

# Maastricht e o Reforço do *Acquis* Comunitário

João de Deus Pinheiro

*Reitor da Universidade Moderna de Lisboa*

## Resumo

O presente artigo constitui um testemunho sobre o período de adaptação e evolução da política europeia até Maastricht. Da integração da Cooperação Política Europeia à formulação dos primeiros contornos da Política Externa e de Segurança Comum à posterior fase de aprofundamento político, económico e monetário da Comunidade Europeia. A constituição da Comunidade em três pilares, as consequentes divergências entre os Quinze e as consequências de uma Europa alargada são também matéria de reflexão deste testemunho de um período tão importante como o que antecedeu a assinatura do Tratado de Maastricht.

## Abstract

*The article constitutes a testimony of the period of adaptation and evolution of European policy until Maastricht. From the moment when the European Political co-operation was integrated until the outline of the first ideas on a Common Foreign Security Policy until the political, economical and monetary deepening of the Union. The constitution of the three Communitarian pillars, the consequent divergences among the Fifteen and the consequences of an enlarged Europe are also object of this testimony of a period so important as the one which preceded the signature of the Maastricht Treaty.*

No princípio dos anos 80 não era raro encontrarem-se referências ao fraco desempenho da então CEE. Ficou mesmo célebre o termo “Eurosclerosis” com que certos analistas norte-americanos baptizaram esse estado de coisas na Europa. De facto, a crise instalou-se e, mais do que isso, empolara-se com a decisão da França em seguir uma política de “cadeira vazia” que, virtualmente, paralisava o funcionamento das instituições.

Decidido a dar um safanão nessa situação, Jacques Delors e os então líderes europeus, com destaque para Helmut Kohl e François Mitterrand, puxaram pela aprovação do Acto Único Europeu que consignava, entre outras coisas, o estabelecimento do Mercado Único Europeu, o despontar de uma Política Externa e de Segurança Comum (conquanto intergovernamental e erigida de teias burocráticas) e preconizavam, ainda, novas fases no aprofundamento da Comunidade Europeia, referindo que, uma vez o Mercado Único implementado, haveria que comunitarizar outros sectores e designadamente estabelecer uma moeda única.

O Tratado de Maastricht é, nesta óptica, uma consequência directa do êxito em que se transformou a Comunidade Europeia, fruto da notável concretização do Mercado Único e, acrescente-se, da retoma do crescimento económico. Já em 1988 era vulgar ouvir referências à “Europa Fortaleza” procurando por essa via explicitar os receios do poder económico e negocial que advinham para a Comunidade de dispor de um Mercado Único de cerca de 350 milhões de consumidores (o maior do mundo em qualidade e valor) e de ter uma única voz nos aerópagos e negociações internacionais.

Por outro lado, as reuniões frequentes dos Ministros dos Negócios Estrangeiros no âmbito da PESC permitiram diminuir divergências que, de outro modo, e à semelhança do passado, poderiam causar fracturas importantes no seio da CEE.

O início das negociações do novo Tratado (de Maastricht) iniciou-se num estado de “Europhoria” com o objectivo de aprofundar o projecto de integração nos domínios político, económico, social e monetário. Pretendia-se ainda criar condições de maior apetência para a adesão de novos países, designadamente os ex-EFTA.

As negociações centraram-se em temas bem definidos e ousados e procuravam, como sempre, o equilíbrio entre os mais europeístas e os mais cépticos, os mais ricos e os menos prósperos, os mais atlantistas e os mais continentalistas. Enfim, o normal...

Os avanços foram significativos desde a primeira hora e poder-se-ia ter fechado o ciclo negocial nos finais de 89 ou 90. Porém, algo não antecipado aconteceu: o terramoto político a Leste que veio alterar profundamente os dados de partida da negociação.

Antes do fecho do Tratado já era evidente que a reunificação alemã era inevitável; que a percepção do confronto E-W se iria diluir, senão mesmo desaparecer; que a tipologia das

disputas se centraria mais no plano comercial e em diferendos políticos localizados; que o alargamento a Leste viria mais dia, menos dia; que tudo mudara, em suma, no plano geo-estratégico.

Duas opções se ofereciam: ou mudar radicalmente o objecto das negociações ou fazer pequenos ajustes e consolidar os acordos encontrados, fechando rapidamente o ciclo negocial. Foi a segunda tese que prevaleceu à custa de deixar o Reino Unido fora do Acordo Social e de manter a PESC cheia de indefinições e com escassez de instrumentos operacionais. Mas avançou-se em todos os sectores, radicou-se a ideia de União Europeia, de moeda única, de convergência e coesão, de reforço do Parlamento Europeu, de abertura a novos aprofundamentos em todas as áreas, incluindo a Justiça e Administração Interna.

Não foi a solução ideal, contudo. A existência de três pilares – Comunitário – PESC – JAI – trouxe algumas dificuldades que, porém, acabariam por ser quase sempre ultrapassadas pela argúcia e capacidade do Presidente Delors.

O Tratado de Maastricht é, nesta óptica, um Tratado que regista o fim de um ciclo político em que a guerra fria predominava. Assinado em 1992, era, também à partida, um Tratado a requerer revisão urgente.

E, de facto, a revisão começou quase de imediato, suscitada pela efectiva reunificação alemã e pelo “não” dinamarquês à ratificação do mesmo. Mas, já nessa altura era também evidente que o alargamento a Leste se faria a breve trecho e que era necessário preparar a União para essa inevitável ocorrência.

E, tanto mais, quanto a estrutura base, concebida para meia dúzia de países se mantinha inalterada na sua essência e, já então, assaz inadequada para um funcionamento a 15. (É, aliás, curioso verificar que é após o alargamento de 12 para 15 e diga-se, também, com a saída de Jacques Delors, que acontecem os incidentes inter-institucionais no seio da União e se evidencia uma gritante falta de operacionalidade em muitas situações...).

Para os 15 e os chamados “founding fathers” e, em especial para o “tandem” franco-alemão, a perspectiva de um significativo alargamento sem alterar as normas tradicionais era equivalente à paralisia e à diminuição do seu poder tradicional.

A heterogeneidade de uma Europa a 26 ou mais países, com rendimentos “per capita” profundamente diversos “Os países candidatos do Centro e Leste da Europa têm um rendimento “per capita” médio de menos 40% da maioria comunitária. Portugal hoje tem cerca de 80% e quando aderiu à CEE tinha cerca de 56%” com instituições políticas frágeis, com estatutos potenciais de adesão à NATO ou UEO relativamente diferenciados e, em certos casos (Turquia e Eslováquia) com práticas democráticas longe do desejável, tudo contribuiu para que se optasse por aprofundar a União antes do alargamento e mudar as

regras de modo a evitar paralisias. Ao mesmo tempo, os países ditos “grandes” ou mais populosos urdiam a teia que os livrasse da predominância decisória dos ditos “pequenos”.

A modificação do peso relativo dos votos de cada Estado-Membro, dando aos maiores a possibilidade de, com alguma facilidade, vetarem as decisões comunitárias, a eventual redução do número de Comissários (segundo regras que não se anunciam favoráveis aos Estados-Membros de menor população), a evidente deriva intergovernamental da orientação política, são aspectos marcantes deste peso acrescido dos grandes estados.

Se a esses factos se somarem a relutância em considerar um reforço das políticas de coesão económica e social para o futuro (bem evidente já na chamada Agenda 2000) e, sobretudo, a enorme abertura para as chamadas “cooperações reforçadas” entre os mais vanguardistas (leia-se de novo o binómio franco-alemão), então compreender-se-á melhor os receios de que se esteja a caminhar camufladamente (ou não) para um Directório dos mais poderosos.

De qualquer modo, a União tal como a conhecemos nos últimos 15 anos, deixa de existir. Há, agora, pragmaticamente que nos prepararmos para a “nova União”, procurar não descolar do núcleo motor que a conduzirá e fugir a todo o custo de “períodos de transição ou adaptação” que inevitavelmente existirão em vários sectores, da Educação ao Ambiente, dos Transportes à Agricultura, da Energia à Livre Circulação. Justiça e Administração Interna serão pedras de toque importantes, especialmente para os países, como Portugal, com largas fronteiras externas.

Nice foi apenas uma pequena etapa. A chamada etapa-rainha está para vir. Há que definir com clareza o que pretendemos. Meias-tintas não nos servirão depois.

Buscar novas alianças para além da tradicional com os “países da coesão” é um imperativo para se avançarem os desideratos do futuro. Identificar grupos que nos interessam e possam ter coerência ainda que conjuntural será fundamental na nova diplomacia. (Por exemplo, o grupo dos “bons alunos”, o grupo dos países periféricos, o grupo dos países de dimensão média, o grupo dos países atlanticistas, o grupo dos países com elevadas comunidades portuguesas, o grupo dos países de vertente africana ou sul-americana, o grupo dos países da zona ocidental). Alianças mais ou menos flutuantes serão necessárias. Assim saibamos o que queremos e tenhamos capacidade para a negociação.