

O DEBATE CONSTITUCIONAL NA UNIÃO EUROPEIA

O indispensável equilíbrio europeu

José Manuel Durão Barroso

Presidente do Partido Social Democrata

Num percurso de mais de cinco décadas, outrora na Comunidade, hoje na União, os países membros têm procurado de forma sistemática encontrar respostas para os múltiplos e diversificados desafios que a história coloca aos Estados e aos Povos europeus.

Foi um caminho percorrido em comum, envolvendo não só ganhos mútuos e sucessos, mas também sacrifícios e tensões, num contínuo teste à capacidade, à iniciativa, ao empenhamento e, sobretudo, à coesão de todos os parceiros.

A construção europeia sempre se revelou um processo evolutivo, gradual e dinâmico, alimentado por um núcleo permanente de valores e ideais, que vem congregando os países ocidentais europeus independentemente da sua dimensão geográfica, prosperidade e densidade demográfica. Aliás, é nessa comunhão de valores e desígnios e no respeito pelo princípio da igualdade entre os Estados, afinal os eixos nucleares da experiência comunitária, que tem radicado a força mobilizadora do projecto europeu e assentado o seu cunho particular e único.

É pela sábia gestão política das interdependências económicas e pelo reforço da coesão e da solidariedade entre todos os parceiros que este projecto não só mantém o ânimo aglutinador presente desde a génese das Comunidades, como também continua a constituir um referencial e um pólo de atracção para os países europeus não membros.

Em praticamente meio século, centrado em propósitos exigentes e multifacetados, o processo de integração atingiu no plano económico um assinalável avanço e aprofundamento, com as principais apostas gradualmente definidas e sucessivamente ganhas.

Nos anos sessenta e setenta foram realizadas as liberdades de circulação de mercadorias, trabalho, serviços e capitais. Nos anos oitenta e noventa foi a vez de edificar o amplo mercado único sem fronteiras físicas, técnicas e fiscais.

Numa cadência regular, cada etapa durou o tempo suficiente para garantir a respectiva consolidação. Em cada momento o processo não deslizou, nem houve acelerações exageradas. Apesar das contrariedades, primaram o pragmatismo, a prudência e o bom senso.

Neste ciclo, a Europa superou em conjunto constrangimentos económicos internacionais e em cada altura soube dar passos de gigante. Aos desafios, a Comunidade respondeu com um esforço redobrado, conjunto e, no essencial, solidário de todos os parceiros.

Nos momentos decisivos do processo de integração nunca a coexistência de países pequenos, médios e grandes foi obstáculo ao progresso gradativo e seguro para patamares cada vez mais exigentes de integração.

E assim, na passada década, assistiu-se finalmente ao impulso definitivo de concretização do ambicioso projecto da união económica e monetária, cuja vertente monetária terá como marco final o curso legal do Euro em, pelo menos, treze dos quinze Estados-membros já no horizonte de 2002.

Reunindo os fundadores e um alargado número de não fundadores, a criação da uem deixou ainda evidenciado que o projecto europeu nem estava apenas reservado aos países grandes e aos países mais prósperos, nem era inacessível aos países do chamado «club Med». Com a sua criação exorcizou-se decididamente o anátema que esta denominação pejorativa parecia querer lançar sobre certos Estados-membros, fazendo crer que a primeira carruagem do comboio comunitário estava reservada só a alguns e que o núcleo duro da moeda única era um clube exclusivista.

Ritmos e modelos diferenciados de integração e o recurso a cláusulas de opting-out não apareciam, afinal, como expedientes destinados aos não fundadores.

Assim, tal como Schengen, também o projecto da União Económica e Monetária é bem o exemplo de como o ideal europeu pode manter-se vivo e ser catalisador se ritmos diferenciados de integração não forem à partida encarados como um dispositivo de marginalização de outros parceiros.

Hoje, nesta finalização do objectivo para que foi criada a velha Comunidade Económica Europeia, há que assumir que, apesar de a união económica não ser ainda uma realidade, a vertente económica da integração está praticamente concluída. De facto, conhecidas as metas finais e os instrumentos para as atingir, há tão-só que encontrar um suplemento de vontade política para fazer o resto do caminho e, naturalmente, aguardar que os próprios «automatismos» da vida económica aprofundem essa integração.

E agora, ao fim destas quase cinco décadas, com um balanço globalmente positivo, é tempo de reflectir se chegou o momento de assumir o que no vetusto Tratado de Roma se ficou apenas por umas prudentes entrelinhas. Se, finalizada a integração económica, é a integração política que deve pôr à prova a iniciativa, o élan, o empenhamento, a determinação, e, sobretudo, a coesão dos Estados e dos Povos da União.

Todavia, desde Maastricht que a União parece estar à beira da exaustão, aparentemente incapaz de apresentar novas propostas, animar debates e fomentar reflexões.

A falta de grandes arquitectos na senda dos pais fundadores ou, mais recentemente, a ausência de alguns políticos de excepção deixou a União em suspenso, sem grandes desígnios, nem novos projectos, como que condenada a gerir a organização e a intendência da grande casa comunitária.

É evidente que neste final de século e milénio a União Europeia tem na reunificação das «duas Europas» o grande desafio da História. A expansão das fronteiras comunitárias é uma obrigação inescapável e uma necessidade estratégica. A União não pode deixar de protagonizar o papel director.

A queda do Muro de Berlim, o fim da Guerra Fria e do mundo bipolar e as alterações geoestratégicas e geopolíticas ocorridas desde 1989 colocam, assim, a União perante o desafio do seu maior alargamento.

É um movimento imparável e, independentemente do custo financeiro desta orientação estratégica europeia, o futuro alargamento às jovens democracias emergentes da Europa Central e Oriental, exprimindo-lhes a solidariedade da União, constitui um indiscutível imperativo político. A estabilidade dos regimes e o desenvolvimento económico desses

países não deixarão de repercutir-se sobre o sucesso de todo o projecto europeu de que este alargamento é, já agora, parte.

Trata-se, por isso, de um magno desafio a que a União deve responder presente. Cumprilhe aproveitar a tradicional dialéctica alargamento-aprofundamento para dar um renovado impulso à integração europeia.

Olhando ao passado, não podemos negar que cada alargamento contribuiu decisivamente para o robustecimento da Comunidade.

Aquando do primeiro, a satisfação das aspirações dos países candidatos conduziu a Comunidade a suprir algumas importantes lacunas de um processo que, saído da união aduaneira, dava ainda os primeiros passos. Então, foi com visão estratégica que se registaram avanços decisivos na vertente estrutural da Política Agrícola Comum, despontou a política regional comum e foi traçado o percurso da futura integração monetária.

De igual forma, quando mais tarde tiveram lugar as adesões da Grécia, primeiro, e da Espanha e de Portugal, depois, a Comunidade, até aí um produto dos e para os países do Centro e Norte da Europa, ganhou uma dimensão meridional. E assim o segundo alargamento criou um novo equilíbrio interno entre o Norte e o Sul, reflectido aliás nas novas abordagens de algumas das políticas comuns.

Mas as assimetrias de desenvolvimento dos candidatos estimularam também a primeira reforma dos Fundos Estruturais, permitindo à Comunidade ir não só ao encontro das pretensões dos novos aderentes, como também prosseguir o objectivo de um desenvolvimento equilibrado e harmonioso entre os parceiros europeus.

Agora, dada a envergadura, implicações e exigências do futuro alargamento, é expectável que o ânimo e a capacidade da União Europeia sejam uma vez mais postos à prova.

Na realidade, adoptadas as perspectivas financeiras da Agenda 2000, a União deixou de ter justificação para não prever o quarto alargamento e definir a estratégia de aprofundamento.

A experiência tem mostrado que, quando confrontada com grandes desafios, a União normalmente supera-se.

Que outra coisa não foi afinal a reforma da Política Agrícola Comum de 1992 senão a resposta comunitária à possível responsabilização internacional pelo insucesso das negociações do Uruguai-Round e pelas consequências daí decorrentes para o comércio internacional? Então, a simbólica política agrícola perdeu a sacralização e deixou de ser preservada nos seus fundamentos e dogmas.

Para as políticas comuns e as perspectivas financeiras o próximo alargamento pode constituir o pretexto directo e poderoso das reformas tantas vezes anunciadas e outras tantas adiadas. E esse mesmo efeito reformista já naturalmente se faz sentir no plano das instituições e dos mecanismos comunitários de decisão.

Com efeito, se o modelo institucional gizado nos anos cinquenta para a Comunidade Económica Europeia está hoje desajustado para a União Europeia de Quinze, essa mesma desadequação será ainda maior num futuro cenário de duplicação dos países membros.

Daí que sejam compreensíveis os alertas para que a União aposte definitivamente e conscientemente na credibilização do projecto europeu junto dos seus cidadãos, garanta o funcionamento eficaz e coerente das suas instituições e confira celeridade e transparência ao seu processo decisório.

Ao longo do tempo, de necessária a reforma das instituições tornou-se um imperativo. No entanto, em cada uma das recentes Conferências Intergovernamentais de reforma possível tornou-se numa reforma adiada.

Agora, face a um tão premente quanto ponderoso pretexto, a União agarrou o futuro alargamento como a razão da reabertura da questão institucional, mitigadamente abordada em Maastricht e timidamente sobrevoada em Amsterdão.

Aliás, neste domínio, adiando as medidas necessárias e associando a reforma ao alargamento numa relação de dependência, Amsterdão não só frustrou legítimas expectativas, como também deixou uma pesada herança.

Desde logo, porque envolvendo os leftovers questões de efectiva partilha de poder entre os Estados-membros, nunca a negociação poderia ser fácil. Mas também porque, ao fazer depender o alargamento da reforma, criou um espaço privilegiado para pressões políticas inconvenientes e desnecessárias que inevitavelmente condicionariam e limitariam os trabalhos da cig.

E porque o tempo é escasso e a presidência francesa tem de apresentar resultados no Conselho Europeu de Nice, o ambiente tem vindo a adensar-se.

Assim, depois de Biarritz o espírito que anima a cig é tal que, mesmo não pondo em causa os ganhos de democracia e celeridade inerentes à extensão do voto por maioria qualificada, o dossier acusou algum retrocesso com o aumento das reservas para os temas mais sensíveis.

Mas, no momento presente, as maiores dessintonias centram-se na redução do número de comissários e na alteração ao sistema de ponderação de votos no Conselho.

Invocando o alargamento como o motivo, a verdade é que a cig parece hoje uma arena em que se discute a estratégia de fortalecimento dos «grandes». Estes, receosos de perderem posições com a futura adesão de um significativo número de novos parceiros de menor dimensão, parecem aparentemente dispostos a sacrificar o interesse dos «pequenos» países.

Não contestando a necessidade de proceder a alguns ajustamentos institucionais, bem como nos mecanismos do processo de tomada de decisão, afigura-se no entanto que se está a levar longe de mais o actual exercício de poder dos «grandes».

Por isso, recentemente, no Conselho Europeu informal de Biarritz os diálogos foram ao rubro, as pressões políticas atingiram o seu auge e nunca se «falou tão claro».

Os «grandes» assumiram pretensamente o papel de guardiães dos valores comunitários e apelaram aos «pequenos» para que flexibilizassem as posições. O não alinhamento pelas teses dos «grandes» comprometeria o desfecho da cig e, por conseguinte, o calendário das futuras adesões.

As responsabilidades seriam pois imputadas a quem assim agisse e a história faria o seu julgamento.

Insistir no princípio «um Estado, um comissário», questionar o sistema de reponderação de votos concebido para compensar os «grandes» pela perda do segundo comissário e não aceitar dar-lhes em troca mais poder no Conselho corresponderia, afinal, a ser responsável pelos atrasos do alargamento.

A verdade, porém, é que realmente as propostas sobre a mesa não servem.

Desde logo, porque encerram soluções inaceitáveis para os Estados-membros que não integram a categoria dos ditos grandes. Senão vejamos.

Em primeiro lugar, embora os comissários não representem os países, os Estados de menor dimensão não podem estar disponíveis para abdicar do seu único comissário, conscientes da importância de terem uma voz na instituição em que reside o poder de iniciativa legislativa e que, como tal, pode condicionar o modelo de integração e o ritmo da respectiva concretização.

Em segundo lugar, no tocante à ponderação de votos é imperioso ter presente que já hoje a União Europeia assenta numa dupla legitimidade: a dos Estados e a dos Povos. A primeira advém da soberania dos Estados independentes e é-lhe conferida pelos Governos representados no Conselho numa base paritária e, a segunda, dada pelas populações devidamente representadas no Parlamento Europeu. Assim, eis que uma vez mais as propostas em cima da mesa são fonte de discriminação entre os Estados-membros.

Em terceiro lugar, as propostas em jogo e a estratégia negocial seguida criaram despidoradamente um conflito artificial entre grandes e pequenos países, uma clivagem pontenciadora de rupturas estéreis e de divisões na Europa. Esquecido ficou o código de conduta comunitário, bem como o percurso que desde a Comunidade Económica Europeia os diferentes Estados têm feito em conjunto, independentemente da respectiva dimensão.

Estes incidentes, não sendo meros e conjunturais acidentes de percurso, não deixarão porventura de afectar a confiança e as expectativas dos países candidatos. Eles que, afinal, exprimiram a vontade de aderir à União no pressuposto de nela não terem cabimento nem a discriminação entre os seus membros, nem a distinção entre países de primeira e países de segunda.

É sabido que a União Europeia gosta de viver perigosamente. Muitas vezes aprofunda o debate aparentemente sem a possibilidade de conseguir consenso mas, na realidade, através do método das aproximações sucessivas, muitas vezes um processo de isolar e dividir os mais intransigentes de modo a exercer maior pressão num número cada vez mais reduzido de posições divergentes, tem conseguido ultrapassar crises após crises, muitas das quais não chegam verdadeiramente a sê-lo.

Mas a União incorre muitas vezes naquilo a que podemos chamar o «organizacionismo», isto é, uma tendência para se fechar sobre si mesma e debater ad nauseam questões de organização e de processo, que assim assumem um lugar dominante relativamente às matérias ligadas ao objecto, ao conteúdo e ao sentido da construção europeia. Um «organizacionismo» que é além disso prejudicial, na medida em que torna o discurso europeu cada vez menos compreensível para a generalidade dos cidadãos dos Estados-membros.

A evolução recente tem registado uma tendência perigosa para discursos caracterizados sobretudo pela preocupação de marcar posições por parte dos diferentes Estados-membros, com o conseqüente esbatimento progressivo dos apelos a símbolos, significados e conteúdos mais propriamente europeus. No seu actual léxico praticamente não se vislumbram referências a temas como a coesão económica e social ou a solidariedade europeia, o que é tanto mais curioso quanto se trata de uma União cujos Estados-membros são esmagadoramente governados por socialistas.

O novo debate sobre a reforma institucional surge assim num contexto mais difícil, aparecendo sobretudo como uma questão de poder relativo dos Estados-membros e não como algo que possa propiciar um verdadeiro avanço no processo de integração. O

discurso europeu aproxima-se mais de uma linhagem proclamatória visando a afirmação de uma estratégia de poder interno do que de um debate em torno de objectivos comuns. A retórica europeísta de alguns é o invólucro de estratégias nacionais que, sendo legítimas, não podem confundir-se com o verdadeiro interesse europeu. É por isso que, partindo do princípio que «um comboio pode esconder outro», Portugal não deve nesta reforma das instituições consentir numa diminuição de poder no âmbito europeu sem ver da parte dos outros Estados-membros, sobretudo os de maior dimensão, um efectivo compromisso quanto ao sentido da construção europeia.

Todas estas questões estão adicionalmente agravadas por uma deriva institucional que não é compatível com o próprio sentido da União Europeia. É essencial ao «método comunitário» a existência de uma Comissão capaz de assumir um papel independente e «supranacional». E isso tem vindo a perder-se.

A desvalorização da Comissão limita, em muito, o papel que esta poderia desempenhar numa verdadeira reforma institucional mas também a sua tradicional função arbitral. Esta função, muitas vezes essencial até porque a Comissão se constitui em «anteparo» do choque entre Estados-membros, está hoje esvaziada. E isso leva a que, num sistema percebido como estando à deriva, sejam privilegiadas as puras lógicas de poder entre os Estados-membros.

É, pois, cada vez mais possível que no futuro ocorra uma crise séria na construção europeia. Essa crise pode até ser uma oportunidade positiva para evitar a actual situação de declive institucional, que leva a que antes de a actual reforma da União Europeia estar completada se fale já na próxima.

Mais tarde ou mais cedo, a União Europeia terá que reflectir sobre o sentido da sua evolução e subordinar a objectivos comumente aceites a arquitectura da sua organização. O frenesim de uma constante revisão institucional tem-se revelado contrário à estabilidade das instituições comunitárias e à sua compreensão pela opinião pública dos Estados-membros o que, quer se queira quer não, coloca iniludíveis problemas de legitimidade. Importa recentrar o debate nas finalidades da construção europeias, de modo a evitar a situação actual em que políticos e diplomatas esgrimem argumentos e até números, percentagens e raízes quadradas, num estranho modelo de movimento sem objecto.

O ideal europeu não se pode circunscrever à matriz vanguardista de algum «federalismo», sobretudo quando este encobre estratégias nacionais de poder. Ele implica, como noutra ocasião afirmei, a preservação de uma certa ideia de Europa: «Uma Europa que queremos cada vez mais unida, mas cujo processo de edificação terá de assentar no gradualismo, no compromisso e no equilíbrio. Uma Europa que tem na individualidade e na consolidação política e histórica dos Estados que a compõem um dos elementos que definem a sua natureza. Uma Europa que, para ser forte, não pode criar rupturas entre os Estados-membros, que, precisamente por serem democráticos, constituem ainda hoje, e num futuro previsível, a base de legitimidade de qualquer projecto mais avançado de união, o insubstituível espaço de pluralismo e de liberdade e, em última análise, a sede própria da responsabilidade dos políticos perante os cidadãos».