

## Maastricht e os futuros alargamentos

MARIA JOÃO SEABRA\*

O presente trabalho aborda os futuros alargamentos da Comunidade Europeia tendo como pano de fundo o Tratado de Maastricht. Centra-se no impacto dos futuros alargamentos no desenvolvimento da Comunidade, tendo em consideração o debate geral aprofundamento *versus* alargamento e as decisões do Conselho Europeu de Maastricht relativamente à implementação da união económica e monetária (UEM) e ao reforço da convergência política entre os Doze. Se é certo que o Tratado de Maastricht estabelece novas regras para os alargamentos, tornando-os substancialmente mais complicados, as implicações são, no entanto, diversas para cada país, ou grupo de países, razão pela qual é necessário estabelecer o significado do novo Tratado para cada Estado candidato, bem como o impacto de novas adesões no desenvolvimento das estruturas comunitárias. Estas questões são analisadas especificamente em relação à UEM, à política externa e de segurança comum (PESC) e à reforma institucional da Comunidade.<sup>1</sup>

### **Alargamento *versus* aprofundamento: o Tratado de Maastricht**

Alargar ou aprofundar é um debate que se instalou na Comunidade praticamente desde o início, pondo em oposição as diferentes opções face ao seu desenvolvimento. Este debate reflecte abordagens divergentes em relação ao que deve ser a Comunidade, contrapondo os que a entendem como um efectivo processo de integração aos que apenas desejam uma cooperação mais efectiva entre os Estados membros.

---

\* IEEI, Lisboa.

<sup>1</sup> Este texto foi elaborado com base nas comunicações apresentadas pelos diversos autores mencionados ao seminário **As prioridades da presidência portuguesa - Os alargamentos da Comunidade Europeia**, organizado pelo IEEI e pela Trans-European Policy Studies Association (TEPSA), em Sesimbra, em Dezembro de 1991.

Para *Victor Martins*, alargamento e aprofundamento aparecem actualmente como duas faces de um mesmo processo. A Comunidade não pode continuar a sustentar esta questão de uma forma dicotómica, como se se tratasse de escolher uma ou outra via. Se é uma realidade que o alargamento é um elemento de complexificação administrativa e institucional, isso não significa necessariamente que seja um travão ao processo de aprofundamento da Comunidade. Olhando para trás, pode ver-se que foi após a adesão de Portugal e da Espanha que se assinou o Acto Único, uma demonstração da vontade comunitária de alcançar um grau mais efectivo de integração entre os Estados membros.

Isto não significa que a questão alargamento *versus* aprofundamento esteja resolvida. É urgente promover sobre ela um amplo debate, não para escolher entre uma e outra opção, mas para estabelecer claramente qual a atitude a assumir perante os Estados que querem aderir à Comunidade.

A Comunidade Europeia não pode permanecer indefinidamente fechada a todos os países que a ela querem pertencer. Com o colapso do bloco soviético, o mundo entrou numa nova era, marcada por uma grande indefinição do sistema global. Confrontada com a sua própria incapacidade de resposta face aos problemas que emergiram com o fim da guerra fria, a Europa necessita de repensar a sua posição e o seu papel no novo contexto político internacional. A Comunidade Europeia é vista agora como um grande bloco, pelo menos em termos económicos, sem que possua uma capacidade política e um enquadramento institucional aplicável aos desafios da nova situação política e estratégica europeia. Esta indefinição é ainda mais difícil de sustentar devido à explosão de fenómenos de nacionalismo e à fragilidade dos regimes democráticos na Europa central e oriental, que requerem uma resposta efectiva por parte das instâncias comunitárias. A Comunidade precisa de definir claramente como conciliar o reforço económico e político com a urgência de apoiar as novas democracias, para quem a integração comunitária é um factor decisivo de consolidação dos sistemas políticos.

Por outro lado, o sucesso do processo comunitário, nomeadamente na área económica, com a implementação frutuosa de políticas comuns, representa um grande desafio para outros Estados europeus. Este é o caso dos países pertencentes à EFTA. Embora possuam uma economia estável e forte e integrem o espaço económico europeu, não têm influência nos processos de

decisão, situação que, sobretudo após a implementação do mercado único, será cada vez mais difícil de gerir.

O Tratado de Maastricht abre uma nova era para o desenvolvimento da Comunidade Europeia. Aprofundando o processo de conciliação entre diferentes abordagens, os Estados membros adoptaram um novo conjunto de disposições, tornando possível avançar no projecto de construção de um novo quadro de relacionamento entre os Estados. Os Estados membros comprometeram-se de facto a construir uma realidade política e económica, a União Europeia, de uma forma inovadora.

Victor Martins salientou a importância da emergência da dimensão política da Comunidade. Os resultados que se alcançaram nos domínios, por exemplo, da política externa e de segurança comum, da cidadania europeia, da coesão económica e social, apontam para o desenvolvimento de novos campos de acção comum, reforçando a coesão económica, política e social da Comunidade. Mais do que nunca, é necessário alcançar novas formas de cooperação que contribuam para uma maior convergência entre os Estados membros, para que a Comunidade possa enfrentar os desafios colocados pela nova ordem internacional. Se Maastricht significa o início de uma nova Europa, mais convergente, a situação política e estratégica europeia requer maior determinação e vontade política.

A construção de uma nova arquitectura europeia depende da evolução do processo democrático nos países da Europa central e oriental e a Comunidade tem que ser capaz de auxiliar a consolidação da democracia em toda esta área, evitando a desintegração global (económica, política e social) e o risco que tal situação representaria. Sem o apoio da Comunidade, será muito mais difícil, se não mesmo impossível, estabilizar as novas democracias. Este apoio não pode traduzir-se apenas em assistência económica e financeira, sendo igualmente urgente o estabelecimento de laços de cooperação no campo político e de segurança.

A questão dos alargamentos tem que ser vista tendo como pano de fundo todos estes elementos. Os países que planeiam aderir à Comunidade têm que estar conscientes das exigências que lhes serão colocadas e, por outro lado, as suas candidaturas deverão ser cuidadosamente analisadas, para que novas adesões não constituam travões ao desenvolvimento comunitário. Os novos membros têm que se adaptar às regras e regulamentos comunitários em todos os campos de

acção comum, o que implica que estejam preparados para abdicar de algumas prerrogativas nacionais, nas áreas política, económica, social e da segurança.

O alargamento da Comunidade Europeia é uma perspectiva realista nos próximos anos. No entanto, o ritmo e a ordem das adesões devem ser ponderados, tendo sempre em consideração aquilo que os Doze desejam para o futuro da União Europeia.

Há neste momento sete países com pedidos de adesão formalizados: Turquia, Áustria, Suécia, Chipre, Malta, Suíça e Finlândia. A Noruega poderá pedir também a adesão ainda durante este ano. Na Europa central, a Polónia, a Hungria, a República Checa e a Eslováquia, anunciaram a sua intenção de aderir à Comunidade Europeia num futuro próximo.

Com o alargamento das políticas comuns estabelecido em Maastricht, a adesão é agora mais exigente, requerendo uma maior reflexão por parte dos países candidatos. Por outro lado - tendo em consideração as dificuldades de ratificação do Tratado de Maastricht, a posição do Reino Unido e a importância do actual debate entre os Doze - alargar sem superar as presentes dificuldades pode provocar a paralisia de alguns sectores relevantes das instâncias comunitárias.

A análise do alargamento comunitário tem que ser ponderada tendo em conta duas ordens de questões essenciais: se a Comunidade está preparada para integrar todos os países que a ela querem pertencer, sem pôr em perigo os acordos até agora alcançados; se os candidatos estão dispostos a aceitar todo o *acquis* estabelecido em Maastricht, incluindo o princípio da acção comum ao nível da política externa e de segurança.

### **Os alargamentos aos países da EFTA**

Está praticamente assente que os países da EFTA serão os primeiros a iniciar o processo de negociações com a Comunidade Europeia. Apesar de a entrada em vigor do Tratado de Maastricht fazer antever maiores dificuldades, não é previsível iniciar um processo de alargamento por qualquer outro grupo de países.

Os países da EFTA têm economias fortes que lhes permitem suportar o impacto da UEM, e a sua adesão não requer apoios financeiros por parte do orçamento comunitário. Contribuirá, pelo contrário, para o seu reforço, fornecendo à Comunidade uma maior capacidade financeira para sustentar os custos da coesão económica e social e enfrentar os desafios nas suas periferias.

O maior problema que se coloca à adesão dos países da EFTA é a questão da neutralidade. O Tratado de Maastricht estabelece os princípios gerais da PESC, que os novos membros terão que subscrever, mas o seu quadro global de acção, tanto no domínio da política externa como no domínio da segurança e defesa, só será mais claramente definido na revisão do Tratado que terá lugar em 1996. Se estes Estados aderirem à Comunidade antes da revisão do Tratado, eles terão também uma palavra a dizer e a sua política de neutralidade pode ser um obstáculo para a definição da política de segurança e defesa comum.

*Álvaro Vasconcelos* explorou a questão da neutralidade no contexto da nova ordem internacional. Com o fim da guerra fria, a neutralidade dos países candidatos tem um novo sentido, que se traduz sobretudo numa oposição às responsabilidades europeias em questões de defesa e na manutenção da concepção da defesa do território como atributo exclusivamente nacional. Por isso, nenhum é candidato à UEO ou à NATO. Se para muitos a neutralidade é uma política da guerra fria que perdeu sentido com o fim da bipolaridade, não é essa a percepção predominante nos países neutrais. Suécia, Finlândia, Áustria e Suíça não estão dispostas a abdicar do seu estatuto de neutralidade, afirmando que não há incompatibilidade entre a entrada na Comunidade e a manutenção de uma política de neutralidade, dado o exemplo irlandês. Todavia, o argumento de que já existe um Estado neutral na Comunidade não é sustentável. Se, por um lado, a neutralidade da Irlanda tem razões e características diferentes da Suécia ou da Áustria, por outro lado o alargamento a estes países poderia significar a criação, dentro da Comunidade, de um influente bloco neutral, que poderia impedir a transformação da CE numa estrutura política real. Daí a necessidade de clarificar, o mais cedo possível, os domínios da acção no âmbito da PESC e de fazer progressos significativos na criação de uma estrutura europeia de defesa, para que as negociações com os países neutrais pudessem ter uma base sólida nesta área. A Comunidade não deverá permitir que a adesão destes Estados interfira na estruturação da dimensão política e de segurança da União Europeia.

Outra questão que se levanta com a adesão dos países da EFTA refere-se ao equilíbrio entre Europa do norte e Europa do sul. O alargamento aos países da EFTA pode fortalecer o poder da Europa do norte, relegando as preocupações da Europa do sul para segundo plano, nomeadamente no que diz respeito à política externa e à necessidade de enfrentar os desafios económicos e sociais do Sul. O norte e o sul da Europa têm diferentes prioridades neste domínio

e é de facto necessário conseguir equilibrar as prioridades de cada região. A Comunidade Europeia tem que definir as suas prioridades de política externa tendo este equilíbrio como ponto de referência para poder reforçar o seu papel no desenvolvimento da nova arquitectura europeia e não pode negligenciar as necessidades políticas e de segurança da Europa do sul. A definição das prioridades de política externa implica que questões até agora consideradas relevantes apenas por alguns Estados membros sejam globalmente incorporadas, tornando-se necessariamente relevantes para todos os Estados membros.

Todas estas questões apontam para a necessidade de definir claramente o que é necessário completar e clarificar para a adesão dos países da EFTA. É certo que a Comunidade não pode, nem deve, rejeitar os seus pedidos de adesão. No entanto, se economicamente eles estão aptos, desde já, para aderir, aceitando as exigências comunitárias, o mesmo não se pode afirmar relativamente à aceitação da PESC, o que obriga a que uma parte substancial das negociações incida sobre esta questão, para que fique bem clara a aceitação e ratificação do Tratado de Maastricht.

É fundamental que o alargamento não se traduza numa escolha, por parte dos países que vierem a aderir, das “partes” em que querem participar. A estrutura contida no Tratado de Maastricht, nomeadamente a existência dos três pilares, de facto distintos entre si, não pode servir de pretexto ou justificação para uma selecção das áreas de integração. Os actuais países da EFTA confrontam-se com a existência de alguma oposição interna à integração europeia, designadamente no que se refere à participação na PESC; e, por essa razão, seria muito mais simples e conforme à sua própria vontade política participar somente no primeiro pilar do Tratado da União Europeia, o que certamente levantaria muito menores obstáculos quando o tratado de adesão viesse a ser referendado. No entanto, tal separação significaria a consagração de uma Europa *à la carte*, o que, logicamente, produziria um ainda maior esvaziamento da sua capacidade política de intervenção.

A Comunidade Europeia ainda não definiu claramente o seu papel político na nova Europa e no novo sistema internacional e um alargamento que não tenha devidamente em conta as suas novas responsabilidades pode afectar a necessidade de aprofundamento exigida pelo novo contexto global.

## **Alargamentos na Europa central**

O alargamento comunitário aos países da Europa central (Polónia, Hungria, República Checa e Eslováquia) será seguramente mais difícil do que aos países da EFTA. A situação política e económica que aí se vive é ainda muito instável, não podendo responder às exigências de uma adesão. Por outro lado, com o actual orçamento comunitário, a Comunidade Europeia não pode, por si só, suportar o esforço financeiro necessário para estabilizar a economia destes países. No entanto, é um facto que a Europa central necessita do auxílio comunitário no período de transição para a democracia e para a economia de mercado.

Segundo *Victor Constâncio*, os problemas de ajustamento estrutural dos países da Europa central são substancialmente agravados pelo facto de as suas estruturas produtivas estarem essencialmente viradas para o mercado COMECON. Com as alterações no bloco soviético, o comércio intra-leste entrou em colapso e a maioria dos produtos que aqui se produzem ficou sem mercado, incapazes que são ainda de competir com os produtos ocidentais. Estes países vão precisar de vários anos para fazer a reconversão das capacidades produtivas e, até lá, a situação económica vai ser difícil. Não é pois previsível, neste momento, que possam abdicar da utilização da taxa de câmbio como instrumento de política económica, sendo assim extremamente difícil a subscrição da UEM.

Face à situação económica destes países o primeiro passo que a Comunidade Europeia pode dar para auxiliar a Europa central é abrir o mercado interno aos seus produtos. Se as novas democracias já abriram os seus mercados, a CE continua a manter restrições em diversas áreas, como os têxteis e os produtos agrícolas, política que não ajuda de forma alguma estes países a reestruturar as suas economias.

Em segundo lugar, a recuperação económica necessita de investimentos produtivos, provenientes do sector privado. Aqui, põe-se o problema da salvaguarda dos investimentos. A Comunidade Europeia poderia criar um tipo de MIGA (Multilateral Investments Guarantee Agreement) contribuindo para um crescimento de confiança por parte dos investidores privados.

Os acordos de associação estabelecidos entre a Comunidade e cada um dos três Estados da Europa central (os acordos foram assinados antes da separação da Federação Checa e Eslovaca) constituem um primeiro passo para o desenvolvimento da cooperação e das relações comerciais

entre as partes signatárias. No entanto, as áreas abrangidas são ainda restritas. As relações entre a Comunidade e os países da Europa central e oriental podem desde já ter uma forte dimensão política. Com o fim do Pacto de Varsóvia, os países da Europa central deixaram de pertencer a qualquer organização de segurança. A instabilidade existente na região, nomeadamente resultante do problema das minorias, a desintegração da Jugoslávia, problemas fronteiriços que possam surgir, tende a provocar uma grande insegurança. Este é, aliás, um dos problemas mais complicados que emergiram com as alterações no leste da Europa.

Os acordos de associação poderiam ter uma dimensão política e de segurança, bem como uma dimensão institucional que se traduziria, por exemplo, no estabelecimento de relações mais estreitas com o Parlamento Europeu. Acrescentar estas dimensões aos acordos de associação poderia ser uma forma de gerir a situação até que fosse possível uma adesão plena.

As negociações para a implementação dos acordos, até aqui realizadas individualmente com cada país, deveriam preferencialmente ser efectuadas em grupo, nomeadamente com o chamado Grupo de Visegrad, uma associação para o desenvolvimento da cooperação entre a Polónia, a Hungria, a República Checa e a Eslováquia. Com este procedimento, a Comunidade, ao mesmo tempo que desenvolvia a sua relação com os Estados, estaria a promover o desenvolvimento da cooperação regional entre estes países. Tanto política como economicamente seria útil que tal cooperação se desenvolvesse, não só para permitir alargar os laços económicos, como também para prevenir eventuais questões de segurança que possam surgir. Por outro lado, a perspectiva de uma futura adesão, quando as condições estiverem reunidas, deve estar sempre presente.

Contrariamente ao que se passa com os países da EFTA, os Estados da Europa central não têm qualquer tipo de entraves ao estabelecimento de uma política de segurança e defesa comum no seio da União Europeia. Pelo contrário, estão neste momento dispostos a aderir à NATO e à UEO, subscrevendo o reforço da dimensão de defesa já presente no Tratado de Maastricht. Esta vontade, expressa aliás muito mais claramente em relação à NATO do que à UEO, resulta da necessidade sentida por estes países de pertencerem a um sistema que lhes proporcione segurança, não só face a países terceiros mas tendo igualmente em atenção a procura de equilíbrios nas relações entre eles. Mas, muito mais do que uma questão de segurança, a questão que de facto é importante, e onde a própria Comunidade Europeia poderia desempenhar um papel muito mais activo, é a consolidação do novo sistema político, a implantação dos

mecanismos da economia de mercado, o desenvolvimento das estruturas de uma sociedade democrática nos países da Europa central é um passo fundamental para a instauração e manutenção de um clima de confiança e de diálogo entre os diversos Estados, contribuindo decisivamente para a estabilidade de toda a região.

Na equação das questões de segurança e defesa é igualmente fundamental não esquecer a permanência de um problema estratégico, ou seja, a necessidade de ter em conta a questão da Rússia e a importância de a integrar na ordem europeia. Todos estes países têm fronteiras com os territórios da ex-União Soviética e a eventual presença de exércitos pertencentes a um sistema de segurança da Europa ocidental seria um factor adicional de instabilidade na região. Por outro lado, o alargamento da fronteira externa da NATO apenas a parte da Europa central e oriental provocaria um fenómeno de marginalização, aumentando a insegurança dos países não abrangidos, podendo mesmo repor a bipolaridade se a fronteira possível do alargamento fosse a da Ucrânia com a Rússia. Assim, é provável que estes países permaneçam numa área de vazio de segurança, vista por alguns ainda como zona-tampão entre a NATO e a CEI, nesta fase de indefinição e transição.

### **Alargamentos na Europa do sul**

Na Europa do sul há três países com pedidos de adesão formalizados: Turquia, Malta e Chipre. Todos levantam problemas e não é provável que a Comunidade inicie negociações para a sua entrada nos tempos mais próximos.

A Turquia requereu a adesão em 1987 e não há sinais de que possa vir a obter uma resposta positiva, devido à sua situação política, económica e estratégica. A Turquia é um país muito vasto, com uma população de 56 milhões de habitantes, e a sua economia é muito instável. A adesão exigiria um enorme suporte financeiro por parte da Comunidade, a que o orçamento não permite fazer face. A situação política da Turquia, onde a democracia ainda não foi plenamente institucionalizada e os direitos do Homem são frequentemente violados (veja-se o tratamento dado à minoria curda), não se molda aos valores europeus que a Comunidade persegue.

No entanto, a Comunidade tem que estar consciente do papel estratégico da Turquia, não só devido à sua presença na NATO (e verifica-se que os Estados Unidos são favoráveis à adesão da

Turquia à Comunidade), mas também devido à influência que Ancara está a tentar ter nas repúblicas islâmicas da antiga União Soviética. No novo cenário internacional, a Turquia terá um papel central a desempenhar na área do mar Negro, aumentando substancialmente a sua importância enquanto potência regional.

Devido à sua posição geográfica, entre a Europa e a Ásia, a adesão da Turquia significaria o alargamento da Comunidade Europeia para a Ásia e o Médio Oriente, ficando a fazer fronteira com países como o Iraque, o Irão e a Síria. Em termos estratégicos, esta é provavelmente uma situação não muito desejável para a Comunidade, que passaria a confinar com uma das regiões mais instáveis da cena internacional. Por agora, a Comunidade não parece ter capacidade para suportar os riscos potenciais de um alargamento tão radical das suas fronteiras externas.

A questão cultural é também uma dimensão muito referida. A Turquia é um país islâmico, com mais de dois milhões de emigrantes nos países comunitários. Sectores da opinião pública europeia não aceitam facilmente que seja concedida liberdade de circulação aos trabalhadores turcos, havendo mesmo países (Luxemburgo) onde estes não são admitidos. Este é, no entanto, um argumento insustentável. A integração dos imigrantes, apesar de difícil, é absolutamente essencial para a existência de uma Europa aberta.

A Comunidade Europeia tem que ter políticas específicas em relação à Turquia e uma hipótese poderia ser um reforço do actual acordo de associação, introduzindo uma clara componente política. A este propósito, deve ser salientada a importância da decisão da UEO de conceder à Turquia o estatuto de membro associado. A Comunidade deveria tentar adoptar algum tipo de disposição semelhante que lhe possibilitasse estabelecer uma cooperação mais eficaz com a Turquia.

O conflito que opõe Turquia e Grécia é uma das principais razões para que a Comunidade recuse o pedido de adesão de Chipre. Até esta situação se resolver, o pedido de adesão de Chipre ficará suspenso. No entanto, esta é também uma das razões para o veto grego ao acesso da Turquia, uma vez que a Grécia nunca aceitará a sua adesão sem o esclarecimento da divisão de Chipre. Se a Turquia quiser eliminar mais um obstáculo no seu acesso à Comunidade, é provável que a questão de Chipre possa ser resolvida num futuro próximo.

No que diz respeito a Malta, a não aceitação do seu pedido é mais difícil de sustentar. Pequeno país mediterrânico, com apenas trezentos e cinquenta mil habitantes e uma situação política e económica estável, a sua adesão não traria problemas significativos ao desenvolvimento da Comunidade. O maior problema é o receio de que Malta possa utilizar a «arma táctica» do veto para restringir o desenvolvimento comunitário, como fez repetidamente noutras instâncias. A sua adesão só é concebível após uma reforma institucional comunitária que diminua os campos de acção comum onde a unanimidade é requerida.

### **O ritmo dos alargamentos**

Face ao quadro geral dos países que pretendem aderir à Comunidade Europeia, a primeira conclusão a tirar é que o ritmo e a sucessão dos alargamentos devem ser cuidadosamente analisados, devendo ser subordinados a objectivos globais de interesse comum e não somente a compromissos político-monetários ou receios de riscos desconhecidos.

Mesmo para os países mais bem posicionados para a adesão, os países da EFTA, existem alternativas ao alargamento que, apesar da vontade expressa de plena adesão, devem ser consideradas na tentativa de alcançar a melhor solução, compatível com os interesses da Comunidade e dos Estados que a ela querem pertencer.

Para *Alejandro Lorca*, a Comunidade deveria centrar esforços no apoio à criação de subespaços regionais, nomeadamente no Báltico, no mar Negro e no Mediterrâneo, como forma de evitar as crescentes assimetrias das relações económicas e políticas que mantém com os seus vizinhos. Estabelecer laços mais fortes entre os países não comunitários é uma via para o desenvolvimento das relações económicas entre eles, evitando ao mesmo tempo o crescimento da relação de dependência existente com a Comunidade. A criação destes subespaços seria um factor de desenvolvimento para os países envolvidos, concedendo à Comunidade mais tempo para aprofundar a integração económica e política entre os Doze, mais tempo para se preparar para os alargamentos.

A região do mar Báltico é a zona mais desenvolvida na proximidade da Comunidade, da qual fazem parte os países nórdicos da EFTA e novos Estados surgidos da desintegração da União Soviética. Se os países da EFTA estão bem posicionados para aderir à Comunidade, uma

alternativa podia ser criada, desenvolvendo um subespaço económico báltico composto pela Estónia, Letónia e Lituânia, os países nórdicos, Noruega, Suécia e Finlândia, que poderia ainda incluir a Polónia. Este subespaço está geograficamente bem posicionado para o incremento das relações comerciais com a Comunidade, a oeste, e com a Rússia, a leste. Poderia ser um meio de aumentar o papel político dos países da EFTA, desenvolvendo ao mesmo tempo a cooperação política e económica necessária à estabilização dos países que emergiram da antiga União Soviética.

O mar Negro é uma região seguramente mais complicada devido à situação política e económica. Se no Báltico já estão presentes relações comerciais e desenvolvimento económico, os países que se situam à volta do mar Negro têm uma difícil situação económica e a desintegração do bloco de leste é aqui um fenómeno ainda muito marcante, sobretudo no que diz respeito a problemas étnicos e a fenómenos de nacionalismo exacerbado. O desenvolvimento da cooperação no mar Negro tem a vantagem de valorizar a associação da Turquia à Comunidade, potenciando o seu já significativo papel político em toda a região.

No que diz respeito ao Mediterrâneo, existe já um grande envolvimento comunitário, em consequência dos Estados membros que se situam nas suas margens e do seu interesse na estabilidade da região, que se concretiza no processo de cooperação no Mediterrâneo ocidental. A Comunidade desenvolve políticas especiais para esta área, sendo de realçar a inclusão do Magreb nas conclusões do Conselho de Lisboa como área provável de implementação de acções comuns no âmbito da PESC.

A importância da Comunidade Europeia para o Mediterrâneo ficou bem patente através do pedido de adesão expresso por Marrocos, que teve como objectivo fundamental pressionar a Comunidade para iniciar uma maior cooperação com a margem sul.

Tal como nos outros dois subespaços, a Comunidade pode desempenhar um papel importante para o fortalecimento da cooperação entre os países da região. Se, por exemplo, o projecto de acordo de comércio livre entre a Comunidade e Marrocos fosse estendido à Argélia e à Tunísia, poderiam existir negociações grupo a grupo que incrementassem as relações políticas e económicas entre estes países.

As relações comerciais existentes entre as duas margens do Mediterrâneo são já bastante fortes. Os recursos energéticos da margem sul são fundamentais para os Doze e, por outro lado, a Comunidade absorve a maioria dos produtos provenientes desta área, sobretudo dos países magrebinos.

A zona mediterrânica não apresenta assim grandes problemas em termos de alargamentos. Para além da Turquia e com a excepção de Malta e Chipre, a Comunidade não tem mais candidatos nesta área. Mais do que a questão dos alargamentos, o que está em causa no Mediterrâneo é a cooperação. Se esta é a única via que a Comunidade pode utilizar, mesmo a cooperação pode estar em perigo devido a uma viragem para leste e à dificuldade política de relacionamento com os crescentes movimentos fundamentalistas islâmicos. A única forma de manter o Mediterrâneo na agenda comunitária é integrá-lo como área prioritária para o desenvolvimento de acções comuns dos Doze e não somente dos que com ele têm relações mais estreitas.

### **A dimensão institucional dos alargamentos**

Os processos de alargamentos da Comunidade foram sempre acompanhados de progressos institucionais, tal como a eleição directa do Parlamento Europeu, o reforço do seu poder orçamental ou a implementação do Acto Único Europeu. A exemplo do que aconteceu com a adesão de Portugal e de Espanha, os novos alargamentos abrem um debate sobre a reforma das instituições comunitárias, de forma a adaptá-las às novas realidades.

Mesmo sem ter directamente em linha de conta os futuros alargamentos, a implementação da UEM e o reforço da integração política requerem um fortalecimento da legitimidade democrática e uma maior eficácia no processo de tomada de decisões. Assim, o alargamento funciona como catalizador de um movimento institucional que se impõe, dada a necessidade urgente de debater e repensar o modo de funcionamento comunitário, por forma a alcançar soluções de maior eficácia, transparência e legitimidade.

A dimensão previsível dos futuros alargamentos (realizados em bloco) coloca alguns problemas adicionais àqueles que normalmente surgem ao nível da composição e funcionamento das instituições. Não se pode utilizar uma técnica meramente aritmética, fazendo crescer as instituições de acordo com os cidadãos de cada novo Estado membro, uma vez que é necessário

conservar um formato razoável das instituições, fundamental para a manutenção da capacidade de decisão.

Actualmente, a Comunidade não possui um sistema de separação de poderes comparável ao existente a nível nacional, resultado do próprio método de tomada de decisões através de negociações diplomáticas inter-Estados. Segundo *Jean-Victor Louis*, a Comunidade deveria orientar-se para a constitucionalização do processo de revisão dos Tratados, concedendo poder de co-decisão ao Parlamento Europeu.

Outra alteração importante diz respeito à evolução do estatuto da Comissão. Para tal, é fundamental reforçar a sua legitimidade. Um primeiro passo neste sentido foi já dado em Maastricht, fazendo coincidir os mandatos da Comissão e do Parlamento Europeu. O passo seguinte seria o reforço da competência do Parlamento Europeu na designação da Comissão. Para que esta alteração possa ser consagrada, importa previamente definir perante quem é que a Comissão tem que responder. A proposta de *Guilherme d'Oliveira Martins* aponta para a constituição de uma segunda câmara, representativa dos Estados. Esta segunda câmara incluiria igual número de representantes de cada Estado membro, ficando assim consagrada a representação dos cidadãos e dos Estados, tendo cada câmara igualdade legislativa. Esta profunda alteração institucional consagraria o princípio da separação de poderes e teria, necessariamente, que ser acompanhada de alterações ao nível da organização jurídica, envolvendo o reforço do poder judicial e das competências do Tribunal da Justiça da Comunidade.

As alterações ao nível do poder judicial são também uma exigência dos alargamentos. O processo de integração é um processo jurídico, necessitando por isso de uniformidade de interpretação e aplicação das regras. Dadas as tradições jurídicas diversas dos Estados membros e dos países candidatos à adesão, o reforço jurídico é uma base fundamental para que haja interpretações uniformes das regras e regulamentos comunitários.

Estas reformas institucionais são um imperativo dos alargamentos e deveriam ser realizadas previamente. O espaço supranacional comunitário tem que ser dotado de órgãos representativos e legítimos de decisão e de controlo, capazes de reforçar a solidariedade europeia. Se este passo é difícil de dar, atendendo ainda ao poder do Estado-nação, será seguramente ainda mais difícil com uma Comunidade de dezassete ou vinte e um membros.

## **Aprofundar para alargar**

Mais do que debater se a opção da Comunidade é o aprofundamento ou o alargamento, a discussão central em torno da adesão de novos Estados centra-se no *aprofundamento para o alargamento*. A Comunidade não pode permanecer como uma estrutura fechada sobre os seus próprios louros, pois tal atitude ser-lhe-ia fatal, contradizendo todos os ideais e intenções que estiveram na sua base. No entanto, também não pode correr o risco de se diluir numa organização vasta, abrangendo todos os países europeus mas sem capacidade de assumir as suas responsabilidades no novo mapa político-estratégico da Europa e do mundo.

O processo de alargamentos deverá ter em conta os méritos respectivos de cada candidato, sem pôr em causa a evolução da vida comunitária e procurando sempre o reforço da coesão política. Na negociação deve ficar claro que estão a negociar a adesão à União Europeia, detentora desde já de uma determinada visão, que, porém, necessita de ser clarificada, sobre a ordem mundial e a sua inserção na mesma. Só assim a União Europeia poderá conduzir a política de alargamentos em função das suas próprias prioridades.

Uma dessas prioridades é o apoio a dar às transições democráticas na Europa central e de leste, não só em termos económicos mas também políticos. Os acordos de associação estabelecidos com a Polónia, a Hungria e a então Checoslováquia constituem um primeiro passo para a liberalização das trocas mas têm que ser completados com programas de apoio à reconversão das capacidades económicas, com suporte de fundos públicos e investimentos privados. As novas democracias não estão preparadas para aderir à Comunidade, sobretudo depois das decisões relativas à UEM, e será preciso um espaço de tempo substancial para que as suas economias possam suportar o impacto da adesão. Por outro lado, a própria Comunidade não tem, neste momento, condições económicas, políticas e institucionais que permitam sustentar uma adesão a curto prazo destes países.

O apoio que a Comunidade deve prestar ao centro e leste da Europa não deve fazer esquecer as suas responsabilidades a sul. Terá que existir um equilíbrio entre o apoio ao leste e o apoio ao sul. O facto de as possibilidades de alargamento serem muito mais reduzidas nesta área não deve constituir um entrave ao desenvolvimento de relações estreitas de cooperação.

A adesão à Comunidade só é, para os Estados membros, concebível a curto prazo para os países da EFTA, se bem que o problema da neutralidade possa constituir dificuldade não negligenciável. A adesão destes países não pode, no entanto, transformar-se num travão ao desenvolvimento da identidade da Comunidade em matéria de política externa e de defesa. A decisão de Maastricht de remeter para a revisão do Tratado, a ocorrer em 1996, o aprofundamento da PESC, nomeadamente a nível da política de defesa comum, coloca problemas específicos ao alargamento a países neutros. Iniciar as negociações com os países da EFTA sem definir previamente qual o *acquis* neste domínio poderá dar azo à formação de um poderoso bloco neutral, com poder para condicionar o futuro da PESC. A Comunidade deverá, no processo negocial, ter em atenção este problema, de forma a que estes alargamentos não venham a ser fortes entraves a uma política de defesa e a uma defesa comum.

Apesar dos progressos alcançados em matéria institucional, o Tratado de Maastricht não constitui uma resposta suficiente às exigências de integração que deveriam condicionar a possibilidade de um alargamento em grande escala, a partir de 1993. As instituições comunitárias não deveriam sujeitar-se mais uma vez a meros reajustamentos aritméticos, sendo urgente iniciar uma reforma que permita alcançar uma maior legitimidade democrática e maior transparência no funcionamento das instituições, tornando-as funcionais independentemente do número de países que possam vir a aderir à Comunidade. Por outro lado, a actual estrutura institucional da Comunidade Europeia não está a responder cabalmente a um problema essencial: a participação dos cidadãos no processo de construção da União Europeia. As dificuldades encontradas na ratificação do Tratado e o imenso debate que suscita em todos os Estados membros apontam claramente para a necessidade premente de envolver todos os cidadãos europeus no processo, democratizando-o e legitimando-o. Não é possível construir uma Europa política afastando progressivamente os seus principais intervenientes do processo. A Europa constrói-se pela participação dos cidadãos e não é possível pensar que se lhes pode impor uma estrutura na qual não têm lugar.

Sem uma adequada reforma institucional, que garanta um aumento simultâneo da eficácia e da participação, a Comunidade pode correr o risco de se transformar numa organização que, apesar de manter o poder económico que já hoje possui, não terá capacidade política para responder aos desafios decorrentes da nova situação europeia.

A futura estrutura política e institucional da Comunidade ainda não está suficientemente definida, e o próprio Tratado de Maastricht deixa ainda diversas áreas de indefinição, provavelmente só clarificáveis em 1996. Se se parte do princípio de que são os novos membros que têm que se adaptar às estruturas comunitárias, será conveniente que estes saibam claramente quais as regras a que terão que se submeter. É fundamental que nas negociações esteja sempre presente que os Estados candidatos vão subscrever o Tratado de Maastricht, tendo portanto que aceitar o seu *acquis* e a sua finalidade política. Só com este tipo de procedimento é que o processo de alargamento poderá funcionar como impulsionador do processo de aprofundamento comunitário, tendo em vista a criação da União Europeia.