

É extremamente difícil fazer hoje em dia prognósticos sobre o futuro das Comunidades Europeias. De facto, o mundo atravessa actualmente um período de insegurança e incerteza que não pode deixar de afectar, positiva ou negativamente, as instituições comunitárias, os fundamentos da própria Comunidade e a respectiva estratégia.

Além desta dificuldade que limita a capacidade previsionar, outra existe ligada com o grau de objectividade que se quiser respeitar na análise a efectuar.

As intervenções mais frequentes, nesta matéria, pecam ou por um excessivo optimismo, ou por pessimismo sistemático conforme os interesses de quem as faz.

Com forte probabilidade, qualquer intervenção pública, no momento presente, de um membro da Comissão Europeia, de um deputado europeu ou de um membro de um Governo dos doze Estados comunitários, terminará afirmando que as Comunidades Europeias registam hoje os maiores progressos na via traçada pelos seus pais fundadores e que nunca estiveram tão próximos de atingir o ideal expresso na Declaração Schuman e no espírito do Tratado CECA.

O ideal parece-me, porém, não colar com o real. Estamos, diariamente, a presenciar um cataclismo das estruturas geoestratégica e político-ideológica que prevaleceram nas últimas dezenas de anos. Como e quando terminará esse cataclismo não o sabemos. Qual a estrutura emergente e quais as novas linhas de clivagem, ninguém parece ser capaz de predizer. *Uma análise do futuro da Europa terá de passar, necessariamente, por um abarcamento do futuro da sua dimensão mundial.*

Jacques Attali, no seu último livro *Lignes d'Horizon*, antevê o mundo dividido em dois espaços económicos dominantes e uma periferia.

Um *espaço do Pacífico*, liderado pelo Japão e com uns Estados Unidos em declínio, declínio tolerado pela economia de paz que terá substituído a economia de guerra. Um *espaço europeu*, em que a integração harmónica do Continente deixará de estar garantida. Nem a Leste, nem a Ocidente, nem entre o leste e o ocidente europeu. *A ocidente* muitos obstáculos surgirão, antes que seja possível antever a união europeia, enquanto entidade política. Mas, se não forem realizados progressos nesta direcção, tudo o que foi adquirido até ao presente pode ser posto em causa. Esta é a ameaça mais corrente que é dirigida aos infieis da causa europeia. *A leste*, na embriaguez da liberdade conquistada, as novas democracias serão frágeis. A situação económica destes países tenderá a agravar-se, decepcionando as opiniões públicas.

O autor exerce as funções de Director-Geral Adjunto do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias. As ideias que expressa no presente artigo não responsabilizam, no entanto, de qualquer modo, a instituição comunitária a que está ligado.

A leste como a oeste será forte a tendência para o retorno à trágica política das nacionalidades, que dominou a cena política no final do século XIX e no princípio do século XX.

Finalmente, uma *periferia* dominada por uma miséria persistente. *O muro de Berlim será substituído por um muro entre o Norte e o Sul.* Alguns terão querido ver na queda do muro de Berlim e em toda a recente evolução política a leste uma estratégia maquiavelista de Gorbatchev para destruir *a fortaleza europeia*, a Europa do grande mercado. Penso que a política soviética tem sido conduzida com uma preocupação totalmente inversa. Os soviéticos tomaram consciência de que um muro real, difícil de transpor, se estabeleceria entre o mundo desenvolvido e o mundo subdesenvolvido e que eles próprios correriam o risco de ficarem do lado deste último, face ao imobilismo a que foram impostos pela estratégia da dissuasão nuclear e à incapacidade para controlarem os grandes problemas actuais, como *a protecção do ambiente ou a explosão do mundo islâmico.*

O muro entre o Norte e o Sul não será mais um muro ideológico traçando uma fractura nos sistemas da organização política e económica. A ordem mercantil tornar-se-á universal e o dinheiro determinará as leis, dando lugar a uma economia de paz, mas uma economia de paz que corre o risco de ser dominada pelas coisas e não pelos homens. A pressão do efémero e o gosto do imediato não podem fazer esquecer às elites do presente o gigantismo trágico dos problemas das próximas décadas: a população da Nigéria, por exemplo, igualará em cento e quarenta anos a população actual do planeta, no ano 2050 o número de habitantes do mundo, em idade activa, terá triplicado. *E difícil imaginar os efeitos sobre a degradação do ambiente que acarretará o rápido crescimento da produção imposto por uma tal explosão demográfica.*

No meio deste panorama caótico será lógico perguntar como reagem as estruturas da Comunidade Europeia? Como conjunto *tecnoburocrático* que é, a Comunidade tem dificuldade em se ajustar a mutações rápidas, como aquelas a que assistimos.

Por isso, a Comunidade faz renascer o velho modelo federal que foi o inspirador da construção europeia. *A união política aparece, assim, como a resposta mais imediata ao desafio da reunificação alemã.*

Este salto em frente, no sentido de uma unificação política, lançado por Mitterrand e alicerçado na declaração de Köhl e Mitterrand esconde, no entanto, *uma diversidade de conceitos e de interpretações.* De facto, o desenvolvimento político das Comunidades poderá operar-se com base no respeito, maior ou menor, dos seguintes princípios:

- subsidiariedade;
- Legitimidade democrática;
- Eficácia das instituições;
- Coesão.

I. subsidiariedade

O primeiro princípio a ter em conta é o da *subsidiariedade*. Trata-se de definir os critérios que permitam delimitar as funções cujo exercício será confiado a instituições comuns daquelas que continuarão na dependência dos Estados. Há, essencialmente, dois modos de estabelecer essa determinação:

- *O primeiro*, dando realce ao critério da *eficácia*, está na base do chamado *federalismo centralizador*. Por exemplo, a prossecução de uma política externa comum será, sem dúvida, mais eficaz do que o somatório de doze acções diplomáticas individuais em sentidos, porventura, opostos;
- *O segundo*, dando atenção à existência de efeitos externos está na base, normalmente, do *federalismo descentralizador*. Por exemplo, a acção da justiça tem, na maioria dos casos, um âmbito geográfico limitado (excepções existem, no entanto, no campo da luta contra a droga ou contra a fraude fiscal).

A definição do princípio da *subsidiariedade* e a sua *codificação* no ou nos Tratados a elaborar parece, assim, essencial ao estabelecimento das competências da futura união.

Giscard d'Estaing, num documento de trabalho apresentado ao Parlamento Europeu, sugere que um certo número de competências sejam acrescentadas aos Tratados, mas que algumas delas deverão ser certamente partilhadas entre os Estados e a união. *Giscard d'Estaing propõe a realização da união económica e monetária, a política externa e a cidadania europeia como novas competências a inserir no Tratado de Roma*. No entanto, a função principal, cuja atribuição à união condicionará a própria consistência desta nos restantes domínios é, sem dúvida, a da defesa e segurança. *Apesar disso, parece altamente improvável que a curto ou médio prazo tal competência venha a cair no âmbito das instituições comunitárias*.

Aliás, qualquer sistema de segurança colectiva europeia só faz sentido hoje se abranger mais países do que os doze comunitários e esses outros não estarão, por outro lado, em posição de acompanhar o processo de integração comunitária, no plano económico. Além disso, entre os doze, as posições em matéria militar e de segurança continuam a ser distintas: entre a França que se mantém fora do comando militar, uma Alemanha que os vencedores da guerra desejariam manter num estado de soberania limitada e uma Inglaterra desejosa da presença militar americana na Europa, parece difícil encontrar um denominador comum.

A criação de uma Comunidade Europeia de defesa com base numa nova versão da Conferência de Segurança e Cooperação na Europa, agrupando trinta e cinco países é uma solução que, por apresentar características de frágil homogeneidade interna, não dispensará a existência da NATO, nem o envolvimento militar americano na Europa.

Maurice Duverger, num livro publicado, no ano corrente, *A lebre liberal e a tartaruga europeia*, é adepto de uma solução deste tipo: «uma Europa

na qual subsistirá um *duplo sector*, o da cooperação estreita e regular entre Estados soberanos nos domínios que relevam da diplomacia e da defesa, domínios nos quais as decisões serão tomadas segundo um *modelo confederal, por unanimidade*, e, outros domínios, nos quais se sobreporão as instituições supranacionais capazes de imporem aos Estados as decisões tomadas segundo um *modelo federal, por maioria*.» Duverger *arquitecta*, assim, a chamada Europa dos círculos concêntricos, com um *núcleo central federal* — a Comunidade Europeia — e círculos externos de natureza confederal onde caberiam, por exemplo, o Conselho da Europa para os direitos da cidadania, o Espaço Económico Europeu (EFTA + CEE) para o domínio económico e a CSCE para a defesa e segurança colectivas. Parafraseando o Presidente Bush, a primeira, a Comunidade Europeia, deverá servir de íman às outras.

II. Legitimidade

Para além da definição do princípio de *subsidiariedade*, sobre o qual tracei alguns aspectos da sua aplicabilidade, outra questão fundamental se põe à construção de uma união europeia: *a da legitimação do poder*. O modelo político comunitário opõe à simplicidade do federalismo dos Estados Unidos um conjunto institucional sofisticado e complexo que repousa *sobre três legitimidades*:

- A legitimidade comunitária, a da Comissão;
- A legitimidade democrática, a do Parlamento Europeu, eleito por sufrágio universal;
- A legitimidade nacional ou dos Estados, a do Conselho de Ministros. O problema põe-se em como aumentar a *legitimidade democrática* da Comunidade Europeia, aumento indispensável ao reequilíbrio institucional em virtude da transferência de competências dos Estados para a união e da perda de poder legislativo e de controlo por parte dos parlamentos nacionais. Neste ponto, *a evolução parece apontar para uma certa continuidade do Sistema Constitucional actual, baseada numa dupla legitimidade dos Estados e dos Cidadãos*.

No entanto, a reforma política das Comunidades deverá comportar uma diminuição do *défice democrático* actual através, designadamente, de uma maior participação do Parlamento Europeu no processo de produção legislativa e permitindo-lhe um maior controlo democrático sobre o poder executivo da Comissão. De facto, o Acto Único Europeu ao instituir o regime de cooperação, no quadro da produção legislativa, aplicável nomeadamente ao domínio da aproximação das legislações deixou, ainda, o Conselho de Ministros como último e soberano decisor ao permitir-lhe uma segunda leitura e, por unanimidade, a manutenção da posição inicial. Segundo o projecto conhecido por *procédure Tindemans-Delors*, a proposta legislativa da Comissão, incorporando as emendas votadas pelo Parlamento em segunda leitura, poderia vir a ser considerada como adoptada a menos que o Conselho a rejeite por maioria simples.

A atribuição do *poder de ratificação* na aplicação dos artigos 236 (revisão do Tratado), 138 (regras relativas à eleição dos membros do Parlamento Europeu), e 201 (recursos próprios financeiros) e o *reconhecimento ao Parlamento Europeu do direito de iniciativa*, hoje reservado à Comissão Europeia, são algumas das medidas que são susceptíveis de vir a reforçar o controlo legislativo por parte do Parlamento Europeu.

O aumento dos poderes do Parlamento Europeu poderá assim ser conseguido, não apenas em detrimento dos poderes dos Estados membros mas, também, *em prejuízo dos poderes da Comissão*. Isso explicará, porventura, a reserva com que a Comissão Europeia tem encarado o processo de integração política. Contrariamente, alguns Estados membros desejam reforçar rapidamente o papel do Parlamento. Um executivo central fraco constitui uma condição favorável à criação de *um grande espaço económico* (uma grande *EFTA*) aberto à concorrência e funcionamento segundo os princípios de base do liberalismo económico. A certeza de que a Comunidade, em nenhum domínio específico, ficará dotada de competências exclusivas, mas antes complementares em relação às dos executivos e parlamentos nacionais e, a possibilidade da descentralização dos poderes da Comissão Europeia por agências especializadas, vêm tranquilizar aqueles que viam na união política a cristalização do complexo tecnoburocrático de feição socialista da Comissão Europeia. Entre os primeiros organismos a criar poderão figurar:

- *O Eurofed*, embrião do Banco Central Europeu, que determinará a política cambial e monetária europeia;
- *A Agência de controlo dos cartéis*, que terá como função disciplinar a concorrência;
- *A Agência para o ambiente* que deverá promover a protecção do ambiente e agir como árbitro em eventuais catástrofes ou acidentes.

III. Eficácia

Para além das questões da subsidiariedade e da legitimação do poder, atrás equacionadas, outra é, ainda, essencial à definição de um modelo de unidade política europeia: *a eficácia do mecanismo de decisão*. Esta preocupação levará, certamente, *a uma prática mais frequente do uso da regra da maioria ou da maioria qualificada* em detrimento do princípio de unanimidade. A exigência actual deste último para as matérias do foro fiscal originou uma paralisia total, na respectiva produção legislativa, que atinge cerca de um terço das medidas previstas no livro branco sobre o mercado interno. Os Estados não conseguem sequer alcançar o consenso em torno de medidas aparentemente simples como a da elevação das franquias fiscais em benefício dos viajantes. Outra das providências visando o aumento da eficácia do Conselho poderia consistir na limitação do número de Conselhos de Ministros a quatro áreas principais: questões políticas, política económica, integração interna e agricultura.

A constituição de um super-Conselho, constituído por Vice-Primeiros-Ministros que reuniriam semanalmente para arbitrarem e pilotarem a acção Comunitária e que responderia politicamente perante o Parlamento Europeu é outra das ideias que flutuam no sentido da procura de uma maior eficácia do mecanismo de decisão.

Esta solução inscreve-se num modelo de união política de tipo confederal. Em sentido oposto, alguns propõem que o Conselho seja transformado numa segunda câmara legislativa ou senado, representativo dos interesses dos Estados, permitindo à Comissão transformar-se no verdadeiro governo europeu.

IV. Coesão

Finalmente, outro aspecto fundamental à construção de uma federação: a coesão entre as suas regiões.

A Comunidade transformou-se, apesar de todas as suas ineficiências, num complexo tecnocrático que terá, com a «réussite» do mercado interno, cerca de 80% das competências legislativas e regulamentares em matéria económica. No entanto, a Comunidade não está em situação de assegurar um grau equivalente de coesão económica através de uma *política fiscal e financeira redistributiva*.

Com efeito, os países mais atrasados da Comunidade, em troca do abandono da soberania, do abandono da sua moeda e da abertura dos seus espaços aos homens, aos capitais e às empresas dos outros, apenas beneficiam de uma acção financeira compensatória que pouco ultrapassa, actualmente, 1% do PIB comunitário.

Além disso, as necessidades de financiamento resultantes da unificação alemã e da ajuda aos países de leste, que recentemente alcançaram a democracia, virão diminuir as disponibilidades futuras para os Estados comunitários da periferia. A estes cabe pugnar por uma unidade negocial dos aspectos políticos, monetários e orçamentais no âmbito das próximas Conferências Intergovernamentais de revisão dos Tratados.

A subalternização crescente do País e dos seus órgãos de soberania parece-me inevitável, mas esperemos, pelo menos, que essa subalternização tenha uma contrapartida em termos de melhoria do bem-estar colectivo dos Portugueses.