

O alargamento da União Européia e a América Latina

ESTEVÃO DE REZENDE MARTINS*

Rev. Bras. Polít. Int. 47 (2): 5-24 [2004]

Introdução

A Europa renascida mediante os processos de consolidação da paz e de recuperação econômica após as devastações da Segunda Guerra Mundial se formou na lógica da neutralização de riscos e ameaças. Duas foram as principais linhas de definição da ação política prevalentes. Uma, a de compensar a ameaça da expansão, vinda do leste, do regime comunista. Essa linha de ruptura, simbolizada pelo discurso de Winston Churchill sobre a cortina de ferro, se esgueira entre as políticas da guerra fria e inventa o conceito de “Europa Ocidental”. Traçada a fronteira material e imaterial da divisão do mundo em dois blocos, a outra linha de atuação política concentra-se na criação de instrumentos políticos de preservação do espaço europeu ocidental do risco de um terceiro conflito de grandes proporções que acarretasse seja a destruição dos sobreviventes do conflito de 1939-1945 seja a expansão do regime soviético. A combinação de ambas as linhas criou as condições para o desenvolvimento econômico e para o crescimento dos seis primeiros membros das Comunidades. Não se tem aqui nada de bem extraordinário, visto tratar-se de um cenário – em parte trágico – bem conhecido e, entretantes, amplamente superado.

* Professor adjunto do Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB).

Ao final da década de 1980, mudado o jogo, desaparece a pressão política e ideológica que pesava, qual hipoteca, sobre o sistema internacional.

Sob circunstâncias históricas internacionais adversas, pode-se dizer que o processo de construção da União Européia é, entretanto, o primeiro a ter dado passos concretos no caminho da integração efetiva e a ter imposto que se pusesse a questão da situar-se cada indivíduo, cada comunidade e cada estado diante do novo quadro de referências culturais e de decisões políticas. Tal processo decisório deu-se no início da década de 1950, no mundo politicamente fraturado, e repetiu-se na de 1980, diante da orfandade política e do atraso econômico dos países do centro e do leste europeus. Entrementes, ao longo de praticamente cinquenta anos de percurso, as Comunidades Européias, transformadas em União Européia pelo Tratado de Maastricht de 1992, tornam-se uma realidade econômica, financeira e política incontornável no espaço público mundial. A ponto de substituírem, por metonímia, o sentido continental do conceito espacial de Europa.

A alternativa política da Europa Ocidental jamais chegou a constituir-se plenamente. A opção preferencial pelo sistema de alianças ocidental, pelo estado democrático de direito e pela economia de livre iniciativa situou nitidamente as Comunidades do Tratado de Roma na cultura política “do Ocidente”. As raízes da cultura européia, contudo, sempre pertenceram à lógica da integração, cujo projeto político incluía, desde seu nascedouro, a perspectiva da reconciliação “familiar” européia. É certo que o processo político trilhou, sobretudo e mais longamente, caminhos econômicos e comerciais, tendo suas dimensões culturais, sociais e políticas – no sentido da prática quotidiana da vida democrática em sociedade – evoluído mais lentamente. O “*déficit* democrático” é hoje ainda um desafio que persiste em uma Europa que acaba de admitir entre os sócios da União mais dez membros.¹ O projeto União Européia gere, por conseguinte, um percurso entre duas margens: o horizonte civilizatório

¹ A questão do *déficit* democrático é hoje um tema recorrente. Os diagnósticos políticos costumam insistir nas lacunas da participação dos cidadãos nos processos decisórios europeus. Essa é a primeira acepção, e a mais genérica, de *déficit* democrático. Uma segunda, mais restrita, diz respeito às eleições européias, ao absentéismo do eleitorado e às competências do Parlamento Europeu. A respeito dispõe-se de uma bibliografia abundante. Uma síntese ilustrativa pode ser encontrada em *Raisons Politiques* 10 (maio-julho 2003).

da identidade cultural européia, de um lado, e a institucionalização jurídica, de outro.

A margem civilizatória do projeto é generosa, ampla e ambiciosa. Seu aspecto exemplar, transposto idealmente para o mundo da cristandade ou do império carolíngio, projeta-se até o presente, conformando as opções políticas e a convicção das lideranças políticas européias (dentro e fora da União Européia). O exórdio do projeto de tratado constitucional aprovado pela Convenção Européia abre o olhar sobre a outra margem valorativa, com uma citação clássica de Tucídides:² “A nossa constituição... chama-se democracia porque o poder está nas mãos, não de uma minoria, mas do maior número de cidadãos”. É sabido que o formato institucional, contudo, malgrado o êxito político global do modelo europeu (ocidental) de integração, deixa a desejar e que a fatura de sua organização ainda não foi equalizada. O preâmbulo consagra um tom jubiloso acerca da qualidade moral da civilização européia e seu caráter paradigmático. Essa exemplaridade ideal exerce fascínio evidente, em primeiro lugar, sobre os demais países europeus na fila de espera para ingressar na União. Uma versão temperada desse fascínio, combinada com os requisitos da afirmação política de democracias em consolidação e economias carentes de sustentação, se exerce sobre os países da América Latina. A atração do modelo europeu ocidental que conforma a União Européia se exprime na inspiração do Mercosul na história institucional européia.

O alargamento da União Européia, após a queda do Muro de Berlim, processa-se em três etapas. A primeira completou-se em 1º de maio de 2004, com a adesão de dez novos países: Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia, Eslovênia, República Checa e Hungria, oriundos do antigo sistema soviético, assim Malta e o estado cipriota grego. A segunda tem data prevista para acontecer: 1º de janeiro de 2007, com a admissão da Bulgária e da Romênia. Uma terceira etapa refere-se a dois países: a Croácia e a Turquia. No caso da Turquia subsistem grandes resistências, mas em 6 de outubro de 2004 foi apresentado o relatório regular à Comissão e ao Parlamento Europeu que recomenda a admissão do país, após complexas negociações e numerosos ajustes, no horizonte de

² Disponível em: <<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.pr03.pdf>>. Acesso em 30 set 2004.

2015. No conjunto, o alargamento traz para o interior da União Européia questões econômicas, sociais e financeiras (mas também culturais), que o bloco até há pouco somente encontrava em parceiros externos. Esse rearranjo da estrutura da União Européia – cujos instrumentos políticos e administrativos estão ainda longe de ter sido adaptados à nova realidade – por certo concentra atenção e esforços. As relações da União Européia com regiões do mundo em que não há prioridade decisiva (como é o caso da América Latina), não resta dúvida, serão afetadas.

Para se avaliar o alcance das modificações introduzidas pelo alargamento da União Européia e seus efeitos sobre suas relações com a América Latina importa conhecer alguns indicadores de 2004 e o caráter impreciso da concepção de América Latina.

O quadro histórico-político e econômico do alargamento da União Européia

O alargamento da União Européia tornou-se um tema central de viabilidade política, de desenvolvimento econômico e de compromisso moral. Se a opção de preservar a paz e de evitar conflitos no imediato pós-guerra animou bem mais da metade das iniciativas da Europa ocidental, o esfacelamento do bloco soviético parece ter imposto às Comunidades Européias uma espécie de dever moral de apadrinhar rapidamente os países do centro e do leste europeus.³ É fato que esses países vislumbraram na história de sucesso da União Européia – por custosa que tenha sido ou seja – uma via real de resgate de sua capacidade econômica e de sua regeneração social e política.

O alargamento de 2004 difere dos anteriores. A começar pelo intervalo de quase dez anos. Em seguida por inaugurar a expansão (termo utilizado habitualmente no mundo anglo-saxão) a leste. Em terceiro lugar, por abranger dez novos membros de uma só vez. Enfim, por ser a adesão coletiva que mais dificuldades trouxe para as finanças e para a administração da União. Com efeito, em 1973 foram três os novos membros: a Europa dos Nove inclui doravante a Dinamarca, a

³ GIULIANI, Jean-Dominique. *L'élargissement de l'Europe*. Paris: Presses Universitaires de France, 2004, p. 7.

Irlanda e o Reino Unido. Em 1981, a Grécia adere – a Europa agora é a dos Dez. Em 1986, Espanha e Portugal; em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia. As adesões de 1981 e 1986, dizia-se, constituíam o alargamento “para o sul”. As de 2004, o “para o leste”. A cada “onda”, encontram-se longas e complexas negociações, com acordos intermediários, tratados recheados de cláusulas derogatórias, mas sempre a exigência de adotar plenamente o *acquis* comunitário em particular no campo político e jurídico. O patrimônio valorativo da democracia liberal representativa, do estado de direito, dos direitos humanos e das liberdades públicas, assim como o livre empreendimento econômico e o trânsito desimpedido de bens e serviços, constituem a condição primordial a ser atendida por qualquer candidato.

Os critérios ditos “de Copenhague”⁴ sistematizam os requisitos a serem cumpridos por países candidatos à admissão à União:

(a) dispor de instituições estáveis, garantindo a democracia, a primazia do direito, os direitos humanos, o respeito das minorias e sua proteção;

(b) dispor de uma economia de mercado viável e capaz de enfrentar a concorrência e participar do dinamismo do mercado interno da União;

(c) dispor de instituições suscetíveis de assegurar o cumprimento as obrigações decorrentes da adesão à União, a adoção e a observância do *acquis* comunitário e de engajar-se nos objetivos da união política, econômica e monetária.

A decisão política tomada já em 1993 assinala com clareza a vontade coletiva da União de estender a seus vizinhos a leste o manto protetor de sua visão institucional e de evitar, obviamente, a concorrência externa (notadamente a estadunidense, por exemplo quanto à Polônia). Percebe-se, no itinerário definido e percorrido, que a União tomou um sem-número de precauções, para manter um controle rigoroso de um processo que ela mesma buscou. Esse itinerário, no caso do alargamento de 2004, estendeu-se por mais de dez anos, como mostra o quadro a seguir:

⁴ CÚPULA DO CONSELHO EUROPEU, 22 jun 1993.

22.6.1993	Cúpula de Copenhague	Decisão de princípio e definição de regras (critérios de Copenhague)
12-13.12.1997	Abertura de negociações	Seis países (Chipre, Estônia, Hungria, Polônia, Chéquia, Eslovênia).
10-11.12.1999	Extensão das negociações	12 países (além dos seis anteriores: Bulgária, Letônia, Lituânia, Malta, Romênia, Eslováquia).
7-9.12.2000	Cúpula de Nice	Agenda do alargamento
14-15.12.2001	Cúpula de Laeken	Adesão autorizada a dez países
12-13.12.2002	Cúpula de Copenhague	Encerramento das negociações
16.4.2003	Cúpula de Atenas	Assinatura dos tratados de adesão
1.5.2004	–	Entrada em vigor da adesão dos dez novos estados-membro
10-13.6.2004	–	Eleições para o Parlamento Europeu nos 25 membros
1.11.2004	–	Posse da nova Comissão Européia, com 25 membros

O imperativo moral seguido pela União Européia traduziu-se bastante cedo, não apenas na vontade política, mas sobretudo na oferta de apoio financeiro para a reestruturação dos potenciais candidatos, já em 1990. Um exemplo é o programa PHARE (Polónia, Hungria, Ajuda à Reestruturação). Uma bateria de acordos de associação (então chamados de acordos europeus) forneceu o quadro jurídico internacional de referência à preparação dos candidatos à adesão. O mais antigo é o da Turquia (de 1963, em vigor desde 1964). O mais recente (e de efeitos mais rápidos), foi o da Eslovênia (de 1996, em vigor a partir de fevereiro de 1998, adesão efetiva em 1º.5.2004). No decorrer desses prazos (diversos, segundo o país) 31 capítulos temáticos do *acquis* comunitário foram negociados. Vários países “veteranos” participaram de 826 operações de apadrinhamento para respaldar as reestruturações necessárias nos candidatos. O processo político de sustentação das negociações e dos tratados delas resultantes exigiu os habituais procedimentos de ratificação formal tanto pelos estados veteranos quanto pelos noviços. A vontade

política dos chefes de Estado e de governo, assim como de suas maiorias parlamentares, foi decisiva para o bom desenrolar das ratificações.

Percebe-se que o alargamento de 2004 produziu uma carga de responsabilidade política, social, cultural e econômica sem precedentes na história da União Européia. Para uma eventual imbricação com as relações entre a União e a América Latina (e seus subconjuntos), é relevante obter uma idéia do custo financeiro da operação, pois os engajamentos orçamentários da União condicionam obviamente suas prioridades em outras regiões do mundo. A título de comparação, pode-se recordar que o Plano Marshall de 1947 investiu nos países da Europa Ocidental, entre 1948 e 1951, cerca de 97 bilhões de dólares em valores de hoje, equivalentes a 1,5% do produto interno bruto dos beneficiários à época. Seu efeito positivo na reconstrução européia é conhecido. Outro ponto de comparação útil é o custo da reunificação alemã, a contar de outubro de 1990: em dez anos, a fatura chegou a 600 bilhões de euros (cerca de 720 bilhões de dólares). Nos últimos cinco anos, estima-se que a Alemanha venha transferindo, das províncias ocidentais para as orientais, algo em torno de 75 bilhões de euros por ano.

Tomando-se esses valores como referência, o orçamento geral da União Européia gastou desde 1990 e gastará ainda até 2006 um total de 32,1 bilhões de euros com seus dez novos membros. A diferença em valores de PIB/*per capita*/ano, contudo, entre a média da Europa dos Quinze (€ 24.450) e a dos novos membros (€ 13.240) aponta para um horizonte de concentração de investimentos e esforços que se projeta até 2025. Ou seja: no médio prazo, a presença dos novos membros não reforça a capacidade européia no plano mundial, mas indica uma nítida necessidade de destinação de recursos líquidos a esse novo espaço comunitário. As negociações concluídas em 2002 incorporaram essas vantagens financeiras. Se, para efeitos comparativos internos à União, o balanço geral não representa uma sobrecarga notável de custos para os contribuintes, as estratégias de investimento e as prioridades certamente levam em conta, em primeiro lugar, os novos Estados-membro. Por exemplo, na França – segundo contribuinte líquido para a União, depois da Alemanha –, o custo adicional seria de € 14,80 anuais por pessoa. A gestão orçamentária pública, porém, não é o principal. O capítulo dos investimentos diretos é particularmente relevante para as economias

dos novos membros. Assim, a Polônia, a Hungria e a República Checa concentram 65% dos investimentos diretos internos da União Européia em 2002, ano da conclusão do processo negociador prévio à adesão. A Alemanha lidera o volume de investimentos (30%), mas o segundo maior investidor nos novos países-membro é externo à União: os Estados Unidos detêm 25% dos capitais. Ora, tendo em vista os encargos de grande monta para o equilíbrio financeiro da União, pode-se perfeitamente compreender que a atitude do sistema europeu com outros parceiros não será particularmente liberal ou generosa.

Na projeção feita pela Direção Geral dos Assuntos Econômicos da Comissão Européia, no final de 2003, o quadro interno da União, com os novos membros de 2004, não apresentava uma imagem plenamente tranquilizante, mesmo se os ingredientes de uma estabilidade genérica estão presentes:

Em %	2001	2002	2003	2004	2005
Crescimento do PIB	2,4	2,3	3,1	3,8	4,2
Zona Euro	1,6	0,9	0,4	1,8	2,3
UE-15	1,7	1,1	0,8	2,0	2,4
Alemanha	0,8	0,2	0,0	1,6	1,8
França	2,1	1,2	0,1	1,7	2,3
Inflação	5,1	2,5	2,4	3,5	3,1
Desemprego	14,5	14,8	15,1	15,2	14,8
Déficit orçamentário	3,7	5,2	5,0	5,0	4,1
Dívida pública	36,7	39,8	42,4	44,6	45,9

Tendo em vista a pressão do desemprego sobre as políticas sociais (ponto fraco em termos europeus, pois trata-se de competência reservada aos Estados-membro) e os dois fatores mais vulneráveis da administração fiscal (*déficit* orçamentário e dívida pública), compreende-se que, no caso de outros parceiros mundo afora, a União Européia não considere estar obrigada a engajamentos de cunho moral ou de responsabilidade direta. Mesmo se é possível notar uma modificação – lenta, no entanto – no comportamento geral de certos Estados-membro da União (da França e da Alemanha, em especial) desde a polêmica criada pelos Estados Unidos com a guerra contra o Iraque em 2003 e com o desprezo pelo sistema

internacional de negociação representado pela ONU, a União Européia nunca se distinguiu pela rapidez de reações e pelo engajamento imediato em questões cruciais (por exemplo, nos conflitos nos Bálcãs), quanto mais nas menos prementes, como o intercâmbio com a América Latina.

Ao cabo de cinquenta anos de evolução, a União Européia apresenta uma complexidade institucional ainda não resolvida e um estatuto jurídico-político difícil e cheio de meandros. O tratado constitucional proposto pela Convenção Européia de 2003 ainda não foi adotado e está longe de equacionar todas as questões de funcionamento institucional da personalidade jurídica da União Européia de modo plenamente satisfatório. Esse, no entanto, não é o ponto que interessa aqui diretamente. O espaço econômico, social e político da União Européia consolidou-se, no início do século XXI, indiscutivelmente, como a alternativa de parceria econômica com respeito aos Estados Unidos. Desaparecido o maniqueísmo da Guerra Fria, esvaiu-se também a necessidade de constituir-se como alternativa política, como uma terceira via internacional. O fundamento cultural dos valores, e político do sistema democrático, aparece como uma conquista irreversível. O denominador comum europeu situa-se (ou busca situar-se) doravante na afirmação da identidade pela cultura. A cultura dos valores das liberdades fundamentais, do respeito do indivíduo, da autonomia de pensamento e de invenção crítica, etc. é sistematicamente liberada do contrapeso histórico de uma longa série de conflitos e de destruições, que marcaram a história européia e se estenderam – por causa das rivalidades européias, na maior parte dos casos – pelo planeta.⁵ Os europeus – os integrantes da União Européia se intitulam e são vistos como os europeus por excelência – enraízam-se, com “naturalidade paradigmática”, como modelo de civilização (na Europa e em si) e projetam com exclusividade apenas os aspectos positivos de sua cultura.⁶ Giuliani, presidente da representativa Fundação Robert Schuman afirma-o de modo significativo, ao afirmar que a cultura da Europa é a da “mescla dos matizes de um continente que

⁵ Pode-se consultar utilmente, ao menos para o século XX, CHAUTARD, Sophie. *L'indispensable des conflits du XXe siècle*. Paris: Studyrama, 2003. BESTE, Antony et alii. *International History of the Twentieth Century*. Londres: Routledge, 2004. SCHMALE, Wolfgang. *Geschichte Europas*. Viena: Böhlau, 2001. SACCO, Giuseppe. *Orizzonti e demoni dell'Europa*. *Ideazione* 8/1, 2001, p. 39-54.

⁶ Cf. RIBEIRO, Maria Manuela Tavares. *A idéia de Europa. Uma perspectiva histórica*. Coimbra: Quarteto, 2003.

compartilha os mesmos valores fundamentais, que se compraz em mostrar suas diferenças mas que os impõe ao mundo amiúde no mesmo formato”.⁷ Giuliani vê nessa relação dialética de unidade e diversidade, de introspecção e de extroversão cultural uma “legitimidade” européia que ultrapassaria enfim seu início econômico e seu pragmatismo comercial ainda prevalente. Considerando-se assim uma unidade política com fundamento cultural, a União Européia (e, em boa parte, diversos dos Estados-membro mais destacados) dirige seu olhar e suas iniciativas a seus parceiros sob o pressuposto genérico de que deve encontrar uma unidade análoga à sua. Decorre daí uma dificuldade adicional em suas relações com a América Latina, na medida em que a União privilegia acordos abrangentes indutores de associações regionais (mesmo se os resultados são inexpressivos).

Se a cultura da liberdade, da democracia, do respeito e do desenvolvimento da pessoa humana fixa um parâmetro de referência dificilmente posto em dúvida pelos países com regimes políticos liberais instalados, a prática internacional do negócio pode introduzir uma variável de indiferença nas relações entre a União Européia e seus parceiros fora do espaço territorial europeu. A União Européia encontra-se, no início do século XXI, diante de uma projeção demográfica decrescente, no horizonte de uma geração e meia (2050). Em 2004, a população da Europa a 25 é de pouco mais de 453 milhões de habitantes. Mantida a tendência atual de queda, em 2050, a Europa a 25 recuará a 397 milhões de habitantes, cerca de 15% a menos. Ora, esse fator é importante não apenas para a organização social, mas igualmente para a preservação da capacidade produtiva e para o financiamento dos benefícios (salários, seguros, aposentadorias), sem falar dos aparelhos administrativos. Ora, sabe-se que só o Mercosul reúne, em 2004, uma população de aproximadamente de 244 milhões de pessoas, com uma projeção de crescimento – mesmo se modesto – para cerca de 300 milhões. O fator pode parecer de importância secundária, mas para o processo decisório europeu não o é. Os interlocutores alhures – como no Mercosul – devem ter isso em conta. Mantidos os mesmos números de integrantes dos dois blocos, a população do Mercosul (e, por conseguinte, sua capacidade de produção econômica), aproxima-se da européia em 2050. É de se

⁷ GIULIANI. *Op. cit.*, p. 62.

considerar, por conseguinte, que o sistema de negociação da União Européia, já hoje, inclua esse fator na equação negocial.

É possível indicar, em suma, que a União Européia, confiante na exportação bem sucedida das “tábuas da lei” civilizatórias de sua cultura multissecular, entenderia, no caso específico da América Latina – em cuja homogeneidade não há crença – ser desnecessário o aspecto missionário do convencimento. A questão se concentraria – como bem se vê nas duras negociações dos últimos cinco anos – nas questões comerciais. A voz de Bruxelas corresponde, pois, a uma unidade – mesmo se custosa – sem equivalente no “espaço latino-americano”. Vê-se porque a negociação principal se faz com o Mercosul, apesar de este bloco passar por dificuldades comparáveis àquelas pelas quais as Comunidades Européias passaram em sua fase inicial (antes dos Tratados de Roma e do Compromisso de Luxemburgo).

América Latina: uma entidade imprecisa, uma região desconexa

América Latina é um conceito equívoco. Em particular em sua expressão singular. Designa uma região geográfica e um legado cultural de contornos imprecisos. A expressão está, no entanto, consagrada, inclusive quanto a sua imprecisão e abrangência política – confortável, aliás. Sua origem está no século XIX. O contexto em que foi forjado é de cunho predominantemente político. O ambiente em que se desenvolveu e consolidou é histórico e cultural. A cultura histórica é uma forma de contextualizar os modos (políticos, sociais e econômicos) pelos quais as sociedades constroem e administram seu passado. A referência generalizada à história é um critério importante de definição da identidade pessoal e coletiva. Isso pode dar-se por meio de quatro processos principais: identidade por assimilação ou apropriação, identidade por contraste, identidade por rejeição e identidade por diferença. Esses processos ocorrem não apenas nas sociedades tradicionais (mais antigas), como no caso da busca de uma latino-americanidade, mas igualmente no das novas identidades em devir, como as que emergem dos novos blocos como o Mercosul. Identidades nucleares como as originais em grupos mais ou menos pequenos e as mais abrangentes, como as das sociedades complexas multiculturais são compatíveis entre si e convergem.

A questão de uma identidade latino-americana tornou-se não apenas atual, mas premente, sobretudo ao longo do século XX. Sua origem está numa experiência marcante de contraste e de contradição com a memória do regime colonial, com os projetos nacionais e liberais decorrentes dos processos de autonomia política, com os mecanismos de dependência econômica e financeira e, principalmente, com a pluralidade da composição social de suas populações.

Uma das características do esforço de autodefinição das sociedades latino-americanas desenvolve-se mais particularmente na segunda metade do século XX, com a grande variedade de ensaios de cunho literário e com os resultados das ciências sociais obtidos por latino-americanos passam a desempenhar um papel relevante no cenário mundial. A América que vinha sendo dita latina por terceiros quer proclamar-se América e Latina por si própria. A simples contraposição com a Europa (em especial com as antigas metrópoles coloniais) ou com a América do Norte tem grandes lacunas. O sentimento generalizado de pertencimento à história da expansão da cultura europeia é necessário, mas não suficiente para consolidar a legitimidade social e cultural da composição e da pluralidade social na América de fala espanhola e portuguesa.⁸

A perspectiva da identidade latino-americana ou de sua consolidação não constitui, em hipótese alguma, o objetivo do eventual relacionamento da União Europeia com a região. Antes de mais nada, é preciso constatar que a América Latina (ainda) não formou uma entidade política abrangente para todo seu espaço geográfico. Kegel descreve de forma eloqüente o caráter das relações entre a União Europeia e a América Latina.⁹ Essas relações – notadamente em sua fase após a cimeira do Rio de Janeiro, em 1999, estão enquadradas pela política externa e de segurança comum, para seu substrato político, mas desenvolvem-se

⁸ Cf. MARTINS, Estevão de Rezende. Das Neue Europa In Den Augen Lateinamerikas – Selbstverständnisse, Missverständnisse. In: PFUSTERSCHMID-HARDTENSTEIN, H. (ed.). *Zeit und Wahrheit*. Viena: Österreichisches Kolleg, 1995, p. 379-392; Lateinamerika – Eigenweg oder Labyrinth? In: *Gesellschaft und Geschichte*. 14/1, 1995, p. 15-32; Die europäische Leitkultur aus lateinamerikanischer Sicht. In: ACHAM, K. (ed.). *Europa – wohin?* Viena: Passagen Verlag, 2002, p. 115-124.

⁹ KEGEL, Patrícia Luiza. O quadro geral dos interesses comerciais e políticos europeus na América Latina e as perspectivas de um Acordo Mercosul-União Europeia. In: W. Hofmeister (ed.). *Anuário Brasil-Europa 2003. Direitos humanos e relações externas*. Rio de Janeiro/Belém: Konrad-Adenauer-Stiftung/Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA, 2004, p. 103-111.

sobretudo no plano econômico e comercial. O percurso no tempo, dessas relações, já revela a dicotomia entre a abordagem retórica da “latino-americanidade” e a concretude prática dos organismos ou entidades interlocutoras. O quadro adiante fornece os dados indispensáveis.

1969	Criação do Pacto Andino, transformado em Comunidade Andina em 1996 (Tratado de Trujillo)
1973	Criação do Caricom (Comunidade e Mercado Comum do Caribe, Tratado de Chaguaramas)
1974	Início das conferências bienais do Parlamento Europeu e do Parlalino
1975	Criação do grupo África-Caribe-Pacífico e assinatura do primeiro acordo de Lomé
1976	Primeiros contactos de cooperação das Comunidades Europeias com países da América Latina, incluindo países caribenhos não integrados no acordo de Lomé
1983	Primeiro acordo CEE-Pacto Andino
1984	Diálogo de San José entre a CEE e os países da América Central
1985	Primeiro acordo CEE-América Central
1986	Criação do Grupo do Rio
1990	Declaração de Roma: diálogo político entre a CEE e o Grupo do Rio
1990	Acordo de Lomé IV (CEE-ACP); inclusão do Haiti e da República Dominicana
1991	Tratado de Assunção (criação do Mercosul)
1992	Criação do Cariforum
1994	Protocolo de Ouro Preto (Mercosul)
1994	4ª Reunião Ministerial EU-Grupo do Rio: proclamação da “parceria”
1995	Comunicado da Comissão Europeia: “União Europeia-América Latina: atualidade e perspectivas do reforço da parceria 1996-2000”
1996	Diálogo UE – Comunidade Andina referente ao combate às drogas
1997	Acordo de parceria política, econômica e comercial com o México
1999	2º Comunicado da Comissão Europeia: “Uma nova parceria União Europeia-América Latina no limiar do século XXI”
1999	(1ª) Cúpula do Rio: UE-América Latina-Caribe
1999	Início das negociações para um acordo de associação UE-Mercosul
2000	3º Comunicado da Comissão Europeia: acompanhamento dos resultados da Cúpula do Rio.
2000	Acordo de Cotonou entre a UE a 15 e 77 países ACP (vigência a partir de 2003)
2000	Admissão de Cuba ao grupo ACP
2000/01	Entrada em vigor gradual do acordo de livre comércio com o México
2002	(2ª) Cúpula de Madri: UE-América Latina-Caribe
2002	Acordo de associação UE-Chile (vigência das cláusulas comerciais provisórias a partir de 2003)
2003	Acordo de diálogo político e cooperação com a Comunidade Andina. Acordo de diálogo político e cooperação com a América Central
2004	Início das negociações dos acordos de parceria econômica com o Caribe
2004	(3ª) Cúpula de Guadalajara: UE-América Latina-Caribe

Percebe-se que a União Européia lida com acordos em que ela mesma define o conjunto de seus parceiros por um mecanismo de adesão que não requer necessariamente a constituição de uma personalidade jurídico-política própria. Ela mesma, contudo, comporta-se como um estado orgânico, mesmo se seu próprio estatuto (ainda) não chega a tanto. Com relação à América Latina (o termo é empregado como designando o espaço geográfico), vê-se que a União Européia prefere claramente os acordos setoriais ou singulares. O teor de sua política e de suas decisões está claramente vinculado a uma dimensão retórica das reuniões de cúpula e dos “comunicados” da Comissão – perfeitamente coerente, reconheça-se, com a afinidade cultural presente nos pressupostos do discurso civilizatório – ao pragmatismo setorial (acordos [= tratado] por país ou pequenos grupos de países).

O artigo 133 do Tratado da Comunidade Européia define a competência da União (por intermédio da personalidade jurídica da Comunidade Européia) para negociar, celebrar e gerir acordos internacionais. Há contudo acordos mistos, em que a Comunidade e os Estados-membro atuam concorrentemente. No caso da América Latina, seguindo Torrent, Kegel chama a atenção que, desde o acordo com a Comunidade Andina, de 1993, os documentos adotam uma linguagem genérica, com nítidos traços de retórica política: são os acordos “vazios”, lavrados em termos amplos, vagos.¹⁰ Esses acordos têm objetivos inespecíficos, *omni*-abrangentes, incluindo até setores em que a Comunidade Européia não está investida de competência própria para atuar. Caracterizam-se esses acordos pela dimensão de serem “cartas de intenções”, exortações ao bom cumprimento das práticas democráticas na vida política, inclusive quanto às cláusulas referentes aos direitos humanos, sem disporem, contudo – já que se trata de acordos ou documentos análogos com países terceiros – de ferramentas jurídicas eficazes (ou quiçá de as querer evitar). “De modo geral, escreve Kegel, estes acordos de tipo “vazio” são utilizados como instrumentos da política externa comunitária, compondo uma extensa rede internacional, através da qual a presença e os objetivos comunitários são constantemente

¹⁰ KEGEL. *Op. cit.*, p. 106. TORRENT, Ramón. *Derecho y práctica de las relaciones exteriores en la Unión Europea*. Barcelona: Cedecs Editorial, 1998 (cit. em KEGEL. *Op. cit.*, p. 106, nota 7).

fixados e lembrados.”¹¹ Diversos dos acordos desse tipo lembram mais, em seus enunciados e na gestão que a União lhes dedicou até o início dos anos 1990, uma política de ajuda ao desenvolvimento de países pobres ou emergentes. Tal traço caracteriza uma atitude, por parte da União, de iniciativa própria (ou seja: retratável a qualquer momento) e de tutela.¹²

De outro lado, existem os acordos ditos “cheios”, com objetivos comerciais claramente definidos e com instrumentos jurídicos eficazes. Desse tipo são os acordos com a África do Sul, com o México e com o Chile, por exemplo. Acordos – “cheios” ou “vazios” – somente são negociados e assinados se, e somente se, as prioridades entre os países-membro da União estiverem satisfeitas. Quanto mais conflitantes ou diversos os interesses dos 25 países, tanto mais tenderão os acordos a serem vazios ou a incluir cláusulas derogatórias. Por conseguinte, é o canal de comunicação comercial que prevalece. E o quadro de referência desse canal é o “meio ambiente” econômico intra-comunitário – especialmente a partir de 2004. Os acordos de associações, por conseguinte, requerem parceiros definidos (o que “América Latina”, definitivamente, não é) e têm seu principal obstáculo genérico na assim chamada “pirâmide das preferências europeias”, doravante definidas a 25. As três faces dessa pirâmide são a política, a geoestratégia e o comércio. Elas não são isoladas, mas pesam diversamente conforme o interlocutor ou parceiro. Politicamente a União Européia assumiu, ao menos parcialmente, sua responsabilidade (moral) com o universo de suas ex-colônias no âmbito dos acordos ACP. Geoestrategicamente, a iniciativa de ocupar o espaço do centro e do leste europeu (e, não se pode deixar de mencionar, com a economia-mundo do Mediterrâneo), mostra uma preferência óbvia. Comercialmente, vêm em primeiro lugar os Estados Unidos – parceiro tradicional e com cujo pensamento político reina uma sintonia estrutural – e o sudeste asiático, em particular a China.

A política da União Européia para com a América Latina, como um todo, situa-se preferencialmente no plano das boas intenções e da retórica. Nenhuma ação estratégica de longo prazo ultrapassa o horizonte inercial

¹¹ KEGEL. *Op. cit.*, p. 107.

¹² Nesse sentido se pode ler todo o capítulo 5 do documento da Comissão Européia *L'Union Européenne, l'Amérique Latine et les Caraïbes – un partenariat stratégique*. Bruxelas: CE/Relações Exteriores, 2004, p. 36-52. Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/external%5Frelations/library/publications/08%5Finfo-pack%5F04%5Ffr.pdf>>.

de que a cultura européia faz dela uma dependente natural. Nem mesmo enquanto alternativa política ou comercial à preeminência estadunidense parece mover-se a União com ações de envergadura necessária. Cabe aqui uma observação: é útil recordar que há uma diferença entre as políticas e as ações da União Européia (enquanto entidade própria) e as de seus Estados-membro. Assim, a soma dos intercâmbios financeiros e comerciais entre os diversos países da América Latina e os da União Européia alcançam valores expressivos, mas esse não é um resultado específico da ação institucional da União. Os “resultados” das cúpulas, desde a primeira, no Rio de Janeiro, em 1999, mostram-no. Até 2002, lidou-se sobretudo com declarações simpáticas, mas sem efeitos práticos. A segunda cúpula, em 2002, demonstrou – com o acordo singular com o Chile – o caráter inconclusivo decorrente da imprecisão política e institucional não só da América Latina, mas também do Grupo do Rio e de seus mecanismos operacionais, que pouco mais são do que os costumeiros instrumentos diplomáticos de consulta bilateral ou multilateral. A terceira cúpula, em Guadalajara, em 2004, já com o quadro do alargamento da União, nada inovou, em sua agenda, para além da reafirmação das intenções afáveis de consolidação da associação birregional (praticamente essa somente poderia ocorrer em três casos: Mercosul, Comunidade Andina, Caricom e, mesmo assim, na medida de seu desenvolvimento e consolidação institucional). Como assevera Kegel,

com exceção dos acordos com Chile e México, as negociações e celebrações de acordos com o restante dos países da América Latina e Caribe desenvolveram-se dentro do quadro dos acordos “vazios”, nos quais o nível de comprometimento jurídico e objetivos concretos é bastante reduzido, apontando, desta forma, para a importância relativamente reduzida com a qual a parceria ou acordo se reveste para a União Européia.

Entretanto, interessa tanto à União como aos países latino-americanos (confrontados com o projeto Alca) criar estruturas multilaterais que viabilizem uma ação política internacional, se não conjunta, ao menos coordenada.¹³

¹³ KEGEL. *Op. cit.*, p. 110. Cf. também KEGEL, Patrícia L. O marco jurídico-institucional da União Européia e sua influência no contexto das negociações com o Mercosul. In: MARCONINI, Mário & FLÓRES, Renato (eds.). *Acordo Mercosul-União Européia – além da agricultura*. Rio: CEBRI/Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004, p. 15-57.

Com a inexistência de contornos política e institucionalmente administráveis no âmbito de uma “América Latina”, delinea-se o caso do Mercosul como um possível interlocutor com moldura e rosto próprios. Pelo perfil das pautas de importação e exportação – nas quais não se entra aqui em pormenor – tem-se uma estimativa de que o alargamento da União em 2004 é um fator de risco para o Mercosul, em particular. Como indica Renato Flôres, parte das economias que aderiram em 2004 à União Européia possui características competidoras com as do Mercosul. Assim, o quadro de absorção dos novos países-membro inclui concessões e cláusulas que podem neutralizar ou desviar ganhos esperados pelo Mercosul.¹⁴ Poder-se-ia imaginar que uma União Européia maior representaria mais oportunidades para o Mercosul. Flôres aponta para a perspectiva inversa. Vê as possibilidades como muito limitadas, pela presença (crescente) dos demais países da Europa a 15, dos Estados Unidos e dos intercâmbios de vizinhança. Sobrariam poucos nichos para o Mercosul.¹⁵ O que Flôres não desenvolve – e que tampouco se pode elaborar aqui – é que ainda seria necessário que o Mercosul progreda em sua própria integração para fazer face à da União Européia. As portas, por certo, não estão fechadas, mas as vias são estreitas e íngremes. A análise de Flôres – como a da maior parte dos comentaristas especializados na imprensa ou nos meios diplomáticos – concentra-se nas questões comerciais, em particular com respeito a produtos agrícolas (40,2% do total das importações provenientes da América Latina e do Caribe).¹⁶

Conclusão

Os caminhos historicamente percorridos pelos países da América Latina e pelos países integrantes da União Européia certamente asseguram um terreno comum de convergência. Os elementos culturais e civilizatórios

¹⁴ FLÔRES, Renato. O alargamento da União Européia e as negociações Mercosul-UE: uma nota preliminar. In: MARCONINI & FLORES. *Op. cit.*, p. 59-75.

¹⁵ FLÔRES. *Op. cit.*, p. 63. O mesmo viés comercial prevalece, malgrado as análises histórico-políticas, em GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

¹⁶ Cf. por exemplo a Declaração Final da XI Reunião Ministerial entre o Grupo do Rio e a União Européia (Disponível em : <<http://www.comdelbra.org.br>> ou a palestra do embaixador Celso Amorim. *A diplomacia do governo Lula*. Brasília: Instituto Rio Branco, 10 abr 2003.

falam por si. Não parece subsistir dúvida de que nesse particular a *entente* entre a matriz europeia e sua descendência nas Américas existe. O romantismo dessa aliança, hoje, exprime-se em um amplo espectro de reconhecimentos políticos e culturais mútuos. Aos observadores políticos e aos analistas econômicos aparece como natural que deveria fluir uma aliança, por assim dizer, espontânea entre a Europa dos 25 e sua extensão além-mar. A dura realidade do mundo dos negócios e da defesa sem quartel dos interesses “nacionais” alteraram – e não só no final do século XX – as circunstâncias sob as quais as relações bi e multilaterais (em particular as birregionais) se processam. O alargamento da União Europeia, sob as condições de 2004 (e na perspectiva das adesões em 2007 e seguintes). A inexistência de um interlocutor latino-americano propriamente dito descarta de início a singularidade de um intercâmbio formal com a União Europeia. Nesse ponto, esta fornece apoio, assistência, financiamento e coisas semelhantes a países ou a programas da região. Não se pode falar, nesse caso, de uma parceria definida ou definível. A fragilidade política e conceitual de uma suposta América Latina aumenta, por conseguinte, o fator de afastamento da União Europeia tanto mais esta cresce em seu espaço de origem. A escolha sistemática de a União concentrar suas parcerias em organismos comparáveis (por exemplo, o Mercosul), mesmo em escala fortemente diversa, não resulta necessariamente em um progresso regular e constante. O perfil econômico e financeiro do engajamentos decorrentes da União a 25, para as comunidades europeias, é fonte de mais obstáculos do que de facilidades. No contexto internacional de construção de parcerias estratégicas que reforcem as trocas comerciais é certo que o terreno valorativo comum entre os países da região e da União Europeia contribui para uma aproximação. Se a parceria estratégica inclui os Estados Unidos ou, eventualmente, volta-se para uma alternativa a eles no plano mundial, tem-se de qualquer maneira o fato de que a interface cultural é-lhes igualmente comum. União Europeia e Mercosul – ou Comunidade Andina, ou ainda que outra organização seja ou venha a ser – não poderão valer-se apenas da tradição e da história comuns para sustentar sua *entente*. De imediato, uma Europa maior é também um problema maior. Não obstante os otimistas de todos os campos. De qualquer maneira, à semelhança dos procedimentos adotados pelos europeus, em particular em suas mais

difíceis fases desde 1950, parece de todo adequado que os interlocutores políticos e comerciais latino-americanos pratiquem a perseverança, a persistência e a paciência históricas que podem construir uma parceira orgânica internamente a suas próprias estruturas e no relacionamento com a União Européia.

Outubro de 2004

Resumo

O alargamento da União Européia em 2004, com a adesão inédita de dez países de uma só vez, representa um movimento de concentração endógena, com a absorção de meios e esforços intra-europeus. Esse alargamento acarreta dificuldades adicionais para as relações externas da União, inclusive com a América Latina. O legado cultural parcialmente comum da Europa com países como os latino-americanos é insuficiente para alterar o campo das relações econômicas e comerciais prevalentes. Um obstáculo adicional está na inconsistência política e conceitual de “América Latina”, que não é um interlocutor ou parceiro orgânico. As iniciativas políticas da União e seus eventuais desdobramentos não ultrapassam o plano da retórica afável e das boas intenções ou ficam no plano da assistência do desenvolvimento. A União Européia e seus países-membro, em virtude das competências concorrentes em matéria de relações bi e multilaterais, preferem lidar com os blocos equivalentes, como o Mercosul ou a Comunidade Andina, cujos perfis se delineiam melhor.

Abstract

The European Union's expansion in 2004 owing to the unprecedented adhesion of ten countries simultaneously signaled a movement toward endogenous concentration based on intra-European means and efforts. This expansion entails further difficulties for EU's external relations, including those with Latin America. The cultural legacy partially shared by Europe and countries such as the Latin American countries is insufficient to change current economic and trade relations. A further obstacle is the political and conceptual inconsistency of a “Latin America” that is neither an interlocutor nor a natural partner. The EU's political initiatives and their possible outcome do not go beyond affable rhetoric and good intentions or are restricted to development aid. Owing to

their competing interests in bilateral or multilateral relations, the European Union and its member countries prefer to deal with similar blocs, such as Mercosur or the Andean Community, which have a more clearly defined profile.

Palavras-chaves: América Latina, União Européia, alargamento 2004, Mercosul.

Key words: Latin America; European Union; expansion 2004; Mercosur.