

Maria João Seabra

1998 será certamente um dos anos mais importantes para a política europeia de Portugal, tanto em termos internos como em termos de actuação nas instâncias comunitárias. A conjugação, no mesmo ano, do primeiro referendo português sobre a participação do país no processo de integração europeia, a decisão sobre a terceira fase da união económica e monetária e a moeda única, o início das negociações para o alargamento da União Europeia e a revisão das perspectivas financeiras para o período 2000-2006, são seguramente um imenso desafio à política europeia portuguesa.

Ratificação do Tratado de Amsterdão

O processo de integração europeia de Portugal sempre se pautou pela existência de um significativo consenso, tanto político como ao nível da opinião pública. Politicamente, até 1992, só o PCP exprimiu reservas face à opção europeia de Portugal. Se nos anos 80 o Partido Comunista era frontalmente contra a adesão de Portugal à então Comunidade Europeia, a presente década caracteriza-se por alguma moderação, tendo sido afastadas as propostas de saída de Portugal da União. Mantêm-se, no entanto, a extrema reserva dos comunistas a todo o processo de integração.

A política europeia de Portugal passou a sofrer alguma contestação interna mais substantiva com a alteração da posição do CDS-PP. Tradicionalmente forte apoiante da integração, este partido, a partir de 1992, muda de política, passando a ser a face mais visível da contestação à Europa. Logo em 1992, o CDS-PP assume a batalha do referendo ao Tratado de Maastricht, expressando claramente a sua oposição ao novo Tratado, que considera atentatório à soberania portuguesa. A questão de referendar ou não o novo Tratado da União Europeia não foi pacífica nem linear: por diferentes razões, foi possível encontrar europeístas convictos a defender o referendo bem como anti-europeístas.

Se do debate ficou sobretudo a ideia que o referendo era pedido pelos anti-europeístas, é certo que muitos consideraram ter sido a oportunidade perdida de legitimar através da participação directa dos cidadãos a opção europeia de Portugal, especialmente quando em causa estavam passos tão significativos para o processo europeu como a moeda única. Em 1992, contudo, a Constituição da República Portuguesa proibia expressamente a realização de referendos a tratados internacionais. Por outro lado, PS e PSD convergiam na recusa do referendo e na defesa de Maastricht. Estavam assim criadas as condições para a ratificação parlamentar do Tratado da União Europeia e afastadas as hipóteses de realizar uma consulta popular.

Se em 1992 PS e PSD se escudaram na Constituição para negar a possibilidade de referendar o Tratado de Maastricht, a revisão constitucional de 1997, fruto do consenso entre socialistas e sociais-democratas, possibilita a realização de referendos sobre tratados internacionais. Os dois partidos chegaram igualmente a acordo relativamente à realização de um referendo às alterações ao Tratado da União Europeia. 1998 será assim o ano do primeiro referendo português sobre questões internacionais. A decisão sobre a realização do referendo foi anterior à conclusão da Conferência Intergovernamental para a revisão do Tratado da União Europeia e, logo, tomada sem o conhecimento preciso das alterações que seriam consagradas em Amsterdão. Desta forma, os portugueses estão confrontados com a necessidade de referendar um Tratado cujo significado, no conjunto dos 40 anos de integração europeia e mesmo no conjunto dos doze anos de participação de Portugal na União, é relativamente pouco importante. O referendo parece assim surgir como resultado exclusivo da agenda interna portuguesa e não como decorrendo de qualquer especificidade concreta do Tratado de Amsterdão.

A realização do referendo vem claramente de encontro ao desejo dos portugueses, tal como revelado pelas sondagens. A maioria dos portugueses apoia claramente a realização de um referendo sobre o novo tratado. Esta vontade expressa, no entanto, não significa uma rejeição da participação de Portugal na União Europeia. A maioria dos portugueses continua a considerar como positiva a integração de Portugal na União Europeia. Segundo os dados do mais recente Eurobarómetro, 54 por cento dos portugueses consideram que a participação de Portugal na União Europeia é uma boa política, enquanto apenas 8 por cento consideram que é má. Para 30 por cento, não é má nem boa. Em relação aos benefícios, 67 por cento dos portugueses consideram que a integração traz benefícios para o país; 20 por cento consideram que não houve benefícios. Em relação ao futuro próximo, os portugueses mantêm-se optimistas: 57 por cento pensam que Portugal continuará a ser beneficiado pela participação na União Europeia, e apenas 17 por cento consideram que, daqui a cinco anos, já não haverá benefícios.

Se, de qualquer forma, o referendo seria sempre muito mais sobre a participação portuguesa na União Europeia do que sobre o Tratado em si mesmo, a ausência de matéria de facto substantiva aumenta ainda mais o carácter generalista do referendo. Os portugueses irão assim pronunciar-se sobretudo sobre o apoio genérico ao processo de integração europeia, de acordo, aliás, com as propostas de perguntas já avançadas, tanto pelo governo como pelo PSD. As propostas até agora avançadas pelo PCP e pelo CDS-PP, pelo contrário, tendem a centrar-se mais na aprovação ou rejeição da moeda única, tema que não será objecto de referendo.

Esta deverá ser, aliás, uma das preocupações centrais a ter em consideração no referendo, ou seja, a separação clara entre a participação no euro e a ratificação do Tratado de Amsterdão. O referendo não é, nem poderia ser, sobre a participação de Portugal na terceira fase da união económica e monetária. Dado que Portugal ratificou o Tratado de Maastricht e não tem nenhuma cláusula que tal possibilite, contrariamente ao que acontece com a Dinamarca e o Reino Unido, a passagem à terceira fase da união económica e monetária é automática, mediante o cumprimento prévio dos critérios de convergência. Aqui, o papel desempenhado pela comunicação social será essencial. Até agora, no entanto, a maioria das menções referem-se ao referendo sobre o euro. Da parte dos partidos políticos favoráveis à integração, terá que haver uma preocupação de clareza, sendo necessário explicitar o que de facto está em causa no referendo. Caso contrário, os cidadãos poderão sentir-se defraudados nas suas expectativas.

Um dos problemas que se poderá colocar ao referendo europeu será a participação dos eleitores. A Constituição determina que o referendo só será vinculativo se a percentagem de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos. Apesar de neste momento se estar a efectuar uma revisão dos cadernos eleitorais, o que, em princípio reduzirá a abstenção, a percentagem de votantes nas anteriores eleições para o Parlamento Europeu não augura uma grande participação. É possível, no entanto, que o facto de ser um referendo e não uma eleição, e portanto uma oportunidade para os cidadãos intervirem directamente no processo político, faça com que a percentagem de votantes aumente consideravelmente.

Outro problema, e talvez mesmo o mais importante, é a possibilidade de realização simultânea do referendo sobre a Europa e do referendo sobre a regionalização. Um dos argumentos utilizados pelos seus opositores tem sido precisamente a diluição do Estado. Se, por um lado, estamos perante um processo de partilha de soberania na integração europeia, onde, obviamente, o Estado perde algumas das suas prerrogativas tradicionais, a regionalização iria criar uma erosão do Estado, provocando a sua fragmentação. Assim, a possível coincidência entre os dois referendos poderá suscitar o surgimento de movimentos que apelem ao «não» em ambos.

A relação com Espanha poderá ser outro dos argumentos utilizados numa campanha pelo «não» aos dois referendos. O desenvolvimento das relações entre Portugal e Espanha é certamente um dos efeitos mais notórios da integração europeia dos dois Estados peninsulares. Este desenvolvimento tem também efeitos ao nível das relações transfronteiriças, possibilitando o surgimento de projectos comuns às regiões fronteiriças de Portugal e de Espanha. O receio perante um eventual domínio espanhol tem assim duas vertentes: por um lado, o receio de que a regionalização e a Europa contribuam para o enfraquecimento do Estado português e aumentem a influência de Espanha; por outro lado, o receio de um domínio das regiões espanholas sobre as eventuais regiões portuguesas. Em termos partidários, a simultaneidade dos dois referendos também poderá causar alguma perplexidade aos cidadãos. Assim, em princípio, só o Partido Socialista apelará ao «sim» nos dois referendos; o PP, por seu turno, e se continuar na mesma linha política, deverá apelar ao não ou, pelo menos, não será um apoiante muito activo do sim. PCP e PSD apelarão ao sim num dos referendos e ao não noutro. Esta situação poderá contribuir para a diminuição da clareza na escolha do eleitorado, o que significa que, qualquer que seja o resultado, não serão evidentes as motivações dos cidadãos.

No que diz respeito aos restantes Estados membros, não são de prever grandes dificuldades no processo de ratificação. O Tratado de Amsterdão não introduz alterações significativas em capítulos susceptíveis de provocar reacções adversas. A comunitarização parcial do terceiro pilar, que poderia colocar problemas à Dinamarca, foi objecto de protocolos especiais para este país, bem como para a Irlanda e o Reino Unido. A política externa e de segurança comum, cujo reforço substancial poderia causar problemas à ratificação nos Estados membros neutros, não sofreu alterações de monta. Finalmente, o facto de se ter adiado a reforma institucional, que, por diferentes motivos, poderia suscitar alguma polémica tanto em Estados grandes como pequenos, faz com que o Tratado seja de fácil aceitação por todos os membros. Assim, tudo indica que o Tratado poderá entrar em vigor na data prevista, ou seja, 1 de Janeiro de 1999.

Moeda Única

No dia 2 de Maio de 1998 será tomada a decisão relativamente à participação de Portugal no primeiro grupo da moeda única. Para Portugal, resta de facto aguardar pela decisão, uma vez que os dados estão lançados. Os indicadores mais recentes apontam para a inclusão de Portugal no chamado «primeiro pelotão» da moeda única. Apesar de não cumprir estritamente o critério relativo à dívida pública – situação, de qualquer forma, comum a outros Estados membros –, o art. 104^a-C do Tratado da União Europeia estipula que é suficiente a diminuição significativa e a aproximação ao valor de referência (60%). Igualmente de acordo com o Tratado, a decisão será tomada pelo Conselho reunido ao nível de Chefes de Estado e de Governo, por maioria qualificada. Quando o Tratado de Maastricht foi assinado, a 7 de Fevereiro de 1992, somente o Luxemburgo cumpria os critérios de convergência. Desde 1992 a 1996, dominou a ideia de que o «Clube Euro» seria muito reservado e apenas os países economicamente mais desenvolvidos teriam uma chance de participar, desde o início, na terceira fase da união económica e monetária.

A tese do clube exclusivo foi mesmo politicamente sustentada, como foi o caso do documento CDU/CSU, que preconizava que um grupo restrito de países deveria constituir um núcleo de integração profunda, em torno da participação na moeda única, que incluiria a política externa e de segurança e a política de defesa. O empenho com

que todos os Estados membros, sem excepção, dedicaram ao cumprimento dos critérios fez com que a situação se alterasse profundamente. Da ideia do clube exclusivo passou-se à ideia, factualmente sustentada, de que o núcleo fundador do euro seria constituído por onze países. Este grupo inicial surge alargado por razões económicas e políticas. Por um lado, os esforços efectuados pelos países para estabilizarem os indicadores macro-económicos foram notáveis. Os esforços desenvolvidos por países como Portugal, Espanha, Itália, Irlanda, e mesmo a Grécia, e a capacidade de alcançar as metas previstas em Maastricht revelaram que a distância entre o Norte cumpridor e o Sul despesista era perfeitamente possível de superar. Em termos políticos, por outro lado, os custos de uma fractura Norte-Sul na União Europeia, que resultaria de uma moeda única em que participariam somente os países da Europa do Norte, revelaram-se insustentáveis.

A dúvida relativamente à participação de Portugal, nos últimos dois anos, teve na sua origem dois tipos de questões: por um lado, o cumprimento estrito dos critérios de convergência; por outro lado, a decisão política – e convém sempre ter em consideração que, por mais económica que seja a via para a moeda única, estaremos sempre perante uma decisão eminentemente política –, ou seja, se seria politicamente sustentável a entrada de Portugal num cenário de exclusão da Itália e da Espanha.

Em termos internos, o debate desenvolveu-se em torno da possibilidade de Portugal entrar e de a Espanha ficar de fora. Uma vez que a Espanha é um dos principais parceiros comerciais de Portugal, alguns sectores manifestaram a sua preocupação relativamente aos custos que tal situação poderia representar para a economia portuguesa. Apesar desta possibilidade hoje estar ultrapassada, a decisão do governo português de entrar mesmo na eventualidade de a Espanha ficar de fora foi a demonstração clara da vontade política de estar no centro da evolução da União Europeia. A maioria da opinião pública portuguesa continua a ser favorável ao euro. A este nível, aliás, não existe uma grande variação entre os portugueses e a média europeia. Tendo começado por ser mais favorável do que a média europeia, as percentagens estão actualmente muito próximas, mas numa tendência decrescente. No que diz respeito à oposição clara ao euro, existe igualmente uma tendência de aproximação à média europeia, mas a diferença continua a ser relevante – 10 por cento no último Eurobarómetro.

Num quadro de entrada de onze países na moeda única, 1998 será ainda um ano relativamente calmo. Como a taxa de conversão entre as moedas nacionais e o euro só será fixada no dia 1 de Janeiro de 1999, a margem de manobra para grandes ataques especulativos às moedas está muito reduzida. Por outro lado, os sinais dados pelos mercados têm demonstrado uma grande confiança na moeda única. Politicamente, ainda resta uma incógnita que poderá afectar o percurso do Euro e vem da Alemanha, precisamente o país central em todo o processo de criação da moeda única. Em primeiro lugar, o cenário político pode mudar nas próximas eleições, que decorrerão em Setembro. As sondagens indicam claramente o declínio da coligação CDU/CSU do Chanceler Kohl, e a recuperação dos Sociais-Democratas do SPD. Apesar de as eleições só se realizarem depois da decisão relativamente aos países que participarão no primeiro grupo, uma vitória do SPD poderia eventualmente provocar alterações no calendário da moeda única ou, pelo menos, causar alguma instabilidade.

O euro poderá ainda ser abalado pela queixa apresentada por quatro economistas alemães ao Tribunal Constitucional da Alemanha. Segundo os queixosos, a passagem do Deutsche Mark para o Euro provocará uma situação de violação da Constituição, nomeadamente no que se refere ao seu art. 38º - defesa obrigatória dos interesses dos cidadãos. Seja ou não procedente, esta queixa tem o mérito de fazer recordar a decisão que este Tribunal tomou em 1992, relativamente ao Tratado de Maastricht.

Este acórdão remete para duas questões: em primeiro lugar, que o governo federal, bem como o respectivo Parlamento, ainda têm uma palavra a dizer sobre a passagem para a moeda única; em segundo lugar, que o aprofundamento da integração deve ser acompanhado por uma democratização ao nível da União Europeia. Uma vez que o Tratado de Amsterdão não introduz medidas relevantes no sentido da garantia do exercício dos direitos democráticos dos cidadãos, pode considerar-se que não estão garantidas as condições para mais um passo no aprofundamento da integração.

Agenda 2000

Apresentada em Julho de 1997 pela Comissão Europeia, a Agenda 2000 é composta por três dossiers centrais: a recomendação da Comissão relativamente aos candidatos à adesão, as perspectivas financeiras para o período 2000-2006 e a reforma da Política Agrícola Comum. No seu conjunto, a Agenda 2000 pretende ser um documento estruturante do futuro da União Europeia. A junção destes três processos negociais tem, no entanto, desvantagens para Portugal e para a Europa. Para Portugal, muito empenhado ainda na manutenção do princípio da coesão económica e social e logo na garantia da continuação dos fundos estruturais, a junção dos três processos pode condicionar a posição política do país perante o alargamento. Para a Europa, o facto de o processo de alargamento ficar demasiado ligado, no ano de início das negociações, à questão «quem paga o quê», faz com que a dimensão estratégica e política deste processo histórico seja obscurecida.

Perspectivas financeiras

A proposta financeira da Comissão Europeia para o período 2000-2006 pretende conciliar a manutenção do princípio da coesão económica e social e estendê-lo aos novos membros, uma alteração pouco profunda da política agrícola

comum, e mesmo assim não ultrapassar o tecto dos recursos próprios de 1,27 por cento do PNB da União Europeia. Para alcançar este objectivos, parte-se do pressuposto que haverá um crescimento económico médio de 2,5 por cento nos actuais Quinze, o que seria suficiente para cobrir o aumento das despesas.

O ponto central da proposta da Comissão é a manutenção do tecto dos recursos próprios de 1,27 por cento, definido em 1992 no âmbito da decisão relativa às perspectivas financeiras para o período 1993-1999. A partir desta altura, os contribuintes líquidos afirmaram sistematicamente que não estavam dispostos a aumentar a sua contribuição para o orçamento comunitário. A questão central reside assim em saber como compatibilizar um orçamento limitado a 1,27 por cento do PNB da União com o aprofundamento da integração e o alargamento. A preocupação central de Portugal será garantir o fluxo de fundos estruturais, procurando evitar que sejam os países economicamente menos desenvolvidos a pagar os custos, inevitáveis, do alargamento. No entanto, esta questão não se resume de forma alguma à mera distribuição geográfica dos fundos. Talvez mais importante do que analisar a eventual repartição dos fundos com os países da Europa central e de leste será fundamental ter em atenção a lógica que domina as actuais negociações.

Em primeiro lugar, importa sublinhar que a União Europeia não é um jogo de soma nula, isto é, não estamos perante uma situação em que uns pagam e outros recebem. Se é certo que o princípio da solidariedade é parte integrante do próprio processo de integração, daí decorrendo que os Estados membros mais ricos contribuem para o desenvolvimento dos Estados membros mais pobres, também é certo que esse desenvolvimento é benéfico para toda a União – a contribuição do orçamento de estado alemão também reverte e favor das empresas alemãs, através do aumento do comércio e da criação de oportunidades de negócio nos outros parceiros europeus. Ou seja, o processo de integração é um jogo de soma positiva, com ganhos potenciais e reais para todos os países participantes. Nesse sentido, a batalha das perspectivas financeiras trava-se entre os actuais Estados membros e não tanto com os países candidatos. Pelo contrário, estes são potenciais aliados de Portugal, na medida em que após a adesão farão parte de um grupo que necessita mais de fundos estruturais e logo aumentarão as pressões para o crescimento do orçamento comunitário. É também por esta razão que a actual negociação é crucial: se os países que se opõem ao aumento do orçamento conseguirem os seus intentos, terão uma base mais sólida para resistir a pressões posteriores.

Utilizando o mesmo argumento de base, também o alargamento não pode ser considerado como um jogo de soma zero. Se é certo que outros Estados membros poderão ter mais a ganhar economicamente do que Portugal, o fundamental é ter em consideração as novas oportunidades que certamente surgirão. Em segundo lugar, importa afastar a ideia de uma divisão estanque entre países ricos e países pobres. Se o Fundo de Coesão tem de facto como únicos destinatários os Estados membros com um PIB per capita inferior a 90 por cento da média comunitária, as restantes acções estruturais são definidas por regiões e objectivos e não por países. Assim, países como a Itália, a Alemanha e a França recebem, no período 1993-1999, mais fundos estruturais do que Portugal.

Em terceiro lugar, importa ter presente o binómio aprofundamento-crescimento do orçamento. Quando a União Europeia, ainda que nalguns sectores de forma modesta, avança para uma cada vez maior integração, não faz sentido que continue com um orçamento tão modesto. Se atentarmos na questão do emprego, por exemplo, é questionável a sua inclusão no Tratado de Amsterdão se, posteriormente, não se dota a União dos meios necessários para levar a cabo uma política activa que favoreça a criação de postos de trabalho. Se é sempre possível afirmar que esta é uma tarefa dos Estados e não da União, como fez a Alemanha, também é certo que as políticas comuns já existentes, da política agrícola e de pescas à política comercial, afectam directamente as políticas de apoio ao emprego dos governos nacionais. Da mesma forma, como será conciliar o avanço da união monetária com a união económica sem que haja aumentos do orçamento comunitário? A necessidade de aumentar o orçamento comunitário não decorre somente do alargamento – ou seja, não se deve colocar a negociação em termos de «quem paga o alargamento» – mas igualmente do aprofundamento do processo de integração.

Finalmente, a negociação sobre a revisão das perspectivas financeiras deve abordar de forma muito clara a reforma da política agrícola comum. Na proposta apresentada pela Comissão, a PAC continua a absorver quase 50 por cento do orçamento. Apesar de ser a maior fatia do orçamento, no entanto, apenas uma pequena parte será consagrada aos países candidatos como ajudas de pré-adesão. A posição portuguesa é, e poderá ser, especialmente frágil em relação à reforma da PAC. Actualmente contribuinte líquido para a política agrícola, as reformas propostas na Agenda 2000, minimalistas, não contribuem em nada para um reforço da posição portuguesa. No entanto, essa fraqueza poderá ser a sua força pois Portugal está em condições de propor reformas muito mais ousadas para a PAC, nomeadamente no que se refere à criação de uma verdadeira política de desenvolvimento rural europeia, com mais preocupações ambientais e de qualidade de vida, que possa refrear o processo de desertificação humana das zonas rurais.

Por outro lado, é fundamental ter plena consciência que todo o edifício da PAC será necessariamente abalado pelas negociações globais que irão decorrer na Organização Mundial do Comércio. Não deixa de ser significativo que sendo a União a maior origem de acordo comerciais declarados ao GATT ao abrigo do artigo XXIV, o sector agrícola esteja excluído de grande parte desses mesmos acordos. Aproveitando a oportunidade de ser «forçada» a rever a política agrícola, a União Europeia devia assim levar a cabo um exercício de reflexão sobre os custos – sobretudo políticos –

causados pela PAC nas relações externas da União, seja com o Mediterrâneo, com o Mercosul ou mesmo com a Europa central e de leste.

Não será certamente fácil para Portugal conseguir colocar este tipo de questões na mesa das negociações, pois a discussão está demasiado concentrada no deve e haver. No entanto, o facto de ter sido evitado que nas conclusões da cimeira do Luxemburgo ficasse estipulado o tecto de 1,27 por cento do PNB como limite para o orçamento comunitário indica que ainda restam algumas hipóteses. O facto de a negociação decorrer em 1998, ano da decisão sobre o euro, poderá ser aproveitado por Portugal. Pouco tempo antes da moeda única, não será muito auspicioso para o futuro da União uma negociação excessivamente dura entre países ricos e países pobres. Da mesma forma, o facto de Portugal e Espanha terem conseguido qualificar-se para o euro altera a sua imagem perante os restantes parceiros comunitários. A capacidade de rigor das finanças públicas demonstrada e o nível de desenvolvimento dos dois países, demonstrativo do uso dos fundos, poderá fazer com que consigam demonstrar que a manutenção, ou mesmo o aumento, dos fluxos de fundos estruturais, será objecto de uma cuidadosa aplicação.

Tal como aconteceu em 1992, também em 1998 a Espanha será o maior aliado de Portugal nas negociações sobre as perspectivas financeiras. A diferença é que agora Portugal e Espanha necessitam muito mais um do outro do que em 1992, pois não poderão contar tanto com um aliado fundamental como é a Comissão Europeia. Uma estratégia concertada entre os dois países passa pela distinção nítida entre a negociação de princípio, isto é, a possibilidade de crescimento do orçamento comunitário, e a negociação prática, ou seja, a repartição dos fundos. Mesmo que sejam possíveis divergências a este segundo nível, a discussão fundamental de princípio é certamente mais importante. Os outros dois países da coesão, Grécia e Irlanda, serão também certamente aliados, bem como a Itália, um dos grandes beneficiários dos fundos estruturais.

De qualquer forma, perante todas as questões presentes na Agenda 2000, Portugal corre sistematicamente o risco de ficar conotado com posições anti-alargamento. Será sempre muito fácil aos Estados que pretendem minimizar o orçamento usar o argumento de que Portugal, tal como os outros países da coesão, já teve apoios substanciais e que agora chegou a vez dos países da Europa central e de leste. Assim, poderão afirmar que países como Portugal e Espanha são contra o alargamento porque não querem ver desviado o fluxo de fundos estruturais. Estes, por seu turno, poderão sempre reverter o argumento: se a tendência de retracção do orçamento se mantiver, se a questão continuar a ser posta em termos rígidos entre contribuintes e receptores líquidos, poder-se-á chegar a uma situação em que o princípio da coesão económica e social estará posto em causa.

Alargamento

Parte integrante da Agenda 2000 é também o parecer da Comissão relativamente aos candidatos à adesão. Dos dez países candidatos da Europa central e de leste, a Comissão considerou que as negociações deveriam começar com apenas cinco – Eslovénia, Estónia, Hungria, Polónia e República Checa – , aos quais se junta Chipre. Dos países que ficariam para já afastados das negociações, apenas a Eslováquia teve um parecer desfavorável por razões políticas – deficiente funcionamento das instituições democráticas e do Estado de direito – enquanto a Bulgária, a Letónia, a Lituânia e a Roménia foram preteridas por razões económicas. Mais uma vez, a Turquia ficou excluída deste processo, apesar de a Comissão Europeia voltar a referir que a sua candidatura era admissível.

Esta proposta da Comissão não reflectiu uma posição consensual por parte dos estados membros. Alguns Estados, entre os quais Portugal, defendiam o início de negociações com todos os Estados candidatos. Esta posição permitiria evitar a formação ou agravamento de clivagens entre os países candidatos, não pondo em causa que a avaliação dos candidatos fosse feita de acordo com os méritos de cada um. Da mesma forma, o facto de as negociações se iniciarem com seis Estados não significa que venham a aderir ao mesmo tempo. No Conselho Europeu do Luxemburgo, que decorreu nos dias 12 e 13 de Dezembro de 1997, foi alcançada uma solução de compromisso: em Março de 1998 terão formalmente início as negociações com todos os países candidatos, iniciando-se na Primavera de 1998 conferências intergovernamentais com os seis Estados que reúnem melhores condições para a adesão.

A principal questão levantada por esta decisão do Conselho Europeu é a exclusão da Turquia. Se o Conselho decidiu que as negociações terão início formal com todos os candidatos da Europa central e de leste e com Chipre, apesar de alguns deles não cumprirem os requisitos definidos pela União, não parece haver razão aparente para a Turquia ter ficado excluída deste grupo. Se é certo que as negociações reais vão começar apenas com seis Estados, também é certo que o grupo mais alargado inclui países que não cumprem os requisitos políticos, como a Eslováquia, ou económicos, como a Roménia.

Esta decisão coloca, em primeiro lugar, uma questão de princípio: será que o que está em causa na recusa de incluir a Turquia são factores políticos e económicos concretos, ou pelo contrário, são factores de natureza religiosa – a recusa de ter um Estado maioritariamente muçulmano numa União Europeia maioritariamente cristã? Em segundo lugar, qual o papel que a União Europeia quer desempenhar na procura da estabilidade e da paz na Europa? As políticas postas em prática em relação aos países da Europa central e de leste foram políticas de inclusão, verdadeiras acções de prevenção de conflitos, como foi o caso do Pacto de Estabilidade, que gerou condições para a resolução de diferendos entre a Hungria, a Roménia e a Eslováquia, ou a linha seguida em relação aos países Bálticos, no sentido de evitar possíveis conflitos com as minorias russas. Estas políticas foram bem sucedidas e contribuíram certamente para a estabilização da Europa central e de leste e para a melhoria das relações bilaterais entre Estados vizinhos.

Em relação à Turquia, pelo contrário, a União Europeia parece ter escolhido uma lógica de exclusão: continuando a admitir que este país pode eventualmente vir a ser membro, não lhe dá, no entanto, qualquer perspectiva realista de adesão. Com esta posição, a União Europeia não está a contribuir de forma alguma nem para a resolução do problema de Chipre – que, aliás, não se sabe em que condições irá aderir –, nem para a resolução dos diferendos entre a Turquia e a Grécia e nem para a resolução do problema curdo.

A Agenda 2000 sugeria ainda a realização de uma Conferência Europeia, com a participação de todos os países candidatos, que abordaria questões relativas à política externa e de segurança comum e à justiça e assuntos internos. O Conselho Europeu do Luxemburgo de Dezembro de 1997 convocou a primeira conferência para o dia 12 de Março de 1998, tendo sido convidados a participar os países candidatos da Europa central, Chipre e a Turquia. A Conferência pretende ser uma instância multilateral de consulta política para tratar questões de interesse geral para os participantes, com o objectivo de desenvolver e intensificar a sua cooperação no domínio da política externa e de segurança, da justiça e dos assuntos internos, e outros domínios de interesse comum.

Esta teria sido uma iniciativa muito interessante se tivesse sido pensada no início dos anos noventa. Nessa altura, teria sido extremamente útil ter uma instância multilateral de consulta política, sobretudo ao nível das relações entre a União Europeia e os países da Europa central e de leste. Hoje, no entanto, a Conferência é vista por alguns Estados, sobretudo pelos que não vão iniciar já as conferências intergovernamentais de adesão, como mais uma antecâmara para a entrada efectiva na União. Esta é também a opinião da Turquia, cuja reacção ao facto de ter sido mais uma vez excluída do processo de alargamento, apesar de ter sido convidada para a Conferência, foi muito negativa. Dado continuidade aos seus protestos, a Turquia não compareceu à reunião de Londres.

Para Portugal, a Conferência Europeia poderá constituir uma óptima oportunidade para o desenvolvimento de contactos mais aprofundados com os países candidatos, futuros parceiros na União Europeia. Simultaneamente, poderá ser uma excelente ocasião para tentar sensibilizar estes países para a necessidade de a União continuar e reforçar as suas relações externas, tanto políticas como económicas, com outras regiões do mundo. O receio de que o alargamento provoque uma nova recentragem das prioridades de política externa da União deverá ser combatido através do diálogo com os países candidatos. Tal como aconteceu a Portugal quando aderiu à União, estes países deverão igualmente passar por um processo de alargamento das suas relações externas, incorporando na União as suas prioridades tradicionais.

1998 não será certamente o ano mais importante no que diz respeito às negociações para o alargamento. Por um lado, porque é somente o início do processo; por outro lado, porque a União terá que enfrentar questões mais prementes como a moeda única e a preparação das perspectivas financeiras. No entanto, será certamente essencial para Portugal começar imediatamente a pensar nas consequências práticas do alargamento, tanto a nível interno como a nível europeu.

Em termos internos, é necessário analisar cuidadosamente as implicações da adesão de cada um dos candidatos para os diversos sectores da economia portuguesa, pois só assim será possível ter estratégias bem definidas para as negociações.

Em termos europeus, ressalta uma questão central: a reforma institucional. O Tratado de Amsterdão não resolveu a questão institucional mas deixou estipulado que «À data da entrada em vigor do primeiro alargamento da União (...) a Comissão será composta por um nacional de cada Estado-Membro, desde que, nessa data, a ponderação dos votos no Conselho tenha sido alterada, através de uma nova ponderação dos votos ou de uma dupla maioria, de forma aceitável por todos os Estados-Membros, tendo em conta todos os elementos pertinentes, nomeadamente compensando os Estados-Membros que prescindam da possibilidade de designar um segundo membro da Comissão» e também que «O mais tardar um ano antes da data em que a União Europeia passar a ser constituída por mais de vinte Estados-Membros, será convocada uma Conferência de representantes dos Governos dos Estados-Membros, a fim de se proceder a uma revisão global das disposições dos Tratados relativas à composição e ao funcionamento das Instituições.»

Esta é uma questão há muito presente na agenda comunitária mas que não pode ser mais adiada. A própria Comissão, na Agenda 2000, propõe «(...) fixar desde já a data para a reforma relativa à ponderação dos votos no Conselho, que deve acompanhar a redução do número de Membros da Comissão para um por cada Estado-membro antes do primeiro alargamento». Independentemente da data previsível para o primeiro alargamento, a decisão política a este propósito deverá ser tomada muito antes do ano 2000. Não obstante, esta reforma não será suficiente para que se possa prever um alargamento substancial, tal como é aliás referido no artigo 2º do protocolo sobre o futuro das instituições. Por conseguinte, a Comissão sugere a convocação, o mais cedo possível, de uma nova CIG após o ano 2000 para que as disposições do Tratado relativas à composição e ao funcionamento das instituições sejam objecto de uma profunda reforma.

Assim, Portugal está mais uma vez confrontado com a necessidade imperiosa de reforma do funcionamento das instituições comunitárias, reforma essa que pode voltar a reabrir a fractura países grandes - países pequenos. O essencial aqui será sobretudo não esquecer que este dossier continua em suspenso e que deverá regressar em força à agenda da União após a decisão sobre a moeda única e o fim das negociações sobre as perspectivas financeiras. Aliás, não será de todo impossível que surjam, nomeadamente por parte da Alemanha, hipóteses de trade-off entre

as negociações do orçamento e a reforma institucional, ou seja, o aumento da contribuição para o orçamento em troca do reforço de poderes no Conselho.

Conclusão

Se 1998 será o ano da colagem de Portugal ao centro da Europa, por via do euro, será igualmente o ano em que começam a colocar com mais acuidade todas as questões da recentragem da União para o Norte e o para o Leste. Esta deslocação far-se-á tanto por via do alargamento como por via das negociações sobre as perspectivas financeiras, que poderão criar uma divisão entre os países ricos do Norte e os países pobres do Sul.

Em termos internos, será muito importante que o referendo se traduza num sim claro dos portugueses à União Europeia, o que poderá reforçar a posição negocial do país. Afastado que está um posicionamento mais «eurocéptico» de Portugal, característico sobretudo dos primeiros anos de adesão, importa agora assumir claramente uma visão mais política da Europa. Esta posição será particularmente importante nas negociações sobre as perspectivas financeiras, onde é preciso contrariar a ideia de que os fundos são a principal preocupação de Portugal e que, para os garantir, o país se oporá ao alargamento.

Mais importante do que saber quem paga o alargamento é discutir o orçamento da União em função das políticas comunitárias e do aprofundamento da integração, tendo obviamente em atenção que a coesão económica e social é um princípio básico, tanto para os actuais como para os futuros Estados membros. Para além das perspectivas financeiras, 1998 será sobretudo um ano de preparação: para a moeda única, para o alargamento, para a reforma institucional, ou seja, as questões que têm dominado a agenda europeia nos últimos anos. O importante é que Portugal esteja devidamente preparado para enfrentar estes desafios.