

Reforma institucional, alargamento e aprofundamento da União Europeia

Sergio Alessandrini

A União Europeia é hoje constituída por quinze Estados membros que decidiram integrar as suas economias e os seus interesses políticos e económicos para preservar a paz e promover o progresso económico e social. Nos últimos quarenta anos, a evolução da realidade comunitária foi rápida e substancial: de uma união aduaneira com seis Estados membros à União Europeia dos Quinze. A progressiva ampliação do leque de competências e políticas comunitárias aumentou o poder e a influência das quatro instituições originais e, consequentemente, obrigou também a uma contínua evolução do quadro jurídico-institucional.

O processo de integração europeia começou por uma união aduaneira entre seis Estados membros¹ que adoptou um modelo de integração de tipo comunitário, em que as decisões – limitadas exclusivamente a matérias pré-definidas – eram tomadas ao nível central, por órgãos comuns². Logo nos primeiros anos da experiência europeia, com o progressivo alargamento de competências e de políticas e o aparecimento de divergências quando estavam em causa interesses especificamente nacionais, juntou-se ao quadro jurídico-institucional de tipo comunitário um esquema de tipo intergovernamental, em que cada um dos países mantém o seu poder de decisão (Acordo do Luxemburgo de 1966³). A criação do Conselho de Ministros tornou-se necessária para superar as reservas de alguns países ao alargamento de

¹ A ideia de um mercado comum para fazer avançar a integração europeia no plano económico foi formulada pela primeira vez em 1953, pelo ministro dos negócios estrangeiros holandês, Beyen, aos seus congéneres dos países membros da CEECA e retomada depois na Conferência de Messina de 1955, que assinala o início do relançamento da ideia de uma Europa comunitária. Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos assinam em Roma, a 25 de Março de 1957, os tratados que instituem a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) que entram em vigor em 1 de Janeiro de 1958. Para alcançar os objectivos de desenvolvimento por meio da integração foi criada uma união aduaneira para os produtos industriais ao longo de um período transitório de 12 anos (até 1970), eliminando progressivamente os direitos e contingentes aduaneiros entre os Estados membros e estabelecendo uma pauta externa comum em relação a países terceiros. Para a formação do mercado agrícola comum não se podia activar o mesmo mecanismo, em virtude da protecção e assistência à produção agrícola dos Estados membros, pelo que em 1962 é criada uma política agrícola com base em preços comuns. Mas o objectivo económico era mais ambicioso: a criação de uma união económica por meio de políticas comuns nos sectores industrial, agrícola, social, regional com o auxílio de instituições financeiras criadas para o efeito (o Banco Europeu de Investimentos, o Fundo Social Europeu).

² As instituições às quais é confiada a responsabilidade da política de construção europeia representam a arquitectura de um Estado, mas o seu nome não deve induzir em erro. O Parlamento Europeu ainda não tem competências exclusivas no plano legislativo, tendo sobre muitas matérias apenas poderes consultivos; a Comissão não é um verdadeiro governo, não exercendo um poder directo sobre as sociedades dos Estados membros, excepto nos casos em que está prevista uma política comum, e não dispendo de polícia ou de exército para impor a sua vontade; o Tribunal de Justiça conseguiu afirmar a supremacia do direito comunitário sobre o direito nacional dos Estados membros, mas não dispõe de meios para fazer cumprir pela força as suas sentenças. A substância do poder da Comunidade reside no quarto órgão, o Conselho de Ministros, sede onde convergem os interesses nacionais e onde existe uma colaboração efectiva e unitária.

³ O Acordo do Luxemburgo de 1966 exclui a aplicação da regra de decisão por maioria sempre que sejam invocados interesses vitais de um Estado membro.

competências da Comunidade, mas originou uma série de problemas relacionados com a instabilidade de uma estrutura em que a tomada de decisão é directamente influenciada pelos interesses nacionais dos países membros. O processo decisório perdeu por isso eficiência: ainda que as propostas de acção sejam apresentadas por um órgão central, a Comissão, as decisões são tomadas ao nível dos Estados membros, tendo cada um deles poder de veto.

O Acto Único de 1986 reduziu o risco de paralisia ao introduzir o voto por maioria para as políticas comuns, anulando o poder de veto dos Estados membros. Com o acordo de Maastricht de 7 de Fevereiro de 1992, o quadro institucional e os objectivos comunitários sofrem uma profunda transformação. A Comunidade Europeia passa a União Europeia, a realizar-se através de uma união política e económico-monetária. Desenvolve-se o processo de integração (aprofundamento). A União baseia-se agora em três «pilares», caracterizando-se cada um deles por um quadro jurídico diferente. O primeiro pilar é o comunitário e representa a continuidade dos Tratados de Paris de 1951, de Roma de 1957 e do Acto Único de 1986. Baseia-se num sistema misto de decisões intergovernamentais e de decisões comuns tomadas no seio dos órgãos institucionais previstos pelos Tratados. O segundo pilar diz respeito à política externa e de segurança comum e compreende as questões relativas à segurança da União. As decisões são de tipo intergovernamental e podem ser implementadas através de acções comuns, nos domínios em que há uma concordância de interesses entre os Estados membros. O terceiro pilar é o da justiça e assuntos internos. Também se rege pela cooperação intergovernamental e as instituições comunitárias não têm nesta área um verdadeiro e próprio poder de decisão.

O quadro geral que resulta do Tratado de Maastricht é pois de tipo misto: por um lado, uma estrutura comunitária que tem sido progressivamente reforçada, aumentando os poderes e as relações entre as várias instituições; por outro lado, um esquema de tipo intergovernamental, em que as decisões são tomadas ao nível dos Estados nacionais, de modo a permitir o desenvolvimento de políticas comuns em áreas consideradas particularmente sensíveis, como a segurança e a justiça. Trata-se de uma *situação transitória, instável e de compromisso*, consequência de um *trade-off* entre o desejo de garantir a estabilidade económica, política e social de uma comunidade de Estados e a exigência de garantir o direito soberano dos Estados membros.

No segundo e terceiro pilar de Maastricht este compromisso é, por enquanto, inevitável, em virtude da sensibilidade das áreas respectivas. No que diz respeito ao pilar comunitário, no entanto, não é satisfatório e nem sequer o próprio *trade-off* entre estabilidade e soberania nacional tem razão de ser. A realização de uma união económico-monetária, geralmente considerada o principal objectivo do Tratado de Maastricht, é na realidade apenas um instrumento ou um objectivo intermédio para alcançar a estabilidade económica, política e social necessária para fazer da Europa uma potência internacional. A estabilidade, enquanto objectivo prioritário a longo prazo, requer a renúncia à soberania nacional, elemento essencial para a passagem da integração económica, como o mercado único, para a união política de

Estados. Mas os Estados enfrentam outros problemas (não menos prioritários, sobretudo numa perspectiva de curto prazo): o emprego, o crescimento e a competitividade. Tudo isto enfraquece o ideal de integração, ou pelo menos as perspectivas de uma ampla integração tal como estipulado pelo Tratado de Maastricht e, conseqüentemente, põe em causa quer o modelo funcionalista até agora adoptado, quer a eficácia das suas instituições. A conferência intergovernamental de 1996 deve dar uma resposta a estas questões e proceder a uma revisão do Tratado, mas o seu eventual resultado é ainda muito incerto.

Estado actual das instituições comunitárias e do processo decisório

No Tratado de Roma, o processo legislativo baseava-se num quadro jurídico misto, com uma componente de tipo intergovernamental e outra de tipo comunitário. As decisões eram tomadas pelo Conselho, ou seja, por um órgão institucional intergovernamental, que coordenava as políticas económicas gerais dos Estados membros e conferia à Comissão a competência de execução das normas; a Comissão, por seu lado, formulava recomendações ou pareceres e dispunha de poder de decisão próprio nos sectores comunitários (as chamadas políticas comuns). Em meados dos anos sessenta, com o progressivo desmantelamento de tarifas no seio da união aduaneira, o sistema institucional entra em crise. As dificuldades resultam do desenvolvimento de duas políticas comuns previstas no Tratado (a política comercial e a agrícola) e da proposta de atribuição de recursos próprios ao orçamento comunitário em substituição dos contributos dos Estados membros. Para evitar a paralisação total do processo de integração, estabelecem-se negociações informais com a França, que levam à assinatura do Acordo do Luxemburgo de 1966, que exclui a aplicação da regra de decisão por maioria, apesar de explicitamente prevista no Tratado de Roma⁴, sempre que estejam em jogo interesses vitais de um Estado membro. Esta decisão foi evidentemente política e opõe-se à tese «funcionalista» do processo de integração que faz derivar a união política da continuidade das decisões tomadas no plano económico⁵. Impõe-se assim um contexto institucional de tipo intergovernamental, flexível, com decisões tomadas pelos representantes dos governos nacionais fora de esquemas pré-estabelecidos de comportamento. Nesta primeira fase, o Parlamento Europeu mantém um papel de órgão exclusivamente consultivo.

A coexistência de diferentes esquemas institucionais conduziu a integração europeia nos três alargamentos sucessivos⁶ e na fase de aprofundamento das políticas de criação do mercado interno, no decurso dos anos oitenta. Assim se conseguiu uma primeira modificação do

⁴ Artigo 148 do Tratado de Roma.

⁵ O governo francês contestava a proposta do presidente da Comissão, Hallstein, e a 30 de Junho de 1965 suspende a participação dos seus representantes nas reuniões comuns. Na conferência de imprensa de 9 de Setembro de 1965, o general De Gaulle esclarece a posição francesa, nitidamente contrária ao reforço da Comissão e do Parlamento Europeu e ao voto por maioria no seio do Conselho de Ministros.

⁶ Em 1974 com a entrada do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca, em 1979 com a entrada da Grécia e em 1986 com a entrada da Espanha e de Portugal, que aumentaram o número de membros do Conselho, dos comissários e dos parlamentares.

Tratado, no Acto Único de 1986, que procurou unificar o quadro de referência formalizando o esquema intergovernamental no seio do comunitário. É além disso aprovada a prática de negociações não formalizadas no seio do Conselho Europeu, abrangendo acordos de cooperação em matéria de política externa, segurança comum e defesa (esquema intergovernamental flexível).

Com o Acto Único e o subsequente Tratado de Maastricht, as principais instituições comunitárias – Conselho, Comissão e Parlamento Europeu – viram os seus poderes e funções aumentar consideravelmente; o Parlamento Europeu, em particular, ficou com um poder efectivo em matéria legislativa, por intermédio de diversos procedimentos (co-decisão, parecer conforme e cooperação) que se acrescentam às funções de controlo do orçamento e de consulta e proposta em matéria legislativa; para além disso, conseguiu também um certo poder de controlo sobre a Comissão (elege o seu Presidente) e sobre a actividade do Conselho em matéria orçamental⁷.

Em consequência, as relações entre as instituições foram aumentando progressivamente, tendo em conta que o conjunto de normas comunitárias previsto pelos Tratados ainda é elaborado de acordo com um procedimento triangular que envolve, embora de diferentes formas, os três órgãos. O aumento das relações entre as instituições garantiu, antes de mais, maior controlo sobre as actividades comunitárias por parte do Parlamento Europeu (o procedimento de cooperação instituído com o Acto Único, que previa a dupla leitura do texto) e legitimou as intervenções legislativas comunitárias⁸.

O processo legislativo e decisório foi, porém, inserido numa complexa rede burocrática, em comparação com os sistemas nacionais, o que acabou por tornar excessivamente onerosa a máquina comunitária. São por isso objecto de crítica os actuais vinte e dois processos legislativos, que resultam em cinco procedimentos de tomada de decisão nas três instituições⁹.

Vejamos a este propósito as actuais competências dos órgãos comunitários e as principais disposições que regulam o seu funcionamento. Nesta apresentação sumária serão retomadas as medidas adoptadas no decurso da actualização dos Tratados e os temas que são objecto de discussão na conferência intergovernamental, iniciada em Turim, a 29 de Março de 1996.

O Conselho de Ministros é formado pelos representantes de cada um dos quinze Estados membros da União. A sua composição é variável de acordo com os assuntos da ordem do dia; cada ministro discute as áreas de sua responsabilidade. Os ministros dos negócios

⁷ A competência do Parlamento em matéria orçamental é consequência da substituição dos contributos financeiros dos Estados membros por recursos próprios da Comunidade (direitos aduaneiros, cotizações agrícolas, uma percentagem do *iva nos anos setenta, aos quais se juntou em 1985 uma percentagem do *pib). O Tratado do Luxemburgo de 22 de Abril de 1970 aumenta os poderes do Parlamento em matéria orçamental, poderes que foram ulteriormente reforçados em 1975.

⁸ O Parlamento Europeu é o único órgão comunitário eleito directamente e por sufrágio universal. Um aumento dos seus poderes implica uma maior legitimação da actividade comunitária, na medida em que os deputados europeus respondem directamente perante o seu eleitorado.

⁹ Os efeitos destes procedimentos estão claramente expressos no Relatório da Comissão sobre o funcionamento do Tratado da União Europeia (Bruxelas, 10 de Maio de 1995) em especial o anexo 8. A Comissão propõe a simplificação dos procedimentos e uma maior transparência.

estrangeiros reúnem-se uma vez por mês no Conselho de Assuntos Gerais, que tem como competência a política externa e a coordenação dos trabalhos dos outros ministros. Cabe-lhes ainda a preparação da cimeira, também conhecida como Conselho Europeu. A presidência do Conselho cabe, por rotação, a cada um dos Estados membros e tem uma duração de seis meses (Quadro 1). O ministro dos negócios estrangeiros do país que detém a presidência assume o título de Presidente do Conselho de Ministros.

Com o Tratado de Maastricht, o Conselho foi transformado num centro de controlo político da União que reflecte os interesses particulares dos Estados membros: é-lhe além disso reservado um papel de relevo na definição e condução da política externa e de segurança comum e também na coordenação da justiça e assuntos internos da União.

O Conselho desempenha um papel particular em questões de representação externa: os acordos com Estados ou organizações externas de natureza financeira e económica são negociados pela Comissão, mas concluídos pelo Conselho após consulta prévia ao Parlamento Europeu, enquanto os tratados em matéria de defesa e segurança ainda são negociados pelos governos nacionais, que operam conjunta ou separadamente.

Com o Acto Único pretendeu-se ainda institucionalizar uma figura, não prevista no Tratado de Roma, que foi progressivamente adquirindo uma maior importância na integração europeia: o Conselho Europeu. Este reúne os chefes de Estado e de governo dos Estados membros e o Presidente da Comissão, assistidos pelos ministros dos negócios estrangeiros e por um membro da Comissão. Segundo o Tratado de Maastricht, o Conselho Europeu é a chave do sistema, na medida em que dá à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e define a sua orientação política geral. Também neste caso vigora a regra de rotação semestral.

O sistema de votação do órgão intergovernamental prevê duas modalidades diferentes em função da sensibilidade da matéria que é objecto de integração que, por sua vez, determinam duas velocidades e intensidades de integração diferentes. O critério da unanimidade, consequência do Acordo do Luxemburgo, reforça claramente a estrutura intergovernamental do processo de tomada de decisão no Conselho, onde os interesses nacionais, apoiados pelo direito de veto, prevalecem sobre os interesses comunitários. O risco deste processo decisório, que tutela a influência política dos pequenos Estados, é o de bloquear o aprofundamento da própria União quando não existe acordo para avançar em direcção a objectivos comuns. O sistema de votação por maioria tende por sua vez a garantir a prevalência dos interesses comunitários, excluindo o direito de veto por parte dos Estados, garantindo de facto os interesses dos Estados grandes. Por outro lado, é possível que, com uma regra de decisão por maioria, os Estados membros, não se sentindo suficientemente protegidos, procurem reduzir as áreas de competência comum.

Durante os anos noventa, passou-se de um sistema de votação por unanimidade para um sistema de votação por maioria, de acordo com o princípio da maioria qualificada definido pelo Acordo de Ioannina de Março de 1994, já com vista ao alargamento da Europa a Quinze. Em virtude de os votos de cada um dos representantes do Conselho ter um peso diferente (Quadro

2), segundo a importância e a dimensão do país que representam, existem duas definições de maioria qualificada para um total geral de 87 votos. Se a acção em questão for proposta pela Comissão, a maioria qualificada é garantida por 62 votos favoráveis; em todos os outros casos, para além dos 62 votos, é necessário o voto favorável de 10 dos 15 países. O Acordo de Ioannina introduziu uma cláusula de salvaguarda que estabelece que, caso haja um mínimo de 23 votos contra, o Conselho deverá procurar, num espaço de tempo razoável, chegar a um acordo que permita obter pelo menos 68 votos a favor. O aumento das áreas que deverão ser aprovadas por maioria qualificada no Conselho é um problema em debate no seio da União.

O Parlamento Europeu é composto por 626 membros, eleitos por sufrágio universal em cada um dos Estados da União, por um período de cinco anos, e repartidos da seguinte maneira: 99 deputados para a Alemanha, 87 para a França, a Itália e o Reino Unido, 64 para a Espanha, 31 para os Países Baixos, 25 para a Bélgica, a Grécia e para Portugal, 22 para a Suécia, 21 para a Áustria, 16 para a Dinamarca e a Finlândia, 15 para a Irlanda e 6 para o Luxemburgo. Os deputados europeus estão organizados em grupos, de acordo com as respectivas famílias políticas (Quadro 3).

Se o Parlamento Europeu é o órgão supranacional por excelência, não o é ao nível de poderes. Inicialmente, os Tratados institutivos davam ao Parlamento apenas poderes de controlo (sobre a Comissão e o Conselho, por meio de interpelações) e um direito de participação limitado no processo legislativo, sob a forma de um simples *procedimento de consulta*. Desde 1975 que o Parlamento tem um papel relevante na aprovação do orçamento comunitário (pode propor emendas para as despesas não obrigatórias, aprova definitivamente o orçamento e controla a sua execução) e de acções comunitárias com importantes implicações financeiras, por meio de um *procedimento de concertação* com o Conselho. Posteriormente, com o Acto Único de 1986 e o Tratado de Maastricht, os seus poderes aumentaram consideravelmente. O Acto Único confere ao Parlamento novos poderes em matéria legislativa, por via do *procedimento de cooperação*¹⁰ quando o Conselho vota por maioria qualificada (pode propor emendas), e em matéria de política externa e de segurança comum, por meio de um *parecer conforme*¹¹ para os acordos de adesão e de associação à Comunidade. É, no entanto, o Tratado de Maastricht que aumenta decisivamente os poderes de participação do Parlamento no processo legislativo em todas as acções relativas a políticas comuns, instituindo o *procedimento de co-decisão*¹². É o caso, nomeadamente, das políticas

¹⁰ Embora a decisão final seja do Conselho, o *procedimento de cooperação* permite ao Parlamento Europeu participar no processo legislativo por meio de uma dupla leitura do texto, podendo propor ao Conselho emendas à sua posição comum. É aplicado na área da política social, da formação profissional, no desenvolvimento de programas comunitários para o ambiente e a investigação, bem como nas decisões relativas à coesão económica e social. Com o Tratado de Maastricht, o campo de aplicação deste procedimento foi alargado à política comum de transportes e a uma parte da União económica e monetária.

¹¹ O *parecer conforme* constitui um terceiro procedimento que permite ao Parlamento exprimir o seu acordo ou desacordo sobre as acções que o Conselho lhe transmite. É aplicado nos acordos de adesão e de associação (conforme os artigos 237 e 238 do Tratado) e também na legislação em matéria de cidadania, fundos estruturais e de coesão e sobre o Banco Europeu.

¹² O *procedimento de co-decisão*, cujo campo de aplicação compreende todas as acções relativas à realização do mercado interno, estabelece que devem ser submetidas ao Parlamento todas as propostas que encorajem políticas comuns na área da educação, da cultura e da saúde. Também lhe devem ser apresentadas as orientações gerais para

relativas ao mercado interno, à livre circulação de trabalhadores, ao direito de estabelecimento, à liberdade de circulação de serviços, à liberdade de instrução, à cultura, à saúde. Assim, os processos legislativos que envolvem o Parlamento Europeu implicam, pelo menos, quatro procedimentos diferentes, mas não prevêm o poder de iniciativa em matéria legislativa. Conforme previsto no Tratado, o Parlamento pode apenas, por maioria dos seus membros, solicitar à Comissão que apresente propostas sobre as questões em relação às quais julga necessária a acção comunitária.

No que diz respeito ao terceiro órgão, a *Comissão*, tem um papel essencial de tutela dos interesses comunitários, à margem dos interesses nacionais dos Estados membros. A Comissão é composta por vinte membros: dois para cada um dos cinco maiores países da União (França, Reino Unido, Alemanha, Itália e Espanha) e um por cada um dos restantes países membros. O mandato da Comissão é de cinco anos e coincide com o mandato do Parlamento Europeu. Os membros da Comissão, ao contrário dos do Conselho, agem independentemente dos seus países de origem e no exclusivo interesse da Comissão.

A Comissão é fundamentalmente o órgão administrativo da União Europeia; tem poderes de controlo, executivos e de iniciativa. É a guardiã dos Tratados, o órgão executivo da União e tem o poder exclusivo de iniciativa em matéria de legislação comunitária, sendo portanto o elemento motor da própria União.

No seguimento do Tratado de Maastrich, as competências e responsabilidades da Comissão foram reforçadas em muitos outros sectores: justiça e assuntos internos, gestão económica, supervisão multilateral, finanças públicas e política externa e de segurança comum.

Problemas do aprofundamento e alargamento da União Europeia

As pressões no sentido do aprofundamento e alargamento da União, particularmente sentidas nos últimos anos, tornaram ainda mais relevantes as questões relacionadas com a ineficácia e a ambiguidade da estrutura jurídico-institucional e dos sistemas decisórios até agora em vigor na União, levando a uma procura de maior flexibilidade e melhor organização da estrutura comunitária.

Muito se falou da existência de um *trade-off* entre integração e alargamento da União, chegando alguns a afirmar que um processo devia necessariamente excluir o outro. Hoje, parece contudo evidente que os problemas relacionados com o alargamento físico da União não acentuaram as dificuldades do aprofundamento. É, porém, verdade que, somando estas duas ordens de problemas à ineficácia já existente nas organizações comunitárias, torna-se

as redes transeuropeias, o programa-quadro para a investigação, políticas sobre o direito de estabelecimento, a liberdade de circulação dos trabalhadores e a defesa dos consumidores, além dos programas de acção para o ambiente. Este procedimento caracteriza-se por uma dupla leitura do texto, com conciliação em caso de desacordo entre o Conselho e o Parlamento. Está também prevista a possibilidade de rejeição por parte do Parlamento, que adquire assim um *poder de veto* sobre as propostas legislativas apresentadas pela Comissão ao Conselho.

ainda mais explícita a necessidade de proceder a uma revisão institucional que transforme a União numa estrutura mais flexível e dinâmica, sem para isso comprometer a unidade e a coesão dos Estados membros. Quais são os sinais de ineficácia ao nível institucional? Quais as alternativas possíveis? Quais são as propostas de reforma institucional? Para poder compreender a validade das diferentes propostas de reforma da realidade comunitária, é necessário distinguir os problemas do alargamento dos problemas do aprofundamento.

Alargamento da União

Falar de alargamento da União implica distinguir entre duas ordens de problemas: os relacionados com as relações internas, entre países membros, e os relativos às relações com o exterior.

Relativamente às *relações internas*, um primeiro problema diz respeito à *dimensão* das instituições comunitárias e à *representação* de cada um dos países. Este problema manifestou-se sobretudo com o alargamento de 1995 que, ao aumentar o número de Estados membros de doze para quinze, criou problemas na gestão das três instituições comunitárias. Aumentou o número de Comissários, o número de parlamentares e de membros do Conselho. O mecanismo decisório baseado na regra do consenso ou da maioria qualificada tornou-se mais complexo e perdeu eficácia face aos múltiplos interesses nacionais. Em virtude das actuais regras, a *funcionalidade das instituições* está destinada a complicar-se, e a piorar, na perspectiva de um eventual ulterior alargamento a Chipre e Malta, aos Países Bálticos e aos países da Europa Central¹³, na medida em que os actuais procedimentos pouco se adaptam à presença de vinte ou vinte e cinco Estados membros no Conselho ou à sua representação na Comissão. A proposta que reúne actualmente maior consenso considera uma redução do número de representantes de cada um dos países membros nas instituições comunitárias, o que gera outro tipo de problemas, na medida em que os Estados (especialmente os mais pequenos) entendem que tal alteração não salvaguarda os seus interesses.

Um segundo problema tem a ver com os efeitos da adesão de Estados com condições económicas e sociais diferentes. É maior a *diversidade* e tenderá a ser ainda maior no futuro, na perspectiva de um alargamento a Leste, pelo que a coesão interna e os delicados equilíbrios decisórios e do orçamento em que a coesão se baseia tornam-se necessariamente mais influenciáveis; a deslocação do eixo de referência para Leste e a conseqüente alteração das capacidades de influência tendem a acentuar os sentimentos de eurocepticismo nos países que perdem poder.

13. Malta e Chipre apresentaram o pedido de adesão em Julho de 1990 (a 16 e 4 de Julho, respectivamente); a Polónia em 5 de Abril de 1994 e a Hungria a 31 de Março do mesmo ano. Em 1995, a lista dos pedidos de adesão alongar-se-ia consideravelmente: em Junho, a Roménia e a Eslováquia apresentam o pedido formal (a 22 e 27 de Junho, respectivamente) e a 16 de Dezembro a Bulgária. No final do ano é também a vez dos países bálticos apresentarem o seu pedido: a Letónia a 27 de Outubro, a Estónia a 28 de Novembro e a Lituânia a 8 de Dezembro.

Não é conveniente, portanto, negligenciar a *carga sobre os recursos* da União que serão absorvidos por países ou sectores que serão beneficiários líquidos, como por exemplo o sector agrícola, em prejuízo dos países da Europa do sul (França, Grécia, Itália e Espanha), ou os sectores manufactureiros sensíveis da Europa do Norte, ameaçados pela concorrência dos novos membros (por exemplo os produtos siderúrgicos, têxteis e químicos) que, além do mais, serão também apoiados pelos dispositivos financeiros previstos nos fundos estruturais comunitários.

Quanto às *relações externas*, é de notar que a procura de estabilidade económica, política e social, auspiciada com a admissão de novos Estados europeus na União, pode trazer problemas de segurança a partir do momento em que, deslocando as fronteiras, há áreas instáveis que passam a ficar mais perto da União. O alargamento a novos Estados e a consequente deslocação do eixo comunitário podem por isso implicar não só uma reorientação dos fluxos comerciais em prejuízo das áreas internas marginais, ainda com problemas de reconversão, como também uma mudança nos interesses de política externa. O alargamento a Sul, por exemplo, tornou relevantes os problemas na área do Mediterrâneo, enquanto o recente alargamento a Norte estendeu as fronteiras da União até à antiga União Soviética.

O alargamento aos países do Leste europeu representaria, sem dúvida, uma declaração solene da Europa de assumir os problemas de segurança, mas poderia causar ao mesmo tempo ressentimentos por parte da Rússia. Nenhum dos possíveis candidatos está em situação de poder representar uma ameaça para a Rússia, nem esta parece ter intenções de estender o seu controlo militar à Europa Central. Mas até quando se manterá esta atitude se a Europa central aderir à União Europeia e a UEO se transformar no braço armado da União? A reacção da Rússia ao pedido de adesão da Polónia à NATO foi claramente negativa e poderá vir a ser ainda mais negativa se o problema da adesão dos outros países da «zona cinzenta» à NATO não for claramente distinguido da adesão à União.

Perante todos estes problemas, a União Europeia deve ter em consideração que o maior desafio do alargamento é a manutenção da unidade, não obstante o aumento dos interesses específicos e das disparidades socio-económicas entre os Estados membros. O risco de ruptura do processo de construção comunitária é real e a reforma deve estar concluída antes da abertura de negociações com os países candidatos (biénio 1998-99), antes da passagem à moeda única (1999) e antes do debate sobre o novo sistema de recursos próprios, os três grandes momentos da agenda da actual Comissão. A tarefa de clarificar as regras da nova configuração institucional da União alargada foi confiada à CIG, cujos trabalhos deverão ser concluídos no espaço de doze meses, isto é em meados de 1997 (durante o semestre da Presidência holandesa – uma espécie de Maastricht II – ou, o mais tardar, na Presidência do Luxemburgo). As negociações para a adesão aguardam assim as conclusões da Conferência.

A tarefa é complexa e a principal preocupação é salvaguardar o *acquis* comunitário. Complexa porque aos problemas de natureza económica se juntam os de natureza política, na medida em que o alargamento a Leste está intimamente ligado aos problemas de segurança da

Europa e, conseqüentemente, implica também negociações para a expansão a Leste da NATO – o que não diz respeito apenas aos europeus. Complexa porque as negociações se desenvolvem em mesas separadas. Complexa também por questões internas da União, porque a Europa do pós-Maastricht já não tem apenas uma dimensão económica, mas tem também as características de uma união política, pelo que as futuras adesões estão intimamente ligadas à participação dos Estados membros na NATO e na UEO ¹⁴. Porém, aqui a assimetria ainda é mais profunda; nem todos os países da União aderiram à UEO. Pode o alargamento ocorrer antes da completa adesão destes Estados à UEO? Deverá ser a UEO a dar o primeiro passo? Que arquitectura institucional se deverá prever para integrar a UEO na União e que papel deverá ser atribuído aos novos membros?

Por outro lado, um eventual adiamento da data de início das negociações para a adesão poderia causar graves ressentimentos nos países mediterrânicos, que já há muito apresentaram o seu pedido de adesão, enquanto nos PECO não seria de todo imprevisível uma sensível deslocação do eleitorado e um regresso dos sentimentos nacionalistas, susceptíveis de aumentarem ainda mais o nível das exigências económicas após a abertura de negociações. Tão pouco contribuiria para resolver os problemas da política europeia de segurança, ainda em fase embrionária.

Aprofundamento

O aprofundamento das políticas comunitárias é fruto do clima de impasse que se viveu na Europa dos Nove durante os anos oitenta. Em 1985, o Conselho Europeu de Fontainebleau e a nova Comissão, presidida por Jacques Delors, lançam um projecto de construção europeia baseado em realizações económicas concretas e visíveis, de mais fácil compreensão para a opinião pública, concretizado no programa aprovado pelo Conselho Europeu de Milão, em Junho de 1986. O objectivo do mercado único e a revisão do Tratado de Roma realizada pelo Acto Único aceleraram o processo de integração estabelecendo um maior número de políticas comuns (Quadro 5). Em virtude da profunda disparidade socio-económica e da diversidade de interesses dos Estados membros, a política de coesão foi reforçada, sendo hoje, em termos financeiros, a segunda mais importante política comunitária (depois da agrícola). Os fundos foram por duas vezes duplicados, em 1988 e em 1992 (26 mil milhões de Ecu contra 4 mil milhões em 1984). Continuar o processo de aprofundamento da União comporta ulteriores problemas: significa na realidade alargar as competências comunitárias reduzindo a soberania nacional em áreas particularmente sensíveis. É pois de esperar que existam fortes divergências de opinião.

14. Para um debate sobre modalidades de alargamento, ver: PRESTON C., "Obstacles to EU enlargement: the classical community method and the prospects for a wider Europe" in *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n.3, Setembro de 1995.

O Tratado de Maastricht prevê essencialmente duas vias para o aprofundamento da União: a união monetária e a união política. A relação entre os dois tipos de união alterou-se nestes últimos anos: já não é de tipo funcional, tal como Jean Monnet a pensou no fim da Segunda Guerra Mundial, ideia que viria a ser retomada no documento CDU-CSU¹⁵, mas de uma certa independência. Nos anos noventa, com os progressos das políticas de aprofundamento e da realização do mercado único, com a livre circulação de capitais e a escassa liberdade de acção em matéria de política económica, o papel da política monetária no interior dos Estados da União foi diminuindo e julgava-se possível (se não mesmo necessário) passar a uma moeda única. Além da queda do muro de Berlim, a unificação alemã e a desintegração do império soviético modificaram profundamente os dados políticos e psicológicos da construção europeia e levaram ao desaparecimento do «inimigo comum» que agregava os interesses nacionais. A Comunidade, filha da guerra fria, que tinha usado o instrumento da integração para construir uma verdadeira personalidade política e, conseqüentemente, poder promover a estabilidade em todo o continente europeu, oferece à esfera política uma maior independência e importância no quadro europeu. Já não se assume a coincidência da integração económica com a integração política, mas parte-se da maior importância desta última para convencer os países a cederem a sua soberania em favor da União na gestão da liquidez monetária, em matérias relativas à PESC e aos assuntos internos. Esta mudança de abordagem da integração comunitária suscita diversas questões: trata-se de um regresso à supremacia da política sobre a economia? São as lógicas nacionais que prevalecem sobre as comunitárias e federalistas que marcaram o progresso de quarenta anos de integração?

Há, contudo, uma outra razão para esclarecer e definir melhor os objectivos da PESC, ainda que a ameaça externa do império soviético já não se coloque como no tempo da guerra fria. Face às dificuldades de ajustamento e harmonização das políticas, o impulso inicial do aprofundamento demonstra os sinais de alguma fragmentação, que pode levar à desintegração. Além disso, o impacto do alargamento a Leste, que empenhou antes de mais a Comissão em Julho de 1989 na coordenação das ajudas aos países de Leste com os programas Phare e Tacis e, em 1992, com os acordos europeus de preparação das negociações para a adesão, aqui entendidos como os primeiros indicadores de uma política externa activa da União, na realidade enfraqueceu a força propulsiva interna para, inversamente, desenvolver as dinâmicas centrífugas.

As exigências de segurança são hoje de natureza diferente: assiste-se à tentação de pôr em causa as fronteiras nacionais e ao ressurgimento de sentimentos nacionalistas. O discurso de despedida do presidente François Mitterrand no Parlamento Europeu comparava o nacionalismo à guerra.

15. CDU-CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, *Réflexion sur la politique européenne*, Bona, 1 de Setembro de 1994, conhecido como Documento Scheauble.

É então possível um desenvolvimento distinto das duas vias de aprofundamento da União Europeia? O modelo é o da integração flexível¹⁶. Presentemente, face aos obstáculos ao aprofundamento determinados pela incapacidade de progresso dos países ou pela sua resistência e enquanto se estudam compromissos institucionais aceitáveis para todos, já existem de facto, ou prevêem-se, países mais integrados do que outros e núcleos duros de desenvolvimento das várias políticas. Contudo, esta situação só é aceitável a curto prazo; a longo prazo a questão é encontrar uma configuração estável para a União Europeia, entre uma posição que considere as várias velocidades como objectivos diferentes a atingir e uma posição que considere os objectivos como únicos, mas a várias velocidades.

A integração diferenciada da União

Até que ponto a Europa se está a desenvolver a várias velocidades e quais as políticas em que há de facto grupos de países mais integrados do que outros? A situação actual, explanada no **quadro 4**, é de alguma diferenciação, com diferentes graus de integração.

Relativamente à UEM, não obstante todos os países terem ratificado o Tratado de Maastricht, apenas o Luxemburgo respeita os critérios, segundo uma leitura rígida dos mesmos. Outros países só conseguirão chegar à terceira fase da UEM se, durante os próximos anos, adoptarem medidas drásticas de redução do défice público, enquanto um terceiro grupo, entre os quais a Itália, Portugal, a Grécia, a Espanha e a Suécia, está presentemente longe de conseguir respeitar os critérios. Além disso a Dinamarca e o Reino Unido, apesar de terem ratificado o Tratado, são meros observadores externos, não participando na união monetária por livre vontade; preferiram o *opting out*¹⁷.

Assim, se a realização da união monetária europeia avançar ao ritmo estabelecido, em 1999 nem todos os países poderão participar na última fase: será necessário recorrer a um desenvolvimento com diferentes graus de integração. Este tipo de estrutura não é novo no plano monetário, já que o SME sempre garantiu longos períodos de transição aos países que assim o solicitavam. O problema, neste caso, põe-se na medida em que é permitido o *opting out*, por um lado, ou porque alguns países serão excluídos por não terem respeitado os critérios de convergência, por outro. Diferentes graus de integração implicam portanto o reconhecimento ou a aceitação de diferentes objectivos macroeconómicos dos países comunitários. Além disso, não se trata apenas de tempos diferentes de ajustamento, como no SME; consolida-se também uma estrutura diferenciada de objectivos a longo prazo, na medida em que dois países ficaram voluntariamente de fora do processo de integração e outros poderão ficar excluídos se não respeitarem os critérios de participação previstos no Tratado.

16. CEPR, *Flexible integration. Towards a more effective and democratic Europe*, Londres, 1995.

17. Por *opting out* entende-se a possibilidade concedida a um país de se auto-excluir de uma política comunitária.

Pondo de parte a possibilidade de *opting out*, o problema de uma união monetária a várias velocidades consiste no dilema entre a escolha de uma moeda única forte e credível para os mercados, mas partilhada por poucos países, e uma união monetária menos rígida, mas que permita a participação de todos os países europeus. Esta última opção implica porém um atraso relativamente aos prazos inicialmente previstos para o início da UEM e a perda de credibilidade do projecto europeu de integração. É possível uma terceira via, a de uma integração flexível com uma «base comum» a todos e uma série de parcerias mais avançadas apenas para alguns. Sendo este o problema, os interesses de cada um dos países e as expectativas quanto ao papel da moeda única tornam-se importantes e a opção, em caso de integração a diferentes velocidades, é condicionada também por factores políticos e sociais e não apenas económicos. Em virtude da situação económica e política de alguns Estados membros, a integração a várias velocidades aparece como uma necessidade, se a união monetária avançar em 1999 de acordo com as modalidades previstas. Os excluídos solicitam, justamente, que se mantenha a unidade institucional e que sejam adoptadas fórmulas que lhes permitam inserirem-se progressivamente na política de que estiveram temporariamente ausentes. É também possível que se decida esperar pelos Estados retardatários para criar uma integração que não seja reservada apenas a alguns. Esta segunda alternativa parece contudo bastante remota, tendo-se aliás modificado com um compromisso na reunião informal Ecofin de Verona, a 13 de Abril de 1996. Os países convergentes, que se sentem ameaçados pela concorrência dos países *out* (que podem ainda agir sobre a moeda), propõem um «pacto de estabilidade» que vincule *todos* os países num sistema monetário europeu renovado (o SME II).

Quanto à cooperação em assuntos de justiça, elemento principal do terceiro pilar de Maastricht, o único acordo que foi até agora conseguido implica de facto a existência de um grupo de países mais avançado no processo de integração: o acordo intergovernamental de Schengen¹⁸. Nem todos os países da União assinaram este acordo e, entre aqueles que o fizeram, três permanecem até ao momento como observadores externos. Por sua vez, a tentativa de formar um corpo de polícia comunitário (a Europol), discutida no Conselho Europeu sem que estivesse prevista a possibilidade de diferentes velocidades, fracassou novamente em Cannes, em Julho de 1995.

Também no segundo pilar de Maastrich, que institucionaliza a política externa e de segurança comum da Europa, existem diversos graus de integração. É verdade que após a dissolução do Pacto de Varsóvia (Julho de 1991) a UEO parece ter saído do seu torpor; os países membros

18. Acordo concluído a 14 de Junho de 1985 pela França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, ratificado posteriormente pela Espanha, Portugal e Itália em 1991, em 1992 pela Grécia e, recentemente, pela Áustria. Os acordos prevêm a livre circulação de pessoas (cidadãos comunitários ou extra-comunitários com entrada e residência legais) no território de todos os Estados signatários do Acordo de Schengen e a limitação ao acesso de cidadãos provenientes de países não signatários. O Acordo entrou em vigor em 26 de Março de 1995 com apenas sete países, visto que a Itália, a Grécia e a Áustria ainda não adoptaram o sistema de informações Schengen. Ainda não está decidido se outros países membros da União vão aderir ao Acordo. A Irlanda está a avaliar as possibilidades e modalidades da sua participação. O Reino Unido excluiu para já a sua adesão. A Suécia, a Finlândia e a Dinamarca não podem por enquanto aderir por causa de um acordo anterior que os liga à Noruega e à Islândia e que, em caso de adesão, envolveria também estes dois países não membros da União em Schengen. Ver: MONTANI G., "Schengen an invisible revolution" in *The federalist debate*, Quarterly papers for federalists in Europe and in the World, VIII, n.1, 1995.

aumentaram de sete (em 1987) para dez, tendo admitido, segundo modalidades e responsabilidades diversas, os outros países da União Europeia e da NATO (membros plenos, observadores ou membros associados). É igualmente verdade que as iniciativas externas se multiplicaram. A UEO ofereceu uma forma de associação semelhante aos países da Europa Central e Oriental, e está a dotar-se dos instrumentos operativos necessários para se tornar no braço armado da União Europeia e no pilar europeu da NATO. No âmbito da PESC foram também decididas acções comuns, nomeadamente para o Médio Oriente, a ex-Jugoslávia e a África do Sul.

Porém, e em virtude da amplitude da nova realidade europeia, nenhuma organização existente parece capaz de responder sozinha aos desafios complexos e multiformes da Europa pós-comunista. A ameaça militar já não é a União Soviética e a herança do seu arsenal militar está fragmentada e portanto mais fraca (e também menos provável); presentemente, as percepções de novos riscos são essencialmente de natureza não militar (por exemplo, ecológicos, sociais, humanitários) ou interiores aos Estados (tensão étnica, guerra civil, criminalidade, droga). Daí a ideia de uma «arquitectura» de segurança, no seio da qual as várias instituições existentes ocupariam cada uma a sua posição, em sintonia com a sua vocação e os seus meios. O futuro da UEO, cujo Tratado expira em 1998, mas que poderá ser prolongado, dependerá então da efectiva delimitação das suas relações operacionais com a NATO e da evolução interna da própria União Europeia¹⁹. A reforma da NATO²⁰ dependerá do tipo de relações futuras entre as duas margens do Atlântico, enquanto a PESC continuará a procurar uma identidade própria, até que a NATO e a UEO encontrem também a sua nova identidade.

A solução para o problema deve agora ser procurada à luz do facto de que as necessidades de segurança da União Europeia a quinze já não são uniformes, como o eram no período da guerra fria. Os objectivos da PESC são a paz, a segurança internacional, o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de direito, pelo que a preocupação dos europeus é adequar as instituições existentes (NATO, UEO, UE) às novas condições da segurança internacional e não chegar a um sistema de segurança pan-europeu puramente militar: substituir um sistema efectivo de defesa colectiva (NATO)²¹ por um sistema virtual de segurança colectiva seria, no mínimo, arriscado. As acções comuns até agora postas em prática seguem o mesmo tipo de directrizes. O Conselho da UEO que decorreu em Junho de 1990 em Petersberg, por exemplo, previa a participação dos membros da UEO e da NATO em operações humanitárias, de manutenção da paz e gestão de crises. Além disso, em Janeiro de 1994, o desenvolvimento da parceria para a paz veio reforçar o papel do Conselho de

19. Ver GIANNATASIO P., "Difesa Europea: passato e futuro", in *Relazioni Internazionali*, Junho de 1995.

20. A NATO acrescentou à sua função estatutária (a defesa colectiva) a de fornecer, caso a caso, apoio logístico e militar para operações de manutenção da paz *out of area*, isto é fora da sua zona de acção institucional, promovidas pela OSCE ou pela ONU. Estabeleceu instrumentos funcionais com os países do ex-Pacto de Varsóvia (o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, fundado em 1991) e um programa de cooperação de aplicações múltiplas, a Parceria para a Paz (1994), ambos abertos à participação dos países neutros.

21. Em Janeiro de 1994, foi criada a parceria para a paz, juntando-se assim ao Conselho de Cooperação do Atlântico Norte no objectivo de uma progressiva integração dos países neutros e dos antigos membros do Pacto de Varsóvia, incluindo a Rússia, no seio da grande rede de segurança do ocidente.

Cooperação do Atlântico Norte na progressiva integração dos países neutros e dos ex-membros do Pacto de Varsóvia, incluindo a Rússia, no seio das grandes redes de segurança do ocidente.

Os países do antigo bloco de Leste (como a maior parte dos Estados neutros) chegaram a uma constatação análoga, se bem que por motivos diferentes. Em virtude das suas parcas garantias de segurança, vêem na NATO e/ou na UEO, e não na OSCE, a estrutura mais adequada. Diferente é a perspectiva, e a estratégia, da Rússia que, não querendo ficar marginalizada na Europa e para compensar a perda da fortaleza soviética, vê a sua participação num sistema de segurança colectivo como a OSCE ²² uma possibilidade de manter aberta a porta do diálogo político sobre temas importantes.

A exigência de dotar a União de uma força armada que garanta estabilidade e protecção tornou-se cada vez mais urgente, no seguimento da escalada do conflito na região dos Balcãs e do vazio militar que se criou nos PECO durante o período de transição. Tornou-se rapidamente evidente, no entanto, que a UEO²³, o pilar europeu da NATO, não estava suficientemente desenvolvida para poder ter um papel autónomo: nem todos os países da União são membros; nem a UEO ou a União dispõem de uma capacidade de análise comum dos problemas relacionados com a posição internacional da Europa, nem de um organismo capaz de tomar, rapidamente, decisões operativas, faltando-lhe igualmente uma capacidade operativa própria. Daí a necessidade de desenvolver os corpos europeus e as outras forças plurinacionais, incentivar o estabelecimento de uma indústria moderna de armamentos, desenvolver os sistemas de observação por satélite, criar uma unidade de análise estratégica. Estes são os temas em discussão para o desenvolvimento de uma política de defesa comum. Mas o alargamento da UEO vai contra a tradição de neutralidade seguida nos últimos quarenta anos por alguns países hoje membros da União (Áustria, Finlândia). A Aliança Atlântica é outro factor de divisão. Portugal, que considera prioritário o vínculo transatlântico, não pretende dar nenhum passo no sentido de uma defesa europeia que não seja em cooperação com os Estados Unidos, enquanto a França, uma vez assegurado o apoio americano na criação de uma defesa europeia e, por conseguinte, a certeza da compatibilidade dos seus pontos de vista com a pertença à Aliança Atlântica, declarou explicitamente o seu forte apoio à integração da UEO na União Europeia, juntamente com a Alemanha. Opinião diferente é a do Reino Unido que propõe uma maior coordenação entre as duas instituições, mantendo-as contudo separadas, e a adesão à UEO de todos os membros da União Europeia. Estas diferenças

22. A OSCE ocupava-se dos aspectos não militares (políticos, económicos, ecológicos, humanitários) da segurança dos trinta e cinco Estados (dezasseis membros da NATO, sete do Pacto de Varsóvia e doze neutros) que constituíam uma vasta zona, desde o Atlântico aos Urais (com excepção da Albânia). Depois de 1991, a OSCE mudou completamente. De sessão contínua de negociações, sem infraestruturas e com prazos periódicos, transformou-se numa verdadeira instituição (dotada de órgãos permanentes, de uma sede e de um secretário geral) que goza aliás de um estatuto de organização regional com base no capítulo VIII da Carta das Nações Unidas. A constelação diplomática euro-atlântica inicial alargou-se em Haia, com a admissão das ex-repúblicas soviéticas, reagrupando hoje cinquenta e três membros. O que era um simples forum tornou-se uma instituição com funções operativas através do envio de missões de inquérito, da participação empenhada na prevenção de conflitos ou das actividades do Alto comissariado para as minorias nacionais.

23. Acordo de Bruxelas de 1948, modificado em Paris em 1954. Desde 1951 que as competências militares da UEO estão delegadas à NATO.

contribuem para a passividade da política externa da União (à excepção da política comercial) e para a sua incapacidade em incorporar os valores da liberdade, da solidariedade e da democracia europeia. Os mesmos Estados membros, por meio dos actuais mecanismos institucionais que prevêem a unanimidade, revelam-se incapazes de adoptar linhas de acção comuns para fazer frente a ameaças externas.

Por todos estes motivos, é essencial clarificar: os objectivos políticos que a PESC deverá prosseguir com realismo; as obrigações no plano económico e social dos Estados membros; o dispositivo institucional, que deve ter capacidade para decidir e implementar as acções comuns. O que presentemente falta é uma visão global e coerente ou, por outras palavras, falta a capacidade de estabelecer e implementar, com base em interesses comuns, acções comuns que usem todos os instrumentos da política externa e não apenas os comerciais e da cooperação. Só assim a União poderá passar de potência económica para potência política. É esse o objectivo do segundo pilar de Maastricht, sobre o qual todos os Quinze estão de acordo sem, no entanto, terem identificado claramente os seus termos específicos e os seus instrumentos. O Tratado de Maastricht coloca o segundo pilar sob a alçada de procedimentos decisórios intergovernamentais, e não comunitários; porém, dadas as suas funções e a necessidade de se dotar de instrumentos eficazes, será ainda útil manter o segundo pilar no plano intergovernamental ou não seria melhor incluí-lo na União e adaptá-lo aos procedimentos comunitários²⁴? Que tipo de relação deverá ter com a NATO?

É hoje óbvio que as estruturas de segurança não avançam à mesma velocidade do alargamento das políticas comuns. Será possível o alargamento da UEO aos PECO antes da sua adesão à União? Será esse eventual alargamento compatível com os compromissos da NATO? De qualquer forma, esta seria sempre uma solução parcial, confusa e ineficaz para preencher o vazio militar e político nestes países.

Considerar a UEO o braço armado da União Europeia aparece pois como solução a longo prazo. No imediato, a solução capaz de garantir a estabilidade na região é a expansão da NATO, apoiada também pelos Estados Unidos e que permite manter uma Europa unida e, ao mesmo tempo, incluir os países de Leste no quadro político ocidental.

Sob um ponto de vista organizacional, também já se viu que considerar a UEO (ou a NATO) como instrumento por excelência para garantir a segurança europeia implica alguns problemas, pois nem todos os Estados da União são membros destes órgãos militares. Além do mais, o peso dos vários países membros não é homogéneo, nem o seu respectivo contributo em armamento. Uma política de segurança comum construída com base na UEO contribuiria inevitavelmente para um desenvolvimento a diferentes velocidades e para uma União de Estados não homogénea e com importantes reagrupamentos de poder.

24. Sobre este debate, ver: RYBA B.C., "La politique étrangère et de sécurité commune. Mode d'emploi et bilan d'une année d'application" in *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n.384, Janeiro de 1995, e ALLAN D. e SMITH M., "External policy development in The European Union 1994", *Journal of Common Market Studies*.

Estes dois últimos exemplos evidenciam um aspecto importante das políticas inerentes ao segundo e terceiro pilar de Maastricht: o seu carácter intergovernamental permitiu que se avançasse sem pôr em causa a unidade jurídica comunitária e sem que alguns países ficassem para trás. O resultado, porém, acabou por ser uma Europa política a várias velocidades, com alguns países mais integrados do que outros e um núcleo duro gerido por estruturas externas ao controlo comunitário.

Considerando a questão do aprofundamento da União Europeia em geral, é conveniente notar que, se o sistema de várias velocidades fosse aplicado a mais do que uma política, haveria diferentes «grupos da frente». Este problema não se colocaria se os objectivos a longo prazo fossem comuns para todos e se não houvesse possibilidade de *opting out*. Não sendo assim, poderão coexistir diversas «uniões», com países diferentes e, em último caso, uma Europa de *pick and choose*, em que cada país optaria por participar exclusivamente nas políticas que mais lhe conviessem. Esta proposta, feita por um país fortemente anticomunitário, o Reino Unido, não garantiria a estabilidade e a unidade exigida pelo Tratado de Maastricht, não sendo pois provável. A existência de vários graus de integração, que permita a grupos de Estados levarem a cabo políticas comuns em tempos diferentes, deve pressupor um quadro institucional único, no seio do qual serão definidos os objectivos finais a alcançar pelos vários países.

O desempenho e desenvolvimento da política externa da União Europeia

O desenvolvimento da PESC não foi fácil e ainda hoje é objecto de acesos debates e de propostas de modificação no âmbito da CIG. Há uma clara distinção de competências e de atribuições relativamente à definição dos objectivos e à realização das políticas. Quanto aos objectivos, as relações externas desenvolvem-se em favor da paz e do respeito pelos princípios da democracia e dos direitos do Homem; os *instrumentos* de que a União dispõe estão contidos no primeiro pilar comunitário, como por exemplo a política comercial comum, a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária, estando no segundo pilar os relativos a questões de política externa e de segurança dos Estados membros. Só a política comercial está hoje completamente comunitarizada. Em relação às outras duas políticas (cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária) coexistem canais bilaterais e comunitários, sendo a acção comunitária levada a cabo segundo o método intergovernamental, se bem que a Comissão tenha mandato para elaborar propostas de acordos e tratados internacionais. A política externa e de segurança comum, por sua vez, está completamente separada e, por outro lado, inclui a UEO, que dispõe de capacidade militar. No Conselho Ministerial de Petersberg foram criados grupos de forças integradas multilaterais disponíveis para operações da UEO mas, de facto, sozinha, a UEO não tem capacidade para preparar uma operação militar, pelo que está dependente da NATO. Até agora, a UEO limitou-se a agir em situações em que a NATO não pode, ou não quis, intervir. Em 1998 completam-se 50 anos

sobre a assinatura do Tratado de Paris e será altura de o rever mas ainda não há acordo quanto há integração da UEO na União; será também necessário definir as zonas de competência para as acções militares dos europeus, constituindo um pilar europeu no seio da NATO (como solicitado pelos ingleses), e envolver a França como membro pleno.

A este propósito, recorde-se que a política externa e de segurança comum, introduzida pelo Tratado de Maastricht, representa sem dúvida uma importante melhoria relativamente à Cooperação Política Europeia, regulamentada pelo artigo 30º do Acto Único. A CPE não dispunha, na realidade, nem de instrumentos nem de procedimentos que lhe permitissem exercer uma acção comum eficaz. Desenvolvia-se essencialmente através de um diálogo político com os países terceiros e com os agrupamentos regionais mas, frequentemente, com resultados pouco concretos. Por isso a CIG de 1990 decidiu reforçar a capacidade de acção da União inserindo no Tratado de Maastricht o artigo J relativo à política externa e de segurança comum, que prevê dois novos instrumentos: a «posição comum», que impõe aos Estados uma rigorosa disciplina de comportamento e a «acção comum» que obriga os Estados a agir. O procedimento de tomada de decisões por unanimidade no seio do Conselho levou à frequente paralisia da PESC. Há porém um fenómeno novo e decisivamente positivo: hoje nenhuma questão é tabu, como o demonstra o debate sobre os ensaios nucleares e a dura reacção dos franceses, e é cada vez mais difícil para um Estado membro tomar uma iniciativa sem consultar os outros. Além disso, os encontros frequentes entre ministros e funcionários habituados a negociarem os seus diferentes pontos de vista e, quando uma acção comum é decidida, estimula-os a defendê-la, mesmo se, inicialmente, não eram propriamente muito entusiastas.

Presentemente é o Conselho que define as orientações gerais da política externa. A unanimidade é a regra no processo de tomada de decisão, o que condiciona os resultados aos interesses e preferências geopolíticas de cada Estado membro. A tipologia dos acordos estipulada pela União com os países terceiros é, contudo, essencialmente *standard* e respeita as orientações de política social e económica interna. Um exemplo particularmente evidente é a dita *cláusula de democraticidade* imposta aos países do Leste europeu como pré-requisito para os acordos de associação²⁵; esta cláusula também se aplica agora aos acordos com outros países: foi introduzida com a renovação da Convenção de Lomé, em 1989, e também na política mediterrânica renovada, em 1991. Juntamente com a difusão dos valores democráticos também são tidos em consideração os aspectos relacionados com a *segurança externa* da Europa dos Quinze, directamente proporcional à distância geográfica do parceiro: é o caso, por exemplo, do processo de paz no Médio Oriente e dos preocupantes fenómenos culturais e políticos do integrisimo que puseram novamente em causa a «pirâmide de preferências» adoptada pela Comunidade. Estes factos, e os consequentes riscos para a Europa, implicam um imediato reforço da política de segurança na área do Mediterrâneo, tema

25. O conceito foi reforçado na Cimeira de Copenhaga (1993) quando se anunciaram aos países da Europa de Leste as cinco condições para a eventual admissão na União: estabilidade institucional, respeito dos princípios democráticos, respeito dos direitos humanos e das minorias, ajustamento da economia de mercado aos critérios do mercado único. Veja-se também o documento da Comissão sobre os PECO (Maio de 1995).

que foi discutido na Conferência de Barcelona de 27 e 28 de Novembro de 1995. O programa adoptado no seguimento de Barcelona dá prioridade à criação de instrumentos (e de um método de trabalho) de prevenção de crises e de luta contra a expansão do terrorismo e da criminalidade organizada. Mas a proximidade geográfica também aumenta o impacto das relações de interdependência causadas por migrações, problemas ambientais e de poluição transfronteiriça, pela segurança das instalações nucleares, o que justifica, de maneira diferente, uma maior atenção ao Leste europeu e ao Mediterrâneo²⁶. No que diz respeito à América Latina, um novo impulso foi dado em 1986, seguindo-se os «acordos de terceira geração» (entre os quais os acordos com o Mercosul a 29 de Maio de 1992 e a 15 de Dezembro de 1995, e com o Pacto Andino em Abril de 1993); além do aspecto económico, também é regulamentada a cooperação no plano ambiental, do turismo, da cultura, da tecnologia, da formação e da luta contra a droga e o crime: este aumento das áreas de acção está intimamente ligado quer à evolução das políticas sociais da própria União quer às orientações dos parceiros da América Latina.

Antes de mais é importante referir a evidente assimetria que se tem vindo a criar para manter a coerência entre os objectivos das acções internas e os das relações externas. A política externa da União, decidida por unanimidade²⁷, é nitidamente influenciada pela política interna, cujas acções são contudo decididas por maioria qualificada. Uma minoria de países pode sempre bloquear a acção comum no âmbito das relações externas e atrasar o poder de iniciativa, dando para o exterior a impressão de um processo de integração «eurocêntrico», ou mesmo mais interessado em favorecer o desenvolvimento interno em prejuízo da integração internacional (exactamente o contrário do que é hoje proposto sob a designação de «regionalismo aberto») ou de projectos mais ambiciosos de influência política à escala mundial. Em segundo lugar, a rápida evolução das políticas comuns internas, em virtude do processo de aprofundamento e de um mecanismo de aprovação mais célere, tende a acentuar o perfil mercantilista das relações internacionais que no passado caracterizou as relações externas da União. Tornar-se-ão pois mais frequentes as acções que procurarão criar obstáculos, nas relações económicas internacionais, aos países terceiros que façam *dumping* social com vista a favorecerem as suas exportações ou que pratiquem políticas ambientais contrárias à sensibilidade dos cidadãos europeus. As relações internacionais não devem, no entanto, limitar-se ao comércio e aos investimentos: a política externa prevista pelo Tratado de Maastricht é muito mais ampla e exige outros aspectos nobres, como a solidariedade e a convivência pacífica, objectivos comuns da União. Um estímulo à comunitarização dos vários aspectos da política externa é dado, por exemplo, pelo programa ECHO, de 1992, que torna mais visível e coerente a acção humanitária da União. Outros projectos poderão surgir, no âmbito das propostas da CIG.

26. HUGON Philippe, "L'Europe et le Tiers Monde: entre la mondialisation et la régionalisation", *Revue Tiers-Monde*, 136, 1993.

27. Segundo os artigos J2/J3/J11 do Tratado de Maastricht, são aprovadas por unanimidade nas votações do Conselho as decisões sobre posições comuns, adopção de acções comuns e a sobre a conveniência de comunitarizar despesas operativas da PESC.

Definidos os objectivos políticos, cabe à Comissão negociar os acordos comerciais ou redigir pareceres sobre o pedido de adesão dos países. A sua acção é extremamente influenciada pelas relações existentes entre os vários comissários, na medida em que as suas tarefas tendem a sobrepor-se, pelo menos no que respeita às áreas de competência da PESC. Um exemplo emblemático é o da política de ajuda e cooperação, actualmente da competência de quatro comissários, sob coordenação do responsável pela PESC²⁸. Superadas as divergências resultantes da diversidade de objectivos dos comissários e chegados a uma posição comum, a proposta da Comissão é apresentada ao Conselho e ao Parlamento Europeu para deliberação, geralmente segundo o procedimento de parecer conforme.

Resumindo o exposto até agora, o desempenho da PESC demonstrou que o processo de decisão é claramente desequilibrado e facilmente paralisável, dada a existência de um sistema de votação que exige a unanimidade. Esta situação provoca uma forte rigidez e faz com que a acção da União fique dependente dos interesses de cada Estado membro. No plano comercial, apesar da delegação de competências em favor da Comissão, é sempre o Conselho o último responsável pelos acordos internacionais, que são decididos por unanimidade. Os interesses dos países membros acabam sempre por ser salvaguardados²⁹, o que significa que os acordos são alcançados apenas com base em posições minimalistas, sendo por isso, com frequência, ineficazes.

Na fase preparatória da CIG foram avançadas várias propostas de revisão do Tratado. A proposta do Parlamento Europeu³⁰ inspira-se num modelo de tipo «federal», pedindo a unificação no pilar comunitário da política comercial comum, da cooperação para o desenvolvimento, da ajuda humanitária e da PESC. Os procedimentos da PESC deveriam ser simplificados, introduzindo a co-decisão (para a política comercial comum) e a extensão do parecer conforme a todos os acordos internacionais. A UEO deveria ser integrada na União e assumir uma responsabilidade na manutenção do primado do direito a nível internacional. O Conselho e a Comissão deveriam ser assistidos por um órgão central de análise e de planeamento, cujo objectivo seria identificar os interesses comuns da União e dos seus Estados membros. A União deveria ter personalidade jurídica internacional e ser representada por um Comissário responsável pela PESC, que agiria em estreita colaboração com o Presidente do Conselho. É pois rejeitada a hipótese francesa de criar um Alto Representante para a PESC com mandato plurianual, designado pelo Conselho Europeu, que teria como função representar as instâncias europeias. Em situações de crise internacional, uma maioria qualificada dos Estados membros poderia empreender uma acção comum humanitária,

28. A este respeito ver: Overseas Development Institute, "EU aid post-Maastricht: fifteen into one?", *Briefing Paper*, n.2, Abril 1995.

29. A defesa dos interesses nacionais dos Estados membros causa por vezes problemas importantes à União. Um caso emblemático é o das relações com a Turquia. Um primeiro acordo foi assinado nos anos sessenta com o objectivo de gradualmente se chegar à criação de uma zona de comércio livre. Com a entrada da Grécia na União, as relações com a Turquia foram congeladas. Por diversas vezes a Grécia usou o veto para bloquear acordos, mesmo menores, com a Turquia. Só recentemente, seguindo as directivas do Conselho de Essen, é que foi assinado um acordo para uma zona de comércio livre entre a União e a Turquia. Entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1996.

30. Parecer adoptado pelo Parlamento Europeu a 13 de Março de 1996 (*Agence Europe*, 13 de Abril de 1996, n.1982).

diplomática e militar. Se nenhum Estado seria obrigado a participar, também não teria o poder de bloquear a acção comum decidida pela maioria.

A visibilidade internacional da PESC é condição essencial para a sua eficácia. A França propõe a criação de uma autoridade que assista a presidência da União. A Alemanha é reticente quanto a esta proposta e prefere as propostas do Parlamento Europeu de conferir unidade às posições nacionais através de um único centro de análise e planeamento. A Itália, por sua vez, propõe que a visibilidade da PESC seja assegurada por uma personalidade que possa conduzir com continuidade uma política externa.

Os objectivos geopolíticos e geoeconómicos da política externa da União Europeia

A política externa europeia sofreu grandes modificações no final dos anos oitenta, começando a prestar maior atenção aos vizinhos mais próximos. A estratégia política para os PECO foi traçada no Conselho Europeu de Copenhaga, em Junho de 1993, e reforçada no Conselho Europeu de Essen, que estabeleceu uma nova estratégia de pré-adesão. A Cimeira de Cannes de Junho de 1995 refreou em parte os entusiasmos, evidenciando as graves repercussões financeiras que o alargamento terá na PAC e nos fundos estruturais, mas não muda substancialmente a orientação: adia-se definitivamente a data de início das negociações, mas deixa ainda aberta a via para a adesão (ainda que para o ano 2002). Ao equilíbrio das relações com o Leste junta-se a natural exigência de normalizar e enriquecer a cooperação com a região do Mediterrâneo: o início das negociações para a adesão de Chipre e de Malta foi marcado para o final da CIG, o tratado de comércio livre com a Turquia e o apoio ao processo de paz e à reconstrução no Médio Oriente. É ainda necessário desenvolver uma parceria para apoiar a transição para a economia de mercado da Rússia e dos Estados da CEI.

Mas a política externa não se limita às fronteiras da Europa. Nos últimos anos, a Comissão multiplicou as suas iniciativas propondo acordos-quadro de cooperação com os seis países da América Central³¹, com os países do Pacto Andino³², acordos interinstitucionais com o Mercosul³³, acordos bilaterais ou zonas de comércio livre com o Chile, o México, a China, Marrocos, a Turquia. Os projectos baseiam-se em considerações válidas e fundamentadas que apontam para a importância de um aprofundamento dos laços existentes com estes países e regiões. Se é claro o objectivo económico imediato da União de não se ver excluída dos processos de regionalização do comércio internacional e assegurar o acesso a mercados dinâmicos, como é que se reconcilia este proliferar de acordos de comércio livre com uma estratégia que pretende reforçar a política externa e não apenas o comércio e a cooperação? Quais são os objectivos comuns? Como conciliar a concessão de diferentes tarifas

31. Acordo-quadro de 23 de Janeiro de 1993.

32. Acordo-quadro de 25 de Junho de 1992.

33. Acordo inter-institucional de 29 de Maio de 1992.

preferenciais com as cláusulas de democraticidade, de protecção do ambiente ou de luta contra o tráfico de droga? Como conciliar a política de cooperação económica com as políticas internas destinadas a melhorar a competitividade e a acabar com o desemprego? Estas são algumas das interrogações que devem estar presentes na reformulação da arquitectura da política externa, onde coexistem procedimentos comunitários (política comercial) e procedimentos intergovernamentais (política externa e de cooperação). Uma comunitarização da política externa, no sentido da unificação proposta pelo Parlamento Europeu, permitiria retirar o conjunto das relações económicas e comerciais do controlo e da influência dos Estados membros, que parecem preferir a lógica das zonas de comércio livre a um aprofundamento coerente das relações externas da União. A política externa de uma potência económica que aspira a potência política é muito mais do que isto e não se deve limitar às tarifas, às isenções, às preferências a conceder à contraparte.

Desenvolvimento da União Europeia: propostas e perspectivas

Chegados a este ponto, é necessário considerar a existência de posições divergentes entre os vários países membros a propósito do melhor nível de integração comunitária na fase de alargamento e de consolidação da União. Se é verdade que para uma integração eficiente e eficaz da União são necessárias novas políticas e algumas reformas do Tratado de Maastricht, também é certo que estas podem ser impedidas ou bloqueadas pelos interesses nacionais de alguns Estados membros. Ainda que não desejável, é uma situação sempre possível. Há por isso que confrontar as diferentes posições relativamente ao futuro quadro jurídico-institucional da União e às áreas particularmente sensíveis previstas pelo Tratado de Maastricht.

Tal como já foi referido, a posição do Reino Unido é substancialmente contrária a qualquer expansão das competências e das políticas comuns que vá para além da criação de uma grande zona de comércio livre. Opõe-se ao alargamento das competências comunitárias e, mais ainda, pede uma redução drástica das competências da Comissão, a instituição comunitária por excelência. Defende um sistema decisório de tipo intergovernamental, mantendo o poder de veto pelo menos no que respeita à política externa e de segurança comum. O seu objectivo não é uma Europa a várias velocidades, com um destino comum no futuro, mas um grupo de países que podem decidir porem-se de acordo, valorizando ao mesmo tempo as suas conveniências em cada uma das áreas. Na realidade, reproduz a ideia de «Europa como zona de comércio».

A França mantém uma posição ambígua, apelando ao aprofundamento da União mas promovendo ao mesmo tempo um sistema decisório de tipo intergovernamental, com papéis secundários para o Parlamento Europeu e para a Comissão. A posição francesa só pode ser explicada pelo natural antagonismo com a Alemanha de Kohl: a França teme de facto um excessivo poder da Alemanha na União. No que diz respeito à política externa, e por receio de

uma deslocação do eixo comunitário para Leste, a França defende um sistema decisório intergovernamental com possibilidade de veto por parte de cada país. Defende ainda a existência de órgãos de decisão independentes dos comunitários para o segundo pilar de Maastricht. A proposta francesa comporta, no entanto, alguns problemas de gestão. Uma cisão dos órgãos comunitários apenas mantém a situação actual, impede coerência nas acções comunitárias de política externa (que em parte são comuns) e não garante a coesão comunitária. Atrasa pois a criação de uma Europa política³⁴.

As posições da Alemanha e da Itália são em larga medida coincidentes, caracterizando-se por uma clara vontade de aprofundamento da União Europeia, visível nas reivindicações de uma maior integração política e de instituições fortes, capazes de equilibrar a União e garantir a sua legitimidade. Para a prossecução destes objectivos é exigida uma estrutura decisória comunitária, caracterizada por um acrescido poder do Parlamento (procedimento de co-decisão em todas as áreas legislativas) e da Comissão, associado a um sistema de votação por maioria no Conselho. Quanto à política externa e de segurança comum é proposto um sistema de decisão por maioria qualificada no Conselho, em áreas pré-definidas, e espera-se um reforço da UEO. A Itália sublinha a importância de criar um Secretário Geral para a PESC para dar continuidade à acção de análise e de programação e dar visibilidade externa por intermédio de uma Presidência da PESC com mandato de três anos³⁵. O quadro geral resultante prevê um reforço da coesão política de forma a contrabalançar uma eventual situação de integração económica a diferentes velocidades, que se poderia verificar com o desenvolvimento da União monetária (garantida) e da PESC (incerta). Considera também necessária a unidade das instituições comunitárias, com o objectivo de garantir a coerência da União, sem marginalizar os Estados que temporariamente não adiram a uma determinada política comum.

Também a Espanha está convencida da necessidade de um quadro institucional único a nível comunitário, que integre os três pilares de Maastricht. Defende a votação por maioria nas decisões inerentes à PESC, mas a permanência do direito de veto nos sectores particularmente sensíveis, como é o caso da defesa.

Analisando a posição dos vários países no seio da União, é evidente a discrepância de intenções e objectivos. Alguns países têm interesse em ver reforçado o poder comunitário, outros preferem controlar directamente o processo decisório através da manutenção do poder de veto. Conciliar estas duas posições não é fácil, mas o risco de não o fazer é maior; criar-se-

34. Ver CHALTIER F., "Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses" in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.384, Janeiro de 1995; MAILLET J., "Convergence et géométrie variable, l'organisation du fonctionnement de l'Union européenne diversifiée est à repenser" in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.386, Março de 1995; MAILLET Pierre, "Champs et modalités d'application de la géométrie variable" in MAILLET P. e VELO D. (eds): *L'Europe à géométrie variable: transition vers l'intégration*, L'Harmattan, Paris, 1994.

35. Sobre a posição italiana, ver o discurso de Susanna Agnelli ao Parlamento, em Maio de 1995, e PRODI R., "L'Euromoneta non basta, l'Italia dovrebbe appoggiare la posizione tedesca per un'Europa federale" in *Il Sole 24 Ore*, 2 de Junho de 1995. Ver também MARTINELLI L., "L'Italia chiede una EU piú forte" in *Il Sole 24 Ore*, 29 de Maio de 1995, n.141.

ia uma Europa dividida em várias uniões, cada uma com o seu núcleo central de países mais integrados do que outros numa determinada política, mas sem uma clara identidade única.

Não é por isso claro qual o quadro jurídico-institucional da Europa que sairá da CIG de 1996, quer no que respeita ao equilíbrio de poder entre as várias instituições, quer relativamente às suas competências e aos objectivos comuns da União. Os países nórdicos, como a Suécia, insistem em pôr o emprego entre os objectivos tutelados pelo Tratado, paralelamente à estabilidade monetária e ao equilíbrio orçamental exigido pela UEM. O resultado da Conferência dependerá também das orientações do grupo de Estados grandes e do *round* eleitoral previsto para o biénio de 1997-98. Estes agrupamentos, relevantes no que respeita ao futuro institucional da União, são ainda mais influentes quando se trata de optar entre um desenvolvimento da PESC como política flexível, gerida por maioria, ou como política rígida, gerida por unanimidade e conseqüentemente com grandes limitações. Do quadro jurídico-institucional da PESC que sairá da CIG de 1996 depende também o futuro das relações externas da União no plano político, económico e comercial.

As relações externas da União e as perspectivas de desenvolvimento de uma Política Externa e de Segurança Comum

Como foi mencionado, as alterações da cena internacional que ocorreram nos últimos anos exigem um reforço da acção política da União. A união política não comporta, porém, menos problemas do que a união económica e monetária. Se a escassa coesão económica e a incapacidade de muitos países de respeitar as pré-condições de Maastricht tornam necessário um processo de integração diferenciada ou flexível, a resistência de alguns Estados membros em renunciarem à sua própria soberania pode paralisar o desenvolvimento político da Europa. Essa resistência leva a que a estrutura decisória em matéria de política externa se baseie no princípio da unanimidade do voto, dificultando a adopção da votação por maioria.

Até agora, a Europa política cresceu com acordos de tipo intergovernamental, à sombra das decisões dos governos nacionais e fora do quadro decisório comunitário. A importância das políticas do segundo e terceiro pilar requer, no entanto, uma estrutura mais centralizada, capaz de evitar o risco de uma Europa *à la carte* e de impedir as pressões centrífugas provocadas por um eventual desenvolvimento a várias velocidades no plano monetário.

Os cenários possíveis para a PESC são essencialmente três e todos prevêm uma junção do sistema decisório político ao comunitário:

- um sistema intergovernamental estrito, com decisões tomadas por unanimidade;
- um sistema intergovernamental por maioria qualificada, mas com áreas de acção estritamente pré-definidas;
- um sistema comunitário estrito.

Cada um destes sistemas tem vantagens e riscos. Há que referir desde logo os riscos das duas posições extremas. Num sistema estritamente comunitário, os países aceitam limitar fortemente as áreas que são objecto da sua política externa, perdendo conseqüentemente parte da sua soberania nacional. O risco de um sistema estritamente intergovernamental, com tomada de decisões por unanimidade implica, por sua vez, a perda de coerência da acção internacional da União e a dependência total face aos vetos nacionais. A solução intermédia é aparentemente a melhor e aquela que poderá dar forma a uma política externa eficiente e eficaz. Prevê um sistema intergovernamental por maioria, baseado num quadro institucional único e forte (o comunitário) e visando objectivos e interesses essenciais explicitamente acordados.

Deixando de lado o futuro desenho institucional da PESC e limitando a análise aos aspectos económicos e políticos das iniciativas, é importante notar como as relações de poder e os agrupamentos no seio do Conselho contribuem para determinar os interesses e os objectivos de acções da PESC e como poderá variar o seu papel em caso de aprofundamento da União política.

Os principais problemas de política externa que a União teve que enfrentar nos últimos anos foram as crises no Leste europeu, no Mediterrâneo e nos Balcãs. Nos dois primeiros casos, a União continuou a usar a perspectiva do alargamento como instrumento para uma política externa estabilizadora, tal como tinha anteriormente feito com a Grécia, a Espanha e Portugal e, numa segunda fase, com os países da EFTA. Na crise jugoslava, a União propôs-se como contraparte diplomática e empenhou-se enquanto força de manutenção de paz.

Desde o final de 1989 que a promessa de integração tem sido um instrumento eficaz nas relações com os PECO, tendo contribuído para uma rápida transformação dos países em questão, primeiramente política e mais tarde económica. A promessa concretizou-se com a decisão do Conselho Europeu de Essen de desenvolver uma acção de pré-adesão. Relativamente à região do Mediterrâneo, a acção foi promovida pela Espanha, a França e a Itália, preocupados pelos problemas de instabilidade resultantes do aumento das migrações do Magrebe e o reforço do integrismo islâmico. Estes países consideram válida a proposta de cooperação baseada na aproximação política e económica, cujo objectivo é a obtenção de um êxito em matéria de estabilidade, tal como foi conseguido nas relações com os países de Leste. Mas, até agora, o instrumento dos acordos de associação só foi usado nas relações com a Turquia, Chipre e Malta.

O problemas das periferias e das áreas de instabilidade permanece contudo uma questão urgente. Se em relação ao Leste os acordos com os PECO protegem a Europa da instabilidade soviética, há duas regiões que ainda são particularmente sensíveis: a Finlândia, que tem fronteira directa com a Rússia, e os Balcãs, muito próximos das fronteiras da União, onde só recentemente se chegou a uma solução para a guerra. Além disso, o problema da região mediterrânica não foi ainda adequadamente tratado, não obstante os importantes interesses

em jogo, quer por parte da União em geral, quer de alguns Estados membros. Esta instabilidade que circunda a Europa enfraquece a capacidade negocial da União quando estão em discussão as relações com outras regiões, às quais apenas são propostos acordos comerciais ou de cooperação.

Se estas são as principais áreas de actuação da PESC, é necessário avaliar como é que diferentes grupos de países podem condicionar a estrutura das prioridades de intervenção. Caso o procedimento decisório da PESC seja por maioria, estes grupos de interesse terão uma importância ainda maior. Com o critério da unanimidade, estes grupos de poder ajudam a perceber que forças determinam que opções.

A França desempenha actualmente o papel de *pivot*, capaz de mudar o eixo de referência comunitário, graças também ao interesse da Alemanha numa força central franco-alemã. Caso a França decidisse alinhar com os países mediterrânicos, a solução das crises no Norte de África e no Médio Oriente seriam enfrentadas adequadamente e as condições dos países da Europa do Sul passariam a ser salvaguardadas, incluindo em caso de alargamento da União.

Um alinhamento com a Alemanha poderia por sua vez sacrificar os interesses do Mediterrâneo em favor dos do Norte e Leste europeu. Mas enquanto a Alemanha procura o apoio francês, a França tende a forçar a Alemanha e a reduzir o seu excessivo poder. Um alinhamento da França com o Reino Unido tornaria ainda mais problemático o desenvolvimento da PESC, fazendo desta uma política demasiado rígida e portanto ineficaz.

Pode-se pois perguntar se as diferenças acima evidenciadas podem comprometer as relações entre a União Europeia e o Mercosul. A resposta é negativa, porque nenhum país com peso político determinante tem interesses dominantes na América Latina e no Mercosul. É certo que a Alemanha tem fortes laços culturais, históricos e comerciais com os países do Leste europeu e tende a ver esta região como a principal prioridade da sua política externa. Contudo, a Alemanha também tem interesses comerciais e investimentos importantes na América do Sul, de tal modo que é o principal parceiro europeu do Mercosul. A Itália é o segundo país europeu, depois da Alemanha, com mais interesses na área de integração sul-americana; fortes laços culturais, históricos e económicos a vinculam especialmente à Argentina e ao Brasil. A Espanha tem uma longa tradição de relações bilaterais com toda a América do Sul, mas não está particularmente ligada aos quatro países membros do Mercosul (à excepção da Argentina), privilegiando as relações com o México e com o Peru. A França tem especial interesse nos países do Mediterrâneo, mas, por recear uma excessiva aproximação das economias do Leste europeu e uma Alemanha demasiado poderosa, poderá sentir-se levada a apoiar políticas que ampliem a capacidade negocial da União numa perspectiva multilateral. Daí o seu empenhamento no reforço das relações com a América Latina, em particular no sector dos serviços. O Reino Unido manteve sempre fortes laços com os países da *Commonwealth* Britânica, pelo que intervenções de apoio aos países do Mercosul foram sempre muito específicas e, de qualquer forma, marginais. Os três novos membros da União, Áustria, Suécia e Finlândia, em virtude da sua posição geográfica, estão particularmente

interessados nas relações com os países do Leste europeu e os Bálticos, sendo o seu investimento na América Latina mínimo.

Os interesses da União pelos países do Mercosul são, pois, muito diferenciados e demonstram que o aprofundamento das relações institucionais entre as duas organizações regionais não é apenas de carácter económico. Sob o ponto de vista económico, existe, em primeiro lugar, uma exigência no sentido de diversificar a cooperação e a integração a diversos níveis, de acordo com as directivas multilaterais da Organização Mundial de Comércio. É necessário igualmente tentar implementar um novo instrumento de colaboração interinstitucional que favoreça um desenvolvimento económico e social justo, apesar de se tratar de países com diferentes níveis de desenvolvimento. Esta é, provavelmente, uma das razões para a institucionalização do diálogo político; um ambiente de paz, democratização e defesa dos direitos humanos, que evolui progressivamente para novos sectores, capazes de sustentar e promover o crescimento e o desenvolvimento. É neste sentido que se deveria pensar a unidade (ou a comunitarização) da política externa da União. De facto, o acordo-quadro entre a União Europeia e o Mercosul, de 15 de Dezembro de 1995, é a confirmação de que a União Europeia não se limita apenas a promover a cooperação comercial com o objectivo de uma progressiva liberalização do comércio no seio de uma associação interregional, mas que pretende alargar a cooperação a sectores de interesse comum, tais como a luta contra a droga, a formação profissional, a participação alargada da sociedade civil no desenvolvimento, a promoção dos investimentos recíprocos, tudo isto no quadro de um diálogo político institucionalizado.

Ainda que a prioridade da União seja o alargamento das relações económicas e políticas com os países da Europa de leste e do Mediterrâneo, a sua dimensão e importância não é comparável à do continente sul-americano. Os receios expressos pelos parceiros da América Latina são pois excessivos, já que o impacto da evolução do processo de integração da União será, de qualquer modo, marginal. Na base desta consideração há dois elementos estruturais: a composição das exportações do Mercosul, baseada em produtos tradicionais, e a baixa elasticidade da procura europeia de bens primários importados. A menor diferenciação das exportações do Mercosul (os produtos industriais representam apenas 30 por cento das suas exportações) faz com que os fluxos recíprocos sejam muito rígidos e influenciados sobretudo pela taxa de crescimento da economia europeia. O Mercosul seria pois penalizado (mas o mesmo é válido também para outras regiões) se a União entrasse em recessão no seguimento dos esforços dos países divergentes para satisfazerem os critérios de Maastricht. Se, por outro lado, o grupo dos Estados membros mais desenvolvidos conseguisse acelerar o crescimento, seriam os parceiros latino-americanos, dada a sua especialização interindustrial, os mais beneficiados. Mas, neste caso, o desafio é lançado aos países do Mercosul, que devem saber coordenar o seu processo de integração com as possibilidades oferecidas pelo grande mercado europeu e pela abertura oferecida no quadro do sistema de preferências generalizadas. Analogamente, os benefícios da isenção dos direitos aduaneiros para alguns produtos agrícolas, inicialmente concedidos aos países do Leste europeu, estão a ser

alargados também a países da América Latina. O futuro desmantelamento do acordo multifibras abre também novas oportunidades que podem ser negociadas no quadro do acordo interinstitucional.

A evolução do processo de integração europeia não deve, contudo, ser avaliada apenas em termos de alargamento. Maior é seguramente o impacto do aprofundamento, iniciado com o programa de conclusão do mercado interno e continuado com a gradual comunitarização de algumas políticas. Este processo determinou um aumento dos *standards* de produção de modo a responder às exigências de protecção do ambiente e de segurança do consumidor europeu. A maior importância dos *standards* e requisitos dos produtos faz parte de um processo de aumento da competitividade do sector industrial europeu, objectivo previsto pelo Tratado de Maastricht, que implica a instauração de barreiras estruturais à entrada nos mercados de produtos mais sofisticados e de maior valor acrescentado. Nestas condições, a concorrência dos mercados leva à marginalização das empresas latino-americanas que não se adequam às exigências e a propor novos modelos organizativos que reforçam os laços cooperativos entre empresas, quer em projectos de desenvolvimento e adaptação industrial como de transferência de tecnologia e *know-how*. Esta dupla e contrastante iniciativa impede a formulação de conclusões definitivas sobre o impacto da integração europeia nas relações com o Mercosul. Se, por um lado, uma simples abordagem comercial marginalizaria o Mercosul relativamente às economias mais dinâmicas do Sudeste asiático e da China, como o demonstrou a experiência da última década, a segunda opção, mais orientada para a cooperação industrial e tecnológica, difundiria, por sua vez, os benefícios da integração entre os dois blocos regionais. Esta exigência é particularmente sentida por parte dos europeus³⁶, que propuseram a continuação dos programas comunitários AL-INVEST e ECIP para a promoção de empresas comuns e dos programas *Alpha* e *Force-Rio* para a formação. Assim, com uma intervenção a nível descentralizado nas diversas componentes da sociedade civil, promove-se o desenvolvimento dos investimentos e a diversificação das trocas comerciais.

³⁶. Neste sentido se exprimiu favoravelmente a VI Conferência ministerial UE/Grupo do Rio, reunida em Bruxelas a 16 de Abril de 1996.

Quadro 1

Rotação das presidências

Período	Países
1.1.1993 - 30.6.1993	Dinamarca
1.7.1993 - 31.12.1993	Bélgica
1.1.1994 - 30.6.1994	Grécia
1.7.1994 - 31.12.1994	Alemanha
1.1.1995 - 30.6.1995	França
1.7.1995 - 31.12.1995	Espanha
1.1.1996 - 30.6.1996	Itália
1.7.1996 - 31.12.1996	Irlanda
1.1.1997 - 30.6.1997	Países Baixos
1.7.1997 - 31.12.1997	Luxemburgo
1.1.1998 - 30.6.1998	Reino Unido
1.7.1998 - 31.12.1998	Áustria
1.1.1999 - 30.6.1999	Alemanha
1.7.1999 - 31.12.1999	Finlândia
1.1.2000 - 30.6.2000	Portugal
1.7.2000 - 31.12.2000	França
1.1.2001 - 30.6.2001	Suécia
1.7.2001 - 31.12.2001	Bélgica
1.1.2002 - 30.6.2002	Espanha
1.7.2002 - 31.12.2002	Dinamarca
1.1.2003 - 30.6.2003	Grécia
1.7.2003 - 31.12.2003	Itália
1.1.2004 - 30.6.2004	Irlanda

1.7.2004 - 31.12.2004

Países Baixos

Fonte: JO L 1 1.1.1995

Quadro 2

Distribuição de votos no Conselho de Ministros

Alemanha	10
França	10
Itália	10
Reino Unido	10
Espanha	8
Bélgica	5
Grécia	5
Países Baixos	5
Portugal	5
Áustria	4
Suécia	4
Dinamarca	3
Irlanda	3
Finlândia	3
Luxemburgo	2

87 votos

Quadro 3

Composição do Parlamento Europeu

Grupo do Partido dos Socialistas Europeus	217
Grupo do Partido Popular Europeu	173
Grupo da União para a Europa	55
Grupo do Partido Europeu dos Liberais, Democratas e Reformistas	52
Grupo Confederal da Esquerda Unitária - Esquerda Verde Unitária	33
Grupo os Verdes no Parlamento Europeu	27
Grupo da Aliança Radical Europeia	19
Grupo Europa das Nações	18
Não inscritos	31

Quadro 4

Países membros da União Europeia e signatários de outros acordos de cooperação

Países	*ue	*uem	*ueo	Schengen
Áustria	X	?	Observador	X (só assinou)
Bélgica	X	?	X	X
Dinamarca	X	<i>Opting out</i>	Observador	
Finlândia	X	?	Observador	
França	X	?	X	X
Alemanha	X	?	X	X
Grécia	X	?	X	X (só assinou)
Irlanda	X	?	Observador	
Itália	X	?	X	X (só assinou)
Luxemburgo	X	X	X	X
Países Baixos	X	?	X	X
Portugal	X	?	X	X
Espanha	X	?	X	X
Suécia	X	?	Observador	
Reino Unido	X	<i>Opting out</i>	X	
Islândia			Associado	
Noruega			Associado	
Turquia			Associado	

Quadro 5

As etapas do aprofundamento da integração europeia

MERCADO COMUM

Livre circulação de mercadorias

Pauta externa comum

Política comercial comum

Política comum agrícola e das pescas

Política regional

Política de transportes

Política de concorrência

Livre circulação de pessoas, serviços e capitais

Associação dos países e territórios ultramarinos

MERCADO ÚNICO

Eliminação do controlo nas fronteiras internas

Harmonização fiscal

Mútuo reconhecimento de regras, normas e certificações técnicas

Abertura dos concursos para obras públicas

Política social

Política de controlo das ajudas públicas às empresas

Alargamento das decisões adoptadas por maioria qualificada

Fundos estruturais

Coesão económica e social

Cooperação em matéria de política económica e monetária

Aprofundamento da política comercial comum

Defesa do consumidor

Saúde e segurança no trabalho

Ambiente

Investigação e desenvolvimento tecnológico

Cooperação para o desenvolvimento

Vistos para cidadãos não comunitários

UNIÃO EUROPEIA

Política monetária comum e moeda única

Banco Central Europeu

Coordenação de políticas macroeconómicas

Reforço da competitividade da indústria europeia

Política externa e de segurança comum (*pesc)

Cooperação em matéria de justiça e assuntos internos

Cidadania europeia

Criação e desenvolvimento de redes transeuropeias

Fundo de coesão

Formação e cultura

Energia, protecção dos consumidores e turismo

Alargamento das competências do Parlamento Europeu

Alargamento das competências das outras instituições europeias

Notas

Lista de siglas

UEO

NATO

CIG

PECO

CDU-CSU

PESC

UEM

SME

UE

OSCE

CPE

ECHO

PAC

CEI

EFTA

AL-INVEST

ECIP

CECA

IVA

PIB

EU