

O Mercosul nas prioridades da União Europeia após o Tratado de Amsterdão

Udo Diedrichs

Wolfgang Wessels

A Conferência Intergovernamental (CIG) deu início a um longo, intensivo e introspectivo processo de auto-avaliação por parte da União Europeia¹. Após a sua conclusão, na Cimeira de Amsterdão, coloca-se a questão se a União Europeia irá agora dirigir a sua energia mais intensamente também para as questões externas, ou se estará essencialmente preocupada com questões relacionadas com o alargamento – entre elas, a reestruturação política, o ajustamento financeiro e um novo equilíbrio político e económico no seio da União. Do mesmo modo, a entrada em vigor da União Económica e Monetária (UEM) é encarada como um enorme desafio e tarefa para os Estados membros. Assim, o alargamento e o aprofundamento podem ser considerados como tarefas de continuidade para a União Europeia.

Será que estes desafios desviam a atenção prestada aos parceiros externos da União, conduzindo a um exercício autocêntrico de reformas e reestruturações internas? A União Europeia estabeleceu uma impressionante variedade de contactos e ligações jurídicas com vários países e regiões por todo o mundo. Tradicionalmente, a Ásia e a América Latina não têm sido incluídas no grupo de parceiros que disfruta de relações privilegiadas e de tratamentos preferenciais. Com as renovadas e aparentemente bem sucedidas iniciativas de integração regional realizadas nos últimos anos, falta confirmar se a velha e familiar prática será mantida ou se dará lugar a uma percepção renovada do contexto global. A importância da abertura da União Europeia ao comércio livre e à concorrência global está a ganhar uma importância acrescida, tendo-se convertido num enorme desafio nos últimos anos. Resta saber se o Mercosul – um dos referidos projectos recentes de integração regional² – irá colher dividendos deste desenvolvimento.

Para o Mercosul, a Conferência Intergovernamental não significa um ponto de viragem; a agenda do grupo está muito mais dependente do desenvolvimento das suas relações biregionais (especialmente contratuais) e da dinâmica, não apenas interna, mas também do contexto global. Depois da assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Inter-Regional

¹ Geoffrey Edwards e Alfred Pijpers (eds.) (1997); Brigid Laffan (1997); Spyros A. Pappas e Sophie Vanhoonacker (eds.) (1996).

² Paulo Borba Casella (1996); Marcos Simão Figueiras (1996).

(Madrid, Dezembro de 1995) foram dados os primeiros passos no sentido de pôr em prática algumas das suas disposições; isto diz respeito especialmente ao diálogo político e à implementação do Comité Misto, do Subcomité para o Comércio e de vários outros grupos de trabalho encarregues de produzirem uma «fotografia» do comércio biregional e dos seus mecanismos.

Uma vez terminada a análise dos fluxos comerciais biregionais, a Comissão elaborou uma proposta de mandato para o Conselho, de modo a passar à fase seguinte das relações: a abertura das negociações para a liberalização do comércio. A evolução futura irá depender bastante dos interesses políticos e económicos dos Estados membros, das suas preferências e das suas opções relativamente ao contexto regional e internacional³.

O Tratado de Amsterdão: novas possibilidades na área das relações externas

Os futuros desafios a enfrentar pela União Europeia podem ser identificados, em larga medida, na esfera internacional⁴. Existem muitas áreas nas quais a União deverá definir o seu papel e a sua posição, especialmente nas negociações com grupos e países terceiros⁵; o problema surge quando a própria União Europeia é apanhada num processo de discussão das suas prioridades, as quais não foram ainda clara e elaboradamente definidas. Podem-se identificar interesses e motivos distintos e divergentes. O Tratado de Amsterdão⁶ tentou melhorar a capacidade da União para agir no cenário global⁷, pelo que as suas disposições incluem:

- A introdução de uma alteração ao artº 113 TCE (agora artº 133 TCE). O Conselho pode, por unanimidade, autorizar a Comissão a negociar acordos internacionais também nas áreas dos serviços e da propriedade intelectual. Isto poderá implicar um alargamento do campo de acção comunitária, embora as elevadas expectativas por parte da Comissão não se tenham ainda concretizado. Assim, as novas disposições reflectem uma certa desconfiança por parte de alguns Estados membros, pelo facto de se dar à Comissão demasiada margem de manobra nas negociações internacionais – isto devido ao facto de, no passado, ela ter, segundo alguns governos, ultrapassado os limites impostos pelo mandato do Conselho, tornando impossível alterar posteriormente as negociações realizadas com terceiros países⁸.

³ Paulo Borba Casella e Eduardo Lorenzetti Marques (1997): 463 f.

⁴ Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent, Wolfgang Wessels (1997); Spyros A. Pappas e Sophie Vanhoonacker (1996).

⁵ Geoffrey Edwards e Elfriede Regelsberger (1990); Jörg Monar (1997a).

⁶ Wolfgang Wessels (1997).

⁷ Simon Nuttall (1997); Jörg Monar (1997b).

⁸ Jörg Monar (1997b): 431 f.

Esta alteração ao artº 113 TCE poderá significar uma maior vigilância por parte dos Estados membros relativamente às acções da Comissão.

- No âmbito da política externa e de segurança comum (PESC), a Presidência – eventualmente apoiada pela Comissão – pode negociar acordos internacionais que estejam abrangidos por esta área de actividades (artº 24 TUE). A conclusão estará a cargo do Conselho, ficando aberta a possibilidade de um Estado membro não a adoptar como decisão vinculativa, em virtude do respeito a ter pelas suas próprias disposições constitucionais⁹.
- A posição de um novo secretário-geral, exercendo as funções de um «alto representante para a PESC» (artº 18; 26 TUE), poderá prover a União de um maior grau de visibilidade, coerência e eficiência. Se, por um lado, a participação deste alto representante na *troika* poderá favorecer a continuidade, por outro lado, as competências e os poderes do novo cargo foram definidos de forma algo ambígua¹⁰.
- O estabelecimento de uma unidade de planeamento político e de alerta precoce, trabalhando sob a responsabilidade do secretário-geral (Declaração nº 6), o que poderá levar a uma abordagem mais coerente e estratégica por parte da União, no futuro. Contudo, as competências deste novo organismo são limitadas e nem sempre claramente definidas¹¹.
- No que diz respeito às estratégias comuns unanimemente delineadas pelo Conselho Europeu, as acções conjuntas, posições comuns e outras decisões podem ser, regra geral, adoptadas pelo Conselho por maioria – embora estando sujeitas a eventuais posições de veto nacional (artº 23 TUE). Quando forem tomadas decisões por unanimidade, os Estados membros podem recorrer a uma abstenção «construtiva» que não impeça o avanço dos restantes parceiros.
- Relativamente à política de segurança, foram estabelecidos laços mais estreitos entre a União Europeia e a União Europeia Ocidental (UEO), sem contudo alterar fundamentalmente as relações já existentes¹². O Conselho Europeu pode definir linhas de orientação em matérias com implicações na área da defesa e poderá, no futuro, recomendar aos Estados membros a integração da UEO na União Europeia (artº 17 (1) TUE).

⁹ Jörg Monar (1997b): 427.

¹⁰ Simon Nuttall (1997): 2.

¹¹ Jörg Monar (1997b): 416; Elfriede Regelsberger e Mathias Jopp (1997).

¹² Simon Nuttall (1997): 2f.

- Os assuntos de segurança incluirão tarefas humanitárias, operações de socorro e acções de forças de combate na gestão de crises, incluindo a manutenção da paz; ou seja, no futuro, as chamadas «Missões de Petersberg» farão parte do leque de actividades da União (artº 17 (2) TUE).

- Na área da cooperação em temas de justiça e assuntos internos, os acordos internacionais abrangidos por estas disposições poderão ser concluídos de acordo com as disposições previstas na PESC (artº 38 TUE). Neste campo, a luta contra a droga assume particular interesse: a União Europeia concluiu já acordos de cooperação com países latino-americanos relativamente ao controlo do tráfico de estupefacientes, com base nas disposições comunitárias. No futuro, se o Tratado de Amsterdão for posto em prática, poderá ser activado um raio de interacção mais alargado.

Regra geral, a impressão que prevalece é a de que houve um aumento na complexidade das estruturas e procedimentos da política externa da União Europeia, tornando ainda mais difícil, para países terceiros ou agrupamentos regionais, uma aproximação à União. Embora se tenha verificado um rephraseamento das disposições previstas no Tratado de Maastricht, não se verificou qualquer mudança fundamental na forma de conceber a política externa da União. Não houve nenhum salto qualitativo; pelo contrário, foram introduzidos vários ajustamentos e adaptações incrementais.

Para o Mercosul, as disposições relevantes são as que estão associadas à negociação de acordos com países terceiros. Aqui, o papel da Comissão pode sair enfraquecido: um raio de acção limitado para a autoridade de Bruxelas, uma flexibilidade reduzida e um espaço de manobra restrito poderão ser as consequências possíveis. A isto estaria associada, no futuro, uma influência mais dominante por parte do Conselho e de alguns Estados membros com determinados interesses. Dado que a Comissão teve, em determinada altura, um papel dinâmico na modelação das relações com o Mercosul, a passagem a um diálogo mais difícil e complexo poderá constituir um perigo no futuro. «Em vez de ter reforçado a capacidade de negociação da União, a Conferência Intergovernamental pode na verdade tê-la enfraquecido porque os parceiros internacionais da União não terão deixado de observar a sombra da desconfiança que as negociações (...) fizeram surgir entre alguns Estados membros e a Comissão, enquanto principal negociadora nos assuntos comerciais»¹³.

No respeitante à PESC, a América Latina em geral e o Mercosul em particular nunca estiveram no topo da lista, pois não constituem áreas de especial interesse ou de

¹³ Jörg Monar (1997b): 432.

preocupação estratégica para a União Europeia – tal como definido, por exemplo, pelo Conselho Europeu de Lisboa, em Junho de 1992. Por outro lado, o Mercosul poderia beneficiar de uma maior coerência e eficácia da PESC. Poderia ser capaz de lidar com um parceiro que está melhor preparado para combinar assuntos económicos e políticos e para definir linhas de orientação claras nas suas relações com países terceiros. A concretização deste cenário dependerá largamente da implementação do novo Tratado, especialmente no que respeita ao uso da votação por maioria qualificada.

Alargamento e aprofundamento: preferências e prioridades para a União Europeia

As prioridades e preferências da União Europeia têm de ser estabelecidas e defendidas num ambiente caracterizado por desafios e restrições tanto internos como externos. A União Europeia tem de encontrar uma posição relativamente a estes assuntos, deixando claro quais os temas e também quais os parceiros a nível mundial que são considerados importantes, por exemplo na área da política agrícola.

Esta ligação entre a reestruturação interna e externa foi explanada detalhadamente na «Agenda 2000», uma comunicação da Comissão submetida ao Conselho em Julho de 1997, pouco depois da conclusão do Tratado de Amsterdão¹⁴. Neste âmbito, os desafios internos e externos são considerados interligados e mutuamente reforçadores. Durante o segundo semestre de 1997, a Agenda 2000 passou por uma discussão intensa e foi alvo de duras críticas por parte do Conselho, do Parlamento Europeu, dos Estados membros e também de países exteriores à União. Após este período, em Março de 1998 a Comissão apresentou propostas concretas sobre políticas diversas no âmbito da Agenda 2000¹⁵. Estas propostas diferem, nalguns aspectos, do texto de Julho de 1997 – em resultado das referidas discussões – mas no geral seguem as linhas traçadas seis meses antes.

A Agenda 2000 pode ser considerada como uma contribuição para o ainda não resolvido tema do alargamento e aprofundamento da União Europeia. «Descreve sumariamente num único enquadramento as perspectivas gerais para o desenvolvimento da União e as suas políticas após a viragem do século»¹⁶, contendo uma lista de reformas políticas internas (especialmente nas áreas da agricultura e dos fundos estruturais e de coesão), uma estratégia para o alargamento, uma abordagem orçamental, e opiniões sobre a abertura das negociações de acesso com cada um dos países candidatos. O Capítulo IV da agenda é dedicado a «A União no mundo», delineando o papel que a Europa pode desempenhar como

¹⁴ Comissão Europeia (1997a).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.: 3.

actor na cena internacional. A este respeito, a conclusão do Tratado de Amsterdão é considerada como um passo importante: «O novo Tratado melhora as disposições sobre a política externa e de segurança comum e a coerência entre esta e as relações económicas externas. A União Europeia pode agora aumentar progressivamente a sua presença e eficácia na cena internacional e desenvolver uma política externa que seja proporcional ao seu potencial e mais de acordo com as expectativas dos europeus»¹⁷.

Não devemos esquecer que a Agenda 2000 de Julho de 1997 não é um texto com vinculação legal mas sim, antes de mais, uma comunicação submetida pela Comissão, na qual se apresenta uma estratégia para a União com vista a preparar e impulsionar decisões, mantendo contudo abertas a discussão e a controvérsia entre os membros da União. Nas suas propostas de Março de 1998, a Comissão submeteu iniciativas legislativas mais concretas, incluindo medidas de reforma das políticas estrutural e agrícola da União Europeia, bem como um enquadramento modificado para a execução financeira, combinados com uma estratégia de alargamento e ajudas de pré-adesão¹⁸.

Adiante, vamo-nos concentrar nos elementos que podem ser considerados particularmente relevantes para países terceiros ou agrupamentos regionais, deixando de parte outros temas (como a política estrutural) com menores repercussões na posição internacional da União. Isto não significa, de modo algum, que as reformas propostas para os fundos estruturais possam ser totalmente separadas dos assuntos externos. Reduções nas despesas associadas à política interna provocarão conflitos consideráveis entre os Estados membros; isto, por sua vez, poderá reduzir as possibilidades e a vontade da União Europeia de desbloquear recursos para a cooperação com países terceiros. O clima político no seio da União Europeia tornará provavelmente muito mais difícil, no futuro, a disponibilização de meios materiais e financeiros para acções globais, especialmente nas áreas que não são consideradas de interesse vital.

Orçamento

Ao propôr uma nova estrutura financeira para o período 2000-2006, a Agenda 2000 refere como uma das suas prioridades «dar à União um maior perfil na cena mundial, mediante a manutenção da cooperação com países terceiros, da ajuda económica e financeira ao desenvolvimento e da ajuda humanitária»¹⁹.

¹⁷ Ibid.: 5.

¹⁸ Agence Europe, 19.3.1998.

¹⁹ Comissão Europeia (1997a): 73.

Numa perspectiva mais pormenorizada, particularmente na acção externa, a ajuda à pré-adesão é considerada como a primeira prioridade, de modo a, entre outras coisas, financiar a participação dos países candidatos em programas comunitários. Tal como noutros campos de actividade, as perspectivas não oferecem grandes expectativas: «No respeitante a outras acções externas por parte da União – em contraste com o que foi feito no último alargamento – não haverá crescimento baseado no produto nacional bruto dos novos membros, uma vez que estes terão recebido ajuda externa no período anterior à sua adesão. Desta forma, a Comunidade poderá desenvolver a sua cooperação internacional, particularmente com os seus vizinhos mais próximos»²⁰.

Durante o período coberto pela Agenda 2000 (1999-2006), os montantes estipulados para os compromissos da União aumentarão de 103,401 biliões de ECU para 105,230 biliões, ao passo que os meios previstos para a acção externa crescerão de 6,870 biliões de ECU para 7,900 biliões, incluindo 1,500 biliões de ECU reservados para a ajuda de pré-adesão²¹. Uma consequência inevitável no futuro poderá ser um menor montante de cooperação ao desenvolvimento. A União concentrará os seus esforços nos países menos desenvolvidos, o que significa que os países do Mercosul beneficiarão menos destes recursos em comparação, por exemplo, com os países do Mediterrâneo. O orçamento para 1997 introduziu já reduções nos compromissos financeiros para com a América Latina²². Por outro lado, é inegável que os padrões clássicos de assistência ao desenvolvimento são de cada vez menor importância para o Mercosul (com a possível excepção do Paraguai), comparativamente à cooperação económica e à liberalização comercial²³.

Ao referir-se a áreas de especial interesse, a Agenda 2000 cinge-se às áreas tradicionais das preferências e interesses comunitários à escala global, mencionando, para além dos países da Europa Central e Oriental (PECO), a ex-União Soviética, a ex-Jugoslávia, a Albânia, os países mediterrânicos e a Turquia²⁴.

Política Agrícola Comum

A agricultura é talvez o tema mais crucial para as relações União Europeia-Mercosul. Talvez não seja exagero presumir que o sucesso de um futuro acordo de associação dependerá, em larga medida, da capacidade de ambas as partes para resolver os problemas levantados neste campo. O que está particularmente em jogo é o *status quo* político e económico da

²⁰ Comissão Europeia (1997a): 78.

²¹ Comissão Europeia (1998): 19.

²² Agence Europe, 11.1.1997.

²³ Ignacio de León e Marianella Morales (1997): 90ff.

²⁴ Comissão Europeia (1997a): 78.

União Europeia. A reforma da Política Agrícola Comum (PAC) pode ser aqui considerada como um factor essencial²⁵, com a sensibilidade de determinados produtos assumindo um papel significativo neste contexto.

A Agenda 2000 refere a reestruturação da PAC como um elemento crucial do desenvolvimento futuro da União²⁶. Desde 1992, foram lançadas reformas que

revelaram já efeitos positivos a nível geral: os gastos na agricultura foram reduzidos e a sua quota no orçamento comunitário tem vindo a decrescer desde então. Os próximos passos foram concebidos com vista a enfrentar múltiplos desafios: o alargamento aos PECO e ao Chipre, combinado com os limites orçamentais da União, a adaptação às regras da Organização Mundial de Comércio (OMC), a melhoria da competitividade dos produtores europeus na esfera internacional e a importância crescente das exigências dos consumidores e das normas ecológicas e sanitárias²⁷.

Foi dada uma ênfase especial à necessidade de reduzir gradualmente a «política de apoio aos preços», paralelamente à introdução e reforço dos pagamentos directos²⁸. Foram introduzidas, ou foram já lançadas, propostas relativas ao sector de cultivo extenso (incluindo cereais, sementes oleaginosas e colheitas de alto valor proteico), ao regime da carne de vaca, aos lacticínios e aos produtos mediterrânicos²⁹. Nestas propostas, os «preços de intervenção» e o «apoio aos preços de mercado» foram reduzidos consideravelmente, o que pode ser considerado como uma medida para aproximar o mercado europeu às condições globais requeridas pela OMC, e constitui um sinal positivo também para os países do Mercosul. Por outro lado, as medidas propostas não devem ser sobrevalorizadas. Ao lidar com diferentes grupos de produtos, a Comissão aponta para o facto de as disposições sobre comércio com países terceiros não terem sido alteradas ou de serem baseadas na legislação já existente (à excepção de algumas adaptações de menor importância)³⁰.

O *Explanatory Memorandum for the Future of European Agriculture* que acompanha as propostas legislativas de Março de 1998 indica claramente que o principal ímpeto da reforma é essencialmente interno, e que esta foi concebida com vista a preservar o denominado «Modelo Europeu para a Agricultura», bastante diferente das condições existentes noutros países: «Este modelo não é idêntico ao adoptado pelos nossos maiores concorrentes externos. Existem muitas diferenças entre o nosso modelo e o deles. Procurar ser competitivo não deve ser confundido com o seguimento cego dos ditames de um mercado

²⁵ IRELA (1997a): 38ff.

²⁶ Comissão Europeia (1998b).

²⁷ Ignacio de León e Marianella Morales (1997): 87.

²⁸ Comissão Europeia (1997a): 28.

²⁹ Comissão Europeia (1998a-b).

³⁰ Comissão Europeia (1998b): 9; 11; 12.

que está longe de ser perfeito. O modelo europeu está concebido para salvaguardar os rendimentos dos agricultores – acima de tudo, mantendo esses rendimentos estáveis – usando para tal os mecanismos das organizações do mercado e os pagamentos compensatórios»³¹.

Portanto, o objectivo principal de melhoria da competitividade europeia será acompanhado, até certo ponto, da protecção contra a concorrência externa. A protecção aduaneira e as medidas de exportação permanecerão instrumentos importantes da política agrícola europeia³². Também o estabelecimento de normas ecológicas e sanitárias é considerado como uma barreira potencial ao comércio com países terceiros. A liberalização do comércio agrícola permanecerá, no futuro, um tema contencioso – a nível geral e no Mercosul especificamente. As negociações no âmbito da OMC são pois de importância acrescida para os países do Mercosul – os quais tentam quebrar o escudo de protecção da União Europeia na esfera agrícola – mas também as futuras negociações para a associação União Europeia-Mercosul se centrarão sobre esta matéria. A União Europeia terá de mostrar até que ponto uma área de livre comércio com o Mercosul pode ser considerada uma opção realista e que preço está disposta a pagar por uma tal opção.

Mais de 50 por cento das exportações do Mercosul para a União Europeia consiste em produtos agrícolas (principalmente rações para animais e sementes de oleaginosas), que basicamente não estão sujeitos a restrições; o café, algumas frutas, peixe e outros produtos entram sujeitos a tarifas reduzidas, ao passo que a carne de vaca, os cereais, os lacticínios ou o açúcar estão sujeitos a estritos regimes de mercado e são protegidos como produtos sensíveis. Além disso, é preciso lembrar que não é só a produção comunitária que coloca problemas ao Mercosul, mas também as preferências atribuídas a outras regiões ou países cujos bens agrícolas concorrem com os originários do Mercosul³³.

A Agenda 2000 realça o facto de a reforma do sector agrícola não levar nem a uma reestruturação completa dos regimes existentes nem a uma rápida abertura do mercado europeu. Apesar das reduções no nível de protecção (de acordo com as decisões do *Uruguay Round*) a União preservará, tanto quanto possível, a preferência comunitária para os seus produtos mais sensíveis; poder-se-á mesmo esperar que, após a implementação das propostas de reforma da PAC, estas sejam muito difíceis de alterar em negociações bilaterais, já que isso implicaria «embrulhar» um pacote negocial da União Europeia que tem sido alvo de intensas discussões e negociações entre os Estados membros até se atingirem

³¹ Comissão Europeia (1998b): 6.

³² Comissão Europeia (1997a): 30.

³³ Vera Thornstensen (1997): 122.

resultados finais. O Mercosul poderá pois reacear que a posição europeia relativamente a outras medidas de liberalização venha a revelar-se ainda menos flexível.

Uma estratégia para o alargamento

Os acordos europeus já assinados com os países da Europa Central e Oriental concedem a estes países um maior acesso ao mercado, incluindo o comércio livre para produtos industriais num período transitório de dez anos e medidas de liberalização na agricultura, combinados com apoio técnico e financeiro. Os PECO estão assim colocados em posição mais privilegiada, se comparados com outros países ou agrupamentos regionais. Mas para além disso, aquilo que constitui a maior diferença entre os PECO e outros parceiros internacionais da União Europeia é a perspectiva, para os primeiros, de um dia se tornarem membros da União, isto é, de participarem plenamente no sistema institucional, político e financeiro estabelecido pela UE.

A Agenda 2000 traça a estratégia para o alargamento da União Europeia. Após a conclusão do Tratado de Amsterdão, terão início as negociações com os candidatos. A Comissão propôs que as conversações sejam iniciadas com apenas seis dos doze países candidatos – Hungria, Polónia, República Checa, Estónia, Eslovénia e Chipre – deixando os restantes numa espécie de sala de espera. Esta abordagem tem sido duramente criticada, não só pelos países do leste europeu considerados inaptos para a primeira vaga de adesão, mas também por alguns Estados membros que argumentam ser esta estratégia demasiado rígida e insuficientemente flexível para se ajustar às alterações das circunstâncias políticas e económicas.

As discussões no seio do Conselho, durante o segundo semestre de 1997, conduziram finalmente a uma opção diferente. As negociações terão início com os seis países acima mencionados, deixando no entanto aberta a possibilidade de qualquer outro candidato poder recuperar e aceder ao processo de adesão. As condições essenciais a preencher foram definidas pela União Europeia e constituíram linhas de orientação para todos os candidatos³⁴: estabilidade das instituições, garantias da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos, e do respeito e protecção das minorias; uma economia de mercado funcional e a capacidade de lidar com as pressões competitivas e com as forças de mercado dentro da União; a capacidade de cumprir as obrigações de Estado membro, incluindo a adesão aos objectivos da União política, económica e monetária; por fim, um outro pré-requisito é a capacidade da União poder incorporar novos membros.

³⁴ Comissão Europeia (1997a): 41.

A Agenda 2000 estipula uma acelerada estratégia de acesso para cinco candidatos da Europa Central e Oriental, fixando de antemão as perspectivas para o financiamento do futuro alargamento. As medidas concebidas para a estratégia de pré-adesão incluem um regulamento para coordenar os três instrumentos de ajuda³⁵: um instrumento de pré-adesão agrícola, um instrumento de pré-adesão relativo às políticas estruturais, e o já existente programa PHARE, incluindo a ajuda de pré-adesão.

As acções serão integradas em Parcerias de Adesão com cada um dos países candidatos. Estas Parcerias são concebidas de modo a oferecer um único cenário de adesão, o qual contenha as prioridades a seguir por cada país e as disposições financeiras disponíveis para a ajuda de pré-adesão. Os candidatos devem apresentar programas nacionais para a adopção do *acquis* comunitário, sendo sujeitos a um processo de controlo relativamente ao progresso alcançado ao longo do tempo³⁶.

Relativamente ao Mercosul, é necessário contrabalançar as vantagens e as desvantagens do alargamento. Por um lado, a região beneficiará de mercados alargados para os seus produtos; por outro lado, um efeito menos desejado poderá ser um maior protecçãoismo relativamente a certos produtos mais sensíveis. Em geral, as perspectivas dependerão do grau de competitividade dos produtos exportados pelos países latino-americanos, nomeadamente do Mercosul, relativamente aos produtos fornecidos até ao momento pelos PECO. A investigação mais recente minimiza os efeitos da estratégia de pré-adesão e alargamento nas relações entre a União Europeia e a América Latina³⁷, afectando, até ao momento, apenas proporções limitadas do comércio entre ambas partes.

Como revela um estudo realizado pelo IRELA, «em termos globais, os acordos europeus não parecem constituir uma grande ameaça para a América Latina (...) a adesão dos PECO à União Europeia não terá provavelmente um impacto significativo nas perspectivas da América Latina relativamente à entrada nos mercados da UE e ao acesso às fontes de capital da UE adicionais às dos Acordos Europeus. Uma excepção significativa (...) diz respeito aos produtos agrícolas (...) Olhando mais adiante, se os PECO forem bem sucedidos na sua transição e integração na UE, são de esperar resultados positivos para a América Latina»³⁸.

³⁵ Comissão Europeia (1998a): 13.

³⁶ Comissão Europeia (1998b): 14.

³⁷ IRELA (1997a).

³⁸ IRELA (1997a): 24.

Uma vez mais, a agricultura constitui o ponto nevrálgico das relações externas da União Europeia. De que modo irá o alargamento influir neste tema? Para o Mercosul, o resultado deste processo poderá ser, para certos produtos (como os cereais e alguns frutos), o acréscimo das dificuldades de acesso ao mercado europeu. Visto que a adesão dos novos membros irá, em todo o caso, pôr a PAC sob pressão, poderá reduzir-se o espaço para fazer concessões que tenham repercussões financeiras; além do mais, a situação psicológica poderá não ser favorável para permitir uma maior abertura dos mercados a países terceiros.

Um outro factor adicional não deve ser descurado. A União Europeia poderia concentrar os seus esforços políticos e económicos em direcção ao leste, de modo a deixar pouco espaço para contactos intensos com a América Latina, ou o Mercosul em particular. Como sinal desta tendência, alguns países (mais pequenos) rejeitaram a ideia de uma cimeira União Europeia-América Latina, sob o argumento de que as atenções deverão concentrar-se no alargamento da União.

Relações com outras regiões do mundo: abertura da União?

Neste campo, a pirâmide tradicional de preferências implica que regiões geograficamente mais próximas e estrategicamente mais importantes deveriam disfrutar de preferências especiais por parte da União Europeia de modo a consolidar e assegurar o seu ambiente internacional³⁹; além do mais, as pretensões históricas das ex-colónias dos membros mais antigos da União teriam de ser levadas em conta. Coloca-se então a questão se os laços com o Mercosul ainda seguem esta via – isto é, estão incluídos no âmbito geral das relações com os países da América Latina e, como tal, situam-se no fim da lista de prioridades – ou, inversamente, se o peso económico e político e a importância do Mercado Comum do Sul irão conduzir a uma melhoria do posicionamento desta região relativamente aos tradicionais beneficiários das relações externas da Europa.

A Agenda 2000 refere as regiões consideradas como sendo de especial interesse para a União no que concerne à sua actividade internacional⁴⁰. Nos capítulos seguintes, as relações da União Europeia com estas regiões serão realçadas e analisadas. Mais do que nunca, a União é agora confrontada com pedidos de acesso ao mercado por parte de países terceiros e agrupamentos regionais. O desafio da abertura da União ao comércio e investimento global permanecerá, pois, um assunto fundamental no futuro.

³⁹ Christopher Piening (1997): 8f.

⁴⁰ Comissão Europeia (1997a): 78 ff.

A bacia do mediterrâneo tem tido, nos últimos anos, uma importância crescente para a União Europeia, gozando de uma atenção e interesse crescentes por parte dos Quinze. O Conselho Europeu de Cannes, em Junho de 1995, decidiu atribuir a esta região um montante de 4,685 biliões de ECU para o período 1995-1999⁴¹. No seguimento da Conferência de Barcelona, em Dezembro de 1995, uma impressionante variedade de programas e actividades foram lançados pela União, acompanhados da negociação de acordos destinados a constituir uma área de comércio livre no ano 2010. A Turquia constitui um caso especial, pois embora esteja inserida na união aduaneira com a União Europeia, não existem perspectivas reais de que se irá tornar membro da União num futuro próximo. Isto conduziu a uma crise política entre Ankara e Bruxelas, com duras acusações dirigidas aos governos europeus, culminando na ausência da Turquia na Conferência Europeia de Março de 1998.

Os acordos de parceria euro-mediterrânica, incluindo o estabelecimento de uma área de comércio livre para produtos industriais e medidas de liberalização para o comércio agrícola, foram já assinados com Marrocos, Tunísia, Israel, Jordânia e a Autoridade Palestina, enquanto prosseguem as negociações com a Síria, o Egipto, o Líbano e a Argélia. Estes acordos prevêm que a liberdade de comércio seja implantada gradualmente, num período máximo de doze anos a partir da entrada em vigor do acordo. Quanto aos produtos industriais provenientes da União Europeia, as tarifas deverão ser abolidas durante um período transitório; as exportações deste sector dos países do Mediterrâneo com destino à União Europeia já beneficiam das concessões de comércio livre existentes. No caso da agricultura, estão previstas medidas de liberalização gradual e uma revisão dessas medidas no ano 2000⁴².

No longo prazo, a perspectiva de uma área mediterrânica estável e próspera pode ter efeitos consideráveis: «Quando os contornos desta área de livre comércio euro-mediterrânica, com uns 600-800 milhões de pessoas, começarem a tomar forma, os investidores começarão a olhar para a região com outros olhos, como já o fizeram anteriormente com a ASEAN, a NAFTA, o Mercosul ou a Europa de Leste»⁴³. Além disso, recursos consideráveis são afectados aos programas MEDA de assistência financeira aos países mediterrânicos, incluídos no processo de parceria. De momento, a Europa está a tentar relançar o processo de Barcelona, após a estagnação dos últimos meses, causada em grande parte pelo tremido processo de paz no Médio Oriente.

⁴¹ Eberhard Rhein (1996): 83.

Uma vez mais, o problema dos produtos agrícolas provenientes da região mediterrânica poderá afectar as relações comerciais da União Europeia com o Mercosul. Especialmente do ponto de vista da segurança, a União está bastante interessada em estabilizar e apoiar os países localizados junto às suas fronteiras a sul. Isto aumentará a prontidão para abrir os seus mercados aos bens daqueles países, pelo menos, mais do que no caso dos parceiros sul-americanos, com os quais não estão em jogo preocupações estratégicas directas. De certo modo, a situação geopolítica da Europa favorece a região mediterrânica em detrimento de regiões mais remotas do globo.

Países de África, Caraíbas e Pacífico

A política da União relativamente aos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) encontra-se actualmente em fase de redefinição, em resultado de uma crise amplamente pressentida nas relações biregionais. Foram introduzidos modelos e propostas diferentes com vista a remodelar os Acordos de Lomé. As concessões comerciais atribuídas a estes países têm um alcance muito maior do que para a América Latina, em especial para o Mercosul, sem no entanto conduzirem a uma melhoria considerável no seu desenvolvimento económico e social.

Estão a decorrer actualmente discussões na União com vista a substituir os acordos de Lomé por relações contratuais mais adequadas. Após o lançamento do Livro Verde (Novembro de 1996), em Fevereiro de 1998 a Comissão submeteu ao Conselho recomendações a este respeito⁴⁴. A Comissão contempla, como elementos-chave, a conclusão de um acordo global, acompanhado por acordos de associação económica que irão estabelecer gradualmente zonas de comércio livre entre a União Europeia e cada uma das três subregiões (África, Caraíbas e Pacífico). Quanto à agenda, entre 1998 e 2000 será assinado o novo acordo global entre a União Europeia e os 71 países ACP, substituindo, no ano 2000, a actual IV Convenção de Lomé. Entre 2000 e 2005 deverão ser negociados os acordos de associação subregionais, os quais deverão reflectir o nível de desenvolvimento e as capacidades dos respectivos países.

Até 2005, o regime comercial existente para os países de Lomé será mantido com algumas modificações, tornando necessárias mais derrogações das regras da OMC. De 2005 em diante, os países menos desenvolvidos beneficiarão de regimes comerciais favoráveis. Assim, as alterações ao sistema de Lomé não ocorrerão da noite para o dia, ou seja, os

⁴² Comissão Europeia (1997b): 5.

⁴³ Eberhard Rhein (1996): 86.

⁴⁴ Agence Europe, 5.2.1998.

países do Mercosul não podem esperar que as preferências existentes para o grupo ACP se modifiquem fundamentalmente a médio prazo. A União ainda confere privilégios àqueles países e continuará a fazê-lo (embora de uma forma diferente) no futuro. Além do mais, as negociações para o comércio livre entre a União Europeia e o Mercosul deveriam estar finalizadas até 2005, e por esta altura deverão ter sido tomados os primeiros passos no sentido de uma mútua liberalização do comércio.

Diálogo transatlântico

Desde a conclusão da Nova Agenda Transatlântica, em 1995, as relações entre a União Europeia e os Estados Unidos têm vindo a aprofundar-se (nomeadamente, no que diz respeito às normas técnicas), apesar de em certos temas persistir ainda um potencial assinalável para as diferenças e os conflitos entre ambas partes. A ideia de uma Área de Livre Comércio Transatlântica foi lançada, mas até ao momento não parece constituir um projecto concreto. O comércio com os Estados Unidos é, no entanto, mais importante para a União Europeia do que, por exemplo, com o Mercosul, colocando as relações económicas e comerciais com Washington numa posição mais elevada do que com qualquer país da América Latina.

Não devemos esquecer que os temas políticos e de segurança são também de extrema importância para ambas partes, apesar de, até ao momento, a União Europeia não ser o principal fórum para esta dimensão. Embora a reforma da PESC tenha reforçado a posição europeia nestas áreas, ainda não foi posta em prática uma política coerente de segurança europeia. O papel da NATO e dos Estados Unidos permanecerá extremamente importante e decisivo, tal como evidenciam, especialmente, os recentes acontecimentos na ex-Jugoslávia.

Periodicamente, surgem avisos americanos para que a União Europeia não ponha a liberalização global do comércio em perigo, através da proliferação de áreas de preferência especial ou de comércio livre, como é o caso do acordo pretendido entre a União Europeia e o Mercosul⁴⁵. Assim, existe uma pressão exercida sobre a União para que esta não faça concessões demasiado grandes a países terceiros, e que, pelo contrário, acate as regras multilaterais no âmbito da OMC.

No âmbito da OMC, a União Europeia poderia ser tentada a chegar a um acordo com os Estados Unidos em temas fundamentais, prescindindo assim, em larga medida, das negociações, e criando restrições para os países do Mercosul. Contudo, um cenário oposto

poderia ser delineado: no caso de haver uma divergências entre a União Europeia e os Estados Unidos, poderá constituir um atractivo para a União poder contar com o apoio de outros países; neste caso, o Mercosul poderia ser um elemento a ter em conta.

Finalmente, a União Europeia está a observar cuidadosamente as tentativas feitas pela administração norte-americana para lançar uma Área de Comércio Livre das Américas (ALCA), a qual irá ter implicações directas nos interesses económicos e comerciais da Europa na região. Encarado por este prisma, o Mercosul poderá ser considerado, de certo modo, como um parceiro cortejado. A recente Cimeira das Américas em Santiago deu um novo estímulo ao projecto ALCA e foi seguida atentamente pela União Europeia. As negociações para o comércio livre vão começar, apesar de a administração norte-americana ainda não ter obtido a aprovação do Congresso para o *fast-track*; isto poderá reduzir, a nível imediato, a pressão da União Europeia para chegar a acordo com o Mercosul. Por outro lado, o Presidente Clinton exprimiu o seu optimismo relativamente a uma amena conclusão das conversações, assim que o Congresso der luz verde ao *fast-track*.⁴⁶

Em Março de 1998, o comissário Leon Brittan lançou uma proposta para o estabelecimento de um mercado comum transatlântico⁴⁷, o que foi igualmente encarado como um estímulo adicional para as negociações multilaterais de comércio no âmbito da OMC. O projecto de Brittan inclui a abolição de obstáculos técnicos ao comércio através da generalização das normas e controlos mútuos (verificaram-se já avanços importantes nesta área, no âmbito do diálogo transatlântico); a criação de uma área unificada para os serviços, adjudicações públicas, propriedade intelectual e investimento; a liberalização gradual das tarifas no sector industrial até ao ano 2010, com respeito pelas regras da OMC, e convidando outros países a participar em condições de reciprocidade. Por agora, o sector agrícola deverá ser excluído deste esquema e deverá fazer parte de um acordo especial. A proposta de um Novo Mercado Transatlântico (NMT) obteve o apoio da Comissão⁴⁸.

Entretanto, a França já manifestou a sua oposição a esses projectos, argumentando que deve ser dada prioridade à OMC e que as consequências de um tal passo ainda não foram suficientemente analisadas no que diz respeito a outros países: no caso de tais negociações terem início, os Estados Unidos centrar-se-iam novamente nas áreas da agricultura e do audiovisual, segundo afirmou o Primeiro-Ministro francês Lionel Jospin⁴⁹. No final de Abril, tornou-se evidente que o projecto do NMT não faria parte da agenda da Cimeira Euro-Americana de 18 de Maio, em Londres, devido às divergências contínuas no seio do

⁴⁵ Agence Europe, 9.2.1996.

⁴⁶ Ver os textos de Felix Peña e Riordan Roett.

⁴⁷ Agence Europe, 2/3.3.1998.

⁴⁸ Agence Europe, 12.3.1998.

⁴⁹ Agence Europe, 13.3.1998.

Conselho. Não era apenas o representante francês que fervorosamente se opunha aos planos da Comissão, mas também – por razões distintas – várias outras delegações⁵⁰.

Pode-se esperar que o debate sobre a modelação das relações comerciais com os Estados Unidos ganhe uma nova dinâmica e também controvérsia nos próximos meses. A questão sobre as repercussões que uma tal área de livre comércio transatlântica poderá ter para países terceiros, e sobre a forma como se deverá reagir a essas iniciativas, está a ser intensamente debatida. Outros países estão convidados a participar no projecto, o que levanta a questão de saber se tal opção seria atractiva para a América Latina. Enquanto o comércio agrícola permanecer excluído do projecto, não se pode esperar que os países do Mercosul vejam muitas vantagens em participar, especialmente quando a balança comercial com a União Europeia tem sido negativa nos últimos anos. As reacções às propostas do NMT revelaram que, também no caso do Mercosul, haverá uma resistência considerável a um acordo de comércio livre ainda que este compreenda praticamente todos os produtos, e que o campo de oposição será alimentado por um número crescente de razões e motivos divergentes – alguns estão dispostos a proteger as suas indústrias e mercados, enquanto outros temem uma ameaça ao multilateralismo.

Região da Ásia e Pacífico

A União Europeia tentou fortalecer as suas relações com os países asiáticos – por exemplo no âmbito do ASEM (*Asia-Europe Meeting*), que inclui os membros da ASEAN (*Association of South East Asian Nations*), a China, o Japão e a Coreia do Sul – através da discussão de temas económicos de interesse mútuo⁵¹. A perspectiva estratégica foi evidente: «O objectivo por trás desta proposta foi estabelecer um canal de diálogo claro e aberto entre a Europa e a Ásia Oriental, que complementasse aquele que a Ásia Oriental já tinha estabelecido com a América no âmbito da APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*). Tal encontro iria, não apenas assinalar o interesse da Europa nas economias dinâmicas da Ásia Oriental – contribuindo assim para a crescente interdependência económica entre ambos – mas, mais importante ainda, iria (...) completar o equilíbrio triangular entre a América do Norte, a Europa e a Ásia Oriental, os três centros económicos do mundo no próximo século»⁵².

A renovação de um acordo de cooperação com os países da ASEAN encontra-se em discussão na União Europeia; vários observadores prevêem um compromisso ainda maior da União com esta região, considerada como uma área de crescimento económico. Nos últimos

⁵⁰ Agence Europe, 27/28.4.1998.

⁵¹ Victor Pou Serradell (1996).

⁵² Victor Pou Serradell (1996): 186.

meses, a crise financeira asiática foi considerada como um elemento que jogará um papel dominante na segunda Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da ASEM, em Abril de 1998 em Londres⁵³. No início de Fevereiro, os altos funcionários prepararam o Plano de Acção para a Facilitação do Comércio a ser adoptado durante a Cimeira, o qual incide sobre temas como procedimentos aduaneiros, normas, testes, certificação, acreditação e regulamentos técnicos, adjudicações públicas, propriedade intelectual e outros⁵⁴.

O Mercosul tem de provar, especialmente em comparação com esta região, que é pelo menos um parceiro tão atractivo para a União Europeia como o são os países asiáticos. Os efeitos da crise financeira asiática poderão aumentar a atractividade da América Latina enquanto parceiro económico para a União Europeia; por outro lado, os efeitos desta crise afectam também outras regiões do mundo, nomeadamente o Mercosul.

América Latina

Tradicionalmente, a América Latina não tem constituído uma prioridade nas relações externas da União Europeia. A Agenda 2000 não dedica muita atenção a esse continente, dando prioridade a outras regiões no mundo⁵⁵. Por outro lado, as relações União Europeia-América Latina têm-se desenvolvido de uma forma dinâmica desde o início dos anos noventa. Foram concluídos acordos de cooperação, nomeadamente com o México, o Chile e o Mercosul, revelando um elevado grau de actividade por parte da União. Por outro lado, os contactos com o processo de São José e com a Comunidade Andina têm vindo a estagnar e provavelmente perderão ainda mais importância no futuro.

A dimensão económica das relações com a América Latina é mais relevante do que nunca, embora seja ainda necessário determinar mais claramente o valor político dos contactos biregionais. Os contactos bilaterais e subregionais podem ser enquadrados no diálogo com o Grupo do Rio, mas o relacionamento entre os diferentes níveis e mecanismos ainda não foi suficientemente definido.

Nos próximos meses, poderão começar as negociações de comércio livre com o México; também o Chile e o Mercosul estão em compasso de espera. A cimeira União Europeia-América Latina, a realizar no primeiro semestre de 1999 no Rio de Janeiro, irá fornecer um novo impulso às relações biregionais. Também as tentativas para criar a ALCA aumentaram, sem dúvida, o peso da América Latina aos olhos da União Europeia, conduzindo a um

⁵³ Agence Europe, 25.2.1998.

⁵⁴ Agence Europe, 9/10.1.1998.

renovar dos esforços com vista a chegar a um acordo nos temas de comércio livre, especialmente com o Mercosul. No contexto da política da União relativamente à América Latina, o Mercosul tem sem dúvida uma posição privilegiada, especialmente no que respeita ao comércio e ao investimento⁵⁶. Contudo, embora possa ser considerado como o parceiro mais importante da União Europeia, este estatuto, por si só, não beneficiará o Mercado Comum Sul-Americano de qualquer forma prática a não ser que a União Europeia também altere a sua estrutura de preferências (pelo menos parcialmente) relativamente a outras regiões do mundo. Esta é uma tarefa muito mais difícil e exigente.

A União Europeia e o comércio global

O papel da União Europeia no âmbito da OMC/GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) ganhou importância nos últimos anos; tal papel pode ser considerado como um elemento-chave neste âmbito. Após a conclusão do *Uruguay Round*, foi lançado um processo de implementação das regras da OMC bem como outros passos no sentido da liberalização de mercados especiais, nomeadamente na área dos serviços básicos de telecomunicações⁵⁷. As relações da União Europeia com países e grupos terceiros devem ser compatibilizadas com as regras da OMC. Este tema foi discutido também a respeito de uma eventual associação de comércio livre entre a União Europeia e o Mercosul.

Os Estados Unidos, especialmente, olham para tais acordos com uma grande desconfiança e suspeita; a União Europeia e o Mercosul argumentam que é um exemplo de «regionalismo aberto» compatível com os compromissos multilaterais. Finalmente, o Mercosul poderia também tornar-se um parceiro da União Europeia na OMC no momento da negociação de determinados temas; um acordo entre ambas as regiões prévio ao início das conversações decisivas da próxima ronda da OMC poderia ser benéfico para ambas as partes.

Nos próximos anos, as conversações no seio da OMC com vista a uma maior liberalização comercial, também revestirão de importância para as relações União Europeia-Mercosul. A agricultura jogará de novo um papel importante; neste campo, a União Europeia poderá reear fazer concessões demasiado generosas ao Mercosul, de modo a não criar precedentes que limitem a sua liberdade durante as negociações multilaterais. Manuel Marín enfatizou que um futuro acordo de comércio livre com o Mercosul terá de respeitar as regras da OMC, isto é, deverá englobar substancialmente todo o comércio entre as partes constituintes – termo que foi definido pelo Comissário como compreendendo entre 80 e 85

⁵⁵ Comissão Europeia (1997a): 36.

⁵⁶ IRELA (1997b): 36ff.

⁵⁷ Jörg Monar (1997): 206.

por cento do volume total das trocas comerciais. Do seu ponto de vista, isso permitiria a omissão dos produtos mais sensíveis (especialmente no sector agrícola) e a concentração nos temas menos contenciosos. Contudo, é duvidoso que o Mercosul siga esta linha e, mais ainda, que tal raciocínio do Comissário seja compatível com os estritos critérios da OMC relativamente aos acordos de comércio livre.

A compatibilidade com as regras globais do comércio é da maior importância para a União, pois é nesse contexto que se devem inserir todos os esforços para modelar os laços comerciais com outras partes do mundo. Assim, a seguinte alternativa poderia surgir: ou concluir um acordo de comércio livre que incluía, posteriormente, também a agricultura; ou abster-se deste último passo. A reacção de Paris às propostas de Leon Brittan não permitem expectativas entusiásticas; além do mais, não devemos esquecer que a opinião francesa «encobre» o apoio de outros Estados membros.

Ficar à esperar de acordos multilaterais não irá resolver os problemas do Mercosul. Pelo contrário, os países sul-americanos poderiam considerar essa atitude pouco atractiva enquanto via para atingir as medidas de liberalização respeitantes a alguns sectores, como por exemplo a agricultura – medidas essas que, no âmbito da OMC, seriam (mais ou menos) garantidas a um leque muito maior de países. Só se estiverem visivelmente presentes vantagens palpáveis, é que um acordo de associação se poderá converter numa opção desejável e realista para ambos os lados.

De qualquer forma, os interesses da União Europeia no Mercosul não são negligenciáveis. O Memorando Brittan, de Janeiro de 1997, refere claramente que os acordos preferenciais estiveram sempre ao serviço dos interesses estratégicos da União – destacando-se crescentemente, entre esses interesses, o acesso ao mercado de países terceiros⁵⁸. Nos últimos anos, o Mercosul tem sido um dos mercados mais dinâmicos para as exportações da União Europeia, convertendo o défice tradicional da balança comercial num excedente. Adicionalmente, existe um factor importante no cálculo da União: a possível perda de quotas de mercado se as relações bilaterais não forem reforçadas por um novo acordo⁵⁹. Neste aspecto, a concorrência com os Estados Unidos constitui uma força-motriz. O próprio Leon Brittan, durante a sua visita à Argentina e ao Brasil em Abril de 1998, enfatizou o seu apoio à abertura das negociações de comércio livre com o Mercosul num futuro próximo, assim como o facto de não haver concorrência entre a União Europeia e os Estados Unidos neste tema.

União Económica e Monetária: algumas observações preliminares

⁵⁸ Agence Europe, Europe Documents, 25.2.1997.

É bastante difícil avaliar as possíveis consequências da União Económica e Monetária nas relações com países ou agrupamentos terceiros⁶⁰. Até ao momento, a atenção centrou-se nas questões de carácter interno. O que se discutiu essencialmente foi a repercussão da moeda única na estabilidade monetária de cada Estado membro e as perspectivas de sucesso relativamente à estabilidade dos preços. Tanto os críticos com os apoiantes do euro debateram primeiro e acima de tudo os efeitos intra-europeus do projecto. A dimensão externa só indirectamente foi abordada.

A UEM tem, para além da sua relevância económica, um evidente valor político. A nível institucional, o Banco Central Europeu, enquanto instituição independente, irá gerir os assuntos monetários, convertendo-se assim também num importante actor global. O peso da Europa enquanto potência económica poderá sair reforçado, o que aumentaria a coerência e consistência da União a nível mundial. A decisão de passar à terceira fase da UEM a 1 de Janeiro de 1999, pode ser considerada como um passo evidente no sentido do aprofundamento da União Europeia, ao transferir a soberania nacional para o nível europeu. Poderá dar um impulso a uma maior integração política, fortalecendo assim o papel da União tanto interna como externamente. A União poderá então celebrar acordos monetários com países terceiros (artº 111 TUE). Para além do mais, o facto de onze países terem entrarem na terceira fase da UEM poderá contribuir para a credibilidade e o sucesso de todo o projecto. O pacto de estabilidade tentará assegurar que os critérios de convergência também são respeitados pelas disposições da UEM. Um euro bem sucedido aumentará sem dúvida a importância da Europa como actor global. Isto implica igualmente o cumprimento de certos deveres: «A Europa terá de reavaliar o seu papel nas relações monetárias, e assumir responsabilidades no desenvolvimento da estabilidade monetária de uma grande parte da economia política internacional»⁶¹.

No que diz respeito ao Mercosul, é ainda muito cedo para pronunciar afirmações definitivas acerca das possíveis consequências da União Económica e Monetária⁶². Um euro estável contribuirá para o comércio e o investimento biregional, ao criar um contexto fiável e fundamentos para as trocas económicas. Poderíamos igualmente pensar na UEM como um modelo para a integração monetária na América do Sul, levando à eventual criação de um «merco-peso»⁶³. De momento, este permanece um cenário futurista que requererá, para ser concretizado, uma grande convergência entre as economias nacionais dos países membros.

⁵⁹ Comissão Europeia (1994).

⁶⁰ Christopher Dent (1997): 97.

⁶¹ Patrick F. H. J. Peters (1997): 533.

⁶² Para uma avaliação económica, ver a contribuição de Pier Carlo Padoan para este volume.

⁶³ IRELA (1997b): 15.

Maior importância poderá, no entanto, ser atribuída à relação entre o euro e o dólar⁶⁴. «Os Estados Unidos irão experimentar ajustamentos consideráveis à sua economia política e terão de encontrar respostas para os ajustamentos que são necessários num ambiente de mudança»⁶⁵. Dado que muitas economias latino-americanas dependem fortemente do dólar americano⁶⁶, as relações monetárias transatlânticas afectarão directamente essas economias. «É duvidoso que o euro substitua o dólar como divisa global num futuro próximo ou até mesmo semi-distante. Isto acontece apesar de, nos últimos anos, a habilidade do dólar para desempenhar esse papel parecer menos convincente (...) O que é mais provável, é que surja uma estrutura tripolar mais equilibrada no seio do sistema monetário global, baseada no peso proporcional aproximado das potências da Tríade»⁶⁷.

O valor acrescentado de uma moeda europeia é, em todo o caso, bastante atractivo. «O euro, uma vez implementado como moeda perfeitamente formada, terá um papel mais importante a desempenhar do que a posição agregada das moedas individuais de cada membro justificaria»⁶⁸. Poderia até ocorrer uma «euroização de mercados e de regiões»⁶⁹. Permanecerá uma questão interessante e estimulante para o futuro, o saber se o Mercosul seria afectado, mais ou menos directamente, por uma tal «euroização».

Actores e interesses nas relações União Europeia-Mercosul

As instituições europeias e o Mercosul: incerteza crescente?

Entre as instituições da União Europeia, a Comissão tem desempenhado um papel preponderante no relacionamento com o Mercosul, tentando impulsionar as relações inter-regionais e fornecer um ímpeto político à associação entre ambos os blocos; em particular, a DG IB, sob a liderança do Comissário Marín, tentou lançar iniciativas para o fortalecimento e ampliação dos laços mútuos.

Já antes da conclusão do Acordo-Quadro assinado em Dezembro de 1995 em Madrid, a Comissão tinha estabelecido uma relação contratual com o Mercosul sob a forma de um acordo inter-institucional com vista a apoiar o processo de integração no Cone Sul. O acordo de cooperação de 1995 foi essencialmente negociado por Bruxelas, tentando preparar o caminho para uma possível futura associação. De facto, a Comissão preferiu negociar

⁶⁴ Patrick F. H. J. Peters (1997): 531; Christopher Dent (1997): 93f.

⁶⁵ Patrick F. H. J. Peters (1997): 533.

⁶⁶ Patrick F. H. J. Peters (1997): 518.

⁶⁷ Christopher Dent (1997): 95.

⁶⁸ Patrick F. H. J. Peters (1997): 531.

⁶⁹ Ibid.: 532.

«calmamente» este tratado, e chegar ao seu acto final num espaço de tempo relativamente curto.

Após a conclusão do acordo, foi primeiro e acima de todos o Comissário Marín quem se manifestou claramente a favor de um acordo de comércio livre entre a União Europeia e o Mercosul. Esta ideia deparou-se com críticas por parte das instituições europeias, assim como de algumas capitais nacionais. Mesmo no seio da Comissão, existe uma resistência crescente a amplas concessões a países terceiros e grupos regionais como o Mercosul⁷⁰.

Nos últimos meses, o papel e perfil do Parlamento Europeu foi crescendo progressivamente. Apesar de não ter tomado parte nas negociações, o Parlamento Europeu entendeu construir canais de contacto e de cooperação próprios, nomeadamente com a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) do Mercosul⁷¹. O seu propósito é adicionar uma componente parlamentar às relações bilaterais – especialmente mediante a criação de um corpo especial no futuro acordo de associação – acrescentando assim um valor político à natureza (de momento) essencialmente económica dos laços biregionais. Ainda assim, mesmo no Parlamento Europeu, há deputados bastante cépticos acerca do livre comércio com o Mercosul, os quais defendem os interesses do seu eleitorado (no que diz respeito, por exemplo, ao tema agrícola, ou ao favorecimento das relações com outras regiões do mundo). Portanto, não resulta tão fácil definir a posição do Parlamento Europeu como poderia parecer à primeira vista.

O Conselho tem agido de acordo com as indicações dos Estados membros. Quanto à Comissão, por um lado, ergueram-se vozes acusando-a de ter excedido o campo de acção atribuído pelo Conselho relativamente à negociação de acordos internacionais⁷²; por outro lado, havia membros dispostos a abrir o mercado comum europeu à competição mundial, incluindo aos produtos do Mercosul. Em termos gerais, deveria aumentar-se o controlo sobre as actividades da Comissão, de modo a evitar reacções negativas por parte dos Estados membros no caso se serem feitas concessões contra a sua vontade, implicando mesmo o perigo de uma natureza intergovernamental da política externa da União Europeia.

Quanto à PESC, nem o Mercosul (ou a América Latina em geral) foi objecto de uma acção conjunta pelos Quinze, nem esta região constituiu uma área de atenção preferencial para a União Europeia, tal como definida pelo Conselho Europeu de Lisboa em 1992.

⁷⁰ Agence Europe, 3.4.1995.

⁷¹ Parlamento Europeu (1997).

⁷² Jörg Monar (1997b): 431f.

Quando se analisam as relações União Europeia-Mercosul, podem delinear-se várias linhas de interesse entre os Estados membros. Não há apenas uma clivagem a dominar a posição europeia relativamente à América Latina e ao Mercosul mas, pelo contrário, uma variedade de factores em jogo. As dimensões cultural e histórica, embora não sejam abordadas neste capítulo, também devem ser tidas em consideração quando analisamos os contactos biregionais. A nosso ver, não há uma lista uniforme de prioridades para a União. De certo modo, podemos identificar várias «pirâmides de preferências» que realçam diferentes sectores e perspectivas no âmbito das políticas e interesses europeus.

Tradicionalmente, a Espanha e Portugal podem ser identificados como os principais defensores de relações políticas aproximadas com a América Latina, mas também a Itália, a Alemanha e a França revelam um certo grau de empenhamento com essa região. A proposta de realizar uma Cimeira União Europeia-América Latina tem sido defendida por estes Estados membros; outros reagiram com um maior cepticismo e mesmo rejeição a esta ideia, temendo que a animação de tal evento possa levar a uma sobrecarga da agenda da União e defendendo que a acção dos Quinze se deve concentrar primeiramente na Europa de Leste e no alargamento.

Na área do comércio livre, as posições são mais complexas, simplesmente porque há vários países que tentam preservar a preferência comunitária, a nível geral e, a nível particular, no comércio agrícola. Neste campo a França, por exemplo, preferiu fazer uma pausa nas negociações com o Mercosul⁷³, considerando que a liberalização comercial não deveria ser implementada prematuramente. Também a Espanha, uma fervorosa defensora dos pontos de vista latino-americanos na União, está pouco inclinada a sacrificar os seus próprios interesses económicos, como ficou provado no caso do regime de regulamentação das bananas.

Por outro lado, a Grã-Bretanha e a Alemanha são geralmente consideradas como defensoras do comércio livre e mercados relativamente abertos na União, defendendo um progresso contínuo no sentido do aprofundamento das relações com o Mercosul. Poder-se-á esperar que, especialmente a França, ponha um travão neste processo, apoiada por outros Estados membros interessados na protecção dos seus produtos agrícolas. Isto poderá não bloquear totalmente as negociações, mas atrasá-las consideravelmente, levando a uma possível frustração dos países do Mercosul.

⁷³ Agence Europe, 4.4.1997.

Mercosul: na sombra da pirâmide?

A impressão com que se fica quando se lê a Agenda 2000 e se observa o desenvolvimento da União após Amsterdão parece clara e sem ambiguidades. A América Latina e o Mercosul não jogam um papel importante nas considerações da União relativamente à política externa, não aparecem como um dos seus parceiros (mais ou menos) privilegiados; na verdade, nem sequer são mencionados. A referência geral à Ásia e à América Latina como «regiões às quais se deveria prestar particular atenção»⁷⁴ aparece como uma frase de rotina.

Poder-se-ia, pois, chegar a uma conclusão pessimista sobre o papel e a posição do Mercosul na lista de prioridades da União Europeia: *«Pourtant, les pays du Mercosur se trouvent à la fin de la pyramide de préférences et souffrent donc d'un désavantage relatif par rapport à beaucoup d'autres pays qui ont un accès plus large au marché européen quant aux produits et aux quotas, et donc le développement économique et industriel est fortement supporté par l'Union Européenne. L'engagement accru de l'Union Européenne dans les pays se trouvant au Sud de sa frontière, et notamment à l'Est représente un risque potentiel d'une marginalisation continue et croissante de l'Amérique Latine»*⁷⁵.

O comércio entre a União Europeia e o Mercosul tem sido caracterizado por fortes desigualdades e diferenças. Enquanto mais de 50 por cento das exportações da União para o Mercosul consiste em maquinaria e equipamento, produtos químicos e bens manufacturados, o leque de exportações do Mercosul ainda é dominado por produtos agrícolas, matérias-primas e bens básicos manufacturados⁷⁶, evidenciando um considerável défice comercial para os países sul-americanos nos últimos anos, em grande medida devido à abertura do mercado do Mercosul. Esta situação contribui para a atractividade do Mercosul para a União Europeia. É um dos mercados mais dinâmicos que oferece perspectivas atractivas para o comércio e o investimento. Embora o volume total da interacção comercial, económica e financeira seja bastante limitado – constituindo, ainda assim, mais de metade do comércio total com a América Latina – o fascínio está ligado em larga medida às possibilidades futuras.

Por outro lado, a posição do Mercosul dentro da hierarquia europeia não parece ser importante. O novo esquema do Sistema Geral de Preferências (SGP), em vigor desde 1 de Janeiro de 1995, tende a favorecer primeiramente os países menos desenvolvidos. Foram

⁷⁴ Comissão Europeia (1997a): 36.

⁷⁵ Christoph Ernst (1997): 210.

⁷⁶ IRELA (1997a): 37.

concedidas condições especiais à América Central e aos países andinos, um facto que é ressentido pelos países do Mercosul. De qualquer forma, é de esperar que a importância do SGP venha a diminuir em comparação com o tratamento de Nação Mais Favorecida e com a liberalização multilateral do comércio⁷⁷.

O Mercosul não disfruta de tratamento preferencial na União Europeia enquanto uma «clássica» região em desenvolvimento; contudo, não é ainda suficientemente forte e importante para contrabalançar o peso económico da União e para a forçar a conceder substanciais concessões comerciais. No entanto, se a tendência actual continuar, o papel e a posição do Mercosul terão uma importância crescente.

A União Europeia e o Mercosul – aproximar ou manter a distância?

Os resultados da análise anterior permitem uma série de conclusões:

- A adopção do Tratado de Amsterdão em si mesmo não constitui um ponto de viragem nas relações entre a União Europeia e o Mercosul. Uma questão essencial é se a União Europeia se manterá auto-centrada e introspectiva, ou se se tornará mais aberta ao mundo exterior.
- As alterações introduzidas no Tratado de Amsterdão contribuem para uma complexidade crescente do sistema de política externa da União Europeia, tornando presumivelmente mais difícil para países ou agrupamentos terceiros, como o Mercosul, negociar com a União.
- Não há uma lista única de prioridades, mas sim várias, que influenciam e determinam as relações externas da União Europeia; isto torna as negociações com a União extremamente difíceis para os parceiros externos.
- A União Europeia está empenhada num processo contínuo de alargamento e aprofundamento, tentando estabelecer as prioridades e definir as suas preferências. Este processo poderá conduzir a certos dilemas, especialmente no que se refere à política externa.

⁷⁷ IRELA (1997b): 37.

- Os passos para a reforma delineados na Agenda 2000 implicam modificações consideráveis na estrutura e no conteúdo das políticas europeias, especialmente na área da agricultura. O seu ímpeto é essencialmente introspectivo, o que poderá colocar problemas graves quando se tentar colocá-los à mesa das negociações para a liberalização do comércio com o Mercosul.
- No momento em que se tenham concluído os passos para a reforma interna (por exemplo, na área da agricultura), será extremamente difícil colocar esta reforma na mesa de negociações com países terceiros; ou seja, no momento das negociações para o comércio livre, o Mercosul enfrentará enormes problemas para convencer a União a «desembrulhar» o seu pacote de reformas de modo a fazer-lhe mais concessões.
- A União Europeia está preparada para cumprir as regras da OMC, mas tentará também proteger os seus mercados tanto quanto possível.
- O Mercosul não está no topo da lista de preferências da União Europeia, mas está a ganhar uma importância crescente; a pirâmide de preferências tradicional não está virada ao contrário, mas também não se mantém inalterada.
- O Mercosul não é o parceiro «típico» do terceiro mundo, formado por um grupo de países em desenvolvimento, mas tem vindo a ser olhado crescentemente como um mercado atractivo. Os instrumentos tradicionais europeus, como a ajuda ao desenvolvimento ou o SGP, estão a perder a sua importância em favor da liberalização comercial, embora não vão desaparecer num futuro próximo.
- Um motivo essencial por trás do empenho da União Europeia relativamente ao Mercosul é a luta por quotas de mercado na competição com outros actores globais como os Estados Unidos ou os países asiáticos.

Podem-se delinear diferentes cenários para o futuro no que respeita às relações entre a União Europeia e o Mercosul. As relações da União Europeia com países terceiros ou agrupamentos de países encontram-se numa fase decisiva de redefinição e transformação. Interesses e objectivos distintos por parte dos Estados membros e das instituições europeias actuam conjuntamente neste processo, de maneira a influenciar a sua direcção e resultado. De uma forma geral, a União Europeia encontra-se a reestruturar as suas relações externas: os PECO passarão gradualmente de «externos» a «internos»; o sistema de Lomé poderá

passar por uma revisão substancial; e quanto ao Mercosul, a sua posição na agenda europeia dependerá em larga medida da sua *performance* enquanto projecto de integração, dos interesses económicos e comerciais da Europa, e da capacidade desta para ultrapassar a resistência interna à reforma e à reestruturação de certas políticas sectoriais (como as políticas comercial e agrícola). Para além do alargamento e do aprofundamento, é importante ter em conta uma terceira dimensão: a de uma maior abertura da União às trocas com países terceiros e agrupamentos regionais. Os pedidos de acesso ao mercado e de liberalização comercial colocam uma pressão enorme e crescente sobre a União Europeia no sentido de reestruturar as suas políticas internas e externas.

Num cenário optimista, o Mercosul poderia romper com o passado, abandonando o clássico padrão de preferências da União Europeia relativamente aos países da América Latina, e conquistando uma posição privilegiada nas relações externas europeias. Para tal, será necessário que a cuidadosa preparação das negociações de comércio livre actualmente em curso com vista a concretizar uma associação inter-regional, decorra calmamente, abrindo o caminho para conversações concretas na Cimeira União Europeia-América Latina de 1999 e finalizando a tempo de mostrar resultados concretos compatíveis com a OMC. Poderia até conceber-se uma coligação de interesses entre a União Europeia e o Mercosul no âmbito desta organização, relativamente às condições básicas do comércio livre global.

Um cenário pessimista poderá sugerir que, por um lado, a União Europeia não conseguirá levar a cabo reformas fundamentais e, por outro lado, que o Mercosul poderá não se desenvolver de forma tão firme e bem sucedida como no passado, levando assim a um distanciamento entre ambos que se traduziria num desinteresse mútuo. A União Europeia continuaria a ser introspectiva, concentrando-se nos seus próprios problemas e olhando para as relações com os países ou blocos latino-americanos como factos marginais. O Mercosul, por outro lado, poderia sentir-se atraído pelas propostas dos Estados Unidos no sentido de pôr em prática uma área de livre comércio. Uma ALCA bem sucedida iria aumentar ainda mais a distância relativamente à Europa.

Uma terceira via poderá ainda sugerir que a União Europeia e o Mercosul irão desenvolver as suas relações de um modo pragmático, sem causar uma inversão substancial na lista das prioridades externas da Europa, mas abrindo vias para desenvolver incrementalmente as suas relações sem perturbações significativas. Sob este ponto de vista, a União Europeia passaria a ter uma maior atenção e empenho relativamente ao Mercosul do que teve no passado para com os países e regiões da América Latina, embora sem alterar a sua tradicional hierarquia de importância dirigida a países e regiões terceiros.

Neste cenário, o Mercosul assumiria uma importância crescente para a União. As relações comerciais e económicas seriam moldadas com base num processo de «pára-arranca», mas progrediriam gradualmente. O Mercosul beneficiaria de acordos multilaterais de comércio no âmbito da OMC, e melhoraria simultaneamente a sua posição competitiva no mundo. A União Europeia poderia tornar-se menos introspectiva no médio prazo, ainda que o seu interesse externo continuasse a centrar-se no «estrangeiro próximo». No entanto, quanto mais o Mercosul se consolidar como uma estrutura estável e bem sucedida que oferece oportunidades promissoras, tanto mais a União Europeia irá direccionar a sua atenção e o seu interesse para o Cone Sul.

Bibliografia

AGENCE EUROPE, vários números, 1996-1997.

BORBA CASELLA, Paulo (1996) *Mercosul: Exigências e Perspectivas*, São Paulo.

BORBA CASELLA, Paulo e LORENZETTI MARQUES, Eduardo (1997) «European Union-Mercosur Relations: A Critical Overview». In *European Foreign Affairs Review*, nº 4, pp. 455-464.

DENT, Christopher (1997) *The European Economy, The Global Context*, London-New York.

EDWARDS, Geoffrey e PIJPERS, Alfred (eds.) (1997) *The Politics of European Treaty Reform, The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, London.

EDWARDS, Geoffrey e REGELSBERGER, Elfriede (eds.) (1990) *Europe's Global Links, The European Community and Inter-Regional Cooperation*, London.

ERNST, Christoph (1997) *Le Mercosur et l'Union Européenne: Un Rapprochement Économique Prometteur?*, Regensburg.

EUROPEAN COMMISSION (1997a) *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Europe*, COM (97) 2000, Volume I, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (1997b) *Euro-Mediterranean Partnership*, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (1998a) *Agenda 2000: The Legislative Proposals*, 18.3.1998, IP/98/258, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (1998b) *Agenda 2000: Commission Proposals, Explanatory Memorandum. The Future For European Agriculture*. In <http://europa.eu.int/en/comm/dg06/ag2000/>

[agprop/mot_en.htm](http://europa.eu.int/en/comm/dg06/ag2000/agprop/mot_en.htm), 20.03.1998.

IRELA (1997a) *Closer European Union Links With Eastern Europe: Implications for Latin America*, Madrid.

IRELA (1997b) *Mercosur: Prospects For an Emerging Bloc*, Dossier nº 61, Madrid.

LAFFAN, Brigid (1997) «The IGC and Institutional Reform of the Union». In Geoffrey Edwards e Alfred Pijpers, pp. 288-305.

LEÓN, Ignacio de, e MORALES, Marianella (1997) «From Aid to Trade: A New Appraisal of the Economic Relations Between the European Union and Latin America». In *European Foreign Affairs Review*, nº 1, pp. 63-96.

MONAR, Jörg (1997a) «Political Dialogue With Third Countries and Regional Political Groupings: The Fifteen as an Attractive Interlocutor». In Philippe de Schoutheete de Tervarent, Elfriede Regelsberger e Wolfgang Wessels, pp. 263-274.

MONAR, Jörg (1997b) «The European Union's Foreign Affairs System After the Treaty of Amsterdam: A Strengthened Capacity For External Action?». In *European Foreign Affairs Review*, nº 4, pp. 413-436.

NUTTALL, Simon (1997) «The CFSP Provisions of the Treaty of Amsterdam: An Exercise of Collusive Ambiguity». In *CFSP Forum*, nº 3, pp. 1-3.

PAPPAS, Spyros A. e VANHOONACKER, Sophie (eds.) (1996a) *The European Union's Foreign and Security Policy: The Challenges of the Future*, Maastricht.

PAPPAS, Spyros A. e VANHOONACKER, Sophie (1996b) «CFSP and 1996: A New Intergovernmental Conference, An Old Debate». In Spyros A. Pappas e Sophie Vanhoonacker, op. cit., pp. 3-16.

PARLAMENTO EUROPEO (1997) *El Parlamento Europeo y el Mercosur*, Documento de Trabajo W-25, Estudio Externo.

PETERS, Patrick F. H. J. (1997) «The Development of the Euro As a Reserve Currency». In *European Foreign Affairs Review*, Volume 2, nº 4, pp. 509-533.

PIENING, Christopher (1997) *Global Europe, The European Union in World Affairs*. London: Boulder.

POU SERRADELL, Victor (1996) «The Asia-Europe Meeting (ASEM): A Historical Turning Point in Relations Between the Two Regions». In *European Foreign Affairs Review*, nº 2, pp. 185-210.

REGELSBERGER, Elfriede e JOPP, Mathias (1997) «Und Sie Bewegt Sich Doch! Die Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik Nach Den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages». In *Integration*, nº 4, pp. 255-263.

REGELSBERGER, Elfriede, SCHOUTHETE DE TERVARENT, Philippe de, e WESSELS, Wolfgang (eds.) (1997) *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, London: Boulder.

RHEIN, Eberhard (1996) «Europe and the Mediterranean: A Newly Emerging Geographical Area?». In *European Foreign Affairs Review*, nº 1, pp. 79-86.

SIMÃO FIGUEIRAS, Marcos (1996) *Mercosul no Contexto Latino-Americano*, São Paulo.

THORSTENSEN, Vera (1997) «Cooperação Económica e Relações Comerciais Entre a União Europeia e o Mercosul – Interesses Comuns e Desafios». In Alexandra Barahona de Brito et al., *Além do Comércio. Ampliar as Relações Europa-Mercosul*, Lisboa.

WESSELS, Wolfgang (1997) «Der Amsterdamer Vertrag - Durch Stückwerkreformen Zu Einer Effizienteren, Erweiterten und Föderalen Union?». In *Integration*, nº 3, pp. 117-135.