

RECENSÃO

O alargamento da União Europeia

Marina Pinto Barbosa

Jornalista, Diário de Notícias

Enlargement & Integration in the European Union

Christopher Preston, 1997, Routledge, Londres, 259 pp.

Enlarging the European Union – Relations between the eu and Central Eastern Europe

Marc Maresceau (coord.), 1997, Longman, Londres, 403 pp.

Quanta diversidade pode acomodar a União Europeia antes de deixar de ser uma comunidade durável? Pode o método clássico de adesão servir os interesses de uma união alargada? Numa Europa com 25 ou 30 Estados-membros é possível manter o equilíbrio entre alargamento e aprofundamento?

Em vésperas do quinto alargamento da já longa história da União Europeia (ue) e da entrada em vigor de uma moeda única em apenas onze dos seus membros, estas interrogações continuam à espera de resposta. A conferência intergovernamental, em que durante mais de um ano os Quinze reviram o Tratado de Maastricht e tentaram preparar o caminho para a entrada de novos membros, foi uma oportunidade reconhecidamente desperdiçada. Mais uma vez, falaram mais alto os interesses instituídos e os equilíbrios de poder existentes. Nasceu um novo tratado, assinado em Amesterdão, mas as reformas foram demasiado tímidas para serem suficientes. As dúvidas sobre a capacidade da ue acolher os onze países candidatos sem correr o risco da diluição continuam, assim, a pairar sobre os Quinze.

Partindo deste cenário, os autores das duas obras apresentadas – ambas publicadas antes da conclusão da última conferência intergovernamental e portanto com um elevado grau de incerteza relativamente aos seus resultados – tentam analisar diversas possibilidades para futuros alargamentos. E uma coisa parece certa, tanto para Christopher Preston, que assina este *Enlargement & Integration in the European Union* como para os vários investigadores convidados por Marc Maresceau para o seu *Enlarging the European Union*: sem uma profunda, mas equilibrada, reforma institucional, o alargamento ao Leste da Europa e ao Chipre não será possível e poderá pôr em causa todo o caminho até aqui percorrido.

Mas afinal, a que nos estamos a referir quando falamos de um método clássico de alargamento? Para Christopher Preston, os princípios-chave que presidiram às primeiras quatro vagas de adesão podem resumir-se em seis pontos:

- os candidatos têm de aceitar o *acquis* comunitário na sua totalidade e não são permitidos *opt-outs* permanentes;
- as negociações de adesão concentram-se exclusivamente na capacidade prática dos candidatos adoptarem o *acquis*;

- os problemas que surgem devido à crescente diversidade de uma comunidade alargada são enfrentados com a criação de novas políticas instrumentais para reforçar as existentes, e não com uma reforma fundamental para corrigir as insuficiências;
- os novos membros são integrados na estrutura institucional, com base em adaptações limitadas, facilitadas pela promessa de uma reforma profunda posterior ao alargamento;
- a Comunidade prefere negociar com grupos de países que já têm relações estreitas entre si; e,
- os Estados-membros usam o processo de alargamento para perseguir os seus próprios interesses e «exteriorizar» colectivamente os seus problemas internos.

Na opinião de Preston, a experiência dos quatro alargamentos anteriores sugere que o essencial deste método se irá agora manter, embora com algumas mudanças inevitáveis para poder acomodar o maior grau de diversidade que caracteriza os novos candidatos.

Esta diversidade, e o baixo nível de desenvolvimento destes países, deverá forçar até ao limite o uso dos períodos de transição tradicionais, que deixarão de ser suficientes para suportar o peso dos necessários ajustamentos.

Françoise de La Serre e Christian Lequesne, que analisam este mesmo tema na compilação de textos coordenada por Maresceau, entram directamente no ponto fulcral do problema, levantando uma questão fundamental que atravessa as duas obras propostas. Devem os próximos alargamentos ser organizados à volta do método que resistiu até hoje e que é baseado na aceitação – embora espaçada no tempo – do *acquis* comunitário? Ou antes se deve evoluir para uma aplicação diferenciada das políticas comuns em cada um dos candidatos, favorecendo as excepções (possivelmente permanentes), tanto quanto as transições até aqui toleradas? A resposta não é fácil.

A primeira opção implicaria a aceitação, sem *opting-outs*, de todo o vastíssimo *acquis* comunitário. Ou seja, o conteúdo dos tratados, a legislação secundária adoptada para a sua implementação, a jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça, as declarações e resoluções adoptadas dentro do sistema comunitário, os acordos internacionais celebrados entre a ue e países terceiros e os acordos bilaterais relativos a actividades comunitárias, assinados entre os Estados-membros. Um fardo pesado que, dadas as características dos candidatos à adesão, parece impossível de suportar.

Mas para estes dois autores, especialistas em ciência política, o cenário clássico, em conjugação com uma abordagem mais flexível, é o esperado pelos candidatos. Desta forma, o que se prevê é «uma Europa a várias velocidades em que os Estados-membros aceitam os objectivos e princípios comuns, introduzindo diferentes velocidades para permitir que as suas capacidades reais se adaptem à vontade política» (352). E esta abordagem nem sequer é uma novidade. O Tratado de Maastricht aceitou já a diferenciação ao acrescentar ao conceito de períodos de transição os critérios de convergência para a terceira fase da União Económica e Monetária.

Este método, à primeira vista bastante aceitável, levanta no entanto vários problemas. Primeiro, a União Europeia terá enormes dificuldades em estabelecer como princípio a «natureza absoluta do Tratado», quando já concedeu importantes excepções à Grã-Bretanha e à Dinamarca, em Maastricht. Segundo, a ue não pode sobrecarregar os candidatos com os principais custos do ajustamento, com base na promessa de futuras compensações, como foi o caso da criação do Fundo Regional, para a Grã-Bretanha, e da instituição da política de coesão económica e social no início do alargamento à Europa do Sul. Esta estratégia – a realidade confirma-o – parece ter atingido os seus limites. A

aplicação pelos novos Estados, nas condições actuais, de políticas extremamente onerosas para o orçamento comunitário, como a Política Agrícola Comum (pac) e a Política de Coesão implicaria custos impensáveis para os contribuintes líquidos da União. É pois altamente improvável, e a Agenda 2000 apresentada pela Comissão aponta para aí, que a renegociação das perspectivas financeiras da ue, em 1999, resulte num aumento substancial do orçamento que permita aos novos Estados-membros acesso total aos fundos estruturais e à pac.

Uma segunda fórmula, que possibilitaria a adesão parcial dos países aderentes às várias políticas comuns, levanta também uma série de questões. Logo à partida, mina a interdependência entre políticas, que é uma característica do sistema comunitário. Depois, coloca dificuldades ao sistema dos acordos «por pacote», que possibilitam a elaboração de compromissos entre os Estados-membros, com base na garantia de concessões mútuas que resultam precisamente da ligação entre as diferentes políticas.

A integração à la carte parece por isso não interessar aos actuais membros da União, mais inclinados para a introdução de uma maior flexibilidade. Ou, por outras palavras, de uma geometria variável. Esta via – a favorita da maior parte dos dirigentes europeus – parte do pressuposto de que é impossível que todos os Estados-membros de uma ue alargada possam progredir ao mesmo ritmo e, em contrapartida, de que os países mais rápidos nesta caminhada acabem por exercer uma força de atracção relativamente àqueles que forem deixados para trás.

O optimismo relativo – que, apesar de todas as interrogações sobre os elevados custos do alargamento, seja qual for o método utilizado, é claramente dominante entre os autores das duas obras apresentadas – é assumido de forma exemplar por Jacek Saryusz-Wolski em *Enlarging the European Union*. «A minha principal conclusão é que os gastos orçamentais causados pelo alargamento não podem ser considerados separadamente dos efeitos económicos e políticos do alargamento. Qualquer cálculo de custos tem de incluir também os ganhos para a ue, que têm crescido nos últimos cinco anos e podem ser muito mais altos no futuro. Precisamos também de análises que demonstrem os custos de uma meia Europa, os custos de prolongar o processo de adesão dos países de Leste, os custos de não fazer um uso completo do potencial económico da integração. E para ser bem sucedido, o alargamento da ue tem de ser feito com a aprovação dos cidadãos. Não vejo qualquer razão porque essa aprovação não possa ser baseada numa análise realista dos custos e benefícios para a União Europeia e para os seus membros» (286).

A análise realista, e pública, dos impactos do alargamento, tanto nos actuais Estados-membros como nos candidatos, tal como é defendida por Saryusz-Wolski, antigo Subsecretário de Estado para a Integração Europeia da Polónia (1991-1996) pode, no entanto, revelar-se bastante complexa e provocar efeitos perversos.

Já dissemos que o alargamento envolverá um aumento considerável das despesas orçamentais da ue e afectará algumas das suas políticas fundamentais, como a agricultura, os fundos estruturais e a circulação de pessoas. E é nestes pontos sensíveis que as negociações podem tornar-se mais difíceis e onde uma grande dose de flexibilidade será necessária. O resultado mais que provável serão longos períodos de transição para alguns segmentos do Tratado de mais difícil aplicação.

Tentar encontrar o equilíbrio certo sem pôr em risco os objectivos básicos da ue vai ocupar um lugar proeminente no programa europeu dos próximos anos.

O mesmo terá de acontecer, inevitavelmente, com os dois maiores problemas políticos colocados aos Estados-membros, antes, durante e depois do alargamento: a excluída Rússia e a humilhada Turquia, afastada do processo apesar de ter sido o primeiro destes países a pedir a adesão. Para Preston, a Turquia funciona como «um aviso para a ue de que os Estados na fronteira da Europa levantam questões desconfortáveis, não só sobre o aquis e o método clássico do alargamento, mas também sobre a identidade europeia e os critérios fundamentais de elegibilidade para ser membro da União» (226).

Igualmente no centro do debate estará o velho par alargamento/aprofundamento, que tantos debates tem suscitado. Christopher Preston defende, no seu *Enlargement & Integration in the European Union*, que a experiência dos anteriores alargamentos demonstra que alargar e aprofundar não são conceitos necessariamente incompatíveis: «A procura de um equilíbrio entre alargamento e aprofundamento é uma dinâmica fundamental da ue» (8). O alargamento à Grécia, e depois a Portugal e Espanha, provou que a adesão de novos membros pode até acelerar o aprofundamento, se os candidatos estiverem entusiasmados com o processo de integração e quando acordos favoráveis, com pagamentos laterais, podem ser postos em prática. Estas adesões só prosseguiram quando os riscos de diluição foram minimizados, ligando o alargamento a novos projectos de integração e exigindo mais garantias e esforços dos futuros membros. A situação não deverá ser alterada significativamente com os alargamentos a Leste e ao Chipre, até porque, como defendem vários autores, uma maior diversidade requer uma maior integração.

Mas a necessidade de manter esta relação, para não pôr em causa a identidade da própria União, também provoca tensões. A procura, levada a cabo pela Comissão, de um domínio de políticas optimizado e economicamente racional raramente é aceite sem críticas pelos Estados-membros. O actual nervosismo entre contribuintes líquidos e beneficiários do orçamento comunitário, sobretudo por causa da política regional, é um reflexo disso mesmo.

Por outro lado, a política monetária veio demonstrar que, em algumas áreas, alargar não ajuda a aprofundar. «A diversidade económica procurou encontrar uma área de moeda óptima. Os critérios de convergência de Maastricht são, ao mesmo tempo, uma admissão implícita de que o alargamento pode aumentar a necessidade de uma diferenciação de políticas ou de uma geometria variável» (156).

Na opinião de Fraser Cameron, que analisa os desafios do alargamento no livro coordenado por Maresceau, para estas novas adesões serem bem sucedidas é essencial que elas sejam preparadas e acompanhadas por um considerável aprofundamento da União: «A ue tem de ser capaz de tomar decisões rapidamente e assegurar que elas são implementadas e têm o apoio popular» (251). Para este conselheiro de política externa da Comissão Europeia, «a perspectiva de uma adesão continua a oferecer o maior incentivo a estes países para prosseguirem a sua transformação económica e política». Por esta razão, os actuais membros não podem adiar indefinidamente, por razões essencialmente internas, a entrada dos ex-satélites soviéticos.

O próximo alargamento é um desafio histórico que requer imaginação e sobretudo uma vontade política equivalente à que inspirou a fundação das comunidades em 1957. Nunca a Europa teve uma oportunidade assim para se unir em condições democráticas. Nunca tantos países desejaram fazer parte do projecto europeu. Mas, ao mesmo tempo, nunca a Europa previu um alargamento destas dimensões, envolvendo tantas diferenças

económicas, sociais e mesmo políticas. E por isso, a União pôs a funcionar uma estratégia de pré-adesão sem precedentes, para preparar os futuros Estados-membros. Aliás, a aproximação da ue aos países do Leste começou logo no início dos anos noventa com a assinatura dos Acordos de Associação que deixavam já a porta entreaberta para uma adesão plena.

O alargamento, que se prevê para os primeiros anos do próximo século, pode acrescentar cem milhões de pessoas a uma população de 370 milhões. O Produto Interno Bruto total dos países aderentes é menos de quatro por cento do da ue e o seu rendimento bruto nacional per capita é apenas trinta por cento da média europeia. Mas estes problemas não devem ensombrar os potenciais ganhos económicos que resultarão de uma Europa com mais cem milhões de consumidores.

De qualquer forma, se a União não se preparar para o alargamento – revendo o funcionamento das instituições e o seu processo de decisão – ele pode conduzir à paralisia e até à desintegração. Richard Baldwin explica bem os riscos desta situação. Este autor calcula que, assumindo a extensão dos actuais equilíbrios de votos no Conselho, só a Hungria e a República Checa chegariam para atingir uma minoria de bloqueio: «Se alguma vez o poder político dos novos pobres se aliar ao poder político dos velhos pobres quatro, o tom do debate no Conselho de Ministros alterar-se-á consideravelmente». Também por isso, defende Preston, «a reforma política e institucional é uma pré-condição para aceitar abrir negociações de adesão com qualquer um dos candidatos» (209).

E se quiser conquistar o seu verdadeiro lugar no mundo, a União terá ainda de reforçar a sua política externa e de segurança comum, que até agora tem sido uma desilusão. Afinal, como escreve Cameron, «a necessidade de uma maior segurança é uma das considerações que leva a que os países do centro e Leste da Europa procurem a adesão».

Na União Europeia, tudo continua em aberto.