

Estão passados os primeiros andamentos. Um por um, todos os temas deste concerto plurinstrumental têm sido expostos pelos solistas, segundo as notações da partitura e de acordo com os hábitos dos ouvintes. A música avança mas o maestro, ainda preocupado com as dissonâncias, hesita em atacar o «finale», previsto em «allegro vivace» com uma «coda» em uníssono. Parece que temos ainda para seis meses de pacientes acertos, não vá o primeiro violino ou alguma das «divas» abandonar o palco. Tudo acabará em bem, com retrato.

Quando na mesma semana ministros de várias áreas se reúnem para discutir o futuro da segurança social e de negociações¹ colectivas de trabalho em toda a extensão da Europa dos Doze, para registar o provável desaparecimento das suas moedas nacionais em nome de uma política monetária única comandada por uma plêiade (certo!) de financeiros independentes dos governos, para organizar uma bolsa territorial de segurança de curdos iraquianos em fuga, ou ainda para pensar os mecanismos da defesa europeia em caso de agressão exterior, que longe estamos da CEE dos compêndios e das preocupações que ensombavam as nossas negociações de adesão. E pensar que há uns anos tudo se resumia a quotas têxteis, colocação da polpa de tomate e conservas de sardinha, ou ao controlo da emigração, e que, recentemente, o deve e o haver dos fundos comunitários para infra-estruturas e participação em investimentos produtivos ocupavam todo o tempo dos jornalistas especializados e dos comentadores políticos atentos...

Exit a mercadoria e a contabilização do dinheiro, que a *política internacional* enquanto arte maior do concerto das nações, veio para ficar. Multímuda e por isso não enquadrável nos conceitos tradicionais em uso nas chancelarias, esta nova política internacional deverá ser alimentada de factos e ideias. Dêmos-lhe repasto, pois.

No espaço curto de um comentário que assinale pontos essenciais da documentação para e das conferências intergovernamentais, reunida numa dezena de grossos volumes, há que fazer opções radicais. Pensou-se em isolar quatro ou cinco temas maiores e dissecá-los convenientemente, descrevendo todas as questões que se enunciavam, as propostas já avançadas e os arremedos de textos articulados e colocados à mesa das negociações em curso. Com o risco de nem sequer sermos exaustivos nessas matérias, com certeza perderíamos o cenário global.

Outra hipótese seria aferir os resultados que se desenham, à luz dos modelos teóricos conhecidos, quando se trata de racionalizar as relações estruturais entre Estados e nações. Discutir-se-iam então as características federalistas ou confederativas desta ou daquela solução, as perdas de soberania, as características institucionais desta União que vai emergindo, subsidiária mas tentacular.

* As opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade do autor.

Ainda outra alternativa, certamente a mais simples para o escriba e aparentemente a mais útil para o leitor, seria a de enumerar a totalidade dos *dossiers* em estudo, um por um, frios e alinhados num catálogo de factos e textos pertinentes, se possível com indicação do número e nome dos países que mais se batem por cada uma das tendências em confronto. Havendo que optar, decidiu-se pela técnica da crónica impressionista e subjectiva q.s., onde se encontrem na passada factos, modelos teóricos, textos e possíveis soluções para as grandes questões europeias do momento, com um olhar para o contexto em que nasceram e em que, hipoteticamente, se irão desenvolver.

Sem uma preocupação desmedida pela sistemática, que nesta fase é inimiga da realidade, a nossa intenção principal é a de carrear elementos díspares para um *puzzle* gigantesco, e averiguar o modo de encaixar de cada uma das peças que trazemos para o jogo. Finalmente, e à medida que o *puzzle* produza uma imagem reconhecível pelo espectador, haverá que averiguar as reacções de agrado e de repúdio dos actores, perante a imagem que se vai formando. Sendo a unanimidade dos governos requerida para quaisquer novos saltos qualitativos da construção europeia, e havendo que contar com a atenção especial dos parlamentos nacionais na ratificação dos textos finalmente adoptados, é certo que muita água ainda vai correr sob as pontes.

Daí que, em Maio de 1991, nos convenha uma crónica em «progress report». E que não se olvide que uma crónica implica, no nosso conceito, um exercício de memória não apoiada em documentos, por contraposição a um lento ensaio trufado de citações. Esperemos que ganhe em vivacidade o que perderá em erudição.

Antes de passar à acção, é de bom tom assinalar que não nos move a preocupação de situar as posições portuguesas a propósito de cada um dos temas enunciados. Essa posição poderá ser aqui e ali notada, muitas vezes num subconjunto de países com determinadas sensibilidades, e não mais que isso. Fica por fazer a história, hoje necessariamente incompleta, da participação de Portugal nestas conferências intergovernamentais para a União Política e para a União Económica e Monetária.

1. Prelúdio: sedimentação de valores e velocidade da história

Recuando a memória em uma meia dúzia de anos, mais precisamente até ao momento em que se debatia o que viria a ser o Acto Único Europeu e se consumava a adesão de Portugal e de Espanha às Comunidades Europeias, é ao conceito de rapidez da história que convirá recorrer, analisando o trabalho das actuais conferências intergovernamentais. Escreveu-se nessa altura (e o signatário foi um deles) que o Acto Único Europeu era certamente a última grande reforma dos Tratados

instituidores das Comunidades neste final do século XX. Havia boas razões para uma tal afirmação. Senão vejamos.

Como pano de fundo, sentia-se então uma obstinada oposição britânica (à época acompanhada por cepticismo dinamarquês) à utilidade de formalizar em Tratado um certo número de realizações e de avanços que, ou se poderiam considerar implícitos no Tratado de Roma, ou resultavam do direito derivado (através da utilização «constitucional» do Artigo 235.º do Tratado), ou correspondiam a normas de pragmática convivência entre Estados soberanos. No primeiro caso estava o grande mercado interno de 1993 — que não é mais que a consagração das quatro liberdades expressas desde 1957 —, no segundo caso a criação de políticas comunitárias de Investigação e Desenvolvimento e de Ambiente, no terceiro caso o conjunto de regras processuais de cooperação política em matéria de relações externas. No final dos trabalhos, o Reino Unido aceitou vincular-se por escrito, obtendo garantias sobre alguns pontos mais sensíveis e avisando que chegava ao limite das suas concessões federalistas (consubstanciadas no recurso mais alargado à maioria qualificada como sistema de voto no Conselho, em combinação com um alargamento da intervenção do Parlamento Europeu, através do procedimento de cooperação com o Conselho — segunda leitura antes da adopção de actos legislativos referentes ao mercado interno). Hoje, aquilo que nos parecia ser uma sólida postura filosófica britânica, esquecida num gesto final de boa vontade, sabe-nos, com o avanço dos trabalhos das Conferências em 1991, muito mais a uma predisposição caracterial — sincera, reconhecamos — que sempre *cederá* perante a insustentável hipótese de o Reino Unido alguma vez optar pelo alheamento da construção europeia colectivamente assumida pelos seus parceiros, assim ingressando na categoria de país europeu sem veleidades de liderança política ou económica.

Mas não só a resistência britânica caracterizou os trabalhos de 1985. Se rememorarmos cada um dos capítulos que a Comissão tentou introduzir na discussão e os respectivos resultados, temos ampla matéria de reflexão. Os avanços ensaiados para uma melhor caracterização das políticas económicas e monetárias dos Estados-membros, a caminho de uma União Europeia, foram um fracasso. Das tentativas de lançamento de novas políticas (que já incluíam então, como agora, a Energia, os Consumidores, a Educação, a Saúde, a Cultura) integráveis num conceito amplo de realização da Europa dos Cidadãos — e apesar da aprovação do Relatório Adonnino, muito claro nas propostas e nas justificações que as sustentavam —, só escaparam os capítulos sobre a Investigação e Desenvolvimento e sobre o Ambiente, e uma tímida incursão suplementar no domínio social (um artigo sobre a saúde e segurança no meio do trabalho).

Mesmo o novo capítulo sobre a coesão económica e social, imposto pelos quatro países da periferia (Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal) como contrapeso do efeito potencialmente devastador de um mercado interno

que não corrigisse minimamente as assimetrias regionais, foi aceite como um conjunto de normas programáticas pela maior parte das restantes delegações. Só as negociações do «pacote» Delors (REALIZAR O ACTO ÚNICO), finalmente aprovado em Fevereiro de 1988, mostraram as potencialidades daquelas declarações de intenção, designadamente em matéria de reafecção de recursos financeiros no interior da Comunidade. Se somarmos à timidez destes capítulos, o pendor intergovernamental da parte do Acto Único dedicada à cooperação política e fracos progressos no capítulo institucional (a Comissão ficou insatisfeita com o modo como foram organizados os seus poderes executivos delegados — a famosa comitologia — e o Parlamento Europeu desiludido com o diminuto poder adicional que lhe atribui o procedimento de cooperação) , teremos um panorama rápido do longínquo sentir dos mesmos doze países que agora se reúnem, exactamente sobre os mesmos temas. Isto só se passou há seis anos. Que valores essenciais mudaram? Quais foram os aceleradores da História europeia?

Com o único intuito de melhor compreender as actuais discussões, tentemos assinalar duas mudanças profundas na realidade interna e circundante das Comunidades Europeias nos últimos seis anos, período durante o qual um país como Portugal tem procurado, em primeiro lugar (o que é normal), assimilar um conjunto grande de obrigações e de direitos, de imposições e de oportunidades que lhe caíram em cima, sem apelo nem agravo, com a adesão. Por outras palavras, o novo, para Portugal, não tem sido a mudança das Comunidades, mas o simples facto de estar dentro delas. O que, convenhamos, induz distrações e frequentes erros de perspectiva.

1. a) *O efeito de reorganização interna do período 1986-1988*

Nunca é de mais repetir que a Conferência de 1985 que precede o Acto Único é apresentada à opinião pública como um esforço de reorganização interna decorrente da adesão de dois novos Estados-membros. Por um lado, era geralmente considerado que a regra — mesmo não universal — da maioria absoluta limitava os riscos da paralisia do processo decisório a Doze, sobretudo naquelas matérias de harmonização técnica que iriam conduzir à realização do grande mercado interno (prefigurado pelo Livro Branco do Vice-Presidente Lord Cockfield). Por outro lado, havia outras reestruturações que urgia fazer, sendo prioritárias as reformas extensas e profundas da Política Agrícola Comum (instabilizada pela chegada dos espanhóis e pelo crónico desajustamento entre as disponibilidades financeiras e os custos da garantia agrícola), dos recursos próprios da Comunidade, e das regras de controlo orçamental então em vigor. Esse conjunto importante de reformas, a que acresce a reforma dos fundos estruturais prometidos no capítulo da «coesão» do Acto Único, é discutido ininterruptamente durante os anos de 1986 e 1987. Politicamente, daí se retira que a Comunidade está então muito mais interessada na sobrevivência da sua própria construção económica, e muito menos

preocupada com a coerência da sua acção política externa, nomeadamente com qualquer hipotético papel de potência mundial. Por isso, é lenta a reacção ao advento da era Gorbatchev, embora fosse possível o prognóstico de todas as fragilidades hoje evidentes, e, obviamente, das iminentes quedas dos regimes autoritários da Europa do Leste. Por isso, as intervenções da Comunidade em acontecimentos conflituais como foram a guerra das Malvinas/Falklands ou as sanções económicas à África do Sul, são marcadas por indisfarçável desunião de esforços, e nenhuma má consciência pelo facto.

1. b) O princípio de que o económico induz o político

Esta é a segunda tendência colectiva dos Estados europeus em meados dos anos 80, que se compreende pelo pertinaz arrastamento da crise económica dos anos 70, que os políticos não tinham conseguido coarctar rapidamente. Só por essa altura a crise parecia debelada e as perspectivas de crescimento sustentado das economias nacionais se confirmavam realmente. Era, por conseguinte, cedo para dar primazia ao político sobre o económico.

A arquitectura proposta no Acto Único é a esse propósito de uma evidência absoluta, colocando-o na linha directa de descendência do Tratado de Roma, o qual, como é sabido, tomara como axioma fundamental a construção da Europa a partir da integração económica (depois da abortada Comunidade Europeia da Defesa).

É tese do Acto Único que o grande mercado interno, com plena liberdade de circulação de bens, pessoas, serviços e capitais, acompanhado das políticas comunitárias tradicionais (a agrícola, a da concorrência, a dos transportes) e de algumas acessórias (as estruturas, a do ambiente e da I&D) bastaria para cimentar os interesses dos Estados-membros, como primeiro passo para uma União Europeia (que é referida no articulado). Para além do Parlamento Europeu, ninguém insistiu na necessidade de um Tratado sobre a União Política, parecendo suficiente, em matérias de política externa «tradicional», a organização de um secretariado preparatório de melhor cooperação política.

Temas como a legitimidade democrática da construção europeia, ou a oportunidade de reorientar a actividade das Comunidades pelo menos tanto para os cidadãos como para as empresas, foram certamente aflorados e defendidos por esta ou aquela delegação. Mas é forçoso reconhecer, com o recuo dos anos, que os tempos não estavam maduros para tais discursos.

Para a Comissão, a prioridade residia então em demonstrar os efeitos multiplicadores do grande mercado na economia de cada um dos Doze Estados (relatório Padoa-Schioppa) . Para cada um dos Estados-membros, o leitmotiv da Europa 92 condiciona todos os comportamentos dos agentes económicos e o toque a rebate dos responsáveis políticos.

2. Andante: a Europa em mutação — o político vence a tirania do económico

Não é possível indicar um responsável único da mutação «psicológica» das Comunidades para o domínio da política, que culminará com o unânime (mais uma vez com resistência britânica) reconhecimento da necessidade de reunir em simultâneo as duas conferências intergovernamentais que nos ocuparão nesta crónica. Podem, no entanto, ser enumerados vários factores que determinaram essa mutação no final dos anos 80, o que faremos em forma simplificada e sem a preocupação de sermos exaustivos.

2. a) Os bloqueios no programa Europa 92

De um modo geral, a operação EUROPA 92 é um inquestionável sucesso para a Comissão, em geral, e para o presidente Delors, em particular. As resistências de calendário dos governantes, responderam as empresas com uma programação imediata das suas actividades e uma avalanche de reestruturações e de fusões, por forma a não serem desagradavelmente surpreendidas no final do período. Esse movimento automático dos agentes privados, fossem europeus, americanos ou japoneses, eliminou quaisquer dúvidas quanto à irreversibilidade da queda das barreiras. Ficaram e subsistem dúvidas e receios, sabe-se de antemão que nem todos poderão declarar-se vencedores do desafio. Ninguém, porém, julga poder evitá-lo pelo recurso ao paternalismo do Estado.

Também o ritmo das propostas concretas da Comissão e das adopções pelo Conselho é razoavelmente optimista: o Livro Branco será cumprido e perto das datas (não vinculativas) previamente fixadas.

Mas nem tudo são rosas, e os espinhos vêm de onde se esperava, designadamente da harmonização dos serviços financeiros conducentes à total transparência dos movimentos de capitais, e da harmonização da fiscalidade indirecta em vigor nos Estados-membros. A simples enumeração das matérias indicia que se tocam aqui aspectos muito sensíveis da acção de governos e parlamentos nacionais, e explica que a expressão «perda de soberania» apareça em força. Numa palavra, torna-se impossível evitar a «grande» política.

2. b) Deficiências do Sistema Monetário Europeu

Criado em 1979 e progressivamente enriquecido com instituições de gestão (o Comité dos Governadores dos Bancos Centrais, o FECOM) e uma moeda escritural (o ECU, referido a um cabaz das divisas europeias, no qual o marco alemão figura como moeda-âncora), o Sistema Monetário Europeu (SME) promete uma vivacidade no início dos anos 80 que não confirma nos últimos anos da década, sobretudo em matéria de utilização progressiva do ECU em operações públicas ou privadas, e devido ao atraso da entrada da libra esterlina no mecanismo das paridades de oscilação reduzida. Porque nunca mais se entra na segunda fase do

sistema, tornou-se óbvio para os responsáveis que a transparência do grande mercado estava em risco, no que respeita aos movimentos de capitais. E como a fixação de paridades monetárias é a prazo um instrumento político indispensável, também neste caso se falou em limitar soberanias, ou seja, de opções políticas radicais, como forma de realizar a integração.

2. c) *Outras erupções do político: carta social, controlos nas fronteiras, etc.*

Em todos os domínios em que o Acto Único era tímido ou insuficiente para assegurar as proclamadas quatro liberdades do Tratado, surgiram pressões para ir mais além. O caso mais típico e certamente o mais relevante é o da Carta Social Europeia, que conheceu as vicissitudes da frontal oposição britânica e foi finalmente aprovada como documento de meras intenções, embora associada a um programa de realizações concretas, ainda hoje em estado de gestação.

Também se constatou rapidamente que a abolição das fronteiras internas em 1992 criava pelo menos tantos problemas quanto os que resolve (harmonização de critérios de controlo nas fronteiras externas, luta contra a droga, a delinquência e o terrorismo, controlo da emigração clandestina e da exportação ilegal de património nacional artístico, etc.) e que todas as soluções de compromisso ferem sensibilidades políticas muito enraizadas — de que é exemplo recente a rejeição pelo Conselho de Estado neerlandês da regulamentação prevista pelos acordos de Schengen, na medida em que viola a tradicional hospitalidade face aos emigrantes e a privacidade dos cidadãos em matéria de circulação de dados pessoais.

2. d) *Unificação alemã, EFTA, Leste Europeu, geoestratégia mundial*

Os elementos atrás citados talvez pudessem ter sido contidos no âmbito dos mecanismos instituídos em 1985, mas essa eventualidade ficará por demonstrar, com a sucessão avassaladora de acontecimentos no mundo a partir de 1989, que vieram confrontar a Comunidade com a sua dimensão interna (integração galopante da ex-RDA na República Federal Alemã) e com as suas responsabilidades externas (perspectivas do pedido de adesão de países da EFTA se não for possível criar o denominado Espaço Económico Europeu, conveniência de apoio às jovens democracias do Leste Europeu e à reorganização do que resta do império soviético, necessidade de conduzir em coesão negociações económicas duras com os EUA e o Japão, possibilidade de orientar o diálogo Norte-Sul, etc.). De tal modo assim foi, que, quando a guerra no Golfo confirmou aos olhos de todos que a Comunidade Europeia é um gigante económico e um anão político, já as conferências estavam reunidas, para o melhor e para o pior, e em todo o caso para abordar todos os desafios políticos que os novos tempos não permitem escamotear.

E é delas que nos ocuparemos agora, não esquecendo a fase crucial dos trabalhos preparatórios, que julgamos terem determinado o essencial dos temas e das soluções que se discutem neste momento.

3. «Allegro maestoso»: a União Económica e Monetária desenhada por tecnocratas e altos funcionários bancários

Data de 1988 a constatação pela Comissão de que o grande mercado interno não se auto-sustentava. Daí foi um passo até persuadir o Conselho Europeu de Hanover a encomendar o estudo de soluções a um denominado Comité Delors, que rapidamente terminou o seu trabalho e o entregou em 1989.

Refere-se o facto, em primeiro lugar, porque esse Comité desenvolveu um raciocínio com encadeamento inexorável de causas e efeitos, até desembocar nas puras opções políticas, sendo, na nossa perspectiva, não só o directo responsável pela convocação da conferência para a UEM (o que é normal), mas também o provocador (involuntário?) da convocação de uma conferência para reequacionar a rede de solidariedades políticas, num contexto de forte integração económica e de desenvolvimento desigual.

Esse raciocínio pode assim resumir-se: a liberdade dos movimentos de capitais implica a transparência da circulação monetária, e uma gestão monetária pelas autoridades nacionais em conformidade. A prazo, a total interdependência entre as moedas leva à fixação de paridades definitivas e, logicamente, a uma única política monetária, que é mais fácil de gerir com uma moeda única. Para gerir essa política monetária única segundo regras económicas estritas, há que criar uma entidade independente de pressões políticas indevidas, embora sujeita ao princípio do controlo democrático. Esse controlo político não negará a necessidade da convergência económica inerente ao bom funcionamento do sistema, mas exigirá naturalmente que essa convergência não se traduza em simples imposição da lei do mais forte, ou seja, a UEM exige solidariedade política e económica dos Estados-membros, nas suas várias vertentes. Essas vertentes têm que ser encontradas num Tratado de forte componente política. Depois veremos quais.

O trabalho do Comité Delors teve também uma importância crucial, porque nele se desenhou o figurino actual da UEM, salvo um ou outro pormenor, resolvido mais tarde ou ainda em discussão. Consta desse relatório a evolução progressiva em três fases, o princípio da verificação para a passagem à fase seguinte, a conclusão de que a União Monetária precisa de uma nova instituição comunitária (o Sistema Europeu de Bancos Centrais), e a conclusão de que a União Económica não exige uma nova instituição, mas unicamente a definição do princípio de contenção dos défices orçamentais e de outras regras macroeconómicas básicas, acompanhada de vigilância multilateral a cargo da Comissão.

E curioso é que, nos poucos domínios em que o relatório do Comité Delors é vago ou omissivo, a dúvida instalou-se e as ideias alternativas floresceram de imediato causando alguma confusão, por vezes, ainda hoje não totalmente desfeita: assim aconteceu com a enumeração dos pressupostos de passagem entre as fases da UEM, com a caracterização da segunda fase (designadamente o «timing» de criação do SEBC), com a justificação para a emergência do ECU como moeda única na terceira fase (qualificada pelo Comité como política e psicológica), com a definição dos limites de autonomia e de responsabilidade política da instituição monetária.

Também se pode acusar o relatório de ter sido demasiado optimista quanto à realização da convergência económica logo a partir da primeira fase, não parecendo os seus autores minimamente preocupados com a hipótese de uma dinâmica de duas velocidades na construção da UEM.

Essa ligeireza «tecnocrática», assim como o correlativo desinteresse pelas políticas de coesão económica e social, só agora, durante a conferência intergovernamental, estão a ser compensados, esperando-se, em benefício de Portugal e dos restantes países periféricos, que estas questões sejam satisfatoriamente resolvidas.

4. Fuga: novas alternativas sobre a UEM antes e depois do começo da conferência intergovernamental

Nas partes em que era claro e definitivo, o relatório do Comité Delors passou ao estatuto de Bíblia, e determinou todos os trabalhos subsequentes do Comité Monetário, do Comité dos Governadores dos Bancos Centrais, do Parlamento Europeu (relatório HERMANN), os quais se limitaram a declinar os princípios nele consignados.

Quanto às suas visíveis indeterminações, a polémica estalou ainda antes das primeiras reuniões da conferência.

A Comissão Europeia atirou em Agosto de 1990 as primeiras pedras ao charco, já que lhe cabia transformar o relatório do Comité Delors numa proposta mais concreta (primeiro sob a forma de uma Comunicação ao Conselho, mais tarde convertida em proposta de articulado do Tratado). Entre uma proposta cautelosa quanto a calendários de realização, que desde logo asseguraria um certo paralelismo com o calendário da realização da União Política (então — como hoje — indefinido, mas que todos antevêem lento) e um ritmo de trabalhos forçados, a Comissão optou pelo segundo cenário, eventualmente para assegurar uma confortável margem negocial: o início da segunda fase (a primeira começou em Julho de 1990) deveria corresponder ao grande mercado interno — 1 de Janeiro de 1993; a segunda fase seria curta e caracterizada pela criação imediata do EUROFED (outro nome para o SEBC), o que equivale à consagração de uma fase final (caracterizada por política monetária e moeda únicas) com as economias nacionais certamente muito divergentes. E nem por isso a Comissão se alonga sobre a

necessidade de políticas de coesão económica e social. O Reino Unido, sempre preocupado pelas consequências políticas internas da perda da sua soberania monetária, e nomeadamente pelo provável desaparecimento a prazo da libra, como moeda autónoma, em benefício do obscuro ECU, desde logo arquitectou um plano engenhoso: já que ninguém sabia muito bem para que servia a segunda fase, por que não exercitar as instituições de gestão central com um ECU mais forte que o actual, o «hard ecu», concorrente com as outras moedas nacionais e emitido por uma espécie de banco a que se chamaria Fundo Monetário Europeu? A política monetária única nasceria com a plena convergência económica — o que alimentava a secreta esperança britânica que tal facto nunca se verificasse.

À Espanha cabe o restabelecimento de um certo realismo em toda esta discussão, ao propor o fim da primeira fase em Dezembro de 1993 e numa longa segunda fase até ao final do século, com o SEBC a tomar progressivamente as rédeas da política monetária, e a convergência económica apoiada por fortes políticas de coesão.

A Comissão na sua proposta de Tratado, acaba por aceitar o adiamento da segunda fase para Janeiro de 1994, mas continua a apostar numa transição rápida para o estádio final. Quanto à coesão económica e social, entende que os princípios definidos no Acto Único são amplamente suficientes, só sendo possível discutir montantes financeiros aquando da revisão, em 1992, das perspectivas financeiras da Comunidade.

No início das conferências, só as delegações alemã e francesa apresentaram projectos completos de tratado no que respeita à UEM. Como traço distintivo relativamente às propostas anteriores, e para além de diferenças técnicas e de afirmações «filosóficas» díspares, ambas insistem naquilo que pode prefigurar uma Europa a duas velocidades: três anos após o início da segunda fase (que começa em 1 de Janeiro de 1994), o Conselho Europeu, devidamente acolitado, decidiria sobre o tempo de passagem à fase seguinte, com distinção eventual (por maioria qualificada) dos países preparados para esse confronto, e dos que ficariam submetidos a um regime transitório e a assistência especial, antes da respectiva entrada na fase final. O recado estava enfim dado, e as discussões durante a conferência passam a ter esse cenário binário como referencial. Como veremos em conclusão, será talvez possível para alguns Estados-membros evitar a Segunda Divisão do campeonato, mas não sem sacrifícios redobrados.

5. «Allegro assai»: União Política — um esforço em crescendo da classe política

A génese e o desenrolar dos trabalhos da conferência intergovernamental para a União Política, estão quase nas antípodas do que acabámos de analisar quanto à União Económica e Monetária.

Antes de mais porque a necessidade de tais trabalhos vai surgindo de forma difusa, e só em 1990, sob o impulso das presidências irlandesa e italiana, são encetadas discussões dignas desse nome.

E, quando estas acontecem, ninguém parece querer assumir uma iniciativa de carácter global, tal é o risco de ficar muito aquém ou ir muito além da vontade de integração política dos Estados-membros, ou até de falhar o elenco de matérias relevantes.

Mesmo a Comissão, que detinha o seu próprio levantamento das questões insuficientemente resolvidas pelo Acto Único de 1986, mantém um relativo mutismo durante a primeira época de levantamento das questões a discutir, que corresponde ao ano de 1990.

Sem base de trabalhos, as presidências em exercício pedem memorandos aos Estados-membros, os quais vão apresentando teses e sugestões sem qualquer preocupação de ordenamento, cada uma desenvolvendo os temas que lhe são caros.

Quando já existia material suficiente, são organizados três grandes blocos de questões assim denominados:

- a) legitimidade democrática;
- b) eficácia das instituições;
- c) unidade e coerência na acção externa.

5. a) *Legitimidade democrática*

A questão central deste bloco respeita naturalmente aos poderes do Parlamento Europeu, que desde as primeiras eleições por sufrágio directo e universal vem reclamando que lhe seja reconhecida a qualidade de depositário da vontade dos cidadãos europeus, interessados numa construção comunitária mais próxima da vida quotidiana.

Tendendo a reproduzir a nível comunitário o papel dos parlamentos nacionais, o Parlamento Europeu fixou como seu objectivo principal uma melhor partilha do poder legislativo com o Conselho de Ministros, a quem naturalmente reconhece uma parcela importante de legitimidade democrática. A partilha instituída pelo Acto Único, traduzindo-a então pelo processo de cooperação em todos os actos relativos à realização do Mercado Interno, e outras prerrogativas subsidiárias (parecer conforme prévio à adopção de certos actos convencionais, etc.), foi sempre considerada insuficiente pelo Parlamento Europeu, que investe agora sobretudo na figura da *co-decisão* em assuntos de dignidade legislativa superior.

Tal como em 1986, demarcaram-se rapidamente campos opostos, ou de defesa incondicional do reforço dos poderes do Parlamento Europeu, ou de suspeição da sua legitimidade própria (face ao poder legislativo do Conselho quanto às competências comunitárias e face aos parlamentos nacionais quanto à fiscalização política dos actos susceptíveis de apreciação interna). A França, a Itália, a Alemanha e a Espanha são os seus campeões mais destacados; o Reino Unido, a Dinamarca e Portugal são num primeiro momento as vozes mais críticas à extensão de poderes

do Parlamento, com o argumento principal da necessidade de preservar os equilíbrios interinstitucionais vigentes na Comunidade (no caso português pesa também o argumento — dissimulado — de menor peso relativo do país no Parlamento que no Conselho). Os restantes Estados-membros mostram-se dispostos a seguir uma solução majoritária e sentem a necessidade de uma evolução da legitimidade democrática concomitante com os avanços da União Política.

Sendo a co-decisão legislativa a questão mais espinhosa e polémica, para mais por que a posição expressa do Parlamento Europeu é desta vez inflexível a esse propósito, o debate estabilizou-se numa primeira fase em temas de menor importância e de consenso mais fácil ou mais rápido. Desfilam assim, entre outras questões, o controlo permanente pelo Parlamento Europeu das actividades de colégio de Comissários (quer no acto de investidura, quer na quitação regular das responsabilidades de gestão, quer ainda na fiscalização apertada dos mecanismos de execução orçamental), a extensão do parecer conforme a uma maioria de actos convencionais, os direitos de inquérito e de petição, a criação do cargo de «ombudsman», etc. Se todas estas formas de intervenção são de imediato positivamente apreciadas, há reivindicações em que o resultado é desde logo desencorajante para as teses do Parlamento: é nomeadamente o caso do direito de iniciativa legislativa (aqui é a Comissão que se opõe frontalmente à partilha do seu poder exclusivo actual), ou da criação de uma segunda câmara representativa — ou de tipo senado, ou para exprimir interesses de carácter profissional ou regional (o chamado «órgão regional» não está ainda excluído porque alemães e espanhóis insistem no tema, mas a verdade é que, a constituir-se, o seu alcance será certamente reduzido e adstrito ao Comité Económico e Social).

De assinalar, a este propósito, o facto político curioso de a Comissão, tradicional e natural aliada do Parlamento no interior do processo comunitário de decisão, conhecer desta vez dificuldade em seguir-lhe as teses, que em parte a põem directamente em causa. De igual modo, parece de excluir que a Comissão, pelo facto da sua investidura pelo órgão de representação popular, possa defender mais tarde uma espécie de legitimidade democrática delegada, assim abrindo o caminho para um futuro Governo europeu sem a acusação tecnocrática que habitualmente lhe é dirigida.

5. b) *Eficácia das instituições*

Para além de assuntos técnicos menores, interessando esta ou aquela instituição comunitária no desempenho das suas funções, o ponto fulcral deste subgrupo de questões respeita naturalmente ao sistema de *voto por maioria qualificada*, que muitos consideram o verdadeiro traço distintivo da arquitectura comunitária e uma exigência absoluta da sua evolução, em contraponto à defesa, ainda que dissimulada, de modelos institucionais não muito divergentes da tradicional cooperação política intergovernamental. Num primeiro momento foi feito um levantamento

sistemático das matérias susceptíveis de serem decididas por maioria qualificada. Mais tarde, as soluções tornam-se menos ambiciosas, com distinções entre a lei-quadro e a respectiva regulamentação, as decisões de orientação e as de aplicação, etc.

Finalmente, o debate sobre a *subsidiariedade* veio ainda complicar mais as teorias, nos termos a que aludiremos noutro local deste comentário.

5. c) *Unidade e coerência na acção externa*

E geralmente reconhecido que a reforma para a União Política porventura mais radical e certamente mais visível do exterior é a que diz respeito à *política externa e de segurança comum*. A este propósito, os Conselhos Europeus de 1990, depois de um debate aprofundado nas várias instâncias de preparação das conferências intergovernamentais, assentaram nos princípios *da unidade, da eficácia e da coerência da acção da Comunidade na cena internacional*, consignando-lhe vários objectivos concretos, e declarando a sua vocação para se estender gradualmente a todos os domínios das relações externas (incluindo a segurança e a defesa) sem exclusão prévia de quaisquer temas ou sectores, num processo evolutivo e contínuo, caracterizado pela unicidade dos centros de decisão.

De entre as iniciativas e as contribuições doutrinárias para a exacta caracterização da PESC, são de destacar um extenso documento da Comissão, propostas concretas belgas, franco-alemãs e italianas, e finalmente uma sistematização defendida pelo governo holandês, distinguindo o grau de comunitarização das políticas a estabelecer.

Está nestes documentos em causa uma concepção evolutiva para a Política Externa e de Segurança, que procuraremos caracterizar brevemente, a partir da realidade actual.

Neste momento e nesta área, há já importantes domínios de competências comunitárias, reguladas pelo Tratado de Roma, insusceptíveis de recuos institucionais. E o caso típico da *política comercial comum* ou da representação externa de interesses em matérias que já foram objecto de transferência de competências para a Comunidade no quadro interno (o chamado «violet externo» das polícias internas). Também em matéria de cooperação para o desenvolvimento existe uma derivação constituída por competência comunitária complementar das tradicionais competências dos Estados-membros, que se mantêm.

Porém, o cerne da reforma é a evolução da *Cooperação Política Europeia* (CPE) instituída pelo Acto Único Europeu, que neste momento abarca matérias de política externa geral e certos temas de segurança, com base na concertação entre os Estados-membros, que mantêm autonomia de actuação soberana. Na actual CPE, as acções comuns são decididas por consenso, sem votação no Conselho, com pouca intervenção da Comissão e muita iniciativa da Presidência em exercício, apoiada em órgãos

preparatórios e num secretariado, ambos com estrutura fortemente diplomática.

Para o futuro trata-se de criar uma *Política Externa e de Segurança Comum* (PESC) com mecanismos próprios, situada entre as relações externas da Comunidade e a actual Cooperação Política Europeia, esta última destinada a desaparecer progressivamente.

Os consensos que se desenham apontam para uma passagem gradual que seja suficientemente dinâmica e convenientemente percebida do exterior, assim caracterizada:

- haverá realismo quanto às matérias a incluir na PESC desde a sua criação, com base numa identificação dos domínios prioritários de interesse comum;
- a orientação que estará na base dessa inclusão caberá sempre ao Conselho Europeu por consenso, com delegação de poderes no Conselho para decidir por unanimidade o princípio de uma acção comum e bem assim as condições e mecanismos do seu exercício. Se assim for decidido, a aplicação concreta pode resultar de votação por maiorias qualificadas, ainda por determinar;
- serão prestadas contas da PESC ao Parlamento Europeu.

6. Cinco grandes variações sobre o tema da União Política

O agrupamento em três blocos (a legitimidade, a eficácia, a unidade) do manancial de questões que foram emergindo na fase preparatória da conferência (boa parte do ano de 1990), suscitadas pelas delegações da Comissão, do Parlamento e dos Estados-membros, era de molde a espartilhar demasiado um aprofundamento de todas as implicações da União Política. Cedo se encontraram novos pólos de atracção do discurso, e referiremos já de seguida cinco temas estruturantes do resultado final, que escaparam à lógica dos blocos primeiramente identificados, e têm sido intensamente debatidos.

6. a) «Impromptu» n.º 1: a subsidiariedade

Ao passar do económico para uma concepção globalizante da vida dos Estados, das empresas e dos cidadãos, era inevitável a necessidade de marcar os limites de construção comunitária, sob risco de surgir a hipótese terminal de a União eliminar a noção de Estado e dos poderes soberanos que lhe estão associados.

Relembra-se a esse propósito que o Tratado de Roma tinha proclamado logo no seu Artigo 4.º o chamado princípio das competências de atribuição, segundo o qual a Comunidade Económica Europeia exerceria, através das instituições por ele criadas, as competências previstas em cada um dos artigos, e nem mais uma.

Também é verdade que a subsidiariedade já estava implícita noutras disposições do Tratado, como princípio auxiliar ou corrector do primeiro.

Assim, o Artigo 235.º admite que os Estados-membros decidam por unanimidade novos poderes de acção não previstos inicialmente, mas respeitadores dos objectivos gerais, consignados nos artigos introdutórios do Tratado. Outros artigos, como o Artigo 100.º (harmonização técnica para realizar o mercado comum), por exemplo, contêm elementos de subsidiariedade, e o tribunal do Luxemburgo não se coíbiu de estabelecer jurisprudencialmente esse princípio, ao apreciar casos concretos que lhe foram submetidos.

E agora é preciso ir além e escrever qualquer coisa mais concreta? Mas o quê? E, sobretudo, com que riscos?

E que a análise revela que a subsidiariedade é uma arma de dois gumes, utilizável para defender opções radicalmente opostas (o exemplo clássico recente é o do ECU, como moeda única na terceira fase da UEM. O Comité Delors exigiu-o em nome da subsidiariedade. O Reino Unido rejeitou-o exactamente em nome do mesmo princípio. Discussão interminável...). Revela também que está não só em causa uma filosofia de extensão futura das competências da União (um novo Artigo ^{235.0)}, mas a interpretação das competências já atribuídas, assim abrindo mão a uma possível revisão da História.

É também apontada a hipótese nefasta de um «governo de juízes» poder decidir perante litígios concretos (que, não está excluído, se multipliquem...) os limites da transferência de poderes soberanos dos Estados-membros. Fala-se que o princípio é político e não jurídico, subjectivo e não objectivo, dinâmico e não estável, dificilmente controlável, etc.

Todas estas discussões provocaram a conclusão, subscrita por alguns dos que advogam a ideia de uma extensão dinâmica das competências da União, de que o melhor é voltar a não referir a subsidiariedade como conceito aferidor, nem sequer no preâmbulo do novo Tratado. Temem que qualquer referência possa ser um freio.

Não é local para prosseguir este debate, tão apaixonante quanto a subsidiariedade é uma das matrizes da construção federalista, e esta palavra arrepia a maioria dos negociadores do novo Tratado de União. Mas é evidente que vai ser preciso encontrar uma solução. O projecto de Tratado, a que adiante aludiremos, prevê uma definição introdutória de subsidiariedade, e uma referência implícita ao conceito no início da maior parte dos capítulos sobre novas competências (no social, na educação, na cultura, na saúde, na I&D, no ambiente, etc.). Na medida em que essas competências nascessem de uma votação por unanimidade não há obviamente qualquer problema. Mas foi introduzida a dialéctica entre a subsidiariedade e decisões maioritárias, que é potencialmente explosiva. E cedo para fazer um balanço, que não vai aliás esgotar-se no dia da assinatura do Tratado. Diríamos mesmo que é nesse dia que começa...

6. b) «*Impromptu*» n.º 2: a cidadania da União

Cabe à Espanha a honra de ter propulsionado o tema da cidadania, partindo do axioma fundamental de que a Comunidade Europeia só pode

progredir e ter novas ambições se se aproximar do cidadão comum e perder perspectivas de «pertença» a uma realidade até hoje sentida como tecnocrática e empresarial.

Se ao nível da conceptologia geral, ninguém pareceu ter objecções de maior a esta ideia motora, o mesmo não se poderá dizer da tradução prática, num ou mais capítulos do novo Tratado.

Questiona-se também que, ao lado da nacionalidade de um Estado-membro, seja realmente necessário surgir a figura da cidadania da União, mesmo se complementares uma da outra.

Para os países mais reticentes — os anglo-saxónicos e os nórdicos não são especialmente entusiastas —, o que importa é que o benefício de novas políticas comunitárias se faça sentir a nível dos cidadãos dos Estados-membros. E esta seria uma constatação muito judiciosa, se não se desse o caso de esses países também exprimirem grandes reticências sobre o princípio de novas competências comunitárias em matéria de educação, saúde, cultura, política social, ambiente, etc. Por outras palavras, o problema não está na cidadania da União, mas na ideia que cada país tem da oportunidade de uma integração não estritamente económica.

Admitida a figura da cidadania da União haverá que preenchê-la com direitos e obrigações específicos, que se distinguem dos inerentes à nacionalidade. O exercício torna-se então um pouco mais complicado, e pode dizer-se que cada ideia tem encontrado sempre mil objecções jurídico-formais ou marcadamente políticas.

Está neste momento em discussão um núcleo duro de matérias relativas à liberdade de entrada e estadia no território da Comunidade, à capacidade eleitoral (activa e passiva) para as eleições europeias e locais segundo um critério de residência, à protecção diplomático/consular em países terceiros, à criação do cargo europeu de «ombudsman». Mesmo quanto a este núcleo duro, e na medida em que se tentam reequacionar agora questões mal resolvidas nos últimos anos pelo direito derivado dos Tratados, as dificuldades são ainda grandes.

Mas a cidadania, como conceito, tem ainda outras potencialidades. De assinalar a hipótese, não excluída, de ser feita uma remissão no Tratado à Declaração Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, ou de relacionar a cidadania da União, quer com a emergência de novas políticas comunitárias, quer com o conceito de coesão económica e social. Neste último caso, a coesão não seria concebida só como a promoção da igualdade inter-regional, mas também como a promoção da igualdade interpessoal, o que supõe a proclamação do princípio da igualdade de acesso de todos os cidadãos às «benfeitorias» do adquirido comunitário.

Sendo esta uma luta em várias frentes, não é de estranhar que a Espanha, que aqui voltamos a referir não por estar isolada na defesa destes temas mas porque faz questão em ficar para a História como a introdutora dos mesmos nos trabalhos de conferências, a Espanha, dizíamos, parece agora mais interessada num conteúdo mínimo do conceito

de cidadania, que seria desenvolvido dinamicamente com a evolução de todas as restantes políticas. Em capítulos fundamentais, como por exemplo o da coesão económica e social, podem ser, aliás, recuperados conceitos aqui temporariamente perdidos.

E mister de arte de negociação, em que alguns se mostram exímios, outros não...

6. c) «*Impromptu*» n.º 3: *a coesão económica e social*

Aqui está um objecto difícil, não tanto pela sua designação um pouco esotérica — que confundiu muitos em 1986, cientes que escondia um conjunto de normas programáticas que os tempos enterrariam como votos pios — mas precisamente pela sua componente real e prosaica: dinheiro, dinheiro e mais dinheiro (é assim que o conceito é visto hoje pelos mesmos que em 1986 se tinham iludido com a sua formulação vaga e teleológica).

Neste curto comentário não cuidaremos, por falta de espaço, desses vis aspectos de mercearia.

Importa só repetir que os conceptores da UEM sempre escreveram, expeditivamente, que esta era impossível sem convergência económica, e por conseguinte, sem coesão económica e social.

Mas o modo como a Comissão Europeia abordou o tema da coesão económica e social no preâmbulo do articulado que propôs para a UEM, antes do início das Conferências Intergovernamentais, não deixa margem para dúvidas: sendo uma questão de dinheiro, não se discute numa reforma de Tratados, mas noutra ocasião propícia (sendo a próxima, a revisão das perspectivas financeiras da Comunidade em 1992). Enquanto conceitos de base, os que foram redigidos em 1985-1986 no Acto Único são amplamente suficientes: a sua indeterminação serviu em 1988 para duplicar o montante dos fundos estruturais no período 1988-1993, donde servirá para outra solução semelhante ou equivalente no período pós-1993, a caminho da UEM.

A evolução da discussão tem demonstrado que a estratégia da Comissão era, neste particular, demasiadamente simplista. Em primeiro lugar porque ao prever a necessidade de convergência económica dos Estados-membros a partir da primeira fase da UEM, não intuiu (ou aceitou de barato) que essa convergência, não sendo feita com uma certa solidariedade — que implica políticas activas de coesão —, é feita violentamente, segundo as estritas leis do mercado — o que a torna politicamente inaceitável pelos países de economia mais débil.

Em segundo lugar, a Comissão, ao perceber que o assunto seria integrado na ordem do dia das conferências mesmo contra a sua vontade, não compreendeu a sua dimensão política fundamental, e não provocou logo a respectiva discussão na Conferência sobre a União Política. Em suma, não propiciou a discussão em nenhuma das duas instâncias, e parece hoje ainda privilegiar o jogo de devolução mútua

entre as duas conferências, que, como se sabe, são conduzidas por pessoas com formação algo contrastada.

Em terceiro lugar, a Comissão parece ter contado com uma aritmética simples para o desfecho desta questão, que interessa a quatro países (Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda), e não interessa aos restantes. Acontece que esses quatro países, que se têm sucedido na defesa de mais coesão de uma forma um tanto ou quanto atrabiliária, porque visivelmente (do exterior) pouco concertada, serão levados a fazer uma frente comum, com tática coincidente. E nesse momento, tal como em 1985, obrigarão a Comissão e os Estados renitentes a apreciáveis concessões às suas teses.

Poder-se-á dizer que a aposta maior para esses países é a da criação de mais fundos estruturais — sob a forma de um fundo geral de coesão, ou de um fundo para as redes transeuropeias, ou de um fundo de compensação interestadual — a acrescentar aos já existentes.

Acessoriamente, têm sido desenvolvidas as ideias de uma monitoragem constante das políticas de coesão, de consideração da coesão em todas as políticas comunitárias (com fichas de coesão), de acesso igualitário dos cidadãos, e, finalmente, *last but not least*, de consagração de um princípio de suficiência de meios para todas as políticas comunitárias, incluindo as estruturais.

A verdadeira negociação só agora começou, com hipóteses maximalistas de um lado — tudo! — e de outro — nada!

Mas depreendemos que o título sobre coesão do Acto Único será modificado, e enquadrará as discussões de «mercearia» de 1992. O contrário seria muito arriscado para os países menos prósperos.

6. d) «*Impromptu*» n.º 4: *a dimensão social*

Sobre este tema fundamental, haveria que tecer muitos comentários de ordem horizontal e política, se para tanto houvesse tempo e espaço. Porque está nele, implícito, um certo modelo de desenvolvimento da Europa comunitária, ou com mais propriedade até, o modelo socioeconómico da Europa ocidental, por contraposição ao que vigora, em algumas variantes, no resto do mundo.

Seria em todo o caso estranho que em nome da conquista de quotas de mercado mundial ou motivação semelhante, a Europa fosse tentada a abdicar do seu modelo social, sendo certo que nem só de custos sociais indubitavelmente aligeirados vivem e medram potências consideradas mais competitivas como o Japão, os EUA ou os dragões do Oriente.

Por outro lado, mesmo que houvesse essa tentação, não é evidente que ela vingasse sem resistências de vária ordem. Mas nos meios sindicais existe o receio de que este novo impulso de concorrência entre Estados com vista ao pós-1993 corresponda a alguns sacrifícios, nomeadamente a um nivelamento por baixo de regalias sociais de há muito consolidadas. Por outras palavras, há o pressentimento que o mundo do trabalho fará o frete do Grande Mercado Interno.

E sendo a iniciativa da Carta Social Europeia por enquanto um êxito mitigado — natureza declaratória da dita, oposição do Reino Unido e consequente bloqueio de medidas concretas —, o capítulo social foi recuperado para estas conferências intergovernamentais, não se sabe ainda com que sorte.

São pontos fortes da discussão — sempre com respeito do princípio da subsidiariedade —, a enumeração das matérias neste momento propostas para serem decididas por maioria qualificada (saúde e segurança no trabalho, condições de vida e de trabalho, formação profissional, informação e consulta dos trabalhadores), das que seriam susceptíveis de acção comunitária por unanimidade (segurança social e protecção social, remunerações, direitos sociais, acesso ao emprego de nacionais de países terceiros), e, como último bloco de questões, a possibilidade de contratação colectiva a nível europeu.

Dois tipos de resistência são claros neste momento: a que é personificada pelo Reino Unido, e que é quase de ordem filosófica (embora também radique em questões políticas internas muito singelas) e a que neste momento é liderada pela Espanha, e respeita à exigência de meios financeiros comunitários suficientes antes que certas matérias sensíveis, como a segurança social e outras formas de protecção social, possam, sequer, ser passíveis de acção comunitária.

Neste como noutros domínios em que se requerem esforços adicionais dos Estados mais atrasados, e, independentemente da predisposição ideológica dos governos para as matérias sociais, é necessário verificar como funcionam as solidariedades a caminho de maior convergência e integração.

6. e) «*Impromptu*» n. ° 5: a segurança e defesa na acção externa da União

Embora todos os assuntos enquadráveis numa Política Externa e de Segurança Comum (PESC) estejam muitas vezes inter-relacionados, o Acto Único foi prudente relativamente às matérias de segurança europeia, limitando a CPE a alguns aspectos políticos e económicos da Segurança (Artigo 30.º, § 6).

Tudo o que excedia estes limites, e nomeadamente os compromissos referentes à defesa (que são o resultado natural da partilha das questões de segurança) foi deixado para outras instâncias, sobretudo para a NATO e para a União da Europa Ocidental (UEO), entretanto revitalizada e ampliada através de novas adesões, nomeadamente de Portugal e Espanha.

Com vista à unidade, eficácia e coerência que se deseja imprimir à PESC, há o escolho da não coincidência dos membros dessas organizações com os membros da Comunidade Europeia. Como essa não coincidência não é acidental, antes radicando em disposições constitucionais ou politicamente fundamentais dos respectivos países (casos típicos da Irlanda e da Dinamarca), alguns problemas têm carácter estrutural, difícil de ultrapassar;

acresce ainda que, mesmo em caso de coincidência de participação nas várias instâncias, a eclosão da PESC na área da segurança coloca tradicionalmente problemas de sensibilidade. A concepção de um pilar europeu de defesa, compatível com a presença americana na segurança europeia e por maioria de razão, com a utilidade da Aliança Atlântica, é um dos obstáculos principais ao desenvolvimento da política comum.

Uma questão essencial é, portanto, a da precisa definição do âmbito da política externa na União Política, quanto à sua relação com a UEO e a NATO. Para uns, a questão será resolvida de acordo com a impulsão que lhe derem os Conselhos Europeus nos próximos anos. Para outros, a natureza da política de segurança e da defesa, bem como a existência da NATO e da UEO, indiciariam soluções contrárias à sua integração na Comunidade, mesmo a longo prazo.

A variante mais correntemente avançada nesta última linha, consiste em manter a UEO e seu desenvolvimento futuro à parte da União e dos mecanismos comunitários de decisão e controlo democrático. Na prática, tal situação corresponderia à existência de comunidades diferentes segundo certos aspectos específicos do seu objecto.

Na perspectiva de certas delegações mais sensíveis, como a britânica, a holandesa, e a portuguesa, também é fundamental evitar equívocos quanto à Aliança Atlântica. Esse foi um dos objectivos das propostas franco-alemã e da Comissão, ao convergirem na explicitação de que a política de Segurança da União deveria evoluir no sentido de uma defesa europeia comum no pleno respeito dos compromissos assumidos no seio da Aliança Atlântica. É nesta evolução que se radica o futuro, desenvolvimento do conceito de pilar europeu da Aliança Atlântica.

Poderá prevalecer a ideia de que a UEO será o canal de cooperação entre a União Política e a NATO com vista ao reforço mútuo das estruturas de segurança europeia e transatlântica. Só depois de uma primeira fase de experiência, os vínculos poderiam ser consolidados, restando a questão de encontrar data para essa reapreciação de resultados.

Mas, em qualquer caso, a Aliança Atlântica deverá ser reforçada (e não enfraquecida) com o aumento do papel e responsabilidade dos europeus em matéria de segurança e defesa.

7. Pausa e «finale» provisório: o projecto de Tratado. Primeiros exercícios de compromisso; importância dos factores exógenos

No dia 15 de Abril de 1991, depois de recolher as últimas propostas globais das delegações, a Presidência Luxemburguesa apresentou um primeiro projecto de Tratado de União, integrando as partes já razoavelmente redigidas referentes às duas conferências, com base em tendências «maioritárias».

A sistemática é ambiciosa mas fragmentária, separando os procedimentos de decisão inovadores quanto à Política Externa e de

Segurança Comum e quanto às matérias do foro de cooperação entre as administrações judiciais e policiais nas áreas dos controlos fronteiriços, relativamente aos procedimentos de decisão típicos do Tratado de Roma quanto às matérias económicas (a que se juntam as monetárias) . Sendo embora uma divisão sistemática discutível e discutida, não cabem nas intenções deste comentário apreciações de carácter jurídico, sendo que as políticas nos levariam muito longe. E, portanto, assunto para outra charla. Pelo contrário, interessará testemunhar os compromissos que se desenharam ao longo do mês de Maio de 1991, e referir quais são as grandes questões em estádio atrasado de negociação.

De entre os compromissos na área política, foram isolados como casos mais importantes e sensíveis e encaminham-se (como se diz em calão comunitário) «na boa direcção», a co-decisão Conselho/Parlamento e os aspectos de segurança e defesa da PESC. Quanto ao primeiro tema, estão ainda por afinar os procedimentos de decisão e uma nova hierarquia dos actos normativos comunitários, a fim de que o Parlamento não seja inundado de papel. Quanto ao segundo tema, será preciso encontrar uma solução que aquiete as delegações que suspeitam o abandono das relações privilegiadas com os EUA no seio da NATO. E também uma questão de mecanismos (designadamente quanto à UEO), e sobretudo, de convicção.

Na área da União Económica e Monetária, o trabalho técnico está praticamente concluído e parecem muito próximos os acertos finais quanto a duas matérias muito sensíveis, deixadas em aberto até agora. A primeira respeita ao ritmo sustentado de convergência económica e vigilância multilateral que se vai empreender desde já, para excluir (tanto quanto possível...) as hipóteses prefiguradas de evolução da UEM a duas velocidades, designadamente a partir da terceira fase. Como corolário deste esforço, e sendo impossível evitar o atraso macroeconómico de um ou mais Estado-membros, deverá ser-lhes concedida a liberdade de auto-exclusão temporária da terceira fase, por contraposição a uma exclusão imposta do exterior por votação maioritária, politicamente muito gravosa. A outra questão espinhosa é a da recusa britânica em aceitar o princípio de uma moeda única, na sequência normal da terceira etapa. Está em vias de se obter um compromisso puramente político de intervenção construtiva do Reino Unido, que assinará o Tratado contendo a «arquitectura» da UEM, e reservará para o momento da ratificação (presumivelmente depois de eleições gerais) a sua posição definitiva sobre o assunto. Tal como em 1986, na ponta final, não haverá outra alternativa senão apanhar o comboio...

Quando se pensava que outras matérias sensíveis seriam despromovidas e desinseridas do núcleo duro do pacote final, as discussões na última reunião da conferência em Maio de 1991 sobre a Coesão Económica e Social, a cidadania da União, e a Política Social vieram relançar o debate, e demonstrar, se necessário fosse, que há ainda muito para discutir.

Para concluir este «progress report» sobre as Conferências, lembremos quão importantes podem ser os factores exógenos, quer no ritmo dos trabalhos, quer nos resultados finais. Recentemente, dois acontecimentos históricos, externos a toda esta discussão, mostraram até que ponto a Comunidade é um corpo sensível. E fizeram-no em sentidos opostos. Referimo-nos à reunificação alemã — e à sua caríssima componente de integração monetária — que esfriou visivelmente os ímpetus na República Federal Alemã quanto à aceitação de certos mecanismos da UEM, que lhe podem, de novo, sair muito caros. Referimo-nos também à crise e guerra no Golfo, que veio iniludivelmente acelerar a consciência da Comunidade quanto à necessidade da PESC.

E que outros eventos se perfilam, para mais de verificação certa, com tendência para despoletar guerras de interesses, e, no limite, novo conflito Norte-Sul no seio dos Doze: uma nova reforma da PAC, rediscussão das perspectivas financeiras da Comunidade a médio prazo. Quem duvida que as Conferências Intergovernamentais não lhes ficarão imunes?