

Resolução sobre a comunicação da Comissão "Agenda 2000 - Para uma União mais forte e mais ampla", Parte B

(COM (97) 2000-C4-0371/97), (Excerto), Parlamento Europeu,
Comissão dos Assuntos Externos, da Segurança e da Política de Defesa,
19 de Novembro de 1997, Parte B: Exposição de Motivos

1. Uma Estratégia para o Alargamento – Deputado Arie Oostlander

I. INTRODUÇÃO

Nos termos do Tratado de Roma, a adesão à União Europeia está aberta a todos os Estados democráticos de direito. Pode por isso falar-se de um direito à adesão à União para os países que cumpram os critérios e que, mediante a sua adesão, contribuam para o bom funcionamento da União. A manutenção dos critérios do Conselho de Copenhaga (1993) estabelece, assim, esse direito à adesão de forma correcta. A União nunca tinha encarado, no passado, um alargamento de uma tal envergadura, tanto em termos da população envolvida, como da sua situação sócio-económica. Os países associados e os actuais Estados-Membros querem participar numa comunidade forte. É por essa razão que não deve fazer-se qualquer concessão relativamente ao acervo comunitário. Para que a UE mantenha a sua coesão e seja competitiva num mercado cada vez mais globalizado, precisa de assegurar que os novos membros sejam capazes de preencher todas as obrigações decorrentes da adesão. Para os países que não partilham das perspectivas comuns de criação de uma comunidade de

tipo federal, soluções alternativas, como uma zona de comércio livre ou uma união aduaneira, deveriam estar disponíveis à partida.

A questão fundamental é de saber se a União pretende contribuir para as necessárias reformas políticas, sociais, económicas e ecológicas na Europa de Leste, ou importar os efeitos da regressão política, das crises económicas e da poluição. A actual UE deve construir as fundações para que a próxima geração possa viver numa ordem jurídica sólida de paz e de solidariedade, numa verdadeira Europa Comunitária.

II. REFORMA INSTITUCIONAL

O alargamento deve ser possível mediante um prévio aprofundamento. A CIG realizada em Amesterdão (1997) teve, sem duvida, algum impacto para a democratização da União, mas não sentiu de forma adequada a pressão do próximo alargamento. Por isso, esta CIG falhou do ponto de vista da preparação para o alargamento. Uma reforma institucional da União tem que basear-se num conceito claro em relação a uma maior integração. No que se refere a esse conceito, não existe consenso, dada a preferência de alguns Estados-Membros em fazerem prevalecer, na esfera do segundo e terceiro pilares, os interesses e os pontos de vista nacionais. As barreiras institucionais que existem ainda e obstam ao alargamento são, portanto, mais importantes do que as eventuais barreiras financeiras. A intenção do Conselho de realizar uma próxima CIG quando o número de Estados-Membros ultrapassar 20 não reflecte a urgência de uma reforma institucional a curto prazo e, além disso, cria uma situação infeliz em que cinco países deverão ver-se excluídos de participar antes da próxima CIG, enquanto que os restantes Estados candidatos deverão aguardar que a CIG venha eventualmente a conseguir resultados satisfatórios. Isso cria para os Estados em questão uma considerável insegurança em relação ao seu futuro, o que, de si, não constitui um contributo à paz e estabilidade mútua no continente europeu. A proposta da Comissão no sentido de, antes de se verificar uma alargamento, realizar uma CIG merece todo o apoio, uma vez que torna desnecessária uma repartição dos Estados candidatos em duas categorias, ao mesmo tempo que uma CIG deste tipo estará mais consciente de uma pressão muito mais pesada do alargamento do que aquilo que o Conselho pressupõe.

Na próxima CIG deverão ficar resolvidas três questões fundamentais. Em primeiro lugar, o alargamento das votações por maioria com controlo parlamentar, o controlo por parte do Tribunal de Contas e os recursos ao Tribunal de Justiça. Em segundo lugar, a repartição de votos no Conselho em caso de votações por maioria. Em terceiro lugar, a composição da Comissão. A Comissão dos Assuntos Institucionais do Parlamento é a mais bem equipada para, em concertação com a Comissão Europeia, apresentar uma proposta de agenda para esta "CIG-alargamento".

III. CRITÉRIOS DE ADEÇÃO

Os pareceres da Comissão sobre cada uma das candidaturas têm como ponto de partida as condições de participação estabelecidas no Conselho Europeu de Copenhaga em 1993. Essas condições podem repartir-se em quatro categorias distintas.

- *CrITÉrios políticos*

Instituições estáveis, que garantam a democracia ou o primado do direito, os direitos humanos e a protecção das minorias. Grandes desvios da filosofia do Estado de direito não são aceitáveis;

- *CrITÉrios económicos*

Uma economia de mercado em bom funcionamento e viável, capaz de resistir às pressões competitivas e às forças do mercado no interior da União. Os novos Estados-Membros não podem afundar-se na pesada esfera competitiva da UE;

- *Acervo comunitário*

A presença de capacidade administrativa e judicial adequada para adoptar as obrigações da adesão do ponto de vista do acervo, incluindo o empenhamento na consecução dos objectivos da união política, económica e monetária. Os Estados candidatos devem testemunhar a sua lealdade aos princípios fundamentais de uma União que se orienta num sentido federalista e devem empenhar-se no requisito de solidariedade decorrente da sua participação em estruturas euro-atlânticas.

- *A UE tem, de estar preparada para o alargamento*

As instituições da UE têm que poder absorver o alargamento, o que implica a necessidade de uma nova CIG.

IV. O PROCESSO DE ADESAO

Os onze Estados candidatos diferem consideravelmente uns dos outros, nomeadamente no que se refere à convergência das respectivas estruturas sociais, económicas e políticas em relação aos Estados-Membros da UE. A análise da Comissão que resultou numa ordenação dos Estados candidatos demonstrou-o de forma convincente, se abstrairmos de uma série de imprecisões. A proposta da Comissão de repetir esta avaliação do posicionamento anualmente aponta para o facto de que a Comissão não considera a coordenação dos países como um dado rígido. Uma política em que todo o ênfase recaia nos esforços dos Estados candidatos salienta ainda mais que uma repartição rígida em duas categorias é pouco realista e leva, além disso, a que os países avançados sintam uma menor pressão para prosseguirem os seus esforços, enquanto que os países menos avançados – mesmo quando prosseguem uma política extremamente corajosa – poderão correr o risco de se verem desmotivados.

O Parlamento Europeu já anteriormente chamou a atenção para o facto de que uma adesão prematura com longos períodos de transição é indesejável, porque ameaça o bom funcionamento da UE. A Comissão, aponta, agora com razão, para *Partenariados reforçados de adesão* e para um acompanhamento pela Comissão, com o objectivo de acelerar o processo conducente à adopção plena do acervo por parte de todos os Estados candidatos à adesão. Para salientar que todos os Estados candidatos que cumprem os requisitos políticos são bem-vindos na União, o convite à participação nos partenariados deve ser considerado como a decisão política que produz, em matéria de adesão, as garantias necessárias, dado que as *negociações de adesão no sentido mais estrito* constituem a conclusão óbvia disso.

A Comissão salienta, na Agenda 200, que nenhum dos Estados candidatos cumpre os critérios económicos. Com base nesta constatação, todos os países são convidados pela Comissão a participar na parceria para a adesão. No entanto, a Comissão convida simultaneamente seis dos países mais desenvolvidos para negociações de adesão no sentido mais estrito. Aparentemente, pressupõe-se que o tratamento das últimas questões de adesão decorrerá paralelamente ao tratamento de outras questões do diálogo de parceria. A Comissão sugere que as negociações de adesão com os PECO (em sentido mais estrito) terão aproximadamente uma duração duas vezes superior à das negociações com o Reino Unido,

os países escandinavos e a Áustria (que duraram cerca de seis meses). A Comissão sugere com razão que não faz sentido encetar prematuramente esse tipo de *negociações referentes aos parágrafos finais*, dado que os períodos de transição devem ser curtos, devendo limitar-se apenas a alguns pontos e que não devem redundar num mero adiamento da aplicação das regras. Negociações longas em relação aos parágrafos finais (negociações de adesão no sentido mais estrito) sugerem, no entanto, que os períodos de transição poderão ser longos e extensos.

O convite à participação nos partenariados reforçados de adesão merece, por isso, que lhe seja concedido o máximo de peso político, uma vez que é nesse processo que tem lugar a maior parte do processo de adesão. A Comissão faz uma tentativa, com razão, no sentido de acelerar, através de uma abordagem bastante directiva, a execução dos trabalhos necessários. Além disso, a participação nos partenariados significa que a União, do ponto de vista financeiro, se compromete a apoiar tão bem quanto possível as actividades correspondentes. Os trabalhos, a realizar no âmbito do partenariado para a adesão, são indicados no Livro Branco da Comissão relativo à preparação dos Estados associados da Europa Central e Oriental para a integração no mercado interno da União. Os objectivos a formular para cada Estado candidato, que deverão ser atingidos dentro um determinado período de tempo, podem, em primeira instância, ser extraídos dos pareceres que a Comissão já publicou e das respostas dos respectivos Estados candidatos.

O progresso dos trabalhos será avaliado anualmente pela Comissão. Em função destes relatórios anuais – que deverão ser também transmitidos ao Parlamento Europeu – e das reacções detalhadas aos mesmos por parte dos Estados candidatos, poderão extrair-se indicações quanto a outros objectivos. Num ritmo determinado pelos desempenhos dos Estados candidatos, a Comissão continuará a negociar obviamente outros progressos e não ficará à espera dos Estados que se decidam lentamente à adopção do acervo.

Deve haver consenso quanto à posição da Comissão de que um máximo de 30% dos orçamentos de ajudas ao processo de adesão deverá ser despendido na melhoria da administração pública através da formação (reciclagem) dos funcionários. *Uma boa gestão* é imprescindível para o crescimento económico e lança, nomeadamente, os fundamentos de um partenariado eficaz com a UE. Nesse sentido, é também extremamente

importante para um rápido progresso do processo de adesão que a qualidade das delegações responsáveis pelas negociações dos Estados candidatos se mantenha elevada e demonstre continuidade.

O crescimento para a adesão à UE exige, em primeiro lugar, que se pretenda de facto participar nesta associações de estados de direitos democráticos, o que é salientado nos critérios políticos de Copenhaga – e mais uma vez confirmada no artigo 6.º do Tratado de Amesterdão. Para o processo de adesão, este será, sim, o primeiro objectivo que deve ser concretizado. Se um Estado candidato não aceitar a prioridade deste objectivo, não faz qualquer sentido convidar o referido Estado candidato para um processo mais avançado de adesão. Deve, assim, poder-se falar de uma democracia que funciona e na qual são respeitados os direitos humanos e das minorias. Nesse sentido, os critérios políticos de Copenhaga devem ser encarados num sentido amplo.

A democracia como critério não se aplica, no entanto, apenas às autoridades, mas também à sociedade como tal. O desenvolvimento, o funcionamento e o carácter jurídico das organizações sociais nos PECO deverá ser analisado com mais precisão. Os sindicatos e as organizações patronais devem ser independentes e devem poder operar num diálogo equilibrado de partenariado com o governo. As instituições educativas, as igrejas, os meios de comunicação social, as organizações humanitárias e as universidades da União poderão apoiar os seus parceiros nos PECO no seu desenvolvimento. A concessão de ajuda à adesão não constitui, aliás, apenas uma tarefa das autoridades, mas conta-se também entre as responsabilidades de organizações independentes activas nos actuais Estados-Membros da UE.

Nas relações entre os Estados da UE e alguns Estados candidatos, à adesão há a apontar obstáculos que impedem um rápido desenvolvimento dos referidos Estados candidatos. Um exemplo disso é a política de vistos em relação à Roménia e à Bulgária. Num caso deste tipo, a criação de condições para abolir esses obstáculos deverá constituir um dos primeiros objectivos do processo de adesão.

O processo de adesão compreende, na opinião da Comissão, também uma vertente multilateral, na medida em que alguns tipos de adesões são, simultaneamente interdependentes. Essa vertente é, sem dúvida, também acessível apenas àqueles que cumprem os critérios políticos de Copenhaga e foram convidados a participar no partenariado reforçado de adesão.

Chipre

Chipre, ou pelo menos a parte sul da ilha, cumpre os critérios de adesão. No que se refere à partilha da ilha, o início das negociações suscita a expectativa de que as mesmas possam funcionar como catalizador para uma solução justa e sustentável. A UE deverá prosseguir uma política activa, com base no consenso, em relação a Chipre, que contribua para uma solução dos problemas da ilha. É claro que o caso de Chipre é completamente diferente do dos PECO e que os problemas de Chipre se situam sobretudo na esfera política.

Turquia

A questão da elegibilidade da Turquia para membro da UE foi evocada várias vezes. A situação da Turquia é, no entanto, radicalmente diferente da dos PECO. No que se refere aos critérios políticos de adesão não se pode dizer que a Turquia se empenhe efectivamente na integração. Existem problemas fronteiriços sérios, a posição das minorias é insatisfatória e a democracia é instável. Os PECO envidaram esforços muito sérios para resolver esse tipo de problemas. Embora, em relação à UE, a Turquia desempenhe um papel extremamente importante, esse país encontra-se numa perspectiva de adesão completamente diferente e deve, por isso, merecer atenção especial e receber um tratamento especial, nomeadamente uma maior consolidação e reforço da actual união aduaneira no quadro da parceira euro-mediterrânica. É de extrema importância que esta ampla abordagem com base num diálogo construtivo se desenvolva ainda mais.

V. A CONFERÊNCIA EUROPEIA

A Comissão propõe um fórum multilateral em que as questões do segundo e terceiro pilar possam ser debatidas. Nesse fórum, os participantes pronunciam-se em igualdade de circunstâncias em relação à política a prosseguirem em conjunto, a recomendações e a eventuais acções, aproveitando da experiência mútua na harmonização da política referente a refugiados e a imigrantes, à luta comunitária contra o terrorismo internacional e a criminalidade orientada numa via internacional, nomea-

damente o tráfico de droga. Além disso, a UE tira partido dos conhecimentos no domínio da política internacional que existem nos PECO, bem como das suas iniciativas de política externa.

A *Conferência Europeia* pode constituir para os Estados candidatos como uma compensação política em relação aos partenariados para a adesão, em que a União segue uma abordagem muito directiva. Para garantir o carácter sério da agenda da Conferência, a participação na mesma apenas poderá aplicar-se a Estados de direito democráticos que não façam parte dos Estados com problemas políticos internacionais, mas dos quais se espera um esforço importante no sentido da resolução de problemas. A Conferência Europeia poderá assim constituir um prelúdio à sua futura adesão. Trata-se de um fórum *sui generis*, o que pode ser salientado mediante uma participação reforçada por parte da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu. Isso para impedir que uma concepção não controlada de políticas seja considerada como aceitável.

VI. AS NEGOCIAÇÕES DE ADESÃO NO SENTIDO MAIS ESTRITO

As negociações de adesão em sentido mais estrito, ou seja as negociações relativas aos parágrafos finais, constituem o coroar automático do processo de adesão e assim dos partenariados reforçados para a adesão pelo que não é necessária uma decisão política separada. O convite definitivo é o convite à participação no partenariado para a adesão. Na última onda de adesões a duração das negociações relativas aos parágrafos finais foi de cerca de seis meses. O longo período de negociações com a Grécia, a Espanha e Portugal foi determinado em parte pelo facto de se tratarem em grande parte de negociações de pré-adesão e de, além disso, o processo ter estado estagnado durante bastante anos.

A posição de que se deve dar um início simultâneo a todos os processo reforçados de adesão não significa que se debatam ao mesmo tempo e para todos os últimos capítulos. As consequências de uma estratégia semelhante de adesão poderiam não só implicar longos períodos de transição como obstar a uma optimização da capacidade de adesão. Além disso, um início prematuro de tais adesões sobre medidas temporárias de transição poderia levar a resultados de adesão prematuramente ultrapassados. Assim, não faz, afinal, muito sentido associar o prestígio ao simples facto de um ou outro país estarem ou não envolvidos em negociações relativas aos parágrafos finais.

Seja qual for a flexibilidade com que se encare a diferença entre parceriados para a adesão e negociações de adesão no sentido estrito, as últimas não poderão iniciar-se enquanto não for oportuno; 5 a 6 anos de preparação é, a esse respeito extremamente prematuro. A questão que se coloca então é de saber qual a profundidade e detalhe dos relatórios anuais. As avaliações poderão fornecer indicações em relação aos países em questão quanto à eventual necessidade de acordar medidas de transição, o que demonstra que as negociações de adesão em sentido mais estrito decorrem organicamente do processo de adesão que as precede. *Em oposição ao que a Comissão propõe, é ainda muito cedo para indicar os países da primeira onda de adesões.* Além disso, uma limitação a cinco potenciais candidatos deixou de ser relevante à luz da proposta da Comissão no sentido de que se realize uma nova CIG antes de se concretizar a primeira adesão. Trata-se, sim, de sintonizar a consolidação da estratégia de adesão e as negociações iniciais sobre períodos de transição. A Comissão deverá zelar por que o alargamento se processe de forma coerente dentro de um quadro geral em que estão envolvidos todos os Estados candidatos. Os resultados que se conseguirem durante o processo de negociação deverão, assim, ser considerados como pedras basais num processo orgânico que deverá conduzir à adesão à UE.

Nenhum dos candidatos pode à partida sentir-se excluído. Nisso reside a importância do *parceria* reforçado para a adesão que deverá implicar para todos os candidatos PECO, a partir da Cimeira do Luxemburgo, o início do processo de adesão. A Comissão deverá zelar por que todos os PECO tenham o apoio necessário para levarem a cabo o diálogo de *parceria*. A capacidade de negociação da Comissão deve ser otimizada e sintonizada com a rapidez desejada do processo de adesão para todos os Estados candidatos. O êxito de toda a operação de adesão depende dos próprios candidatos, mas eles devem, por seu lado, querer dar também um sinal claro de vontade política.

VII. CONCLUSÕES

Devemos salientar que o problema dos custos não deve ter qualquer prioridade sobre a visão política do significado do alargamento. Trata-se da garantia de uma ordem jurídica estável, justa e pacífica para as próximas gerações, que deve basear-se na solidariedade mútua e na noção de responsabilidade da Europa para com o seu ambiente. Os

investimentos no alargamento da UE têm, tal como a História o ensina, vantagens políticas e económicas significativas para a UE.

Os cidadãos dos países candidatos e dos Estados-Membros deverão ser bem informados sobre os fundamentos e os objectivos da União, a sua perspectiva federal e os valores em que se baseia: ordem democrática e jurídica, paz, solidariedade e dignidade humana. Deverão ser informados sobre a importância crucial do alargamento da UE para o continente europeu no seu conjunto. A questão de saber se foi atingido o objectivo de uma União em que a paz e a solidariedade são óbvias dependerá da vontade e da coragem dos seus cidadãos em continuar a construir a Europa depois do ano 2000.

2. Consequências do alargamento para as políticas da União Europeia – Deputado Enrique Barón Crespo

Introdução

O debate sobre o alcance interno e externo do alargamento processa-se num momento extremamente delicado da construção europeia: os trabalhos da Conferência Intergovernamental levaram à conclusão de um Tratado que, para além dos retoques cosméticos, põe em evidência a ausência de qualquer desígnio ou projecto de conjunto para a construção europeia. Para que o alargamento tenha um sentido será necessário inseri-lo num desígnio estratégico de mais amplo alcance que diga respeito à própria natureza da União Europeia e não se limite apenas a meros argumentos contabilísticos.

O contexto em que é debatida a adesão de novos Estados-Membros à União é profundamente diferente do que caracterizou os anteriores alargamentos: os cenários geopolíticos mudaram e a amplitude do esforço que a União é chamada a realizar transformará de forma sensível a natureza da construção europeia, diversificando os seus objectivos e finalidades. As implicações para a segurança do continente são também evidentes. As motivações de carácter político-estratégico do alargamento foram amplamente estudadas: contudo, o sim de princípio à entrada de um número tão elevado de novos membros coloca uma série de questões sobre as capacidades reais da União para fazer frente a esta operação de tão largo alcance, no que se refere às políticas existentes (política agrícola,

coesão económica e social), mas igualmente no tocante ao esforço financeiro necessário, bem como às reformas institucionais que se impõem para garantir o funcionamento coerente e eficaz de uma União com mais de vinte membros e dar-lhe a oportunidade de continuar a perseguir com êxito os seus objectivos. A reflexão sobre o impacto deve ter por base o reconhecimento a todos os países candidatos do direito a negociar.

Quanto ao número dos países com os quais deverão ser iniciadas as negociações, será necessário avaliar apenas se existem as condições políticas para a adesão. Neste contexto, a abordagem da *regata* parece ser a única que respeita as expectativas legítimas dos países candidatos. Isto significa que as negociações deverão ser iniciadas simultaneamente com todos os países candidatos, com a única excepção, neste momento, da Eslováquia, a respeito da qual poderão ser partilhadas as hesitações manifestadas pela Comissão.

O presente processo de alargamento tem a característica de ser ao mesmo tempo bilateral – da União com cada país – e multilateral, no seio da proposta Conferência Europeia.

Efectivamente, é do interesse quer dos Estados-Membros quer dos países candidatos que a futura União alargada conserve a capacidade necessária para agir com êxito no plano interno e internacional e garantir deste modo estabilidade política e um clima económico favorável ao crescimento e ao pleno emprego.

A dinâmica do alargamento

Se é árduo avaliar o impacto do alargamento nas políticas da União, em função do número de novos membros, do calendário de adesão, bem como dos ajustamentos de carácter transitório, ainda é mais difícil determinar os efeitos dinâmicos do alargamento, isto é, definir de que modo e em que direcções se orientarão as políticas comunitárias que deverão ser adoptadas por uma União com um número tão elevada de membros, de natureza tão heterogénea. O desafio consiste em tornar compatíveis os interesses criados, nacionais e comunitários, com a solidariedade. Por outro lado, o alargamento poderá facilitar a reforma, já inadiável, de algumas políticas da União.

De qualquer modo, será necessário efectuar ajustamentos importantes nas políticas da União independentemente da adesão de novos Estados-Membros. O reforço da capacidade de acção da União representa

um objectivo prioritário para os Estados-Membros, mas também para os países candidatos, que pela primeira vez na sua história podem decidir livremente sobre o seu destino europeu. Por outro lado, o alargamento nem sempre foi *indolor* e em diversas ocasiões tornou mais difícil a procura da coesão necessária. A construção europeia continua a defrontar-se com a exigência permanente do reforço.

Globalmente, o balanço dos processos de alargamento é positivo. Além disso, cada alargamento não é em si neutro e não se traduz, portanto, numa mera extensão do campo de aplicação das políticas da União: a entrada de um novo Estado-Membro traz elementos novos na concepção das políticas europeias, aumenta a heterogeneidade dos seus componentes, cria novas esferas de interesse, implica um repensar dos conteúdos e das modalidades de tudo o que foi até ao momento realizado. Por este motivo a adesão de novos Estados-Membros é objecto de negociações e não de uma simples aceitação do direito comunitário *constitucional* e derivado, bem como do *acervo* das outras políticas intergovernamentais: é verdade que o resultado final consiste na extensão do património comunitário ao novo membro do *clube*, mas esta é acompanhada de adaptações, modificações e períodos de transição.

Acresce que a construção europeia vive num processo de evolução constitucional permanente que não permite a *digestão* de uma modificação de carácter territorial (alargamento) ou institucional (revisão dos Tratados) sem que imediatamente a seguir tenha início um outro processo. Sempre assim foi desde o início: à assinatura dos três Tratados CECA (1951), CEE e Euratom (1957) seguiu-se o Tratado de Fusão dos executivos que instituiu uma Comissão única (1965), o primeiro alargamento (1973), a adesão da Grécia (1981), a adesão de Espanha e Portugal (1986), o Acto Único Europeu (1987), a reunificação da Alemanha (1990), o Tratado da União Europeia, mais conhecido por Tratado de Maastricht (1993), o alargamento à Áustria, à Finlândia e à Suécia (1995), para terminar com a elaboração do Tratado de Amesterdão que é história recente. O futuro próximo prevê, para além da revisão das perspectivas financeiras, dois acontecimentos de monta que exercerão influência não só nos Estados-Membros mas em todo o continente e no conjunto das relações internacionais: o alargamento e a introdução da moeda única.

Acontecimentos de tão vasto alcance produzem-se num contexto institucional e político em mutação, o que torna mais difícil a sua gestão

e a compreensão dos desenvolvimentos posteriores. Se é verdade que foi tomada uma decisão de princípio em relação ao alargamento, deverá ser evitado, a todo o custo, que tal aconteça em detrimento da coesão interna e do ulterior desenvolvimento da construção europeia, que assenta, *inter alia*, num determinado número de políticas internas que constituem os pilares de todo o sistema e igualmente, por muitas razões, um dos motivos do interesse dos países candidatos em relação a todo o processo.

Não há dúvida de que, para além dos resultados significativos no domínio económico, o interesse pela adesão à União foi favorecido pela estabilidade criada entre os seus membros, bem como pelas vantagens decorrentes da possibilidade de participar na concepção e na gestão de políticas comuns, cada vez mais diversificadas.

É verdade que a actividade e o desenvolvimento da União viveram e vivem momentos de dificuldade: contudo, a construção europeia continua a não ter alternativas válidas no que respeita aos seus princípios e às suas finalidades. Segundo o novo artigo F do Tratado de Amesterdão, "*A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do estado de direito*". A União pretende criar uma zona de estabilidade e de desenvolvimento económico no âmbito da qual serão promovidas as oportunidades de emprego; a união política, económica e monetária representa um elemento de garantia política e de estabilidade económica para os povos europeus. Isto explica o motivo pelo qual a plena participação no projecto europeu representa a ambição da esmagadora maioria dos países europeus. Todavia, existem cambiantes e sensibilidades divergentes na abordagem de determinados problemas, sobretudo a nível da opinião pública, aos olhos da qual a participação na Europa é percebida em alguns casos essencialmente como um facto de reforço da coesão económica e social, ou como um apoio a determinadas actividades, ou como a possibilidade de beneficiar de mercados mais vastos, ou ainda como um elemento importante para a segurança das próprias fronteiras. Experiências económicas e políticas do passado, situações demográficas e geopolíticas diferentes contribuem para aumentar esta diversidade que, na realidade, representa o verdadeiro desafio do alargamento.

Qualquer alargamento comporta em si, para além de vantagens bem evidentes como, por exemplo, a abertura de novos mercados, riscos para

o funcionamento correcto dos mecanismos existentes: se não forem efectuadas adaptações oportunas, a União corre o risco de se tornar vítima do seu próprio sucesso, isto é, do interesse que suscita nos países que ainda não a integram. Vencer o desafio do alargamento significa saber mediar entre os interesses dos Estados-Membros e dos países candidatos, permitindo o funcionamento das antigas políticas num contexto mais amplo e diversificado e diligenciando no sentido da adopção de novas estratégias necessárias para a União do próximo milénio que cobrirá a maior parte do nosso continente, de Lisboa às regiões árticas, de Lisboa a Nicósia, e que englobará, por conseguinte, territórios que se encontram a Leste de S. Petersburgo e a Sul de Tunes.

O alargamento: alguns dados

O alargamento representa uma grande oportunidade comercial para a União e para os seus membros: embora se trate de países com um nível de desenvolvimento relativamente modesto, as potencialidades dos mercados da Europa Central e Oriental são enormes: a extensão do mercado interno aos novos membros fornecerá um contributo importante ao relançamento da economia dos Estados-Membros.

Ao contrário dos alargamentos anteriores, não se trata hoje de criar as condições para a entrada de países desenvolvidos com uma economia de mercado consolidada, mas de permitir o acesso à União Europeia de países com atrasos de desenvolvimento que, registando embora notáveis êxitos, se encontram claramente distantes da média comunitária no que respeita aos principais indicadores económicos e ao aparelho jurídico-administrativo necessário para operar numa situação de livre concorrência e fazer frente às forças do mercado.

A adesão à União de 11 novos Estados faria ascender a 500 milhões o número de consumidores; a liberalização das trocas teria um efeito positivo no comércio e nos fluxos de investimento, permitindo economias de escala e uma melhor colocação dos recursos produtivos: isto, segundo a tradicional análise económica dos efeitos da criação ou da extensão de uma união aduaneira. As importantes necessidades de modernização dos aparelhos industriais dos países candidatos e do sector dos serviços teriam um efeito estimulante nos investimentos directos provenientes dos Estados-Membros, fornecendo deste modo um contributo importante para o relançamento da economia.

Contudo, o alargamento tornará a União mais heterogénea: aumentará, por exemplo, a diversidade dos problemas agrícolas, regionais e ambientais. Por conseguinte, será necessário um esforço de adaptação importante e uma reforma aprofundada de algumas políticas comunitárias. Estas considerações deverão ser ponderadas em função da duração das negociações e do período de transição, que poderão ser relativamente longos, e do facto de, no estado actual, não ser politicamente concebível uma *adesão simultânea* dos 11 países. Efectivamente, o alargamento far-se-á gradualmente e por etapas, o que deverá possibilitar, na condição de existir a coragem e a capacidade inovadora que se impõem, a concepção e a realização das reformas necessárias para permitir que a União enfrente o novo milénio em posição de força no cenário internacional. O processo de incorporação tem de ir irrigando pouco a pouco, não deve ser uma enchente destruidora.

A primeira parte da Comunicação da Comissão *Agenda 2000* intitula-se: "Para uma União mais forte e mais ampla". A maior força da União não resultará automaticamente do alargamento a novos Estados-Membros, mas do grau de eficácia das reformas a empreender; é um facto que a Europa será mais ampla. O resultado final – após a adesão simultânea dos dez países da Europa Central e Oriental é de Chipre – seria o seguinte: a superfície da União aumentaria 34%, a população 29%, ao passo que o Produto Interno Bruto cresceria apenas 9%; consequentemente, o rendimento *per capita* registaria uma redução de 16%: equivalendo a 100 numa Comunidade a 6, este valor equivaleria a 75 numa União de 26 Estados-Membros. O elemento principal deste alargamento será, por conseguinte, *uma diminuição significativa do rendimento per capita*. Na situação actual, existem desvios importantes entre os países candidatos, que se situam entre 18% e 59% da média comunitária (Letónia e Eslovénia); desvios importantes que dizem igualmente respeito à taxa de desemprego que varia entre os 13,7% da Bulgária e os 3,4% da República Checa. Por último, existem disparidades significativas em matéria de desenvolvimento regional.

Esta situação económica específica teria consequências imediatas no aumento do fosso entre regiões ricas e regiões pobres: a título de exemplo, a Comissão indica que a população potencialmente beneficiária dos fundos de carácter estrutural passaria, numa União de 26 membros, dos actuais 49,8% para 60,9% (291 milhões de habitantes contra 185). É certo que o alargamento poderia ter igualmente repercussões positivas nas

regiões com atraso de desenvolvimento, mas estes efeitos são difíceis de avaliar: a breve e a médio prazo é lícito, por conseguinte, esperarmos um aumento das disparidades, razão pela qual as intervenções de carácter estrutural, expressão máxima da solidariedade da União, deverão continuar a representar um dos seus principais domínios de acção. Estas previsões são o fruto de extrapolações que não podem, por força das coisas, ter em conta a evolução interna das economias dos países candidatos, a evolução das trocas entre esses países e os efeitos, por exemplo, do Programa PHARE.

Também o sector agrícola sofrerá o impacto do alargamento. A política agrícola comum é desde há muito um elemento motor da construção europeia e ainda hoje as despesas agrícolas representam uma parte preponderante do orçamento da União. Por maioria de razão, atendendo ao peso do sector primário nos países candidatos, a agricultura deverá conservar um lugar de relevo entre as políticas da União alargada. Nos 11 países candidatos uma média de 22% da população activa trabalha no sector agrícola (9,5 milhões de pessoas), contra 5% da União a 15 (8,2 milhões). Nestes países, o contributo da agricultura para o Produto Interno Bruto é equivalente a 9% contra 2,4% na União na sua composição actual. O alargamento aumentaria o número de potenciais consumidores em cerca de 100 milhões, mas estes teriam, não obstante, um poder de compra nitidamente inferior à média da União. Os preços situam-se, salvo raras excepções, num leque que varia entre 40% e 80% do nível comunitário.

Em contrapartida, o alargamento deverá ser benéfico para o funcionamento do mercado interno, desde que a transposição legislativa e administrativa do *acervo*, já iniciada no âmbito da aplicação dos acordos europeus, seja aperfeiçoada: a extensão aos novos membros das *quatro liberdades* não deverá, assim, causar grandes problemas, tal como a transposição das normas em matéria de concorrência, legislação aduaneira e fiscalidade indirecta.

Entre as políticas denominadas *horizontais*, a política social e a política ambiental estarão entre as mais solicitadas. Apesar de uma legislação em alguns sectores mais avançada, poderão verificar-se tensões em matéria de desemprego, saúde, igualdade de tratamento de homens e mulheres, protecção da saúde e da segurança no local de trabalho, diálogo entre os parceiros sociais. Atendendo ao nível de vida significativamente mais baixo em relação à média da União e aos custos inerentes à adopção de

Observações e comentários

A análise até aqui desenvolvida é, por força das coisas, sumária: faltam os elementos de informação necessários para o aprofundamento que se impõe. Falta sobretudo a percepção do modo como evoluirão as negociações de adesão, por quanto tempo, quais serão os primeiros países a aderir à União, quais, por sua vez, farão parte do segundo grupo, e quais serão por fim as modificações que os tratados de adesão introduzirão no conjunto do direito comunitário primário e secundário.

O alargamento a Chipre e aos países da Europa Central e Oriental constitui, pela sua amplitude e pelas suas implicações geopolíticas, económicas, sociais e culturais, uma operação sem precedentes na história da construção europeia. Nas páginas anteriores procurou-se pôr em relevo os elementos específicos que fazem do alargamento a Leste e ao Mediterrâneo um desafio destinado a modificar a própria natureza da União. O alargamento não deve, contudo, permanecer refém das reformas que deverão de qualquer modo ser aplicadas para permitir o correcto funcionamento dos mecanismos da União.

Em primeiro lugar, a amplitude da adaptação de determinadas políticas (Agricultura e coesão social) é enorme e parece dificilmente conciliável com as previsões optimistas fornecidas pela Comissão em matéria de perspectivas financeiras para período 2000-2006. A quadratura do círculo nem sempre é um exercício fácil: perante as necessidades já evidentes na União na sua composição actual, devidas a disparidades regionais que tardam a desaparecer, uma quantidade nitidamente inferior de recursos estará disponível a título das intervenções estruturais. Os novos membros trarão, na concepção e na gestão as políticas da União, uma visão e problemáticas que são actualmente desconhecidas: com grande probabilidade, tal terá como consequência directa uma criação de novas despesas em detrimento de sectores e políticas tradicionalmente beneficiárias da ajuda comunitária.

Esta consideração leva-nos de novo ao ponto de partida: existem os recursos financeiros necessários para o alargamento ou será necessária a revisão do limite máximo?

A resposta é provavelmente negativa: absorver com sucesso o impacto da adesão de 11 países, tão diferentes entre si no que respeita ao nível de desenvolvimento e tão atrasados em relação aos actuais níveis dos Estados-Membros, na ausência de um esforço financeiro adequado, pare-

ce extremamente difícil. As políticas tradicionais e as novas exigirão recursos cada vez maiores, sem os quais perderão a necessária eficácia. De qualquer modo, afigura-se razoável prever a revisão do limite máximo no momento de proceder à adesão. Há que evitar o risco de converter o alargamento num álibi geral para todos os problemas internos da UE. Animada por um rigor financeiro que só encontra paralelo na escassa imaginação que revelou na redacção da *Agenda 2000*, a Comissão parece, contudo, mover-se numa lógica de optimismo estático que dificilmente resistirá à prova dos factos. A *Agenda 2000* é, efectivamente, um documento interessante, preciso, mas que carece da visão necessária para conhecer a Europa do futuro e da perspectiva dinâmica que permitiria antever o modo como mudará a União e as suas políticas, uma vez realizado o alargamento. Acima de tudo, não é claro em que medida a realização da União Económica e Monetária e a introdução da moeda única influenciarão as perspectivas económicas e as possibilidades de emprego entre os Estados-Membros que participarão no sistema e aqueles que ficarão de fora: possíveis tensões nos mercados de câmbios poderão influenciar os fluxos de investimento e as trocas comerciais e ter repercussões no mercado de trabalho, provocando a necessidade de intervenções adicionais a nível nacional e comunitário. Este é apenas um exemplo, mas serve para demonstrar a dificuldade de efectuar previsões num contexto diferente e em mutação.

De qualquer modo, uma vez decidido que o alargamento é necessário, é preciso assumir os seus custos: é ilusório pretender realizar uma operação de alcance tão vasto sem efectuar despesas. No interesse dos Estados-Membros e dos países candidatos é necessário, e mesmo imperativo, manter um nível de intervenção adequado à prossecução das políticas da União. O aumento das disparidades regionais, o crescimento das tensões no mercado de trabalho, o agravamento da situação em alguns sectores agrícolas são elementos que apresentam riscos para a estabilidade da União existente que podem ser exacerbados com o alargamento. Podem também ser controlados e orientados com uma nova vontade política.