

✓
Cao

ANATOMIA DO ALARGAMENTO DA EUROPA COMUNITÁRIA AOS PAÍSES DE LESTE E DO MEDITERRÂNEO

**PAULO VILA MAIOR
NUNO CASTRO MARQUES**

ABSTRACT

The article presents the institutional implications of the next European Community enlargement geared towards Eastern Europe, Cyprus, Malta and Turkey. We underline the dynamic of European integration as being attached to successive enlargements. We emphasise the symbolic meaning of the enlargement, bearing in mind its geo-strategic connotation. After presenting the reasons embodied in the enlargement both by the EC and by the prospective member states, some details are carried about the schedule of the negotiations. Finally we discuss if enlargement can be coupled with deepening of the European integration process and point out the adjustments that might be required in order to meet the future enlargement with a sustainable and manageable institutional frame of the EC.

RESUMO

Este artigo examina algumas das consequências institucionais do próximo alargamento da Comunidade Europeia à Europa de leste, Chipre, Malta e Turquia. Sublinha-se a ligação íntima entre a dinâmica da integração europeia e os sucessivos alargamentos. Os autores destacam o simbolismo do futuro alargamento, tendo em conta a sua conotação geoestratégica. Depois de apresentar as razões que concorrem para que quer a C.E. quer os países candidatos depositem interesse no alargamento, são fornecidos elementos acerca das negociações entre ambas as partes. A encerrar debate-se a compatibilidade entre alargamento e aprofundamento e salientam-se os ajustamentos que podem ser exigíveis para que o alargamento não venha a prejudicar a funcionalidade das instituições comunitárias.

1. A história da integração europeia distingue-se pelos seus traços dinâmicos. É um processo com avanços (e alguns retrocessos), com sucessivas conquistas de competências para as esferas supranacionais, um processo que é tributário de um enriquecimento gradual dos países que partilham esta experiência de integração. A Europa comunitária¹ nasceu em 1951 com seis Estados membros e hoje em dia são quinze os países que nela participam.

¹ À semelhança de uma obra anterior de um dos co-autores (Vila Maior, 1997: 35-37), mantemos a nossa recusa em olhar para a actual fase da construção europeia como sendo

ANATOMIA DO ALARGAMENTO DA EUROPA ...

O dinamismo da integração europeia bebe muita da sua inspiração nos momentos de alargamento a novos Estados membros². Trata-se de fazer chegar esta semente de inovação a mais a mais países que comungam da tradição humanista, da vocação democrática, do ideal dos direitos fundamentais dos seres humanos que são o património comum da «civilização europeia». O legado que é imprimido pelo projecto de construção europeia tem sido estendido a um conjunto de países que ficam irmanados por valores comuns e assim dão corpo à autenticidade do processo integrativo que é nota distintiva da Europa comunitária. Tal movimento dinamizador apresta-se a encarar mais um impulso com o anunciado alargamento aos países do leste europeu (em rigor, a um conjunto de países que outrora estiveram submetidos ao jugo satelizador da União Soviética, aos quais acrescem dois países da bacia mediterrânica: Chipre e Malta).

O presente artigo visa equacionar o abalo que este novo alargamento virá provocar na estrutura institucional da Europa comunitária. Antes de arrepiar caminho a tal tarefa, será importante fornecer alguns subsídios demonstrativos do porquê do alargamento e para quem (os países candidatos) se dirige.

2. Na esteira do processo dinâmico que confere o tónus distintivo da edificação europeia, um novo alargamento é uma realidade que as instituições comunitárias e os actuais Estados membros não podem escamotear. São de duas ordens de grandeza as motivações que concorrem para aquela asserção: uma interna e outra externa.

A *necessidade interna* de proceder a mais um alargamento emerge dos considerandos de dinamismo do projecto de integração europeia que já foram postos em destaque. A «vocação universalista» - aqui bem entendida no seu adequado contexto, que implica com um dimensionamento geográfico que anseia coincidir com o espaço continental europeu - esteve omnipresente nos ideais dos fundadores do espírito europeísta, assim como o tem estado nas sucessivas levas de personalidades que têm conduzido os destinos da Europa comunitária³.

O anseio de um «Europa do Atlântico aos Urais» deve ser inserido neste ambicioso mister de casar o edifício de uma Europa unida com a extensão

sinónimo de uma genuína «União Europeia». Por isso se entende que é mais rigoroso fazer alusão à «Europa Comunitária» ou à «Comunidade Europeia». Para as justificações deste nosso raciocínio remete-se para a referência bibliográfica indicada na presente nota de rodapé.

² Cf. Nugent (1999: 21-22).

³ Cf. Milward (1992) e Bitsch (1996).

geográfica do continente europeu. No fundo, trata-se de abrigar dentro da mesma casa comum o maior número possível de países que se afirmem europeus por inerência geográfica e que comunguem dos ideais políticos que sublinham a existência do projecto de construção europeia. Só assim se dará corpo à ambição final (se excluirmos a transmutação da actual realidade de integração numa genuína união política) do processo de integração supranacional que vem sendo edificado paulatinamente ao longo dos quase últimos cinquenta anos.

Contudo esta motivação endógena em favor do alargamento da integração europeia seria insuficiente se não estivesse conjugado um *factor externo* que nesse sentido concorresse. Basta recuar no tempo, até a uma era anterior à derrocada do comunismo, e num exercício de imaginação indagar se seria possível equacionar a extensão da Europa comunitária para os países que então constituíam a esfera de influência soviética. Sem dificuldade se detectam os obstáculos intransponíveis a tal desiderato. Cremos que este inócuo exercício imaginativo é suficiente para se reconhecer que a conjuntura favorável ao alargamento a leste apenas viu a luz do dia quando o comunismo ruiu. Este fenómeno foi decisivo para conceber os países (que então saíam do colete de forças do imperialismo soviético) como candidatos a futuramente aderirem à Europa comunitária.

3. É importante reconhecer que *existe um interesse recíproco neste alargamento*. Da parte da Europa comunitária o interesse orienta-se no sentido de ir ao encontro das aludidas motivações interna e externa. Aliás é sintomático assinalar o simbolismo que este movimento de expansão para leste reveste na ordem internacional (de que a própria Europa comunitária não se quer alhear): a incorporação de países da Europa central e oriental (P.E.C.O.) tem o duplo valor de fazer vingar a vitória do modelo político da democracia parlamentar representativa sobre o modelo concorrente do socialismo científico e de pretender agrilhoar estes países ao respeito pelos valores que são reconhecidos como alicerces fundamentais daquela matriz política da integração europeia. Como tal não é exagerado identificar uma veia geoestratégica no futuro alargamento⁴. Porque a extensão da Europa comunitária aos P.E.C.O. será (também) uma forma dos actuais Estados membros garantirem a paz e a segurança no continente europeu. Com o alargamento a leste deseja-se que as tendências totalitárias sejam banidas da Europa e que os Estados que se furtaram às garras do comunismo se comprometam a preservar os valores supremos que conduzem o processo de integração europeia.

⁴ Cf. Wallace (1996: 442-443).

Mas, como já foi há pouco afirmado, este alargamento (aliás como todos os demais) caracteriza-se pela sua feição sinalagmática: se há interesse da C.E. em realizar este alargamento, também os países candidatos manifestam o seu desejo em rapidamente figurarem como países membros da Europa comunitária. Poderá não haver plena identidade de interesses entre ambas as partes envolvidas no processo em apreço. Os P.E.C.O. olham para o cenário de alargamento tendo em mente a percepção de benefícios de ordem económica que os habilitem a reduzir as acentuadas assimetrias de desenvolvimento que existem entre cada qual e a média comunitária.

Na visão dos P.E.C.O. é possível ver no alargamento uma espécie de «*contrato de desenvolvimento*»⁵: sem dúvida que a adesão à C.E. oferece um manancial de oportunidades não desprezáveis (vantagens comerciais relacionadas com a exportação mais facilitada dos seus produtos para o actual mercado comunitário; maior atracção do investimento oriundo dos Estados membros mais desenvolvidos) e titula-os para a recepção dos fundos comunitários que são o instrumento de uma política regional comunitária destinada a corrigir os desequilíbrios de desenvolvimento entre os seus Estados membros (interestaduais) e entre as suas regiões (interregionais)⁶. A esperança dos P.E.C.O. é a de que a sua participação na Europa comunitária seja o fiel dos respectivos processos de desenvolvimento, atendendo a que não é crível que a C.E. possa subsistir indefinidamente com acentuados desníveis de desenvolvimento entre os seus Estados membros (os actuais e os prospectivos). Assim se antecipa como inevitável um reforço da política regional comunitária como consequência directamente vertida do alargamento⁷.

4. Identificados os principais elementos ontológicos do futuro alargamento, interessa agora dar conta dos países que se encontram na calha para aderir à C.E.. A este propósito manda o rigor dizer que a estratégia comunitária sofreu recentemente (Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999) uma inflexão determinante. Até a este Conselho Europeu as instâncias comunitárias faziam uma tripla diferenciação dos países equacionados para efeitos de alargamento.

⁵ Quanto aos efeitos positivos que para os P.E.C.O. resultam da adesão à C.E., ver Baldwin (1994) e Bofinger (1998: 281-286). Merece saliência a advertência de Mayes (1998: 537-538), que fornece algumas indicações quanto a eventuais vantagens para os P.E.C.O. se eles decidirem não aderir à C.E..

⁶ Cf. Armstrong (1997: 190-192).

⁷ Cf. Allen (1996: 211-212).

Os países da «primeira linha» caracterizam-se pelo elevado grau de funcionalidade democrática das respectivas estruturas políticas, respeitadores dos valores democráticos e dos direitos fundamentais do ser humano⁸. Para mais estes são os países onde a economia de mercado tinha já os seus mecanismos oleados e cujos indicadores nominais de desenvolvimento (o falível Produto Interno Bruto *per capita*) estavam mais próximos da média comunitária. Na «primeira linha» de adesão foram situados a Polónia, a República Checa, a Hungria, a Eslovénia, a Estónia e Chipre⁹).

Na «segunda linha» situavam-se outros P.E.C.O. que estavam mais distanciados da satisfação dos requisitos acabados de mencionar. Ou porque a democracia parlamentar representativa ainda não estava plenamente consolidada e era dúbio o respeito integral pelos direitos fundamentais do ser humano (casos da Eslováquia, da Croácia e da Roménia), ou porque o atraso económico era visto como um empecilho à sua imediata qualificação dentro do clube da «primeira linha» (era este o caso da Bulgária, da Lituânia e da Letónia).

No terceiro grupo filtravam-se todos os restantes países não considerados até agora. Trata-se de três subgrupos: as repúblicas emergentes da antiga União Soviética, os Estados que resultaram do desmembramento da Jugoslávia e a Turquia. No primeiro caso (com a excepção das repúblicas bálticas) pesava ainda o fardo do distanciamento provocado pelos longos anos de guerra fria, o que impedia um contacto mais próximo entre a Rússia e as repúblicas que se emanciparam da União Soviética, por um lado, e a C.E. por outro. Acresce que as condições impostas pela C.E. (políticas e económicas) estavam longe de serem observadas nestes países. No que diz respeito aos Estados nascidos da liquidação da Jugoslávia federal aplicava-se a derradeira consideração, à qual se somava outro factor de elevada acuidade: a região em causa estava ainda mergulhada nas sequelas da guerra civil vivida durante a primeira metade da década de noventa. As feridas ainda abertas impediam que a Europa comunitária equacionasse a candidatura destes países. Por último, a Turquia estava à margem de qualquer cogitação no sentido da sua aceitação no rol de possíveis países candidatos ao alargamento em vista das flagrantes violações de direitos

⁸ Em relação às pré condições impostas aos países candidatos, cf. Sedelmeier e Wallace (1996: 356-357) e Pinder (1998: 72).

⁹ Nessa altura Malta também estaria teoricamente em condições para se classificar neste estrato. Mas por um opção interna – ditada por um referendo popular realizado em Outubro de 1996 que negou a candidatura do país à Europa comunitária e por uma menor sensibilidade europeísta do então governo socialista – auto excluiu-se desta vaga de países candidatos à adesão.

humanos que herdava da repressão mantida sobre a população de etnia curda que habita dentro do território turco¹⁰.

336

5.No referido Conselho Europeu de Helsínquia a Europa comunitária orientou-se na direcção de uma nova estratégia de alargamento. Apesar de manter a ideia originalmente tecida de afastar da mesa das negociações os Estados que agregámos no terceiro núcleo (com excepção da Turquia, como será demonstrado de seguida), os chefes de Estado e de governo dos Estados membros puseram termo à diferenciação entre «candidatos da primeira linha» e «candidatos da segunda linha». *A nova estratégia comunitária de alargamento deixou de colocar os países potencialmente candidatos em dois patamares diferentes, agrupando-os num só núcleo.* Agora todos os países que identificámos na «primeira» e na «segunda linha» são tratados em pé de igualdade, o que significa que entre eles a Europa comunitária não tece distinções nem traça cenários de favorecimento a este ou àquele. Por conseguinte, neste momento são onze (mais um) os países que teoricamente estão na calha para aderir à C.E..

Este novo comportamento das autoridades comunitárias traduz uma alteração importante da estratégia comunitária subjacente às negociações do futuro alargamento: uma estratégia mais ambiciosa e ao mesmo tempo mais cautelosa. Por um lado encara-se esta modificação como sendo o repositório de um *acréscimo de ambição* na medida em que agora a Europa comunitária aceita que um leque mais amplo de países está na mesma posição de partida no que toca à possível adesão, o que poderá implicar um «*alargamento espectacular*» e sem precedentes na história da integração europeia⁽¹¹⁾. Por outro lado, a Europa comunitária terá querido conceder o mesmo tratamento a todos esses onze países candidatos, pelo menos no plano simbólico das negociações que agora se iniciam. Será uma declaração de intenções para o exterior (sobretudo direccionada para o amplo leque de países que se aprestam a aderir à C.E.) no sentido de afirmar uma vontade comunitária de não criar posições de partida que elas mesmas sejam o sustentáculo de divisionismos estéreis entre os países que se candidatam à adesão. No fundo há aqui implícito um notório *intuito de cautela*, que deve ser adicionado ao objectivo ambicioso que corporiza a

¹⁰ Ver em Pinder (1998: 69-71) uma apreciação mais detalhada dos problemas relacionados com as negociações entre a C.E. e a Turquia.

¹¹ Se pensarmos na hipótese de todos os onze candidatos aderirem, veja-se o alcance quantitativo deste alargamento: de um só vez a Europa comunitária passaria de quinze para vinte e seis países membros, o que revela uma Europa integrada que estaria mais obesa (de países participantes) em cerca de 73%!

essência desta nova estratégia comunitária relacionada com o futuro alargamento.

6. Quando há pouco se afirmou que o actual cenário quantitativo das negociações de alargamento contempla o princípio dos «onze mais um», importa esclarecer quem figura nesta condição de apêndice. É a Turquia que surge nesta condição singular. Talvez ainda mais surpreendente do que a agregação dos países das «duas linhas de adesão» tenha sido a mudança de orientação da Europa comunitária quanto à Turquia. Em muito pouco tempo a Europa comunitária passou de uma posição de firme irredutibilidade na consideração de negociações com a Turquia para uma outra posição bem mais flexível. Esta surpresa adensa-se mais em virtude dos recentes acontecimentos que mostraram a captura do líder rebelde curdo (Abdulah Oçalam) e a sua expedita condenação à pena de morte.

Creemos que foi justamente este precipitar de acontecimentos que motivou a nova conduta em relação à Turquia. A nosso ver, a Europa comunitária agiu premeditada e inteligentemente: ao admitir a Turquia para um estádio de «pré-negociação» empurrou o fardo do respeito pelos direitos e liberdades dos cidadãos para as autoridades turcas. Onde antes havia um extremar de posições (na medida em que era a Europa comunitária que firmava a obstinação em aceitar a Turquia como parceiro nestas negociações) há agora uma sábia tolerância: a Turquia há-de ser vista como um parceiro negocial de pleno direito assim as respectivas autoridades saibam (e queiram) dar os passos considerados essenciais para cumprir os requisitos políticos fixados pela C.E..

7. O calendário das negociações teve os seus passos iniciais coincidentes com a presidência portuguesa do Conselho durante o primeiro semestre de 2000. Em concreto, as negociações viram o tiro de partida anunciado no Conselho de Assuntos Gerais que decorreu em 14 de Fevereiro de 2000. Em termos de calendarização há poucos elementos que possam ser adiantados, porque ao nível prospectivo existe um notável vazio que para ser preenchido depende de diversas variáveis: do andamento das negociações, de factores evolutivos que correspondam ao próprio processo de integração europeia, do encaminhamento dos países candidatos na senda dos indicadores económicos que ilustram a média comunitária, da própria evolução política registada nesses países¹².

¹² No mesmo sentido, cf. Tsoukalis (1997: 253-254).

A miscelânea de variáveis entrecruza-se entre si e produz uma dispersão de cenários alternativos que podem condicionar ou favorecer a adesão de (alguns dos) países candidatos. Vamos ignorar aqui todas essas combinações possíveis para pôr em destaque dois fenómenos que se salientam com uma acuidade fundamental.

O primeiro fenómeno avulta da própria dinâmica da integração europeia: *será o alargamento compatível com o aprofundamento?* Por falta de espaço não nos é possível explorar até à exaustação este rico temário que será uma peça vital dos futuros desenvolvimentos da coisa comunitária. Em todo o caso é aconselhável lançar algumas pistas para o enriquecimento deste debate.

Como foi frisado nas palavras iniciais deste artigo, a extensão do campo territorial da Europa comunitária sempre foi encarada como uma prova de dinamização da construção comunitária. Punha-se em destaque que o anquilosamento territorial da C.E. poderia ilustrar a estagnação de uma matriz essencial do projecto de integração. Ao mesmo tempo os dirigentes que conduziam os destinos políticos da C.E. sempre se esforçaram por aumentar o núcleo de competências (exclusivas ou concorrentes) das instâncias supranacionais, para reforçar a vitalidade e sublinhar a consolidação do próprio processo de integração europeia. Até ao presente momento os alargamentos puderam-se conciliar com o aprofundamento da integração europeia. Talvez o único alargamento que despertou maiores receios de incompatibilidade entre os dois vectores tenha sido aquele que possibilitou a adesão da Grécia, Portugal e Espanha¹³. Onde o problema se coloca com toda a sua intensidade é no alargamento que se anuncia para o futuro.

As leis da física ensinam que dois corpos com intensidades diferentes não se conseguem misturar num elemento homogéneo. Assim como acontece com o azeite e a água, já que um deles vem à tona. Esta metáfora serve para se antecipar o dilema que se esconde por detrás das cortinas do alargamento a leste: será ele compatível com o aprofundamento da integração europeia?

Há quem considere que o alargamento que se anuncia contém elementos que fornecem uma base contraditória ao objectivo do aprofundamento¹⁴.

¹³ Cf. Pinder (1998: 66).

¹⁴ Este é um debate que é um importante alicerce para apurar a sensibilidade de muitos autores que estudam o impacto previsível do alargamento. Em desfavor da compatibilidade entre alargamento (sem prudência) e aprofundamento parece situar-se um autor de referência

Esta argumentação estriba-se numa lógica puramente económica (ainda que se agarre acessoriamente a argumentos de ordem institucional, invocando o agigantamento da máquina institucional comunitária como prova possível do seu bloqueio futuro): sendo os países candidatos exemplos de um notório distanciamento dos indicadores macro-económicos que exprimem a riqueza média comunitária; possuindo eles estruturas que, em termos de economia de mercado, estão ainda distantes da realidade comunitária; antevê-se uma miscenização problemática caso os P.E.C.O. e Chipre aderirem sem mais à Europa comunitária.

Receia-se que os candidatos possam entravar a dinâmica de crescimento económico na Europa dos quinze. Teme-se que o facto daqueles países possuírem uma elevada dependência do sector agrário venha a agravar mais ainda a posição já de si insustentável da polémica política agrícola comum¹⁵. O aspecto problemático deste alargamento configura-se ainda pela envolvente orçamental: um dever de solidariedade financeira (que foi funcionando como um alicerce do próprio processo de integração europeia) pode exigir um reforço substancial do orçamento comunitário para assistir a posição mais debilitada dos países de leste que aderirem¹⁶.

Esta argumentação encerra em si um elemento cataclístico, porque prenuncia mais problemas do que soluções se o alargamento a leste for apressado. Neta linha de raciocínio, a única virtude do alargamento esfuma-se na concretização deste objectivo. Porque não será de admitir que uma Europa alargada e tão heterogénea esteja em condições de futuramente se aventurar em desafios que são a imagem fiel do aprofundamento.

8. Contudo há linhas de pensamento mais optimistas que depositam a sua fé no atingimento simultâneo de ambos os objectivos¹⁷. Acredita-se, a abrir, que o simples facto de se concretizar este alargamento a leste encerra em si uma tão forte componente simbólica (abeira-se o ansiado ideal de uma «Europa do Atlântico aos Urais») que é ela mesma repositório de um sensível aprofundamento da integração europeia. Neste sentido, o alargamento é uma semente do aprofundamento, não um traço de incompatibilidade.

como é o caso de Baldwin (1994: 207): este autor preconiza uma cautelosa estratégia de consolidação sistemática dos acordos de associação que ligavam a C.E. aos P.E.C.O..

¹⁵ Cf. Porto (1997: 331-332 e, com maior detalhe, 1998: 18-26).

¹⁶ Cf. Allen (1996: 211-212) e Quelhas (1998: 88-93).

¹⁷ Nesta linha de raciocínio posiciona-se, por exemplo, Bofinger (1998: 317-318) (a par das teses oficiais da Comissão Europeia).

De seguida argumenta-se em favor da compatibilidade entre alargamento e aprofundamento com base numa válvula de escape que foi introduzida pelo Tratado de Amesterdão: a «cooperação reforçada» com base num mecanismo de integração diferenciada entre os parceiros comunitários¹⁸.

Este mecanismo pode estar talhado para autorizar *uma adesão aveludada dos P.E.C.O.*, isto é, que comporte benefícios para estes países sem que tal reflecta necessariamente a percepção de sacrifícios para os actuais Estados membros e para o projecto de integração europeia. Através da «cooperação reforçada» fica aberta a porta a uma integração diferenciada dos Estados membros (os actuais e os prospectivos) nos vários níveis de integração que são (ou venham a ser) apanágio da construção europeia. A este propósito é conveniente articular o processo de alargamento com o processo de integração em curso.

Neste contexto é possível identificar três esferas diferentes de integração numa escala de progressividade: a mera participação nas matérias que estando submetidas ao «primeiro pilar da União Europeia» estão comunitarizadas, com a excepção proeminente da União Económica e Monetária (U.E.M.); a participação no esforço de integração monetária; e a participação em iniciativas supranacionais que se anunciem tributárias da integração política (a Política Externa e de Segurança Comum – P.E.S.C. - reforçada, com eventual consideração de uma defesa comum; a cooperação policial e judiciária mais avançada).

Repare-se que a descrição dos três níveis de integração obedece a uma lógica de participação crescente, num esforço de supranacionalização da política europeia. Ao passar de nível para nível apertam-se as exigências que se impõem aos Estados membros, sendo maior a predisposição supranacional dos dirigentes políticos dos Estados membros¹⁹. Não é errado aplicar o conceito de «*integração por afunilamento*»: o funil aperta-se até ao gargalo que é representado pelo derradeiro nível supranacional. É mais fácil pertencer ao primeiro nível e assim estar no topo do cone do funil, sabendo-se que as exigências são superiores à medida que um Estado membro pretende deslizar no sentido do gargalo.

¹⁸ Ver, a propósito da cooperação reforçada, Nugent (1999: 94).

Uma apreciação crítica é feita, com conotações antagónicas, por Stubb (2000: 153-174) e Wallace (2000: 175-191). O primeiro autor revela o que levou os Estados membros a contemplarem a cooperação reforçada no texto do Tratado de Amesterdão; a segunda autora exprime a sua leitura céptica acerca deste novo mecanismo.

¹⁹ Na forma do cumprimento dos critérios de convergência nominal, no caso da U.E.M.; na mais discutível cedência de soberania – outros preferem a expressão «partilha de soberania» - que se esconde na penumbra da P.E.S.C. e da cooperação policial e judicial.

O alargamento a leste pode ser visto nesta perspectiva que imaginativamente nos lega o conceito de integração diferenciada (ou por afunilamento). Decerto não será de esperar que os P.E.C.O. estejam em condições de, no momento da sua adesão, engrossarem o clube euro. Será mais avisado admiti-los no nível mais rudimentar de integração europeia, comprometendo-os a respeitar o *acquis communautaire* e fazendo com que eles partilhem com os actuais Estados membros as tarefas mais simples que já estão há longos anos comunitarizadas. Estando dentro, eles terão melhores condições para fazerem o seu tirocínio enquanto membros de uma Europa comunitária alargada.

O facto dos P.E.C.O. só serem admitidos a adentrar (inicialmente) no primeiro nível de integração europeia não deve ser entendido com cepticismo, como se a integração diferenciada traduzisse uma inaceitável traição ao ideal de uma integração uniforme em todo o espaço comunitário. Por um lado porque esta hipótese resulta de forma cristalina da previsão do Tratado da União Europeia através da válvula de escape da cooperação reforçada. Mais substancial é o segundo argumento: aceitando-se a inevitabilidade do alargamento a leste, ao mesmo tempo tem que se reconhecer a imperiosidade da Europa comunitária acolher um princípio de flexibilidade que aplica no seu funcionamento interno. Porque, de outro modo, a alternativa que se equaciona é a de deixar indefinidamente os P.E.C.O. à porta da Europa comunitária, tão distantes estão eles dos patamares de desenvolvimento evidenciados pelos actuais Estados membros. A opção é entre recusar a adesão dos P.E.C.O. (o que pode implicar mesmo um travão à dinamização europeísta que a conjuntura internacional parece demandar) ou admiti-los a participar na Europa comunitária com o reconhecimento das suas debilidades e tomando consciência de quão longe podem eles ir.

9. Na posse destas duas perspectivas concorrentes do alargamento torna-se ainda mais penoso antecipar um calendário e uma data para a concretização do alargamento a leste. Por conseguinte o exercício que se segue, em que procuramos antecipar os possíveis equilíbrios entre os Estados membros no seio das instituições reformadas de uma Europa comunitária alargada, bebe a sua inspiração num determinado cenário que para o efeito escolhemos. Um cenário que nos parece ser, à data em que escrevemos, o mais compatível com a realidade, mas que não escondemos poder ser facilmente ultrapassado por acontecimentos que superem a própria voragem do tempo. De imediato passamos em revista o primeiro pressuposto utilizado para este nosso «exercício especulativo»: dentre os dois cenários opostos quanto à compatibilização entre alargamento e aprofundamento, inclinamo-nos para o cenário da permeabilização de ambos os objectivos de acordo com metodologia da «integração por afunilamento».

O segundo pressuposto que importa traçar emerge com a consideração dos países que possivelmente estarão de facto (que não de direito, face à nova estratégia de negociações engendrada pelas instâncias comunitárias) na primeira linha de adesão. Em nosso entender esses países poderão coincidir com os seis que antes da inflexão comunitária já o eram considerados como tal: Chipre, República Checa, Polónia, Hungria, Eslovénia e Estónia. Não só estes países apresentam inegáveis vantagens no que respeita aos requisitos políticos definidos para a futura adesão, como estão também melhor posicionados no que toca aos indicadores macro-económicos, sendo por último os que estão geograficamente numa primeira linha de proximidade com o território da Europa dos quinze.

Tendo em conta que nos trabalhos preparatórios do Tratado de Amesterdão ficou estabelecida a necessidade de uma séria reforma do quadro institucional da Europa comunitária; que apenas se fixou a perda do segundo comissário para os cinco maiores Estados membros (Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido), determinando-se que nunca o colégio de comissários poderia ter um número superior a vinte; e que o número de deputados do Parlamento Europeu após o alargamento não deveria ser superior a 700²⁰; partimos destes dados como uma variável fixa para o apuramento eventual de um princípio de equilíbrio entre os Estados membros no seio das instituições comunitárias.

Neste exercício abdicamos de calcular os ajustamentos que serão feitos na instituição parlamentar, considerando que apesar do reforço dos seus poderes ditado pelos Tratados de Maastricht e de Amesterdão esta é ainda uma instituição com poderes marginais no contexto da decisão comunitária.

Assim sendo, centraremos a análise na distribuição dos votos pelos Estados membros no seio do Conselho de Ministros quando esta instituição é chamada a deliberar por maioria qualificada. Esta é a regra de deliberação mais utilizada e acreditamos que o continuará a ser numa Europa alargada, até por imperativos de funcionalidade²¹. Atenta a perda do segundo comissário pelos cinco maiores Estados membros, será que se pode partir do pressuposto que estes países irão reivindicar um protagonismo superior no Conselho e assim reclamar uma quota superior de votos?

²⁰ Cf. Vila Maior (1997: 221-227).

²¹ Nas eloquentes palavras de Nugent (1999: 52), *(g)iven the inevitably increased difficulty of obtaining unanimity(...), enlargement has been an important driving factor behind the increases in qualified majority voting(...)since the Single European Act.*

10. Cumpre agora analisar, com o detalhe possível, o impacto estrutural do alargamento nas instituições comunitárias. De notar que esse impacto já hoje se faz notar, ainda que seja visível apenas nas negociações políticas entre os actuais quinze Estados membros. De facto, a simples aceitação da inevitabilidade do alargamento da Europa comunitária a leste conduziu, talvez falaciosamente, à constatação da insustentabilidade do actual sistema institucional da C.E.. Tornou-se lugar comum a afirmação de que o sistema idealizado pelos pais fundadores para seis Estados membros teria atingido o limite da sua elasticidade, que é como quem diz eficiência ou praticabilidade, quando o número actual de Estados membros foi atingido.

Esta constatação levou, na melhor das tradições comunitárias, a uma complicadíssima discussão e negociação entre Estados membros aquando da última Conferência Intergovernamental. Ao longo dessa discussão foram-se formando os vértices do bloqueio da reforma institucional, isto é, os vértices do «triângulo institucional»⁽²²⁾. Este «triângulo das Bermudas» institucional, que fez eclipsar a possibilidade de uma verdadeira revolução das instituições comunitárias em Amesterdão, resulta da ligação que os Estados membros decidiram estabelecer entre três questões: o tamanho da Comissão (ou o número de comissários), a reponderação dos votos no Conselho de Ministros aquando das votações por maioria qualificada e, por último, a extensão do recurso ao voto por maioria qualificada.

As razões para tal ligação são por demais evidentes, porquanto numa reforma institucional se «joga» a quota-parte de poder que cada um dos Estados membros deterá nas instituições e, por essa via, no processo comunitário de decisão. À medida em que a unanimidade é substituída pela maioria qualificada, o poder de veto individual dos Estados desaparece. Se assim é, os Estados membros querem garantir uma boa «representatividade» ao nível do Conselho de Ministros, tanto mais que os «quatro grandes» e a Espanha irão perder a capacidade de designarem dois comissários.

Para efeitos deste nosso estudo iremos desligar estas três questões, até porque (e estamos já a adiantar um pouco o nosso posicionamento) entendemos ser possível uma reflexão sobre a reforma do funcionamento do Conselho de Ministros independentemente das reformas que, indubitavelmente, as restantes instituições comunitárias terão de sofrer. A título liminar, entendemos dever desdramatizar os efeitos institucionais do alargamento no funcionamento do Conselho de Ministros da C.E.. Em todos os alargamentos se temeu o arrastamento das discussões ao nível do Conselho de Ministros, com *rounds de table* intermináveis. Ora o que se tem verificado é que as antigas reuniões intermináveis «terminaram». Adquiriu-se a prática da

²² Cf. De Deuxchaisnes (1997: 10-13).

formação de grupos de Estados membros, sempre variáveis, de maneira a que, em face de uma proposta legislativa, existem poucas posições, limitando-se muitos dos ministros a reiterar uma posição já expressa por um seu colega²³.

344

Esta prática só é possível devido ao trabalho fulcral do Comité de Representantes Permanentes (C.O.R.E.P.E.R.). Sobre este órgão, que tem sido muitas vezes omitido, queríamos deter-nos um pouco. É o C.O.R.E.P.E.R. que possibilita o trabalho do Conselho de Ministros, para além de que é ao seu nível que a esmagadora maioria das negociações se desenrola e se conclui, limitando-se o Conselho de Ministros a ratificá-las nos famosos pontos A da sua ordem de trabalhos²⁴. Repare-se ainda que é ao nível do C.O.R.E.P.E.R. que os *package deals* têm mais possibilidade de acontecer, atenta a sectorialidade das reuniões do Conselho de Ministros (à excepção do Conselho dos Assuntos Gerais). Além disso, os representantes dos Estados membros no C.O.R.E.P.E.R. estão em contacto diário, o que facilita o andamento das negociações entre eles.

O que pode revelar-se nefasto para um eficiente desenrolar dos trabalhos do Conselho de Ministros é a proliferação de comités autónomos e paralelos ao C.O.R.E.P.E.R. verificada nas duas últimas revisões dos Tratados. Estes comités possuem capacidade para trabalhar directamente com o Conselho de Ministros, sem passar pela via do C.O.R.E.P.E.R.. Ora, como são comités específicos, está afastada à partida a possibilidade de transacções intersectoriais entre Estados membros num estádio anterior ao próprio Conselho de Ministros, como normalmente acontece no C.O.R.E.P.E.R.. É nosso entendimento que se deve evitar a proliferação de comités independentes do C.O.R.E.P.E.R.. Se os Estados membros não desprezarem ou desvirtuarem a importância do C.O.R.E.P.E.R. e, ponto fulcral, o voto por maioria qualificada for o método normal de votação no Conselho de Ministros, o alargamento não será de molde a bloquear o funcionamento da instituição de decisão da C.E..

A perversidade da unanimidade reside no facto de um Estado membro poder nunca chegar a entrar nas discussões e negociações sobre uma determinada proposta, sabendo que daí não lhe advirão desvantagens. Simplesmente, no último momento das negociações manifestará o seu desacordo e, conseqüentemente, bloqueará a adopção da proposta. Sendo uma determinada proposta adoptável por maioria qualificada, os Estados

²³ Cf. Parlement Européen (1999a).

²⁴ Para uma análise mais demorada sobre o C.O.R.E.P.E.R., cf. Nugent (1999: 149-150).

membros terão todo o interesse em entrar desde o início nas negociações, por forma a tentarem obter a melhor posição possível. Os Estados membros que entrem tarde no processo negocial arriscam a tudo perder, isto é, a ficar na minoria de Estados que, incapaz de bloquear a adopção da proposta, não logrou negociar apoios para propostas futuras em troca de um seu apoio à proposta em discussão. Em conclusão, o voto por maioria qualificada, porque permite aos Estados membros justificarem uma derrota actual com vitórias futuras, possui um efeito de *spillover* não despidendo em prol de uma cada vez maior integração.

11. Atacando, finalmente, a matéria tabu da reponderação dos votos no Conselho de Ministros em caso de votação por maioria qualificada, iniciaremos por reconhecer que optámos por uma análise do impacto do alargamento que privilegia a continuidade do equilíbrio que reconhecidamente hoje existe. De facto, tal solução de continuidade não só será possível como aconselhável. As opiniões nacionais que afirmam a imperatividade de uma revolução na ponderação dos votos devem ser interpretadas enquanto expressões de interesses que tentam aproveitar a reforma institucional para obter uma superior capacidade de influência à detida actualmente.

Julgar possível a instauração de um «directório» no funcionamento institucional da C.E. revela algum desconhecimento da *realpolitik* comunitária que tem possibilitado todos os avanços até hoje: os Estados membros só aceitam o sistema de decisão comunitário, no qual podem sair perdedores, se tiverem garantias de que não são sempre os mesmos a vencerem e que eles próprios podem vencer. Evidentemente, qualquer sistema de decisão que não preveja estas garantias não terá nunca possibilidades de ser instaurado, atento o facto de qualquer Estado membro ter o poder de inviabilizar uma revisão dos Tratados. Outra razão para a adopção de uma solução na continuidade do equilíbrio actual reside num argumento de fundo: quebrar o equilíbrio hoje existente, através de uma reponderação de votos revolucionária, significaria uma nova ideia da própria integração europeia, nada tendo a ver com aquela que fora induzida nos Tratados pelos idealizadores da C.E.E.²⁵

Será então possível objectivar-se um quadro de ponderação de votos válido para todo e qualquer alargamento que a Europa comunitária venha a sofrer? Estamos convencidos que sim. Na situação actual, com quinze Estados membros, a população total da Europa Comunitária é de 370.8 milhões de pessoas. Os chamados quatro grandes (Alemanha, França, Itália e Reino Unido) e a Espanha (Estado membro por nós considerado como

²⁵ Cf. Webb (1983: 23) e Parlement Européen (1999b).

médio/grande) possuem 293.7 milhões de pessoas, isto é, 79.2% da população comunitária. Por outro lado, na ponderação de votos no Conselho de Ministros hoje existente os quatro grandes e a Espanha possuem 55.1% dos votos, isto é, 48 votos num total de 87. Os assim chamados pequenos e médios Estados membros possuem 39 votos em 87, isto é, 44.9% dos votos.

Este rácio entre percentagem de população detida pelos Estados membros na população total comunitária e percentagem de votos no Conselho de Ministros é o resultado da compatibilização feita entre dois princípios incontornáveis, a saber, *o de que todos os Estados possuem os mesmos direitos e dignidade na esfera jurídica internacional* e, porque a construção europeia produz efeitos directamente sentidos pelos cidadãos comunitários, *o do reconhecimento inevitável dos diferentes pesos que os Estados membros detêm na população comunitária*. No fundo, não é mais do que o resultado prático da conjugação de outros dois princípios, sempre em relação tensa mas inseparáveis no edifício comunitário, que são os princípios da cooperação e o da integração²⁶.

De notar que a maioria qualificada é atingida aos 62 votos, o que corresponde a uma maioria de aproximadamente 71.2%, sendo, portanto, a minoria de bloqueio atingida aos 28.9% ou 26 votos. Daqui resulta que, no momento actual, nem os grandes Estados membros conseguem por si só adoptar as propostas, nem os pequenos e médios, igualmente sozinhos, o conseguem fazer. Numa outra perspectiva, a estas duas "categorias" de Estados membros, funcionando em bloco, foi dada a capacidade de se bloquearem mutuamente. É esta necessidade de apoio recíproca entre grandes/médio-grandes e pequenos/médios Estados membros que tem permitido o avanço da integração europeia. Porque os grandes não conseguem avançar sozinhos, os pequenos e médios Estados membros sentem-se implicados e responsabilizados na construção europeia, reconhecendo, porém, uma superior capacidade política de iniciativa aos grandes Estados membros. Os grandes Estados membros aceitam a sua percentagem actual de votos no Conselho de Ministros, sendo este o nosso ponto de referência.

O alargamento que se avizinha compõe-se essencialmente de pequenos/médios Estados membros. Utilizando os seis Estados candidatos já referidos no ponto 9 deste nosso estudo, vemos que existem cinco pequenos/médios Estados e um médio/grande Estado. Utilizando a ponderação hoje existente, diríamos que à Polónia caberiam oito votos (idêntico à Espanha), à República

²⁶ Cf. Rosamond (2000: 4-19).

L
90

Checa e à Hungria cinco votos cada (idêntico a Portugal), à Eslovénia três votos (idêntico à Irlanda), à Estónia dois ou três votos⁽²⁷⁾ e, por último, ao Chipre dois votos (idêntico ao Luxemburgo).

Com vinte e um Estados membros, a Europa comunitária teria uma população total de 433.8 milhões de pessoas. Os quatro grandes, acrescidos da Espanha e agora da Polónia, teriam uma população de 332.3 milhões de pessoas, isto é, 76.6% da população comunitária. Os votos totais no Conselho de Ministros passariam dos actuais 87 para 112, cabendo aos quatro grandes e à Espanha e Polónia um total de 56 votos. Ou seja, a percentagem dos votos dos grandes e médio/grandes passaria dos actuais 55.1% para 50%. Os restantes pequenos e médios Estados, que veriam a percentagem de população relativamente à população total subir de 20.9% para 23.4%, passariam a deter os restantes 56 votos no Conselho de Ministros, ou seja, os restantes 50% dos votos no Conselho de Ministros, ao invés dos actuais 44.9% detidos por essa "categoria" de Estados membros. Ou seja, a posição no Conselho de Ministros dos pequenos e médios Estados membros sairia mais reforçada do que o aumento na percentagem na população por eles detido justificaria.

No entanto, o equilíbrio entre grandes e médio/grandes e pequenos/médios Estados membros manter-se-ia. Mantendo-se inalterada a percentagem exigida para obtenção da maioria qualificada (71.2% dos votos), esta seria agora atingida aos 80 votos, o que significa que nem grandes e médio/grandes nem pequenos/médios poderiam passar uns sem os outros. Igualmente as duas "categorias" possuiriam um poder de bloqueio, sendo a nova minoria de bloqueio atingida aos 33 votos.

O rácio hoje existente entre percentagem de votos no Conselho de Ministros e percentagem de população na população total (portanto, 55.1% sobre 79.2%) é de 0.69 para os grandes e médio/grandes Estados membros²⁸. Com o alargamento, esse rácio ir-se-ia deteriorar para 0.65 (50% sobre 76.6%), o que deve ser de evitar. Mantendo-se o rácio actual, que é por todos os Estados membros aceite, retirar-se-ia capacidade política de exigência aos grandes e médio/grandes Estados membros durante as negociações sobre a reforma institucional, o que poderia ser nefasto por induzir à paralisação do aprofundamento da construção comunitária.

Além disso, a perda do segundo comissário por parte desta "categoria" de Estados membros não prejudicaria este raciocínio. Quanto a isso, a regra

²⁷ Para o efeito utilizaremos dois votos, mas o raciocínio é facilmente adaptável à atribuição de um voto suplementar a este candidato.

²⁸ Cf. Parlement Européen (1999b).

estabelecida pelos Tratados de um comissário por Estado membro também ficará prejudicada pelo alargamento, atento o estabelecimento do número máximo de vinte comissários. Ou seja, não só os grandes e médio/grandes Estados membros perderão o seu segundo comissário, como também algum dos pequenos e médios poderá perder o seu único comissário.

348

Como se pondera um esquema de rotatividade entre os pequenos e médios Estados membros quanto à designação dos comissários, vemos mal a ligação feita entre número de comissários e ponderação de votos no Conselho de Ministros. Ou então a solução consistiria em um pequeno ou médio Estado membro ter «x» votos no Conselho de Ministros quando fosse a sua vez de designar um seu nacional como comissário e «x+1» votos quando não fosse. Além disso, embora percebendo a ligação política feita pelos Estados membros entre capacidade de designar seus nacionais como comissários e ponderação de votos no Conselho de Ministros, no plano dos princípios os comissários são independentes e actuam no estrito interesse da C.E..

Em face destes argumentos, entendemos que devem ser dados aos grandes e médio/grandes Estados membros os votos suplementares necessários à manutenção do actual rácio de 0.69 entre a percentagem de votos no Conselho de Ministros e a percentagem de população na população total detida por essa "categoria" de Estados membros. Desta forma, não só o equilíbrio actual será preservado como, igualmente importante, nenhum Estado membro poderia sair das negociações tendentes à reforma institucional afirmando-se perdedor ou ganhador.

12.No processo comunitário de decisão os Estados membros costumam funcionar através de uma busca incessante de «capital de queixa», ou seja, tentam perder onde podem perder para depois, acenando as derrotas já tidas, exigir uma vitória onde entendem não poder ser derrotados. É a lógica dos *package deal* que tem impulsionado tão decisivamente a dinâmica comunitária. Nesse sentido, é essencial para a própria sã prossecução do ideal de integração europeia que nenhum Estado membro adquira «capital de queixa» durante as negociações sobre a reforma institucional.

Todos os Estados membros devem-se sentir «confortáveis» com o lugar por eles detidos nas instituições comunitárias. Retirar-lhes esse sentimento é condenar o alargamento ao fracasso: ou, *tout court*, o alargamento é bloqueado pelos Estados membros que sintam ter saído perdedores da reforma institucional ou, mais grave ainda, o alargamento é viabilizado mas os novos Estados membros não são acolhidos solidariamente pelos Estados

membros que os consideram responsáveis pelo enfraquecimento da sua posição nas instituições comunitárias.

Vemos com dificuldade como a construção europeia poderia continuar desprovida da fortíssima solidariedade e mútua compreensão que é necessária entre todos os Estados membros. Sendo a manutenção do actual equilíbrio possível, como achamos ter demonstrado, qualquer outra opção dos responsáveis máximos europeus poderá, infelizmente, provar um outro nosso entendimento: o mecanismo de *spillover* funciona para ambos os lados, ou seja, tanto para uma maior integração como para uma maior desintegração.

✓
Co

REFERÊNCIAS

350

- ALLEN, David.** «Cohesion and Structural Adjustment» in WALLACE, Helen e William Wallace (eds.). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- ARMSTRONG, Harvey.** «Regional Policy» in ARTIS, Michael J. e Norman Lee (eds.). *The Economics of the European Union – Policy and Analysis*. 2ed. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- BALDWIN, Richard.** *Towards an Integrated Europe*. London: Routledge, 1994.
- BITSCH, Marie-Thérèse.** *Histoire de la Construction Européenne*. Bruxelles: Éditions Complexe, 1996.
- BOFINGER, Peter.** «The Political Economy of Eastern Enlargement» in EICHENGREEN, Barry e Jeffrey Friend (eds.). *Forging an Integrated Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan University Press, 1998.
- DEUXCHAISNES, Dider N.** «Une Réforme Hésitante des Institutions» in *Le Traité d'Amsterdam – Espoirs et Réflexions*. Journée d'Études Organisée à Louvain-la-Neuve (exposé oral), 1997.
- MAYES, David G.** «Coping Without Enlargement» in EL-AGRAA, Ali M. (ed.). *The European Union – History, Institutions, Economics and Politics*. Hemel Hempstead: Prentice Hall, 1998.
- MILWARD, Alan S.** *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge, 1992.
- NUGENT, Neill.** *The Government and Politics of the European Union*. 4ed. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- PARLEMENT EUROPEEN.** *Rapport sur le Processus Décisionnel au Conseil dans une Europe Élargie*. Bruxelles: PE 229.066/def., 1999a.
- PARLEMENT EUROPEEN.** *Rapport sur la Préparation de la Réforme des Traités et la Prochaine Conférence Intergouvernementale*. Bruxelles: PE 231.873/def., 1999b.
- PINDER, John.** *The Building of the European Union*. 3ed. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- PORTO, Manuel.** *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*. Coimbra: Almedina, 1997.
- PORTO, Manuel.** *Portugal e a Agenda 2000*. Coimbra: Almedina, 1998.
- QUELHAS, José M. Santos.** «A Agenda 2000 e o Sistema de Financiamento da União Europeia» in *Temas de Integração*, n.º 5 (1998): pp. 53-109.
- ROSAMOND, Ben.** *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan, 2000.
- SEDELMEIER, Ulrich e Helen Wallace.** «Policies Towards Central and Eastern Europe». in **STUBB, Alexander C.-G.** «Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty» in NEUNREITHER, Karlheinz e Antje Wiener (eds.). *European Integration After Amsterdam – Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- TSOUKALIS, Loukas.** *The New European Economy Revisited*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- VILA MAIOR, Paulo.** *A Europa e os Desafios do Século XXI – Visão Crítica dos Tratados de Maastricht e de Amesterdão*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, 1997.
- WALLACE, Helen.** «Flexibility: A Tool of Integration or a Bestraint on Disintegration?» in NEUNREITHER, Karlheinz e Antje Wiener (eds.). *European Integration After Amsterdam – Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- WALLACE, Helen e William Wallace (eds.).** *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- WALLACE, William.** «Government Without Statehood» in WALLACE, Helen e William Wallace (eds.). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- WEBB, Carol.** «Theoretical Prospects and Problems» in WALLACE, Helen, William Wallace e Carol Webb (eds.). *Policy-Making in the European Community*. 2ed. Chichester: John Wiley and Sons, 1983.