

A via média da união política

FRANCISCO LUCAS PIRES*

A hora é de uma maior unidade política entre os doze membros da Comunidade. Não será ainda a convocação da união política e não será, de certeza, a da primeira Constituição Política europeia. Começámos foi a afastar-nos do projecto de Comunidade como mera união económica, especializada e não política, aquém da visão e aptidão para o geral que só a política comporta. Talvez seja mesmo verosímil a passagem a uma Comunidade Europeia, sem mais, isto é, sem o segundo e restritivo «E» da carimbada expressão de CEE.

De algum modo, são as próprias prioridades anteriores que se mostram inalcançáveis sem um avanço do poder institucional e político da Comunidade. Seria, por exemplo, a primeira vez na História que se conseguiria completar um mercado único com onze moedas diferentes. Ora, à medida que 1993 se aproxima, há quem suspeite que tal originalidade não se possa concretizar e, pelo sim pelo não, a cimeira de Roma, mesmo deixando a Inglaterra para trás, marcou o início da segunda fase da união monetária para 1 de Janeiro de 1994. Mas pergunta-se: chegará a ser possível uma moeda única sem uma verdadeira unidade política? Talvez, mas estaríamos perante uma originalidade ainda maior do que a anterior...

A política é o momento de cruzamento e osmose das questões sectoriais e é por isso que se lhe chama a arte do geral. Ora é aí mesmo que chegamos quando já não podemos isolar uns dos outros os problemas económicos, sociais, financeiros, monetários e diplomáticos da Comunidade e, pelo contrário, eles se fundem e condicionam cada vez mais. Neste trâmite, a falta de uma visão e organização políticas só provocaria recuos e contradições em espiral. Ao fim de mais de três décadas de ensaios, quando toda a Europa dobra um ciclo histórico e no suposto de que a maioria da história europeia esteja cada vez mais perto da racionalidade que a sua cultura sempre demandou, é, aliás, mais do que tempo de fazer a soma das experiências acumuladas pelo «projecto europeu» desde a Comunidade Europeia

* Deputado ao Parlamento Europeu

do Carvão e do Aço e começar a reunir na mesma caravana as instituições que avançam em ordem dispersa, como a União da Europa Ocidental.

A motivação e a circunstância

Mais imediatamente, a união política aparece como o único modo de resolver os crescentes desequilíbrios internos e externos da Comunidade. Se a reunificação alemã desalinha o nivelamento dos grandes países europeus, o único modo de diluir o empolado poder germânico é enovelá-lo mais na teia da união política da Comunidade, tal como o mercado único é o alçapão para fazer «desaparecer» o fantasma da economia alemã ou a moeda única o do marco - o que, aliás, não agradou especialmente ao seu então principal guardador, Karl Otto Pohl, que, contra o seu próprio governo, foi dos primeiros a sair à liça para desancar as conclusões da cimeira de Roma.

Mas as constrições externas da união europeia não são menos importantes. Todas elas apelam cada vez mais à Europa dos Doze como uma nova «grande potência», capaz de se responsabilizar, na primeira linha e em conjunto, tanto pela paz em toda a Europa como, depois, em todo o mundo. Às portas da Comunidade, crescem ameaças de instabilidade nos Balcãs, de desintegração na União Soviética e dificuldades de transição democrática na Europa central. A Comunidade é o primeiro «samaritano» a quem bater à porta para pedir garantias de segurança e ajudas de crescimento e a sua resposta só pode ser positiva, por motivos que não são só de caridade mas de interesse próprio e de sobrevivência do modelo de sucesso que tem servido de «isca» à feliz evolução da Europa.

Evidentemente, a CEE poderá vir a alargar-se a países da Europa central como a Áustria, a Polónia, a Checoslováquia e a Hungria mas, no primeiro caso, apenas depois de 1992 e, nos outros, apenas quando aí se tiverem vencido os desafios da liberalização económica e da democratização, dissipado os perigos de emigrações maciças para o Ocidente e feito o tirocínio do Conselho da Europa. Para os alemães, a entrada desses países na CEE seria até o modo de «recuperar» no mesmo regaço as populações da Silésia e o resto da Prússia que ficou para lá da intransponível linha Oder-Neisse. O Leste não é pois uma razão para abrandar mas para estugar a passada da união política, tal como Gorbatchev e os acontecimentos por ele precipitados não vieram pôr em causa a Europa comunitária pelo simples facto de que vieram, sim, confirmar a sua razão.

Pensando nos custos da reunificação e das ajudas a Leste, poder-se-ia dizer, aliás, que os alemães nunca precisaram tanto dos seus parceiros a Ocidente, além de saberem que a sua

completa reciclagem política só terá consenso e respeitabilidade internacionais se passar pelo equilíbrio no continente, isto é, pelo entendimento com as restantes potências europeias, a começar pela França, cuja autoridade em matéria de segurança e armamentos lhes leva ainda a palma. Ora, só uma Comunidade politicamente unida poderia firmar um tratado euro-soviético que enterrasse a perigosa mitologia da aliança germano-russa.

Por sua vez, internamente, teria sempre de se perguntar se é imaginável uma Europa «sem fronteiras» e, ao mesmo tempo, «sem poder». Trezentos e vinte milhões são mais 40 milhões do que a população soviética e 80 milhões mais do que a americana. Tratar-se-á pois do maior mercado do mundo, e não poderá escapar nem à correcção «social» que está na tradição do melhor humanismo europeu e faz parte do mais glorioso *ex-libris* das economias europeias do pós-guerra - o da «economia social de mercado» - nem às exigências da nova cultura ambientalista, tudo factores cujo peso e complexidade só uma autoridade política comum poderá arbitrar. O mercado único desafiará também o domínio humano das grandes tecnologias da terceira revolução industrial e implicará pois tanto uma nova cultura de mercado como uma autoridade político-democrática.

Na vertente externa, por outro lado, há que ter em conta que a União Soviética não nos faz correr menos riscos por estar em crise e, por muito longa que seja a sua decadência, um país cujo território se estende do Báltico ao Pacífico, mantém um potencial militar superior ao de todos os restantes países europeus no seu conjunto e terá sempre mais de 200 milhões de habitantes, continuará no próximo século a ser uma grande potência mundial com quem será necessário cooperar cada vez mais, embora em pé de igualdade e sem deixarmos de estar prevenidos. Quando se globalizam os mercados financeiros e se liberaliza o comércio mundial, é difícil conceber uma gestão planetária dos fluxos económico-financeiros feita directamente por mais de cento e sessenta nações e outras tantas autoridades monetárias. As actuais negociações do GATT, por exemplo, não seriam possíveis nessas condições.

Por sua vez, quando se sabe que o dinheiro gasto pelo terceiro mundo em armamentos envolve somas seis ou sete vezes maiores que as que esses países recebem a título de ajuda ao desenvolvimento ou que, em consequência da sua dívida externa, a transferência de recursos do Sul para o Norte transcende cada ano os 40 biliões de dólares, a pergunta que ocorre é a de saber se é possível reestruturar um quadro tão caótico de cooperação sem a colaboração de uma Europa unida, capaz de intervir na disciplina da situação como «grande potência». Apesar de décadas de cooperação activa, a posição relativa dos países subdesenvolvidos piorou e há zonas envolvendo a Europa, como as do Mediterrâneo e do

Golfo, que continuarão a ser potencialmente explosivas sem a consideração destes problemas por uma autoridade internacional de que a Europa seja um pilar e um «farol», para empregar a expressão de João Paulo II.

A «procura de Europa» vem pois de todos os quadrantes, tanto de dentro como de fora e, em ambos os palcos, a nova aceleração da História tomou mais flagrante a morosidade dos calendários até agora previstos. A crise do Golfo foi o último e mais dramático aguilhão no espreitamento da dimensão política da Europa. Daqui para diante, a única solução é olhar mais ao longe e mais ao largo e não seria estranho que a questão da união política viesse a emergir como o primeiro problema e não apenas como a abóboda final do edifício. A verdade é que já se fala tanto dela como da união económica e monetária e poucos ainda acreditam que os instrumentos políticos do já velho Acto Único cheguem para harmonizar os impostos indirectos e inspirar as restantes acções necessárias para que a primeira não fique no estádio das «capelas imperfeitas».

Talvez tenha passado até o tempo da velha metodologia Monnet, própria para «enganar» os políticos quando era óbvio que os líderes nacionais não estavam ainda dispostos a aceitar qualquer grau de unidade política europeia. Nessa altura os grandes acordos eram avulsos, graduais, incidiam apenas sobre problemas concretos e procuravam soluções unânimes e puramente técnicas. Assim se ia avançando despercebido. O Acto Único veio depois espraizar as vistas da Comunidade, mas sem criar a vontade de decisão comum que pudesse, para dentro e para fora, evitar a fragmentação - e às vezes a contradição - dos novos campos de competência das instituições.

Métodos e objectivos

Para corresponder às novas condições e expectativas, o núcleo das funções políticas da Comunidade haveria agora de conquistar os terrenos da política externa e da segurança, o que, por sua vez, não deixará de comprometer fortemente futuras responsabilidades comunitárias no campo da própria defesa. E como não se chega ao tecto sem alicerces, a consolidação desses avanços suporá, por sua vez, quer uma mais funda coesão interna quer uma mais forte democratização e eficácia decisória da Comunidade - o que designa outros tantos objectivos políticos da reforma a empreender.

A consciência da necessidade e vantagens de rasgar caminho nesta senda é ampla e a cimeira de Roma deu a entender que os mais deliberados estariam também decididos a deixar para trás os mais relutantes, como ficou patente no isolamento da Inglaterra. É

como se, a exemplo do que se diz nos romances policiais, estivessem já criadas tanto a oportunidade como a motivação para a acção. No entanto, não vai ser fácil obter um acordo pois é um debate de que não estarão ausentes quer os extremos do minimalismo quer os extremos do maximalismo.

Os primeiros contentar-se-iam em aumentar a eficácia do Conselho através da transformação das deliberações por unanimidade em deliberações por maioria qualificada e de algumas que antes se faziam desta maneira em votações por maioria simples - um progresso impellido pela boa experiência de decisões por «consenso» e pelo esbatimento de desconfianças mútuas que o tempo tem permitido. No mesmo plano poderiam condescender também com um reforço puramente funcional da chamada «cooperação política europeia». Provavelmente procurariam mostrar a sua boa-vontade democratizadora concedendo ao Parlamento Europeu poderes suplementares de controlo da Comissão, nomeadamente em matéria orçamental, de modo a que o mérito e não apenas o cabimento da execução das despesas pudesse ser objecto de um juízo seu. Está também a ver-se a facilidade e até o interesse de alguns em aceitar uma maior implicação dos parlamentos nacionais na monitoragem e legitimação do processo de integração, sobretudo, no caso de possíveis aliados da Inglaterra, se revestisse a forma de uma definição prévia pelos órgãos legislativos nacionais dos parâmetros dentro dos quais os respectivos governos poderão depois vir a votar decisões do Conselho - método de controlo, porém, que é do foro interno, não comunitário.

É alguma coisa mas é pouco. Ficaria aquém quer da motivação quer da oportunidade. Seria um pequeno passo mais quantitativo do que qualitativo. Teria a vantagem de manter a Inglaterra no redil, mas não chegaria a ser um Acto Único *bis* e frustraria a maioria, em circunstâncias que dificilmente voltarão a ser tão propícias.

Os maximalistas, por outro lado, desejariam já transformar o Conselho de Ministros numa espécie de Senado à americana, com um número idêntico de representantes por cada Estado e com mais funções de controlo ou passivas que de decisão ou activas. A Comissão Executiva seria promovida a verdadeiro Governo, conduzindo toda a acção interna e externa da Comunidade, e dependeria, por sua vez, da investidura e confiança do Parlamento Europeu. Este passaria a deter verdadeiros poderes legislativos, desde o direito de iniciativa até, em conjunção com o já referido Senado, ao de aprovação dos projectos normativos, seus ou da Comissão, e alargaria os respectivos poderes em matéria orçamental, nomeadamente quanto à definição e autorização de cobrança dos recursos próprios, de modo a tomar os deputados responsáveis - directamente perante os

contribuintes europeus, mas também, com toda a probabilidade a vincular as receitas da Comunidade ao «produto» dos países contribuintes - o que seria um assinalável progresso da justiça relativa entre Estados membros.

Com a possível excepção do último aspecto citado, esta tese maximalista é inviável. Nem a vontade dos Estados vai tão longe nem há ainda uma consciência pública europeia que possa fundar e enraizar um salto desta lonjura. A tendência consolidada propende para que a complexa negociação comunitária não alcance mais do que mínimos comuns e, mesmo tendo presente o novo ímpeto do espírito comunitário, é mais fácil pensar num Tindemans-II do que num Spinelli-II, num Acto Único-II do que num Tratado de Roma-II. Não podemos pois colocar-nos numa perspectiva não negociável, sendo preferível manter uma pressão exigente mas realista.

Naturalmente neste enquadramento negocial haverá que sopesar não apenas o que quer cada Estado mas também o que quer cada instituição. A Comissão, por exemplo, quer ser associada à iniciativa, elaboração e execução da nova política externa e de segurança e é possível que o Conselho aceite uma partilha pelo menos quanto ao primeiro desses pontos, na continuidade do princípio de que «a Comissão propõe e o Conselho dispõe». Deve reconhecer-se que tal intervenção teria a função da batata na sopa, pois serviria para «ligar» as várias componentes deste novo pelouro: reforçaria o carácter comunitário de tal política, conectaria a nova acção diplomática ao cordão umbilical das anteriores relações exteriores da CEE e possibilitaria uma maior integração com a política comercial externa de que a Comissão detém as alavancas.

A Comissão e, sobretudo, o seu presidente aspirariam também compreensivelmente a uma maior comunitarização do seu papel. Os comissários continuariam a ser designados pelos vários Estados membros mas o seu presidente deveria ser escolhido através de uma proposta plural do Conselho ao Parlamento, que, no entanto, só poderia recusar a proposta por maioria absoluta ou qualificada. Uma vez escolhido, poderia negociar com os governos dos Estados membros, ou decidir com base numa lista por estes apresentada sobre os restantes elementos da sua equipa. No sistema vigente, o presidente da Comissão pode não dispor de perfis adequados para as várias funções, pois tem de aceitar o que lhe dão e está manietado se quiser fazer cessar qualquer mandato de um comissário, recordando-se a propósito o caso de um conhecido ex-membro deste órgão que, sob pseudónimo, criticava mordazmente nos jornais a Comissão de que fazia parte sem que ninguém pudesse reagir.

O Parlamento, por sua vez, desejaria poder controlar a futura política externa. Desejaria também aprovar a composição e o programa da Comissão e, segundo alguns, ter direito de exercer censura sobre membros individuais deste órgão a exemplo do que acontece nalgumas democracias parlamentares. Combate também por um direito de iniciativa próprio, o qual, no entanto, é objecto de total oposição por parte da Comissão, receosa de ver expropriada a sua principal função política e ser assim remetida à categoria de mero corpo de funcionários. No limite o Parlamento insistirá no reconhecimento de um direito de iniciativa supletivo e complementar do da Comissão, hipótese, porém, em que a emenda pode ser bem pior do que o soneto... Restar-lhe-á o argumento de que, como acontece em todas as democracias, o poder de iniciativa acaba por se concentrar nas mãos dos governos, isto é, da Comissão, pelas razões práticas do crescente tecnicismo da legislação, e não seria pois tão perigoso como se pensa pô-lo também nas mãos dos deputados. Que a iniciativa normativa possa vir de baixo, mesmo que só em princípio, é um requisito quase sagrado da democracia e essa seria uma das «mudanças» qualitativas para o novo andamento do comboio...

No entanto, o núcleo da sua batalha é o poder de co-decisão legislativa. É aqui, aliás, que a Comissão é mais dadivosa para o Parlamento, qual troca implícita pela a recusa de partilhar com ele poderes de iniciativa. Esperar-se-ia assim o fumo branco da Conferência Intergovernamental para dilatar o papel dos deputados no processo de cooperação legislativa, ao mesmo tempo que este se alargaria a todos os novos domínios em que viesse a aplicar-se o princípio da maioria qualificada. Mesmo que ficasse por resolver quem teria a última palavra ou que fosse o Conselho a reservá-la para si, ficar-lhe-ia então adjudicado um verdadeiro papel de co-legislador, enquanto, em matéria orçamental, seria realista supor um papel de paralela co-responsabilidade sobre os recursos próprios. No mesmo domínio, a eliminação da ilógica distinção entre «despesas obrigatórias» e «despesas não obrigatórias» constituiria não só um alargamento automático da competência do Parlamento como uma via também automática de reforço dos fundos estruturais, especialmente animadora para os Estados membros que deles mais se abastecem.

O Conselho, por último, ambicionaria especialmente melhorar a sua eficiência - o que, como já se disse, é um mínimo e poderia ir além do alargamento das votações por maioria até à concessão de uma maior estabilidade e competência ao cargo de presidente. Para além disso, as suas preocupações centram-se na institucionalização de novas competências em matéria de política externa e de segurança onde, com certeza, aceitará partilhar muito

pouco e se deverá requerer uma maioria qualificada «especial», compreendendo pelo menos oito países membros.

Expectativas críveis ou, pelo menos, fundadas são também alimentadas sobre o alargamento de competência ou a flexibilização das regras de maioria em matérias como a dimensão social, a livre circulação de pessoas, o ambiente, a investigação, as grandes redes de infraestruturas e a política de energia. A criação, o alargamento ou a sistematização das bases jurídicas para a acção nalguns destes domínios - como por exemplo nos dois últimos - pode mostrar-se vital para que os Estados mais periféricos da Comunidade possam contar com condições mínimas de acesso e competição no mercado único.

No domínio social, é de esperar tanto a extensão do âmbito das políticas respectivas como a adopção da regra da decisão por maioria qualificada em assuntos como a melhoria das condições de vida e de trabalho, a formação e o aperfeiçoamento profissional ou a informação e consulta aos trabalhadores. Em geral, seria lógico esperar que os novos instrumentos jurídicos permitissem dar efectiva implementação à Carta Social já aprovada, assim como estabelecer a garantia de verdadeiros direitos sociais fundamentais mínimos. Tudo leva a presumir, porém, que se ficará em qualquer caso longe, mesmo em esboço, do que se chamaria um Estado social europeu.

A política externa e de segurança

A fronteira mais funda das aquisições a fazer pela Comunidade está, porém, nas novas competências em matéria de política externa e de segurança, identificadas aliás como o «núcleo duro» da união política. A sua consagração parece não oferecer dúvidas depois da célebre carta de Kohl e Mitterrand aos restantes chefes de Estado e de Governo em que se defendia, pela primeira vez a este nível, uma «política externa e de segurança comum» e, sobretudo, depois da cimeira de Roma, onde esses conceitos adquiriram a sua confirmação. Por outro lado, têm sido feitos alguns progressos na coordenação das posições dos Doze e há sinais claros de que mesmo países como a Irlanda estão dispostos a discutir temas que envolvem a segurança - o que é, sem dúvida, consequência tanto da crise do Golfo como do facto de a distensão europeia pós-gorbatcheviana ter eliminado os melindres de certos países sobre a integração numa área de tensão. Dir-se-ia que, pelo menos sob este aspecto, o Leste e o Golfo fizeram mais pelo progresso da construção comunitária em dois anos que a CEE fizera por si mesma nos anteriores trinta e um.

A institucionalização de uma tal política externa comum não será, porém, nada fácil, mesmo sabendo que ela terá de se circunscrever aos campos de antemão definidos como de interesse comum. Eis aí, porém, um conceito que não é evidente nem em abstracto nem em concreto. Como saber onde esse interesse começa e onde acaba? Depois, por um lado, ninguém pode agir nesses domínios sem antes se concertar com os outros significado estratégico, se poderiam deslocar simultaneamente, em nome da Comunidade, aqueles cujos países estivessem mais directamente implicados no assunto. Um sinal imediato de grande alento na mesma direcção seria o envio de uma delegação conjunta dos países da CEE à próxima Conferência de Cooperação e Segurança, sobretudo se se conseguisse, apesar disso, continuar a dispor de doze votos. Por outro lado, têm que se ter em conta as várias aptidões e sensibilidades nacionais mais atentas a diversas áreas do mundo, mas a política deve ser concebida e executada por órgãos comuns, podendo até, em circunstâncias especiais, imaginar-se, por exemplo, que, em vez do corropio comercial dos vários líderes europeus a caminho de Moscovo, Washington e Tóquio para celebrar um acordo de significado estratégico, se poderiam deslocar simultaneamente, em nome da Comunidade, aqueles cujos países estivessem mais directamente implicados no assunto. Um sinal imediato de grande alento na mesma direcção seria o envio de uma delegação conjunta dos países da CEE à próxima Conferência de Cooperação e Segurança, sobretudo se se conseguisse, apesar disso, continuar a dispor de doze votos.

É claro que só pode ser o Conselho a definir o conjunto de interesses comuns a prosseguir pela política externa da Comunidade. Na opinião da Comissão, tal definição não deverá, porém, constar do Tratado mas tão-só de uma espécie de directiva do Conselho. Parece uma cautela razoável. Além disso, devem ser sistematizadas as normas e estruturas respeitantes à política comercial externa, nas mãos da Comissão e com competências tão importantes como as das negociações do GATT, com as do novo figurino da política externa; terá que ser reforçado o secretariado da cooperação política europeia, que poderia passar a incorporar representantes da Comissão, aspirante a ter aí uma antena e uma voz; e não-de ser institucionalizados órgãos permanentes, centrais e periféricos, além de eventuais células de crise, encarregados da preparação e execução das decisões-aparato, o que mesmo assim dificilmente evitará uma multiforme diplomacia paralela.

Também não será fácil determinar o alcance, o organigrama decisório e a inserção da política de segurança e de defesa nos tratados. Os mais reservados poderiam querer limitar este conceito ao de «segurança interna» da Comunidade. O próprio Jacques Delors se tem ultimamente mostrado sisudo neste ponto e chegou a abordar, embora sem nenhuma

insistência, a hipótese de se deixarem as questões de segurança e defesa para um outro tratado, a elaborar fora da revisão do Tratado de Roma. Contra isto, diz-se que hoje já não se poderá construir uma união política europeia que não seja também uma união na segurança. O gigante económico não pode ser o anão militar que o Golfo surpreendeu e deveria ter acordado. Passou o período em que à Comunidade era consentida uma semi-neutralidade, qual projecto de uma gigantesca Suíça - mudança que é interpelada não apenas em nome de uma responsabilidade própria como de uma responsabilidade mundial. Sem o cimento da união na segurança, a turbulência europeia a Leste, o relativo enfraquecimento americano e a perspectiva russa de ancorar a segurança continental, do Atlântico aos Urais, na próxima Conferência de Cooperação e Segurança teriam o efeito de deslaçar a prazo as formas ainda gelatinosas, de organização da Europa ocidental que são, não obstante, o único projecto experiente, consistente e alegado do actual devir europeu.

É por isto que, na outra banda, os mais afoitos põem uma velinha pela institucionalização de um Conselho de Ministros da Defesa, como fecho da abóbada para uma nova responsabilidade comunitária nesta área. Uma proposta tão azougada equivaleria, no entanto, a passar do passeio à corrida para países ainda hoje oficialmente neutralistas, como a Irlanda. Por outro lado, pode suscitar receios de descoordenação por parte da NATO e da UEO e ameaçaria mesmo transformar esta última num avatar supérfluo. Seria então, porém, escancaradamente claro que os Doze estavam dispostos a ir muito longe e que «segurança» já não era apenas a «polícia» do mercado único e da Europa «sem fronteiras», isto é, segurança interna, mas, pura e simplesmente, um disfarce para uma verdadeira política de «defesa».

Já não seria mau que também aqui o meio-termo vingasse. Quanto à «segurança interna», a tese do estabelecimento de uma espécie de FBI europeu tem pelo menos o apoio de Helmut Kohl, que a suscitou pela primeira vez. Na impossibilidade de uma generalização dos acordos de Xengen, serão repescados alguns dos seus princípios, de modo a colmatar o próximo abandono dos controlos fronteiriços internos que, aliás, a Inglaterra, pelo menos, se recusa a pôr de lado. A resolução deste ponto é crucial para esfumar os pavores difundidos sobre o perigo da «liberdade de circulação» do grande crime na «Europa sem fronteiras», embora as estatísticas mostrem que quase cem por cento dos controlos fronteiriços actuais se destinam simplesmente a verificar a existência ou não de passaporte e não haja memória de detenção de um só terrorista num posto fronteiriço.

Quanto à política de «segurança externa», fala-se, para começar, do estabelecimento de um grande princípio, semelhante ao vigente na NATO, de assistência automática pelos

restantes parceiros em caso de agressão a algum dos países membros. Apesar de se poder dizer que isto seria «chover no molhado» para os Estados que são simultaneamente membros da NATO, julgo que a introdução de tal princípio constituiria um passo muito positivo com vista ao reforço da solidariedade e coesão comunitária, além de incentivar a progressão para uma maior cooperação em matéria de defesa.

As finalidades mais óbvias desta política de segurança seriam, porém, as de agir concertadamente no âmbito da NATO, nomeadamente em sede de limitação de armamentos e desarmamento, e no âmbito da Conferência de Cooperação e Segurança na Europa e da instituição a que porventura ela venha a dar origem quando forem afectados os interesses comuns relevantes para a segurança dos países europeus, seja no Mediterrâneo, no Médio Oriente ou na região do Golfo. O laço da Aliança Atlântica deve manter o seu carácter estrutural mas far-se-ia assim um caminho para a maior partilha de responsabilidades e para a reconversão dos próprios objectivos e estruturas da NATO, menos cingida ao Atlântico Norte e mais bipolar ou euro-atlântica.

O consenso máximo dos reformadores estabelece-se, por outro lado, aos níveis mais práticos e, em particular, no desejo de maior integração do mercado de armamentos. Este continua fortemente nacionalizado, graças em grande parte ao art. 223 do Tratado, que isenta os Estados membros de fornecerem informações que considerem contrárias a interesses fundamentais da sua segurança. A alteração deste artigo pode ser pacífica. Julga-se ser um grave disparate financeiro cada país produzir diferentes tipos de carros ou aviões de combate assim como ter diferentes bitolas de armamentos. Chega-se a prognosticar uma economia de 40 por cento nestas despesas se for possível pôr termo a essa forma de «galhardia» e competição entre Estados europeus, as quais, paradoxalmente, porém, parecem subsistir mesmo quando se tem tratado de projectos comuns, pois cada um dos países intervenientes quer rever os projectos de outros parceiros e assim se estica o preço até exceder o que custaria um projecto equivalente de exclusivo nacional.

Também poderá ser inquestionável a adopção de um maior controlo das exportações da Comunidade em produtos militares ou que possam ser usados para a produção de armas e instrumentos de defesa. A razão é o estar na cabeça de todos o resultado da venda de material bélico francês ao Iraque, ou a de produtos químicos alemães à Líbia. A futura venda de urânio português ao Iraque seria também provavelmente objecto desse controlo. Já será muito menos provável que se venha a seguir a proposta dos que, argumentando que a Comunidade deveria ter ao seu alcance o mesmo tipo de informações dos Estados Unidos ou da União Soviética, desejariam que ela dispusesse de um satélite de observação e

reconhecimento militar com o suporte orgânico correspondente. A verdade é que uma tal solução suporia um grau de integração militar muito mais sofisticado do que aquele que é realista imaginar. Há que ter presente, porém, que esta via, como outras, pode ser um atalho para países como a Alemanha terem acesso a instrumentos indispensáveis a uma grande potência e a que seria demasiado comprometedor candidatarem-se só por si.

Limites estruturais

É de crer pois que as conclusões se saldarão por opções de meio termo, tanto no que diz respeito ao alargamento das políticas como ao progresso das estruturas democráticas. Isso não impede, porém, que desde já se mostrasse conveniente balizar o horizonte de toda a construção pela fixação de princípios e valores estruturais que funcionariam também como limites e contrapesos do poder em formação. Embora se seja inclinado a pensar que a consideração deste problema é relativamente supérflua enquanto o «poder constituinte» da Comunidade estiver nas mãos dos Estados e, na prática, até dos respectivos governos, a verdade é que ainda não deixou de ser verdade que todo o poder tem tendência para o abuso e que, uma vez estabelecido, não tem o hábito de se retrair ou sequer explicar.

O primeiro desses limites estruturais é o «princípio da subsidiaridade». A união política não se destina a substituir os Estados e as nações, mas a chegar onde ambos ainda não chegam, isto é, às políticas que implicam meios desproporcionados para cada membro de per si ou permitem substanciais economias de escala quando conjugadas; às de espectro planetário ou que implicam uma coordenação entre grandes potências mundiais para serem eficazes; às de regulação dos conflitos e compensação das desigualdades intracomunitárias; ou às políticas novas que, em geral, poderíamos chamar políticas do século XXI.

Há domínios onde o critério não é de fácil aplicação. Há quem duvide, por exemplo, de que se possa falar de «subsidiaridade» no âmbito da futura política de segurança. Mesmo aí, porém, subsistem áreas de domínio nacional, porque nem a Europa herdará os acordos militares da França com o Tchade nem Portugal terá que submeter à autoridade comunitária acordos de cooperação militar com os países africanos de língua oficial portuguesa. Mais difícil será ainda aplicar o critério citado à política monetária comum quando ela existir, embora se possa ripostar, ironicamente, que o Banco Central não irá pagar os défices nacionais e pelo menos isso ficará fora da alçada comunitária... De resto, já hoje os países mais exigentes da Comunidade não se dão mais de 24 horas de soberania monetária, que é o tempo de alinharem as suas moedas pela cotação do marco.

O critério da subsidiaridade, no entanto, é válido em geral e desde logo deveria ser reforçado ao nível «primário» da produção normativa. Deveria aí ser feita uma distinção secante entre «legislação» e «regulamentação», devendo depois os órgãos comunitários ocupar-se mais da primeira que da segunda - a qual, dentro dos limites da autonomia regulamentar, poderia em muitos casos ser mesmo deixada à competência dos Estados membros. Além de que não se devia sobrecarregar o Parlamento, que só dispõe de uma semana de sessão plenária por mês, com toda a espécie de assuntos, como recentemente o do registo de cães na Comunidade, sob o pretexto formal de que se trata de «legislação».

O princípio da subsidiaridade pode também ser um importante auxiliar interpretativo no âmbito da política externa da Comunidade. Esta deveria ser assim mais «comum» do que «única» e estaria obviamente limitada às questões globais. Sob este aspecto, tal política poderia até representar para os países pequenos da Comunidade mais um ganho que uma transferência de soberania. De facto, só os grandes países da Comunidade têm capacidade de determinação da política mundial e só eles teriam pois algo de relevante a «transferir» para a política externa comum. Os países pequenos, pelo contrário, galgam por essa porta uma etapa que até aí lhe estava fechada - a da influência sobre a conformação da política mundial - enquanto que, ao nível da política externa própria, o princípio da subsidiaridade se opõe a qualquer expropriação de que pudessem ser vítimas. Um exemplo sintomático desta lógica seria a substituição da França e da Inglaterra como membros permanentes do Conselho de Segurança por um representante de uma política externa comum.

Se o primeiro limite da união política é a soberania do Estado-nação, o segundo é a liberdade do cidadão europeu. Se o poder da Comunidade deve crescer, então a liberdade do cidadão deve ser igualmente reforçada. Em termos mais sistemáticos dir-se-ia que só deve haver transferência de poder para a Comunidade quando a sua democratização e liberalização progredirem proporcionalmente. Não se trata apenas de tornar o poder das instituições menos burocrático, menos secreto e menos longínquo. Trata-se de especificar e garantir os direitos de que os cidadãos europeus devem dispor para se defenderem de um poder que antes não existia ou era mais precário ou meramente delegado.

Por si sós, tanto o gigantesco alargamento do mercado em 1992 como a revolução tecnológica a que ele se quer associado já infundiriam às pessoas e grupos, nomeadamente os mais débeis, suficientes motivos de preocupação e insegurança, mal dissuadidas ainda pelos dispersos e incertos meios que, ao nível da Comunidade e em matéria de direitos fundamentais, continuam a ser de origem quase puramente jurisdicional. Com o advento da união política, a fragilidade e a própria carência de identidade jurídica dos indivíduos

perante o novo poder tornar-se-iam ainda mais ostensivas. O mínimo seria então a adesão da Comunidade ao sistema da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. O máximo consistiria no estabelecimento de um catálogo de direitos fundamentais próprios, anexo ao Tratado. Em qualquer dos casos, visar-se-ia alicerçar uma cidadania europeia, também ela complementar e não oposta ao conceito de cidadania nacional.

A hora é de um chamamento forte à ideia de unidade europeia e muitos apreciariam mesmo que um tal tropismo irrompesse com uma energia equivalente àquela com que se desencadeou o processo democrático no Leste. No entanto, o próprio método constituinte da construção comunitária não permite grandes saltos. Afinal, muitos se admirarão até que o Acto Único, depois de um parto tão longo e problemático, venha a viver tão pouco, ou seja, provavelmente menos que os nossos períodos de revisão constitucional. A dificuldade do método, aliás, mais constituinte que de revisão, poderá não impedir inclusivamente que o próximo avanço seja um momento de separação de águas, como os asteriscos sobre a posição inglesa do comunicada da cimeira de Roma parecem admitir. Seria porém arriscado prevê-lo porque o futuro da Comunidade decide-se politicamente ao centro e é numa via média que se encontrará o eixo do seu caminho.