

Desafios actuais da União Europeia e do Mercosul

NA ANÁLISE do papel da integração como factor de reorganização do sistema internacional, é importante destacar os principais desafios que surgem diante das duas experiências consideradas — a União Europeia e o Mercosul. Mais ainda, é relevante salientar como tais desafios têm sido respondidos.

União Europeia

O modelo europeu, que é o mais avançado processo de integração existente, atravessa, no momento actual, uma profunda crise de confiança. A superação dessa crise depende das soluções que a Europa conseguir encontrar para vários problemas que correspondem simultaneamente a sérios desafios a todo o processo de integração. Importa destacar de que maneira pode a integração contribuir para enfrentar tais desafios, tanto de ordem interna como externa. O sucesso ou o fracasso da União Europeia, diante dos desafios que enfrenta, tornar-se-á um marco para outros países que buscam, através da integração, o quadro de estabilidade necessário que permita o aumento dos seus níveis de produtividade e de bem-estar.

Quadro de instabilidade no cenário europeu. Com a desagregação do bloco soviético, a realidade europeia sofreu profundas alterações. Os processos de transição para a democracia e de implantação da economia de mercado que decorrem nos países do centro e leste europeu têm-se revelado difíceis de gerir, surgindo em paralelo formas extremas de afirmação nacionalista, já responsáveis pelo regresso da guerra ao território europeu. Mais a leste, na Rússia e nos novos Estados independentes, as dificuldades políticas e económicas são acrescidas, com a agravante de aquele país continuar a ser uma superpotência nuclear. A sul, a União enfrenta igualmente um conjunto complexo de desafios. O crescimento

do islamismo radical, fruto das precárias condições políticas, sociais e económicas dos países da margem sul do Mediterrâneo, gera igualmente um quadro de instabilidade no sul próximo da União.

A União Europeia, cuja criação através do Tratado de Maastricht foi já uma tentativa de resposta aos novos desafios, vê-se assim confrontada com todo um quadro de instabilidade nas suas fronteiras, perante o qual tem demonstrado uma reduzida capacidade de acção. A incapacidade da Europa em solucionar o problema da ex-Jugoslávia, o exemplo mais flagrante da fragilidade das instituições europeias, choca o cidadão europeu. O principal objectivo da criação da Comunidade Europeia foi a superação das rivalidades históricas entre os países, criando laços que impedissem a guerra entre eles. Actualmente, quando regressam os conflitos armados às fronteiras da União, a incapacidade, quer para os evitar quer para lhes pôr termo, provoca uma crise de confiança no seio da própria União, afectando o seu desenvolvimento interno.

A questão da segurança europeia. Num contexto internacional marcado pela indefinição das polaridades do poder, a União Europeia e os Estados membros procuram repensar as políticas de defesa e de segurança. O dismantelamento do bloco soviético gerou a necessidade de repensar os objectivos e o funcionamento das diversas instituições de segurança europeias. Esta redefinição das estruturas é fundamental, sobretudo se se tiver em consideração que, com o fim da guerra fria, a guerra regressou à Europa. O conflito na ex-Jugoslávia e a incapacidade demonstrada por todas as instituições europeias, da NATO à União Europeia, passando pelo UEO e pela OSCE justificam plenamente a urgência desta redefinição que, no entanto, se tem revelado como uma das áreas em que é mais difícil construir a necessária convergência entre os principais actores.

A conferência intergovernamental sobre a União Política que reuniu em 1991 teve precisamente como objectivo tentar responder aos novos desafios colocados pela situação europeia, existindo, na época, a consciência de que das estruturas da então Comunidade era exigido um maior empenhamento nas questões de política externa, de segurança e defesa, se bem que a prioridade fosse a absorção da unificação alemã. A resposta encontrada no Tratado da União Europeia consagra a existência da Política Externa e de Segurança Comum como segundo pilar do Tratado, logo fora das competências da Comunidade. No que às

questões de defesa diz respeito, o Tratado aponta para o estabelecimento, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, eventualmente, a uma defesa comum. O Tratado consagra igualmente a UEO enquanto instituição que deverá preparar e executar as decisões da União no âmbito da defesa.

A criação da política externa e de segurança comum, nomeadamente a procura de maior coerência com a política económica externa, a possibilidade do lançamento de acções comuns e o abandono do tabu da referência à política de defesa, apesar de ser um progresso no sentido de uma maior afirmação política por parte da União Europeia, não corresponde às suas actuais necessidades.

A estrutura das instituições de segurança europeias e o interrelacionamento entre elas continua a ser um desafio fundamental. Os limites que os Estados Unidos põem ao seu envolvimento na segurança e defesa da Europa e o impacto que esta posição americana tem na NATO exigem um reforço da identidade europeia de defesa, o reforço da UEO e a sua articulação com a União Europeia.

A política externa e de segurança da União Europeia tem que ser capaz de responder às preocupações de segurança e estabilidade dos países da Europa central, desenvolvendo, simultaneamente a aproximação ao sul, procurando novos parceiros, nomeadamente nas áreas em que existem processo de integração.

O ressurgimento do nacionalismo. Outro dos grandes desafios a enfrentar pela União Europeia é a resposta a dar ao ressurgimento dos movimentos nacionalistas, por vezes com carácter radical. Tanto a leste como a sul, os movimentos nacionalistas, tenham ou não origens étnicas ou religiosas, proliferam, produzindo um discurso pouco tolerante e por vezes mesmo violento. Encontrando terreno fértil para se desenvolverem nas dificuldades políticas e económicas geradas pelos processos de reforma, os movimentos nacionalistas vão adquirindo uma progressiva centralidade e uma perigosa relevância.

Consciente de que sem o sucesso dos processos de reformas políticas e económicas este tipo de movimentos continuarão a afirmar-se, a União Europeia tem procurado auxiliar esses processos, para além do fundamental apoio político, designadamente através de acordos de associação e do estabelecimento de zonas de livre comércio, tanto a leste como a sul.

Ao mesmo tempo, no seio da União Europeia, assiste-se igualmente a um retorno a valores identitários de cariz nacionalista. Praticamente em todos os Estados membros surgem grupos que se norteiam por princípios racistas e xenófobos, que têm como alvo principal os imigrantes e refugiados, cujo afluxo a território da União aumentou significativamente nos últimos anos, precisamente em consequência do quadro de instabilidade política e económica nos países que a rodeiam. Directamente relacionada com o desenvolvimento de atitudes racistas e xenófobas está a crise económica que atingiu a Europa, provocando um grande aumento do número de desempregados e proporcionando terreno para a expansão deste tipo de atitudes e comportamentos.

O papel das regiões. A questão do papel das regiões dentro das fronteiras da União Europeia é um fenómeno criado pelo próprio fortalecimento da construção europeia: quanto mais poderes políticos e económicos são delegados nas instâncias comunitárias, mais as diferentes regiões de cada Estado se sentem em condições de se fazerem ouvir, de se reafirmarem inclusive, em certos casos, como nação, e de lutarem pela ampliação dos seus poderes. Esse fenómeno está cada vez mais nítido em Espanha, na Bélgica, e mesmo na Itália. Como forma de participação das regiões no processo de integração, foi criado o Conselho das Regiões, como fórum político, para dar voz aos anseios e às reivindicações das várias regiões.

A integração tem mostrado ser uma forma eficaz para a afirmação pacífica da vontade autónoma de diferentes regiões, para conter fenómenos radicais de nacionalismo identitário e para permitir a convivência democrática de minorias nacionais separadas por fronteiras políticas.

O actual debate sobre a democratização. O processo de ratificação do Tratado da União Europeia e todo o debate que suscitou revelou a existência de um desafio adicional para a integração europeia: a necessidade de fazer participar os cidadãos no processo, única forma de garantir o apoio público à nova fase da integração. A construção da Europa política requer, por parte dos dirigentes, nacionais e da União, uma maior atenção às percepções da opinião pública face à definição do processo europeu. O factor perceptivo é um elemento central para o desenvolvimento do processo de integração política.

O estabelecimento da cidadania europeia, o fortalecimento do papel do Parlamento Europeu, com a introdução do mecanismo de co-decisão,

a referência ao papel dos parlamentos nacionais, a criação do Conselho das Regiões, para além da criação de mecanismos de divulgação das actividades das instituições comunitárias, foram algumas das respostas encontradas que, no entanto, se têm mostrado insuficientes. A introdução do conceito de subsidiaridade no Tratado, que poderá devolver aos Estados membros e às regiões parte do poder concentrado nas instâncias comunitárias, procura responder à necessidade de tomar as decisões o «mais perto possível» do cidadão.

A conferência intergovernamental de 1996 terá que responder à necessidade de controle democrático sobre a actividade legislativa da União e à acrescida exigência de participação por parte dos cidadãos. Fundamental é assegurar o apoio dos cidadãos europeus à prossecução da União, o que só se conseguirá com a democratização e, logo, com o reforço significativo da participação popular. Para assegurar a adesão ao projecto, a participação não pode ser unicamente *a posteriori*, sob a forma de referendos, ou, nos casos em que não haja consulta popular, através do sancionamento eleitoral dos governos que negociaram e assinaram o Tratado. Numa altura em que os valores democráticos se espalham por todo o mundo, seria incongruente tentar sequer realizar uma união sem democracia, e mais ainda esperar que os cidadãos europeus concedessem carta-branca a tal tentativa. O ressurgimento da cidadania e a exigência democrática devem assim ser vistos como concomitantes com o próprio desenvolvimento do processo de integração, na medida em que este ultrapassou o carácter eminentemente económico e comercial e incorporou os objectivos políticos, que desde o início eram considerados como sendo os realmente fundamentais.

Coesão económica e solidariedade. A resolução de crises económicas e financeiras é um dos mais relevantes desafios que a União Europeia tem que enfrentar. O futuro da União depende em grande medida das respostas que forem encontradas. A criação do mercado único e a decisão de avançar para a União Económica e Monetária foi o primeiro passo essencial para relançar a capacidade competitiva da Europa, sendo igualmente fundamental para alcançar a estabilidade macroeconómica. A União Monetária ajuda a controlar a inflação na medida em que dissolve as pressões políticas internas sobre as políticas monetárias e elimina as possibilidades de utilizar as taxas de câmbio, reduzindo assim a incerteza e as ameaças aos investimentos.

No entanto, a União Económica Monetária, tal como a integração em geral, não pode ser considerada como um sucesso garantido. Para que seja bem sucedida, é necessário assegurar três pontos fundamentais: a manutenção da coesão social, a promoção da competitividade internacional sem o recurso a práticas desleais e, finalmente, o combate vigoroso à exclusão social e ao desemprego.

O problema do desemprego é real e sério, com a existência de quase vinte milhões de europeus desempregados. A União Monetária não pode ser alcançada à custa do aumento dos excluídos e, pelo contrário, deve contribuir para a sua redução. A exclusão social fará certamente com que os cidadãos se questionem sobre a legitimidade de um processo de integração que, em vez de tentar eliminar as diferenças sociais, as reforce.

A União Europeia não pode centrar-se exclusivamente na competitividade económica. Igualmente presente tem que estar o modelo europeu de protecção social, que requer políticas activas no plano local, nacional e europeu. Assim, é fundamental equilibrar os objectivos monetários da União com as prioridades sócio-económicas.

Pôr ao mesmo nível os imperativos sociais e monetários não é uma opção demagógica nem socializante. Os próprios mercados são os primeiros a reconhecer que a sobrevivência do projecto europeu depende da coesão social e da estabilidade. Para além disso, se a União não tiver em consideração os aspectos sociais na sua abordagem do crescimento económico, o apoio dos cidadãos ao projecto diminuirá, podendo dar lugar a processos de renacionalização potencialmente perigosos. Desde o início que o projecto de construção europeia se caracterizou pela importância dada à solidariedade e, por outro lado, os Estados economicamente mais prósperos da União são os que mais se aproximaram dos objectivos da coesão económica e social interna.

É certo que não é fácil aliar a competitividade ao financiamento de novos programas visando a coesão económica e social, sobretudo em épocas de crise. No entanto, a ausência de resposta a este desafio faz perigar o desenvolvimento do projecto europeu.

A velha questão: alargamento ou aprofundamento. Sério desafio que se coloca à União Europeia é o seu alargamento, não só com a adesão de membros ricos como a Áustria, Suécia e Finlândia, como também de membros pobres, que reivindicam, com insistência, o seu estatuto de

países europeus e a sua adesão à União, como a Polónia, Hungria, República Checa e Eslováquia, para não falar dos eternos candidatos, Chipre, Malta e Turquia.

A questão alargamento *versus* aprofundamento torna-se um dilema quando se liga alargamento com definhamento e paralisia das instituições. O alargamento coloca a questão da geometria variável e do gradualismo necessário que permita compreender quais as fronteiras exigidas pela evolução das circunstâncias, caso a caso. Há riscos de diluição de poderes e de ineficácia dos mecanismos, perante alargamentos excessivos e apressados.

Os processos de integração têm ritmos diferentes e há que contabilizar nessa diferença a complexidade do concreto. Os sinais políticos e de solidariedade têm de ser dados mais rapidamente. As medidas económicas e a criação dos mecanismos de integração da economia e de gestão dos interesses comuns carecem de maior maturação, considerando as disparidades nos níveis e formas de desenvolvimento de cada novo membro.

Mercosul

O Mercosul é hoje a segunda experiência de integração no cenário internacional que objectiva a construção de um mercado comum. Trata-se de uma experiência relativamente recente (o Tratado de Assunção, que o criou, é de 1991) e, por isso, sujeita ainda a grandes desafios. Tem sido a firme vontade política de seus idealizadores, aliada a um crescente interesse empresarial que tem impulsionado o processo de integração.

O Mercosul tem origem na aproximação entre o Brasil e a Argentina, ocorrida a partir da segunda metade da década de oitenta, de inspiração inicialmente política, porque destinada a atenuar um quadro desfavorável nas relações entre os dois países, marcado por momentos de rivalidade e desconfiança. Com os rápidos progressos no campo político, a aproximação bilateral logo pôde entrar também no campo económico, numa primeira fase (1986-90) ainda dentro do enfoque «tradicional» de integração sector por sector, ou produto por produto. A partir de 1991, com o Tratado de Assunção e a incorporação de dois novos parceiros, Uruguai e Paraguai, a aproximação económica passou a adoptar um enfoque propriamente integracionista; o seu elemento central é um pro-

grama de liberalização comercial composto por um cronograma progressivo de reduções tarifárias (chegando à tarifa zero para o comércio intra-regional em Dezembro de 1994) e por um compromisso para a eliminação de barreiras não tarifárias.

Com o progressivo desagrevamento tarifário verificado a partir de 1991, registou-se grande expansão no volume dos fluxos de comércio intra-Mercosul, de 3700 milhões de dólares em 1990 para mais de 10 mil milhões em 1994. O primeiro mercado da Argentina é hoje o Brasil. O Mercosul passou a absorver 15% das exportações brasileiras. A razão mais importante para a expansão do comércio intra-Mercosul encontra-se na *convergência da política de liberalização comercial dos quatro países*, que possibilitou os consensos políticos internos necessários ao avanço da integração.

O Mercosul propõe-se igualmente atingir metas de mais longo prazo, tais como a coordenação das políticas macroeconómicas dos seus membros — como meio de evitar que medidas adoptadas num país possam criar vantagens artificiais aos seus agentes económicos, e a construção de uma união aduaneira, que se iniciou em Janeiro de 1995. A terceira etapa da integração, a de um mercado comum propriamente dito, constitui um estádio mais profundo e que deverá levar mais tempo para concretizar-se, uma vez que exige instrumentos ou instituições dotadas de supranacionalidade, a serem negociados.

A união aduaneira é uma zona de livre comércio que, dispondo de personalidade jurídica internacional, tem política comercial unificada em relação a terceiros países, aumentando o poder negocial individual de cada um dos países membros. Este é um dos motivos que está na base do ingresso do Mercosul na etapa da união aduaneira. Outro motivo está na maior capacidade de atracção de investimentos em virtude da escala ampliada do mercado. *Se a primeira etapa do Mercosul viveu um grande aumento dos volumes de comércio, deve esperar-se da etapa da união aduaneira uma expansão dos investimentos*, ditada, de resto, pela lógica da globalização da economia e da repartição em diferentes países das fases de produção de um determinado bem. Nesse sentido, a estabilização recente da economia brasileira é um dado importante, pois tenderá a favorecer os investimentos externos no Mercosul.

Na construção da união aduaneira e do seu elemento central, que é a tarifa externa comum, *dificuldades importantes tiveram de ser supera-*

das, em razão das estruturas económicas diferenciadas dos quatro países membros. É o caso, por exemplo, das políticas brasileira e argentina para bens de capital e de informática, a primeira no sentido de fomentar a indústria local mediante certo nível de protecção tarifária, a segunda destinada a privilegiar o abastecimento nos países desenvolvidos, cobrando tarifa zero, para assim reduzir os custos dos demais sectores da indústria, especialmente da agropecuária. O perfil tarifário do Uruguai e Paraguai é similar ao da Argentina. São nações pequenas e com vocação antes comercial do que industrial.

As dificuldades para chegar a uma tarifa externa comum foram superadas através da negociação de etapas de transição para a convergência das tarifas para os produtos mais sensíveis, em sectores onde havia maior disparidade. Foi uma negociação complexa em que se buscou, e se logrou, equilibrar reduções na protecção tarifária no Brasil com aumentos das tarifas nos outros três países, alargando-se, em consequência, as preferências, naqueles mercados, aos produtos de origem brasileira.

Estão também aprovados os demais instrumentos de política comercial que complementam a tarifa externa comum (código aduaneiro, mecanismos sobre defesa da concorrência e sobre políticas públicas que distorcem a competitividade, entre outros). Igualmente se aprovou a nova estrutura institucional do Mercosul a partir de Janeiro de 1995, que preserva, em grande medida, os órgãos intergovernamentais estabelecidos no tratado fundador do Mercosul, que tomam as suas decisões por consenso.

Ao transformar-se em união aduaneira, o Mercosul já está actuando como entidade única ao negociar acordos comerciais internacionais, seja a construção da Área de Livre Comércio da América do Sul, seja o estabelecimento de um acordo com a União Europeia, seja ainda a integração hemisférica tal como acordada na cúpula de Miami. As decisões de Miami encaminham uma questão que, em alguns momentos, pareceu colocar um dilema para o Mercosul: a hesitação da Argentina entre tentar o ingresso no NAFTA ou prosseguir a integração no Mercosul. Na medida em que a integração hemisférica se dará pela convergência dos actuais esquemas de integração regional, entre eles o Mercosul, e não mediante adesão gradual dos países da região ao NAFTA, reforçou-se, ao invés de perder importância, o Mercosul para a Argentina.

Até ao presente, o Mercosul foi, em grande parte, impulsionado pela vontade política dos governos, que resistiram, em muitos casos, a fortes pressões de sectores localizados refractários à liberalização que acompanha necessariamente a integração. *A partir de agora, ganha importância o papel da sociedade e dos agentes económicos.* Dependendo da sua adaptação à realidade da integração, do seu envolvimento, poder-se-á pensar num desafio de magnitude ainda maior, o de ingressar na terceira etapa da integração, desembocando num verdadeiro mercado comum.

Do sucesso das reformas económicas e do Plano Real, da manutenção de condições de crescimento sustentado no Brasil, dependerá em grande parte quer a consolidação quer a ampliação do Mercosul.