

O FUTURO POLÍTICO DA EUROPA

Paradoxos da crise europeia no pós-Guerra Fria

Carlos Gaspar

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada

O fim da Guerra Fria, com a deposição dos regimes comunistas na antiga Europa de Leste, a unificação da Alemanha e a decomposição da União Soviética, num curto intervalo entre 1989 e 1991, marcou uma viragem histórica na Europa e na política internacional.

Desde logo, o fim da Guerra Fria encerrou um ciclo de guerras totais e de revoluções totalitárias, que se iniciou, como dizia Raymond Aron, com a ruptura da I Guerra Mundial, e durou até ao suicídio do regime comunista russo, em 19 de Agosto de 1991.

A Grande Guerra é inseparável das revoluções totalitárias, pois esteve directamente na origem do sucesso do golpe de Estado bolchevique na Rússia, em 1917, e os seus resultados foram também uma das principais causas da tomada do poder pelo movimento nacional-socialista na Alemanha, onde começa a contagem decrescente para a segunda parte da «guerra civil» europeia, cujo desfecho, em 1945, coincide com o princípio da Guerra Fria. Entre 1914 e 1991, um ciclo de luta entre ideias universais pelo domínio do mundo, anunciado pela profecia de Nietzsche, fixa os limites do século xx.

Por outro lado, a dissolução da União Soviética marcou o fim dos impérios europeus, no termo de um processo que termina precisamente onde começou, com uma segunda decomposição do império russo, num intervalo de setenta anos.

A Grande Guerra desmantelou os velhos impérios continentais europeus, a II Guerra Mundial acelerou a descolonização dos impérios ultramarinos, e o resultado final da Guerra Fria foi decidido pela ressurgência de um nacionalismo pós-imperial russo, que decidiu deitar a União Soviética no caixote do lixo da história e destruir o derradeiro império europeu. Esse contexto acentua a unidade do século, embora o fim dos impérios europeus se deva inscrever no ciclo histórico mais longo da ocidentalização, ou da «era gâmica», para recorrer à fórmula de Arnold Toynbee.

Enfim, por último, o recuo estratégico da União Soviética e o desaparecimento do bloco soviético puseram fim à divisão bipolar de Berlim, da Alemanha e da Europa.

Essa cisão, imposta sobre as ruínas da «segunda guerra dos trinta anos», entre 1914 e 1945, correspondeu a uma situação sem precedentes. Os Estados europeus, incapazes de garantir, por si próprios, a segurança regional, ficaram subordinados à tutela de duas grandes potências externas – uma potência europeia não-ocidental e uma potência ocidental não-europeia –, que os repartiram entre duas coligações adversárias, durante a longa paz da Guerra Fria, ao longo de mais de quarenta anos.

Porém, no momento em que podem recuperar a sua autonomia estratégica, as potências regionais recebem uma Europa radicalmente diferente da que existia ainda no princípio do século, ou mesmo no fim da II Guerra Mundial – uma Europa pós-imperial e pós-totalitária, grosso modo reduzida às suas fronteiras do fim do século xv – excepto no caso da Europa do sudeste, sob domínio otomano –, sem condições e, sobretudo, sem vontade

de restaurar um estatuto de hegemonia nas relações internacionais, que perdeu com as guerras fratricidas do século xx.

Ninguém duvida do profundo significado histórico do fim da Guerra Fria, mas nem por isso se torna mais fácil antecipar a direcção última de uma mudança tão radical.

Num primeiro momento, tudo parecia possível, desde o «fim da história» hegeliana, com a universalização dos princípios do Estado de direito europeu, até à criação de uma «nova ordem internacional» grotiana, assente na subordinação de todos os Estados aos princípios do direito.

Todavia, depois do fim da Guerra Fria, tornou-se evidente que esses anúncios tinham sido precipitados. O século xx terminou antes de começar um novo século. O seu fim é o princípio de uma crise de transição, cujo sentido permanece obscuro, marcado por ambiguidades, dilemas e paradoxos, nas encruzilhadas entre a homogeneidade e a heterogeneidade, a integração e a fragmentação, a hierarquia e a anarquia, na procura de uma linha de rumo para a Europa do pós-Guerra Fria.

Em causa está o seu regresso à história, tido por inevitável tanto pelos europeístas mais entusiastas como pelos nacionalistas das escolas tradicionais, ou persistir na recusa dos riscos implícitos nesse retorno, numa linha de continuidade com o processo de retraimento iniciado em 1945, na «hora zero» da Europa, ditado pelas lições de um passado trágico, que levou à sua destruição no fim da II Guerra Mundial.

Homogeneidade e heterogeneidade

O primeiro paradoxo constata como a crescente homogeneidade implica uma maior heterogeneidade, ou como as tendências para uma uniformização política e ideológica da Europa do pós-Guerra Fria revelam a natureza incontornável da sua diversidade histórica e cultural.

A homogeneidade e a heterogeneidade, conceitos comuns na diplomacia europeia do século passado, bem como nos estudos de história diplomática, nomeadamente do Concerto europeu¹, são parentes pobres no aparato conceptual das teorias modernas das relações internacionais, salvas da miséria sobretudo pelas benções de Raymond Aron² e Hedley Bull³, que não esquecem a importância dos regimes e das ideologias na política internacional.

A relativa marginalidade desse par conceptual pertence ao passado. Como o demonstraram Francis Fukuyama⁴ e Michael Doyle⁵, entre a proclamação da vitória final do Estado liberal e a antecipação do advento da paz democrática e republicana, é difícil escapar à centralidade do conceito de homogeneidade política e ideológica na análise do pós-Guerra Fria. Do mesmo modo, no extremo oposto, a ressurgência das teses rankeanas e spenglerianas sobre as relações entre as civilizações históricas, comandada por Samuel Huntington⁶ e glosada por Zbigniew Brzezinski⁷, procura desenhar o mapa do pós-Guerra Fria a partir do pressuposto da heterogeneidade histórica e cultural dos grandes espaços que estruturam os conflitos dominantes nas relações internacionais pós-bipolares.

Por maioria de razão, esse par conceptual parece indispensável para compreender as tendências da evolução europeia nos últimos dez anos. Desde logo, o resultado imprevisto e inesperado da deposição dos regimes comunistas foi o razoável sucesso das transições democráticas no conjunto dos Estados da Europa central, oriental e do sudeste, com a excepção notória da antiga Jugoslávia, e não obstante a maior lentidão dos

processos de mudança política e económica na Ucrânia, na Bielorrússia ou na Moldávia, cujo resultado final continua em aberto.

Trata-se de um sucesso anunciado pela própria «refolução» – a «revolução reformista» de 1989⁸ –, feita em nome do «regresso à Europa» – a uma Europa sinónimo da democracia pluralista, do Estado de direito e da economia de mercado.

A força dessa mudança radical abriu caminho a uma uniformização ideológica, política, económica e social sem precedentes na história europeia, depois de um período, igualmente sem precedentes, de extrema heterogeneidade em todas essas dimensões, imposta pelas revoluções totalitárias e institucionalizada com a divisão da Europa em dois sistemas separados de Estados, durante a Guerra Fria.

Esse resultado constitui o traço político mais importante da transição do pós-Guerra Fria e corresponde à emergência de uma «ordem liberal» na Europa⁹, indissociável, por sua vez, de uma superação de velhas e menos velhas divisões intra-europeias, como as resultantes da invenção iluminista da Europa oriental¹⁰, ou as clivagens entre regimes políticos, dominantes durante o século xx, tornadas supérfluas por uma comunidade de valores essenciais.

Porém, essa uniformização tendencial torna igualmente evidentes os factores de diferenciação histórica e cultural, quer entre os Estados europeus, quer dentro dessas entidades, silenciados, ou «congelados», durante o período da Guerra Fria, quando a luta entre o liberalismo e o comunismo procurava impor como regra uma estrita homogeneidade no campo de cada uma das duas coligações adversárias, de resto com graus de sucesso muito variáveis.

Essa tendência de diferenciação reproduz-se não apenas seguindo as linhas clássicas de demarcação entre as «duas Europas» que separaram, desde o século xviii, a Europa ocidental e a Europa oriental, mas também ao longo de múltiplas outras fronteiras: históricas, que se reportam aos limites do império romano, da renascença ou do iluminismo; políticas, que distribuem, no século xix, os regimes republicanos, as monarquias constitucionais e as autocracias pelos fusos horários no sentido Oeste-Leste; religiosas, que evocam as sucessivas cisões do cristianismo; ideológicas, que separam concepções distintas, cívicas ou etnocêntricas, de nacionalismo e modelos inversos na relação entre a nação e o Estado; económicas, que traçam o mapa da industrialização novecentista ou da revolução agrícola contemporânea; ou antropológicas, que valorizam a diferenciação dos tipos de estrutura familiar no desenho da carta política da Europa¹¹.

Não obstante quererem ser todos, em princípio, impecavelmente liberais, ou por isso mesmo, os Estados europeus não podem prescindir dos factores identitários que consolidam os traços específicos da sua individualidade e, nesse processo, essa necessidade impõe a recuperação de uma heterogeneidade histórica e cultural em contraponto à homogeneidade ideológica e política¹².

Em geral, trata-se de saber, por um lado, se a tensão entre homogeneidade e heterogeneidade é virtuosa e, por outro lado, se a uniformização ideológica, política, económica e social representa um factor consistente de estabilidade para a Europa.

A resposta às duas questões pode ser positiva, na condição de se manter na construção europeia a fórmula do código genético do processo de integração comunitária, em que as instituições regionais, os Estados nacionais e os regimes democráticos se fortalecem reciprocamente, impondo uma lógica de homogeneização regional sem prejudicar nem a individualidade das entidades estatais, nem a diversidade cultural europeia.

Nesse contexto, como manda a melhor teoria, de Montesquieu a Kant, e tal como demonstrou a experiência no passado recente, a homogeneidade ideológica e política constitui uma condição da «paz separada» e da coesão da aliança entre as democracias pluralistas, que se traduz na intensificação das relações intracomunitárias, bem como nos sucessivos alargamentos das fronteiras das instituições multilaterais regionais, que seguiram e consolidaram a democratização europeia. Paralelamente, a heterogeneidade histórica e cultural é essencial para preservar a individualidade dos Estados-membros e a natureza própria da União Europeia enquanto associação de Estados soberanos, bem como a especificidade europeia, que combina o estatuto da Europa como o mais antigo sistema de Estados nas relações internacionais com a reprodução de uma diversidade única.

Porém, a intensificação da integração comunitária, acelerada pela dinâmica unificadora da crescente homogeneidade liberal e democrática, pode significar o declínio dos Estados nacionais e a crise das democracias, submersos por um puzzle de autoridades sobrepostas e por múltiplas lealdades supra e infranacionais que, no limite, podem configurar uma versão moderna e secular da *respublica christiana medieval*.

Nesse caso, o círculo virtuoso da construção europeia poderia ser substituído por um modelo neomedieval¹³ – uma entidade regional onde a incerteza persistente sobre o lugar da soberania acaba por tornar esse conceito irrelevante¹⁴. Nesse modelo, a tendência de uniformização ideológica e política serve para legitimar as instituições supranacionais e fortalecer as dinâmicas centrípetas de integração regional, em nome de um ideal europeu sinónimo da democracia, do direito e do progresso, enquanto, paralela e sincronicamente, a tendência de diferenciação histórica e cultural abre caminho à proliferação das identidades infranacionais e consolida as dinâmicas centrífugas de desintegração dos Estados nacionais.

Nesse duplo movimento, ou nessa bipolarização entre as dinâmicas de homogeneidade e heterogeneidade, os Estados nacionais ficam cercados e reduzidos a partilhar a sua autoridade de baixo para cima com as entidades supranacionais e de cima para baixo com as entidades infranacionais.

Se o modelo original do medievalismo é pertinente como referência, a erosão da autoridade dos Estados pode significar um estado de insegurança e de violência difusa – o tema da *Burgerkrieg* de Hans-Magnus Enzensberger –, o qual, por sua vez, poria em causa o quadro electivo da democracia pluralista, cujo desenvolvimento é inseparável da constituição dos Estados modernos na Europa.

Esse declínio dos Estados nacionais europeus, num quadro de crescente insegurança interna, só seria invertido com a ressurgência do Estado, ou pela formação de uma federação europeia – um Estado federal unificador –, ou pela transformação das entidades infranacionais em unidades soberanas – uma multiplicação do número de Estados –, ou através de uma conjunção desses dois processos paralelos, cujo resultado seria a constituição de uma outra União Europeia que pudesse agregar um grande número de pequenos e médios novos Estados constituídos a partir da decomposição da presente constelação de Estados.

Todavia, em qualquer dessas variantes, a escalada entre as tendências de homogeneização e de heterogeneização acabaria por se tornar um factor de instabilidade radical na Europa do pós-Guerra Fria.

Integração e fragmentação

O segundo paradoxo da transição do pós-Guerra Fria mostra como a unificação e a fragmentação da Europa se estimulam reciprocamente e marcham a compasso nesse período de mudanças.

A importância da clivagem entre integração e fragmentação ou, mais rigorosamente, entre integração e desintegração, foi sublinhada, logo no fim da Guerra Fria, por John Lewis Gaddis¹⁵, que considera essa «grande simplificação» indispensável para substituir a velha oposição entre a democracia e o totalitarismo como uma forma de racionalizar um princípio alternativo orientador da reestruturação das relações internacionais no pós-Guerra Fria.

Por outro lado, a relevância desse segundo par conceptual deve ser inscrita na tendência para a regionalização na política internacional, e aplica-se às dinâmicas de interacção estratégica, de interdependência económica e de interpenetração social e cultural que caracterizam os principais «complexos regionais de segurança» existentes ou emergentes, como a Europa, a Ásia oriental, o Médio Oriente ou a América Latina¹⁶.

Por último, esse tema é decisivo para as teorias neofuncionalistas e liberais-institucionalistas¹⁷. As primeiras procuram deslocar o centro de gravidade da política internacional para as instituições multilaterais, que substituem o Estado como a principal unidade de análise na teoria das relações internacionais para ultrapassar a lei de bronze dos clássicos dilemas de segurança, enquanto as segundas não põem em causa os pressupostos essenciais das modernas escolas neo-realistas, embora procurem avaliar a importância dos modelos institucionais de cooperação multilateral entre os Estados como um modo de temperar o estado de natureza, ou a anarquia nas relações internacionais.

No princípio da transição do pós-Guerra Fria está o sucesso da Europa ocidental – incluindo a comunidade transatlântica de defesa colectiva – como um paradigma de integração regional, e caso exemplar da formação de uma «comunidade de segurança pluralista»¹⁸, expoente das virtudes do institucionalismo liberal, que teve um peso próprio na decisão final da luta entre as duas ideologias e as duas coligações adversárias.

Mesmo sem pôr em causa os méritos estruturais e disciplinares dos equilíbrios bipolares¹⁹, ou contestar o princípio da subordinação das instituições multilaterais aos interesses dos Estados-membros, a capacidade da coligação transatlântica e das comunidades europeias para garantir a segurança regional, preservar a paz entre as principais potências europeias e consolidar a democracia pluralista, é indissociável das qualidades próprias do modelo único de institucionalização das relações interestatais que caracterizou a aliança ocidental.

Em todo o caso, é essa a percepção dominante, quer do lado ocidental, quer do lado da «outra Europa», que justifica, em boa parte, o facto de a Alemanha unificada não só se ter mantido vinculada à Comunidade Europeia e à Aliança Atlântica, como ter adoptado as propostas italiana e francesa de unificação monetária, que vieram a ficar inscritas no Tratado de Maastricht, tal como explica, em larga medida, a quase-unanimidade dos Estados da Europa central, oriental e do sudeste na sua pretensão de aderir, o mais rapidamente possível, à União Europeia e à Organização do Tratado do Atlântico Norte para consolidar a sua «europeização».

Nesse sentido, a resposta consensual – a única resposta – dos responsáveis políticos europeus à crise desencadeada pelas eleições polacas de Junho de 1989 e pela abertura do muro de Berlim foi, desde a primeira hora, uma dupla estratégia de «aprofundamento» e

«alargamento» das instituições comunitárias europeias e ocidentais, que assinalavam a prioridade atribuída à reprodução do modelo institucional pluralista do regime de segurança regional. Essa atitude está resumida na metáfora da bicicleta que nunca pode parar, sob pena de cair e arrastar na sua queda os ciclistas europeus.

A própria sobrevivência da Comunidade Europeia e, sobretudo, da Aliança Atlântica, ao fim da Guerra Fria é, em si mesma, um facto notável. A teoria realista das alianças mandava que a coligação ocidental se desfizesse quando o seu objecto principal – a contenção da ameaça nuclear e ideológica da União Soviética – perdesse relevância estratégica e, portanto, deixasse de poder unir os aliados²⁰. Todavia, por enquanto, os factos não seguiram os conselhos da teoria realista, o que admite uma revalorização da importância da dimensão institucional da coligação ocidental²¹.

Por outro lado, a «sabedoria convencional» previa que a unificação da Alemanha significaria o fim do processo de integração regional, cujo primeiro propósito – pelo menos na versão original francesa – era a necessidade de prevenir a ressurgência da principal potência europeia, e cujo objectivo inicial fora consolidar – ou, para os mais optimistas, tornar irreversível – a divisão alemã e manter a República Federal nos limites territoriais da sua fundação, solidamente ancorada no arco institucional formado pelas Comunidades Europeias e pela Organização do Tratado do Atlântico Norte.

No entanto, a unificação da Alemanha contribuiu, pelo menos até à data, para uma consolidação assimétrica dos dois pilares desse arco institucional. Do lado europeu, formou-se a União Europeia, abriram-se as portas à Áustria, à Finlândia e à Suécia, está prestes a existir uma moeda única e iniciaram-se conversações para a adesão de mais seis Estados-membros, incluindo a Polónia, a República Checa, a Hungria, a Eslovénia e a Estónia. Do lado ocidental, a Organização do Tratado do Atlântico Norte transformou-se na instituição central da arquitectura de segurança regional e, nesse processo, criou um Conselho de Parceria Euro-Atlântico, onde têm lugar todos os antigos adversários, e estabeleceu acordos de consulta entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a Rússia e a Ucrânia, enquanto a Polónia, a República Checa e a Hungria eram oficialmente convidadas a integrar a Aliança Atlântica.

Não obstante, desde o início da transição, há uma intensificação paralela das dinâmicas de integração e fragmentação: ao tratado de União Europeia corresponde a desintegração das três antigas federações eslavas, no outro extremo da «paz separada» das democracias europeias estão as guerras civis na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo, a consolidação e a expansão das instituições colectivas europeias não impediu a sua paralisia, ou a sua impotência, no domínio crucial da segurança regional, ameaçada pelo regresso da guerra na Europa do sudeste²².

Para lá da singularidade jugoslava, ou da «excepção balcânica», as tendências de fragmentação são difusas e transversais: também nesse sentido deixaram de existir as velhas divisões europeias que vincavam a separação entre o Leste e o Oeste durante a Guerra Fria.

Os sinais mais óbvios manifestam-se na multiplicação dos separatismos, na ressurgência de nações históricas e na força crescente dos regionalismos infra-estatais, patentes na divisão da Checoslováquia, na cisão entre as comunidades linguísticas na Bélgica, na reconstituição dos parlamentos da Escócia e do País de Gales, na federalização empírica da Espanha, ou nos movimentos secessionistas da Padânia ou da Córsega.

Paralelamente, a marcha forçada para a unificação europeia tem sido acompanhada pelo fortalecimento de partidos políticos extremistas, que representam entre um quarto e um terço do eleitorado em França, na Itália, na Áustria e nalguns dos novos Lander da República Federal, enquanto a construção europeia tende a deixar de ser um factor de consenso entre o conjunto dos partidos moderados, e passou a ser um factor de conflito, por exemplo, entre as forças do centro e da direita em França.

Enfim, às ressurgências identitárias periféricas, à retracção do campo europeísta e à divisão dos partidos políticos moderados deve somar-se a crise do «modelo social europeu» ou da «democracia de mercado»²³. O desemprego de massa, o crescimento das desigualdades e da pobreza na Europa põem em causa a validade do contrato social que se tornou parte integrante da identidade europeia desde o fim da II Guerra Mundial. Esse contrato não pode sobreviver, indefinidamente, aos fenómenos de fragmentação social e de exclusão permanente, com a criação de uma classe de párias declarados «funcionalmente supérfluos» pela modernização produtiva e pelos imperativos da competitividade externa das economias.

Nesse caso, como nos precedentes, trata-se de saber se entre o ideal europeu, a unificação da Europa e a união monetária será possível encontrar os factores de agregação política e coesão social, indispensáveis para ultrapassar o «défice de futuro», ou a inércia de sociedades sem uma visão partilhada de um passado e de um futuro comum, e manter as dinâmicas centrípetas de integração um passo à frente das dinâmicas centrífugas de desintegração.

Hierarquia e anarquia

O terceiro paradoxo refere-se à relação complexa entre a restauração das potências europeias e a mudança nos equilíbrios regionais, em que a re-hierarquização do ordenamento dos Estados num quadro multipolar pode implicar uma anarquia menos temperada na Europa.

A formulação inicial dessa hipótese pertence a John Mearsheimer²⁴, cujo postulado sublinha a natureza inerentemente instável de um modelo de distribuição multipolar do poder, por contraposição às virtudes estruturais de estabilidade inscritas na bipolaridade que dominou, de fora para dentro e de cima para baixo, os equilíbrios europeus durante a Guerra Fria.

A previsão de John Mearsheimer decretava a inevitabilidade da ressurgência dos dilemas de segurança clássicos na política europeia em consequência de uma retirada estratégica norte-americana. Na ausência desse equilibrador externo benigno, não seria possível evitar o regresso das tradicionais guerras entre as potências europeias, a menos que os Estados Unidos conseguissem assegurar uma proliferação nuclear regional limitada e controlada, abrindo à Alemanha – e à Ucrânia²⁵ – o acesso ao estatuto de potências nucleares, para conterem com essa capacidade de dissuasão estratégica os vícios estruturais da multipolaridade.

Os factos, até agora, não confirmaram essa previsão: os Estados Unidos mantêm a sua presença estratégica e militar no centro da Europa, a Ucrânia renunciou à sua parte do arsenal nuclear herdado da União Soviética, ninguém pensa seriamente em transformar a Alemanha numa potência nuclear, muito menos os próprios alemães, e a guerra continua a ser impensável entre as democracias pluralistas europeias.

Nessas circunstâncias, a Europa pós-bipolar parece continuar condenada à paz, pelo menos nas relações entre os Estados onde a democracia está razoavelmente estabilizada, e cujas sociedades se tornaram demasiado burguesas e relativamente imunes aos apelos guerreiros do passado.

Todavia, o fim da Guerra Fria significou tanto a confirmação da «paz separada» entre os príncipes republicanos da Europa central e ocidental, como a ressurgência de guerras locais nas sociedades em transição na Europa oriental e do sudeste²⁶, concentradas nas periferias dos impérios em decomposição, nomeadamente nos Balcãs e no Cáucaso. Seria excessivo remeter as origens dessas guerras para a transição multipolar, mas não é menos certo que o regime bipolar teve condições para as impedir. Do mesmo modo, parece claro que as principais potências europeias se revelaram incapazes tanto de as prevenir, como de as conter: a sua principal preocupação foi evitar serem arrastadas para uma escalada imprevisível, e impedir que esses conflitos prejudicassem a integração europeia, a aliança transatlântica e as suas relações com a Rússia.

Nesse contexto, à redistribuição multipolar – ou tripolar, se se quiser admitir a distinção de Randall Schweller²⁷ –, do poder na Europa corresponde uma nova fórmula de segurança regional: à «paz impossível, guerra improvável» sucedeu uma situação em que a paz se tornou possível e a guerra ou, mais rigorosamente, as guerras internas e localizadas se tornaram mais prováveis.

Por outro lado, os novos equilíbrios pós-bipolares podem perturbar, significativamente, o funcionamento das instituições europeias e alterar o padrão das relações entre os Estados regionais num sentido menos cooperativo e mais conflitual.

O fim da Guerra Fria restaurou o estatuto dos três principais Estados europeus – a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha – como grandes potências regionais, que voltaram a ter uma responsabilidade efectiva pela segurança europeia, pela primeira vez desde o fim da II Guerra Mundial.

Esse regresso à normalidade implica uma mudança efectiva nos equilíbrios intra-europeus, com uma re-hierarquização nas relações entre os Estados regionais, tal como resulta de uma ordenação entre entidades estatais em função dos diferenciais de poder relativo e, sobretudo, da distinção entre as grandes potências e os médios e pequenos Estados, que corresponde a distintas obrigações entre os primeiros e os segundos quanto às garantias da estabilidade na Europa.

Para lá das pretensões imperiais e dos sonhos de grandeza, que persistiram mesmo depois da crise do Suez até em Estados menores, a Europa ocidental da Guerra Fria era um conjunto de pequenas e médias potências, organizadas numa coligação dirigida pelos Estados Unidos. Quaisquer que fossem as suas ilusões, nem a França, nem a Grã-Bretanha, nem muito menos a Alemanha dividida, podiam exercer uma hegemonia estratégica na Europa ocidental, cuja segurança dependia da garantia norte-americana. Essa situação mudou e, não obstante a Rússia continuar a ser uma grande potência nuclear, as potências europeias passaram a ter condições para garantir a segurança estratégica regional, enquanto a presença dos Estados Unidos se torna mais limitada, incerta e distante, com uma relutância manifesta em se deixar envolver nos «problemas internos» da Europa.

Nesse quadro, a relação entre as três maiores potências regionais e os restantes Estados-membros da União Europeia alterou-se profundamente, pondo à prova a capacidade das instituições comunitárias para se adaptarem às novas circunstâncias.

Em teoria, para referir os termos da polémica entre os institucionalistas liberais e os neo-realistas, trata-se de saber se essa mudança significa o regresso de uma lógica anárquica, que força os Estados a concentrar-se nos cálculos de curto prazo sobre os «ganhos relativos» nos processos de negociação comunitários – isto é, cada Estado deve avaliar primeiro se os ganhos dos parceiros alteram a sua posição relativa nos equilíbrios regionais –, ou se a União Europeia é imune à competição irrestrita entre os Estados e continua a prevalecer entre os seus membros a regra cooperativa dos «ganhos absolutos» e de longo prazo – ou seja, os ganhos resultantes do desenvolvimento comunitário são mais importantes do que os ajustamentos nos equilíbrios relativos entre os parceiros²⁸.

O impasse acerca da revisão da fórmula de ponderação dos votos no Conselho Europeu é um exemplo que assinala uma tendência mais realista e menos institucionalista no processo comunitário. Os «quatro grandes» oficiais – as três principais potências mais a Itália – querem alterar os critérios de ponderação, perante o duplo risco de o trio dominante perder o seu poder colectivo de veto, pela formação de uma «minoridade de bloqueio», e de vir a enfrentar uma maioria absoluta dos pequenos e médios Estados-membros, por efeito do próximo alargamento.

Porém, a maioria dos restantes parceiros – sobretudo os pequenos Estados – pretende travar essa pretensão por não aceitar a lógica dos ganhos de longo prazo – as condições de eficácia no funcionamento das instituições comunitárias, a viabilização do alargamento –, pelo menos à custa de uma redistribuição interna dos votos que não só fortaleceria ainda mais a posição relativa dos três ou quatro maiores Estados, como perturbaria os equilíbrios existentes entre os próprios pequenos e médios Estados.

Por último, a reestruturação dos equilíbrios de poder pode ter efeitos sobre a própria natureza do modelo da construção europeia. Com efeito, multiplicam-se os sinais de reprodução, no quadro da União Europeia, de uma diferenciação hierárquica entre os Estados europeus, que tende a desvalorizar o princípio formal da igualdade entre os Estados, expresso, designadamente, na composição equilibrada e nas regras de funcionamento das principais instituições da União Europeia, incluindo um princípio residual de veto individual reconhecido a todos os Estados-membros. As propostas de reforma institucional – não só quanto à revisão da ponderação de votos, mas também na questão do uso das línguas nacionais, na reforma da composição da Comissão Europeia ou na generalização das decisões por maioria – vão todas nesse sentido geral.

Um exemplo pertinente é o Banco Central Europeu, em cuja instância executiva estão representados a Alemanha, a França, a Itália e a Espanha, enquanto os Estados mais pequenos, com a Holanda e a Finlândia, têm uma presença diminuta, mesmo antes da Grã-Bretanha ter aderido à moeda única e, presumivelmente, ocupar um lugar no centro da decisão monetária europeia. Muito embora essa assimetria possa vir a ser atenuada pela aceitação de um princípio de rotatividade, é a primeira vez que a clivagem entre «grandes» e «pequenos» aparece institucionalizada no quadro comunitário a favor dos primeiros de um modo tão flagrante.

Nesse contexto, a re-hierarquização entre os Estados europeus tende a pôr à prova, por um lado, a lógica de cooperação institucional e, por outro lado, a natureza da União Europeia como uma associação de Estados soberanos, formalmente iguais entre si. Em ambos os casos, o modelo tripolar funciona como um perturbador da instituição central do processo de integração regional e, na medida em que a União Europeia continua a ser

o lugar electivo de regulação das relações entre os Estados regionais, pode prejudicar as instituições e os mecanismos de contenção da lógica da anarquia na política europeia. Liberta da tutela bipolar, sem poder contar com a dupla disciplina imposta pela ameaça soviética e pela hegemonia norte-americana, a Europa do pós-Guerra Fria ainda não encontrou nem uma fórmula de segurança regional consistente com o princípio da sua autonomia estratégica que contenha os riscos de guerra nas suas periferias semiautocráticas ou semidemocráticas, nem um modelo de equilíbrio que consolide a lógica de cooperação institucional indispensável para a estabilidade do processo de integração regional.

Epílogo

Os paradoxos têm uma vida própria e podem distorcer fortemente a realidade. Convém, pois, fixar os seus limites e resistir a tentações demasiado especulativas.

Desde logo, como ficou demonstrado com a experiência desastrosa das conferências de Paris depois da Grande Guerra, seria imprudente querer definir, rápida e precipitadamente, os termos da paz depois de uma longa guerra, como o foi, para esse efeito, a Guerra Fria. A lentidão dos ajustamentos será exasperante, nem por isso se deve concluir que esse método seja menos avisado – designadamente para realizar os objectivos democráticos das conferências de paz de 1919, no quadro das instituições criadas na sequência da II Guerra Mundial.

Por outro lado, a reinvenção da Europa no pós-Guerra Fria é, à partida, um processo tão difícil como foi a sua refundação, a seguir à II Guerra Mundial. Desta vez, esse caminho será tanto mais demorado quando não tem como ponto de partida a visão clara das ruínas da Europa, nem pode contar com o efeito catalisador de uma ameaça externa totalitária, nem com a urgência imposta por crises dramáticas, como as que marcaram a divisão europeia de Praga a Berlim, nem com a intervenção dos Estados Unidos, decisiva desde as primeiras etapas da reorganização comunitária dos Estados na Europa ocidental. Enfim, para lá da disciplina estratégica, parecem faltar, no pós-Guerra Fria, quer as elites dirigentes, quer a inteligência democrática das comunidades políticas, quer a capacidade de mobilização das sociedades que se revelaram cruciais na reconstituição da Europa depois de 1945.

As qualidades de visão e decisão política não se costumam desenvolver fora das crises, muito menos em condições marcadas pela dependência estratégica e pela estabilidade política, a inteligência democrática só pode ficar diminuída pelos hábitos do consenso, e as capacidades de motivação cívica e de mobilização social são prejudicadas tanto pela anomia, como pelo aburguesamento das sociedades europeias ocidentais, que vogam num tempo sem passado e sem futuro.

De certo modo, as dificuldades de percurso na transição decorrem, numa larga medida, das virtudes pacíficas e democráticas da Europa ocidental, e da bondade, tão extraordinária como imprevisível, do próprio fim da Guerra Fria, igualmente pacífico e democrático – salvo excepções pontuais, que se revelaram insuficientes para alterar os reflexos defensivos dos decisores, superar as inércias institucionais, ou mobilizar as comunidades políticas e as opiniões públicas na Europa, mesmo no caso trágico das guerras internas na ex-Jugoslávia.

Não obstante, foram dados passos importantes, no bom sentido. No caso da unificação da Alemanha foi possível, por um lado, assegurar a continuidade do estatuto da principal

potência europeia na Aliança Atlântica, nomeadamente pela articulação das estratégias respectivas da República Federal e dos Estados Unidos e, por outro lado, marcar, com a dupla estratégia da unificação económica e monetária e do alargamento das fronteiras comunitárias, uma nova etapa na construção europeia, por iniciativa da França e da Alemanha, que se revelou essencial para limitar as tendências de fragmentação na primeira fase da transição.

Do mesmo modo, os responsáveis ocidentais puderam reorganizar uma arquitectura de segurança regional assente na centralidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte, impedindo a sua diluição na Organização de Segurança e Cooperação Europeia e contendo as pressões para a transformação prematura da União da Europa Ocidental num «braço armado» da União Europeia. No quadro da Aliança Atlântica passaram a ter lugar os antigos adversários, reunidos no Conselho de Parceria Euro-Atlântico, e concluíram-se acordos bilaterais com a Rússia e a Ucrânia, enquanto se iniciava a expansão das fronteiras orientais da comunidade de defesa transatlântica, que, em breve, passará a incluir a Polónia, a República Checa e a Hungria.

Por sua vez, esse alargamento rápido e restrito da Organização do Tratado do Atlântico Norte articula-se com o alargamento mais lato e mais lento da União Europeia, cujas fronteiras, à partida, são limitadas apenas pelas fronteiras da democracia na Europa. E, mau grado as resistências internas e os atrasos sucessivos, o início das conversações com a Polónia, a República Checa, a Hungria, a Eslovénia e a Estónia, bem como com o Chipre, representa um sinal positivo para as dinâmicas centrípetas de integração regional e para a estabilização das democracias pós-comunitárias no centro e no norte da Europa.

Depois da brusca aceleração da história entre 1989 e 1991, a transição na Europa do pós-Guerra Fria parece uma crise sem crises, ou uma crise cuja própria existência é posta em causa por uma vontade difusa de negar as incertezas e de assumir novas responsabilidades. Talvez por isso os paradoxos adquiram uma saliência excessiva, sem por isso deixarem de iluminar a natureza profunda da viragem europeia do fim do século, e de sublinhar a ambivalência típica das crises, que significam, ao mesmo tempo, risco e oportunidade de mudança.

Notas

¹ Edward Vose Gulick, *Europe's classical balance of power*, Nova York, W. W. Norton & Co., 1955, pp. 22-24.

² Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, pp. 373-379.

³ Hedley Bull, *Anarchical society*, Londres, Macmillan, 1977, pp. 243-248.

⁴ Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*, Nova York, The Free Press, 1992.

⁵ Michael Doyle, «Kant, liberal legacies, and foreign affairs», 1983, rp. in Michael Brown, Seann-Lynn Jones, Steven Miller, editores, *Debating the democratic peace*, Cambridge, The MIT Press, 1996, pp. 3-57.

⁶ Samuel Huntington, «The clash of civilizations?», *Foreign Affairs* 72, 3, 1993, pp. 22-49.

⁷ Zbigniew Brzezinski, *The grand chessboard*, Nova York, Basic Books, 1997.

⁸ Timothy Garton-Ash, *The magic lantern*, Nova York, Random House, 1990.

⁹ Timothy Garton-Ash, «Europe's endangered liberal order», *Foreign Affairs* 77, 2, 1998, p. 52.

¹⁰ Larry Wolf, *Inventing Eastern Europe. The map of civilization on the mind of the Enlightenment*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

¹¹ Cf. Norman Davies, *Europe. A history*, Oxford, Oxford University Press, 1996; Gerard Delanty, *Inventing Europe. Idea, identity, reality*, Londres, Macmillan, 1995; Ernest Gellner, «The time zones of Europe», in *Conditions of liberty. Civil society and its rivals*, Londres, Hamish Hamilton, 1994, pp. 113-118; Emmanuel Todd, *L'invention de l'Europe*, Paris, Seuil, 1996.

¹² Ole Weaver, «Europe since 1945: crisis to renewal», in Kevin Wilson, Jan van der Dussen, editores, *The history of the idea of Europe*, Londres, Routledge, 1993, pp. 151-215.

¹³ Cf. Hedley Bull, *op. cit.*; James Der Derian, *On diplomacy*, Londres, Basil Blackwell, 1987; Bruce Cronin, Joseph Leggold, *A new medievalism? Conflicting international authorities and competing loyalties in the twenty-first century*, Ms., Center for International Affairs, Harvard University, 1995; Ole Weaver, *Europe's three empires: a Watsonian interpretation of post-wall European security*, Ms., International Studies Association, 1995.

¹⁴ Hedley Bull, *op. cit.*, p. 266.

¹⁵ John Lewis Gaddis, *The United States and the end of the cold war*, Nova York, Oxford University Press, 1992.

¹⁶ Sobre o conceito de «complexo regional de segurança», cf. Barry Buzan, *People, states and fear*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.

¹⁷ Andrew Moravcsik, *Liberalism and international relations theory*, Working Paper 92, 6, Center for International Affairs, Harvard University, 1992; David Baldwin, editor, *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*, Nova York, Columbia University Press, 1993; Robert Keohane, «International institutions: can interdependence work?», *Foreign Policy* 2, 1998, pp. 82-96.

¹⁸ Karl Deutsch et al., *Political community and the North Atlantic area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

¹⁹ O elogio clássico das virtudes da bipolaridade está em Kenneth Waltz, *Theory of international politics*, Nova York, McGraw-Hill, 1979.

²⁰ Kenneth Waltz, «The emerging structure of international politics», 1993, rp. in Michael Brown, Sean-Lynn Jones, Steven Miller, editores, *The perils of anarchy*, Cambridge, MIT Press, 1995, pp. 23-41; Stephen Walt, «Why alliances endure or collapse», *Survival* 39, 1, 1997, pp. 156-179.

²¹ Steve Weber, «Shaping the post-war balance of power. Multilateralism», in nato 1992, rp. in John Gerard Ruggie, editor, *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, Nova York, Columbia University Press, 1993, pp. 233-292;. Celeste Wallander, Robert Keohane, *Why does nato persist? An institutionalist approach*, Ms., Harvard University, 1996; Fred Chernoff, *After bipolarity. The vanishing threat, theories of cooperation and the future of the Atlantic Alliance*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1995; Robert B. McCalla, «nato's persistence after the cold war», *International Organization* 50, 3, 1996, pp. 445-475.

²² Pierre Hassner, «De la paix des Etats à la guerre des sociétés», in Anne-Marie LeGloannec, editor, *Entre Union et nations. L'Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, pp. 39-54.

²³ Jean-Paul Fitoussi, «Mondialisation et inégalités», *Futuribles* 224, 1997, p. 15.

²⁴ John Mearsheimer, «Back to the future: instability in Europe after the cold war», *International Security* 15, 1, 1990, pp. 1-56.

²⁵ Sobre a questão da Ucrânia, cf. John Mearsheimer, «The case for a Ukrainian nuclear deterrent», *Foreign Affairs* 72, 3, 1993, pp. 50-66; Steven Miller, «The case against a Ukrainian nuclear deterrent», *Foreign Affairs* 72, 3, 1993, pp. 67-80.

²⁶ Jack Snyder, Edward Mansfield, «Democratization and the danger of war», 1995, rp. in Michael Brown, Seann-Lynn Jones, Steven Miller, editores, *Debating the democratic peace*, op. cit., pp. 301-334. Cf. também Pierre Hassner, «Du bon usage des Balkans», *Politique Internationale* 81, 1998, pp. 211-225.

²⁷ Randall Schweller, *Deadly imbalances. Tripolarity and Hitler's strategy of world conquest*, Nova York, Columbia University Press, 1997.

²⁸ Joseph Grieco, «Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism», in Charles Kegley, editor, *Controversies in international relations theory. Realism and the liberal challenge*, Nova York, St. Martin's Press, 1995, pp. 151-171.