
O FUTURO POLÍTICO DA EUROPA

José Medeiros Ferretra

O FUTURO POLÍTICO DA EUROPA (*)

Não há nada melhor na abordagem de um tema difícil do que torná-lo ainda mais complicado. Assim, ao menos, fica o conferencista resguardado no meio da floresta de problemas que vai plantando.

Perante um tema, como este do futuro político da Europa, tenho porém uma boa defesa: não há prospectiva séria sobre o nosso continente que mantenha actualidade. Posso errar, pois, em boa companhia. E nem falo nos sedutores exercícios de l'Abbé de Saint Pierre, de Kant, de Saint Simon, de Buchez, de Proudhon, de Bakounine, de Aristide Briand, e de tantos outros, que viram as suas concepções europeias destruídas por diferentes guerras que assolaram o teatro continental nos últimos dois séculos, durante os quais os períodos de paz jamais ultrapassaram cinquenta anos. E só na primeira metade do século XX tivemos duas guerras mundiais originadas em conflitos europeus.

Não falo, pois, dos «profetas desarmados», para usar a expressão de Maquiavel, cujas concepções se tornaram quimeras perante a força da violência instituída. Refiro-me especialmente aos grandes planos que surgiram no fim da última guerra, nenhum dos quais foi realizado nem no tempo nem no modo previsto ou concebido pelos seus autores. Assim, os planos de Roosevelt e de Churchill não foram executados como previsto e há quem defenda que a aparente coerência e determinação do plano de expansão estalinista deve-se sobretudo às teorias justificadas da guerra fria e da divisão da Europa em blocos, ocorrida a partir de 1947.

Com efeito os diferentes planos existentes a partir de 1943/44 para organizar o continente europeu partiam do princípio de que não haveria, após a derrota do III Reich, influências exclusivas por parte das potências vencedoras sobre os países desta península da Ásia, embora se previssem distintas influências dominantes, consoante os resultados das ope-

(*) Conferência proferida na Universidade do Minho — Curso de Relações Internacionais, a 25 de Maio de 1982 por José Medeiros Ferreira, docente na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

rações militares e dos interesses estratégicos e económicos que se iam tecendo, quer da parte da U. R. S. S. quer da parte dos E. U. A. E estes, antes de abrirem a segunda frente europeia contra os alemães, insistentemente reclamada pelos soviéticos, aparecem sozinhos na Itália, acentuando dessa maneira a sua disposição de aplicarem as teorias geoestratégicas que Spykman expusera em 1942 na sua obra «America's strategy in world politics», e em que fundamentalmente se concluía pela necessária contenção das potências continentais através da existência de um «Rimland» que oferecesse à potência marítima o domínio das vias de navegação, onde se situava a maioria da população e muitos dos seus recursos. Esse «Rimland» corresponderia ao crescente marginal das teorias de Mackinder e permitiria dominar a «Euro-Ásia».

O gosto dos Estados Unidos da América pelas penínsulas deriva daí e a invasão da Itália no Verão de 1943 é a primeira ilustração europeia da aplicação desse princípio geoestratégico do «Rimland» de Spykman.

Alguns estudiosos das relações internacionais contemporâneas situam nessa tomada de decisão unilateral dos E. U. A. (leia-se sem negociação prévia com a U. R. S. S.) o começo da repartição das zonas de influência entre os E. U. A. e a U. R. S. S., embora ainda se concebesse, de um lado e de outro, que essas influências se bem que dominantes não seriam exclusivas.

Liga-se normalmente o processo de passagem das zonas de influência dominantes, da U. R. S. S. ou dos E. U. A., para zonas de influência exclusiva na Europa aos acordos de Yalta, ou a um plano deliberado de Staline posto em execução por forma premeditada entre 1944 e 1949.

Não está no âmbito deste trabalho tratar de tão vasto problema. Retenha-se no entanto que esta problemática está hoje em estudo, com o senão, embora, de se basear somente em documentos do lado ocidental (1).

(1) Os principais trabalhos nesse campo devem-se a D. S. CLEMENS *Yalta*, N. Y., 1970; Daniel YERGIN, *Shattered Peace. The Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston, 1977, Houghton Mifflin Co.; V. MASTNY, *Russia's Road to the Cold War*, N. Y., 1979. (Este último livro de Mastny tem a particularidade de se apoiar sobre documentos publicados na Hungria, Polónia e Checoslováquia. Este autor conclui que os soviéticos tiveram uma estratégia dirigida para alvos de oportunidade («evolving arms»).

Sobre as origens da guerra fria e da divisão da Europa em blocos consultem-se ainda com proveito os trabalhos de Jean LALOY e André KASPI incluídos na obra orientada por Dominique MOISI, *Crises et Guerres au XX ème Siècle: Analogies et Différences*, Paris, 1981, I. F. R. I.

Para uma melhor compreensão do futuro da evolução dos países da Europa Central e Oriental afaste-se desde já a imagem de que todos esses países tivessem sido objecto do mesmo tipo de solução política internacional depois da II Guerra Mundial: assim, três países invadidos por tropas russas não se tornaram membros do Pacto de Varsóvia: Finlândia, Austria e Jugoslávia. A Albânia afastou-se da órbita soviética. E os acontecimentos ocorridos na Checoslováquia entre 1947 e 1949 caracterizaram-se por uma forte indeterminação até ao golpe de Praga. Em síntese, os planos para o após-guerra, se os houve, não foram executados na íntegra e não permitiram prever os acontecimentos europeus que se revelaram mais relevantes para o futuro do velho continente.

A divisão da Europa em dois blocos deveu-se, pois, a uma série de contingências históricas, e os tipos de influência das superpotências variou e varia conforme os países em causa. A U. R. S. S. não encara a Polónia como se esta fosse a Roménia, e não age na Hungria em 1982 da mesma maneira que o fez na Hungria de 1956. Hungria que está num processo de maior liberalização interna e de diversificação das suas relações internacionais, como o pedido de entrada para o Fundo Monetário Internacional o demonstra. Pelo seu lado, os E. U. A. não consideram a Itália ou a Alemanha no mesmo plano que Portugal ou a Espanha, para já não falar no seu tipo de relacionamento com a França desde a V República. Também não deixa de ser evidente existir maior diversidade e liberdade de acção na zona de influência dos E. U. A. do que na zona de influência da U. R. S. S.

Estas constatações históricas permitem-nos situar melhor o nosso esforço prospectivo sobre o relacionamento dos países europeus pertencentes a alianças políticas ou militares adversas ou neutrais.

O «status quo» europeu saído das contingências históricas do período entre 1944 e 1949, da resolução do caso austríaco em 1955 e da «ostpolitik» de Willy Brandt no início da década de 70 com a normalização das fronteiras na Europa Oriental, foi ratificado pela Acta Final de Helsínquia em 1975 — esse momento alto do desanuviamento mundial.

A atitude da U. R. S. S. jamais foi clara durante esse período e o certo é ter instalado mísseis «SS18» e «SS20» — orientados para o teatro europeu —, ter desenvolvido a fabricação dos bombardeiros intercontinentais «Backfire», e ter invadido o Afeganistão em Dezembro de 1980, criando com tudo isto uma grande perplexidade sobre as suas verdadeiras intenções.

A decisão do Conselho de Ministros da O. T. A. N., em Dezembro de 1979, de implementar o estabelecimento de mísseis «Pershing II», em solo continental, veio pelo seu lado demonstrar que o período áureo do desanuviamento estratégico, conseguido pelos acordos Nixon-Brejev de 1972, entrava em nova e mais delicada fase.

Porém, serão as medidas de bloqueio económico decretadas pelos E. U. A. contra a União Soviética por causa da invasão do Afeganistão, e um ano depois por causa da declaração de lei marcial na Polónia, que irão caracterizar um aspecto novo nas relações entre os E. U. A. e os seus aliados europeus, dado que a maior parte destes irá demonstrar o seu desacordo com aquelas medidas. O que nos leva ao tratamento do papel das relações económicas internacionais no futuro político europeu.

O papel das relações económicas internacionais acompanhou de perto a implementação do clima de desanuviamento estabelecido entre os dois blocos no início dos anos 70, como o tinha, aliás, previsto o economista ocidental Samuel Pizar, que defendeu o incremento das relações comerciais como meio de estabelecer interesses comuns capazes de obrigarem os países de ambos os blocos a cooperarem entre si.

Ora as teses de Samuel Pizar sobre o papel do comércio internacional no fortalecimento dos factos de cooperação e paz foram retomadas, ainda em Dezembro de 1980, pelo professor do Instituto de Estudos Orientais de Paris George Sokoloff. Segundo Sokoloff, os factos demonstram que as relações económicas entre a U. R. S. S. e os países ocidentais criam uma maior dependência por parte da U. R. S. S. em relação aos países da O. C. D. E. do que o seu contrário, pelo que os bloqueios económicos seriam contraproducentes, tanto mais que a estratégia militar soviética terá centros de decisão autónomos dos centros económicos. Em abono da sua afirmação Sokoloff apresenta, na revista *Politique Étrangère*, de Dezembro de 1980, alguns números significativos:

Assim, as dívidas dos países do leste europeu a credores ocidentais sobem a cerca de 65 mil milhões de dólares. Pelo seu lado, a União Soviética compra ao Ocidente, desde 1970, uma média de 6 a 7 mil milhões de dólares por ano de bens de equipamento. Se para os países da O. C. D. E. essas somas podem não ser muito significativas, elas representam, contudo, cerca de um oitavo do total dos investimentos produtivos em novos equipamentos feitos pela União Soviética.

Por seu lado, a R. F. A. embora mantenha um certo grau de comércio externo com a U. R. S. S. (55 % do urânio enriquecido utilizado na R. F. A. provém da U. R. S. S., 16 % do gás natural, idem), o total do comércio externo com os países do Leste não representava mais do que 4,9 % do total do comércio externo alemão em 1980. Mesmo acrescentando mais 1,3 % das exportações da R. F. A. destinadas à R. D. A. pode-se concluir que a economia da R. F. A. se mantém essencialmente integrada na C. E. E., embora esta naturalmente queira aumentar as suas relações económicas com o Leste.

Os recentes acordos entre a França e a União Soviética, para fornecimento, por parte da U. R. S. S., de gás natural, vieram demonstrar que mesmo os governos europeus mais decididos a obrigarem a U. R. S. S. a aceitar novos termos no estabelecimento de um clima de desanuviamento futuro não prescindem do aumento das trocas económicas, mesmo nos períodos mais tensos. Essa tendência deverá, pois, manter-se na década de 80.

Refira-se a título de curiosidade que, durante os anos 70, os teóricos russos de relações económicas internacionais dividiram-se sobre as prioridades a atribuir ao comércio externo da U. R. S. S. entre os E. U. A. e os países da Europa Ocidental. Os recentes embargos decretados pelos E. U. A. terão tido como consequência resolver «de fora» essa escolha, segundo Laird e Erick Hoffmann no ensaio «U. R. S. S.: Le Clan des Modernisateurs et les relations Est-Ouest», publicado em 1981.

Parece-nos estar na ordem natural das coisas a continuação do aumento das relações económicas internacionais entre os países do leste europeu e os restantes países do continente.

Ainda recentemente o chanceler austríaco Bruno Kreisky, em entrevista à «Newsweek», de 10 de Maio de 1982, disse:

«It is ridiculous to argue that the policy of détente has been ineffective. We austrians live only 31 miles from the Iron Curtain, but we are prosperous, and that is a result of detente.»

Os resultados da «Ostpolitik» e da Conferência de Helsínquia pareceram, no entanto, bastante ameaçados pelos acontecimentos no Afeganistão e na Polónia, já que as conclusões iranianas terão sido inspiradas por outros demónios bem mais irracionais do que os fomentados pelos jogos estratégicos. Há assim quem veja nos acontecimentos da Polónia

o fim do desanuviamento europeu, e quem preveja que uma nova guerra fria se instalará no teatro europeu no seguimento da proclamação da lei marcial em Varsóvia.

Estamos, porém, no meio de estudiosos que sabem distinguir entre a propaganda e a análise rigorosa das realidades. Se não nos quisermos enganar a nós próprios tenhamos em conta o que aconteceu, e o que não aconteceu, na Polónia, condenando sempre os atentados à dignidade humana.

Em primeiro lugar, os acontecimentos da Polónia anunciam a falência prática das teorias políticas marxistas-leninistas aplicadas às chamadas democracias populares.

Com efeito, pela primeira vez na história das democracias populares do leste europeu, as Forças Armadas impõem-se politicamente ao partido de inspiração leninista na condução do processo institucional. Estamos perante uma autêntica revolução coperniciana nas relações entre os partidos leninistas e as Forças Armadas nos países comunistas.

Há já alguns anos que determinados especialistas nesses assuntos haviam chamado a atenção para a hipótese de virem a ser as Forças Armadas a substituírem no poder os partidos leninistas, seja pela necessária substituição das gerontocracias que dominam a maior parte desses partidos, seja como consequência do aparecimento de crises internas.

Estas hipóteses dirigiam-se claramente à própria U. R. S. S., com os seus problemas de sucessão da gerontocracia partidária e do ordenamento das diferentes nacionalidades que compõem a União Soviética. Há mesmo quem julgue preferível tal evolução à pura mudança de pessoal dirigente por outro sem experiência, e sobretudo sem a noção dos mecanismos de equilíbrio mundial. Assim, os militares soviéticos, treinados nos jogos estratégicos, teriam tendência para manterem o «status quo», e não se envolveriam, por iniciativa própria, em conflitos externos sem altíssimas probabilidades de vencerem a guerra, o que no estado actual das relações internacionais está longe de ser previsível.

Ora o caso da Polónia presta-se a um autêntico ensaio geral sobre o modo de comportamento das Forças Armadas após a falência da governamentação dos partidos de tipo leninista. Essa intervenção militar vem ainda ao encontro dos interesses das entidades estrangeiras credoras das dívidas do Estado polaco, assim como dos estrategos da manutenção das condições de paz entre o Pacto de Varsóvia e a Aliança Atlântica.

Os desafios que os militares polacos têm à sua frente são enormes e dificilmente se poderá arriscar um prognóstico baseado em elementos seguros: conseguirão planificar uma estratégia de reformas institucionais tendo em conta a necessária participação das populações no exercício do poder político e o dinamismo revelado pelo sindicalismo independente? Conseguirão assegurar as condições de segurança externa da U. R. S. S.? Os anos 80 irão assistir aos desenvolvimentos dessa novidade polaca que não pode, de qualquer maneira, ser confundida nas suas consequências internas e no seu significado dentro do Pacto de Varsóvia, com as consequências derivadas das invasões soviéticas na Hungria, em 1956, e na Checoslováquia, em 1968.

A actualidade da questão polaca põe, pois, problemas quanto à previsão do futuro nas democracias populares. Uma outra questão futurável é prever a determinação do comportamento da União Soviética face à repetição dos fenómenos de liberalização política ou de diversificação das relações internacionais, tentados pelos países do leste europeu, como é o caso actual da Hungria no plano interno e externo, e como são os casos da Roménia e da Polónia face às instituições financeiras internacionais.

A década de 80 poderá assistir à multiplicação de fenómenos de liberalização nos regimes de democracia popular e é de calcular que a União Soviética tenha de enfrentar, a par do problema da sucessão de Brejnev, a adopção de novas formas de entendimento do que são os seus interesses vitais nos países do Pacto de Varsóvia.

A doutrina de segurança externa da U. R. S. S. esteve ligada, até hoje, à existência de regimes marxistas-leninistas de influência exclusivamente soviética nas suas fronteiras centro-europeias; à manutenção de estados neutrais como a Finlândia, a Suécia e a Áustria; ao não alinhamento da Jugoslávia; e, sobretudo, à possibilidade de contacto directo com a Alemanha, o que talvez permita entender melhor a tensão originada pelos desenvolvimentos políticos na Polónia.

A década de 80 poderá caracterizar-se pela gestão racional das tensões internacionais, preparando-se um patamar mais seguro do desanuiamento e do equilíbrio entre as duas superpotências que permita um desenvolvimento mais autónomo das relações intereuropeias, diminuindo drasticamente as zonas de influência exclusiva.

O Secretário de Estado norte-americano da Defesa, Gaspar Weinberger, exprimiu, na comissão senatorial de defesa, a 4 de Março de 1981, a opinião de que o controlo dos mares é tão essencial à segurança dos E. U. A. como o é o controlo das fronteiras terrestres para a União Soviética.

Com efeito, a administração Reagan aceitou agora reatar quer as conversações sobre a redução de armas estratégicas, alterando-lhes o nome de código para Start, quer as conversações sobre desarmamento mútuo em Genebra, embora deixando fora das discussões as armas que podem ser disparadas fora do teatro terrestre europeu como os mísseis estratégicos «MX», «Trident 2» e «Cruise», que têm como características comuns o facto de poderem ser lançados do mar e do ar.

E no seu discurso o Presidente dos E. U. A., no Eureka College, pronunciado a 9 de Maio de 1982, propõe o recomeço das negociações sobre armas estratégicas, afirmando pela primeira vez após a sua assunção ao cargo que agora ocupa: «I am optimistic we can build a more constructive relationship with the Soviet Union».

Resta acrescentar nessa análise sobre as relações Este-Oeste que as causas dos conflitos europeus que deram origem às guerras contemporâneas se encontram ultrapassadas pela ausência de tensões regionais entregues a si próprias: não há conflitos com capacidade de desenvolvimento autónomo nos Balcãs, no mar Egeu, entre a Checoslováquia e as Alemanhas, ou entre estas e a Polónia. Por paradoxal que pareça, a divisão da Europa em blocos tem impedido a emergência desses conflitos regionais, cujos desenvolvimentos foram as causas ocasionais de várias guerras no velho continente.

Um outro factor tradicional de guerra no continente europeu, as rivalidades franco-alemãs, foram resolvidas noutro quadro, o das Comunidades Económicas Europeias.

É aliás público e notório que quando se fala, entre nós, do futuro político da Europa, se quer sobretudo saber como irá evoluir a Europa Ocidental ou, mais precisamente, aquela parte que se encontra dividida por várias instituições de natureza diferente, reagrupando os países que têm regimes de democracia política.

Também aqui cumpre assinalar que os diferentes planos prospectivos têm vindo a revelar-se sucessivamente ultrapassados e sem capacidade de orientação. Por exemplo, o projecto de União Económica e Monetária

anunciado em reunião dos chefes de Estado realizada em Haia, em 1969, e referente à C. E. E., não se executou nos termos previstos, nomeadamente a meta de um sistema monetário único concebido aí para vigorar a partir de 1980.

Também a proposta feita, em 1974, de um «Conselho Europeu» informal mas prefigurando a instituição de um executivo comunitário não se desenvolveu como fora desejado. E o relatório Tindemans, entregue aos responsáveis da C. E. E. em Janeiro de 1976, contendo propostas moderadas, acabou por se revelar irrealista.

São aliás do conhecimento geral os últimos desenvolvimentos das questões relacionadas com o orçamento comunitário e o estabelecimento dos preços agrícolas comuns que parecem marcar uma nova fase na vida da comunidade a dez, sobretudo no que diz respeito à posição do Reino Unido.

A C. E. E. está em crise e repeti-lo é quase um lugar-comum. Desse entendimento geral ressalta que os últimos sinais de confiança no futuro da C. E. E. foram os pedidos de adesão da Grécia, de Portugal e da Espanha.

É certo que, mesmo nos seus melhores momentos, a C. E. E. não foi mais do que uma entidade coordenadora de certas actividades económicas, responsável embora pelo crescimento dos países membros na década de 60, tendo conseguido estabelecer um método pragmático de racionalização da desordem económica internacional com os acordos de Lomé, e tentado uma intervenção internacional limitada, intervenção internacional ansiada por parte dos partidários do desenvolvimento da multipolaridade dos centros de decisão da política mundial.

Não existe, contudo, dentro da C. E. E., nem política social nem política regional dignas desse nome, e todos os programas nesses sectores se têm revelado irrealizáveis. Existem ainda díspares estratégias energéticas entre os países membros, e mesmo naqueles sectores em que a política comum está mais avançada deparam-se frequentes disputas de interesses entre os Estados membros, o que estando na ordem natural das coisas não deixa de constituir uma caracterização a ter em conta na apreciação dos fenómenos da integração europeia.

Na perspectiva que mais nos interessa, a grande questão que se coloca à C. E. E. para os anos 80 é a da entrada, ou não, da Península Ibérica nos centros de decisão europeia.

Pelo menos desde a II Guerra Mundial que os dois Estados ibéricos estão marginalizados do processo institucional da integração europeia. A existência de ditaduras aparentadas com os regimes autoritários de entre duas guerras foi o motivo invocado para essa marginalização.

No entanto, a descolonização portuguesa e o estabelecimento de regimes democráticos em ambos os Estados peninsulares permitiu colocar a Europa perante as suas verdadeiras intenções sobre o papel que está disposta a atribuir à Península Ibérica, no processo de integração e decisão comunitárias.

A rapidez da entrada da Espanha na N. A. T. O. e a morosidade previsível no desenrolar das negociações para a adesão à C. E. E. parecem marcar uma preferência pela utilização estratégica da Península Ibérica em vez da organização de um esforço político e institucional por parte dos países com maiores responsabilidades na Europa Ocidental com vista a conseguir-se uma integração harmoniosa dos dois Estados da Península Ibérica na C. E. E.

A crise actual da C. E. E. sugere ainda que os factores determinantes no desenrolar da vida política europeia durante os anos 80 serão muito mais os factores relacionados com as relações interestatais entre países europeus pertencentes a diferentes alianças e com o diálogo americano-russo, do que propriamente o desenvolvimento do polo centrado na C. E. E.

Gostaria aqui de acentuar que é o estudioso que fala sobre esse assunto assim como sobre os demais, já que a questão das opções políticas se coloca noutra plano. A constatação da crise interna no Mercado Comum pode até motivar o aparecimento de uma vontade política capaz de fazer de novo da C. E. E. um pólo aglutinador da integração europeia, um centro de decisão internacional e uma entidade determinante na resolução dos conflitos Norte-Sul.

CONCLUSÃO

Esta exposição vai longa. É chegada a hora de inventariarmos algumas conclusões.

Nesta análise da evolução europeia durante a década de oitenta demos especial relevância aos modos de relacionamento entre os diferentes grupos de países europeus. Esta avaliação é tanto mais importante quanto as novidades que se podem anunciar no contexto internacional que aqui nos

ocupa, e nos preocupa, e é efectivamente o modo de relacionamento inter-blocos que se pode apresentar em quatro grandes alíneas apresentadas pela ordem do seu grau de probabilidade:

- 1.ª Manutenção do «status quo» com intensificação das relações económicas e das relações de cooperação entre países de blocos político-militares diferentes;
- 2.ª Manutenção do «status quo» com diminuição da cooperação e subida da tensão interblocos aumentando as probabilidades de conflito Leste-Oeste;
- 3.ª Modificação do «status quo» pela aceitação recíproca da passagem de zonas de influência exclusiva a zonas de influência dominante com o corolário de uma maior autonomia política do continente europeu face às duas superpotências;
- 4.ª Modificação unilateral do «status quo» acarretando desequilíbrios capazes de motivarem a passagem do conflito leste-europeu ao estado de guerra.

Em suma, durante a década de 80 tornar-se-á mais claro se as superpotências procuram o desequilíbrio unilateral ou se aceitam a evolução do «status quo» através da simetria de posições.

De um ponto de vista português, os factores que convém acompanhar de perto na década de 80 são:

- a) A questão da entrada dos dois Estados da Península Ibérica na política e nas instituições europeias;
- b) A movimentação do Estado espanhol no contexto internacional;
- c) O comportamento da C. E. E. perante a problemática do alargamento e a implantação da política social e regional;
- d) A dinamização das regiões europeias e as hipóteses de conflitos inter-regionais;
- e) A capacidade de intervenção no ordenamento económico internacional nomeadamente na questão Norte-Sul;
- f) A resolução do tipo de influência que cada superpotência exercerá no continente europeu: se exclusiva por ambos os lados, se apenas dominante, ou ainda se dominante num dos lados e exclusiva no outro.

Em conclusão, a prospectiva sobre a evolução europeia para os anos 80 é particularmente delicada, e por isso o contexto internacional se encontra num momento de oscilação e instabilidade. Assim, as realidades com que teremos de nos defrontar nos anos 80 serão provavelmente diferentes das que estamos habituados a encarar.

Sendo assim, a iniciativa de realização destes colóquios sobre a prospectiva internacional pela Universidade do Minho é da maior utilidade e oportunidade.

José Medeiros Ferreira