
PRECONDIÇÕES PARA UMA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA COMUM

Investigação realizada no âmbito dos trabalhos do Grupo Interuniversitário convocado pela Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus da AR, e no qual o autor participou como representante do Instituto da Defesa Nacional.

Resumo:

Tendo em vista a já próxima Conferência Intergovernamental de 1996 (CIG96), o presente artigo salienta que as decisões a tomar sobre política externa e de segurança comum (PESC) estão condicionadas pelo tipo *sui generis* de integração europeia. Sem coarctar as soberanias estatais de modo federalista e sem as entregar à simples concertação multilateral, a integração europeia interfere nas condições em que se exerce a soberania de cada Estado, mediante a activação de políticas comuns de mercado, de cidadania, e de relações internacionais. O domínio de aplicação da PESC é extensível a «todos os domínios» abrangidos pelas questões de segurança e, como reiterou o Título V do Tratado da União, permanece uma área de decisão intergovernamental. Assim, importa debater, na generalidade, de que modo o quadro de decisões implementáveis pela CIG 96 acolhe os objectivos permanentes da política de defesa nacional.

Mendo Castro Henriques

PRECONDIÇÕES PARA UMA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA COMUM

- 1.As condições da actuação do Estado
- 2.O processo *sui generis* de integração europeia
- 3 O sistema político europeu em transição após 1989
- 4.As configurações geopolíticas específicas
- 5.Reflexos na política externa e de segurança comum
- 6.Contributo português para a segurança europeia

I. AS PRECONDIÇÕES DA ACTUAÇÃO DO ESTADO

Sendo o conceito operacional de «soberania» o de supremacia do poder estatal na ordem interna e o de igualdade na ordem externa, é patente que essa dupla validade jurídico-política descreve como o Estado se situa *de jure* e não como actua *de facto*, quer perante os seus cidadãos quer na comunidade internacional. Na actuação efectiva, o poder estatal promove os interesses nacionais dos cidadãos conforme a capacidade de mobilizar recursos tangíveis, económicos e militares, e recursos intangíveis, de ordem cultural. Recorrendo a ambos os tipos de bens, o poder serve-se de instrumentos como o reconhecimento de soberania, a pertença a organizações internacionais, proezas diplomáticas ou governação carismática, até aos limites de intervenção legitimados pelo Direito Internacional Público.

Dado que a actuação do Estado está condicionada pelo sistema internacional em que opera e pelo exercício da cidadania da população que administra, um debate sobre cooperação intergovernamental tem de atender a essas dimensões, abaixo e acima do nível do Estado. Sendo evidente – e aliás

institucionalmente enquadrada⁽¹⁾ – a oportunidade deste debate a propósito da vindoura Conferência Intergovernamental de 1996 (CIG 96), é meu propósito salientar que as decisões a tomar sobre política externa comum (PESC) estão condicionadas pelo tipo *sui generis* de integração europeia. Sem coarctar as soberanias estatais de modo federalista e sem as entregar à simples concertação multilateral, a integração visa interferir nas precondições em que se exerce a soberania de cada Estado, mediante a activação de políticas comuns de mercado, de cidadania, e de relações internacionais. Uma vez que o domínio de aplicação da PESC é extensível a «todos os domínios» abrangidos pelas questões de segurança e, como reiterou o Título V do Tratado de União, permanece uma área de decisão intergovernamental, importa debater na generalidade os aspectos que enquadram e enquadrarão as disposições específicas de processo decisório e de medidas de segurança e defesa, a tomar pela CIG 96⁽²⁾.

Vivemos uma transição histórica no sistema político internacional enquanto «conjunto de entidades políticas independentes que interagem com frequência e segundo processos regulares...» O sistema político internacional comporta relações e instituições cujas dinâmicas próprias criam uma rede com *interlockings e overlappings* que um Estado isolado não consegue gerir. A disparidade de recursos económicos, militares, e culturais entre Estados cria várias hierarquias no sistema internacional mas, em todas elas, cada Estado isolado é exíguo e demasiado pequeno. Os organismos supra-nacionais tendem a definir-se segundo um princípio de complexidade crescente. De acordo com um princípio de dispersão, multiplicaram-se os centros de decisão e as entidades políticas. De acordo com um princípio de convergência, os centros ficaram mais interdependentes pela multiplicação de relações e riscos⁽³⁾.

Por outro lado, a mobilidade dos cidadãos cresceu com a globalização de novas tecnologias e novas relações sociais, face às quais o Estado nacional é demasiado grande. A pressão dos meios de produção e da tecnologia sobre os comportamentos criam hábitos e auto-interpretações uniformes. Todavia, interdependência económica, desenvolvimento tecnológico, riscos da prolifera-

(¹) A revisão de 1996 comporta o «*objectivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das instituições da Comunidade*». O CE de Corfu, em 1994, criou um grupo de reflexão preparatório da CIG 96, e convidou todas as instituições relevantes a apresentarem relatórios sobre o funcionamento do Tratado de UE, iniciativa da qual decorre o acompanhamento parlamentar nos países da UE.

(²) Sobre essas alternativas específicas, cf. o excelente ponto de situação do Embaixador António Monteiro em conferência do CDN 95, proferida em Lisboa e Porto a 12 e 19 de Janeiro de 1995, respectivamente. Cf. também *Nação e Defesa*, Lisboa, IDN vol. XX, 74 (1995).

(³) Ver Moreira 1989 e Laidi 1992.

ração nuclear, desequilíbrio ecológico, etc. condicionam mas não determinam a acção dos Estados e sociedades. Em reacção à globalização, surge a revalorização das pertenças de grupo; a defesa dos patrimónios e expectativas que anunciem solidariedade: a defesa da língua, território e recursos de coesão de cada povo; a defesa de laços de consanguinidade, solidariedade e cidadania que evitem o nomadismo social; a defesa dos interesses, história e projecto comuns, face às novas colonizações do consumismo; a defesa de múltiplas pertenças, tanto à comunidade nacional, como às comunidades geopolíticas que com ela sintonizem.

2. O PROCESSO *SUI GENERIS* DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Tal como outras organizações internacionais, as Comunidades formam um agrupamento de Estados, fundado em Tratados, com uma estrutura permanente e exprimindo uma vontade própria e distinta da dos Estados integrantes. Mas além da cooperação intergovernamental, possuem como objectivo próprio a integração dos Estados membros, ou seja, a transferência de lealdades e iniciativas políticas para instituições que possuem ou que pretendem jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes. O que está em causa é situar o processo *sui generis* pelo qual as Comunidade Europeias atingiram a presente situação, como guia para uma renovada política de segurança que acolha as soberanias nacionais dentro de um conceito estratégico de múltiplas pertenças, ou seja, sem federalismo nem anarquismo europeus.

É certo que as disposições dos Tratados fundadores assimilaram características dos sistemas federais, essencialmente na dimensão jurídica e no facto de serem concluídos por tempo indeterminado e sem prever a secessão dos membros, e nos critérios de subsidiariedade, ou seja, no estabelecimento de transferências de competências sectoriais dos Estados membros para as instituições comunitárias. A regra federalista é mais evidente na estrutura jurídica comunitária, dado que as medidas são adoptáveis por maioria, e aplicáveis ao todo comunitário, e dadas as características do Direito comunitário (primazia, aplicabilidade directa e imediata na ordem interna dos Estados e uniformidade na sua interpretação)⁽⁴⁾.

(4) João Mota de Campos, *Direito Comunitário I Vol. – O Direito Institucional*, FCG, 3.ª Edição, Lisboa, 1989, pp. 552 e seg.

No entanto, como o prova a concentração do poder legislativo no órgão intergovernamental, tanto nos tratados originários das Comunidades como nos subsequentes tratados de revisão, a matriz inspiradora está muito longe do federalismo. A estrutura institucional *sui generis* definida pelos Tratados funda-se numa doutrina constitucional dominante e numa teoria de direito de uma forma política intermédio entre o Império e o Estado. Atribui peso especial aos fenómenos administrativos do Direito e afasta de consideração os actos jurídicos fundamentais criadores de leis. No Direito Público, isso significa, no domínio do Direito Interno, a concentração no Direito Administrativo, e, dentro deste, a insistência na perspectiva da regulamentação de normas.

Mesmo que venha a ser promulgada, uma Constituição Europeia será apenas um sistema de normas reguladores dos órgãos supremos da União. Está afastada, ou tem duvidoso carácter jurídico, a criação de Direito em situação de excepção, bem como a instauração da ordem através de decisão do poder. Por outras palavras, está afastada a definição de uma soberania europeia atendendo a que «soberano é quem decide em situação de excepção». Estamos perante uma potencialidade da UE – respeito pelos Estados membros – cuja vulnerabilidade correspondente é muito óbvia, uma vez que «a situação normal da política está sempre aberta ao desafio da excepção».

A estrutura correspondente a esta doutrina baseia-se num tronco institucional comum iniciado pela Convenção relativa a algumas das Instituições da Comunidade, assinada com os demais Tratados de Roma, em 1957, e que instituem o Tribunal de Justiça e a Assembleia comuns, e o Tratado de Fusão de 1965, que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias. O Conselho representa os interesses dos Estados membros, a Comissão os interesses do todo Comunitário, o Parlamento os interesses dos povos dos Estados membros, e o Tribunal os interesses jurídicos dos cidadãos⁽⁵⁾. O Tratado de União reconhece o Tribunal de Contas da Comunidade como instituição comunitária e prevê um Banco Central Europeu⁽⁶⁾.

As competências destas instituições são muito distintas do ordenamento tradicional dos poderes (legislativo, executivo, judicial). As Comunidades utilizam uma doutrina constitucional que revela uma organização de poder de estilo administrativo. Os fenómenos de decisão política são quanto possível reduzidos a fenómenos normativos, os actos dadores de leis disfarçados em

(⁵) Guy Isaac, *Droit Communautaire Général*, Bruxelas, 1989.

(⁶) O Instituto Monetário Europeu foi criado em 1994.

regulamentações. Por tudo isto, uma eventual Constituição é substituída por uma sequência de actos político-administrativos exarados em Tratados entre parceiros governamentais. Exagerando um pouco, poder-se-á dizer que apenas há semelhança de nome entre as instituições da União e as dos Estados membros; o Parlamento não legisla mas acompanha e delibera sobre resoluções; a Comissão regulamenta mas não está mandatada para decidir; o Conselho é que é o verdadeiro poder executivo. A razão evidente destas disposições é que a integração europeia não foi criada nem é sustentável segundo o modelo da organização federal centralizadora, apenas viável quando existe uma base nacional unitária, como foi o caso dos EUA.

O modelo que historicamente se ajusta a esta integração *sui generis* é o de uma organização de poder que esteja numa situação intermédia entre o Império e a nação-estado. Corresponde-lhe o Sacro Império Romano-Germânico, ou o Império Austro-Húngaro, que nunca se tomaram propriamente Estados, e que mantiveram até à sua dissolução, marcas de Império. Não poderia ser outra a doutrina da União Europeia, dado que o conjunto de populações que vivem no seu território não constitui um povo. É precisamente porque escasseiam os factores de coesão entre os povos europeus que é importante a introdução da cidadania comum de modo a que os comportamentos das populações tenham em atenção o bem comum. Pelo mesmo motivo, as decisões comunitárias não são *diktats* imperiais mas resultam de consensos^(?).

Tais considerações ajudam a situar os pressupostos erróneos de puristas anti-Maastricht e pró-Maastricht, que confundem o debate sobre a CIG 96. Ao considerarem que a «cooperação multilateral» destrói a soberania, os anti-Maastrichtianos puros aceitam o pressuposto errado de que a integração europeia é anti-nacional e colocam no mesmo plano pressões económicas supranacionais e reivindicações regionalistas subnacionais. Os pró-Maastrichtianos puros argumentam a que a «cooperação multilateral» reforça a soberania, dado que os representantes dos constituintes nacionais dão voz aos respectivos Estados nacionais. O que se passaria com uma integração de tipo federalista, é que reforçaria a base de poder das elites políticas europeias

(?) Equivoca-se a literatura sobre as instituições comunitárias que lhe atribui uma doutrina político-jurídica sem precedentes, tanto a nível nacional como internacional. Quem conhecer os trabalhos de autores da Escola Jurídica de Viena, no campo do Direito Internacional Público, tais como Joseph Redlich, Alfred von Verdross e Eric Voegelin, verá como eles usaram o conceito de «organização de poder de estilo administrativo», para a Monarquia Danubiana. Cf. *Derecho Internacional Público*, Barcelona, 1984 de Verdross e *Der Autoritäre Staat* de Eric Voegelin.

extraídas das minorias governantes nacionais e interessadas em proteger a sua autonomia e o sucesso.

A força motora da integração europeia não é a liquidação dos Estados nacionais europeus – que continuam, e tudo indica que continuarão, a ser os protagonistas históricos da comunidade – mas sim a modificação das precondições a partir das quais se exercem as soberanias estatais, a saber, a ordem política supranacional e a participação numa cidadania comum. A ordem estatal e a ordem supranacional podem mutuamente reforçar-se, desde que a vontade independente de cada Estado se molde em sintonia com as demais vontades. Donde a importância da cidadania comum europeia e da cooperação intergovernamental como forma de criar condições para a governabilidade e a participação das populações.

A União Europeia é ameaçada por duas vias: ou por se limitar a uma integração do tipo *laissez-faire*, geometria variável negativa, Europa *à la Carte*, «Europa a várias velocidades» ou por se perverter num modelo federalista. Em ambos os casos, desprovida da base de nação-estado, irrompe na organização administrativa dos povos como um aparelho de poder anónimo e com estadistas sem carisma popular, e que facilmente se deixam instrumentalizar por grupos de pressão. A integração europeia tem de ser não-linear e *sui generis* a fim de afastar os espectros do federalismo e do liberalismo, ou seja: a adesão a regras constitucionais soberanas ou a arbitragem em negociações permanentes. Tem de prever a relevância do Estado na articulação e defesa dos interesses nacionais, através da negociação intergovernamental e numa estrutura que evite o isolamento dos parceiros. Tem de prover à defesa dos membros através da implementação de uma cidadania limitada mas eficaz, com particular incidência no princípio de responsabilidade que garanta um equilíbrio entre reivindicação de direitos e cumprimento de deveres^(*).

3. O SISTEMA POLÍTICO EUROPEU EM TRANSIÇÃO APÓS 1989

Os acontecimentos culminantes em 1989, com a queda do Muro de Berlim e a posterior implosão da URSS, iniciaram uma transição no sistema de relações europeias, ainda em curso. Alianças e organizações do tempo da

(*) Vozes diversas têm avançado com a designação de *consocialismo* para referir este processo *sui generis*. Ver Taylor 1991.

Guerra Fria entraram em colapso. A URSS desintegrou-se sem traumas e com um curto «pós-operatório». A França e a Inglaterra viram surgir novos cenários para as suas políticas externas. Perdeu significado a neutralidade dos «ângulos mortos» da geopolítica europeia, alguns aderentes à União Europeia. Nasceram novos Estados na Europa Central e do Leste, e outros morreram, como a ex-Jugoslávia. Novos tipos de cooperação e de conflito fizeram emergir um mundo que já não está separado em dois blocos antagónicos mas cujas fronteiras, por isso mesmo, estão ainda por definir.

A cascata de acontecimentos transformou a topologia das relações de poder entre os definidores tradicionais da balança de poder europeu: França e Inglaterra, Alemanha e Rússia. A política do direito internacional e a colaboração diplomática favoreceram as pequenas potências e o direito democrático dos povos da Europa Central e da Europa do Leste à autodeterminação. Por outro lado, o crescente islâmico, que se estende desde o Atlântico até às estepes da Ásia Central, emergiu como um risco da segurança europeia. As tendências em confronto no sistema político europeu são complexas: homogeneização e diferenciação étnica; reforço das identidades nacionais e sua liquidação cosmopolita; apaziguamento ideológico e hegemonia imperial de fim-da-história; renascença cultural e niilismo da desculturação. O problema que se coloca é o de ordenar as múltiplas pertenças dos espaços nacionais europeus, carregados de história e de expectativas muito diversas, por forma a evitar tanto a hegemonia de uma potência federadora como a anarquia da balança de poder com escassa cooperação multilateral; precisamente os riscos a serem calculados pela CIG 96.

Com o benefício da visão retrospectiva, pode-se afirmar que as modificações da situação europeia, desde 1989, propiciaram um aprofundamento das Comunidades Europeias, preparatório do alargamento. Em Dezembro de 1991 o Conselho Europeu de Maastricht consentiu na aprovação do Tratado de União Europeia, assinado em 1992 e em vigor desde 1 de Novembro de 1993, após um difícil processo de ratificação que se saldou por um *sim, mas*, compreensível dado o enunciado complexo de muitas das disposições. O alargamento da União à EFTA ocorreu em 1994, entrando em vigor em Janeiro de 1995, após a aprovação por referendos nacionais na Áustria, Finlândia e Suécia e com a auto-exclusão da Noruega e da Suíça. Além destes países, ficaram pendentes as candidaturas de adesão a Sul e a Leste, que apenas serão concretizáveis após a CIG 96⁽⁹⁾.

(9) Cf. *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado de União Europeia*, 1.º vol., pp. 33 e ss.

A União Europeia não substituiu as Comunidades Europeias, como às vezes sugere uma retórica oscilante. Engloba-as com uma dimensão política e completa-as com dois novos pilares de cooperação: a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) que exclui questões de Defesa; e o domínio da Justiça e dos Assuntos Internos. Acrescentou-se uma dimensão política à livre circulação de bens, pessoas e serviços, a exigir reforma da estrutura institucional, incluindo alguma extensão dos poderes do Parlamento Europeu. Muito significativos foram os avanços do Tratado de Maastricht no terreno económico, com a decisão de criação da União Económica e Monetária e do estabelecimento da moeda única entre os Estados membros.

O Tratado da União alargou as áreas de intervenção comunitária de acordo com o decisivo princípio de subsidiariedade, cuja matriz conceptual indica claramente que a intervenção de um nível de execução política superior deve ser subsidiária da actuação do nível de execução inferior⁽¹⁰⁾. O tratado expandiu a intervenção à segurança social (com a possibilidade de «*opting-out*» da Inglaterra) à Cultura, Educação e Formação Profissional e Juventude; Protecção dos Consumidores e Saúde; Indústria e Redes Transeuropeias de transportes, energia e telecomunicações, e incentivou a cooperação para o desenvolvimento sustentável das economias e a luta contra o desemprego⁽¹¹⁾.

No que respeita à dimensão política, o Tratado criou um novo acervo comunitário, ao modificar as precondições de exercício da soberania estatal. Por um lado, introduziu a cidadania europeia para os cidadãos dos Estados membros, dando-lhes a possibilidade de eleger e ser eleito em eleições locais e europeias, no local de residência. Nas relações supra-estatais, o Tratado formulou a PESC, a ser desenvolvida em acções comuns nos domínios definidos pelo CE Extraordinário de Bruxelas de 29 de Outubro de 1993: promover a estabilidade e a paz na Europa, para reforço dos processos democráticos; desenvolver a cooperação regional na Europa Central e de Leste, regulamentando as questões das minorias e a inviolabilidade das fronteiras;

⁽¹⁰⁾ Foi nestes termos que Oswald von Nell-Breunning, S.J., concebeu o princípio de subsidiariedade, depois inserido na *Encíclica Quadragesimo Anno*, 1931, e depois património da Doutrina Social da Igreja. Cf. *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado de União Europeia*, 1ª vol., p. 15-20 e ss. Cf. também os textos das Conferências de Jorge Braga de Macedo, José Adelino Maltês, Pedro Arroja e Fernando Micael Pereira, no «Segundo Aniversário da Encíclica *Centesimus Annus*» realizado na Universidade Católica Portuguesa em 5 de Maio de 1993.

⁽¹¹⁾ O Conselho Europeu de Bruxelas, em DEZ93, aprovou o *Livro Branco Comunitário* sobre «Crescimento, Competitividade, Emprego: os desafios e as Pistas para entrar no Séc. XXI», assim como planos de acção a curto e médio prazo. Sobre a importância da coesão na União Europeia, cf. Macedo 1991 (Bibliografia).

acompanhar o processo de paz no Próximo Oriente; apoiar a transição na África do Sul; procurar solução negociada para a ex-Jugoslávia; apoiar o processo democrático na Rússia.

4. AS CONFIGURAÇÕES GEOPOLÍTICAS ESPECÍFICAS

As iniciativas de aprofundamento e alargamento das Comunidades Europeias concretizadas no Tratado de União correspondem a mudanças sociais e políticas decisivas. O que desde já é possível saber é que essas consequências estão dependentes de decisões que vierem a ser tomadas na CIG 96, num cenário muito distinto de 1992. Os Estados europeus não são manchas de cor nos mapas e cujas fronteiras se podem desfazer; são nações historicamente sedimentadas com configuração geopolíticas próprias. Donde que a revisão do Tratado de Maastricht tenha que ponderar as diversas configurações da Europa. A Europa Ocidental tem de preservar redes transcontinentais de anglofonia, francofonia, lusofonia e hispanofonia. A Europa Central, contém uma Comunidade Danubiana potencial, a par do já existente Conselho Nórdico. A Europa do Leste tem de criar um espaço em que as nações-estado sejam viáveis e as minorias nacionais defendidas, e em que a Federação Russa coexista com Comunidades dos Balcãs e do Mar Negro. A questão decisiva para a segurança é como organizar esta Europa de múltiplas pertenças, sem condomínio anglo-francês, nem hegemonia alemã, nem imperialismo russo.

A EUROPA OCIDENTAL E A FRANÇA

Os «abraços de gorila» de sucessivos Presidentes franceses a chanceleres alemães impedem que a Alemanha desenvolva uma política externa desenquadrada da opção europeia. Ora as transformações em curso enfraqueceram este «abraço francês». A implosão da URSS fez desaparecer a ameaça da Rússia, doravante mais interessada em aproximar-se da Alemanha e dos EUA; a reunificação deu à Alemanha maior força económica e maior centralidade; o desaparecimento da Jugoslávia, aliás precipitado pela Alemanha, desagregou mais um dispositivo de contenção da área de influência germânica; a escassa prestação da França na Guerra do Golfo, e ao arrepio da ajuda militar que antes prestara a Saddam, bem como a inoperância na gestão da crise na ex-Jugoslávia, apesar do tributo de sangue dos capacetes azuis de

nacionalidade francesa, eis factores que diminufram a capacidade de a França liderar uma política externa autónoma, «gaulista», com diferenças de género em relação aos EUA e diferenças de espécie relativamente à Inglaterra.

Na actual transição, para continuar a ser porta-voz do condomínio da Europa do Extremo Ocidente, a França teve de lançar mão de iniciativas cujos parâmetros não controla totalmente; donde as hesitações sucessivas, num ritmo de *stop and go* geopolítico que dificulta a definição das linhas de rumo de políticas comuns europeias, nomeadamente as de segurança e defesa.

A primeira iniciativa francesa consistiu no reforço do «euro-nacionalismo», que é afinal o aprofundamento de Maastricht. As ambiciosas políticas comuns então delineadas visavam reforçar a cintura de países economicamente mais débeis do Extremo Ocidente – Irlanda, Portugal e Espanha. Mas a moeda de troca dos custos da coesão, também suportados pela Alemanha, seria a estrita manutenção dos critérios de convergência que os interessados nos fundos e a própria França têm dificuldade em manter.

A segunda opção visa o protecçionismo francês das exportações agrícolas e das indústrias de defesa, num país em que a produção industrial tem revelado preocupantes altos e baixos. Porta-voz europeia, a França exige uma PAC protegida dos EUA e dos grupos que estes lideram na OMC, provocando um número excessivo de opositores e de aliados relutantes. Em segundo lugar, a França promove iniciativas de defesa que mostrem a sua superioridade em termos europeus, recomendando uma defesa europeia concertada liderada pela UEO (atente-se no termo «Occidental» da União) e para a qual possa vir a ser um fornecedor de armamento, e exhibe mesmo a musculação nuclear com a iniciativa Chirac.

A construção de uma Europa Ocidental integrada – os dez anos de aprofundamento liderado por Jacques Delors – foi uma estratégia directa que agora tem de ser modificada. Os condicionamentos geopolíticos actuais e as alianças económicas exigem novos dispositivos; reaproximação com os EUA, nomeadamente nas questões de segurança; alargamento europeu aos «ângulos mortos» das zonas Escandinava e Danubiana; promoção das multinacionais francesas; a procura, a Leste, de uma compensação para o enfraquecimento dos laços franco-alemães; trata-se de estratégias para as quais a França precisa de apoio total dos outros parceiros do Extremo-Ocidente, sobretudo da Inglaterra, constituindo o território da ex-Jugoslávia um dos campos de teste para esta política.

A EUROPA VISTA DA ALEMANHA

A política externa alemã tem pressupostos *sui generis* que, por remotos que pareçam, condicionam a integração europeia. Segundo a fórmula de Thomas Mann «para que a Europa não seja alemã, é preciso que a Alemanha seja europeia». Vista a partir da Alemanha, a realidade histórica europeia nasceu no Centro germânico, na Alta Idade Média, e irrompeu para Leste, Oeste e Sul, através de um impulso imperial, até atingir a periferia atlântica e mediterrânica, vencendo resistências de reinos cristãos locais e invasores islâmicos, pela actuação do Sacro Império, Reinos Francos e Cruzadas⁽¹²⁾.

Em torno do centro germânico, existe uma segunda zona com os mais antigos estados nacionais europeus, separados do império, e que efectuaram expansões territoriais. A Ocidente, os estados nacionais como a Inglaterra, França, Espanha, Portugal, e Holanda, travaram entre si guerras de expansão imperial em que o velho centro europeu teve importância secundária. A Leste, no espaço maioritariamente eslavo mas com fortes minorias, a deficiente organização nacional não permitiu o surgimento de nações-estado poderosas, tendo a Rússia surgido como potência imperial exacerbada pelo regime soviético.

A terceira zona, ainda ocidental mas já extra-europeia, é formada pelos Estados herdeiros das extensões ultramarinas europeias, que se tornaram independentes na sequência das vagas de descolonização, na América do Norte, América do Sul, e África mas que mantêm relações preferenciais com países europeus. De entre eles, avultam os EUA como superpotência com capacidade e vontade de projecção em todo o globo.

Após se converter em nação-estado em 1870, e no espaço de três gerações, a Alemanha empreendeu três guerras, europeias nas causas mas mundiais nos efeitos. Após a proclamação de Versailles, define a sua expansão colonial tardia na Conferência de Berlim de 1885. A sua derrota na guerra de 1918 provoca a generalização do princípio das nacionalidades na Europa. A sua derrota de 1945 determina o esfacelamento europeu e a guerra fria entre as duas super-potências.

Os cinquenta anos do pós-guerra revelaram que o chamado «milagre alemão» não consistiu tanto na prosperidade económica mas antes na democra-

⁽¹²⁾ No que se refere a Portugal têm particular importância na linhagem de Henrique da Borgonha, as ligações com Cluny e com os Capetos, Reis de França. Ver Ramires de Oliveira, *História do Exército Português*, Lisboa, 1993, 1.º vol.

tização do povo alemão. A unificação de 1989 veio confirmar que definir a Alemanha é definir a Europa. A Alemanha reforça a sua posição central; não é ameaçada por nenhum Estado, e confronta-se com um vazio geopolítico a Leste. Acresce que a defesa dos *Laender* da ex-RDA, os territórios mais importantes para projectar a influência no Leste, está a exclusivo cargo da *Bundeswehr* e, conforme acordos de integração na NATO, as forças aliadas não os podem utilizar.

A Alemanha, devido à sua grandeza e posição, tem interesse em evitar uma desagregação da Europa. Qualquer cisão entre Leste e Ocidente reflecte-se na ordem interna alemã. Até 1989, o Ocidente evoluiu da política de «segurança face à Alemanha» para uma política de «segurança com a Alemanha». Após 1989, a estabilidade na Europa só pode ser encontrada mediante o alargamento da comunidade para países de Leste e o estabelecimento de uma parceria alargada com a Rússia.

Estes condicionalismos apontam para estratégias que privilegiem a Europa Central e do Leste, em detrimento do extremo Ocidente e de preocupações com a fronteira Sul da Europa. Os países do Leste reclamam a presença alemã como meio para obterem fundos comunitários e acesso aos mercados da Comunidade. Os custos económicos da reunificação e do financiamento parcial da estabilização da Rússia, exigem como contrapartida o alargamento da Comunidade para Leste. A diferença entre este empenhamento e o *Drang nach Osten* do passado alemão, é que a Alemanha não vai sózinha, mas como ponte entre os países do Leste e os da União Europeia. A manterem-se as actuais linhas de rumo, a actuação alemã tende a deslocar o centro de gravidade da Comunidade para o Centro europeu, com repercussões sobretudo nas questões de segurança e de defesa, como o prova o prolongamento da crise da ex-Jugoslávia, mas não ameaça a integração europeia⁽¹³⁾.

A RÚSSIA E A EUROPA DO LESTE

A configuração geopolítica da Europa do Leste foi redefinida em 1989, quando a superpotência soviética abandonou voluntariamente as suas fronteiri-

⁽¹³⁾ Sobre o tema ver *Überlegungen zur europäischen Politik*, apresentado pelo grupo Parlamentar CDU/CSU em 1 de Setembro de 1994 no Bundestag alemão, mais conhecido por relatório Lamers, e que originou vasta polémica, aliás referida no *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado de União Europeia*, 1.º vol.

ras com a Europa Central, vendo-se rodeada por pequenas potências e Estados exíguos, de convivência difícil entre si, entre os quais se contam «ângulos mortos» do ponto de vista geopolítico. A sobrevivência do equilíbrio na área depende de não se manter o actual vazio geopolítico que desperta o apetite dos poderes circundantes, nomeadamente a Alemanha e a nova Rússia, cuja projecção diminuiu mas que já ultrapassou o ponto mais baixo do declínio.

A Federação Russa, constituída como herdeira maior da ex-URSS e, uma vez ultrapassada a fase da política externa que o ministro Andrei Kozirev chamou «romântica», encontra-se a braços com a sua tarefa tradicional de organizar um espaço imperial. Contudo, não dispõe de meios económicos e militares adequados para outras intervenções senão as operações policiais internas (Tchechénia). Acresce que a cintura de Estados independentes, europeus e asiáticos, nascidos da implosão da ex-URSS, alguns de sustentabilidade duvidosa, isolaram a Rússia geograficamente da Europa Oriental e Central, do Golfo e do Médio Oriente, e mesmo de certas regiões asiáticas.

A situação da maior parte desses Estados é muito volátil. Como alertaram especialistas da transição, 1989 criou um vazio geopolítico, em que os processos de transição para a democracia encobrem realidades muito diversas e mesmo antagónicas entre si⁽¹⁴⁾. A primeira prioridade continua a ser «o abandono do socialismo», ou seja a liquidação do controlo, colectivista da sociedade civil e do mercado. O segundo problema é «Construir a democracia» em sociedades que perderam a cidadania e que têm dificuldades em gerar minorias representativas sem ligações aos antigos aparelhos de poder.

Em terceiro lugar, e de modo ainda mais premente nos Estados euro-asiáticos nascidos da ex-URSS, põe-se o problema de «construir a nação-estado»⁽¹⁵⁾. A política de nacionalidades do Partido Social-Democrata Alemão, de Karl Renner e Otto Bauer, no Congresso de Brünn, em 1899, contém a fórmula clássica para a organização de uma região multinacional: a criação de autonomias locais com base num cadastro populacional. A solução totalitária é outra. Conforme Estaline escreveu em *A Questão nacional e a Social-Democracia*, a fórmula para um Estado com várias nacionalidades é a preservação da forma nacional mas com conteúdo socialista. Deste modo, o nacional-comunismo, ou «nacional-socialismo de esquerda», é uma alternativa que se mantém viva no Leste, como o provam as situações na Roménia, Bulgária, Ucrânia, Moldávia, e indicações preocupantes na Húngria e Polónia.

⁽¹⁴⁾ Ver, por todos, «Carta a um cidadão de Varsóvia», 1991, de Ralph Dahrendorf.

⁽¹⁵⁾ Sobre o tema ver Havel 1991, e mais recentemente «Return to Europe», comunicação de Martin Palous ao I Seminário Internacional de Ciência Política de Sintra, mimeo, 11 de Julho de 1995.

A pedra de toque do equilíbrio no Europa do Leste é o problema das nacionalidades tanto pelo facto de a Rússia ser um espaço supranacional que tem de respeitar as minorias que contém, como pelo facto de existirem fortes minorias russas fora das fronteiras da Federação (25 milhões em 1995, sobretudo na Ucrânia e Cazaquistão). O «abandono do socialismo» só será realidade na medida em que a sociedade civil se reforçar. A sociedade civil só se pode sustentar se criar fórmulas democráticas que garantam a abertura dos mercados e o respeito pelos direitos humanos; e esta construção da democracia só é possível dentro de unidades nacionais que aceitem para sua segurança um sistema de múltiplas pertenças. A marginalização da Europa do Leste pela Europa restante será paga com os conflitos permanentes, mesmo que de baixa intensidade, resultantes de um vazio geopolítico em que a potência principal não quer nem tem meios para ser imperial, e em que as pequenas potências não conseguem ser estáveis com soluções nacional-comunistas.

A estabilização da Europa Central e do Leste procurada pela UE, mediante uma parceria com a Rússia, política comum no Mediterrâneo, parceria estratégica com a Turquia, e reorientação das relações transatlânticas no sentido de uma identidade europeia de Defesa é aceitável pela Rússia. Mas o alargamento para Leste da UE à Polónia, Repúblicas Checa e Eslovaca, Hungria e Eslovénia até ao ano 2000, é uma ameaça excessiva dado o reforço unilateral que significa. Um compromisso mais viável seria a criação de uma Comunidade da Europa do Leste, associada quer à UE, quer à Rússia.

5. REFLEXOS NA POLÍTICA EXTERNA DE SEGURANÇA COMUM

A actual configuração europeia é caracterizada por um pluralismo institucional e diversidade funcional. A UE é o foco da integração económica e política, a OTAN o da segurança militar, tendo a UEO um papel complementar. A OSCE é um fórum para a cooperação pan-europeia, o Conselho da Europa tem a dimensão jurídica dos direitos humanos. Todas estas instituições criam dinâmicas inovadoras. Em princípio, a OTAN poderia fornecer forças para actuar no quadro da OSCE. A UEO é a ponte potencial entre a OTAN e a UE. O Conselho da Europa é o elo entre a OSCE e a UE na esfera dos direitos humanos. Os fenómenos de *interlocking* e *overlapping* criam uma rede de organizações multilaterais, alianças e relações militares. Nesta rede, as responsabilidades internacionais estão distribuídas mas os mecanismos de decisão são demasiado pesa-

dos⁽¹⁶⁾. Uma tal diversidade de organizações e instituições, corresponde à heterogeneidade europeia, com fronteiras indefinidas, experiência histórica variada e exigências políticas diversas, mas dificulta o reforço da capacidade da política de segurança da União. Razão de sobra para pensar um conceito estratégico que defina claramente os objectivos da PESC e lhe atribua meios de execução.

A agenda de uma política europeia de segurança comum é sempre das mais ambiciosas porquanto abrange medidas em variados domínios sócio-políticos, em diversos graus de integração política formal e em diversas sedes, de tipo civil e militar em situação de *interlocking e overlapping*: os riscos decorrentes de ameaças não-militares tais como narcotráfico, terrorismo, migrações descontroladas, desnatalização maciça; os riscos de desemprego que ameaçam a coesão social e exigem redefinição do trabalho e do lazer nas sociedades pós-industriais e terciarizadas; a ameaça de degradações ambientais por projectos tecnológicos perversos; a promoção dos direitos humanos exige critérios seguros para sustentar as intervenções humanitárias; a necessidade de instituições dotadas de meios para a resolução pacífica de querelas entre Estados; e finalmente, a componente militar de fundo que exige diminuição de armamentos, atenuação do risco de proliferação nuclear e uma capacidade de defesa armada, dissuasora de agressões⁽¹⁷⁾.

A transição em curso a partir de 1989 modificou o quadro geopolítico em que as opções europeias se inscrevem e agravou a definição das prioridades de segurança e defesa. Ao aprovar o segundo pilar de cooperação (PESC) o Tratado de União visa objectivos consensuais: fazer desaparecer as ameaças externas ao sistema europeu; estabilizar a ordem interna com medidas de coesão social; criar capacidades de defesa armada. Porém, quando se passa das intenções estipuladas à definição dos meios de implementação, surgem os interesses divergentes das configurações geopolíticas de Inglaterra e França, por um lado, a Alemanha por outro, e a Rússia de fora. O debate sobre a PESC sofre de excesso de variáveis e de exiguidade das constantes, o que é natural numa transição histórica. O problema que se põe é o de isolar as constantes sobre as quais possa assentar uma política de segurança comum.

Há que ter presente que as potencialidades de hoje podem degenerar em vulnerabilidades de amanhã, caso não exista espírito de defesa nos decisores

⁽¹⁶⁾ Hyde-Price 1991, pp. 250-2.

⁽¹⁷⁾ Cf. Abel Cabral Couto, «A integração europeia e a defesa nacional», in *Análise Social*, pp. 871-888 que estabelece relevantes distinções conceptuais na área de segurança e defesa.

políticos e nas populações. Tome-se por exemplo, a dinâmica optimista gerada pela inexistência de ameaças evidentes à Europa, apesar dos esforços de identificação da Sérvia ou como o «perturbador europeu» ou da «ameaça islâmica». Tal dinâmica tanto pode conduzir a uma iniciativa de defesa comum como pode degenerar em utopia de desmantelamento do sistema de segurança. Podem surgir vozes a pedir o fim da OTAN, no quadro de uma redução radical do nível de forças militares, ou a sua diluição como braço armado da OSCE, ou a sua substituição por uma UEO subdotada. No que se refere à presença americana, caso se persistir, na Europa, como nos EUA, em vê-la como a de um corpo expedicionário que desembarcou em 1944 e ainda não saiu da Europa, é natural reclamar a diminuição desse empenhamento. Mas é bom não esquecer que o que Joffe chamou «pacificador» americano ajuda a suprimir rivalidades internas do Ocidente, nomeadamente as que podem resultar da reunificação alemã. E não ficam por aqui as variáveis geopolíticas posteriores a 1989: a exigência de intervenção fora da área da OTAN, nomeadamente nos Balcãs; a fluidez de algumas fronteiras europeias, (em particular nas territórios euro-asiáticos da ex-URSS); os desajustamentos na composição das várias entidades de segurança e defesa, (16 membros da OTAN, 9 da UEO, 15 da UE, 36 da CCAN, 54 da OSCE); a re-nacionalização das políticas, com a possibilidade do nacional-comunismo a Leste e surpreendentes viragens de rumo no Ocidente.

Dado este número de variáveis, enquanto não existir um conceito estratégico de defesa comum europeia, não surgirão verdadeiras alternativas a uma política de *wait and see* que se traduz no campo da PESC numa coordenação das políticas de defesa no quadro clássico da cooperação intergovernamental, em iniciativas conjuntas na política de armamentos e de indústrias de defesa e no aperfeiçoamento da UEO como elo entre a UE e a OTAN, dentro de um conceito alargado de segurança que inclui não só o vector militar como também aspectos económicos, ambientais e de direitos humanos. A CIG 96 debaterá decerto a extensão das «acções comuns» em matéria de defesa: fará declarações de reforço da identidade europeia de segurança e defesa; poderá criar mecanismos de reuniões interministeriais de Negócios Estrangeiros e de Defesa; poderá mesmo incorporar no Tratado de União as garantias semelhantes às do art.5.º do Tratado da OTAN. Mas para alcançar resultados sustentáveis tem de manter a linha de rumo da integração europeia, nem federalista nem liberalista, rejeitando quer o «decisionismo da PESC» quer a «negociação permanente» que gera expectativas não-cumpridas.

6. CONTRIBUTO PORTUGUÊS PARA A SEGURANÇA EUROPEIA

Ao subscrever o Tratado de Maastricht, Portugal «integrou-se na União Europeia com respeito pelo princípio de subsidiariedade e com o objectivo da coesão económica e social» na continuidade do programa de Governo que previa como objectivo da política externa a consolidação «das comunidades europeias como o núcleo essencial da construção europeia assente na solidariedade e na coesão económica, social e política», e salientando que as ligações atlânticas devem contrabalançar as tendências de continentalização⁽¹⁸⁾. A estratégia portuguesa recomenda um tipo de actuação que evite acções retrógradas face ao acervo comunitário; maior coordenação nacional por forma a obter os melhores resultados possíveis nos processos de negociação, e nas decisões por maioria qualificada. Uma das áreas essenciais é a da coesão económica e monetária, que permita obter a convergência entre as condições de Portugal e dos outros Estados membros, nomeadamente na repartição dos fundos estruturais⁽¹⁹⁾. O impacto da integração portuguesa, já essencial para os agentes económicos enquadrados pelas disposições comunitárias, e por novas camadas da população, envolvidas pelos recentes alargamentos de competências europeias, será acentuado pela PESC⁽²⁰⁾.

A UE é a estrutura evidente para o contributo português para a PESC, por ser capaz de iniciativas de coesão social e de coordenação de uma política de defesa comum que defina os interesses comuns a serem protegidos, as ameaças a esses interesses, os aliados e adversários potenciais, a doutrina de intervenção e a estrutura das forças militares não necessariamente subordinadas a um comando supranacional. Já no que toca à possibilidade de a UE vir a dispor de um braço armado (eventual papel da UEO), a posição portuguesa é reticente; qualquer reforço da UEO como braço armado da UE, ou mesmo como pilar europeu da OTAN, pode ter o efeito perverso de desamarrear os EUA com que Portugal tem relações externas preferenciais.

A OTAN é um segundo enquadramento para o contributo português, garante militar da estabilidade e da paz. No debate sobre o futuro da Aliança,

⁽¹⁸⁾ Ver n.º 5 do Art.º 7 da Constituição e Lei Constitucional 1/92; e ainda Programa do XII Governo Constitucional, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 1991, p. 24.

⁽¹⁹⁾ J. M. Durão Barroso, Intervenção de Abertura no Seminário «Política Externa Portuguesa: Principais Desenvolvimentos em 1993 e Perspectivas para 1994», p. 7 e 8, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

⁽²⁰⁾ Portugal apoiou a primeira iniciativa da PESC, a proposta francesa para um Pacto de Segurança e Estabilidade na Europa.

a permanência é indiscutível e o centro de gravidade transatlântico mantém-se apropriado, dado que abarca todo o território nacional e ZEE numa mesma área estratégica, evitando pressões ibéricas centrípetas e atracções atlânticas centrífugas. A admissão de Estados do Leste não é bem vista, dado o risco que a OTAN incorreria em se imiscuir em questões de segurança nessa área, uma vez que o art. 5.º do Tratado considera o ataque a um membro como agressão a todos.

Para evitar estes riscos, seria de desenvolver a acção da OSCE, como fórum regulamentador das iniciativas de parceria para a paz. O Leste já está presente nesta instituição com legitimidade pan-europeia cuja desvantagem é a desproporção entre o número de membros e os meios de intervenção.

Portugal, dada a dupla pertença à União Europeia e à Comunidade Lusófona, está em particular posição para reconhecer que as agendas políticas de segurança, economia, ambiente e direitos humanos devem ser solucionadas numa escala internacional. O dilema ocidental, de que Portugal participa, é que não se pode encerrar numa fortaleza, ignorando as dificuldades dos vizinhos, nem se pode sobrecarregar demasiado com questões de segurança e regeneração económica de áreas exógenas. Tem de existir um enquadramento dos países do Leste em organismos supranacionais eficientes, que não necessariamente a UE, de modo a que eventuais tensões com a Rússia não contaminem a relativa estabilidade ocidental. A melhor via para sair das políticas de *wait and see*, provocados pelo choque entre políticas radicais federalistas e livre-cambistas, é manter a linha geral que presidiu aos Tratados que instituíram as Comunidades Europeias, sustentando a situação de múltiplas pertenças dos cidadãos dos países europeus, sem destruir soberanias mas enquadrando-as num sistema de segurança, tanto no que toca à vida individual como colectiva. O desafio próprio da integração europeia é o de criar uma ordenação de múltiplas pertenças que sirva de exemplo a nível global, iniciativa que é do maior interesse português, dada a nossa pertença a um outro grande espaço geopolítico, como o é o da Comunidade Lusófona.

Mendo Castro Henriques

BIBLIOGRAFIA

- *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado de União Europeia na Conferência Intergovernamental de 1996*, Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República, Lisboa, 1.º vol., 1995
- *Análise Social*, vol. XXVII, n.º 118-119, Lisboa, 1992
- CHALIAND Gérard e RAGEOU Jean-Pierre, *Atlas Stratégique et Geopolitique des Rapports de Forces dans le Monde*, Paris, Complexe, 2.ªed., 1988
- HAVEL Vaclav, *Ensaio Políticos*, Venda Nova, Bertrand, 1991
- JONAS Hans, *The imperative of Responsibility*, Chicago, 1984
- LAIDI Zaki, *L'ordre Mondial retâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Berg Publishers, 1992
- LECOMTE Bernard e LESOURNE Jacques, *O Pós-comunismo; do Atlântico aos Urais*, Venda Nova, Bertrand, 1991
- *Livro Branco Comunitário sobre «Crescimento, Competitividade, Emprego: os desafios e as Pistas para entrar no Séc. XXI»*, Bruxelas, 1993
- MACEDO Jorge Braga de, «Coesão e União Europeia: o exemplo de Portugal», Lisboa, *Revista da Banca*, 19(1991)
- MALTEZ José Adelino, *Ensaio sobre o Problema do Estado*, Lisboa, ISCSP, 1993
- MALTEZ José Adelino, *A Europa de Maastricht*, Academia da Força Aérea, 1994
- MOREIRA Adriano, «A Crise do Estado soberano», *Nação e Defesa*, 66 (1993)
- MONTEIRO António, Política Externa e de Segurança Comum, *Nação e Defesa*, Lisboa, IDN, vol. XX 74(1995), p.9-25
- NORTHEDGE F, *The International Political system*, Londres, Faber & Faber, 1976
- REE, G. Wyn (ed.), *International Politics in Europe. The new agenda*, Londres, Routledge, 1993
- TAYLOR P. «The European Community and the State», *Review of International Studies*, 17,2 (1991)