

III

Unidade na Diversidade

Propostas para uma Política Externa e de Defesa Europeia

Álvaro Vasconcelos

Eles aplicaram os seus métodos com toda a cautela: avançavam por doses sucessivas fazendo uma pequena pausa depois de cada uma... para ver se não tinha sido demasiado forte, se a consciência universal a tolerava ainda. E como a consciência europeia, para desgraça e vergonha da nossa civilização, logo sublinhava que tal não lhe dizia respeito, pois que esses actos de violência se passavam «do lado de lá da fronteira», as doses foram sendo cada vez mais fortes, até que toda a Europa pereceu.

Stefan Zweig, *Le Monde d'hier*

Dubrovnik, 14 de Novembro de 1991. Sobrelotado de refugiados, parte o último *ferry* enviado para evacuar os observadores europeus. Faltam vinte e dois dias para o início da cimeira de Maastricht. Acredita-se ainda que os governos europeus vão transformar a Comunidade numa potência política capaz de corresponder às exigências da Europa, finda a divisão do continente.

A Comunidade Europeia desenvolveu-se durante a guerra fria sem ter formulado uma política externa comum e muito menos uma política de defesa. O objectivo do projecto de integração europeia era a paz, mas antes do mais a paz entre os seus membros, tornando impossível a repetição de guerras entre eles, nomeadamente entre a Alemanha e a França. O modelo era o do desenvolvimento gradual dos mais sólidos laços de interdependência económica, o da integração pelo mercado, acompanhado pela criação de estruturas supranacionais.

As questões de segurança pesavam fortemente nas preocupações dos países membros da Comunidade, mas a defesa colectiva contra a ameaça comum era assumida quase exclusivamente pela NATO, sob liderança incontestada da superpotência americana. As tentativas feitas pouco depois da Segunda Guerra para que a Europa democrática tivesse capacidade para agir na área da defesa mal passaram da fase de projecto. Em 1948, por iniciativa britânica, recorde-se, devida a Ernest Bevin, foi assinado o Tratado de Bruxelas, que criou a União da Europa Ocidental com o objectivo expresso de «promover a unidade e encorajar a progressiva integração da Europa». Apesar das ambições do seu tratado constitutivo, a UEO perdeu importância perante a criação da NATO, no ano seguinte. A Comunidade Europeia de Defesa (CED), uma ideia francesa que se deve a

René Pléven, parte do projecto fundador da Comunidade Política Europeia, morreu quase à nascença, em Agosto de 1954, justamente no parlamento francês. Não ficou por isso comprometida a segurança europeia, garantida pela NATO e pelo potencial nuclear americano, mas ficou em contrapartida adiada a união política.

Protegida pelo guarda-chuva nuclear americano, a Comunidade Europeia foi-se transformando numa poderosa potência comercial – representa hoje 28 por cento do PIB mundial, contra 25 por cento dos Estados Unidos e 18 por cento do Japão (ver quadro I) – ao mesmo tempo que desenvolvia uma política económica externa comum, uma autêntica diplomacia comercial que lhe permitia falar a uma só voz nas negociações relativas ao comércio internacional, estar representada pelo presidente da Comissão no Grupo dos Sete e aplicar sanções económicas. A Comunidade pôs simultaneamente em prática uma política de ajuda ao desenvolvimento assente numa vasta rede de acordos de cooperação.

A transformação da Comunidade Europeia num gigante comercial com indiscutível peso internacional foi pondo cada vez mais a questão da sua dimensão política. Foi assim que assistimos à tentativa de relançar a ideia da união europeia, desde a cimeira de Haia de 1969, e ao estabelecimento da cooperação política europeia, em 1970, embora fora do quadro do Tratado de Roma. A CPE, foro intergovernamental de informação e coordenação diplomática, com actividade predominantemente declaratória, excluía formalmente da agenda as questões de defesa, embora tratasse os aspectos políticos e económicos da segurança: a sua função essencial era a criação de consensos internos e não a acção externa. No entanto, a CPE permitiu a harmonização dos pontos de vista dos países da Comunidade em várias questões internacionais, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, e a sua intervenção coordenada na Conferência sobre Segurança e Cooperação Europeia. Permitiu igualmente o lançamento de uma série de diálogos com grupos regionais dos quais o mais profícuo e original terá sido o diálogo com o grupo de S. José, constituído pelos países da América Central, onde os Dez foram capazes de definir uma orientação própria, diferente da dos Estados Unidos, para a

resolução do conflito na Nicarágua. Em Dezembro de 1974, o relatório Tindemans, apresentado ao Conselho Europeu, declarava que a Comunidade Europeia não estaria completa sem «uma política comum de defesa». E em 1984, antes do advento de Gorbatchov, era relançada a UEO por proposta francesa. A par da criação da brigada franco-alemã, são lançados vários projectos de cooperação industrial europeia na área da defesa e projectos tecnológicos com incidência na defesa, como o projecto Eureka.

Todas estas iniciativas, algumas delas importantes, na área da política externa e mesmo da cooperação militar, não transformaram a natureza de potência civil da Comunidade Europeia. As condições específicas da guerra fria permitiam este modelo de desenvolvimento comunitário: a ameaça soviética era um forte factor de coesão, a divisão da Alemanha facilitava o equilíbrio interno, a bipolaridade impunha constrangimentos muito específicos à acção dos Estados, num e noutro campo. As tentativas de dar corpo a uma entidade europeia de defesa, se correspondiam às preocupações próprias da tensão leste-oeste nos finais do consulado de Brejnev, faziam sobretudo parte de uma lógica interna de construção comunitária.

Finda a guerra fria, as circunstâncias alteraram-se radicalmente. Com o fim da bipolaridade, com o desaparecimento da ameaça soviética, com a clara diminuição do papel de liderança dos Estados Unidos, com a reunificação alemã, tudo voltou a ser possível na Europa, inclusive o regresso ao sistema pré-comunitário, em que não existia um campo unitário entre os Estados ocidentais mas antes um equilíbrio instável. Foi evidente para muitos, logo em 1989, que uma Europa potência civil seria incapaz de enfrentar os desafios de segurança que a nova situação colocava aos seus membros e que existia um forte risco de renacionalização das políticas de defesa das democracias europeias. Já não era pois fundamentalmente por razões de uma dinâmica federal – por a União ficar «imperfeita» sem uma política de defesa – que era necessário progredir na área da política externa e assumir a dimensão de defesa do projecto europeu, mas por razões ligadas à mudança do panorama estratégico no continente e no mundo.

Que sem uma aceleração da construção europeia na área da política externa e de defesa regressáramos às políticas de cunho nacionalista, ficou bem claro pelas reacções dos políticos europeus aos acontecimentos que se seguiram à queda do muro de Berlim. Tendeu-se de novo a reconhecer no vizinho o inimigo tradicional, e a recorrer, como justificação da desconfiança, ao determinismo histórico e aos imperativos geográficos. A renacionalização das políticas de defesa e as alianças contra vizinhos encontraram mais uma vez defensores em velhos ou novos nacionalistas e inusitada audiência. Vimos Margaret Thatcher sugerir uma nova *entente* antialemã com a França, que esta recusou depois de algumas ambiguidades iniciais, vimos Gorbatchov procurar em Mitterrand um aliado para atrasar a reunificação alemã, vimos os nacionalistas portugueses tentarem voltar a colocar a Espanha em lugar de honra na lista dos inimigos.

Passado porém o primeiro momento de hesitação e tentativa nacionalista, foi claro para muitos, nomeadamente para François Mitterrand e Helmut Kohl (e não menos para George Bush e James Baker), que a Comunidade Europeia era a resposta para a superação pacífica da reunificação alemã e a matriz para a nova ordem no continente. Mas para isso era necessário transformá-la numa potência política, era preciso retomar e acelerar o projecto de união política de que a Comunidade enviuvara com o fracasso da CED. Em Abril de 1990, Mitterrand e Kohl lançam a iniciativa da conferência intergovernamental sobre a união política, que a cimeira europeia de Dublin, em Junho, convocaria formalmente e que desembocaria na cimeira de Maastricht, a par da conferência intergovernamental sobre a união económica e monetária lançada por Jacques Delors seis meses antes.

Das duas conferências resultou o texto do Tratado da União Europeia. O objectivo central que presidiu ao tratado foi o de garantir que a reunificação alemã não poria em causa o equilíbrio europeu, preocupação partilhada pela Alemanha, que por isso aceitou que o marco, símbolo do seu poder, viesse a ser derretido numa moeda única europeia. Se houve em Maastricht progressos evidentes de carácter federal na área da união económica e monetária, os avanços em matéria de política externa e de segurança

foram bastante limitados e a Europa continuou no essencial privada dos instrumentos políticos e militares para enfrentar os desafios de segurança que se lhe colocam a leste e a sul. A impotência europeia ficou tragicamente demonstrada na antiga Jugoslávia, antes e depois de Novembro de 1993, data em que passou a vigorar o tratado e se iniciou portanto a política externa e de segurança comum.

A guerra na ex-Jugoslávia, desde a agressão sérvia contra a Eslovénia e a Croácia até à guerra de depuração étnica na Bósnia, o cerco sem fim de Sarajevo, ponto de convivência de variadas gentes, culturas e cultos, é a prova mais cabal das insuficiências da acção externa da União Europeia. Nem, numa primeira fase, as chamadas de atenção para as consequências económicas do desencadear de um conflito nem, mais tarde, a política de sanções, foram armas suficientemente poderosas para travar o agressor sérvio e trazer a paz aos Balcãs. Sem apoio militar ao governo bósnio que equilibre a relação de forças no terreno, todos os esforços da União Europeia e das Nações Unidas se mostram impotentes para levar os nacionalistas sérvios a aceitar os sucessivos planos de paz. E no Médio Oriente, apesar de ser o principal parceiro comercial dos países da região, a Comunidade é um actor secundário, excluído do mesmo por completo da fase inicial do processo de paz.

Maastricht, apesar dos seus limites, representou uma recusa da renacionalização das políticas externas e de defesa e uma derrota para os que preconizavam o retorno à situação pré-comunitária. Mas o alerta de 1989 soa ainda, e deve estar bem presente na conferência intergovernamental de 1996. Se a União Europeia ou pelo menos uma parte dos seus membros, incluindo necessariamente a Alemanha e a França e não menos necessariamente a Inglaterra, forem incapazes de desenvolver uma política externa e de defesa, regressará inexoravelmente a Europa dos equilíbrios instáveis que levou a duas guerras mundiais. O próprio objectivo da moeda única será posto em causa. Os alemães têm tornado claro, como o faz recentemente o documento do grupo parlamentar da CDU/CSU, que como contrapartida da dissolução do marco querem avanços significativos em matéria de defesa comum.

Por outro lado, a necessidade de uma política externa e de defesa decorre da própria situação na Europa e no seu sul próximo e das dificuldades que a NATO encontra. Os cinquenta anos de paz não são garantia para o futuro. Sem um forte e coerente contributo europeu, a NATO, enfraquecida pela diminuição da presença americana (o Canadá já retirou quase completamente), perderá credibilidade e capacidade para dissuadir conflitos. Os próprios americanos o reconhecem. É a partir desta constatação e da análise da situação internacional e europeia – e não de aritméticas mais ou menos ponderadas que correspondem fatalmente a uma lógica de potências e não de comunidade ou de união – que se deve discutir a revisão do tratado no capítulo da política externa, de segurança e de defesa.

Condicionantes externas da reforma

A reforma do tratado, nestas matérias, deve partir da análise da situação internacional, especialmente da situação europeia, e dos desafios que a sua evolução põe à União e aos seus membros. As motivações externas devem estar pois no centro da próxima conferência intergovernamental. Sarajevo deve estar tão presente na conferência de 1996 como esteve a queda do muro de Berlim em 1991, mas agora como dolorosa prova de que os imperativos da PESC e os seus actuais limites não podem ser iludidos.

Não se justifica, apesar de tudo, uma visão excessivamente pessimista da situação europeia: continua a predominar no continente uma forte tendência para a integração económica e política, atestada pelo número de candidatos à União Europeia e pelo facto de quase todos serem favoráveis ao aprofundamento no domínio da política externa e mesmo da defesa. Há que ter bem presentes, porém, as dificuldades que os processos democráticos de alguns desses países atravessam, em não pequena parte devidas ao reaparecimento de forças nacionalistas, que representam justamente a tendência contrária, desintegradora.

O nacional-populismo, a partir da afirmação identitária radical, de natureza civilizacional e religiosa ou étnica, é hoje a causa principal das guerras e crises a leste e a sul da União Europeia. A leste, reapareceu como alternativa à democracia o nacionalismo, seja sob a forma de nacional-comunismo, como na Sérvia, ou sob a forma mais tradicional de extrema-direita xenófoba. A sul, no Norte de África e no Médio Oriente, agravam-se as crises políticas e económicas que conduzem à asfixia das sociedades e recrudescer o islamismo político, cujas posições são marcadamente antiocidentais, que assume nalguns casos a forma extrema da violência terrorista. O islamismo radical, que é hoje o principal obstáculo ao processo de paz no Médio Oriente, pôs a Argélia a ferro e fogo e ameaça igualmente o Egipto. Paralelamente, agravam-se os contenciosos e as tensões entre países vizinhos.

A nível mundial, as duas tendências contraditórias que definem a situação europeia estão igualmente presentes. Coexistem, por um lado, a tendência crescente para a globalização económica, científica e tecnológica, a tendência geral para a democratização e para a integração subregional, com sucessos claros na América Latina e numa ou noutra região de África e da Ásia, e, por outro lado, a violenta erupção dos factores de desagregação, de ruptura, de intolerância religiosa e étnica que têm vindo a provocar conflitos graves sobretudo de natureza intra-estatal e autênticas catástrofes humanas como no Ruanda e na Somália.

A situação internacional cria à União Europeia oportunidades para encontrar parceiros nas novas democracias e nos espaços integrados ou de cooperação regional. Cria igualmente, porém, um vasto conjunto de desafios que as estruturas de segurança colectiva, as Nações Unidas e a OSCE, e de defesa colectiva, a NATO e a UEO, se têm mostrado incapazes de enfrentar. Para a sua resolução são cada vez mais chamados a intervir os Estados membros da União Europeia, sem que qualquer deles, inclusive os membros permanentes do Conselho de Segurança, tenha capacidade para o fazer isoladamente, como aliás ficou bem patente durante a guerra do Golfo.

A ordem europeia e mundial da primeira fase do pós-guerra fria assentou na convicção de que os Estados Unidos iriam conservar a liderança e participar activamente na resolução dos conflitos e crises onde quer que eclodissem, e que a Rússia iria ser, em todas as circunstâncias, uma potência cooperante. Nada de menos seguro, no momento presente. Embora a participação activa dos Estados Unidos na segurança do continente e na resolução dos grandes problemas internacionais seja imprescindível e do interesse da União Europeia, essa participação não teve nem terá a amplitude e o âmbito que inicialmente se julgava possível; agravam-se, pelo contrário, as tendências neo-isolacionistas nos Estados Unidos. Mais, no quadro da segurança europeia, pode dizer-se que hoje a presença americana e o seu envolvimento positivo na segurança do continente, ou seja, a credibilidade da própria NATO, depende em larga medida do nível de coesão e da capacidade de acção da União Europeia. Como se comprova pela guerra na antiga Jugoslávia, os Estados Unidos consideram que cabe antes do mais aos europeus evitar ou pôr termo aos conflitos regionais no continente. No que diz respeito à Rússia, a sua transição para a democracia e a sua integração no sistema internacional como parceiro activo dos países democráticos, se não está comprometida, é hoje menos segura do que antes e o apoio às reformas políticas na Federação Russa exige da União Europeia um esforço muito particular.

Os problemas de segurança e de política externa que a União Europeia deverá enfrentar nos próximos anos não são apenas os dos dez da UEO ou dos quinze da União, mas os do conjunto dos Estados que até ao final do século dela farão previsivelmente parte. Para os enfrentar, mais importante se torna fazer evoluir a NATO para uma verdadeira parceria União Europeia – Estados Unidos, e encontrar o lugar da Rússia na arquitectura europeia organizando as relações de segurança a nível da OSCE, único foro em que é um parceiro igual aos demais. As características desses desafios, que combinam, por outro lado, factores políticos, económicos e de segurança, exigem uma resposta integrada que combine igualmente essas três ordens de factores.

Condicionantes internas da reforma

Tanto no plano dos modos de decisão como da substância, a reforma da PESC é fortemente condicionada pelo pressuposto de uma futura ampliação da União Europeia num prazo presumivelmente curto (menor que o período de negociação com Portugal e com Espanha). Até ao fim do século, ou seja, nos próximos cinco anos, a União Europeia quase duplicará em número de membros, após a adesão dos países da Europa Central – Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Bulgária e Roménia, de pelo menos dois países do Sul – Malta e Chipre, de pelo menos um país balcânico – a Eslovénia, e eventualmente de três países bálticos – Letónia, Estónia e Lituânia, constituindo assim um universo de 471 milhões de habitantes que se estenderá da Península Ibérica, ponto de encontro entre a Europa e a África, à fronteira ocidental da Ucrânia.

A adesão destes países acarreta um extraordinário alargamento do perímetro de segurança da União. Deslocam-se as suas fronteiras para a vizinhança da antiga União Soviética, zona de forte instabilidade política e económica e de conflito latente ou mesmo aberto, ao mesmo tempo que se diversificam mais ainda os interesses específicos que haverá que compatibilizar, tornando mais difícil o exercício da definição de posições comuns e mais complicada a gestão de contenciosos entre os seus membros.

Ao passar de doze para quinze, acentuou-se a assimetria entre os membros da União em relação às instituições da segurança europeia e a situação de geometria variável *de facto* em relação à política de defesa e à defesa comum. Áustria, Finlândia e Suécia são países que por enquanto se opõem, por vontade expressa dos seus cidadãos, a tomar parte em qualquer aliança militar. Dos quinze membros da União, são agora apenas onze os que pertencem à NATO. E são somente dez os que fazem parte da UEO, que, de acordo com o articulado actual do tratado, é uma componente do desenvolvimento da União Europeia» e está incumbida de preparar e executar as decisões e acções da União com repercussões no domínio da defesa.

O compromisso de Maastricht

A política externa e de segurança comum procurou superar o carácter meramente declaratório da cooperação política europeia. Para tanto, instituiu a prática de acções comuns, assumiu expressamente a dimensão de segurança e perspectivou uma política de defesa, fazendo da UEO parte integrante da União Europeia. Por outro lado, procurou aumentar a coerência da acção externa da União no âmbito das relações políticas, da segurança, da economia e do desenvolvimento, objectivo claramente expresso no artigo C do Tratado da União Europeia. O facto de a PESC constituir um pilar separado de carácter intergovernamental, por ter falhado a comunitarização da política externa e de segurança, tornou mais complicada a realização desse objectivo expresso. Finalmente, a PESC sofre do problema geral da União Europeia: a inexistência de uma representação democrática dos cidadãos que lhes permita manifestar a sua vontade em questões de política externa e de segurança europeia.

No difícil compromisso alcançado em Maastricht, transpareceu a falta de vontade dos Estados europeus para assumir de uma forma inequívoca as suas responsabilidades na definição de uma política externa e de segurança comum. A ambiguidade da definição da política e a hesitação em matéria estritamente de defesa reflecte-se no sistema de decisão estatuído em Maastricht, que mais se assemelha a um colete de forças destinado a limitar a acção dos Estados membros que a um sistema destinado a permitir a acção eficaz da União. Qualquer decisão só pode ser tomada depois de um longo e penoso processo de negociação que começa no Conselho Europeu onde, por unanimidade, se estabelece a orientação geral que deve presidir ao lançamento de uma dada acção comum. Seguidamente, o Conselho decide, por unanimidade, que uma questão deve ser objecto de uma acção comum e, posteriormente, ainda por unanimidade, o Conselho determina quais os domínios em que as decisões relativas à sua prossecução podem ser tomadas por maioria qualificada reforçada. Até hoje, o voto por maioria qualificada

nas acções comuns nunca foi utilizado. Ao impor um sistema barroco de unanimidades sucessivas no prosseguimento da adopção de uma posição ou de uma acção comum, esta pode ser facilmente bloqueada por qualquer Estado membro. Veja-se como a Grécia bloqueou o reconhecimento da Macedónia e protelou a conclusão do acordo aduaneiro com a Turquia, contra a posição de todos os outros parceiros.

A facilidade de bloqueio é tanto mais grave quanto a legitimidade europeia passou a ser condição praticamente indispensável para a acção internacional de cada um dos Estados membros, sobretudo na Europa e na sua periferia. Isto é, ao mesmo tempo que se «deslegitima» a acção isolada de um Estado da União, cria-se um sistema que torna difícil a acção conjunta. Como se viu, a situação no continente europeu e nos contornos estratégicos da União não permite que alguns possam bloquear para sempre a acção daqueles que consideram que os seus interesses vitais são postos em causa pela situação política a leste e a sul. Mas não há condições para que um qualquer Estado membro assuma uma política de segurança própria, isto sem romper com os demais. Imagine-se que a Alemanha considerava imperioso agir unilateral e militarmente para enfrentar ameaças aos seus interesses vitais: seria o fim da União Europeia. Esta situação não pode continuar indefinidamente e alterá-la deve ser o objectivo fundamental da reforma institucional no que diz respeito à política externa e à política de defesa comum. Não podem os mais vitoriosos, os menos dispostos a assumir responsabilidades e riscos, travar indefinidamente a acção dos que querem agir. A vontade de alterar esta situação é o que há de comum nas propostas francesas e alemãs à conferência intergovernamental.

A possibilidade de bloqueio de iniciativas no âmbito da PESC que impliquem a utilização de meios militares assume formas paradoxais, uma vez que a UEO está na dependência *de facto* das decisões do Conselho e que dele fazem parte Estados que não são membros da UEO e que regra geral não irão participar na acção militar. Ou seja, têm direito de veto sobre a prossecução dessas acções todos os Estados membros da União, inclusive aqueles que se afirmam não alinhados ou neutros.

As seis primeiras acções comuns desenvolvidas reflectem geral falta de ambição europeia. Da fiscalização das eleições na Rússia e na África do Sul, à acção humanitária na Bósnia e ao apoio ao processo de paz no Médio Oriente, a União Europeia prossegue uma linha de acção que não lhe permite constituir um factor decisivo. A excepção pode ser a conferência para a estabilidade na Europa, cujo objectivo é criar um quadro de regulação das questões fronteiriças e de respeito das minorias entre futuros membros da União.

Prioridades da revisão

Tendo em conta que se acentuam os factores de renacionalização e de afirmação identitária, deve a reforma da PESC obedecer também ao critério geral de reforço da coesão e da solidariedade entre os membros da União Europeia. Há pois que absorver completamente a reunificação alemã e preservar os equilíbrios internos, contrabalançando as prioridades em relação ao Leste europeu e a necessidade de estabilizar o Sul, nomeadamente o Sul próximo. Partindo pois do pressuposto da coesão, deve a reforma do tratado corresponder a três objectivos fundamentais da União Europeia: *constituir o núcleo central da ordem europeia* pós-guerra fria; *assumir um papel relevante*, compatível com a sua dimensão económica e financeira, *na resolução de grandes problemas internacionais* – económicos, políticos e estratégicos – e *intervir de forma coordenada e eficaz nas organizações multilaterais*, nomeadamente as de segurança; *reforçar as suas relações de associação* com outras regiões do mundo.

Para responder às necessidades da União no domínio de uma política externa e de segurança comum e resolver os impasses institucionais que Maastricht não superou, há que: a) definir os interesses e objectivos comuns da União; b) clarificar a relação entre a PESC, a política de defesa comum e a defesa comum, e definir com toda a nitidez a ligação entre a União Europeia e a UEO; c) reformular o processo de decisão, para o simplificar e racionalizar; d) democratizar todo o processo.

Interesses vitais e objectivos comuns

A proposta da Comissão à conferência intergovernamental de 1991 de que fossem atribuídos poderes ao Conselho Europeu para decidir as questões de interesse vital comum, em que o Conselho actuaria por maioria, não foi aceite. Penso que a questão deveria voltar a pôr-se em 1996.

Não existe no tratado da União Europeia disposição semelhante à do tratado de Bruxelas segundo a qual, se um dos signatários for objecto de uma agressão armada, os outros se comprometem a prestar, «de acordo com o disposto no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, ajuda e assistência por todos os meios ao seu alcance, militares ou outros». É primordial definir como interesse vital comum que um ataque contra um Estado membro é um ataque contra a União Europeia, obrigando-se todos a socorrê-lo e fazendo assim prova inequívoca da solidariedade recíproca entre os membros da União. A oposição expressa à modificação das fronteiras europeias pela força, que equivale a uma garantia não desprezível do ponto de vista da segurança e da estabilidade, é obviamente um interesse partilhado por todos os Estados membros que deveria ser definido como interesse vital comum, tal como a oposição à proliferação de armas de destruição maciça na Europa, no Norte de África e no Médio Oriente.

Para além dos seus interesses vitais, a União Europeia devia definir um conjunto de prioridades de política internacional, precisando melhor as orientações definidas para a PESC no Conselho Europeu de Lisboa. No que diz respeito às regiões, essa definição, que aponta como áreas prioritárias a Europa Central e do Leste, o Norte de África e o Médio Oriente, devia ser completada com duas outras, a África Austral e a América do Sul. No que diz respeito aos temas prioritários, de acordo com os objectivos estratégicos enunciados, salientam-se o reforço das relações com os espaços integrados (Mercosul, NAFTA), o apoio aos processos de transição democrática, o apoio ao desenvolvimento, introduzindo de forma mais clara o princípio da condicionalidade económica e política, e a participação em processos de paz e intervenções humanitárias.

Relação entre a PESC, a política de defesa e a defesa comum

A linguagem maastrichtiana reflecte, na ambiguidade das formulações, a falta de consenso que existiu para dotar a política externa e de segurança comum de uma forte componente de defesa. Da clarificação das ideias no que respeita à relação entre política externa e de segurança, política de defesa e defesa comum, que o evoluir da situação mostrou ser uma necessidade incontornável, decorrerá certamente a clareza da linguagem.

Não é concebível uma política de defesa que não decorra da política externa e de segurança comum, e é no quadro desta que deve ser encarado o seu desenvolvimento. Ou seja, a política de defesa comum intervém no quadro das decisões tomadas no âmbito da PESC quando para a prossecução de uma acção comum é necessário recorrer ao instrumento militar. Pode haver política de defesa comum, no entanto, sem que haja uma defesa comum.

A defesa comum só existe se houver vontade expressa dos Estados membros de garantir em conjunto a sua própria defesa. Formalmente, dez dos Quinze exprimiram essa vontade ao subcrever o tratado de Bruxelas. A introdução no tratado da União de um compromisso de solidariedade automática semelhante ao contido no artigo 5º do tratado da UEO demonstraria inequivocamente a existência de uma vontade de defesa comum. Para passar da intenção ao facto e conferir-lhe credibilidade, essa defesa deveria ser organizada e estruturada através da organização já existente, a UEO. A NATO é uma estrutura de defesa colectiva não apenas em virtude dos compromissos contidos no Tratado de Washington (menos vinculativos, aliás, que os do Tratado de Bruxelas), mas em virtude dos meios e estruturas que lhe conferem capacidade militar real.

No quadro de uma defesa europeia autónoma, coloca-se inevitavelmente, antes de tudo o mais, a questão nuclear. A europeização das forças nucleares francesa e inglesa é indispensável para dar existência real a uma defesa europeia autónoma. Ou seja, é necessário que as duas potências nucleares europeias, França e Inglaterra, decidam que as suas armas nucleares não são apenas um último recurso para a defesa do seu território nacional mas

comum

idade das
a política
nente de
ção entre
e defesa
cessidade
agem.
lecorra da
desta que
política de
las no âm-
o comum é
política de
omum.

pressão dos
pria defesa.
de ao subs-
la União de
elhante ao
ia inequív-
m. Para pas-
, essa defesa
ganização já
esa colectiva
o Tratado de
, Tratado de
ue lhe confe-

coloca-se ine-
ar. A europeí-
pável para
ma. Ou seja,
eias, França e
ão são apenas
nacional mas

passam a ser também uma arma de último recurso para a defesa da integridade territorial de todos os membros da União e a ter capacidade dissuasiva em toda a zona de segurança da União. Dito de outro modo, é preciso que em caso de conflito a França e a Inglaterra estejam dispostas a sacrificar Paris e Londres por Bona ou por Lisboa. Enquanto assim não for, a NATO continuará a ser um instrumento essencial da defesa colectiva dos Estados membros. É o que se passa hoje em relação aos membros da UEO e não é por acaso que é inaceitável que um membro da UEO não faça parte da NATO. É na NATO que existe a garantia nuclear dada pelos Estados Unidos – que pode resumir-se na disposição de sacrificar Nova Iorque por Roma – que dá credibilidade à defesa solidária consignada no artigo 5º da UEO. Com a introdução do interesse vital da defesa comum, todos os membros da União devem pertencer simultaneamente à UEO e à NATO.

Aliás, deve ser esse o caminho a seguir no que diz respeito à adesão à NATO dos países da Europa Central. Estes devem aderir primeiro à União Europeia. Mas mesmo que não pertençam à UEO e à NATO, os países da União que se proclamam não alinhados e os países da Europa Central fazem parte da zona de segurança alargada da União em relação à qual esta tem interesses vitais a defender. No caso de um conflito grave envolvendo esses Estados, a não intervenção da União seria uma tragédia para o sistema de segurança europeu. Por isso, a União deve reforçar a sua capacidade para agir em comum no quadro da NATO ou, quando não for possível ou conveniente, no quadro da UEO. Para isso, deve desenvolver os instrumentos militares de uma defesa comum quer pela via da criação de estruturas militares integradas, como o Eurocorpo, quer pela via da cooperação entre as suas indústrias de armamento. Deve fazê-lo para dotar a UEO de uma capacidade militar real.

Se, do ponto de vista político, a política de defesa comum deve decorrer da política externa, já do ponto de vista institucional não parece que seja conveniente em 1996 integrar a política de defesa comum na PESC, devendo ser procurado um pilar próprio. A não integração permitirá o aprofundamento da PESC nos domínios que não tenham uma dimensão de defesa.

Geometria variável positiva ou coesão na diversidade?

Têm sido avançadas várias propostas para vencer o impasse europeu que defendem fórmulas de Europa a várias velocidades ou *à la carte*, ou mesmo da regência dos grandes Estados, através da formação de um directório, em que se reduziria o número de línguas de trabalho e de comissários dos pequenos países e se lhes retiraria ou limitaria a possibilidade de veto e de exercer a presidência. Estas fórmulas, que põem radicalmente em causa o princípio em que se sustenta a própria União, que é o da igualdade de todos os membros, implicam uma renacionalização de facto da política externa e de segurança e um regresso ao passado pré-comunitário. Põem igualmente em causa a coesão da União pelo facto de multiplicarem os centros de decisão onde não participam todos os Estados membros. O objectivo da revisão deve ser, pelo contrário, aumentar o grau de coerência entre as diferentes políticas da União Europeia, nomeadamente nos domínios económico, de política externa e de defesa, o que não é possível sem reforçar a participação de todos os membros e racionalizar o sistema de decisão.

Não me parece que o aprofundamento da União Europeia no domínio da PESC, não incluindo nele a política de defesa, levante problemas intransponíveis aos Estados membros. Pelo contrário, os membros mais recentes poderão, em domínios como a defesa dos direitos humanos, a política económica externa, a ajuda ao desenvolvimento, as intervenções humanitárias legitimadas pelas Nações Unidas, dar um contributo significativo à acção externa da União. Não me parece pois que haja razões para, no domínio da PESC, se introduzirem factores de geometria variável. Mas já a coesão na diversidade me parece apropriada. Ou seja, se há todas as razões para os Estados membros definirem por consenso os interesses fundamentais e os objectivos prioritários, na aplicação dessas directrizes vários serão os casos em que um grupo de Estados membros estará em melhores condições para levar a cabo uma determinada acção no interesse geral da União. Mais, poderá haver casos em que uma acção da União numa determinada região do mundo tenha por

base relações históricas e culturais de um determinado Estado membro. A União Europeia deveria assumir que a diversidade de experiências históricas dos seus Estados membros não é uma fraqueza da União mas uma força.

No que diz respeito à política de defesa, porém, será muito possivelmente necessário, em 1996, aplicar a noção de geometria variável. Os membros da União que não queiram participar na política europeia de defesa não podem, nem devem, entravar o seu desenvolvimento. Os membros da UEO constituem hoje o núcleo de coesão da União neste domínio: estamos pois perante uma situação *de facto* de geometria variável. Mas também é possível que nem todos eles estejam dispostos a tomar parte activa em todas as acções no domínio da defesa. Também aqui há que velar por que aqueles que não querem participar não entrem na acção dos demais, desde que, pressuposto que é válido em quaisquer circunstâncias, ela se enquadre nas linhas definidas por todos para a PESC. É possível, embora não desejável, que se venha assim a formar um núcleo de coesão na defesa mais restrito que a própria UEO. Este, ao contrário do que é preconizado na proposta da CDU-CSU, não deve obedecer aos critérios aplicáveis à UEM. O núcleo de coesão da política económica e monetária não será o mesmo da política de defesa, ao contrário do que sugere a CDU-CSU. Enquanto da UEM farão parte os países que tiverem atingido metas pré-fixadas, em matéria de defesa, a vontade de participar e o contributo compatível com as possibilidades de cada país devem ser condição suficiente. É esta uma maneira positiva de encarar a geometria variável, entendida aqui como variação das possibilidades de acção conjunta dos países membros, aberta à progressiva participação dos que o desejem e vista como forma de fazer progredir a integração e reforçar a coesão.

Em síntese, a fim de conservar a coesão indispensável e ultrapassar a actual facilidade de paralisar a acção externa da União, designadamente no que à PESC se refere, há que distinguir as regras de votação no Conselho Europeu das que vigoram quer nos conselhos de ministros quer na concretização das acções comuns. No Conselho Europeu, para preservar o consenso e a

coerência da acção da União nos vários domínios, há que manter a regra da unanimidade para a definição das grandes orientações políticas, de que decorrerão as áreas prioritárias, quer geográficas quer temáticas, das acções comuns. O Conselho passaria a deliberar por maioria qualificada reforçada, eliminando-se assim uma das duas unanimidades previstas actualmente no procedimento de adopção de uma acção comum.

Nas deliberações quer no Conselho Europeu quer no Conselho sobre questões de política de defesa ou com implicações directas em matéria de defesa, os países não membros da UEO deveriam abster-se de votar, recorrendo à fórmula de *step-aside* ou não obstrução incluída numa das declarações anexas, até agora insuficientemente aplicada, que haverá que generalizar e incorporar no próprio texto do tratado. A não obstrução resume-se actualmente num parágrafo: «Para as decisões do Conselho que requeiram unanimidade, os Estados membros evitarão em toda a medida do possível impedir que haja unanimidade sempre que uma maioria qualificada for favorável à decisão.»

A coerência entre as várias políticas da União recomenda igualmente o estabelecimento de uma ligação orgânica entre a UEO e a União. A UEO constituiria um pilar próprio, como é hoje a PESC, mantendo-se a regra da unanimidade (um país, um voto) e o seu carácter intergovernamental. A integração da UEO na União *de jure* e não *de facto*, como até aqui, permitiria também que a UEO visse reforçado o seu papel de pilar europeu da NATO, o que é desejado por todos os Estados membros, e permitiria a adopção de posições comuns no diálogo com os Estados Unidos o que é fundamental para o reforço da própria Aliança. A adopção de posições comuns em matérias que dizem respeito à NATO, inclusive na questão do seu eventual alargamento, deve ser uma componente fundamental de uma política de defesa comum.

Representação externa

A questão da representação externa da União Europeia tem vindo a ser discutida nas diversas propostas de revisão do

tratado, nomeadamente no que respeita à presidência do Conselho, argumentando alguns que numa comunidade de vinte e tal Estados não faz sentido manter a presidência dos pequenos países — que a União seria fragilizada, nomeadamente na sua representação externa, pelo facto de países como a Alemanha e a França só assumirem a presidência de dez em dez anos. O exemplo constantemente dado é o do Luxemburgo representando a União Europeia no diálogo com os Estados Unidos. Não me parece este argumento válido; não está de forma alguma provado que a presidência dos grandes países seja mais eficaz que a dos pequenos. Aliás, existem vários exemplos em contrário, e as presidências são momentos importantes, sobretudo nos países mais pequenos, de mobilização da opinião pública e das elites para a questão europeia. Elas contribuem também para a criação de laços com as áreas do mundo com que estes países se identificam. Ambos os argumentos são suficientemente válidos para que a presidência seja exercida, de forma rotativa, por cada país da União. O que parece essencial é reforçar a representação externa da Comissão e a presidência em exercício de acordo com as circunstâncias, associando à condução de uma determinada acção um Estado membro que, mesmo não fazendo parte da *troika*, tenha assumido responsabilidades particulares relativamente a essa acção. Por exemplo, é evidente que a França e a Inglaterra devem ser associadas pela presidência a toda a acção na antiga Jugoslávia.

Eficácia e controlo democrático

A União Europeia é um actor importante da actual situação internacional pelo facto de, mais que qualquer outro agrupamento, ter a faculdade de pôr em prática uma política *integrada*, aliando instrumentos económicos a instrumentos políticos e militares.

É ao Conselho que compete traçar as linhas-mestras que configuram tal política integrada. Em apoio ao Conselho e em matéria de política externa e de segurança (e eventualmente de defesa) comum, há que criar um secretariado composto por funcionários permanentes, com a função essencial de constituir um

centro de análise e planificação, e de acompanhamento e balanço das acções comuns. Um tal secretariado tem vantagens evidentes, do ponto de vista de evitar duplicação de trabalho e de estruturas, para a preparação do trabalho do Conselho e da sua presidência. Este secretariado seria uma espécie de «Comissão B», capaz de criar entre os seus membros uma perspectiva supranacional do interesse comum da União, embora não na execução da política externa mas na sua concepção. A coordenação da execução deveria ser cada vez mais uma atribuição da Comissão, neste como nos demais domínios da acção da União. A Comissão está em posição de garantir a execução, mantendo a coerência dos factores económicos e políticos, dessa política integrada. Em coordenação com a presidência da União, isto é, do Conselho, deve ser igualmente a Comissão encarregada da passagem à prática das acções comuns decididas no âmbito da PESC. Em matéria de política de defesa comum, uma maior coordenação entre a Comissão e a UEO é indispensável embora deva competir à UEO a execução da política de defesa comum.

Tanto do ponto de vista da exequibilidade como da eficácia das acções comuns, é importante decidir do seu financiamento. A presente situação, o financiamento caso por caso, não parece ser solução adequada. O orçamento das acções comuns deveria fazer parte do orçamento geral, através da criação de um fundo de contingência destinado a facilitar o desencadear das acções comuns, sem prejuízo de um reforço de financiamento que o seu desenrolar venha a demonstrar ser necessário. A gestão desses fundos deveria competir à Comissão.

O aprofundamento da política externa e de segurança comum e a adopção de uma política de defesa da União colocam com maior insistência a questão da necessidade de controlo democrático do Conselho e da Comissão. Os poderes de fiscalização do Parlamento Europeu deveriam ser ampliados, nomeadamente pela via do controlo orçamental. O Parlamento Europeu não tem, no entanto, possibilidades reais de criar as condições de participação dos cidadãos na elaboração de uma política que continuará no essencial a ter um carácter intergovernamental. Por isso há que associar os parlamentos nacionais

e atribuir-lhes funções mais alargadas de acompanhamento e fiscalização. A PESC e a política de defesa não podem prescindir da sustentação que o apoio público confere. Para concitar tal apoio, há que alterar radicalmente a intervenção parlamentar no processo europeu, fortalecendo a relação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais. Com a integração da UEO na União Europeia, perde entretanto razão de ser a assembleia parlamentar da UEO. As suas actuais funções seriam mais bem desempenhadas por um Conselho Europeu de Defesa formado por representantes do Parlamento Europeu e das comissões parlamentares de defesa e de negócios estrangeiros. Isto é tanto mais importante quanto a opinião pública europeia é claramente favorável à política externa e de segurança comum e o fracasso da União Europeia na antiga Jugoslávia é um dos factores que contribuem para a crise de confiança actual.

Portugal e o projecto de Europa aberta

Portugal foi na conferência intergovernamental de 1991 um dos travões a avanços significativos na área da política externa e de defesa. Invocando a preservação das relações com os Estados Unidos e a NATO, fez parte do chamado grupo atlantista, liderado pela Inglaterra, que se opôs à comunitarização da política externa e de segurança e à introdução do voto por maioria qualificada em todas as decisões do Conselho nessa área. O que explica a posição portuguesa, para além da retórica atlantista, é a tendência, ainda forte em muitos sectores, de recusa de um envolvimento significativo de Portugal nos problemas de segurança do continente, como se não fosse vital para Portugal a continuação do projecto europeu e a segurança da comunidade de que faz parte. Predominou em 1991 a velha ideia de que a geografia nos defende e de que é no Atlântico, nomeadamente em África, que se joga a afirmação internacional de Portugal, a sua identidade e o seu destino. Política que nos isolou internacionalmente após a Segunda Guerra Mundial, que ajudou a manter o regime ditatorial e foi responsável por uma

longa e trágica guerra colonial. Política que ainda é hoje defendida por alguns sectores, nomeadamente militares, e que se traduz no dilema Bósnia ou Angola.

Tem vindo a ser alterada essa política absurda que não tirava o devido partido do facto de fazermos parte de um dos principais centros de poder mundial para a prossecução dos nossos interesses na ordem externa. É a União Europeia que nos dá peso nas relações com o Brasil e a África lusófona. Foi a partir da nossa adesão à Comunidade que as relações com o Brasil deixaram de ser apenas retóricas. Portugal tem todo o interesse em defender também em matéria de política externa uma Europa aberta ao mundo que faça da sua própria diversidade um forte factor da sua afirmação internacional.

Para Portugal ter peso na construção dessa Europa necessita, evidentemente, de assumir os custos humanos e políticos do seu envolvimento na política europeia de defesa. Só considerando que a Bósnia é mais vital para Portugal do que Angola estará em condições de defender que a União deverá equilibrar as suas prioridades no Leste com o empenho decisivo na estabilidade do Sul. Só assim será capaz de trazer o peso da Europa para a resolução do complexo problema angolano.

É evidente que o peso de Portugal na Europa dependerá, antes de tudo, do seu desenvolvimento económico e científico, do nível da sua educação e da qualidade de vida dos portugueses. Dado o estado actual da nossa economia e das nossas finanças públicas, é possível que não façamos, antes do fim do século, parte da união económica e monetária. Mas podemos e devemos sustentar que não há nenhuma razão que nos impeça de participar no núcleo duro da política europeia de defesa. Não podemos, em 1996, ser de novo um freio ao desenvolvimento de uma política externa e de defesa. Não nos podemos auto-excluir: devemos antes invocar os nossos interesses vitais para recusarmos qualquer tentativa de sermos excluídos e de se constituir um directório dos grandes ou dos ricos na área da política externa ou da defesa. Devemos para isso manifestar sem equívocos a nossa disposição em fazer parte do Eurocorpo e participar numa força euro-mediterrânica, defendendo que estes projectos de integração milita-

devem assumir uma clara dimensão europeia pela sua integração nas estruturas da UEO e pela sua disponibilidade em relação à Aliança Atlântica.

É na área da política externa e de defesa que Portugal está em condições de afirmar a sua centralidade no projecto europeu e tal facto depende fundamentalmente só de nós. O governo português, este ou um próximo, não pode continuar a argumentar com a opinião pública, como fez durante a guerra do Golfo ou em relação à Bósnia, para dizer que os portugueses não estão dispostos a combater pela causa europeia. As sondagens mostram o contrário, mostram que os portugueses têm da Europa uma visão mais política do que pretende a voz corrente e que apoiam o desenvolvimento de uma entidade europeia no domínio da defesa.

*It has become a European reality that it is not just
an international institution with members that should be
based on some other political consensus. It is simply a
type of human Community that already functions
that should be strengthened, and the European Union
will make a lot for its future.*

Valter Havel (23.1.1994)