

# INTEGRAÇÃO REGIONAL E SUB-REGIONAL

O CASO EUROPEU OCIDENTAL (\*)

PROF. ANTÔNIO AUGUSTO DI MAFRA

O processo de integração econômico-institucional que se verifica na Europa exige de nós, ao pretender analisá-lo, uma distinção preliminar entre o que seja uma Comunidade Econômica assentada sobre um Mercado Comum, e o que seja uma zona de Livre Comércio. Com efeito, está a Europa Ocidental distribuída entre os países que compõem a EEC (*European Economic Community*) e os países membros da EFTA (*European Free Trade Area*).

A Zona de Livre Comércio implica em livre circulação das mercadorias produzidas na área, entre os países nela compreendidos. O Mercado Comum acrescenta a essa liberdade de circulação de mercadorias, uma barreira alfandegária uniforme com relação aos países que dele não fazem parte.

É indiscutível que uma união econômica exige, para se tornar bem sucedida, continuidade geopolítica dos estados que dela participam. Claro exemplo será o BENELUX, união construída entre a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo, ainda nas últimas horas da Segunda Guerra Mundial, e sobrevivente até mesmo à integração dos três países na Comunidade Econômica Européia, de si também um exemplo do bom sucesso que afirmamos. A Commonwealth, ao contrário, em que circunstâncias geopolíticas absolutamente diversas caracterizam seus países membros, é um exemplo pobre de cooperação internacional.

Neste momento os oito países da EFTA (Inglaterra, Portugal, Suíça, Áustria, Noruega, Dinamarca, Suécia e Finlândia) sofrem a força de polarização da pujança extraordinária que demonstram a Alemanha, a França, a Itália, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo, reunidos na EEC. De há muito a Inglaterra bate às portas da Comunidade, e seu provável

---

(\*) *Palestra proferida no Curso do Comitê Nacional de Direito Comparado (Seção do Distrito Federal) — Universidade de Brasília.*

ingresso nela levará à extinção da EFTA, em que outros países membros interessam-se também por se unirem à EEC.

\*

\* \*

A cristandade medieval proporcionou à Europa alguns anos de integração em torno da Igreja e do Papado. Arnold Toynbee observa que "for about three centuries (A.D. 1050—1350) any educated Westerner was almost equally at home in any western country; A Lombard could become a monk in Normandy and an archbishop in England without any sense of becoming *dépaysé*; and an Englishman found it no more difficult to become a lecturer at the University of Paris, which would be a tour de force for his twentieth century descendant". Pierre Du Bois, um advogado normando do século XIV, chegou a elaborar o projeto de um Conselho da Europa e de um exército europeu que se destinaria a reconquistar a Terra Santa.

A unidade européia foi quebrada com a decadência do Feudalismo e com a Reforma. Quando o servo se transformou no cidadão surgiu o estado-nacional. Ao deixar a condição de servo o homem pôde desenvolver amor pela terra onde estavam suas raízes, amor que se batizou de patriotismo. Desenvolveu também o sentimento nacionalista. Vale recordar a definição de Renan para quem o nacionalismo é a consciência de um povo ter feito grandes coisas junto no passado, e a certeza de poder voltar a fazê-las no futuro.

Desde os primeiros momentos do estado-nacional pode-se perceber a dicotomia entre Estado e Nação que até hoje subsiste. A história contemporânea mostra-nos em dois exemplos extremos a busca de afirmação nacional extrapolante das fronteiras do estado. De um lado temos a expansão hitlerista em busca da raça alemã aonde quer que se encontrasse, e de outro, a secessão dos Ibos de Biafra, que procuravam uma afirmação nacional mínima.

O panorama dos chamados estados-nações impediu sempre que a Europa voltasse a se unir. A Santa Aliança tentou com o Congresso de Viena retornar ao absolutismo místico medieval, ou ao pré-napoleônico, sem êxito algum, talvez justamente porque a mudança seja de fato a única categoria histórica imutável. Do Congresso de Viena ficounos contudo a Comissão Internacional para o Reno, a mais antiga organização internacional existente.

A guerra de 1914 a 1918 trouxe consigo o fracasso retumbante das diversas teses socialistas-internacionalistas da segunda metade do século XIX. Os partidos socialistas cerraram fileiras com seus respectivos governos para a guerra, daí resultando a tese leninista, da implantação do socialismo em um só Estado.

\*

\* \*

A Liga das Nações foi o primeiro esforço à procura da criação de uma organização internacional forte, garantidora da paz. De seu lado,

o Sistema Interamericano, pacientemente construído a partir das lutas libertadoras de Bolívar e da proclamação da Doutrina de Monroe, sobreviveu à Liga, e juntamente com a Liga Árabe, lutou por afirmar-se no âmbito das Nações Unidas, surgidas ao fim da Segunda Guerra. O projeto original da Carta das Nações Unidas, elaborado em Dumbarton Oaks, atribuía ao novo organismo toda a responsabilidade pela manutenção da paz internacional, e suprimia o direito de autodefesa individual ou coletiva, bem como os sistemas político-institucionais regionais. Em reação, os países latino-americanos se reuniram no México, no Castelo de Chapultepec, concordando entre si em um substitutivo que, levado à Conferência de São Francisco, e com o apoio dos árabes, veio a se tornar vitorioso. Os artigos 51 e 52 da Carta da ONU, com as limitações dos artigos 52, nº IV, 53, nº I, e 54, consagram o direito de autodefesa individual ou coletiva, e os sistemas regionais.

Nas organizações internacionais não encontramos todavia senão um caso de soberania delegada, bastante distinto da abdicação de soberania em favor de uma autoridade supranacional, que é o que viremos a encontrar na Comunidade Econômica Européia e em seu emergente Direito próprio.

\*  
\*   \*  
\*

Sabemos que em 1945 a Europa era apenas suas ruínas fumegantes. Resultado do que Walt Whitman chamava de "Europe's old dynastic slaughterhouse". Havia 30 milhões de mortos, 34 milhões de feridos e 30 milhões de refugiados a lastimar.

1.116.000 milhões de dólares tinham sido tão eficazmente empregados em armamentos que vieram a produzir prejuízos materiais no valor de 230 bilhões de dólares. Esse não era um quadro que se pudesse consertar usando das fórmulas gastas do velho estado-nacional europeu. Os instrumentos oferecidos pelas organizações internacionais, em sua soberania delegada, também eram insuficientes para a tarefa de reconstruir um continente e prepará-lo para uma paz definitiva. Urgia que os remédios fossem outros e radicais. Estadistas, cientistas políticos, homens de imprensa, uniram-se na pregação para-religiosa de uma nova Europa. Duas correntes de imediato se manifestaram. Os federalistas desejavam a criação de algo semelhante aos Estados Unidos da Europa no mais breve espaço de tempo. Os funcionalistas preferiam chegar à União Européia através da integração gradativa de setores econômicos.

A 19 de setembro de 1946, Churchill proferia o seu famoso Apêlo de Zurich:

"Our constant aim must be to build and fortify the United Nations Organization. Under and within that world concept we must recreate the European family in a regional structure called, it may be, the United States of Europe, and the first practical step will be to form a Council of Europe. If at first all the States of Europe are not willing or able to join a union, we must nevertheless proceed to assemble and combine those who will and can. The salvation of the common people

of every race and every land from war and servitude must be established on solid foundations, and must be created by the readiness of all men and women to die rather than to submit to tyranny. In this urgent work France and Germany must take the lead together. Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America-and, I trust, Soviet Russia, for then indeed all would be well-must be the friends and sponsors of the new Europe and must champion its right to live. Therefore I say to you Let Europe arise!"

Sua visão de homem de estado já preconizava tão cedo, quanto a um ano de acabada a guerra, a reconciliação franco-alemã e a não-marginalização da URSS. Entretanto, a situação na Grécia e na Turquia delineava os primeiros contornos da Guerra Fria. Na Universidade de Harvard, um ano mais tarde, o General Marshall propunha a reconstrução européia com base em dois princípios: 1º — ajuda maciça por parte dos Estados Unidos (ajuda que viria a se expressar na quantia de 13.100 milhões de dólares, investidos na Europa entre 1948 e 1952); 2º — resposta conjunta e coerente dos Estados europeus. Para a consecução do Plano Marshall criou-se a OEEC — (*Organization for European Economic Cooperation*). A proposta do General Marshall, então Secretário de Estado americano, era extensiva aos países do leste europeu, à ocasião ocupados ainda pelos exércitos da União Soviética. Não tendo sido aceita por aqueles países, viu-se restrita à Europa Ocidental. A proclamação da Doutrina de Truman, em função de que os Estados Unidos intervieram na Grécia e na Turquia contra as forças comunistas, e os acontecimentos na Tchecoslováquia, culminantes com a assassinato ou o suicídio do chefe do governo, Jacob Masaryk, tornaram preciso o esquema de tensões internacionais que hoje conhecemos por Guerra Fria.

Tomou forma então o Tratado da União Européia Ocidental, assinado em Bruxelas. Seis anos mais tarde, em seguida à rejeição pela Assembléia Nacional Francesa do projeto de uma Comunidade Européia de Defesa, a Itália e a Alemanha Ocidental foram incorporadas aos termos do Tratado de Bruxelas, que já englobavam a França, a Bélgica, o Luxemburgo, a Holanda e a Inglaterra.

A União Européia Ocidental seguiu-se o estabelecimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Pela primeira vez os Estados Unidos se comprometiam com alianças permanentes fora do Hemisfério Ocidental. Deixava-se de lado a prevenção e a advertência de George Washington quanto ao envolvimento que os Estados Unidos se podiam permitir com relação às potências européias. Dizia Washington, no seu Farwell Address:

"A Europa tem um conjunto de interesses primordiais com o qual não possuímos nenhuma relação ou então relações muito remotas. Daí o fato de ela se ver engajada em freqüentes controvérsias, cujas causas são essencialmente estranhas às nossas preocupações. Donde se conclui, portanto, que não seria sábio ligarmos-nos por laços artificiais às vicissitudes ordinárias de sua política ou às combinações e coalisões ordinárias de suas amizades e inimizades".

Concomitantemente à criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte, criava-se também o Conselho da Europa, aspiração de Pierre Du Bois e Churchill. Dêle fazem parte, hoje, todos os países da Europa Ocidental, à exceção da Grécia, excluída em virtude das posições de violência de seu presente govêrno.

\*  
\* \* \*

Abril de 1951 marcou o primeiro passo dado com êxito decisivo no caminho da construção da Comunidade Econômica Européia. Marcava-se também a primeira vitória dos funcionalistas sôbre os federalistas. Celebrava-se o Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (ECSC). As realizações da ECSC, o grau de integração obtido e a perfeição do sistema criado, foram a pedra fundamental da celebração, em 1957, dos Tratados de Roma, envolvendo os mesmos seis países do Carvão e do Aço, ou seja, a Alemanha, a Itália, a França, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo.

Em Roma surgiu o Mercado Comum Europeu, e surgiu a EURATOM, o *pool* de energia atômica entre os seis. Curioso é observar que à época da consecução dos Tratados de Roma, muito mais destaque se deu à EURATOM que ao Mercado Comum, embora a nossos olhos contemporâneos apareça o Mercado Comum como entidade de relevância indiscutivelmente maior.

O estabelecimento de um Mercado Comum na Europa assinalava o fim da era de não-discriminação, característica da aplicação pela OEEC dos recursos do Plano Marshall. Na realidade estava-se estabelecendo uma barreira entre os Seis e todo o resto da Europa, Ocidental ou Oriental. Uma barreira certamente não indevassável, mas ainda assim discriminadora. Propuseram-se, em conseqüência, os oito países da EFTA à elaboração de sua própria organização, o que aconteceu em 1960, organização hoje destinada à absorção pela CEE, o que é afinal o que todos verdadeiramente desejam. A sedução do mercado comum é demasiado forte para os países entregues à operação de uma zona de livre comércio, sômente preliminar a uma real Comunidade Econômica.

O quadro do Tratado da União Européia Ocidental, compreendendo os Seis e a Inglaterra, tem sido o forum ideal para as negociações que visam incorporar a Grã-Bretanha à CEE.

Dificuldades muito acentuadas vêm obstaculizando a entrada da Inglaterra na Comunidade.

As primeiras são de natureza política, e cabe lembrar que a CEE é uma entidade política, sobretudo. O Professor Walter Hallstein, até há dois anos Presidente de sua Comissão Executiva, insistia na afirmativa de que "we are not in business, we are in politics".

O General De Gaulle, por outro lado prêso a sua concepção da Europa como a "Europe des Patries", e relutante quanto à aceitação de qualquer autoridade supranacional, viu sempre, também, o ingresso da Grã-Bretanha na CEE como o ingresso sub-reptício do poderio econômico

americano, capaz de solapar as bases da Comunidade. De fato é uma das normas diretoras da política externa inglesa a idéia de uma "special relationship" com os Estados Unidos. Um incidente afastou em definitivo De Gaulle da Inglaterra. Foi quando o Primeiro Ministro Mac Millan, após ter sido por êle convidado a um esforço nuclear comum com a França, recusou a sugestão e partiu ao encontro do Presidente Kennedy nas Bahamas, buscando estabelecer laços mais estreitos com os Estados Unidos no campo da energia atômica.

Com o desaparecimento do General De Gaulle as resistências políticas aos ingleses na CEE serão certamente atenuadas, embora não partam exclusivamente da França.

Obstáculos maiores à incorporação da Grã-Bretanha na CEE são os de natureza propriamente econômica. Três pontos em especial ressaltam:

- a) a necessidade de reforma completa do sistema monetário inglês;
- b) a necessidade de reformulação das relações entre a Inglaterra e os países da Commonwealth, uma vez que matérias-primas livremente importadas pela Grã-Bretanha, poderiam, se lançadas no continente nos termos do Mercado Comum, prejudicar seus similares produzidos nos Seis;
- c) a necessidade, ainda, de reformulação da política agrícola não protecionista inglesa, em função também de garantir-se o esquema de concorrência vigente na Comunidade.

É com vistas ao item c que surgem problemas graves para o governo de Londres. Efetivamente, estima-se que a mudança na atual política inglesa de livre importação de alimentos, levará a um aumento de preços no setor, da ordem de 25%.

\*  
\*   \*  
\*

A Comunidade Econômica Européia está estruturada como entidade supranacional, guardando o modelo clássico do Estado Ocidental. Nela encontramos claramente definidos, um Executivo, um Legislativo e um Judiciário. O Executivo será a poderosa Comissão sediada em Bruxelas. O Legislativo é o Parlamento Europeu, em que estão representadas proporcionalmente as populações e as principais correntes políticas dos Seis. A Corte de Justiça encarna o Poder Judiciário.

Para os estudiosos do Direito o que há de mais relevante no estudo da Comunidade Econômica Européia será a emergência de um Direito Comunitário, supranacional caracteristicamente distinto de um Direito Internacional Regional. Tal Direito se vem construindo funcionalisticamente — e é forçoso observar a similitude de situação com a construção econômica da Europa dos Seis — a partir de determinados ramos. Assim, o Direito do Trabalho, o Direito Civil, e naturalmente o Direito Comercial. O Direito Comunitário poderá vir a constituir um novo objeto para o Direito Internacional Privado, tornado então, como queria Jitta, no Direito Privado de uma sociedade internacional de indivíduos.