

O debate sobre a arquitectura europeia

GONÇALO SANTA CLARA GOMES*

Nunca, até agora, as europeus souberam ou puderam dar à Europa uma estrutura firme e estável, que as protegesse dos conflitos e perturbações que rivalidades e ambições de hegemonia inevitavelmente acabam por gerar.

E, no entanto, nos últimos 45 anos tivemos uma situação estável e sem guerras na Europa, que permitiu que, pela menos a sua parte ocidental, atingisse um grau de desenvolvimento social e económico nunca antes obtido. Vale a pena recordar brevemente o que foi essa «arquitectura» europeia - e em que assentou -, pois é essa construção que hoje está pasta em causa e que se trata de substituir, reforçando, se passível, as suas fundações e as suas estruturas.

A paz armada das últimas décadas baseou-se num equilíbrio entre dois blocos contrapostos. Tivemos duas superpotências chefiando dois conjuntos de nações. Cada conjunto formava uma aliança político-militar poderosamente armada, que procurava atingir a supremacia política e estratégica na Europa e no mundo... A clivagem política e militar ia buscar fundamento, inspiração e força em dois sistemas ideológicos opostas, em duas concepções do mundo e da organização social contrastantes. A divisão ideológica e política prolongava-se, no domínio económico e social em dois sistemas concorrentes.

Para todos os efeitos práticos, os 45 anos de paz corresponderam a uma «guerra fria» em que, tirando alguns confrontos armados fora do continente europeu, as hostilidades nunca foram declaradas. No final, um sistema foi vencido pelo outro sem que uma guerra viesse consumir esse confronto. De resto, o confronto assumiu sobretudo o carácter de uma prova de resistência em que um dos contendores, exausto, ficou para trás.

* Embaixador. Representante permanente de Portugal junto do Conselho da Europa

A boa lógica das coisas

O que aconteceu foi que o sistema ideológico, político, económico e social marxista falhou, enquanto o sistema ocidental mantinha toda a sua vitalidade e capacidade de crescimento e evolução. Na boa lógica das coisas, e na lógica do passado, o lado perdedor, antes de se render, deveria ter tentado obter pela via militar aquilo que não conseguia obter por outras vias. Se não o fez foi também porque todo este processo se desenrolou em clima de empate militar que criou um equilíbrio de terror, dissuasor eficaz.

Tem pouca importância, neste contexto, examinar em detalhe as causas de derrota do mundo comunista: a estagnação económica, a perda da força do marxismo como ideologia, o desencanto das populações e a sua aspiração a adoptar o modo de vida ocidental, a rebelião latente em países satélites da União Soviética, o crescente atraso tecnológico, etc. Não interessa também particularmente salientar as fases da luta entre os sistemas, bastando talvez recordar que, desde os anos 70, as potências comunistas mostraram indícios de fraqueza ideológica e política ao aceitarem negociar no processo de Helsínquia nos termos ocidentais que antes repudiavam, e que desde 1985 a *perestroika* correspondeu a uma declaração de bancarrota e à abertura do processo de liquidação. Desde então, prossegue, mais rápido do que se esperava ou adivinhava, um processo de desintegração que atingiu a própria União Soviética.

Chegámos assim à situação actual. Quais são os seus dados de facto, sobre os quais queremos construir?

Na verdade, qualquer construção europeia não pode fazer-se em abstracto, como um processo de dedução a partir de princípios universais. Pelo contrário, tem de fundamentar-se num conhecimento objectivo das realidades continentais, dos elementos constitutivos da sua dinâmica, dos problemas e perigos concretos que ameaçam a estabilidade europeia. Eis alguns dos elementos ou dados que mais condicionam a realidade europeia.

Temos, em primeiro lugar, o recuo das fronteiras da área de influência e império soviético com a dissolução do Pacto de Varsóvia, recuo esse que é de 300 a 900 km, consoante as zonas. Se fosse necessário comprovar a tese de que houve, ao longo de 40 anos, um conflito não armado na Europa em tudo assemelhável a uma guerra, esta simples e muito clara alteração territorial viria demonstrá-lo. Ora, este recuo, só por si, tem consequências estratégicas e militares importantes: reduz a concentração de forças na Europa central e a ameaça que pesava sobre o Ocidente; alarga os prazos de alerta, quer para uma ofensiva

generalizada, quer para um ataque num âmbito regional; dá maior margem para a gestão de crises e para um eventual reforço rápido do teatro europeu.

Um segundo dado da situação actual está na fuga dos países da Europa central e de leste do campo comunista e a adopção por muitos deles de modelos políticos e sociais ocidentais, enquanto outros estão em período de indefinição ou crise interna. A evolução é espectacular: um país foi pura e simplesmente absorvido - a RDA; em três países, o processo de democratização está completo ou quase - Hungria, República Checa e Eslovaca, e Polónia. Enquanto isso, a Bulgária e a Roménia, profundamente abaladas pelos ventos democráticos, estão em fase de indefinição, e a própria Albânia, finalmente, parece despertar para a existência dum mundo exterior. Por último, a Jugoslávia, dividida, incapaz de reformar-se e dar o salto definitivo, mas cujo problema se não prende com os esquemas da luta leste-oeste posterior à Segunda Guerra Mundial, antes com os esquemas políticos e mentais que deram origem à Primeira Guerra Mundial.

Um terceiro elemento é a crise profunda em que entrou a União Soviética. Todos conhecem, pelo menos dum modo genérico, os problemas económicos que o país atravessa, a total incapacidade até agora revelada pelo poder soviético para lhes fazer frente e as dificuldades que têm caracterizado a adopção dum plano que permita a viabilização, em novas bases, da economia. Junte-se a isto a explosão dos nacionalismos até agora reprimidos e que ameaçam fazer cindir a própria União. Trata-se dum país que perdeu um império exterior e que agora, por implosão, corre o risco de perder partes do seu próprio território ou, pelo menos, terá de reconstituir a sua unidade em bases totalmente diferentes, com muito maior autonomia das suas componentes e uma função muito diferente do seu poder central.

A Europa toda

Mas esta apresentação dos dados de base da actual situação europeia não pode limitar-se à Europa central e do leste. Outros há, igualmente determinantes, do lado ocidental. Temos assim, como quarto elemento, a Alemanha reunificada. No coração da Europa surgiu uma potência de quase 80 milhões de habitantes, mais forte e mais rica que os vizinhos. A reunificação correspondeu a uma profunda aspiração dos alemães e fez desaparecer um corte no eixo, no centro do próprio continente. A divisão da Alemanha, artificialmente imposta, simbolizava - mais, impunha - a própria divisão da Europa. Nada era possível fazer para que desaparecesse a tensão na Europa sem primeiro resolver este problema. Mas

a Alemanha é poderosa e alguns temem que, reunificada, seja um elemento de desequilíbrio da Europa.

Um quinto factor nesta equação é a singular coesão política, económica e social que tem revelado a Europa ocidental, não só nas situações internas dos países que a ela pertencem, mas também nas suas relações mútuas. Anos de prosperidade e paz têm permitido um desenvolvimento equilibrado do conjunto europeu, atenuando rivalidades, receios e tensões que no passado eram endémicos. Vários factores, incluindo a existência da NATO, a presença americana na Europa e, no campo económico e cultural, a existência de princípios comumente aceites e apoiados por várias organizações internacionais estão na base desta estabilidade e deste progresso.

Ligado ao anterior, um sexto elemento é a Comunidade Europeia e o seu contínuo desenvolvimento. Nascida com seis países, engloba já doze sem que o seu crescimento tenha impedido o seu aprofundamento. Constitui hoje uma entidade bastante homogénea e que procura consolidar-se, avançando em três direcções: o estabelecimento dum mercado interno único, a instauração duma união económica e monetária, e a sua transformação numa verdadeira união política, dotada de instituições eficazes e duma política externa comum. Obviamente que o avanço para estes objectivos nem sempre é fácil, mas a verdade é que tem sido contínuo e as probabilidades são de que esse avanço não será detido. A Comunidade é uma realidade poderosa e determinante na Europa, um pólo de atracção e um modelo para os países não participantes, a base do futuro Espaço Económico Europeu que virá constituir, com os países da EFTA, o pólo de um segundo círculo a constituir com os países do centro e do leste, e uma referência indispensável nas relações futuras com a União Soviética.

Em sétimo lugar, convém notar outro elemento indispensável à compreensão da situação actual na Europa: a continuada presença, militar e política, dos Estados Unidos no velho continente. A Europa não seria a mesma se os americanos aqui não tivessem permanecido depois da Segunda Guerra Mundial, e o nosso futuro também seria diferente se os Estados Unidos agora se desinteressassem dele.

Os Estados Unidos contribuíram para o equilíbrio europeu contendo as ambições da União Soviética, mas também e isso é menos reconhecido - apoiando e robustecendo o equilíbrio e a coesão na Europa ocidental. A sua futura presença, ainda que mais discreta e menos hegemónica, terá ainda funções semelhantes durante um período alargado, embora naturalmente em modalidades algo diferentes.

É indispensável mencionar ainda dois outros aspectos que desempenham um papel importante na evolução europeia recente e continuarão a ser um factor determinante. Trata-se do processo CSCE e das negociações de desarmamento. A CSCE foi a primeira brecha na cortina de ferro. É hoje um mecanismo de diálogo e negociação, ao abrigo do qual se desenvolvem os esforços para aproximar posições, não só no campo do desarmamento e da criação da confiança, mas também no estabelecimento de princípios básicos da gestão das sociedades e dos direitos dos cidadãos.

As negociações de desarmamento, que prosseguem em diferentes domínios e até com diferentes interlocutores, são um factor de grande impacto no domínio estratégico-militar. Produziram já resultados significativos e há todas as razões para esperar novos progressos em breve, quer no que respeita ao armamento convencional, quer ao nuclear, criando-se uma situação de muito maior equilíbrio militar, a níveis substancialmente mais baixos do que actualmente.

Quatro temas

Este esboço da situação europeia deve ser completado com uma tentativa de identificação dos principais problemas políticos e de segurança com que se confronta a Europa e aos quais, no momento actual, devemos tentar responder.

São quatro os temas de preocupação principais.

Em primeiro lugar, a perda de equilíbrio europeu. Bom ou mau, existia um equilíbrio na Europa que, para uma boa parte desta, teve aspectos altamente benéficos. Rompeu-se esse equilíbrio, criaram-se vazios e espaços de indecisão, diminuiu-se a previsibilidade do sistema. Surgiram pois alguns riscos adicionais que há que enfrentar.

Em segundo lugar, assiste-se à desintegração duma superpotência nuclear, mesmo à nossa porta. A pergunta sobre quem virá a herdar o armamento, na hipótese de o processo ser levado às últimas consequências, suscita preocupações justificadas.

Em terceiro lugar, os Balcãs, tradicional foco de instabilidade na Europa, foram libertados da tutela severa a que estavam submetidos e da ideologia que os asfixiava, enquanto o sentimento nacionalista se reafirma como valor dominante. Numa região em que os problemas de minorias e a coexistência de nacionalidades são tradicionais, estão criadas condições de grande instabilidade.

Em quarto lugar, há um problema de conteúdo sobretudo psicológico e que só em parte tem a ver com a segurança. Trata-se do receio do estabelecimento de situações hegemónicas. Esta preocupação refere-se ao peso da Alemanha na Europa central e também ao peso da União Soviética na Europa de leste. É um problema com várias facetas e que, nalgumas delas pelo menos, verdadeiramente não tem que ter solução. Não é possível aceitar que se prive qualquer povo de desenvolver pacificamente todas as suas potencialidades políticas, económicas e culturais.

É neste panorama que se está a discutir a futura arquitectura europeia. Qual o figurino, que modelo de relações entre Estados e grupos de Estados deveremos ter na Europa? Com base em que princípios? Para resolver que problemas? Apoiando-se em que instituições?

Conflitualidade e cooperação

O que se pretende encontrar para a Europa é, fundamentalmente, um sistema que permita atenuar, absorver e resolver por meios pacíficos a conflitualidade de interesses própria das relações entre Estados. Na sociedade internacional como nas sociedades civis de cada país, é natural que a realização dos interesses próprios de cada membro venha a chocar com os interesses dos outros. Um dos principais objectivos da política, tanto a nível nacional como internacional, é enquadrar juridicamente esses conflitos de interesses de modo a evitar a sua expressão violenta e, através da definição dos direitos e deveres dos indivíduos, ou dos Estados, consoante os casos, garantir uma margem de expressão autónoma e segura para os interesses individuais ou das entidades políticas.

Este conceito de vida internacional contendo em si conflitos de interesses, potenciais ou declarados, é central para o entendimento dos objectivos de criação duma ordem europeia. Esses objectivos devem, portanto, ser, por um lado, criar mecanismos justos de solução da conflitualidade latente ou aberta e, por outro, garantir a livre expressão e realização dos interesses de cada Estado, na medida máxima em que isso seja consentâneo com os interesses dos outros Estados.

Entramos assim no debate sobre a futura arquitectura europeia. É que as soluções tendem a divergir em grande medida consoante a visão que se tenha quer da realidade internacional, quer da própria natureza dos indivíduos e das sociedades. Basicamente poderemos definir duas atitudes principais, uma que poderíamos designar por realista, outra por idealista.

Para os que se pretendem realistas, o que interessa e o que conta é a *realpolitik*, tendo por ponto de partida o jogo das ambições de poder dos Estados, das nações e dos políticos, tidos como dominantes no cenário internacional. E a resposta parte do princípio de que a melhor maneira de combater essa oposição de interesses está no estabelecimento de equilíbrios de forças que desencorajem o aparecimento de vontades hegemónicas e a explosão militar dos conflitos; ou, em alternativa no estabelecimento de situações de hegemonia de potências que saibam comportar-se internacionalmente e que, por isso mesmo, não abusem do seu poder e actuem para manter a ordem no sistema internacional.

Para os mais idealistas, confiantes na existência de certos valores e instintos positivos intrínsecos nos indivíduos como nas entidades políticas, confiantes também em que os desaires históricos deixaram lições que os povos aprenderam. As soluções de equilíbrio apresentam um carácter menos fundamental e insistem na criação de mecanismos institucionais adequados para a canalização e solução de conflitos por vias pacíficas e jurídicas, mecanismos esses que aumentem também a cooperação internacional e conduzam a uma maior integração dos conjuntos de Estados.

Estou outra vez a simplificar, pois poucos serão talvez os realistas puros, confiantes apenas nos jogos de forças, ou os idealistas perfeitos, confiantes cegamente na jurisdicização e institucionalização das relações interestatais e na extensão da cooperação internacional até à criação, em tempo próximo, de entidades integradas. São estas, no entanto, as duas posições extremas neste debate.

Transpondo estas considerações para a órbita europeia, facilmente veremos que o chamado realismo tem dominado o pensamento político europeu no último século, embora com algumas concessões ao idealismo e ao institucionalismo. Verificamos porém ao mesmo tempo que a visão institucionalista e idealista vem ganhando terreno.

Na verdade, o princípio do equilíbrio de poderes tem dominado na Europa, embora com sucesso muito desigual. Vigorou até 1914 mas não teve êxito na prevenção da Primeira Guerra Mundial. De 1919 a 1939, voltou a dominar, ainda que aceitando a ligeira cobertura institucional que foi a Sociedade das Nações, e voltou a falhar. Desde 1945, o equilíbrio foi de novo posto no centro do enquadramento europeu - desta vez o equilíbrio entre blocos dos últimos 40 anos, embora tivesse também sido muito desenvolvida a via institucional, quer a nível geral (ONU, CSCE), quer dentro de cada bloco (NATO, Pacto de Varsóvia, CEE, etc.). E então, o equilíbrio em que se baseou o sistema europeu funcionou.

Esse equilíbrio das últimas décadas desapareceu, porém, com o enfraquecimento do poder soviético. Que sistema lhe sucederá com possibilidades de manter a paz? Será um sistema baseado no equilíbrio? Ou um sistema baseado na hegemonia de uma ou mais potências? Ou um sistema orgânico com uma forte e dominante componente institucional que vise em última análise a integração através da cooperação?

Tudo indica que nos encaminhamos para um sistema misto no continente. No campo da segurança, manter-se-á um equilíbrio nuclear de última instância entre os Estados Unidos e a União Soviética, e reforçar-se-á a paridade militar existente a mais baixo nível, sendo este equilíbrio completado por factores institucionais dentro da CSCE. No campo económico, pelo contrário, estamos já num sistema claramente hegemónico dentro da Europa com a Comunidade Europeia como poder dominante. Finalmente, no campo político, a solução é mais complexa, com elementos de equilíbrio e outros de hegemonia a que acrescem mecanismos jurídico-institucionais de cooperação e diálogo pan-europeu.

Vontade e realidade

O debate que se trava entre os «arquitectos» é justamente sobre a dosagem dos diferentes elementos deste sistema e sobre a fiabilidade e consistência das soluções concretas propostas. Cabe notar, no entanto, que a margem de manobra dos intervenientes neste processo é mais reduzida do que parece, pois grande parte das soluções que se imporão não depende da vontade deles, mas da força das realidades existentes.

Todos temos um pouco a sensação, neste momento, de que quase tudo é possível, de que a história avança e de que temos sobre ela alguma influência, de que nem tudo está determinado, de que se podem, pelo contrário, conseguir resultados surpreendentes pela acção individual ou colectiva. Temos estado a ver agentes da história em acção, sejam eles Gorbatchev, Kohl, Walesa, Havel e também os intelectuais e os trabalhadores dos países do Leste. Isto pode dar a sensação optimista de que a utopia é possível e de que, com imaginação e boa vontade, se pode recriar em novos moldes a Europa do futuro, aproveitando as circunstâncias favoráveis.

Na verdade, porém, estamos perante um continente com séculos de história e há realidades que não cedem à vontade dos homens, como o carácter dos povos ou a ambição de poder, os ódios e rivalidades históricos, culturais e étnicos, a distribuição das riquezas naturais, etc. Uma certa prudência é assim aconselhável, uma vez que o papel dos políticos e dos pensadores terá de concentrar-se na construção de uma superestrutura sobre um terreno

que lhes é dado à partida e em que sobretudo convém estar atento às falhas geológicas, aos movimentos tectónicos, às clivagens rochosas, aos acidentes naturais. Não o fazer, ou tentar ir muito mais além, pode trazer mais riscos que benefícios.

No plano da segurança, no essencial, o sistema europeu continuará a assentar no equilíbrio militar. A União Soviética, mesmo debilitada, continua a ser uma superpotência neste campo, dotada de meios de destruição de massa. O espírito modernizador de Gorbachev e da equipa que o rodeia, bem como o recuo das fronteiras do império soviético e, ainda, os progressos nas negociações de desarmamento, melhoram a situação; mas a imprevisibilidade e os riscos da futura evolução soviética não permitem baixar a guarda. O equilíbrio de base, que assenta também na continuada presença militar americana na Europa, será completado por alguns factores institucionais: a transformação dos objectivos e princípios da NATO, assim como da sua estratégia, por um lado, e a institucionalização da CSCE, incluindo a criação dum centro de prevenção ou de gestão de conflitos visando sobretudo reforçar as medidas criadoras de confiança. Continuarão também as negociações de desarmamento.

No campo económico, a situação é diferente. Aí, o falhanço do sistema soviético não deixou qualquer força, ainda que residual, enquanto a extensão e progresso da Comunidade Europeia a tornou numa realidade extremamente poderosa, determinante em todos os arranjos económicos concebíveis. Teoricamente, seria pensável para a Europa um sistema económico assente em três pólos: a CEE, os países da EFTA, a União Soviética. Na prática, vai-se decididamente para um sistema de tendência hegemónica, com a organização em círculos ditos concêntricos: primeiro o Espaço Económico Europeu, formado com a EFTA, depois um círculo formado através de acordos de associação com o Leste, por último a União Soviética. Não é de excluir, também, o aparecimento de instituições pan-europeias neste domínio, embora com um carácter subordinado, nem, a prazo, o alargamento da CEE.

No campo político, a situação não é tão nítida. Ela reflecte, obviamente, os resultados dos sistemas de segurança e económico, e tem, por outro lado (porque o querem os Estados e as opiniões públicas), uma mais forte componente institucional. A relação de forças favorece os países da Europa ocidental, que estendem o seu espaço político para leste, com a adopção, por novos países, do sistema democrático, da economia de mercado e dos valores culturais ocidentais. Mesmo a União Soviética ficará crescente mente abrangida pelo sistema de valores e práticas políticas e económicas ocidentais.

A questão do poder

Resta saber quem, no campo ocidental, deterá o núcleo fundamental do poder – a Comunidade Europeia, reforçada na sua coesão e unidade económica, nas suas instituições, e dotada duma verdadeira política externa e de segurança? Ou algum ou alguns dos seus Estados membros - a Alemanha, com a sua força, a sua posição central e as suas tradições na área? Ou será essa influência partilhada por outros grandes países europeus? Grande parte do debate passa-se justamente em torno das relações de forças na Europa ocidental e do papel das suas instituições. Um outro elemento deste debate sobre influências é o papel reservado aos Estados Unidos, de que há que determinar a importância e os contornos. Um último elemento, cuja dimensão exacta não é fácil de precisar, é a importância futura da União Soviética, dependente de factores internos.

Teremos portanto um sistema de influências dominantes, da parte de potências europeias, cuja importância relativa ou conjugada resta determinar; mas desde já se pode dizer que essas tendências serão contrastadas pela própria rivalidade e concorrência dos países interessados, o que introduzirá fortes elementos de equilíbrio no sistema político.

Os elementos de supremacia, temperados e em parte neutralizados por elementos de equilíbrio, são, por outro lado, completados por uma forte componente institucional. Para além das instituições ocidentais, que estão em fase de revisão perante a nova situação europeia, iremos ter mecanismos institucionais de carácter político pan-europeus como a CSCE, em que se inserirão reuniões periódicas dos ministros dos Negócios Estrangeiros e reuniões bienais dos chefes de Estado ou de governo e se criará um secretariado administrativo. Todos os domínios da CSCE continuarão a funcionar, aproveitando, na medida do possível, as instituições europeias já existentes. É o caso do Conselho da Europa, no que respeita à dimensão humana, e se vier a ser criado um órgão parlamentar no âmbito da CSCE, através da sua Assembleia, que poderá servir-lhe de base e apoio.

Três notas finais

A primeira respeita à importância da democracia na Europa. Já foi notado que as democracias têm notoriamente pouca propensão para se envolver em guerras entre si e, segundo alguns, pelo menos no último século, não ocorreram guerras deste tipo. Ora, a democratização progressiva do leste europeu, a confirmar-se, trará um elemento estabilizador muito forte que poderá ajudar a superar as tensões nacionalistas e os problemas de minorias na Europa do leste.

A segunda observação está relacionada com a primeira. Nas últimas décadas, assistiu-se a um fenómeno de homogeneização cultural muito forte na Europa ocidental, com a assunção generalizada de certos valores, entre os quais os respeitantes à dignidade do homem e aos seus direitos, à democracia política e à organização económica com base no mercado. Estes valores estão a expandir-se para leste e a homogeneização cultural deverá prolongar-se nessa direcção. Criando-se mais terreno comum, diminuem-se, obviamente, os perigos de confronto. É mais um factor estabilizador e favorável à paz.

Uma terceira observação, também ligada às duas primeiras. Com a adopção de valores comuns e de sistemas políticos e económicos semelhantes, e com o reforço e criação de instituições jurídico-políticas pan-europeias, dá-se força ao sentimento europeu, de pertença a um mesmo espaço político-cultural, e cada cidadão dum país deste continente poderá também começar a sentir-se cidadão europeu. Mesmo que pouco se avance no sentido da confederação pan-europeia proposta por Mitterrand, este sentimento europeu será um poderoso factor de paz.

É uma nota optimista, mas é também, de algum modo, uma indicação de três domínios em que devemos avançar para reforçar os alicerces de qualquer construção da Europa: apoiar decididamente a democratização europeia; favorecer a consolidação duma dimensão cultural europeia; ajudar a criar a consciência dum destino europeu e duma pertença à Europa.