

A DIFERENCIAÇÃO NA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Por Paulo de Pitta e Cunha

Professor Catedrático da Faculdade do Direito de Lisboa

1. O conceito de diferenciação foi introduzido no direito comunitário originário pelo Acto Único Europeu, ao admitir-se, com referência ao objectivo de estabelecimento do mercado interno, que na formulação das propostas da Comissão fosse tida em conta a amplitude do esforço a ser suportado por «certas economias que apresentam diferenças de desenvolvimento».

Nesta acepção, que se pode designar «clássica» ou «tradicional», a diferenciação (correspondendo à ideia da Europa a duas ou várias velocidades) supõe a concordância dos Estados-membros quanto à prossecução de objectivos comuns atinentes à integração económica, e o reconhecimento de que, atento o menor grau de preparação para, desde logo, acompanharem o ritmo dos restantes, alguns deles poderão beneficiar, a título transitório, de uma derrogação ⁽¹⁾.

Aos desníveis de desenvolvimento entre as economias dos Estados-membros, que eram aqui invocados para justificar cadências mais lentas para a introdução de certas medidas de realização do mercado interno, era, aliás, dada grande importância através da introdução, na parte do Tratado da CEE relativa à política da Comunidade, de um título consagrado à coesão económica e social, em que se visava «a redução da diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas».

⁽¹⁾ Trata-se, afinal, da mesma ideia que está na base da fixação de períodos transitórios para os Estados recém-chegados à Comunidade nos respectivos tratados de adesão.

2. A mesma concepção de diferenciação, cujos limites são a concordância de todos os Estados-embros quanto aos objectivos comuns prosseguidos e o carácter transitório das derrogações ⁽²⁾, está presente no dispositivo introduzido no Tratado de Roma pelo Tratado da União Europeia para contemplar a hipótese de só alguns Estados-membros (e não necessariamente a maioria) reunirem, quando do início da terceira fase de realização da união económica e monetária, «as condições necessárias para a adopção de uma moeda única» — reveladas, como se sabe, pelo preenchimento de critérios de convergência fixados no Tratado.

Concedidas derrogações aos Estados-membros que mostrarem incapacidade no cumprimento daqueles critérios, está previsto o reexame, em momentos sucessivos, do seu comportamento, levando, logo que se verifique que as necessárias condições se encontram preenchidas, à revogação das mesmas derrogações (art. 109.º-K, *in fine*, do Tratado CE).

A incapacidade reconhecida a determinados países de acompanharem o ritmo dos restantes e o carácter transitório da situação de excepção em que ficam colocados, no quadro da afirmação de objectivos comuns (atente-se na formulação enfática da irreversibilidade da evolução para a moeda única no Protocolo relativo à passagem à terceira fase da UEM), aproximam a concepção da diferenciação, subjacente a este regime introduzido pelo Tratado da União Europeia, daquela que já fora acolhida pelo Acto Único.

3. Importa, todavia, salientar que enquanto no Acto Único a ideia das várias velocidades é apenas relacionada, em termos aliás algo indefinidos, com a formulação de propostas de certas medidas visando a realização do objectivo comum, não supondo a exclusão da adesão global à iniciativa comunitária, mas envolvendo apenas aspectos parcelares de realização, no Tratado da União Europeia a diferenciação surge como *elemento central* da evolução proposta da

(²) Trata-se de uma fórmula que tem sido designada por «diferenciação negativa» na aplicação do direito comunitário, visando o abrandamento das consequências exageradamente rígidas de uma aplicação uniforme das regras comuns a situações demasiado diferentes (ver o comentário de Denys Simon ao art. 8.º C, em Vlad Constantinesco e outros, *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Economia, Paris, 1992).

integração europeia ⁽³⁾. Pela primeira vez, na verdade, nos textos do direito comunitário originário é prevista uma separação nítida entre dois grupos de países, em termos de apenas os Estados do primeiro grupo, atingidas as datas que se pretendem irrevogavelmente fixadas, participarem na realização que todos prosseguem ⁽⁴⁾. Só que não se sabe «a priori» que Estados comporão esse primeiro grupo.

E se é certo que a revogação das derrogações virá confirmar o carácter transitório desta solução, não é menos certo que a diferenciação, ao invés da praticada no Acto Único, tem importantes consequências no domínio institucional, na medida em que os Estados do segundo grupo não participam na designação dos membros da Comissão Executiva do Banco Central Europeu, nem os governadores dos respectivos bancos centrais nacionais podem ser membros do Conselho desta instituição.

4. Mas o Tratado da União Europeia não se limitou a acolher a fórmula da diferenciação já ensaiada pelo Acto Único Europeu, em que avulta a incapacidade meramente transitória de alguns Estados para prosseguirem um objectivo com que todos estão concordantes.

Levando bem mais longe a aceitação da aplicação de um tratamento específico em relação a certos Estados-membros, o Tratado da União Europeia consagrou por protocolos anexos, em relação ao Reino Unido e à Dinamarca, a possibilidade de estes países se eximirem, por pura decisão política e não já por impreparação para acompanharem o ritmo dos mais avançados, à participação na terceira fase da união económica e monetária.

⁽³⁾ Neste último caso, com efeito, a diferenciação atinge o âmago do projecto comum, deixando de respeitar a simples modalidades de aplicação de medidas, como sucede no primeiro.

⁽⁴⁾ Não existe, no entanto, no direito comunitário originário vigente qualquer preceito que consagre e regule, no plano geral, a possibilidade de diferenciação. Recorde-se, todavia, quer o artigo 35.º do projecto do Tratado da União Europeia dimanado em 1984 do Parlamento Europeu, quer a proposta francesa, quando da conferência intergovernamental que precedeu a celebração do Acto Único Europeu, de acrescentar um artigo 235.º bis ao Tratado de Roma — proposta a que não foi dado seguimento. Sobre este ponto: Jean-Paul Jacqué, *L'intégration différenciée de lege ferenda*, em *l'Intégration différenciée*, *Journée d'études*, Institut d'Études Européennes, ULB, Bruxelas, 1986, p. 24-25.

E se no protocolo referente ao caso da Dinamarca a auto-exclusão deste país se configura como uma situação de derrogação análoga à dos países que se terão mostrado incapazes de cumprir os critérios da convergência, prevendo-se até a revogação da derrogação, já no protocolo relativo ao Reino Unido se evitou qualquer referência à assimilação entre a (eventual) decisão britânica de não participar na terceira fase e os regimes de derrogação de que beneficiam os Estados-membros que não tenham preenchido as condições necessárias à adopção de uma moeda única.

5. O Tratado da União Europeia veio, assim, introduzir uma fórmula radical de diferenciação, que já foi apelidada de «revolucionária», por oposição ao conceito «tradicional» marcado pela ideia da incapacidade temporária de certos Estados em igualarem a velocidade dos restantes, estando todos de acordo quanto à prossecução do objectivo comum ⁽⁵⁾: é que, nesta nova fórmula, o carácter transitório da solução esbate-se ou até desaparece, tendendo a aceitar-se uma separação permanente ligada a uma visão de não concordância, no plano político, quanto a determinados objectivos que os outros globalmente prosseguem ⁽⁶⁾.

Não foi, aliás, só no plano da formação da UEM que aflorou esta concepção. Cabe reconhecer que, embora o mecanismo instituído tenha sido diferente, pois, em lugar do «opting out» conferido quanto à adesão à terceira fase da UEM ao Reino Unido e à Dinamarca, se consagrou, à margem do texto do Tratado CE, um acordo celebrado entre todos os Estados-membros com excepção do Reino Unido, a mesma solução se recorta no protocolo relativo à política social ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Uma classificação exaustiva das diferentes categorias de integração diferenciada — com base nos conceitos de várias velocidades, de geometria variável, e de opção «à la carte» —, atribuída a Alexandre Stubb, contem-se no estudo de C. D. Ehlermann «Différenciation accrue ou uniformité renforcée», *Revue du Marché Unique Européen*, 1995, n.º 3, p. 193.

⁽⁶⁾ Este «opt out» não tem justificação económica, até porque o Reino Unido e a Dinamarca — particularmente este último país — se contam entre os Estados-membros que melhores condições reúnem para a aplicação dos critérios de convergência. Mais mercedores de uma possibilidade de auto-exclusão teriam sido os Estados-membros menos desenvolvidos, pois é em relação a estes que se suscitam os mais sérios dilemas a propósito do esforço de convergência.

A consagração das específicas exclusões do Reino Unido de compromissos centrais relativos ao estádio da integração que se visa alcançar com a realização da união económica e monetária é reveladora da determinação dos restantes Estados-membros quanto a prosseguirem, no sentido proposto pelo Tratado da União Europeia, o processo de integração: em contrapartida da renúncia ao exercício do seu direito de veto (ou por via do reconhecimento da sua incapacidade para sustar a iniciativa dos seus parceiros), o Reino Unido obteve para si a possibilidade de se prevalecer de um estatuto de não participante na nova realização.

6. Soluções deste género, traduzindo compromissos políticos assumidos em fase crítica das negociações, aproximam-se da ideia de «Europe à la carte», que se reconduz à escolha por cada membro, a título em princípio permanente, dos campos em que deseja participar⁽⁸⁾. E tem sido reconhecido que a generalização deste método poria em risco a coerência e a lógica do processo de integração,

(7) Em certa medida, a aplicação de medidas de salvaguarda como as previstas no art. 100.^o-A, n.º 4 (introduzido pelo Acto Único Europeu), parece corresponder a uma visão de «opting out». Mas, se essa cláusula derogatória constitui uma entorse ao princípio da uniformidade de aplicação do direito comunitário, requer justificação, não estando na dependência do arbítrio dos Estados-membros, e o respectivo mecanismo encontra-se sujeito ao controlo dos órgãos comunitários.

(8) Na recusa do carácter automático do calendário de realização da terceira fase da união económica e monetária pelo Tribunal Constitucional alemão, em acórdão que precedeu a ratificação do Tratado da União Europeia (acórdão de 12 de Outubro de 1993), parece estar implícita a possibilidade de um «opting out» (a ser exercido à margem do disposto no Tratado). Aquela instância jurisdicional concluiu, na verdade, que a Alemanha, pela ratificação do Tratado da União Europeia, não se submeterá a um «automatismo incontrolável» conduzindo a uma união monetária: a progressão da integração será submetida em cada nova fase quer a condições que o Parlamento pode desde já prever, quer a uma específica aprovação do Governo federal, que o Parlamento poderá influenciar.

O acórdão veio, assim, em apoio da posição adoptada pelo Bundestag na sua resolução de 2 de Dezembro de 1992, no sentido de ser necessário um voto de aprovação deste órgão de soberania para que o Governo federal fique habilitado a definir o seu voto quanto se decidir sobre a passagem à terceira fase.

Não se trata aqui de afirmar o direito a um «opting out» ilimitado de raiz política, como o resultante dos protocolos britânico e dinamarquês. A preocupação básica é garantir o rigor da aplicação dos critérios de convergência. Mas a Alemanha parece não confiar no exame desta situação pelas instâncias comunitárias competentes, avocando para os seus órgãos de soberania a comprovação de que aqueles critérios terão sido observados no grau que considerem necessário.

introduzindo neste os estigmas da dissolução de um esforço que se pretende orientado para a prossecução de objectivos comuns.

Ora, se não se afigura admissível o método da selecção «ad libitum» dos ingredientes do processo de integração em que cada país pretenda participar — método de que as referidas exclusões britânica e dinamarquesa constituem um afloramento —, não parece haver dúvida de que a tendência para a integração diferenciada, e em moldes que não se confinam necessariamente ao conceito «tradicional» do recurso temporário a duas ou mais velocidades, virá a acentuar-se nas próximas fases do processo de integração europeia.

E para esta acentuação não concorre apenas a heterogeneidade crescente, em resultado do progressivo alargamento da União Europeia. As próprias exigências da intensificação da integração, aprofundada no sentido de abarcar domínios que se vão aproximando das áreas que constituem o *cerne da soberania* dos Estados, reflectem-se em tensões no sentido de se afirmar uma distinção tendencialmente permanente entre um «núcleo duro» de países, dispostos a avançar no próprio terreno da união política, e o grupo ou grupos dos Estados-membros que não tenham querido ou podido participar no bloco da vanguarda.

7. Mais do que as diversas velocidades por que se exprime a concepção tradicional da diferenciação, estaríamos aqui em presença de uma fórmula de «geometria variável», em que as diferenças praticadas tendem a assumir carácter de permanência — embora as várias intensidades do processo de integração não decorram já de escolhas erráticas de Estados, na base da sua própria conveniência (como no modelo «à la carte»), mas se sedimentem em fórmulas organizadas de cooperação.

Tendo como antecedentes certas soluções adoptadas no quadro do Sistema Monetário Europeu — mais a possibilidade de exclusão de moedas nacionais do mecanismo de taxas de câmbio do que a de utilização, no quadro deste mecanismo, de faixas alargadas de oscilação cambial — (9), e tendo também como expressão

(9) Na estruturação do Sistema Monetário Europeu parece ter estado presente a fórmula das várias velocidades, expressa na possibilidade, constante da resolução do Con-

os regimes adoptados, fora do âmbito do Tratado CE, por via dos acordos de Schengen, esta visão da Europa diferenciada está muito próxima da formulação da ideia de «círculos concêntricos» formados a partir do *núcleo sólido* a que, por vezes, se é tentado atribuir o carácter, algo inquietante, de um «directório» propulsor de uma união política de características acentuadamente federais.

A diferenciação, trazida para o primeiro plano do direito comunitário originário pelo Tratado da União Europeia, onde se nos depara quer na forma «clássica» ou «tradicional» dos diversos ritmos de integração assumidos a título meramente transitório, quer na forma aberrante e extrema da opção política conferida a determinado país, em desigualdade relativamente aos demais, consentindo que se exima à participação em realizações centrais da integração económica, tenderá provavelmente no futuro a revestir fórmulas estáveis e organizadas, apontando para soluções com carácter de permanência, associadas à modalidade intermédia da «geometria variável» ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾.

selho Europeu que instituiu aquele Sistema, de os Estados-membros cujas moedas estivessem em flutuação quando do início do novo regime monetário poderem optar por margens mais importantes (podendo ir até mais ou menos 6%), as quais, no entanto, dizia-se, deveriam ser «progressivamente reduzidas a partir do momento em que as condições económicas o permitam».

Mas, e aqui dá-se uma aproximação à fórmula do «opt out», admitia-se também a não participação pura e simples no mecanismo de câmbio por parte dos Estados-membros que assim o decidissem (como foi, na altura, o caso do Reino Unido) — ficando prevista a possibilidade de ingresso ulterior. (Veja-se a resolução do Conselho Europeu de 5 de Dezembro de 1978, referente à instauração do Sistema Monetário Europeu e questões anexas, em Jacques van Ypersele e Jean-Claude Koeune, *O Sistema Monetário Europeu. Origem, funcionamento e perspectivas, Perspectivas Europeias*, Bruxelas, 1984).

⁽¹⁰⁾ Sobre a dificuldade de traçar a fronteira entre os aspectos irrenunciáveis da integração europeia e os que seriam passíveis de regulamentação com base em soluções de diferenciação: Dario Velo, *Aspects internationaux et institutionnels du concept de géométrie variable*, em *l'Europe à Géométrie Variable. Transition vers l'Intégration*, Ed. l'Har-mattan, Paris, 1994, p. 57-58.

Admitindo que aquela fronteira é flutuante, é habitual considerar-se com áreas em que o «opt out» não seria admissível as que respeitam à matéria das quatro liberdades, ao mercado interno, à política exterior comum e à política de concorrência. Cf. Andrew Duff, *State of the Union. The Intergovernmental Conference of the European Union 1996*, Federal Trust Paper n.º 1, Londres, Fevereiro 1995, p. 25.

⁽¹¹⁾ Ao procurar limitar o alcance da diferenciação, uma questão que se põe é a de identificar as áreas nucleares da integração europeia, onde ela não será admitida, e os domínios onde possa ser consentida.

Mas o problema põe-se não tanto com respeito à óptica das diversas velocidades,

As diversas visões da diferenciação, note-se, não se configuram como compartimentos hermeticamente fechados, antes se interpenetram, sendo difícil determinar em que ponto deixa de vigorar a solução das várias velocidades e começa a delinear-se a estrutura estável da geometria variável. O que, porém, separa fundamentalmente uma da outra é a aceitação, na segunda, de determinados objectivos que só são comuns ao *núcleo duro* do processo de integração e o esbatimento da caracterização das diferenças como existindo a título temporário, aspecto que na primeira assume relevo central.

8. A hipótese de construção da Europa da geometria variável gera preocupações quanto ao papel dos Estados na integração europeia, que não se suscitam perante a visão tradicional assente nos ritmos diferentes praticados a título meramente temporário.

Perante aquela hipótese, o problema que se põe a países que, como acontece com Portugal, não fazem parte do reduzido grupo dos Estados-membros que se configuram como componentes indispensáveis do núcleo duro (caso da Alemanha e da França) é o de optarem entre realizar um esforço no sentido de reunirem as condições de presença nesse núcleo e aceitar qualificar-se apenas para um segundo círculo da integração europeia ⁽¹²⁾.

como em relação à modalidade «à la carte», que assim se tornaria aceitável desde que fosse confinada a áreas não fulcrais do processo de integração.

Esta distinção em razão da matéria permitiria considerar admissíveis certas soluções do tipo «opting out», por respeitarem a áreas marginais em relação aos dispositivos centrais do processo de integração. Nessas áreas marginais, a uniformidade necessária à coerência da construção comunitária poderia ceder em proveito da aceitação de comportamentos nacionais diversos, afluindo aqui a aplicação do princípio da subsidiariedade. Assim, a política do ambiente e a política de investigação e desenvolvimento tecnológico poderiam ser um campo vocacionado para soluções de «opting» — traduzidas inclusivamente em situações de diferenciação «positiva», mediante a consagração pelos países mais exigentes nesta matéria de níveis de realização superiores aos que constituem as bases comunitárias de harmonização. De permeio ficam matérias como a política monetária e a política fiscal.

⁽¹²⁾ Os Estados-membros menos desenvolvidos da União Europeia enfrentam, na verdade, uma situação contraditória, pois se veem constringidos a reduzir a despesa pública para cumprirem os critérios de convergência, prejudicando a prossecução do objectivo de se aproximarem das economias europeias mais fortes, para o que careceriam de expandir o investimento público e de manejar a taxa de câmbio para estímulo das expor-

A questão suscita-se tanto em presença da modalidade actual das várias velocidades no contexto da formação da união monetária, como na antevisão de um regime de diferenciação mais profundo, que venha a ligar-se à definição de novos objectivos em termos da integração política, objectivos que nem todos estejam interessados em prosseguir.

Neste último aspecto, o ponto decisivo de viragem residiria na mudança de metodologia do processo da tomada de decisões no quadro do chamado «segundo pilar» do Tratado de Maastricht, relativo à política externa e de segurança comum. O abandono da regra básica da unanimidade, instituída por aquele Tratado, poderia levar os Estados-membros que participassem nesta alteração ao patamar de acesso a uma estrutura que não estaria longe da federação política. Mas não parece provável que tal modificação venha a resultar dos trabalhos da conferência intergovernamental convocada para a revisão do Tratado da União Europeia, atenta a relutância com que numerosos Estados-membros parecem hoje encarar a transferência para a União de aspectos nucleares da soberania — relutância que, nesta fase de cepticismo quanto aos progressos da integração europeia, contrasta com a aceitação eufórica quase generalizada que, anos atrás, foi dada ao projecto da união económica e monetária.

9. Reconhecido como está o pendor do movimento europeu no sentido da crescente utilização da diferenciação, afigura-se desejável que o alcance da aplicação da «flexibilidade» se limite, tanto quanto possível, aos casos que configuram os requisitos da introdução temporária de várias velocidades, excluindo-se quer as soluções de «opt in»/«opt out» ao arbítrio de cada Estado, quer as que tendem para uma separação permanente entre uma primeira divisão de países e os Estados da segunda linha.

Parece ser esta a forma de «flexibilidade» que se admite no recente relatório do Grupo de Reflexão constituído com vista à

tações — o que passam a não poder fazer. Cf. Robert Leonesi, *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, MacMillan, Londres, 1995, p. 5-6.

próxima conferência intergovernamental ⁽¹³⁾. Contrário, como seria de esperar, a que a União Europeia se desfibre numa solução «ad libitum», o Grupo mostra-se favorável a fórmulas flexíveis, adoptadas a título temporário, para permitir que se entre em novas fases da integração a ritmos diferentes, sem que seja posta em causa a prossecução em comum dos objectivos propostos. Mas o Grupo de Reflexão não aborda a problemática da união monetária, em relação à qual parece ter-se registado no seu âmbito uma rara (e criticável) unanimidade, no sentido de não se abrir a porta à rediscussão do regime previsto no Tratado da União Europeia ⁽¹⁴⁾.

Sendo conveniente reduzir, tanto quanto possível, as situações que dão origem a uma diferenciação com carácter tendencial de permanência, é de lamentar que a concepção do processo de realização da UEM seja por alguns aproveitada para propalar a ideia do «núcleo duro» ⁽¹⁵⁾.

É assim que se opera um deslizamento da visão das duas velocidades com que se caracteriza, no Tratado da União Europeia, o acesso à união monetária, para a de uma geometria variável organizada a título permanente e extensiva à integração política.

⁽¹³⁾ Também a Comissão Europeia, no preâmbulo do seu relatório sobre o funcionamento do Tratado da União Europeia (Maio de 1995), contrapõe a aplicação, que aceita, de ritmos de integração diferenciados em torno de um objectivo comum à solução, que em absoluto rejeita, de derrogações permanentes na óptica da «Europe à la carte». Dá como exemplo desta última a situação existente quanto à matéria social, parecendo não querer lembrar a que se observa no domínio da formação da união económica e monetária — aspecto que, no entanto, se nos afigura ainda mais grave, por respeitar à realização *central* da nova fase do processo de integração europeia.

⁽¹⁴⁾ Cf. pontos 14 e 15 do «Reflection Group's Report», de 5 de Dezembro de 1995 (versão policopiada).

⁽¹⁵⁾ No seu polémico relatório sobre a política europeia, o grupo parlamentar alemão que constitui a base actual de apoio do Governo federal pronuncia-se com clareza quase brutal no sentido de a composição inicial da união monetária se limitar a cinco países (Alemanha, França e Benelux), constituindo as bases do núcleo duro da união política de características federais. A Alemanha e a França ocuparão, nesta concepção, como motores do processo de unificação europeia, o centro do núcleo duro.

Exprime-se no citado relatório a vontade de integrar no futuro a Itália, a Espanha e a Grã-Bretanha, uma vez resolvidos os problemas que afectam estes países. Aos pequenos e médios Estados-membros nem uma palavra é dedicada ... (CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, «Réflexions sur la Politique Européenne», Bona, 1 de Setembro de 1994).

Julgamos que teria sido melhor para a harmonia da construção europeia se em vez da ideia fixa de se marcar com antecipação um calendário preciso, em termos que se pretendem irreversíveis, relacionado com o cumprimento de estritos critérios de convergência nominal, houvesse prevalecido uma óptica em que a diferenciação representasse uma «ultima ratio», por se procurar conseguir, como era até então tradicional no âmbito das políticas da CE, a participação à partida de todos os Estados-membros. Mas a impaciência dos protagonistas das negociações de Maastricht não se compadecia com o compasso de espera que tal solução implicaria.

Não foi, na verdade, essa a via por que se enveredou. E é, assim, de admitir, caso a UEM surja na data prevista, o que não se pode considerar como assegurado em face do avolumar das nuvens que ensombram o percurso ⁽¹⁶⁾ que o lançamento da terceira fase da união monetária possa coincidir com a identificação do já referido «núcleo sólido» de países, de contornos ainda por precisar, pois não se sabe ao certo quais os que acompanharão a Alemanha (e presume-se, também a França) nesta aventura.

10. Em plano bem distinto, o problema da diferenciação tende a assumir proporções antes não conhecidas. Trata-se aqui não já da coexistência, no futuro, de membros plenos da UEM e de Estados beneficiando de derrogação, mas do contraste de posições que se vai adensando entre os grandes e os pequenos (ou médios) Estados-membros da União Europeia.

Em algumas das propostas que têm sido feitas com vista à conferência intergovernamental transparece a preocupação dos grandes de evitarem a atenuação do seu peso relativo nos processos de decisão, em face de um progressivo alargamento em que é multiplicada a presença dos pequenos Estados-membros.

⁽¹⁶⁾ Uma primeira brecha na tese oficial de que os calendários da união monetária serão inflexivamente cumpridos parece ter-se aberto em Fevereiro de 1996, quando o governador do banco central alemão afirmou que o rigor na observância dos critérios de convergência deve ser prioritário em relação ao cumprimento do calendário.

Na mesma intervenção, foi posto em relevo o carácter selectivo da aplicação dos critérios, conduzindo a uma união monetária parcial, composta apenas, à partida, por determinado número de países.

A imagem de um «directório» político europeu — este não necessariamente aqui identificado, quanto à composição, com o núcleo sólido da UEM, pois redundaria na hegemonia dos grandes — tende, assim, a precisar-se, para desconforto dos pequenos (e médios) Estados-membros ⁽¹⁷⁾.

Trata-se de uma diferenciação que ainda não foi concretizada (não estando transposta para o direito comunitário originário), mas que se perfila como possível em horizonte não distante, e à qual se compreende que os pequenos oponham resistência, invocando o princípio fundamental da «igualdade soberana dos Estados», mantido ao longo dos tempos, não obstante as cedências representadas pela consagração, desde a origem, de um sistema de ponderação de votos no Conselho.

Algumas das alterações institucionais que se preconizam vão no sentido desta diferenciação entre grandes e pequenos ⁽¹⁸⁾, a qual pode vir a ocupar o epicentro de grandes perturbações no processo de integração europeia.

11. Talvez isto explique que alguns dos pequenos (e médios) países se inclinem agora para posições cautelosas quanto às reformas, procurando moderar o impulso integracionista e sofrendo o apoio eufórico ao supranacionalismo que marcou as negociações de Maastricht.

É que a importância relativa que na presente União Europeia de 15 países é ainda conferida aos pequenos (e médios) Estados-

⁽¹⁷⁾ Recorde-se, a este propósito — esperando que a História não se repita — a qualificação que foi feita do concerto europeu do século XIX como «uma máquina política, posta ao serviço exclusivo da comunidade dos Grandes»; e ainda o plano de Silvestre Pinheiro Ferreira de constituição de uma aliança entre Portugal, a Espanha, a Grécia e os países da América Latina, em reacção à política de intervenção da Santa Aliança. (Cf. Paulo de Pitta e Cunha, *Integração Europeia. Estudos de Economia, Política e Direito Comunitários*, Imprensa Nacional/Casa da Moeda, Lisboa, 1993, p. 21-22).

⁽¹⁸⁾ Seria o caso de a Comissão passar a não ser integrada por nacionais de todos os Estados-membros, ou de neste colégio assumirem preponderância os comissários provenientes dos maiores Estados, ou de se aumentar, no sistema de votação do Conselho, a ponderação atribuída aos grandes, ou de se inserir uma regra de dupla maioria (entrando em conta com a população); e ainda o caso de a presidência rotativa deixar de se ser exercida em estatuto de igualdade por todos os países, etc.

-membros tende inexoravelmente a declinar o futuro, e desde logo pelo simples efeito do alargamento.

A influência de cada Estado-membro na construção europeia poderá, assim, tornar-se tão diluída que, ao invés da soberania «partilhada ou acrescida» — fórmula algo eufemística que vem constituindo a justificação do impulso federador —, a realidade poderá passar a reflectir a perda dos poderes que ainda permanecem na esfera dos Estados em proveito de órgãos «federais», formando um sistema onde porventura só um reduzido número de Estados grandes poderá manter uma presença visível.

No estágio actual da construção europeia, o problema da erosão da identidade nacional em consequência de transferências irreversíveis de soberania não pode ser posto de lado com o argumento de que se trata de uma questão teológica ou bizantina. A integração europeia atingiu já uma fase em que deixa de poder adiar-se, dentro de cada país, uma reflexão em torno do conceito de Europa unida e sobre o papel reservado, neste processo, aos Estados-nações.