

Recensão

A construção europeia

Europa – O Estado da União

Maurice Duverger

1996, Editorial Notícias

Lisboa, 170 pp.

O Futuro Federalista da Europa

Dusan Sidjanski

1996, Gradiva

Lisboa, 361 pp.

RITA LARANJINHA*

* As opiniões e informações contidas neste trabalho apenas vinculam o seu autor.

Maurice Duverger alia os seus conhecimentos de professor de Direito à sua experiência de eurodeputado para apresentar um conjunto de propostas tendo em vista a reformulação da União Europeia (ue). Salienta que os sucessivos alargamentos foram sendo feitos com reformas de pormenor e a Comunidade foi-se tornando cada vez menos eficaz e menos democrática. Para evitar um agravamento destes problemas com a prevista expansão a Leste, propõe a construção de um modelo de sistema político neofederal, baseado em instituições que promovam compromissos entre Estados soberanos.

As reflexões que faz ao longo de toda a obra e as propostas que lança para debate vão todas no sentido de assegurar uma efectiva participação de todos os Estados membros, ou pelo menos da França e do Reino Unido, em pé de igualdade com a Alemanha na condução da política europeia. A análise que Duverger faz do processo de integração monetária poderá generalizar-se a todos os aspectos da política comunitária: «O problema é saber se em 1997 ou 1999 a França e outros estados da ue poderão participar lado a lado com a Alemanha no domínio do ecu, em vez de se inclinarem perante as decisões unilaterais do Bundesbank, gerindo um marco que se tornaria na moeda única europeia» (60-61).

Apesar de ter sido editada em França em Janeiro de 1995, esta obra não perdeu actualidade, visto que as questões nela abordadas estão em discussão na Conferência Intergovernamental (cig) para a revisão dos Tratados e é interessante notar que muitas das propostas avançadas por Duverger vão na linha de posições defendidas pelo Governo francês à mesa das negociações.

O autor começa por evocar a evolução da construção europeia, detendo-se na análise dos vários projectos de organização da Europa apresentados desde finais do século passado, fazendo referência não apenas às revisões dos Tratados que foram efectivamente implementadas, mas também a determinadas propostas que não foram aceites. É, nomeadamente, o caso do projecto de Tratado instituindo a União Europeia dinamizado

por Altiero Spinelli e aprovado pelo Parlamento Europeu (pe) em 1984, e do projecto de Constituição da União Europeia aprovado pelo mesmo Parlamento dez anos mais tarde e cujos textos constam dos anexos de Europa – O Estado da União.

Inspirando-se no projecto de 1994, Maurice Duverger propõe a seguinte reforma do processo de revisão dos Tratados, que considera «o processo político-jurídico menos democrático e mais aberrante do mundo ocidental» (74): o pe apresentaria um anteprojecto de revisão a discutir numa Conferência de Paramentos (Paramentos Nacionais e pe), eventualmente em duas leituras; com base nas alterações propostas adoptaria um projecto a aprovar em co-decisão com o Conselho Europeu ou uma cig. O texto final seria submetido à ratificação dos Paramentos Nacionais e eventualmente a referendo, o que considera recomendável para envolver os cidadãos na construção europeia, visto que, até ao momento, a criação e o aprofundamento da integração europeia tem sido obra de intelectuais e de empresários.

No contexto das necessárias alterações ao funcionamento das instituições, Duverger considera essencial uma maior aproximação entre o pe e os Paramentos Nacionais. A este respeito, evoca as fraquezas da Assembleia Europeia e lamenta que a reduzida liberdade de acção dos eurodeputados, dependentes dos partidos que representam, não lhes tenha permitido tomar certas iniciativas que conduziriam a um reforço das suas competências e a um aprofundamento da integração. Neste sentido, lembra que, no momento do alargamento a Quinze, o pe poderia ter-se negado a conceder um parecer favorável à adesão de novos Estados se esta não fosse acompanhada da necessária reforma das instituições; mais recentemente, deveria ter-se recusado a dar posse à nova Comissão cujo Presidente tinha sido imposto pelo Reino Unido.

Propõe, igualmente, a constituição de um Senado para substituir o Conselho nas suas funções legislativas, no seio do qual cada Estado teria direito a um voto passando, assim, as decisões a ser legitimadas por uma dupla maioria: dos Estados, representados no Senado, e das populações, representadas no pe. No mesmo âmbito, advoga uma solução de flexibilidade, permitindo que, quando o Conselho legislativo não consiga chegar a um acordo unânime, uma decisão possa ser adoptada, desde que consiga uma dupla maioria, apenas pelos Estados que a ratifiquem.

No Conselho legislativo manter-se-ia a sucessão semestral da Presidência, enquanto que para o Conselho governante seria eleito, pelo Conselho Europeu, um Presidente que, com maior disponibilidade e melhor conhecimento dos dossiers, dirigiria eficazmente a União. O autor confere-lhe vastos poderes nos domínios comunitários e sectores de cooperação: a presidência dos Conselhos e de uma reunião semanal da Comissão, o direito de exonerar a Comissão, independentemente de um voto de censura pelo pe, e eventualmente o poder de dissolver o pe de acordo com decisão do Conselho Europeu.

O peso da composição das instituições também preocupa Maurice Duverger. O pe deveria manter-se no limite máximo de setecentos e cinquenta deputados, o que, no contexto de um futuro alargamento, significaria que Portugal passaria a ter apenas dezanove representantes (e não os actuais vinte e cinco). No que diz respeito à Comissão Europeia, aceita que cada Estado membro nomeie pelo menos um representante, dos quais uma dezena constituiria o Colégio de Comissários e os restantes seriam distribuídos pelos vários gabinetes. A escolha dos comissários «principais» seria feita pelo Presidente da Comissão a partir de listas de aptidão apresentadas pelos Estados membros, mas

parece-nos pouco provável que os cinco Grandes aceitassem que os «seus» comissários não fizessem parte do Colégio.

É também indispensável reformular a política externa, como prova a ineficácia europeia face à crise jugoslava para a qual o autor apresenta, aliás, uma solução original que passa pela formação de uma Comunidade regional inserida na ue, permitindo a conciliação entre as aspirações autonómicas dos Estados e a protecção das minorias. Esta Comunidade Balcânica seria a primeira de um conjunto de Comunidades «encaixadas», à semelhança da Comunidade Escandinava e da Comunidade da Europa Central, nas quais estariam integrados actuais Estados da União.

Para evitar outros eventuais conflitos no Leste Europeu, e tendo em conta que não é possível proceder de imediato ao alargamento da ue, Duverger propõe que as antigas «democracias populares» participem plenamente na Política Externa e de Segurança Comum, o que implicaria, num esquema de «geometria variável», uma divisão da União entre a Comunidade e a pesc. No mesmo sentido, torna-se, também, indispensável a constituição de uma Comunidade Europeia de Defesa, cuja execução deveria ser garantida pelo Conselho de Segurança da União. Os Estados membros com mais de trinta milhões de habitantes e com forças armadas proporcionais ao seu peso demográfico seriam designados membros permanentes deste Conselho, basicamente a Alemanha, a França, o Reino Unido, a Itália e a Espanha – um dia, a Polónia –, formando um verdadeiro directório europeu, enquanto os restantes Estados da União teriam assento não permanente. Estes últimos seriam eleitos rotativamente de maneira a assegurar a representação de todas as regiões estratégicas, ficando Portugal integrado no Grupo Atlântico, de que também fariam parte a Bélgica e os Países Baixos.

Maurice Duverger refere, entre os elementos bibliográficos de Europa – O Estado da União, a obra de Dusan Sidjanski O Futuro Federalista da Europa que, aliás, considera uma obra fundamental. José Manuel Durão Baroso, que prefacia a edição portuguesa, afirma, no mesmo sentido: «Penso que raramente terá sido editada entre nós sobre este tema uma obra com tal dimensão e fôlego analítico».

Dusan Sidjanski, professor no Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Genebra e no Instituto Universitário de Estudos Europeus, faz, como o título da obra já indica, uma apologia do federalismo, que considera a fórmula mais adequada à construção europeia, visto que se adapta às principais tendências actuais de globalização e de promoção das identidades nacionais. Segundo Denis de Rougemont, citado por Sidjanski, o federalismo permite «ultrapassar o Estado simultaneamente por cima e por baixo, pela federação europeia e pela comuna e pela região» (12). No entanto, o autor não rejeita por completo as abordagens neofuncionalista, sistémica e de comunicação que têm sido utilizadas nos estudos da integração europeia, e que contribuem para uma melhor compreensão da construção gradual de um «novo federalismo europeu».

Na primeira parte, o autor debruça-se sobre a evolução da construção europeia desde a constituição dos movimentos europeus à aprovação do Acto Único, analisando o que chama «oportunidades perdidas», tais como o projecto de Michel Debré, o Plano Pleven, o Tratado da Comunidade Europeia de Defesa, o Projecto Fouchet e o Relatório Tindemans. Estuda-os em pormenor, o que nos permite constatar que muitas das ideias avançadas só mais tarde seriam enquadradas nas revisões dos Tratados, talvez por terem sido obra de visionários ou porque depararam com a imaturidade dos Estados membros e dos seus dirigentes.

Constatando que «a integração é um processo contínuo», Sidjanski reconhece que é perigoso avançar depressa de mais na construção de uma Europa federal, mas tão-pouco aprova que se faça excessivamente pouco. Constata que se rompeu com o necessário paralelismo e complementaridade entre integração económica e política, o que resultou num «federalismo ao contrário» nos termos de Brugmans, Reitor do Colégio da Europa. Apesar de tudo, considera que não é possível voltar atrás, mas na condição da «Comunidade continuar a funcionar com um grau de eficácia adaptada às exigências» (139).

Na segunda parte, é sobretudo interessante a análise que o autor faz dos diferentes actores envolvidos no processo comunitário e que vão além das instituições e dos Estados membros, a que, regra geral, se limitam os estudiosos desta área. Com efeito, comenta a participação de agentes económicos, de grupos de interesses, de partidos políticos, de organismos públicos e privados, etc., que criam relações sinérgicas as quais, constituindo um «processo de integração informal», dinamizam a construção europeia.

Na terceira parte, retoma a profecia de Proudhon, segundo a qual «o século xx iniciará a era dos federalismos, ou a humanidade recomeçará um purgatório de mil anos» (195), reiterando que se trata do método mais eficaz para a construção da Europa. Insiste que é com o federalismo que melhor se assegura o pluralismo cultural, que se renuncia à hegemonia, que se assegura uma efectiva participação dos cidadãos.

Sidjanski analisa detalhadamente o Tratado de Maastricht, que veio responder a novas necessidades e introduzir novas funções e inovações institucionais, mas que se deve entender como o início de um processo, e não com um fim em si mesmo. Este facto é particularmente evidente no que diz respeito à política externa: examinando a actuação comunitária, ou a falta dela, durante a Guerra do Golfo e a Crise jugoslava, constata que é necessário extrair daí os devidos ensinamentos, nomeadamente que a União não deixe de assumir as suas responsabilidades, sobretudo por- que a Europa dos Quinze representa um valor de referência para os Estados do Leste Europeu em plena transformação.

Nas conclusões, sugere algumas propostas a levar em conta nas futuras revisões dos Tratados. Entre todas, e visto que muitas são retomadas nas reflexões de Maurice Duverger que já apresentámos, sublinhemos duas particularmente importantes. Em primeiro lugar, defende que no momento da ratificação do Tratado de Amsterdão (ou Tratado de Maastricht revisto) não seja aceitável que um só Estado, ou uma minoria de Estados, impossibilite a sua adopção pelos restantes membros. Ou seja, propõe que se aplique a regra da «flexibilidde» à aprovação das modificações que sairão da Conferência Intergovernamental a decorrer, para que não se corra o risco de um «não» travar a construção europeia. Em defesa do seu argumento, ameaça com a possibilidade da desintegração da União. Em segundo lugar, considera que a única solução para o conflito na ex-Jugoslávia e para potenciais conflitos da mesma índole, passa por formas de integração regional ligadas à ue.

Por último, parece-nos especialmente relevante repetir o alerta que o professor Sidjanski lança no sentido da União Económica e Monetária não resultar numa fractura entre o Norte e o Sul da Europa, ao limitar-se o primeiro pelotão essencialmente aos países membros fundadores, isto é, a Alemanha, a França e o Benelux.