

A Europa pós-Maastricht: implicações externas

José Luís da Cruz Vilaça

Contrariamente ao que sucedeu durante todo o período precedente, a América Latina passou a ocupar, a partir do início da década de 1980, um lugar de crescente importância nas relações externas da Comunidade Europeia.

Numa comunicação apresentada em 1990 a um simpósio que teve lugar no Luxemburgo sobre o futuro das relações da Comunidade Europeia com o resto do mundo, Angel Viñas¹ explicava a escassa importância das relações com a América Latina durante a primeira fase e a mudança iniciada no princípio dos anos 80, entre outras razões², pela assintonia verificada na evolução da estrutura interna da Comunidade Europeia, por um lado, e na do seu estatuto nas relações internacionais, por outro lado. Com efeito, enquanto a primeira havia atingido um nível de desenvolvimento considerável, o segundo representava uma importante lacuna que se tomava necessário colmatar.

A circunstância assinalada – que me parece realmente significativa – leva-me à primeira reflexão que gostaria de fazer; a de que o estado das relações da Europa com o resto do mundo é, dada a existência de uma Comunidade Europeia com objectivos específicos, instrumentos institucionais próprios e uma personalidade distinta da dos seus Estados-membros, influenciado, em cada momento, pelo estágio de evolução dessa mesma comunidade como elemento integrador de espaços nacionais e agente de políticas autónomas.

Uma tal reflexão confronta-me, inevitavelmente, com o problema de saber que incidências poderão ter neste domínio da acção externa da Comunidade e dos seus Estados-membros (as relações com a América Latina) as mudanças institucionais em curso no quadro comunitário, traduzi das no Tratado sobre a União Europeia, assinado em Maastricht.

Atenta a natureza genérica e a extensão reduzida destes comentários, não é, naturalmente, minha intenção dar uma resposta concreta e precisa àquela interrogação. Uma tal resposta supõe, em todo o caso, uma reflexão crítica sobre os textos de Maastricht e as circunstâncias que os rodeiam – numa palavra, sobre alguns dos factores determinantes do estágio actual da evolução da Comunidade.

O Tratado de Maastricht representa em si mesmo – é importante reconhecê-lo, antes de mais nada, e não obstante tudo o que possa dizer-se quanto à insuficiência dos compromissos encontrados – um passo extremamente significativo, sob certos pontos de vista, na evolução institucional da Comunidade. Ele representa, por isso, um progresso nessa evolução institucional.

Representa-o, diga-se também com clareza, sobretudo no domínio da União Económica e Monetária e muito menos no da chamada União Política. Neste ponto, a estrutura em três

pilares (Comunidade Europeia, incluindo a UEM; política externa e de segurança; cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos) que foi adoptada para o tratado após longa discussão, se representa já uma certa dessacralização de alguns temas «tabu», não faz mais que sublinhar a falta de unidade do conjunto e a impossibilidade de se lhe reconhecer uma coerência interna.

Pode, porém, reconhecer-se no esquema estabelecido uma reprodução da dinâmica da «irreversibilidade» baseada no efeito de arrastamento da integração económica, tão cara aos pais-fundadores da Comunidade. A criação da União Económica e Monetária, com um sistema de banco central e uma moeda única, é, de facto, pelas poderosas implicações de carácter institucional, político e económico que gera, capaz de reforçar de maneira decisiva aquele efeito de arrastamento.

Por isso, mais importante que a análise dos textos e da sua consistência intrínseca me parece ser a das forças que se entrecruzam à sua volta e das tensões que eles escondem. O que principalmente interessa, parece-me, é saber se tais forças e tensões são de molde a dar vida aos textos e a desenvolver na prática alguns dos princípios neles contidos ou se, pelo contrário, elas se apresentam como travões ou elementos de bloqueio a uma evolução que alguns desejariam promover com a criação da União. É sobre esses aspectos que basearei a minha reflexão.

Servir-me-ei, como ponto de partida, do esquema proposto por Laurent Cohen-Tanugi num livro que acaba de publicar-se³. Segundo o autor, que é claramente favorável a uma dinâmica de união europeia, a Comunidade encontra-se, hoje em dia, ameaçada, desse mesmo ponto de vista, por *cinco grandes perigos* endógenos: a confusão de objectivos, a aparição de uma hostilidade ao mercado único e à Europa do direito, o processo do seu «défice democrático», a emergência do nacionalismo nos Estados-membros, as pressões a favor do alargamento a curto prazo.

Como é que estes problemas – ou alguns deles – são susceptíveis de repercutir-se sobre o quadro e a evolução das relações da Europa com a América Latina?

Não me preocuparei com todos os aspectos que podem decorrer dos vários pontos enunciados, mas apenas com alguns que podem ser mais relevantes para os objectivos da minha reflexão.

Vejamos, antes do mais, a questão dos *objectivos*. Se no pós-guerra não havia dúvidas quanto às finalidades, à utilidade e ao sentido do movimento de integração europeia, então em embrião, já o mesmo não pode dizer-se hoje em dia, por várias razões: primeiro, atingidos que foram níveis acentuados de integração económica e social, as variáveis a considerar em cada decisão estratégica sobre o futuro da Comunidade tomaram-se mais complexas e cada salto para nova etapa tomou-se mais difícil: segundo, se é possível pôr de acordo os responsáveis de um grupo restrito de países quanto a certo tipo de objectivos essenciais relativamente homogéneos, começa a ser um inextricável quebra-cabeças harmonizar as percepções

nacionais, os interesses categoriais, os pontos de vista de um número crescente de países (actualmente, doze), com tradições culturais, políticas internas e posições geo-estratégicas diferentes. São disso expressão as clivagens entre política de concorrência e política industrial, entre subsidiaridade e cidadania europeia, entre supranacionalidade e cooperação intergovernamental, entre visões federalistas e simples aspirações livre-cambistas. Neste contexto, não admira que a busca de consensos se resolva muitas vezes pela harmonização ao mais baixo nível ou pelo recurso a fórmulas vagas e imprecisas, susceptíveis de receberem, conforme as circunstâncias e as tendências predominantes, sentidos e conteúdos diferentes.

Por vezes, a ambiguidade das fórmulas não é mais do que o biombo atrás do qual se escondem as reservas mentais dos seus autores os próprios políticos tomam-se então incapazes de explicar, com clareza e sem caírem em contradições insuperáveis, o sentido das decisões tomadas e das fórmulas adoptadas. Em tais condições, a ideia de um *projecto unificador* corre o risco de se diluir entre contradições de objectivos pragmáticos de curto prazo: é evidente que a opinião pública não encontra arrimo seguro, face a tantas perplexidades, e desinteressa-se de um processo que não percebe, nem pode perceber, porque as ideias-força que o condicionam ou são muitas e diferentes, ou não são explicadas (nem, porventura, explicáveis ou confessáveis), ou, pura e simplesmente, não existem.

Perante tal pano de fundo, as questões dos nacionalismos, da oposição às regras do mercado único e do «défice democrático» da Comunidade (referidas por Cohen-Tanugi) são outros tantos aspectos em que pode desdobrar-se o problema dos objectivos e da sua envolvente política, social e económica.

Para os efeitos do nosso tema das relações Europa-América Latina, limitar-me-ei, aqui, a mencionar dois ou três pontos relacionados com cada um desses aspectos.

Quanto aos *nacionalismos*, sobretudo nas suas formas extremas e violentas, têm eles causas de ordem «interna» e «externa».

As primeiras radicam em problemas económicos e sociais internos que conhecem certos países europeus – recessão, desemprego, crise da vida política, com perda de confiança nas forças tradicionais –, agravados em alguns casos (como na reunificação alemã) pela necessidade de digerir processos de transição estrutural extremamente duros.

Tais problemas – e a emergência, que não deixa de lhes estar ligada, de concepções xenófobas e de movimentos de extrema-direita – podem, certamente, ter algum reflexo no que respeita à abertura da Comunidade ao resto do mundo. Creio, porém, que tal reflexo será limitado e transitório em função mesmo da duração das causas que estão na sua origem.

Quanto às causas que considere de ordem «externa», estão elas ligadas ao próprio processo comunitário de transferências de soberania necessárias ao funcionamento de órgãos comuns e à construção de uma ordem jurídica própria. Por esta via passa a questão do equilíbrio dos poderes e das competências entre a Comunidade, por um lado, e os Estados-membros, por outro. Saber o que deverá competir a cada um dos níveis de decisão é problema que, em cada

conjunto de matérias continuará em aberto. A política comercial comum é sem dúvida questão do domínio comunitário, gerida pela Comissão, mas a competência no âmbito das relações externas está ainda partilhada entre a Comunidade e os Estados-membros, reunidos no Conselho. A coerência da acção comunitária pode exigir novas transferências de competências em favor dos órgãos comuns; a tanto se oporão as forças anti-comunitárias e, em todo o caso, um dado importante com que cada parceiro internacional da Comunidade tem de contar é a necessidade de conhecer bem o seu interlocutor comunitário, de saber com quem lida (Comissão, Conselho, Estados-membros), para poder ajustar as suas posições negociais, orientar o seu *lobby*, escolher os seus argumentos.

O problema da política externa comum é apenas um dos aspectos – porventura o aspecto cimeiro – desta questão; neste domínio, o Tratado de Maastricht dá os primeiros passos no plano institucional, mas não é, só por si, suficiente para criar uma dinâmica.

Creio, neste ponto, poder subscrever a opinião do Embaixador De Tervarent, representante permanente da Bélgica junto das Comunidades Europeias⁴, para quem «peu de progres ont été faits dans ce secteur» e «les partisans du *statu quo* ont largement eu gain de cause».

Por outro lado, é ainda, e também, um problema institucional – além de um problema político – o do chamado «défice democrático». No fundo, com ele toca-se mais uma vez na questão dos poderes dos vários órgãos, da sua legitimidade e da sua eficácia. Fazendo intervir mais acentuadamente o Parlamento Europeu no acompanhamento da negociação e na aprovação dos acordos internacionais da Comunidade, o Tratado de Maastricht cria um novo dado, que os países latino-americanos devem ter em conta.

Finalmente, a questão das resistências internas à realização do *Mercado Comum* e ao funcionamento das suas regras. Tal resistência é particularmente visível do lado dos meios políticos e económicos de certos Estados-membros da Comunidade. A França – que, ao contrário da Grã-Bretanha, avança mais afoitamente no plano institucional e político, pelo menos ao nível retórico oferece talvez os exemplos mais flagrantes dessas resistências. Em certos sectores, em especial (por exemplo, o sector automóvel, o das telecomunicações, o da aeronáutica) os mecanismos de natureza proteccionista e as intervenções estatais distorsoras do mercado fazem-se sentir com certa intensidade e são de molde a provocar «crispações» nas relações com outros blocos. Neste domínio, as relações da agricultura comunitária com o exterior são um problema delicado, que não pode dissociar-se das soluções a adoptar no âmbito da reforma da Política Agrícola Comum. Ao fim e ao cabo, cumpre reconhecer que, mesmo no que respeita à realização do grande mercado interno e à aplicação das suas regras, há ainda um grande caminho a percorrer, sem o que não pode pensar-se em coerência estrutural entre políticas internas e abertura no plano das relações externas. Tenha-se em conta, a título de exemplo, a interacção entre a política agrícola comum e as negociações no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

O último dos perigos mencionados pelo autor a que me referi – as pressões para um *alargamento* da Comunidade a curto prazo – tem, naturalmente, uma delicadeza especial do

ponto de vista dos países não europeus, em particular os latino-americanos. O fenómeno não pode ser dissociado dos acontecimentos dos países de leste e tem implicações profundas no arranjo global do continente europeu. Ele abrange candidatos «tradicionais» à adesão (Malta, Chipre, Turquia), os países da EFTA, que acabam de vincular-se com a CEE no quadro do Espaço Económico Europeu (entre eles a Áustria, a Suécia e a Finlândia solicitaram já adesão plena) e alguns dos países do leste europeu (especialmente a Hungria, a Checoslováquia e a Polónia), que têm sido mais explícitos no seu desejo de adesão futura.

Quanto à antiga República Democrática Alemã, ela faz parte integrante do território comunitário, sujeita embora a um regime de transição.

Sabe-se como alguns responsáveis políticos têm insistido no *alargamento* como forma de distrair as atenções do processo de *aprofundamento* da Comunidade e de mais facilmente diluir as pressões para avanços institucionais internos.

Não se percebe, porém, como é que uma Comunidade – ou União – ainda à procura da sua identidade final pode suportar processos de alargamento sucessivos sem se descaracterizar totalmente ou perder por completo as suas virtualidades de desenvolvimento para além de uma simples zona de comércio livre. Esse é um dos riscos presentes neste processo, que não pode deixar de condicionar a coerência das relações da Comunidade com o mundo exterior.

O outro risco é a consequência inevitável do estado da economia e da vida política dos países circundantes da Europa comunitária.

Por um lado, os países da Europa de leste e da Comunidade de Estados Independentes (em geral, da ex-URSS). Décadas de comunismo deixaram as respectivas economias em estado comatoso: serão necessários anos e anos de investimento e de esforços enormes para pôr em funcionamento mecanismos de mercado, renovar e modernizar o parque industrial e agrícola, restaurar o parque habitacional, reformar as administrações, formar pessoal com as qualificações necessárias. Por cima de tudo isso, urge evitar catástrofes ecológicas e nucleares que o desprezo total pelo ambiente criou o risco de se produzirem a todo momento.

Por outro lado, os países da orla sul do Mediterrâneo conhecem a instabilidade devida às manifestações de integrista, conjugadas com situações de atraso económico e com processos de transições política e social.

Não admira, por isso, que os países da América Latina devam actualmente suportar, na simpatia dos europeus, a concorrência de outros centros de interesse e focos de problemas.

No termo destas reflexões, que procurei tomar frias e objectivas, gostaria de concluir com um certo número de observações de carácter positivo.

I As perplexidades actuais são próprias de um período de transição em que qualquer coisa de novo e mais sólido pode construir-se. O Tratado de Maastricht é um passo importante no bom sentido e abre perspectivas a uma evolução que pode consolidar-se aquando das próximas conferências intergovernamentais previstas para 1996. Se assim for, as bases internas para a

definição e o prosseguimento de uma política externa da Comunidade (são vários os planos em que ela pode tomar-se actuante, incluindo o económico) ganharão em consistência e em eficácia.

II Em qualquer caso, para que sejam possíveis os avanços em domínios tão complexos, toma-se cada vez mais indispensável dispor de uma *referência*, de um *motor* e de uma *garantia*. A *referência* não pode deixar de ser um projecto claro e mobilizador, encarnado, se possível, em uma ou mais personalidades com autoridade e carisma. O *motor* terá de ser, essencialmente, a Comissão de Bruxelas, dotada de competências eficazes e de uma legitimidade política renovada pelos mecanismos de investida e responsabilização democráticas; o Parlamento Europeu pode, respeitadas que sejam certas condições, funcionar igualmente como acelerador do movimento. Finalmente, a *garantia* é assegurada pela presença de um sistema jurisdicional de grande eficácia – testado na jurisprudência do tribunal de Justiça, aperfeiçoado pela criação do Tribunal de Primeira Instância e reforçado no novo texto aprovado em Maastricht – capaz de recordar, em cada momento, aos Estados-membros os compromissos por eles assumidos e de impor a prossecução dos objectivos acordados, com força jurídica vinculativa.

Como não podia deixar de ser, os objectivos e os interesses nacionais continuarão representados no Conselho e a exprimir-se a todos os níveis na orientação dos assuntos comunitários. Mas há que autonomizar o papel de impulso à construção europeia e, hoje em dia, há já lugar a perguntar se os Estados-membros são ainda senhores absolutos dos Tratados ou se estes não tendem antes a ganhar autonomia como verdadeira Constituição da Comunidade.

Se, a este propósito, posso deixar algo, como mensagem, aos países latino-americanos empenhados em processos de integração regional é um incitamento a reflectir sobre a experiência institucional da Comunidade e sobre as condições da sua eficácia em função dos objectivos visados. Permitam-me, neste ponto, insistir sobre a importância fundamental de um mecanismo jurisdicional como o que foi criado pelos Tratados de Roma e Paris; o sucesso da Comunidade está indissoluvelmente ligado à criação de uma ordem jurídica própria e à existência de garantias jurisdicionais eficazes.

III Gostaria, para terminar, de sublinhar o papel activo que cabe aos países da América Latina desempenhar. Dispõem, por isso, de algumas vantagens de peso: relações tradicionais privilegiadas com alguns dos Estados-membros da Comunidade, como Portugal, a Espanha ou a Itália; estruturas sociais e económicas e mecanismos políticos democráticos que se foram reforçando nos anos recentes; uma personalidade que se vai afirmando no aspecto comercial e económico face ao exterior.

Mesmo a questão da concorrência com relacionamentos alternativos da Europa (Leste, Mediterrâneo) está longe de ser dramática: alternativas sempre haverá num mundo multipolar, a própria América Latina teve sempre nos Estados Unidos uma alternativa tradicional e, em todo o caso, se é real o enorme esforço financeiro dos sectores públicos europeus em favor dos países do leste, creio poder dizer-se que o investimento privado nesses países está longe

de representar o fluxo esperado (dadas as grandes carências de infra-estruturas e as incertezas ainda subsistentes), pelo que devem existir ainda importantes capacidades disponíveis para se investirem em outras áreas onde o acolhimento dos capitais e das empresas possa fazer-se dentro de um quadro mais atraente.

Em contrapartida, a possibilidade de beneficiar do regime comunitário de livre prática e de liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços deverá incitar os operadores económicos latino-americanos, melhor apetrechados, a estabelecer ligações com as empresas comunitárias, que os coloquem dentro do âmago do próprio mercado comum. O exemplo dos construtores japoneses de automóveis pode, a esse título, ser demonstrativo.

N.A.: *Este texto constitui o resultado de uma reflexão levada a cabo em Abril de 1992. Não obstante a evolução entretanto ocorrida, sob certos aspectos, não se lhe introduziu qualquer modificação para efeitos de publicação.*

¹ «Community Relations whitls Latin America, Past Present and Future», in *The European Community after 1992: a New Role in World Politics?*, ed. por Armand Clesse e Raymond Varnon, Institute for European and International Studies, Luxembourg Association Luxembourg-Havard, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991.

² Relacionadas, por um lado, com a Comunidade e, por outro lado, com os próprios países latino-americanos.

³ Laurent Cohen-Tanugi, *L'Europe en Danger*, Fayard, Paris, 1992.

⁴ Philippe de Schoutheete de Tervarent, *Exposé Introductif*, jornada sobre «L'Union Européenne après Maastricht», organizada pelo Institut d'Études Européennes da Universidade Livre de Bruxelas, em 21 de Fevereiro de 1992.