

De uma forma geral, a atitude dos responsáveis portugueses relativamente à próxima reforma das instituições da União, que fará parte da agenda dos trabalhos da Conferência Intergovernamental (CIG) para rever o Tratado de Maastricht, tem-se caracterizado por duas tendências dominantes.

Em primeiro lugar, sem negar a importância da CIG de 1996, a reforma é muitas vezes descrita como uma espécie de «ameaça» que pesa sobre os interesses portugueses e contra a qual «todos [oposição e governo] temos de estar unidos». Em segundo lugar, opta-se por manter um elevado grau de ambiguidade e de indefinição quanto aos objectivos portugueses para a revisão do Tratado da União Europeia (TUE), reduzindo-os à enumeração e à defesa de meia dúzia de princípios de natureza institucional que são apresentados como «inegociáveis» (quadro institucional único, um comissário por país, a manutenção do português como língua oficial, a rotatividade das presidências), e uma série de ideias vagas sobre os objectivos da União que podem querer dizer muito ou não querer dizer absolutamente nada.

Dessa atitude geral — partilhada pelo PS e pelo PSD, os dois partidos aos quais coube, cabe e caberá a condução da política europeia portuguesa — resulta um clima de receio e de prudência pelo que possa vir a resultar de mais esta Conferência Intergovernamental mas, ao mesmo tempo, de «combate patriótico» para salvar interesses nacionais que nunca são explicitamente definidos. Sem apontar quase nunca com clareza quais são os riscos (porque de riscos se trata, não de «ameaças»), o que se pode ganhar ou perder, e qual é a visão que Portugal, como um dos quinze membros da UE, tem para o futuro da Europa.

Essa sensação de receio parece resultar directamente da estreiteza com que as élites políticas e diplomáticas começaram por colocar a questão da reforma, desde que esta se perfilou no horizonte, logo após os controversos processos de ratificação do Tratado de Maastricht. O processo de revisão foi, desde o início, encarado como o grande momento do confronto entre «grandes» e «pequenos» Estados, atribuindo a esta divisão muito mais importância do que aos pontos de vista divergentes que existem sobre o futuro da União Europeia e das suas instituições. A psicose da oposição dos «pequenos» contra os «grandes» acabou por centrar o debate na ideia de que queriam retirar a Portugal um factor essencial da sua dignidade de Estado soberano igual aos outros Estados da União. Em pano de fundo, foi-se instalando o fantasma de um «directório» das grandes potências (incluindo a Espanha que, sendo o mais pequeno dos grandes países, será sempre o maior para certos espíritos portugueses menores).

A focalização da reforma nestes problemas acabou por deixar que ficassem na sombra as questões fundamentais que este novo «salto em frente» da União vem colocar, sobretudo a um país periférico e pequeno como Portugal. Já não se trata apenas de proceder aos aperfeiçoamentos do Tratado de

Maastricht, previstos no seu próprio texto, mas de preparar a União para o objectivo da Grande Europa – ou seja, criar as condições internas para que os próximos e inevitáveis alargamentos não acabem por traduzir-se na diluição e na desagregação comunitária, abrindo espaço para uma nova «arquitectura» europeia, que já não tenha a União como pólo congregador e signifique o regresso às antigas esferas de *influência* das grandes potências. Ao mesmo tempo, a União, ao iniciar mais um processo de reforma, terá de levar em conta a necessidade de adaptar os seus objectivos e finalidades ao novo quadro internacional pós-Guerra Fria, no qual é chamada a actuar, cada vez mais, como um dos centros de uma nova ordem internacional de natureza multipolar.

Já não se trata, pois, de «somar» pura e simplesmente aos actuais Estados membros mais uns tantos candidatos, negociando as condições através das quais aceitam e praticam as políticas e as regras da Comunidade, e corrigindo mecanicamente as representações nacionais nas instituições comunitárias. Desde logo, porque a actual União de quinze membros funciona ainda segundo o modelo que foi previsto para seis países, em 1957, e não é imaginável que possa continuar a alargar-se sem que a sua estrutura institucional sofra profundas alterações. Por outro lado, o quadro geoestratégico e geopolítico da Europa alterou-se radicalmente com o fim da Guerra Fria, modificando as próprias bases em que foi construído e se desenvolveu o processo de integração da Europa Ocidental. O método funcional de Jean Monnet, que tinha a racionalidade económica como motor da integração, deu lugar a uma, outra realidade, na qual o factor político passou a ser dominante. E neste novo quadro que deve ser analisado o novo alargamento, quer na sua dimensão quantitativa, quer na sua dimensão qualitativa.

Se fosse levada em conta apenas a dimensão quantitativa, esta, só por si, levantaria problemas que exigem soluções institucionais distintas das actuais, sob pena de o número de membros da União acabar por «esmagar» a sua eficácia e a sua capacidade de decidir. Por sua vez, a qualidade dos países pós-comunistas do Centro e do Leste da Europa – e não só o facto de estarem apenas agora a consolidar Estados de Direito democráticos e economias de mercado – traz à UE problemas novos no domínio da segurança interna e externa. Muitos desses países situam-se em zonas historicamente dominadas por forte conflitualidade, onde as frágeis fronteiras e a fraca coesão nacional são objectos da rivalidade das grandes potências europeias.

A dimensão do número

As dificuldades políticas e institucionais criadas pelo alargamento aos cinco países da Europa Central – os Quatro de Visegrado mais a Eslovénia – e a Malta e Chipre, aos quais o Conselho Europeu de Corfu prometeu aderirem na «primeira vaga», são evidentes.

Basta imaginar quanto tempo demorariam todos os representantes nacionais num Conselho Europeu a intervir sobre a mais banal das questões; ou pensar nas «pastas» que se teriam de inventar para distribuir por vinte e dois comissários de outros tantos Estados membros; ou, ainda, no Parlamento Europeu, a transbordar com mais de um milhar de deputados. E, a esses obstáculos funcionais, falta acrescentar a diferenciação dos interesses, o desnivelamento dos estados de desenvolvimento, a multiplicidade das línguas, que são outros tantos factores de complexidade.

Como conciliar, então, o irrecusável alargamento da União e o seu aprofundamento?

Facilmente se conclui que se pode estar perante a «quadratura do círculo», para cuja resolução os velhos conceitos da integração europeia e dos anteriores alargamentos podem já não ser susceptíveis de aplicação. Continuar a raciocinar como se tal não acontecesse, aceitando os próximos alargamentos como uma questão de princípio e pondo rapidamente ponto final no assunto, no secreto convencimento de que faltam ainda muitos anos para que tal venha a acontecer, não é certamente a melhor forma de encarar a reforma das instituições e das finalidades da União.

A primeira constatação a fazer deve ser, pois, a de que o alargamento vai permanecer durante longo tempo no centro da agenda europeia, o que requer que se tenha uma estratégia a prazo para a sua realização, evitando que os trabalhos da CIG se resumam a uma abordagem casuística, parcelar e minimalista dos problemas institucionais. A ideia de que a reforma de Maastricht, que agora vai ter lugar, pode limitar--se a alguns ajustamentos pontuais da actual arquitectura institucional da União acabará por revelar-se uma ilusão.

A «geometria variável»

Como alargar sem diluir? Chamando a atenção para a complexidade desta questão, que está na base da próxima reforma, o documento apresentado pelo presidente do Grupo de Reflexão, Carlos Westendorp, coloca a questão da «geometria variável» e das suas várias modalidades e interpretações como uma questão prévia da maior importância. «É importante determo-nos nestes conceitos, não porque estão na moda (...) mas porque se colocam com o intento de resolver um duplo problema: a diluição do processo de integração europeia a que pode conduzir um alargamento dificilmente digerível pelo modelo actual; e a necessidade de dotar a União de mecanismos que permitam que aqueles que queiram continuar a avançar no processo de construção europeia o possam fazer sem que outros os possam impedir».

A ideia de uma maior «flexibilidade» ou «diferenciação» no modelo institucional da UE foi lançada, pela primeira vez, de forma consistente, pelo documento de reflexão apresentado pelo Grupo Parlamentar da

CDU/CSU alemã, a 1 de Setembro de 1994. Nesse documento, apresentava-se um modelo institucional assente num «núcleo duro» de países (na definição do qual os critérios da terceira fase da UEM pareciam ser determinantes), a partir do qual era imaginável um modelo de construção europeia em «geometria variável», ou em distintas «velocidades».

Karl Lamers, o porta-voz para a política externa do Grupo Parlamentar da CDU no Bundestag, expõe esse novo modelo institucional de forma clara: «Apesar das consideráveis dificuldades legais e práticas envolvidas, a "geometria variável" ou as várias velocidades no processo de integração devem ser aprovadas e institucionalizadas na medida do possível no quadro do Tratado da União». «De outro modo – prossegue o deputado democrata-cristão –, a integração continuará limitada à cooperação intergovernamental e pode acabar por traduzir-se na Europa *à la carte*. A consideração fundamental é a de que países que queiram e possam avançar na integração não devem ser impedidos de o fazer pelo veto de outros países». Para Lamers (e o antigo presidente da Comissão, Jacques Delors, partilha esta concepção), é este «núcleo duro» mais avançado (a que Delors não hesita em chamar «vanguarda») que pode prevenir e contrabalançar o efeito de forças centrífugas inevitáveis numa Comunidade que está permanentemente a alargar-se e a diversificar-se.

Apesar das reacções negativas ao documento alemão, a ideia acabou por fazer o seu caminho, suscitando um amplo debate. E a fórmula da «geometria variável», ainda que subentendendo distintas interpretações, acaba por revelar-se como uma solução — porventura a única — para romper o círculo vicioso entre aprofundamento e alargamento da União Europeia.

O conceito foi naturalmente moderado por várias «condições». Desde logo, que o «núcleo duro», sejam quais forem os critérios para a sua definição, deve estar aberto a todos os que queiram e possam cumprir as condições necessárias para lhe pertencer, e que estas não devem, em qualquer circunstância, restringir-se aos critérios da moeda única. A preservação integral do acervo comunitário (incluindo as políticas de coesão) é outra das condições para que o funcionamento deste modelo não leve à institucionalização real de duas categorias de países que tendem a rejeitar-se e não a conjugar-se. E este *acquis*, como refere o documento Westendorp, que pressupõe a definição de «uma base ou substrato comum mínimo» que dá coerência ao processo de integração. Outra das «condições» consideradas como fundamentais para que este modelo possa funcionar é a compatibilidade do «núcleo duro» com o conceito de Comunidade de Direito, servida por um quadro institucional único e por finalidades comuns.

Mesmo que este novo modelo institucional levante problemas de ordem jurídica muito complexos e de difícil resolução, a verdade é que tende a perfilar-se cada vez mais como a única solução para resolver o dilema entre alargamento e aprofundamento da União Europeia.

As instituições e o processo de decisão comunitário

A segunda questão que se põe é a de saber que modificações deve sofrer o processo de decisão comunitário, para que a UE seja mais eficaz nos domínios politicamente importantes, mesmo quando alargada a 20 ou 25 membros. Por outras palavras, trata-se de manter a governabilidade efectiva da União nas áreas políticas que lhe estão atribuídas, mesmo na previsão de um amplo alargamento e, ao mesmo tempo, tornar esse sistema de governo legítimo e aceitável aos olhos dos cidadãos europeus. A primeira constatação imediata é a de que não é realista pensar que uma União com esta nova dimensão possa manter, em muitos domínios, o princípio da unanimidade. A tomada de decisões por maioria qualificada no Conselho deveria, pois, ser substancialmente alargada, nomeadamente nos domínios abrangidos pelo primeiro pilar e pelo terceiro pilar do Tratado (cuja comunitarização parece merecer um consenso cada vez mais alargado). Em matéria de Política Externa e de Segurança Comum (segundo pilar), o princípio da maioria qualificada reforçada, segundo muitas das propostas existentes, deveria ser combinado com a possibilidade de «abstenção positiva» ou *step aside*, sempre que, por razões específicas, um Estado membro não possa participar numa determinada «acção comum» da PESC, nomeadamente quando envolver uma componente militar. Esse mecanismo poderia, eventualmente, contribuir para o abandono do direito de veto, do qual muitos dos países da União não querem, por enquanto, largar mão.

Para reforçar a coerência, os mecanismos e os hábitos de agir em comum, no domínio do segundo pilar (PESC) e do terceiro pilar (Assuntos Internos e Judiciais), seria igualmente importante alargar a capacidade de iniciativa da Comissão nestes domínios e instituir um sistema de consulta regular ao Parlamento Europeu.

Quanto à questão da ponderação de votos do Conselho – que se tornou uma questão fundamental para os maiores países, tendo em vista que a maior parte dos candidatos, excepto a Polónia, são países pequeninos e médios –, perfilam-se, neste momento, três soluções possíveis: a adopção da maioria «superqualificada» (maioria de Estados e maioria de população); uma revisão da ponderação dos votos a favor dos grandes países (numa proporção de dois para quinze, substituindo a actual de dois para dez); ou o abaixamento do limiar para a constituição de uma maioria.

Para muitos dos defensores da revisão da ponderação de votos a favor dos principais Estados, esse passo é considerado como uma condição prévia para a generalização da maioria qualificada. A ponderação actualmente em vigor tem a sua origem numa Comunidade a seis, sendo que, em cada alargamento, os grandes países foram sempre perdendo poder, quando medido em votos. A perspectiva da adesão de mais oito ou dez pequenos Estados ameaça fazer desmoronar o sistema, não só pela contínua perda de poder dos «grandes» como também porque se tornará muito mais difícil constituir maiorias. Não só os membros fundadores da Comunidade passariam a constituir uma minoria, como os próprios Doze – que

representam, de certa forma, o «núcleo» económico e político da União, desde Maastricht — não conseguiriam manter uma posição claramente majoritária.

Em geral, os pequenos países rejeitam qualquer das opções destinadas a corrigir este desequilíbrio que se foi acentuando de alargamento em alargamento, alegando que a Comunidade é uma construção institucional *sui generis*, na qual os pequenos países funcionam, justamente, como o «cimento» que torna possível uma união entre os grandes. Mas, mesmo considerando como puramente académicas algumas simulações, a verdade é que as contas estão feitas, e é possível verificarem-se situações em que uma maioria de países, representando apenas 47 % da população da UE, ponha em minoria uma minoria de Estados que representa mais de 50 %, incluindo os «três grandes».

O problema está em que o equilíbrio entre grandes e pequenos países numa estrutura que não é uma simples organização internacional de tipo intergovernamental só parece possível de superar com o reforço da componente supranacional das instituições, nomeadamente da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu. Mas essa via continua a ser rejeitada por certos pequenos países, como Portugal, que recusam qualquer alteração no funcionamento do Conselho.

Querer manter ou, mesmo, reforçar o carácter intergovernamental da União e os poderes do Conselho em detrimento da Comissão e, ao mesmo tempo, não querer «tocar» no actual equilíbrio entre países grandes e pequenos muito dificilmente levará a uma solução, a não ser a um «directório» das principais potências.

Quem defende o reforço da predominância do Conselho e da intergovernamentalidade também deve admitir a necessidade de introduzir alterações no seu modo de funcionamento, à medida que a União se alargue e assuma maiores responsabilidades políticas a nível internacional, quer na ponderação de votos, quer no sistema das presidências rotativas, quer ainda no próprio modo de tomar decisões.

Pelo contrário, a prática tem demonstrado sobejamente que a Comissão funciona como uma forte aliada dos pequenos países no equilíbrio de poderes comunitários. Assim, os critérios para uma maior eficácia da União e para um maior equilíbrio entre países de poder real diferente exigem uma avaliação rigorosa do que é o funcionamento do Conselho e da Comissão e do respectivo equilíbrio mútuo.

Quanto à Comissão, não se trata tanto da questão de saber se ela vai emergir ou não como o Executivo de uma estrutura tendencialmente federal, mas se lhe vão ser atribuídos os instrumentos necessários para que possa continuar a ser o motor das iniciativas e das políticas da União, e manter a capacidade para pôr em prática as decisões políticas tomadas, fomentando consensos em torno dos interesses comuns vitais. O reforço dos instrumentos da Comissão deverá implicar, também, uma maior responsabilização perante o Parlamento Europeu e, porventura, uma nova forma de ser escolhida, composta e investida.

A questão do número sempre crescente de comissários apenas poderá ser ultrapassada se ao carácter supranacional da Comissão passar a corresponder uma composição independente da representação dos Estados membros. Uma das soluções possíveis é a escolha de um presidente (eventualmente, pelo Conselho Europeu) de quem depende a designação dos restantes comissários, independentemente da nacionalidade, sendo a Comissão resultante responsável politicamente perante o PE.

A entrada de numerosos pequenos países levanta, naturalmente, problemas novos também no que respeita à representatividade externa da UE e, portanto, ao sistema das presidências. Problemas tanto mais relevantes quanto a União se for dotando progressivamente de uma Política Externa e de Segurança Comum mais ambiciosa e mais efectiva. Também aqui a importância crescente da Presidência do Conselho como impulsionadora e como representante externa da União recomenda soluções novas que passem, nomeadamente, pelo reforço da sua institucionalização e legitimidade, mas que aconselham também alguma continuidade.

As soluções já ventiladas são muitas mas muito dificilmente consensuais: desde alargar o período das presidências até constituir «equipas presidenciais» por blocos de países, passando pela organização *de troikas* nas quais esteja sempre representado um «grande», mas incluindo também outro tipo de soluções mais «radicais» como a da eleição de um presidente da União (uma personalidade e não um país) por um período de dois ou três anos. Esta última solução levanta, naturalmente, alguns problemas, entre os quais o da relação entre o presidente da Comissão (sobretudo no caso de ver o seu papel reforçado) e o Presidente da União.

Legitimidade e transparência

Josef Janning, um dos autores do Relatório da Fundação Bertelsmann sobre a reforma de Maastricht, coloca a questão do conteúdo democrático da futura União nos seguintes termos: «A necessidade de pensar na Europa integrada como uma democracia crescerá com a relevância das decisões tomadas a nível europeu. Sem dúvida que uma parte desta legitimidade democrática terá de ser transmitida através dos canais democráticos dos Estados membros. Por outro lado, a extensão da regra majoritária no Conselho ou a consolidação dos poderes executivos da Comissão Europeia requerem o desenvolvimento de freios e contrapesos ao nível da própria União». Ao mesmo tempo, aumenta a necessidade de que o funcionamento da União se torne muito mais simples e transparente para que a opinião pública possa entender quem decide o quê, porquê e para quê, e possa aprovar ou penalizar os decisores.

Para além da ideia generalizada de que os parlamentos nacionais têm de passar a desempenhar um papel mais activo no funcionamento da Comunidade, nomeadamente através do direito a uma informação

atempada e a um controlo mais efectivo da actuação dos respectivos governos no Conselho de Ministros (que, com raras excepções, como a Inglaterra ou a Dinamarca, fogem a qualquer fiscalização democrática), não é este certamente o único caminho para colmatar o tão falado «défice democrático» da UE, nem para a «conceptualização da democracia europeia».

Mario Teló, do Instituto de Estudos Europeus da Universidade Livre de Bruxelas, chama, por sua vez, a atenção para as dificuldades conceptuais do desenvolvimento da democracia supranacional (objectivo mais ambicioso do que a simples democratização das instituições comunitárias) na medida em que «somos obrigados a elaborar hipóteses teóricas a partir do único caso existente no mundo» que é a evolução histórica da própria Comunidade. Uma «democracia europeia» apenas será possível à medida que se avance para um sistema de duas Câmaras (o PE e o Conselho), ambas indispensáveis à aprovação de qualquer lei da União, ou seja, que se generalize e se simplifique progressivamente o sistema de co-decisão, já adoptado desde Maastricht para alguns domínios. Ao mesmo tempo, só é concebível na medida em que se for desenvolvendo uma opinião pública europeia capaz de reagir às decisões tomadas pela União da mesma maneira e pelos mesmos mecanismos que reagem as opiniões públicas nacionais.

Analisando cada uma das instituições comunitárias, é possível, todavia, aumentar o seu grau de «responsabilização» e de transparência através de modificações no seu funcionamento perfeitamente ao alcance da fase actual da integração europeia. Assim, a título de exemplo, o Conselho, na medida em que dispõe também do poder legislativo, deveria funcionar publicamente sempre que estivesse no exercício dessa competência, reservando as reuniões fechadas para as decisões políticas estrito senso. Seria uma excelente forma de limitar os poderes quase «arbitrários» de que hoje o Conselho dispõe, livre do controlo democrático dos parlamentos nacionais sobre cada um dos seus membros, livre de um sistema de «freios e contrapesos» ainda inexistente na União Europeia.