

Das responsabilidades que exerceu durante a Segunda Guerra Mundial nos organismos encarregados de coordenar o abastecimento dos Aliados, retirou Jean Monnet a convicção de que a cooperação entre Estados Soberanos só pode ser efectiva se tiver por base uma real convergência de interesses, capaz de criar uma solidariedade objectiva.

Se na euforia do pós-guerra, propícia ao germinar de ideais e ilusões, o próprio Monnet *terá* sucumbido à tentação de queimar etapas e de avançar de imediato para níveis superiores de integração entre os países europeus, a verdade é que foi a colocação sob uma autoridade comum dos bens essenciais à reconstrução dos países mais devastados da Europa Ocidental, o carvão e o aço, que, criando solidariedades objectivamente capazes de se sobreporem aos egoísmos nacionais, constituiu a semente que germinou no subsequente processo efectivo de integração supranacional — exemplar na sua individualidade e originalidade — que as Comunidades Europeias consubstanciam. Não se pode ignorar que para o êxito desse processo terão contribuído factores exógenos ou apriorísticos certamente não desprezíveis -- como o Plano Marshall, a NATO, ou as limitações impostas à soberania alemã —, mas há que reconhecer que as políticas comuns do carvão e do aço, da energia, a Política Agrícola Comum e a criação da União Aduaneira, abriram aos seis membros originais perspectivas que a manutenção das fronteiras nacionais não teria permitido antever, multiplicando as interdependências e os interesses objectivamente convergentes, de modo a inserir o fim comum da integração no interesse individual de cada Estado, gerando desse modo a solidariedade efectiva ambicionada por Monnet. Tão efectiva que as Comunidades passaram a constituir um pólo de atracção para os países vizinhos. E se o primeiro alargamento e a recessão dos anos 70 pareceram, por vezes, afectar a coesão dessa solidariedade de interesses, o sistema comunitário acabou por criar uma lógica própria que logo se revelou tão fértil e sólida que, ao embater no primeiro escolho a que o formalismo das suas instituições o conduziu, a questão orça mental britânica, soube encontrar, mesmo que em aparente detrimento dos princípios que o informam, uma solução que garantisse a sua preservação.

A crise então vivida pelas Comunidades, apodada por vezes de «euroesclerose», levou muitos a descrerem do processo comunitário. Mas foi justamente o respeito pelos princípios caros a Jean Monnet, suficientemente bem traduzidos no equilíbrio institucional estabelecido pelos Tratados, que permitiu às Comunidades superá-la. Não afrontando o interesse individual de nenhum Estado-membro, antes encontrando o meio de o assimilar ao interesse comum, a Comunidade soube sublinhar e utilizar a força da solidariedade criada, o que lhe permitiu aproveitar a recuperação económica dos anos 80 para, sem voluntarismos, com segurança e consensualmente, absorver o segundo alargamento, e acelerar a construção do Mercado Único, fim primordial da Comunidade Económica Europeia. A dinâmica comunitária foi então ainda comprovada pela imediata capacidade de reacção demonstrada quando o

desenvolvimento do processo de construção do Mercado Interno revelou a conveniência de aprofundar a integração no plano económico e monetário. Se persistem as divergências quanto à forma final que deverá assumir a União Económica e Monetária, nunca ninguém negou que a consecução do Mercado Único implicará uma maior convergência das políticas económicas dos Estados-membros e um reforço da disciplina das políticas monetárias.

O lançamento da Conferência Intergovernamental para a UEM surge assim como corolário da evolução progressiva da integração europeia, cuja multiplicação e encadeamento de interesses, gerando sempre mais interdependências e novas convergências, cria a necessidade de reforçar essa integração. Não se trata de impor, por voluntarismo, laços artificiais entre os Estados-membros, ou de lhes reduzir a autonomia por razões ideológicas. Mas antes de, face a necessidades reais e sobre bases sólidas, aprofundar o processo de integração onde ele se revela mais vantajoso do que a prossecução da acção individual e dispersa de cada um. Já a convocação da Conferência Intergovernamental da União Política não surge tanto ou apenas da lógica própria do processo de integração, mas é sobretudo induzida por factores exógenos e conjunturais.

Se a teia de solidariedades objectivas que as Comunidades Europeias foram criando explica, em parte, o período de paz e prosperidade que a Europa Ocidental tem vivido desde o final da Segunda Guerra Mundial — é-se tentado a dizer, para utilizar uma imagem em voga, a «interrupção da guerra civil europeia» —, não se pode contudo esquecer que o enquadramento internacional favorável em que ela se desenvolveu assenta, sobretudo na vertente de defesa e segurança, em pólos situados fora da Europa.

O esbatimento da bipolarização Leste-Oeste derivado da evolução interna da União Soviética, o enfraquecimento desta como superpotência, a sua decorrente refracção da Europa e a libertação da Europa de Leste, alteraram o equilíbrio externo em que assentou o nascimento e o crescimento da Europa comunitária. Mas foi sobretudo a oportunidade criada por esses desenvolvimentos à reunificação da Alemanha, a perspectiva de reassunção da sua plena soberania política e os reflexos que a evolução a Leste necessariamente terá sobre as prioridades desta, que mais radical e inexoravelmente mudaram o quadro em que as Comunidades se movem. Certamente que a conveniência de adaptar as Comunidades a uma nova realidade que tão directamente a afecta, pode justificar a preocupação de reflectir sobre a eventual necessidade de lhe conferir uma nova dimensão política, e/ou de estender a sua competência ao domínio da política externa e da defesa. Certamente, também, que a realização do Mercado Interno e o eventual advento de uma política económica e monetária comum, consentem que se preveja a necessidade de conferir um maior poder às instituições comunitárias, ou de colocar em comum novas parcelas de soberania.

Tal avanço na integração europeia seria menos controverso, e geraria menos tensões se decorresse da evolução destes dois processos, que é prematuro antecipar. A iniciativa do lançamento da União Política, porém, não terá derivado tanto de uma necessidade unanimemente reconhecida, como de uma reacção táctica que espelha sobretudo a preocupação com os riscos derivados da evolução do Leste e da emergência da nova Alemanha. Compreende-se o intuito de salvaguardar, e até reforçar, os laços comunitários na presente conjuntura: mas, como atrás se referiu, estes só são sólidos se tiverem por base uma efectiva solidariedade de interesses. E, no momento presente, é ainda prematuro julgar se as propostas originais de lançamento da União Política terão a capacidade de fazer emergir novas solidariedades, e de se sobrepor à lógica dos interesses nacionais que ao longo dos séculos determinaram os (des)equilíbrios europeus, ou se, pelo contrário, não decorrerão destes.

E também se o lançamento de uma iniciativa desta envergadura e ambição não deveria ser precedido de uma reflexão e de um debate mais profundo, sério e alargado sobre os seus princípios e consequências, a fim de evitar precipitações. A evolução do processo negocial das diversas propostas apresentadas antes e após o início da Conferência Intergovernamental, e que aqui se não pretendem analisar, parecem revelar a inevitabilidade de se proceder a essa reflexão.

Para assegurar que assim seja, é desde logo essencial que no exercício em curso não se perca nunca de vista que os Estados soberanos são, e têm de continuar a ser, a unidade básica e o ponto de referência em que assenta a Comunidade Europeia: esta, aliás, mais não pode ser do que a soma da(s) parcela(s) de soberania que os Estados-membros considerem mais útil gerir em comum do que isoladamente. É nos Estados que reside a soberania, e é na sua estrutura político-constitucional interna — e exclusivamente nela — que está assegurada a representatividade e a transparência que constituem o fundamento da legitimidade democrática. No plano teórico é possível, e até fácil, discernir formas de transferir essa legitimidade para soluções supranacionais. Mas no campo da realidade seria uma trágica ilusão se se pretendesse acelerar o processo de integração europeia absorvendo nele, com voracidade precoce, o Estado-nação.

Poderá haver ponderosas razões económicas e políticas que, neste contexto, sobreponham conjunturalmente o interesse no acelerar da integração ao respeito pelo papel dos Estados na construção comunitária. Mas seria um imperdoável erro que se supusesse eternas essas razões circunstanciais, e se se ignorasse que o acentuar de uma recessão económica, uma solução institucional que se revelasse menos equilibrada, uma distribuição de benefícios mais assimétrica, poderiam rapidamente reacender pela Europa Ocidental as mesmas chamas nacionalistas que estão a atear, no Leste, os incêndios devastadores a que estamos a assistir. A consolidação do Estado-nação é uma conquista recente. Na Europa Ocidental é ele que representa a estrutura política que

consubstancia a liberdade e a democracia, o direito dos povos de disporem de si próprios, a vitória sobre as tentações hegemónicas. A única forma segura de, a nível comunitário, progredir no caminho de uma união mais profunda, sem provocar retrocessos nacionalistas, é justamente a de continuar a garantir ao Estado o lugar e o papel de principal sujeito desse processo, e a de permitir que prossiga livremente, e sem imposições extemporâneas, a dialéctica interesse nacional/interesse comum própria do processo comunitário.

Ceder à tentação de soluções unitárias precoces ou a miragens de regionalismos pouco clarificados, será pôr inutilmente em risco o próprio processo de unificação que se visa alcançar de um modo gradual. Aliás, não será fácil encontrar prova mais clara da força que detêm as convicções nacionais do que a que resulta do exame das reacções dos doze Estados-membros aos projectos de União Política que estiveram na base do actual processo negocial: cada um tomando posturas que correspondem, quase que se é tentado a dizer que mecanicamente, ao fluir natural da sua experiência histórica, e à sua condição geoestratégica, equacionados com as realidades presentes de modo mais ou menos mediato, conforme o grau em que são afectados pelas recentes convulsões do Continente Europeu.

Enganam-se os que sonham que o respeito pela identidade de cada nação é garantia suficiente para, numa sociedade próspera, ser aceitável qualquer estrutura política supranacional, desde que democrática. Porque a aspiração suprema de cada identidade nacional é justamente a possibilidade de a fazer coincidir com a faculdade de dispor da sua própria estrutura de poder, ou seja, do Estado nacional. A isso se chama independência. E, enquanto assim for, o modo mais seguro de prosseguir o processo de integração é o de preservar o Estado, por um lado como fiança da democraticidade desse processo, e por outro como garantia da capacidade dos povos que representa disporem de si próprios.

O lugar do Estado como sujeito e base da Comunidade, não deve pois, repete-se, ser posto em causa neste novo passo no sentido da união. Tal significa que, por um lado, o equilíbrio institucional comunitário tem de ser respeitado, e por outro lado, que à medida que o escopo da competência comunitária se for alargando a áreas de soberania mais fundamentais, se deve nelas assegurar a representação paritária que, por definição, tem de ser a norma na relação entre Estados soberanos.

Desde logo, daqui decorre que a superação do que tem sido designado por «défice democrático» do processo de decisão comunitário não pode passar por um mero reforço dos poderes do Parlamento Europeu. Trata-se de uma questão que se prende com o cerne da democracia da(s) sociedades(s) europeia(s) e com a legitimidade do poder.

Não parece poder haver dúvidas de que, na Europa, são os parlamentos nacionais que detêm a efectiva legitimidade democrática, assente no binómio cidadão-eleitor/governante, e no poder revogável que aqueles conferem a estes para organizar e gerir o Estado, designadamente no

plano da fiscalidade, da segurança, da defesa e das relações com o exterior. No contexto comunitário, é pois o Conselho, composto pelos Governos saídos dos Paramentos, que representa essa legitimidade.

A decisão de fazer eleger o Parlamento Europeu por sufrágio directo, ocorrida num período de estagnação do processo de integração comunitária, desinserida assim de um contexto que a impusesse, e talvez mais com intuitos de transmitir aos cidadãos europeus um sinal de vitalidade do ideal europeu, do que de alteração do equilíbrio dos poderes nacionais e comunitários, poderá ter acabado por ter tido efeitos contraproducentes. É plausível prever que uma transferência acrescida de poderes do foro nacional para o comunitário exija uma revisão do modo de fiscalização do processo de decisão comunitário, para assegurar a sua transparência. Mas tal terá de passar por uma reflexão profunda sobre a base democrática dos órgãos parlamentares que se venham a instituir, ultrapassando riscos de duplas legitimidades ou de legitimidades parciais, que não pode ser resolvida pelo mero reforço mecânico dos poderes do actual Parlamento Europeu, mas antes pela definição de uma nova articulação entre os paramentos nacionais e as instituições comunitárias. Por outro lado, as soluções que se pretenderem encontrar para reforçar a eficácia das instituições comunitárias têm de ter uma coerência própria e clara, e não podem esquecer que a singularidade do processo comunitário não permite que para ele se extrapolem os equilíbrios dos sistemas nacionais, unitários ou federais, sob pena de se pôr em causa o equilíbrio da divisão de poderes que é próprio da democracia.

O sistema institucional comunitário tem servido com êxito para a administração da parcela limitada de soberania que através dele os Estados-membros actualmente gerem em conjunto. Mas se se pretende colocar em comum atributos fundamentais da soberania, na área fiscal, monetária, da defesa, da segurança ou da política externa, não se pode deixar de equacionar o problema da legitimidade democrática na articulação entre os órgãos nacionais e supranacionais, nem esquecer a questão constitucional que assim se colocará a todos e cada um dos Estados-membros. Por exemplo, a proposta de intervenção do Parlamento Europeu na nomeação ou confirmação do Presidente da Comissão, fazendo assim intervir na designação de um órgão tão distinta e especificamente comunitário como é a Comissão, um processo análogo ao da legitimação dos executivos pelas assembleias nacionais, provocaria o risco de conferir à Comissão uma representatividade artificial e eventualmente nociva. Do mesmo modo, se a ponderação de voto hoje utilizada no processo de decisão comunitária corresponde, em função das matérias que dele são neste momento objecto, a uma feliz e realista fórmula de ponderação dos interesses em jogo, já a gestão em comum de atributos essenciais da soberania, que não são quantificáveis em função da dimensão dos Estados de onde essa soberania provém, exigirá o recurso à paridade de voto se nesses domínios se quiser ultrapassar o

sistema da unanimidade na tomada de decisões, a exemplo, aliás, do sistema que vigora nos Estados federais.

Não pode finalmente esquecer-se que as Comunidades Europeias prosperaram num quadro internacional mais vasto em que uma das variáveis essenciais foi a Aliança com os EUA. Esta não deve apenas ser encarada como uma resposta à ameaça soviética, mas como um sistema de defesa colectivo baseado na identidade de valores democráticos e do respeito pelos Direitos do Homem que unem as suas partes.

As convulsões internas vividas na União Soviética terão provocado uma retracção do seu papel como superpotência e — muito embora não haja razões para crer que não persista intacta a sua capacidade bélica, ao menos no domínio nuclear — reduzido ou alterado a ameaça daí procedente, que terá sido a causa imediata da criação da NATO. Mas aqueles valores mantêm-se inalterados e a existência de um sistema de defesa colectivo, que durante meio século foi capaz de preservar a paz, revelou ter a eficácia que Churchill tanto propugnava quando, no período entre as duas guerras, o defendia como único antídoto ao reaparecimento de novas tensões na Europa.

A presença americana na Europa é o selo de garantia da defesa comum, corresponde aos laços históricos que ligam europeus e americanos e que os dramas deste século estreitaram, é a marca da comunidade de valores de que partilham as democracias de aquém e além Atlântico, e um dissuasor eficaz das tensões intraeuropeias. Pretender basear a união da Europa na divisão entre esta e os EUA, seria agir com uma xenofobia irónica para a circunstância.

A União Europeia, a criação de um espaço comum onde todos os europeus se possam mover livres de barreiras artificiais, seja de que natureza for, é certamente uma aspiração nobre e legítima que merece os esforços que hoje mobiliza. Mas só será válida se for uma união consentida pelos europeus livremente organizados nos diferentes Estados que integram as Comunidades. Não pode ser imposta por circunstâncias conjunturais, nem motivada por interesses parciais. Tem de ser ponderada em todas as suas implicações constitucionais, procurando-se as formas originais de lhe dar corpo, e assegurando que se preserve sempre uma relação de legitimidade democrática, entre o cidadão e os órgãos que o representam, tão clara como a que hoje existe ao nível nacional. Antes do federalismo, e mais do que este, o que a Europa deve ir buscar aos EUA é o exemplo de democraticidade, transparência e abertura do processo de decisão, do respeito pela soberania popular, não como um conceito abstracto, mas como uma prática quotidiana, assente no exercício dessa soberania pela expressão de todos e cada um dos indivíduos — cidadãos que são os seus sujeitos e na responsabilização do poder político perante eles. Só assim será verdadeiramente livre, consentida e sólida a Europa que se pretende construir com e para todos os europeus, e as instituições de que se decida dotá-la ao nível local, regional, nacional e comunitário.

A atenção que na Conferência Intergovernamental tem vindo a ser conferida à consideração do alargamento das competências comunitárias, no respeito salutar do princípio da subsidiariedade, sublinhando pois mais a criação dos fundamentos sólidos do estreitamento da União, do que desígnios menos concretos, permite confiar que será pelo caminho apontado por Jean Monnet que as Comunidades continuarão a progredir.