órgãos da União, alheias em grande medida à expressão dos mais relevantes anseios das populações.

Este «recentramento» sobre a cidadania dos novos rumos do processo de construção da União Política e da União Económica e Monetária constitui simultaneamente uma revolução conceptual significativa quanto ao próprio fundamento da construção europeia e um desafio do mais vasto alcance ao próprio processo de revisão do Tratado.

O ponto de partida assim proclamado traduz-se, portanto, numa rotura com o tradicional modelo meramente funcional, que, desde o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa, fazia repousar no aprofundamento da integração económica o essencial do projecto europeu. Mas, de igual forma, as intenções assim proclamadas representam um desafio de tipo novo, por forma a que uma negociação diplomática interestadual possa decorrer e produzir frutos em diálogo permanente com as opiniões públicas nacionais e sob o (decerto severo) escrutínio destas.

A metodologia adoptada pelo Conselho Europeu assenta, por isso, numa tentativa intermédia de «testar» o sentido das alterações, numa fase inicial e intencionalmente «descomprometida», com base no labor de um denominado «grupo de reflexão», integrado por representantes pessoais dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados mem-

bros. Ainda que todos se mostrem unânimes em sublinhar que este grupo não se destina a conduzir uma qualquer negociação diplomática, não deixa de ser significativo que apenas em três casos (Bélgica, Dinamarca e Portugal) os seus membros não sejam simultaneamente os responsáveis governamentais pelos assuntos europeus ou funcionários diplomáticos altamente colocados na hierarquia dos respectivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros...

As sessões de trabalho deste «grupo de reflexão», que integra também dois representantes do Parlamento Europeu (E. Guigou, do grupo socialista e E. Brok do grupo democrata-cristão) e um membro da Comissão Europeia (Marcelino Oreja), têm sido acompanhadas pela divulgação pública de diversos aspectos do debate travado, desta forma «transpirando» para as opiniões públicas nacionais senão soluções propriamente ditas (que não é essa, aliás, a vocação do grupo) pelo menos algumas das mais relevantes alternativas que têm sido aventadas à volta da mesa. Só cumpre lamentar, neste domínio, o alheamento da imprensa portuguesa face a estas incursões públicas quer do Presidente do grupo (o Secretário de Estado espanhol Carlos Westendorp) quer de vários dos seus membros (em especial os representantes do Parlamento Europeu e o representante britânico *et pour cause...*).

Sem embargo, a questão central não encontrou ainda resposta: como conciliar a participação da opinião pública dos Estados membros com a Conferência Intergovernamental propriamente dita? O que significa que o próximo Conselho Europeu de Madrid terá a pesada responsabilidade não só de definir a agenda da Conferência (a listagem de matérias do Tratado que serão objecto de revisão na Conferência Intergovernamental) mas simultaneamente a metodologia de aferição do curso das próprias negociações e naturalmente do seu resultado final junto dos cidadãos dos Estados membros. Desafio particularmente difícil e que exige imaginação criadora e a rotura com os velhos hábitos do secretismo típico das negociações diplomáticas...

Reflectir, neste momento, sobre as linhas orientadoras que deverão presidir a uma posição de partida de Portugal na CIG/96 não pode ultrapassar em muito, por um lado, a identificação das áreas e temas sobre que pensamos a revisão deverá prioritariamente incidir e, por outro, a formulação, em relação a cada ponto, de enfoques de ordem genérica, centrados em torno de posições sujeitas à evolução natural decorrente das virtualidades próprias de um processo negocial interestadual. Embora correndo o risco de no final dessa negociação se poder cair na tentação fácil de leituras de «ganhos e perdas» em relação às posições de partida, uma sua divulgação atempada, ainda que apenas nas suas linhas de força, constitui, sem dúvida, um imperativo democrático e uma exigência de transparência e responsabilidade perante o corpo eleitoral a que ninguém se deve furtar. Daí as reflexões que se seguem.

## II. O objectivo do alargamento

Sob o ponto de vista político, a agenda da revisão do Tratado da União Europeia (TUE) será norteada por dois objectivos centrais e em larga medida incidíveis entre si:

- por um lado, garantir o *alargamento* da União, em prazo ainda por definir, aos países candidatos da Europa Central e Oriental e a Chipre e a Malta, num total de, pelo menos, doze Estados potencialmente candidatos à adesão, de que resultaria, pois, uma União de vinte e sete Estados;
- e, por outro, rasgar novos horizontes ao próprio *aprofundamento* da integração europeia, conferindo primado à União Política (UP), à cidadania europeia e à valorização da Europa social e do emprego, sem prejuízo da manutenção, com as necessárias adaptações, dos objectivos essenciais da terceira fase da União Económica e Monetária (UEM) previstos no Tratado de Maastricht.

O alargamento justifica-se, desde logo, enquanto garantia da paz e da estabilidade do continente europeu no seu conjunto, razão primeira do projecto de integração europeia desde os seus primórdios. Acresce que um país como Portugal, que desde o início da formulação do pedido de adesão viu precisamente na integração europeia um reforço das condições de consolidação da sua própria democracia pluripartidária, não pode deixar de reconhecer aos Estados candidatos recém-emergentes de regimes comunistas um direito à integração que corresponde às mesmas preocupações de consolidação das jovens democracias decorrentes do desmantelamento do bloco soviético.

Sem embargo, para Portugal, país periférico e em múltiplos aspectos ainda significativamente distante dos padrões médios de desenvolvimento da Europa comunitária, não se pode tratar, contudo, de um alargamento sem condições!

Com efeito, sem prejuízo de se reconhecer o alcance da alteração das circunstâncias históricas que separam a situação actual do período em que decorreram as nossas negociações para a adesão (1978/1985), nada justifica que se adopte face aos novos países candidatos uma metodologia distinta da que presidiu, no passado, aos sucessivos alargamentos que as Comunidades conheceram desde a adesão da Inglaterra, da Dinamarca e da Irlanda em 1972, passando pela entrada da Grécia em 1981, dos países ibéricos (Portugal e Espanha) em 1986 e finalmente dos países nórdicos (Suécia e Finlândia) e da Áustria em 1995. O que significa que, por regra, os países aderentes tenham que aceitar no seu todo o «acquis» comunitário, sem prejuízo da definição de derrogações temporárias e de períodos de transição em vários domínios e segundo diferentes modalidades no tocante à aplicação das regras comunitárias das políticas comuns, tal como no passado sucedeu quando dos anteriores alargamentos. E naturalmente sem prejuízo também da definição, tão cedo quanto justificável, de um conjunto de modalidades de pré-adesão que realisticamente contribuam para a preparação dos países candidatos à plena assunção dos deveres e obrigações que decorrem do estatuto de

membros de pleno direito, uma vez consumada a adesão propriamente dita.

Paralelamente, não se pode aceitar que o justo objectivo do alargamento possa ser prosseguido sem que sejam ponderadas e adoptadas as profundas reformas nas políticas e no funcionamento das instituições da União tornadas necessárias não só pelas deficiências de funcionamento já hoje facilmente detectáveis a Quinze, como também pela quase duplicação do número dos Estados membros. A defesa consistente do alargamento da União não pode ignorar que, sem tais reformas, um *alargamento precipitado poderá conduzir à diluição da União senão mesmo à sua desagregação*, o que, a acontecer, constituiria a negação de todo o projecto de integração iniciado há mais de quarenta anos.

Designadamente, afigura-se-me que o alargamento postula a necessária e urgente *reforma da Política Agrícola Comum* (ela própria já de si tornada imprescindível mesmo sem a perspectiva da efectivação de novos alargamentos), dos *mecanismos orçamentais* vigentes na União (com inelutáveis consequências na definição das perspectivas financeiras pós-1999, tema que interessa de sobremaneira aos actuais «países da coesão») e naturalmente das suas *fontes de financiamento*, questão que se reveste de grande melindre, atentas as implicações que não poderá deixar de ter no plano da progressiva harmonização dos regimes fiscais vigentes nos diferentes Estados membros.

Para Portugal, a negociação do alargamento (ou «alargamentos», consoante o distinto grau de preparação dos países candidatos para a adesão) é tão relevante no plano das condições atinentes ao futuro da União no seu conjunto como no das condições específicas para os denominados *países da coesão*, já que constitui questão central do nosso posicionamento que o alargamento não possa levar, após 1999, a uma menorização da solidariedade para com os países menos desenvolvidos dos actuais Quinze Estados membros.

Com efeito, ninguém ignora que o alargamento significa, naturalmente, a criação de um novo *espaço de coesão*, a Leste, que não pode nem *deve* representar a debilitação dos esforços de coesão dos actuais Estados membros que se encontram plenamente inseridos no grande mercado interno e simultaneamente assumiram o compromisso de entrarem na terceira fase da UEM o mais tardar em 1999.

A *coesão económico-social* é, e terá que continuar a ser, para Portugal, uma prioridade central, em si mesma indissociável do grande mercado interno criado pelo Acto Único Europeu e do projecto da moeda única consubstanciado na União Económica e Monetária (UEM). Sem mais coesão, sem políticas que proporcionem a aproximação dos padrões económicos e sociais dos vários Estados membros, não é possível equacionar consistentemente o aprofundamento da integração europeia. De igual forma, o alargamento a Leste não pode justificar nenhuma desatenção face à estabilidade política e económica do flanco sul da Europa, quer do

Mediterrâneo quer da própria África, cuja grave situação exige um reforço dos meios e das políticas de cooperação para o desenvolvimento.

### III. O objectivo do aprofundamento

O alargamento postula, pois, reformas que levem ao aprofundamento da integração europeia nas suas diversas componentes. Logo, manutenção do objectivo da *União Económica e Monetária*, com eminente valorização da *dimensão social* da Europa, em especial no que diz respeito à prioridade ao combate ao desemprego, aprofundamento da *União Política* e dos direitos, liberdades e garantias pessoais, políticos, económicos, sociais e culturais de cidadania dos europeus, afirmação do papel da Europa no Mundo através de uma política externa e de segurança comum que contribua para a paz e a estabilidade na cena internacional e finalmente garantia da segurança dos cidadãos europeus nos seus locais de residência e de trabalho.

Uma União Europeia alargada verá enriquecida a sua diversidade *cultural e linguística*, enquanto espaço de convívio e de diálogo no respeito pela identidade de cada Estado, devendo a vida quotidiana dos cidadãos europeus encontrar nas regras dos Tratados e no concreto funcionamento das instituições europeias a possibilidade de exprimir livremente a sua cultura e património linguístico próprio, donde decorre a regra de que todas as *línguas dos Estados membros* deverão, para todos os efeitos, ser tidas como línguas oficiais da União.

Os argumentos de ordem economicista tendentes à redução do número de línguas oficiais têm, neste contexto, sem dúvida, um peso próprio que não poderemos ignorar nem negligenciar. Mas a definição de quais os idiomas oficiais da União não pode nem deve circunscrever-se a puros critérios de gastos financeiros, antes deve ter em linha de conta a dimensão efectiva de cada língua no contexto europeu e no contexto mundial. Sem embargo da escassa dimensão de lusófonos no espaço da União (dez milhões em Portugal e cerca de três milhões nos demais países europeus), importa usar firmemente como argumentos a inegável projecção mundial da língua portuguesa, a terceira língua europeia mais falada no Mundo (depois do inglês e do castelhano).

O aprofundamento da integração europeia passa, pois, já o dissemos, pela existência de *instituições europeias fortes*, dotadas de condições de eficácia no seu funcionamento e na sua capacidade de decisão. O que exige paralelamente *transparência e simplificação* dos processos de decisão, *controlo democrático* efectivo (através da acção complementar do Parlamento Europeu e dos próprios parlamentos nacionais nas áreas de competência respectivas da União e dos Estados membros) e instrumentos de efectivação da *responsabilidade política* dos detentores de cargos políticos da União.

#### IV. A União como associação de Estados

O aprofundamento da União que preconizo deve ser levado a cabo na CIG/96 sem descaracterização da sua vocação fundamental.

O que significa que a União é e deve continuar a ser, na sua identidade e autonomia próprias, uma *associação de Estados livres e soberanos* que, ao porem em comum o exercício de um determinado conjunto de poderes soberanos, até ao ponto de atribuírem competências exclusivas à União, vêem nesse desafio comum uma forma de ampliarem a capacidade de intervenção que têm individualmente considerado e, conseqüentemente, encontram na União uma forma de melhor defenderem e afirmarem os seus próprios interesses nacionais.

Desta visão das coisas decorre que os Tratados constitutivos da União só poderão continuar a ser alterados por *decisão unânime* de todos os Estados membros, sem prejuízo de poderem ser definidos ritmos diferenciados para que cada um possa alcançar aqueles objectivos comuns, como adiante referirei com maior detalhe. Daí resulta, com efeito, que a exclusão do «opting out» constitucional (ou da institucionalização de «núcleos duros» autoproclamados) é a única que se mostra conforme com a natureza de associação de Estados, com o princípio da existência de um quadro institucional único e com a regra da igualdade entre os Estados membros da União, elementos norteadores da integração europeia recolhidos enquanto princípios fundadores da própria União Europeia pelo Tratado de Maastricht.

Neste contexto, o aprofundamento da integração europeia deve assentar num balanço rigoroso sobre a acção da União, de que poderá resultar uma *revisão das suas atribuições* e das competências próprias dos seus órgãos à luz do princípio da subsidiariedade. Tal revisão deveria permitir, a par do objectivo da simplificação dos próprios Tratados, à expressa consagração de um elenco de matérias atribuídas à União, remetendo-se todas as demais para a esfera de decisão dos Estados nacionais, acrescendo desta metodologia uma delimitação mais rigorosa das condições e dos limites de recurso à denominada «teoria dos poderes implícitos» para efeitos de definição das transferências de poderes soberanos em benefício do seu exercício conjunto no plano da União. Tal significa que em alguns domínios se possa mostrar necessário que se operem novas transferências de competências para a União (quando comprovadamente tais competências possam ser melhor exercidas a nível comunitário do que a nível nacional), bem como noutros casos possa haver lugar à devolução de poderes hoje cometidos à União e que poderão ser mais proveitosos quando exercidos a níveis de decisão mais próximos dos cidadãos, seja a nível nacional seja regional. Neste capítulo, não se pode deixar de sublinhar a importância estratégica para a nossa inserção europeia da criação de regiões administrativas em termos que potenciem efectivamente este movimento de devolução de poderes fundado no aludido princípio da subsidiariedade.

## V. Uma revisão em nome da cidadania europeia

A dimensão, a complexidade e o alcance dos objectivos centrais do alargamento e do aprofundamento da União, atrás sucintamente identificados, impedem, de todo em todo, que a revisão do TUE seja feita à medida das apetências e aspirações de poder de burocracias instaladas nem com base em reivindicações puramente corporativas de órgãos ou estruturas da União.

Pelo contrário, o critério essencial da revisão do TUE só pode ser a resposta à pergunta: *o que esperam os cidadãos* dos Estados membros da reforma da União?

E a resposta só pode ser: *garantia da paz no continente, emprego, mais direitos de cidadania, garantia de segurança no seu quotidiano, mais democracia e transparência no funcionamento das instituições!*

O reconhecimento da cidadania europeia exige um catálogo de direitos, aplicável no ordenamento jurídico comunitário (direitos civis, políticos e sociais), sujeitos a controlo jurisdicional.

A predisposição dos cidadãos da União para aceitarem as alterações decorrentes da CIG/96 está, pois, assim, intimamente ligada, por um lado à efectiva vinculação dessas alterações aos seus anseios quotidianos e, por outro, ao ambiente económico e social envolvente dos próximos anos, com especial ênfase no tocante ao nível de emprego e à capacidade de combater os múltiplos fenómenos de exclusão social, de pobreza e marginalidade e de insegurança das comunidades.

Significa isto que uma das condicionantes relevantes da própria revisão do TUE é, precisamente, o curso do processo de criação da moeda única europeia. Mesmo que prevaleçam até 1999 as teses que propugnam a imutabilidade dos denominados «critérios de convergência» constantes do Tratado de Maastricht, não cabe a mínima dúvida que a negociação sobre o aprofundamento da integração europeia e a própria definição das condições futuras de funcionamento da União estará intimamente ligada à identidade do espaço económico criado no quadro da terceira fase da UEM.

Com efeito, as teses da institucionalização de um «núcleo duro» da integração europeia, motor de uma integração mais vasta e aprofundada, defendidas pelo documento da CDU/CSU alemã, de Setembro de 1994 (e depois em parte mitigadas no segundo documento da mesma formação política, de Junho de 1995), «assentam como uma luva» no grupo de países que previsivelmente estariam em condições de integrar a moeda única desde os seus primórdios (na versão de Maastricht desde 1997 ou, o mais tardar, em 1999). Tais teses, contudo, representariam a prevalência inquestionável da integração económica sobre a integração política, questão que em boa medida esteve na base das já atrás assinaladas dificuldades encontradas pelo processo de aprovação e entrada em vigor do Tratado de Maastricht.

Por todas estas razões será necessário assumir inequivocamente (ainda que de forma pouco popular junto de alguns dos mais poderosos parceiros da União) que a retoma económica que começa a dar os seus primeiros passos só poderá traduzir-se em mais emprego se o projecto da UEM deixar de estar prisioneiro de estreitas e rígidas concepções monetaristas e reconhecer a primazia a políticas de investimento público e privado que gerem novos empregos. O que implica, nomeadamente, que a União se dote das políticas e dos meios financeiros que garantam a reconversão do tecido empresarial clássico, a competitividade no plano mundial das empresas europeias, a qualificação da mão-de-obra, a efectivação das infra-estruturas indispensáveis à coesão económico-social e a aposta nas redes transeuropeias de transportes e na nova sociedade da informação.

Este projecto só se tornará viável se os critérios de convergência previstos no TUE forem objecto de uma aplicação sensível às realidades económicas e sociais, tal como postula o artigo 2.º do próprio Tratado. O que significa que o indicador social expresso na taxa de desemprego tem que ser tido em linha de conta paralelamente aos denominados «critérios de convergência» constantes do TUE e simultaneamente que dos próprios critérios monetários seja feita *uma interpretação flexível e não rígida*, aplicando-se tal interpretação, em paralelo e em condições similares, quer ao défice da dívida pública quer ao próprio défice orçamental.

Tudo isto só será possível se existir efectiva coordenação das políticas económicas dos Estados membros, promovendo a convergência real, pois não é admissível que a direcção da política monetária seja conduzida independentemente da política económica global.

Num tal contexto, *a especificidade dos países da coesão* não se pode ter por adequadamente salvaguardada nas negociações do Tratado de Maastricht. E sem que daqui decorra forçosamente a necessidade de uma revisão global de todos os critérios de convergência, importa fazer introduzir na fase da sua interpretação e aplicação as mediações necessárias decorrentes da *solidariedade europeia* pressuposta pelo próprio princípio da coesão económico-social.

## **VI. Instituições europeias fortes e equilíbrio entre os Estados**

No plano institucional, as alterações decorrentes dos dois objectivos centrais atrás assinalados envolvem a necessidade de encontrar soluções pragmáticas que correspondam, por um lado, à necessidade de reforçar *a eficácia do funcionamento das instituições* e, por outro, manter os *equilíbrios essenciais* que têm presidido à definição progressiva da memória institucional primeiro das Comunidades Europeias e actualmente da União.

Entende-se, para tanto, que importa promover um reforço da responsabilidade política da Comissão, quer perante o Parlamento Europeu (admitindo o princípio da eleição do Presidente da Comissão pelo PE) quer perante o Conselho de Ministros (conferindo a este o poder de

censurar a Comissão, em paralelo ao poder do mesmo tipo de que já dispõe o PE). Em qualquer caso, ponto incontornável é que a Comissão conte, pelo menos, com um *Comissário oriundo de cada um dos Estados membros*.

Dentro do modelo que defendo para a reforma institucional importa que o *Conselho* continue a desempenhar um papel central em todo o processo político comunitário. A que corresponde, enquanto corolário do princípio da igualdade entre os Estados membros, a manutenção do princípio da *rotatividade das presidências* da União, com os aperfeiçoamentos que já foram introduzidos pela revisão do processo de formação das denominadas *troikas*.

Para tanto, há que sublinhar que a um reforço da capacidade decisória do Conselho, *traduzido num maior número de deliberações sujeitas a diferentes regras de maioria*, consoante as matérias, deve corresponder inelutavelmente uma *maior publicidade e transparência* do seu funcionamento quando actue no âmbito do exercício de poderes legislativos e, conseqüentemente, um *controlo parlamentar alargado* quer por parte dos parlamentos nacionais quer por parte do próprio Parlamento Europeu.

O convicto empenhamento de Portugal no aprofundamento da integração europeia não pode deixar de implicar que aceitemos a necessidade de, na CIG/96, se proceder a uma *revisão do sistema de ponderação do voto de cada Estado membro no Conselho*, questão que se reveste do maior melindre pois nela se joga de forma decisiva o *princípio da igualdade* entre os Estados membros.

Neste quadro, a revisão do sistema de voto tem que corresponder ao reforço da eficácia decisória sem, contudo, pôr em causa os delicados equilíbrios forjados ao longo dos anos entre países de dimensão muito diferente entre si mas irmanados por uma regra de igualdade que importa acima de tudo salvaguardar. Na realidade, qualquer solução que passasse por uma desqualificação do peso dos países de menor dimensão populacional ou económica mostrar-se-ia, a prazo, como altamente dissolutora da coesão política da União e, por isso, deslegitimadora da sua própria existência enquanto associação de Estados livres.

Sem prejuízo de se reconhecer que o alargamento não pode conduzir a soluções de cuja aritmética pura resultasse um «atrelamento» dos países de maior dimensão em relação a maiorias assentes apenas nos votos dos países de pequena e/ou média dimensão, importa também deixar muito claro que a resposta a tal problema não pode assentar na adopção da tese da denominada «dupla maioria» (de votos e de população) ou de qualquer outra solução que distorcesse gravemente o aludido princípio da igualdade dos Estados membros.

Neste capítulo, mais do que uma mera atitude defensiva, Portugal terá tudo a ganhar se aceitar um posicionamento que tenha em linha de conta a necessidade de simplificar e operacionalizar os métodos de decisão das instâncias comunitárias, para tanto admitindo que a atribuição dos votos

pelos diferentes Estados corresponda a um processo de consenso político entre todos os Estados por forma a que se encontre uma solução equilibrada na qual a capacidade decisória fundamental não fique apenas nas mãos dos países económica ou geograficamente mais significativos, nem dependa totalmente de coligações negativas de alguns países de menor dimensão ou peso.

Estou crente que também aqui será possível, com base na experiência colhida e na tradição consolidada nestes trinta e oito anos de processo de integração comunitária, e com base essencialmente *num alargamento da escala de votos* actualmente atribuídos (dois ao Luxemburgo e dez à Alemanha, França, Itália e Inglaterra), sem aplicação directa de critérios de proporcionalidade estrita (à população, ao PNB, ao rendimento *per capita*) e mantendo dentro de limites razoáveis e politicamente sustentados a tradicional sobre-representação dos países de menor dimensão, chegar a soluções de compromisso equilibradas e responsáveis.

Quanto, ao estatuto do *Parlamento Europeu (PE)*, as alterações devem sobretudo ter em vista, por um lado o aumento dos seus poderes de controlo político, e, por outro, o alargamento do número de matérias sujeitas a processo de co-decisão entre o Conselho e o Parlamento (abrangendo tendencialmente a generalidade das matérias onde caiba a decisão por maioria no Conselho). Ao mesmo tempo exigências impostergáveis de transparência do processo decisório comunitário impõem que se promova a *simplificação e clarificação da própria co-decisão legislativa* (reduzindo os processos das duas dezenas actuais a apenas três).

Como consequência da *necessária revisão e hierarquização dos actos normativos* da União, o Parlamento Europeu deve centrar a sua actividade legislativa em matérias que, pela sua dignidade, revistam natureza materialmente legislativa, nomeadamente através de leis que postulem «obrigações de resultado», deixando aos Estados membros e, quando for caso disso, ao Conselho, a tarefa de definir as concretas modalidades de obtenção dos aludidos resultados.

À luz da revisão das competências da União importa estabelecer plataformas de acordo entre os Estados membros que garantam a *complementaridade do controlo democrático exercido pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais*, evitando a todo o custo que uma indesejável concorrência entre instâncias parlamentares nacionais e comunitária se traduza (como em boa parte, infelizmente, acontece actualmente) em ausência total de controlo democrático em muitas áreas de intervenção (designadamente no plano da União Económica e Monetária — quanto ao funcionamento do futuro Banco Central Europeu e à condução da política monetária europeia —, da Política Externa e de Segurança Comum e da Cooperação nos domínios da Justiça e Assuntos Internos).

Não merecendo o meu apoio a criação de uma segunda câmara na União, que, aliás, só contribuiria para a complexificação — se não mesmo paralisação — do processo decisório comunitário, propendo, por con-

traponto, a defender a institucionalização de organismos de diálogo permanente e de conferências interparlamentares (entre o *PE* e parlamentos nacionais) sobre os grandes rumos da União, na sequência da Declaração n.º 13 anexa ao próprio Tratado da União Europeia.

## VII. O futuro da estrutura de pilares

Uma das questões que sem dúvida virá a ocupar um lugar central na CIG/96 tem a ver com o futuro dos denominados *pilares meramente intergovernamentais*, o 2.º Pilar atinente à Política Externa e de Segurança Comum (*PESC*), e o 3.º Pilar referente à Cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI).

Em face da degradação da situação nas Repúblicas da ex-Jugoslávia, tem vindo a engrossar o número dos defensores da abolição da estrutura de pilares e da comunitarização dos 2.º e 3.º Pilares, de par com a comunitarização das matérias de Defesa, como consequência da próxima caducidade do Tratado de Bruxelas que criou a União da Europa Ocidental (*UEO*).

Sem embargo, a tese da comunitarização integral da *PESC* e do aditamento de uma estrutura de Defesa no quadro comunitário afiguram-se-me como meras «fugas para a frente», sem correspondência real com o actual estágio de edificação da União Política.

Neste contexto, parece-me preferível manter o quadro global da estrutura de pilares, sem prejuízo de, num ponto ou noutro, promover a comunitarização de alguns aspectos do seu funcionamento e simultaneamente de introduzir melhorias no quadro do processo de decisão intergovernamental tal como vem definido no Tratado de Maastricht.

A necessidade de uma verdadeira Política Externa e de Segurança Comum da União parece-me incontestável, designadamente com base numa proficiente articulação com a política comercial, com as políticas económicas externas, com as políticas de cooperação para o desenvolvimento e de ajuda humanitária, em termos que credibilizem a posição da União no Mundo e contribuam efectivamente para a garantia da paz como principal objectivo político da União.

Para tanto parece justificar-se a criação de uma célula de avaliação permanente da situação internacional, a funcionar junto ao Conselho de Ministros e em articulação com a própria Comissão, com o objectivo de formular políticas consequentes face às diferentes situações que ameaçam a estabilidade e a paz mundial. De igual modo é de favorecer que uma entidade europeia de defesa ganhe progressivamente corpo, a partir da União da Europa Ocidental e em estreita articulação com a NATO, como forma de sublinhar que o alargamento a Leste não pode levar ao enfraquecimento da vertente atlântica da política externa da União.

Tendo em vista estes objectivos, entendo que no quadro do 2.º Pilar, a definição das matérias de «interesse comum» da União no domínio da *PESC*

deve continuar sujeita à regra da unanimidade no Conselho, flexibilizada pelo mecanismo da «abstenção positiva» (a abstenção que não inviabiliza a decisão) desde que acompanhada da contrapartida de se generalizar a regra da maioria qualificada na definição das medidas de execução e de se admitir a possibilidade de, em circunstâncias devidamente fundamentadas, os Estados membros poderem beneficiar de escusa de participação em determinadas acções comuns para as quais não contribuíram activamente com o seu voto no Conselho.

De igual forma há que reconhecer que a criação de um espaço económico e social sem fronteiras justifica que, à luz do princípio da subsidiariedade, aspectos essenciais da política de imigração e de *asilo*, de luta contra o recrudescimento do *racismo e da xenofobia*, de protecção face à *fraude aos interesses financeiros da União*, de combate à *criminalidade organizada*, ao *tráfico de droga* e à *corrupção transfronteiriça*, só podem ser levados a cabo de forma eficaz quando objecto de decisões de âmbito europeu. Por isso, face ao denominado «3.º Pilar» (cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos), defendo que aqueles domínios de acção atrás identificados sejam gradualmente integrados no âmbito comunitário, sujeitos a formas adequadas de controlo parlamentar (em conjugação dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu) e de controlo jurisdicional (através do Tribunal de Justiça e de instâncias judiciais a criar, tendo em vista a perseguição criminal naqueles domínios).

### **VIII. Uma Europa com multivelocidades e o perigo da derrapagem**

Finalmente, o debate sobre a próxima CIG/96 não pode deixar de abordar de forma clara as teses das *multivelocidades* ou da *geometria variável* que têm vindo a ser formuladas em diferentes ocasiões e que constituem um eixo essencial da definição do futuro da União. Importa antes do mais reconhecer que as denominadas «multivelocidades» têm sido uma constante da evolução comunitária, no sentido de que vários Estados membros têm beneficiado de derrogações, períodos de transição especiais e outros mecanismos de apoio e acompanhamento das suas políticas por forma a reunirem as condições que lhes permitam alcançar os objectivos fundamentais definidos nos Tratados. Sem embargo, parece chegado o momento em que um conjunto de Estados membros pretende definir e sistematizar nos próprios Tratados um conjunto de regras atinentes à configuração conceptual desta realidade prática que no passado sempre foi definida *ad hoc*. Com efeito, entendo que para Portugal as «multivelocidades» ou «geometria variável» não podem, em qualquer caso, pôr em causa o fundamento contratual do compromisso comunitário, o que impõe que a definição das finalidades da União (da esfera de atribuições e competências da União e dos seus órgãos) tenha que contar sempre com a expressa concordância de todos os Estados membros. Daí a imposição de os Tratados só poderem ser aprovados e/ou alterados *por unanimidade* dos Estados membros.

Dessa *natureza compromissória da União* decorre que os países economicamente menos desenvolvidos aceitam os mesmos objectivos comuns que os países mais desenvolvidos e, por isso, submetem-se à disciplina necessária à obtenção desses objectivos, ao mesmo tempo que os países mais pujantes assumem compromissos para apoiarem política e financeiramente os países economicamente mais débeis no caminho a percorrer em direcção àqueles objectivos comuns. E por isso exactamente que o acordo sobre o mercado único é indissociável da consagração do princípio da coesão económico-social, tal como a liberalização de capitais é incidível do objectivo da moeda única europeia. E este o sentido que atribuo ao artigo 2.º do Tratado/CE, cujo teor é plenamente vinculativo para todas as políticas e decisões da Comunidade, ao dispor que esta «tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma União Económica e Monetária e da aplicação das políticas ou acções comuns a que se referem os artigos 3.º e 4.º A, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência de comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e solidariedade entre os Estados membros». A estrutura essencial da União repousa sobre um *quadro institucional único*, com instâncias decisórias comuns para todo o elenco de competências comunitárias, constituídas com base na participação de todos os Estados membros e segundo o princípio da igualdade entre eles. Para alcançar alguns objectivos comuns pode ser necessário que os ritmos de prossecução sejam distintos entre os vários Estados membros. Só os próprios Tratados podem prever esta possibilidade, *como* solução *excepcional* e segundo um princípio de *revisibilidade* a todo o momento. O que significa consagração nos próprios Tratados de *regras de solidariedade activa* em benefício dos países que progridam a um ritmo mais lento e expressa proibição da formação de «clubes privados» dos países que progridam a um ritmo mais acelerado. Neste contexto, *a modulação das concretas formas de progressão de uns e de outros*, com respeito pelo acervo comunitário, está sujeita à *definição conjunta de todos os Estados membros* (por forma a evitar criar fossos inultrapassáveis entre os diferentes Estados membros em termos que acabassem por comprometer a própria coesão da União) e o *acesso aos estádios mais aprofundados de integração há-de processar-se automaticamente*, mediante o preenchimento das condições previstas nos Tratados e sem possibilidade de veto por parte dos demais.

Limite impostergável destas «multivelocidades» é, pois, sempre a existência de um *quadro institucional único* em todas as suas manifestações: uma só composição do Conselho, da Comissão e do Parlamento, independentemente do estádio de evolução de cada Estado membro para efeitos de decisão nos termos previstos nos Tratados. Neste contexto,

atendendo à afirmada independência das instituições responsáveis pela política monetária e cambial (BCE), é indispensável garantir uma efectiva coordenação e direcção da política económica-no quadro institucional único da União.

A definição deste quadro não deixa, contudo, de comportar alguns riscos de que importa ter consciência.

Desde logo, há o risco que deve ser expressamente afastado que a *tese de um «núcleo duro»*, ou do conjunto de países que avançam mais aceleradamente para formas de integração mais aprofundadas, se identifique em todas as circunstâncias com os países que, em primeira linha, estarão em condições de preencher os requisitos necessários para a criação da moeda única previstos no Tratado de Maastricht. Esta ideia, como já atrás deixei dito, subjacente ao documento da CDU/CSU alemã, corresponde ao modelo do primado da integração económica e monetária sobre o da integração política que os socialistas europeus expressamente rejeitam. Com efeito, pode haver países que estejam em condições de progredir mais rapidamente no domínio da moeda única e mais reticentes ao aprofundamento da integração política (v. g. direitos políticos de cidadania europeia, política externa e de segurança comum) e outros que têm uma vontade política de aprofundamento da união política e não reúnem ainda as condições de integração no complexo mecanismo da moeda única.

Finalmente, o carácter excepcional destas «multivelocidades» ou «geometria variável» deve ser expressamente consagrado nos Tratados por forma a *impedir de todo em todo uma possível generalização da sua utilização*, de que poderia, aliás, resultar a diluição da União numa Europa *à la carte* (tese defendida por John Major), ou a institucionalização informal de vários «núcleos duros» (consubstanciando a tese dos «círculos concêntricos» do RPR francês), o que corresponderia inelutavelmente, quer num caso quer no outro, à desarticulação do próprio quadro institucional único e, a prazo, à desarticulação da própria União.