

Debates pós-Maastricht

Publicação: [Cadernos do Lumiar N°5](#)

Data de Publicação:1995

Após o difícil processo de ratificação, o Tratado da União Europeia entrou finalmente em vigor a 1 de Novembro de 1993, quando todas as atenções se concentravam já na sua revisão. Enquanto se procura implementar as alterações às estruturas europeias estabelecidas pelo Tratado de Maastricht, as já o debate o ultrapassa, estando em fase de preparação a sua própria revisão, que terá lugar em 1996.

A reforma institucional da União Europeia

Tudo indica que a conferência intergovernamental de 1996 será dominada pela discussão da reforma institucional da União. Concebida para uma comunidade de seis membros, a actual estrutura institucional está nos seus limites. Se, mesmo com doze Estados membros, o seu funcionamento é já difícil, a perspectiva de adesão dos países da EFTA e, posteriormente, da Europa central, torna a reforma das instituições uma questão incontornável que, a não ser resolvida, poderá mesmo provocar uma total paralisia institucional. Por outro lado, a própria aplicação do Tratado da União Europeia requer, por si só, um funcionamento institucional mais eficaz e, questão fundamental, mais democrático.

Perante a iminência da adesão de três ou quatro países (Áustria, Finlândia, Suécia e, mais improvavelmente, Noruega) antes da próxima conferência intergovernamental, surgiram nos finais de 1993 e paralelamente à entrada em vigor do Tratado novas movimentações tendentes a alterar o funcionamento das instituições comunitárias. Estas propostas vieram provocar uma clivagem no seio da União, entre os chamados países grandes e os países pequenos. Os países grandes (Alemanha, França, Itália e Reino Unido), a que se junta a Espanha, receavam que o alargamento a quatro países pequenos pudesse vir a colocá-los em minoria e a transformar a União numa estrutura dominada por países pequenos. Os objectivos principais de uma reforma institucional a ser levada a efeito antes do alargamento estavam directamente relacionados com a alteração dos critérios para a formação de minorias de bloqueio, com o número de comissários e com a rotação das presidências.

Algumas propostas apontavam, por exemplo, para que na formação das minorias de bloqueio estivessem dois países grandes e que os comissários dos países pequenos funcionassem numa base de formação de rotatividade (alterando a atribuição automática de comissários a todos os Estados membros). Em relação à presidência, os países grandes quiseram evitar a sucessão de pequenos Estados, pelo que vingaram as propostas para a alteração dos critérios de sucessão, tendo em vista a presença permanente de um dos grandes (incluindo a Espanha) na troika.

Os países pequenos, por seu lado, sustentavam que a reforma institucional só deveria ser levada a cabo em 1996, apoiando-se nas conclusões da cimeira de Lisboa, onde se declarava que a actual estrutura institucional poderia ser adaptada à participação de mais quatro Estados membros. Esta atitude dos países pequenos deve-se ao receio de, face às propostas mencionadas, virem a perder os direitos que actualmente detêm no quadro o facto institucional da Comunidade.

Face a este debate, ressurgiram, inevitavelmente, divergências entre Portugal e Espanha. A posição espanhola no contexto europeu é de facto peculiar: tradicionalmente aliada dos pequenos Estados, e mesmo líder dos chamados «países da coesão», a Espanha vê-se agora confrontada com a necessidade de definir se é «o maior país dos mais pequenos, o mais pequeno dos grandes, um país do sul» . Pelo contrário, a posição de Portugal no seio dos Doze é muito mais facilmente definível: Portugal é de facto um país pequeno, tanto em população como em rendimento, é país do sul, um país periférico em relação ao centro comunitário. Mas serão estas diferenças, existentes não só entre Portugal e Espanha mas também entre muitos outros países, suficientes para estabelecer tipologias entre os Estados membros da Comunidade?

Serão razão suficiente para criar, no seio de uma instituição que se caracteriza pela igualdade e pela solidariedade, clivagens profundas?

Em declarações a um jornal português o secretário de Estado dos Assuntos Europeus espanhol, Carlos Westendorp, afirmou que o objectivo essencial da reforma institucional que a Espanha pretendia que fosse concretizada antes do alargamento era a manutenção dos equilíbrios existentes na União. Assim, a Espanha defendia a alteração na sucessão das presidências do Conselho por forma a garantir a permanência de um país grande na troika, optando por manter a estrutura da Comissão (dois comissários para os países grandes, um para os países pequenos). Em relação à formação das minorias de bloqueio, questão central para as autoridades espanholas, ela deveria preferencialmente manter-se nos 23 votos, com um mínimo de três países. O governo espanhol gostaria de ver adoptado um sistema paralelo de formação de minorias de

bloqueio, estabelecido através de um critério populacional: um conjunto de três Estados, representando 25 por cento da população da Comunidade, poderia constituir uma minoria de bloqueio.

A posição portuguesa, claramente expressa através de um artigo do ministro dos Negócios Estrangeiros, Durão Barroso, foi de oposição frontal a qualquer alteração ao funcionamento institucional da Comunidade antes da Conferência Intergovernamental de 1996. O governo português sustentou que o alargamento deve conduzir a uma mera adaptação mecânica das instituições, tal como sucedeu em 1986, com a adesão de Portugal e da Espanha. Opondo-se claramente ao estabelecimento de uma tipologia de países grandes e países pequenos, Durão Barroso salientou igualmente o facto de, após o complicado processo de ratificação do Tratado de Maastricht, ser prematuro estar a iniciar tão depressa um novo processo com implicações tão vastas.

O governo espanhol não defendeu a grande alteração institucional antes de 1996, sendo assim menos visível a divergência entre os dois países. No entanto, o que importa de facto analisar é a lógica subjacente à modéstia das propostas espanholas, comum, aliás, às sustentadas por outros Estados membros, bem como a que se encontra subjacente à forte oposição portuguesa. Para isso é necessário tentar responder a algumas questões.

O que é um país grande e um país pequeno, no contexto europeu? Quais são os critérios para estabelecer esta distinção? Decide-se que um país é grande ou pequeno de acordo com a população, o rendimento, ou o território? O actual debate aponta para o reforço do critério populacional, que é, aliás, aquele que já está em vigor na atribuição dos votos ponderados. O critério populacional faria sentido se o Conselho fosse um órgão de representação dos cidadãos mas, actualmente, ainda é um órgão de representação dos Estados. Ao querer utilizar-se o critério populacional, sem um reforço efectivo da supranacionalidade e da representação dos cidadãos, corre-se o risco de criar no seio da União Europeia uma divisão entre Estados, pondo em perigo uma das ideias centrais do processo europeu, a igualdade dos Estados. A época da balança de poderes na Europa já passou e as lembranças que dela restam não são propriamente felizes.

Porque é que um país grande tem necessariamente que desempenhar uma melhor presidência do que um país pequeno? Até ao momento, a história da Comunidade Europeia não autoriza uma leitura deste tipo de afirmações como as atribuídas a Londres - considerando ridículo que o chefe do governo do grão-ducado do Luxemburgo seja o interlocutor dos Estados Unidos quando assume a presidência - não lhe conferem, pelo contrário, maior validade. Mais uma vez se torna a recorrer ao argumento

da representação das populações. A presença constante de um país grande na troika asseguraria uma representação de mais cidadãos.

Para além da duvidosa capacidade representativa da troika, invocar a este propósito a representação dos cidadãos é um falso argumento. O problema é a participação dos cidadãos no processo europeu e todo o debate gerado por Maastricht provou que essa é, sem dúvida, a questão central. Presumir que tal questão se resolve com «representações» da população nas presidências ou com distinções entre países grandes e pequenos nas maiorias qualificadas é uma ilusão, que os cidadãos não vão certamente partilhar.

A análise destas questões levanta uma pergunta essencial: que reforma institucional e com que objectivos? A reforma institucional da União Europeia deve ter como principal objectivo a superação do défice democrático. A actual realidade europeia demonstra um afastamento entre os cidadãos e as lideranças políticas, uma progressiva erosão do apoio ao projecto europeu. Os cidadãos sentem que as decisões são tomadas cada vez mais longe, que não têm participação real no processo de construção da União Europeia. Perante esta preocupação legítima, os governos optam frequentemente por acenar com o fantasma de Bruxelas e o poder dos eurocratas, e por ocultar que o poder de decisão, pertence, quase exclusivamente, ao Conselho, ou seja, aos Estados. O problema da participação dos cidadãos não se resolve através da correspondência entre o número de habitantes de um país e o seu peso no processo de tomada de decisões. A ponderação dos votos no Conselho reflecte essa realidade, e não é certamente por isso que os cidadãos se sentem representados.

Pensar a reforma institucional em termos da distinção entre países pequenos e grandes, baseia-se, tanto para uns como para outros, numa mesma lógica inerente: a renacionalização do processo europeu, por oposição à supranacionalidade. Enquanto Estados, os países grandes querem aumentar o seu poder, e os países pequenos querem manter o poder de que são detentores. O exemplo inglês é, a este respeito, muito elucidativo. Pouco adepto da construção da Europa política e do reforço das estruturas supranacionais, o Reino Unido sempre se mostrou reticente à alteração do funcionamento institucional da Comunidade. No entanto, quando o debate se começa a processar em termos de países grandes e pequenos, a sua posição modifica-se e passa a defender a urgência da reforma. Sendo um país grande, a sua posição no seio da Comunidade ficaria fortemente reforçada.

A posição portuguesa, no fundo, não difere muito. Assumindo-se plenamente como país pequeno, embora recusando a designação, e não estando particularmente interessado

no reforço da supranacionalidade, só lhe resta defender o status quo. Ao rejeitar qualquer alteração ao funcionamento institucional antes do alargamento aos países da EFTA, Portugal espera, na CIG de 1996, poder estabelecer com os novos Estados membros uma aliança que impeça a diluição dos pequenos, tanto face aos grandes como face a um eventual acréscimo de supranacionalidade.

Toda esta problemática tem reflexos evidentes nas relações luso-espanholas. Perante as óbvias diferenças existentes, isto é, sendo Portugal um país pequeno e a Espanha um país grande, a formação de uma clivagem nestes moldes altera um dos dados essenciais para a superação da desconfiança entre os dois países: a igualdade enquanto parceiros na Europa. A perspectiva de Portugal e Espanha virem a ter poderes diferentes na União é um factor que reforça o renascimento da tese do «perigo espanhol». Talvez mais do que para qualquer outro Estado membro, a reforma institucional adquire em Portugal uma importância extrema, na medida em que em jogo está não só o seu papel na União, mas também o futuro das relações com Espanha, tendo-se sobretudo uma diferenciação dos poderes atribuídos aos dois países no contexto da União Europeia.

Perspectivas para 1996

As mais recentes propostas surgidas relativamente ao futuro da União Europeia, provenientes da França e da Alemanha, são já um prenúncio do tipo de questões que irão, certamente, estar no centro do debate na CIG de 1996. Perante os desafios colocados pelos alargamentos e pela necessidade de manutenção da coesão entre os Estados membros e dos objectivos da integração, é fundamental, para além de todas as questões relativas à reforma institucional, debater igualmente a futura arquitectura da União Europeia.

Tanto o documento do grupo parlamentar da CDU/CSU alemã como a proposta de Edouard Balladur apontam para a institucionalização de uma Europa a diversas velocidades, ou seja, a formação de grupos de países que participam em diferentes políticas e em diferentes estruturas no seio da União. O ponto central seria a capacidade de os Estados cumprirem os critérios de convergência estabelecidos no Tratado de Maastricht relativamente à passagem para a terceira fase da União Económica e Monetária.

Ao núcleo dos Estados da moeda única corresponderia igualmente um maior nível de integração política e mesmo de segurança e defesa.

Portugal e Espanha não cumprem os critérios de convergência e está ainda em dúvida se os cumprirão em 1996, o que, actualmente, parece ser uma meta difícil de atingir. No entanto, a Espanha é explicitamente mencionada no documento alemão como um dos países que deverá ser envolvido no processo, logo que tal seja possível. Contrariamente, Portugal não é sequer referido no documento, situação que partilha unicamente com a Grécia. A ausência de referência a Portugal parece assim indicar que, por parte dos parceiros europeus, existe uma percepção diferenciada face à capacidade e à vontade de participação no processo europeu dos dois países. Como vimos, a Espanha adoptou, desde a adesão, uma atitude muito interveniente no processo europeu, assumindo posições de alinhamento frequente com o eixo franco-alemão e declarando incessantemente o seu empenhamento na construção da Europa política. Portugal, por seu lado, adoptou uma atitude muito mais reservada, sendo frequentemente associado às posições do Reino Unido. Se é hoje claro que as posições portuguesas se alteraram, sobretudo com as negociações do Tratado da União Europeia e com a presidência portuguesa em 1992, essa alteração não se traduziu ainda na assunção de uma atitude mais interveniente no conjunto do processo europeu. Após a presidência do Conselho e findas as negociações do Pacote Delors II, Portugal parece ter regressado a uma posição menos interveniente no processo, não contribuindo para os grandes debates que já se travam no seio da União. A estrita posição de manutenção do statu quo, patente sobretudo quanto à reforma institucional, não contribui para um acréscimo do poder negocial do país e, muito pelo contrário, remete-o para uma situação de expectativa, ficando totalmente dependente das posições entretanto avançadas por outros Estados. De facto, não basta afirmar a vontade política de participação no aprofundamento do processo europeu, é necessário igualmente demonstrá-la de forma inequívoca.

A reacção ao documento da CDU/CSU é elucidativa da atitude defensiva assumida por Portugal. Tanto o primeiro ministro como o ministro dos Negócios Estrangeiros declararam que Portugal não aceitaria uma Europa a diversas velocidades e sustentaram que a única forma de aprofundar a União Europeia é manter a coesão dos Doze, sendo estes o «núcleo duro» da Europa. No entanto, embora fosse esta de facto a evolução desejável, ela é, neste momento, a menos provável. Por um lado, o próprio Tratado da União Europeia estabelece, no que à União Económica e Monetária diz respeito, a possibilidade de velocidades diversas. Desde 1992, uma das preocupações centrais do governo, presente na maioria dos discursos das autoridades portuguesas, é a necessidade de Portugal estar no «pelotão da frente» da integração europeia, uma demonstração clara de que há consciência de que alguns Estados membros vão

avançar primeiro do que outros, nomeadamente no que à terceira fase da união económica e monetária, a moeda única, diz respeito. Por outro lado, o actual funcionamento de algumas áreas da União, nomeadamente em matéria de política externa e de segurança comum, e tendo em consideração a futura adesão de três novos Estados membros com estatuto de neutralidade, indica a necessidade de, pelo menos, os Estados que não desejarem intervir não impeçam os outros.

Tanto a proposta de Edouard Balladur como o documento alemão apontam claramente para a necessidade de reforçar a acção externa da União, referindo-se explicitamente o primeiro à necessidade de reforçar a cooperação militar, o que ultrapassa claramente o estabelecido no Tratado de Maastricht. Esta é, sem dúvida, uma das áreas mais sensíveis para uma eventual participação portuguesa num núcleo duro, uma vez que Portugal continua a considerar que a PESC deve manter-se como política de cooperação, portanto de âmbito exclusivamente intergovernamental. Por outro lado, o próprio carácter necessariamente mais «federal» - no sentido de uma maior integração - de uma estrutura deste tipo é uma condicionante para Portugal, que continua a defender «a construção gradual de uma identidade comum, preservando o equilíbrio entre a entidade europeia e os conceitos ainda actuais de Estado-nação e de soberania nacional».

No entanto, a manutenção desta atitude cautelosa não tem impedido Portugal de participar plenamente no processo europeu e, paulatinamente, as posições portuguesas têm vindo a aproximar-se das que são defendidas por países tradicionalmente mais empenhados na prossecução de uma união política.

A Espanha, por seu lado, não põe obstáculos a uma maior integração entre os Estados membros, sendo inclusivamente favorável à criação de uma estrutura institucional de tipo federal, com o reforço da dimensão política da União. A Espanha tem demonstrado de forma bastante clara a sua vontade política de participação no projecto europeu e o único obstáculo, segundo os pressupostos do documento da MU/CSU, é o não cumprimento dos critérios de convergência. Assim, parece à partida reunir muito melhores condições para a inclusão num grupo de países caracterizado pela objectivos da existência de um maior grau de integração.

Portugal e Espanha podem voltar a encontrar, face a este debate, significativos pontos de convergência. A defesa da construção de uma Europa democrática, que não se restrinja única e exclusivamente aos equilíbrios uma Europa macroeconómicos, pode ser uma plataforma de entendimento entre os dois países, o que será certamente relevante para a preparação da conferência intergovernamental de 1996.

Os dois países têm demonstrado uma vontade política que, para além é igualmente, das diferenças já referidas, lhes possibilita uma coordenação de esforços tendo em vista a CIG de 1996. Ambos participam em todas as políticas da União, bem como em todas as instituições de segurança europeia. Se, até aqui, as reticências postas por Portugal ao desenvolvimento da identidade europeia de defesa e ao reforço do papel da UEO poderiam ser um obstáculo significativas ao empenhamento português na construção da Europa política, a evolução das posições e a maior importância atribuída a esta instituição são actualmente um dado adquirido. A nomeação de um observador junto do comando do Eurocorpo, a candidatura portuguesa ao cargo de secretário-geral da UEO e a disponibilização das forças adstritas à NATO para acções no quadro da UEO, são indicações claras da evolução das posições portuguesas e da vontade de participar mais activamente na segurança e defesa europeia.

Portugal e Espanha devem opor-se à construção de uma Europa que se baseie única e exclusivamente nos critérios da moeda única. Sem dúvida que a terceira fase da UEM é extremamente importante, e os dois países devem prosseguir esforços no sentido de nela poderem estar presentes tão cedo quanto possível. No entanto, seria extraordinariamente prejudicial para Portugal e Espanha, tendo em consideração as diferenças que ainda os separam dos restantes países europeus, verem-se constringidos a ficar de fora do novo processo europeu. Convém ter presente que a geometria variável é, de facto, a hipótese mais provável para o desenvolvimento da União. Como tal, não deveria ser rejeitada à partida, nem por Portugal nem por Espanha, quanto mais não seja porque, se assim não for, restará então como hipótese mais provável a formação única e exclusivamente de uma vasta área de comércio livre, com os inconvenientes que tal regressão acarretaria para os dois países. A inclusão da fórmula de geometria variável no processo europeu significa que o que verdadeiramente deve estar presente é a vontade e a capacidade política dos Estados na prossecução dos objectivos da União. Tanto Portugal como Espanha têm demonstrado vontade e capacidade, razão pela qual têm argumentos para lutar pela inclusão num futuro núcleo duro. Finalmente, Portugal e Espanha partilham a vontade de não construir uma Europa fechada ao Sul, razão pela qual a sua participação activa ao nível da política externa e de segurança comum é muito importante. Para além da constante necessidade de salientar a importância que a União deve dar ao Mediterrâneo, em paralelo com o apoio à Europa central e de leste, é igualmente essencial garantir o empenhamento da União na relação com África e com a América Latina. De facto, a convergência luso-espanhola nasce igualmente da partilha de uma certa visão da Europa e do seu lugar no mundo. A dimensão de relações externas dos dois países é um importante factor estruturante das

próprias sociedades, sendo uma das mais significativas contribuições da Península para o próprio desenvolvimento do projecto europeu. Uma União Europeia fechada sobre si mesma, concentrada exclusivamente no espaço europeu não será certamente o espaço de democracia e de solidariedade que Portugal e Espanha preconizam.