

ALARGAMENTO E CONSTITUIÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA: DE MONNET A METTERNICH

Fernando d'Oliveira Neves

Agir primeiro, pensar depois, é uma fórmula que por vezes me ocorre quando penso sobre a evolução da União Europeia (UE) ao longo dos últimos anos. É uma fórmula caricatural e provocatória. Contudo, se se recordar, por um lado, a passagem do ritmo inicial da integração, feito de pequenos passos concretos e sólidos, para os saltos voluntaristas «de cima para baixo», iniciados na década de 80, e, por outro, o processo quase contínuo de reforma institucional em que a Europa enveredou desde o Acto Único, em simultâneo com dois alargamentos, o último dos quais o maior e qualitativamente mais relevante, terá de se reconhecer que esta imagem possui alguma razão de ser. Bastará recordar que o Acto Único entrou em vigor em 1987, os tratados de Maastricht e de Amesterdão em 1993 e 1999, respectivamente, e o de Nice, negociado, assinado e solenemente ratificado para adaptar as instituições ao alargamento, começou a ser revisto praticamente logo após a sua aprovação, tudo se inclinando para que o tratado que o substitui seja assinado antes que tenha entrado em vigor a totalidade das suas disposições.

É verdade que diversos factores justificam esta sucessão de reformas institucionais e que não merece contestação o fundamento político do alargamento. Há, desde logo, que reconhecer o considerável aprofundamento simultâneo do processo de integração a áreas cruciais, desde a Moeda Única e da criação do Euro, até domínios que há duas décadas se considerariam impensáveis, como a Justiça e Assuntos Internos, a Política Externa e de Segurança e, mesmo, a Defesa. Por outro lado, o alargamento reflecte as repercussões inevitáveis da alteração radical do enquadramento político mundial em que a Europa se insere após o derrube do comunismo. Mas também por vezes se terá cedido à tentação de corresponder à sede de sensacionalismo da cada vez mais dominante e poderosa comunicação social, ávida de um movimento constante que nem sempre se coaduna com o ritmo próprio das transformações das sociedades. Tal terá talvez relegado para segundo plano a oportunidade de uma reflexão mais profunda sobre as reformas mais adequadas para adaptar a União às novas realidades.

A integração europeia nasceu, cresceu e prosperou no ambiente favorável criado pela admirável Pax Americana que os EUA souberam instalar na Europa do pós-guerra.

Inspirados em modelos de cooperação desenvolvidos pelo esforço de guerra, os «Pais Fundadores» das Comunidades Europeias conseguiram fazer sobressair que a gestão conjunta de certos recursos económicos, até aí objecto de contestação, era objectivamente a que melhor servia o interesse de cada Estado e podia constituir o fundamento para finalmente se alcançar uma paz estável na Europa. A criação de um interesse comum objectivo, cuja prossecução conjunta servia melhor os interesses de cada Estado do que a sua procura individual, foi o cimento fundador que assegurou o êxito sem precedentes das Comunidades Europeias no plano da cooperação entre estados soberanos. Por seu lado, o clima politicamente «pasteurizado» que a Guerra Fria impôs à Europa, forneceu as condições ideais para a consolidação desse interesse comum e o fortalecimento e alargamento do processo de integração europeia.

Desde então, a competência da União estendeu-se a novas áreas, de natureza diversa das que tinham estado na sua origem. A conjuntura política internacional alterou-se profundamente e a Europa teve que reiniciar a procura do seu lugar num Mundo por sua vez ainda à procura de um ponto de equilíbrio. Neste contexto, o alargamento e a definição de um quadro institucional mais claro e adaptado às novas circunstâncias impuseram-se como objectivos naturais para a UE.

TUDO AO MOLHO E FÉ EM QUEM?

«Deus morreu, Nietzsche também e eu próprio não me sinto muito bem», disse, no seu característico e algo cabotino estilo, Bernard-Henri Levy. Veremos se os dirigentes europeus que não se revêem na primeira afirmação deste aforismo conseguem introduzir no preâmbulo da Constituição Europeia uma referência ao papel do cristianismo na formação da Europa. Mas o debate já havido a este respeito revela que muitos deles nela se revêem e que não terá portanto sido em Deus que confiaram quanto ao alargamento. A adesão à UE dos países da Europa dita de Leste, que se libertaram do jugo da União Soviética, insere-se na lógica subjacente ao quadro político instalado na Europa Ocidental no pós-guerra – e portanto também da integração europeia. Representa o triunfo dos valores de liberdade, democracia e respeito pelos direitos humanos que o Ocidente arvorou como estandarte libertador e a vitória da estratégia, de que a integração europeia também era parte, adoptada para enfrentar a Guerra Fria. A adesão desses países à UE,

ESTE ALARGAMENTO VEM LEVANTAR DE VEZ
A CORTINA DE FERRO QUE SEPARAVA A EUROPA
HISTÓRICA, E, DE ALGUM MODO, PODERÁ DIZER-SE
QUE COM ELE SE CUMPRE O DESTINO DA UE.

como já sucedeu com a NATO, decorre naturalmente da evolução dos acontecimentos subsequentes ao desmantelamento da União Soviética. Não faria pois sentido pô-la sequer em causa. Para mais, pela sua posição geográfica e pelos laços históricos

e culturais que os ligam a tantos estados membros da União, o seu lugar, uma vez aí implantada a democracia, objectivo por que a UE tanto lutou, é necessariamente no interior da União. O contrário seria iludir as expectativas que o Ocidente tanto e tão bem

alimentou nos povos desses países e negar os princípios e valores que enformam a UE. Este alargamento vem levantar de vez a cortina de ferro que separava a Europa histórica, e, de algum modo, poderá dizer-se que com ele se cumpre o destino da UE, mesmo que tal implique uma alteração na sua natureza e desde que se preserve a capacidade de prosseguir o seu fim último, uma Europa estável, próspera e em Paz.

Justificar-se-ia contudo uma reflexão, profunda e livre das pressões do quotidiano político, sobre os efeitos internos e externos deste alargamento e do que se poderá designar como o «alargamento anunciado» aos restantes estados saídos dos antigos «satélites» da União Soviética. Desde logo, há que procurar assegurar que as sequelas do desmembramento dos antigos regimes comunistas de Leste não afectem a estabilidade da União. Muitos são os problemas que já assumirá com este alargamento, desde o enclave de Kaliningrado, que encerra um potencial foco de tensão, a problemas de minorias envolvidas num contexto histórico hostil, ao risco de a UE ser indevidamente instrumentalizada em disputas derivadas do passado histórico dos seus novos membros, às condições e circunstâncias que moldarão o relacionamento da União com o novo, e um tanto bizantino, rosto do resto da Europa. Está-se perante um alargamento diferente quantitativa e qualitativamente dos anteriores, pelo número sem precedentes de estados aderentes, pelo percurso próprio desses estados e pelas características que rodearam a criação de alguns deles, com ajustamentos ainda mal sedimentados na nova geografia política europeia. Com este alargamento e o que o completará e se enquadrará na mesma lógica, as fronteiras da União, embora ainda interiores à Europa, estender-se-ão a regiões onde não é evidente que prevaleça a comunhão de valores, experiências e cultura que aos novos aderentes e candidatos se reconhece.

A chegada da União às suas novas fronteiras de Leste constituirá a ocasião propícia para lançar uma reflexão, reconhecidamente difícil, complexa e com risco de levar a conclusões impopulares e capazes de desencadear susceptibilidades dentro e fora da União, sobre os seus limites geográficos. O que está em causa não é tanto a extensão geográfica propriamente dita da União, mas a efectiva possibilidade de, a quarenta ou cinquenta estados, ser possível manter o nível de integração e coesão sem o qual se corre o risco de a União perder significado e relevância e de se desarticular em pólos sectoriais que agrupem os países que queiram impedir a reversão da integração.

A partir daqui não é possível continuar a estender a União de uma forma quase mecânica. A avaliação dos pedidos de adesão apresentados até agora cingiu-se formalmente à sua compatibilidade com as disposições do Tratado, baseadas no princípio de que pode ser aceite na União todo e qualquer Estado europeu e democrático – requisito qualificado mais recentemente com os critérios de Copenhaga. Mas atingido o que será defensável considerar como as fronteiras naturais da União, a apreciação de futuros alargamentos não pode ficar espartilhada por normas jurídicas, ou por regras de aplicação quase automática. Trata-se de uma questão eminentemente política e nessa óptica deve ser tratada. Foi aliás nessa perspectiva que foram até agora encaradas as candidaturas mais controversas.

Quando se determinou a possibilidade de qualquer país aderir às então Comunidades Europeias, desde que se situasse no continente europeu e obedecesse aos requisitos políticos estabelecidos, quem adivinharia que, entre as então repúblicas-satélites de Moscovo e a Rússia, iria surgir uma pluralidade de países potenciais candidatos? A quem passaria nessa altura pela cabeça que um dia poderia ser encarada, como não totalmente implausível, a eventualidade de uma candidatura da Rússia? A participação no clima de estabilidade, prosperidade e prestígio internacional que a adesão à UE conferia era acenada como um estandarte para atrair os europeus do outro lado da cortina de ferro e um prémio para os regimes autoritários remanescentes do lado de cá, que evoluíssem para a democracia. A expectativa assim criada, que o próprio decorrer do tempo ajudava a reforçar, contribuiu para fundamentar e legitimar as candidaturas desses estados. Seria pois da maior conveniência que não se alimentasse, nos países saídos da União Soviética, a doce ilusão de que têm «vocaçã» para aderir à UE, facultando-lhes uma perspectiva a esgrimir no relacionamento com terceiros e acabando por retirar campo de manobra à UE, sem que previamente se decida se é isso que se pretende e se tal eventualidade é consentânea com a sobrevivência da União.

Serão esses os dados que será conveniente equacionar numa perspectiva prática e realista. Há que reflectir sobre se se devem ou não estabelecer limites ao número de estados que a União pode comportar sem desvirtuar os seus fins. Se é ou não necessário, para a manutenção da coesão e do nível de integração de que a União agora usufrui, garantir a existência entre todos os estados-membros de uma identidade que reflecta um denominador comum de valores, sentimentos e comportamentos, para além do qual a União tenderia a transformar-se numa banal organização multilateral. Em suma, se é possível, alargando a União para além de certos limites, preservar um interesse comum que, pelas vantagens acrescidas que acarreta num equilíbrio global, acabe por se sobrepor ao interesse individual e se imponha como parte essencial do verdadeiro interesse nacional de cada Estado. Ou se, estendendo a União para além do razoável, não se corre o risco de a diluir numa pluralidade de interesses e prioridades contraditórios, de a fragmentar em patamares múltiplos de integração, de comprometer a experiência ímpar de cooperação entre estados soberanos que representa.

Por outro lado, os limites do alargamento da União não devem também ignorar o meio internacional em que decorre. As expectativas de adesão, que algumas antigas repúblicas da União Soviética alimentam, não serão inocentes no forjar de uma nova ordem mundial onde o papel da Rússia está longe de se encontrar esclarecido. É verdade que essa aspiração não estará em contradição com o Tratado, se e quando esses países respeitarem os requisitos estabelecidos. Mas há que encarar quaisquer passos nesse sentido com a devida perspectiva histórica e uma visão estratégica dos interesses, quer da União, quer do equilíbrio mundial. Deve-se ter em consideração, neste contexto, a situação da Rússia. Não se afigura sério contemplar sequer uma sua eventual adesão à União, que plausivelmente tornaria esta redundante. Não se pode ignorar que a Rússia

terá um lugar de peso a preencher e um papel a desempenhar na ordem internacional que se está agora a desenhar. O peso histórico, interesses e preocupações da Rússia não podem ser ignorados. Pesem embora as insuficiências que persistem, nunca na História a Rússia teve um regime tão livre como o actual. À UE cabe a responsabilidade de ajudar a criar um clima exterior tão favorável quanto possível ao reforço e consolidação da democracia na Rússia e evitar atitudes que sejam percebidas em Moscovo como hostis, ou como inserindo-se numa estratégia de contenção, reflexo ainda de uma lógica de Guerra Fria. A fraqueza conjuntural da Rússia não deve iludir a definição de uma estratégia da UE em relação a esse país e às antigas repúblicas soviéticas tornadas (vulneráveis) estados independentes. Forjar com a Rússia um novo quadro de estabilidade a Leste terá de constituir uma das mais importantes missões da nova UE. Caso contrário seria, no mínimo, irónico que uma visão mecanicista ou redentora da vocação da União para abarcar todos os países europeus acabasse por surgir como um factor de perturbação da paz, estabilidade e prosperidade na Europa, justamente a sua principal realização e o seu maior atractivo.

SE VIVESSEM HOJE, OS PINTORES QUE SEGUIAM
A TRADIÇÃO CLÁSSICA DE REPRESENTAR
NA TELA CENAS MITOLÓGICAS, PODERIAM
SUBSTITUIR O TÃO RETRATADO RAPTO DA EUROPA
PELO RAPTO DA CONVENÇÃO EUROPEIA.

O RAPTO DA CONVENÇÃO EUROPEIA

Se vivessem hoje, os pintores que seguiam a tradição clássica de representar na tela cenas mitológicas, poderiam substituir o tão retratado rapto da Europa pelo rapto da Convenção Europeia, em que o Presidente desta certamente não se faria rogado a assumir o papel de Júpiter. Há cerca de dois anos publiquei um artigo no qual, a propósito da necessidade de adaptar as instituições e o processo de decisão da UE à extensão da sua competência a áreas de natureza diversa das tradicionais áreas comunitárias, referi que

«a questão crucial que se deve colocar é pois a de saber como gizarm um quadro institucional que preserve, para as políticas definidas a nível europeu, o grau de legitimidade democrática e de transparência inerente aos sistemas (democráticos) dos Estados membros. E isso só será possível se se assumir que a reforma a que se vai proceder é uma reforma com carácter constitucional, a que deve ser conferido o mesmo grau de solenidade e exigência que a nível nacional se atribui à definição das normas constitucionais. A solução correcta seria a de convocar uma Conferência com carácter verdadeiramente constitucional, com uma agenda aberta que permita considerar e debater todas as variáveis que estão em causa neste exercício».

À primeira vista poderá parecer que a minha aspiração se concretizou. Nada mais longe da realidade. É verdade que a convocação da Convenção Europeia correspondeu ao sentir

da necessidade de reflectir, com alguma distância em relação à gestão quotidiana da União e às pressões mediáticas a que os políticos estão sujeitos, sobre o modo de simplificar e tornar mais coerentes os anteriores tratados, de adaptar as instituições europeias ao aprofundamento da integração e à extensão das suas competências a áreas centrais de soberania, bem como ao futuro alargamento. Nessa perspectiva é compreensível que se tenha encarregado uma assembleia de notáveis, em cuja composição se procurou um equilíbrio entre personagens com experiências diversificadas, mas conhecedoras do processo europeu, incluindo representantes dos parlamentos, europeu e nacionais, de modo a torná-la próxima das populações, de proceder a uma análise aberta e profunda sobre as linhas de orientação a que deveria obedecer essa reforma. Mas a Convenção foi «raptada», talvez pelo prestígio e influência do seu Presidente, e transformou-se num órgão legislativo ou, se se quiser, «pré-legislativo», cuja legitimidade só poderia ser obtida «a posteriori» se, e quando, o resultado do seu trabalho viesse a ser apreciado e aprovado pelos representantes legais dos estados-membros.

Para mais, pretendeu a Convenção atribuir-se poderes constituintes, como decorre, quer da pretensão de designar o novo tratado como constituição, quer da analogia que pretendeu estabelecer com a Convenção de Filadélfia, posando os seus membros com a dignidade imortal de «Pais Fundadores» da nova Europa. Como se fosse equiparável uma Convenção promovida por treze colónias para legitimarem a sua nova condição de estados independentes, fundar um Estado

NÃO SE PODE ILUDIR QUE O PROJECTO SAÍDO DA CONVENÇÃO, FRUTO ALIÁS DE UM CONSENSO MAIS QUE CONTROVERSO, CONDICIONOU DETERMINANTEMENTE A MARGEM DE MANOBRA DA CIG.

Federal e estabelecer a respectiva base jurídica e a revisão de um tratado entre quinze estados soberanos de indisputável legitimidade democrática. Para negociar directamente um novo tratado e, sobretudo, se se lhe pretendia atribuir a importância e dig-

nidade de um tratado constitucional, era desde o início a representantes legais e devidamente mandatados dos estados-membros que se deveria ter incumbido a realização dessa tarefa, como sucedeu em anteriores conferências intergovernamentais.

É verdade que não coube à Convenção a negociação final do projecto de tratado e será a CIG que o aprovará ou não. Mas não se pode iludir que o projecto saído da Convenção, fruto aliás de um consenso mais que controverso, condicionou determinadamente a margem de manobra da CIG, tendo-se ido ao extremo de pretender que, onde não existisse acordo para modificar as propostas da Convenção, estas prevaleceriam sobre o direito vigente.

Além disso, a decisão da Convenção de enveredar desde logo pela redacção de um projecto de tratado, terá impedido, ou contribuído para impedir, uma reflexão mais livre e distante dos desafios que à Europa se colocam e a elaboração de um diagnóstico mais isento dos problemas que enfrenta.

Conviria, em primeiro lugar, ter feito uma avaliação da evolução da integração europeia e da adequação e capacidade de adaptação do respectivo quadro institucional ao actual leque de competências. Depois, reflectir sobre o melhor modo de assegurar que a dinâmica que tem caracterizado a vida da União, em si um salutar sinal da sua vitalidade, não ponha em risco a prevalência de um interesse comum, que represente para cada estado-membro uma mais-valia na prossecução dos seus interesses nacionais. Ponderar ainda as implicações políticas decorrentes da extensão de competências da União a novas áreas e o modo como a gestão da União pode ser afectada pelo alargamento.

Teria também sido uma boa ocasião para equacionar melhor o que talvez seja o maior desafio com que os estados-membros da União terão que lidar, se quiserem assegurar a continuidade do carácter supranacional da União: garantir que as decisões tomadas ao nível da União gozem do mesmo grau de transparência democrática que as decisões tomadas ao nível nacional. Ou seja, que os cidadãos sejam governados, de Bruxelas ou das suas capitais, com o mesmo grau de democraticidade.

Este, que poderá ser o nó górdio da integração europeia, nunca a meu ver foi abordado com a devida profundidade e abertura. Reconhece-se de um modo geral que a União representa um sistema híbrido, diverso dos estados tradicionais, unitários ou federais, ou das organizações multilaterais. É de facto o primeiro e mais conseguido caso da gestão de soberania em conjunto, por livre vontade, de 15, agora 25, estados soberanos. No entanto, as diversas reformas institucionais têm, em considerável extensão, projectado nas instituições comunitárias a divisão de poderes que constitui a base do Estado de Direito, distorcendo assim o equilíbrio previsto para as instituições europeias, que nela não assentava. Por isso, o problema que se convencionou designar por «défice democrático» tem vindo a ter como resposta o reforço dos poderes do Parlamento Europeu, como se, a exemplo do que sucede nos estados nacionais, ele fosse o órgão legislativo por excelência e nele residisse e dele emanasse a legitimidade democrática da União. É verdade que desde o Acto Único se reforçaram as funções do Parlamento, mas é justamente a essa evolução que pretendo referir-me.

O verdadeiro elo que confere legitimidade democrática aos órgãos de poder advém, não apenas da representatividade desses órgãos, como da sua responsabilização perante o eleitorado – a relação de responsabilidade do eleito perante o eleitor, que constitui o elo base da democracia. Esse elo não existe entre os eleitores e o Parlamento Europeu, pois o centro efectivo de decisão da União não emana dele, nem responde perante ele, nem por consequência o Parlamento Europeu pode por sua vez responder perante o eleitorado pelas políticas da União. Não espantam, assim, as reservas das opiniões públicas dos estados com maiores e mais arreigadas tradições democráticas ao reforço dos poderes da União.

Nas presentes circunstâncias são apenas os estados que detêm uma efectiva legitimidade democrática e a legitimidade de que a União usufrui neste plano deles deriva em exclusivo. Por isso, é o Conselho, onde estão representados os governos responsáveis

perante os parlamentos nacionais, a sede da genuína legitimidade democrática da União. O Parlamento usufrui da legitimidade que lhe confere o seu carácter representativo, mas falta-lhe, como se disse, o elo de responsabilização perante o eleitorado. A linha de reforço consecutivo dos poderes do Parlamento Europeu que se tem seguido permite pensar que se visa, ao menos no plano teórico, caminhar no sentido de lhe atribuir crescente legitimidade democrática. Mas, como foi sentido pela Convenção e está reflectido no acréscimo de intervenção dos parlamentos nacionais proposto no projecto de tratado, existe aí a semente de uma dupla legitimidade que, se não for equacionada com a devida clareza, poderá vir a ser fruto de futuras contradições e dificuldades. Seria ousado, mas talvez mais consentâneo com a realidade que, mantendo a hibridiz do sistema da União, se propusesse que o Parlamento Europeu emanasse dos parlamentos nacionais. A alta abstenção que caracteriza as eleições europeias mostra que o eleitorado não detecta a relevância do Parlamento Europeu para a sua vida quotidiana e sabe que só nas eleições nacionais se pode pronunciar com efectividade sobre o modo como pretende ser governado. A decisão de um conjunto de estados soberanos gerirem em comum certas áreas de soberania não pode afectar a soberania dos cidadãos.

O projecto de tratado saído da Convenção procura cumprir o mandato de simplificar os diversos e sucessivos tratados e de os reduzir a um texto único, tornando-o mais compreensível e acessível ao cidadão comum, bem como de tornar mais eficaz o funcionamento da União, face ao alargamento. A simplificação do modo de funcionamento da União é um objectivo desejável, mas tem de se reconhecer os seus limites.

Há que ter em conta que a UE é uma entidade complexa, que envolve grande diversidade de interesses, sensibilidades e equilíbrios. Qualquer simplificação do seu funciona-

mento tem que respeitar esses equilíbrios, sob pena de a vulnerabilizar. Se, em nome da simplificação, se criar uma estrutura que os estados, ou pelo menos alguns estados, considerem que não lhes permite prosseguir os seus interesses, procurarão alternativas. Os grandes espaços políticos

O REFORÇO DA EFICÁCIA DO PROCESSO DE DECISÃO EUROPEU NÃO PODE PÔR EM CAUSA A SUA TRANSPARÊNCIA E DEMOCRATICIDADE. JÁ MUSSOLINI SE VANGLORIAVA DE QUE TINHA POSTO OS COMBOIOS A ANDAR A HORAS.

com sucesso nunca tiveram estruturas orgânicas lineares. Muito haveria que aprender, por exemplo, com as experiências, negativas e positivas, do Império Austro-Húngaro. E muito há a aprender neste domínio com os Estados Unidos. É verdade que aí existe um Estado, federal mas único, centros e uma hierarquia de poder incontestados. Mas basta acompanhar o processo legislativo no Congresso, ou apreciar os pesos e contrapesos do processo de decisão em matéria de política externa, quer entre o Executivo e o Congresso, quer mesmo no seio da própria Administração, para se ter consciência da sua enorme complexidade. O reforço da eficácia do processo de decisão europeu não pode pôr em causa a sua transparência e democraticidade. Já Mussolini contrapunha,

aos que criticavam a falta de democracia do seu regime, que tinha posto os comboios a andar a horas.

Não é, nessa perspectiva, totalmente tranquilizador constatar que a redacção do projecto de tratado acentua mais a supranacionalidade da União, do que o facto de esta só deter os poderes que lhe são delegados pelos estados signatários. Mesmo o princípio basilar e fundador do direito internacional moderno, da igualdade entre os estados soberanos, só aparecerá no Tratado graças à persistência de Portugal – e que Portugal tenha sido o paladino desse princípio é aliás revelador da nossa identidade e do significado que nela tem a independência.

Seria ainda conveniente que, justamente em nome da eficácia e celeridade dos procedimentos, se procurasse ultrapassar a ambiguidade de algumas disposições mais relevantes. Não creio, por exemplo, que contribua para esse fim determinar que o Conselho Europeu delibera por «consenso», não se definindo os contornos precisos dessa figura por contraposição aos dois outros métodos de tomada de decisão previstos e tradicionais, a unanimidade e a maioria qualificada. A única interpretação possível daqui derivada é que o consenso é diferente da unanimidade. O «consenso» com que se concluiu a Convenção Europeia surge aqui como um exemplo perturbador e não clarificar até à aprovação do Tratado este termo indefinido pode dar lugar a desnecessários equívocos.

REQUIEM PELAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Nas sucessivas revisões das instituições a que se tem procedido, considerou-se apenas, como métodos de decisão do Conselho, a unanimidade e a maioria qualificada ponderada, excluindo o recurso, que em muitos casos seria mais justo e democrático, da votação por maioria, qualificada ou não, na base um Estado um voto. Essa é talvez a mais grave imperfeição da arquitectura institucional da União. A prática de aplicar exclusivamente os dois referidos métodos de decisão às decisões do Conselho, independentemente da sua natureza, que este projecto mantém – alterando para mais a aferição da maioria qualificada para um método que reduz na ponderação o factor igualdade entre os estados –, é, não só negativa em termos do equilíbrio de poder no interior da União, como pouco transparente e até susceptível de constituir um travão – útil ou inútil... – ao aprofundamento da integração, que os defensores deste sistema tanto proclamam.

O processo baseado na tomada de decisão por maioria qualificada com ponderação de voto, nos casos em que se previa a gestão da soberania em comum, constituiu, porventura, a mais marcante inovação institucional do Tratado de Roma. Era perfeitamente adequado para as competências atribuídas pelo Tratado de Roma às Comunidades Europeias, que visava matérias que, por facilidade, se poderão designar como «quantificáveis». Quando se começou a estender a competência das Comunidades a matérias de natureza diversa, atinentes à identidade nacional, ou a áreas centrais de

soberania, teria sido curial que se tivesse reflectido se a maioria qualificada com ponderação era o método correcto para essas novas áreas de competência. Porque justamente a referida complexidade de uma estrutura como as Comunidades/União exigiria processos diversificados em função do grau de integração pretendido e da natureza diversa das matérias em apreço.

Teria sido mais consentâneo estabelecer uma distinção clara, por um lado, entre as áreas em que os estados-membros entendessem útil uma concertação, mas pretendessem exercer individualmente a sua soberania e aqueles em que quisessem gerir a soberania em comum. No primeiro caso continuaria a aplicar-se a unanimidade (método intergovernamental). No segundo, e em função da natureza das matérias, decidir-se-ia por maioria qualificada nas questões «quantificáveis» (método comunitário) e por maioria, qualificada ou não, na base um Estado um voto (método federal), nas questões centrais de soberania. Tal solução seria mais transparente e equitativa. Permitiria rever com maior latitude a ponderação de voto nos casos de aplicação do método comunitário, de modo a reflectir o impacto diferente das decisões nos diferentes estados-membros, aplanar resistências à extensão da decisão por maioria a áreas em que os estados-membros tivessem relutância em ver diminuída a expressão da soberania e talvez até tirar do horizonte o fantasma de que a extensão a todas as áreas de actividade do voto por maioria qualificada, tal como actualmente previsto, é uma fatalidade inelutável.

A actual indiferenciação do método de decisão independentemente das matérias em apreço, terá porventura contribuído para que, perante o alargamento, sobretudo os estados maiores, tenham sentido a necessidade – ou a oportunidade – de rever o processo de votação do Conselho, pela alteração da definição da maioria qualificada, não já através de um mero reequilíbrio dos coeficientes de ponderação, mas modificando integralmente os pressupostos em que assentava. A ponderação concebida pelos fundadores das Comunidades para determinar a maioria qualificada entre os estados-membros consti-

tuiu, pelo subtil equilíbrio entre o princípio da igualdade entre os estados e a projecção real do seu peso, a chave do êxito da integração europeia, como o mais conseguido processo de cooperação entre estados soberanos da História. A erupção da demografia como factor determinante da ponderação da maioria qualificada, que o método

O MÉTODO COMUNITÁRIO MORREU, E COM ELE AS COMUNIDADES EUROPEIAS. O NOVO EQUILÍBRIO DE PODER DERIVADO DO PROPOSTO PROCESSO DE DUPLA MAIORIA APROXIMA-SE MAIS DO DA CONFERÊNCIA DE VIENA, DO QUE DO GIZADO POR JEAN MONNET.

da dupla maioria contido na proposta da Convenção estabelece, vem subverter totalmente esse equilíbrio e os princípios em que assentava.

A distribuição do poder, que é o que aqui está em causa, tornou-se, como era inevitável, na questão central do processo de revisão do Tratado de Nice, e será ela que estará até ao fim sobre a mesa dos chefes de Estado e de Governo, na próxima sessão da Conferência Intergovernamental em Bruxelas. O método comunitário morreu, e com ele as Comuni-

dades Europeias. O novo equilíbrio de poder derivado do proposto processo de dupla maioria, porventura consequência das mudanças introduzidas na União pelos movimentos simultâneos de extensão das suas competências e do seu alargamento, aproxima-se mais do da Conferência de Viena, do que do gizado por Jean Monnet: reconhece-se, por um lado, a dignidade igual de cada Estado, ao exigir uma maioria de estados para se poder tomar uma decisão. Mas, por outro lado, coloca-se na mão de um pequeno grupo de grandes estados, com o seu esmagador peso demográfico, o verdadeiro centro do poder.

O projecto de tratado agora em apreço reflecte o salto enorme do processo de integração, cujo êxito levou à extensão de competências da União a áreas que num passado não muito distante seriam impensáveis e a um alargamento ainda não completo, que abarca já vinte e cinco estados. Com o alargamento e o novo tratado a UE constitui uma realidade diferente. Mas é essencial manter a coesão que garanta a irreversibilidade da integração económica e dos seus inegáveis benefícios para os cidadãos europeus. As alterações introduzidas ao processo de decisão não devem modificar a tradição de preferir sempre soluções consensuais. A flexibilização de procedimentos deve permitir abranger a nova diversidade da União e evitar rupturas. O alargamento e a reforma das instituições são prova do dinamismo e da capacidade de adaptação da União. Mas é preciso estar alerta para garantir que não se perderá de vista o fim último do processo de integração europeia, que o tornou atraente a todos os estados europeus e que justifica a abdicação de egoísmos nacionais e impedir que excessos de zelo, integracionistas ou expansionistas, ponham em risco o muito que já se conseguiu. 