

# O DEBATE CONSTITUCIONAL NA UNIÃO EUROPEIA

## A encruzilhada europeia

António José Telo

Historiador, Professor da Academia Militar

Resolvi aceitar o desafio da redacção da Política Internacional para escrever umas modestas reflexões sobre a encruzilhada europeia actual, apesar de correr o risco de estarem desactualizadas quando forem publicadas. Há uma série de pontos que julgo serem importantes para se ver a floresta para além das árvores.

1. Quando se fala hoje em integração caímos necessariamente numa teia de múltiplas lógicas. Há, pelo menos, uma lógica dos princípios e valores gerais europeus, que todos afirmam respeitar, mas pouco dizem de concreto, e uma lógica nacional, que todos dizem ultrapassada, mas tem a curiosa tendência de surgir sempre à superfície nas mais inesperadas ocasiões. É normal, por exemplo, apresentar a Alemanha como a grande defensora do alargamento, no prosseguimento de uma visão ampla da Europa, enquanto a França o encararia com mais reticências, dentro da noção de uma «Europa das nações».

Trata-se, na minha modesta opinião, de uma versão unilateral e incompleta. O que acontece pode ter uma outra leitura mais simples: é do interesse nacional alemão usar a ue para promover o rápido alargamento a Leste, de modo a consolidar a Europa Central como o «seu» grande espaço próprio. Se isto pode ser feito com os recursos mais amplos da ue e com os seus valores melhor, do ponto de vista de Berlim. Para a evolução alemã, conseguida a unificação e ultrapassados os problemas da lenta absorção da antiga rda, este é o passo seguinte, essencial para criar uma Europa Central agrupada à sua volta.

É por isso que o ministro dos Negócios Estrangeiros alemão afirma: «O alargamento da ue reveste para a Alemanha um carácter de interesse nacional supremo»<sup>1</sup>.

Penso que, ao contrário das aparências, o grande motor por detrás da evolução da integração europeia continua a ser o interesse nacional, tal como aconteceu desde o primeiro momento. Acontece simplesmente que nenhum responsável o confessará. Muito pelo contrário, irá sempre defender as suas teses a partir de uma justificação europeia e geral. Virá, talvez, o tempo em que a lógica europeia se sobreporá à nacional, mas ninguém tenha dúvidas de que ainda falta muito para tal acontecer. A grande força do movimento europeu é que as lógicas nacionais têm apontado para um aprofundar da integração desde há cinquenta anos.

2. Um segundo ponto, é que as condições actuais são muito diferentes das iniciais. Há essencialmente seis vertentes que justificam a afirmação. Em primeiro lugar, passou o tempo em que os eua estavam dispostos a investir recursos significativos no avanço da integração europeia. Em segundo lugar, passou o período de desenvolvimento económico fácil e chegou uma fase muito diferente, em que as preocupações com a qualidade substituem cada vez mais a procura do crescimento quantitativo – um processo ainda longe de estar terminado. Em terceiro lugar, o avanço da globalização liga fortemente o

espaço europeu ao mundo, a pontos de ser impossível pensar numa estratégia regional. Em quarto lugar, perdeu-se a forte coesão do núcleo inicial europeu, um factor essencial para o rápido progresso inicial, e a pouca coesão ainda existente será completamente subvertida com qualquer alargamento, mesmo parcial, quando mais se pensarmos em termos de uma ue com trinta membros. Em quinto lugar, desapareceu a ameaça global à ue como projecto social e de valores, o que significa também que a Europa deixou de ser centro de uma disputa global. Em sexto lugar, criou-se à volta da ue um cinturão de instabilidade multifacetado, que é, ao mesmo tempo, uma janela de oportunidade única em termos históricos, com Estados que encaram a adesão como a solução para consolidar os novos regimes sem tradições históricas e para um desenvolvimento que se pretende rápido.

3. Todas estas condições apontam para uma forma muito diferente de encarar a segurança e para uma importância acrescida desta. Não é hoje realista pensar na segurança através de uma atitude meramente passiva e defensiva, típica da Guerra Fria; ela implica criar as condições globais dos desejados equilíbrios, pelo menos na zona mais próxima, ou na de maior interesse para a Europa. Tal obriga a uma atitude activa no campo da defesa, que deve ser entendida essencialmente como defesa de valores e princípios e não de fronteiras e territórios. O corolário lógico é que tal só é possível com capacidades de intervenção a longa distância, apoiadas pelos meios mais gerais essenciais aos conflitos do nosso tempo. Estamos a falar de conflitos com baixas do lado atacante reduzidas a quase zero, o que exige um forte desnível tecnológico em campos muito específicos, principalmente no domínio da informação. Hoje defesa e segurança não são sinónimos, pelo menos se entendermos defesa no sentido mais tradicional do termo.

Este facto leva a que as sociedades com responsabilidades e interesses globais tendam a gastar mais no campo da defesa, mas a gastar de forma muito diferente do passado. Nos conflitos típicos desta longa transição que vivemos o número pouco interessa. A «revolução militar» em curso mudou em pouco tempo todos os conceitos tradicionais. É preciso recuar ao tempo da introdução das armas de fogo para encontrar uma transformação tão importante como a que decorre actualmente. Do ponto de vista da Europa, não se trata tanto de gastar mais ou menos no campo da defesa, mas sobretudo da forma como gasta, o que é o mesmo que dizer, da forma como pensa os seus objectivos políticos e cria os meios para os alcançar. Esse é o problema e um problema de solução imediata impossível.

4. Um ponto essencial para compreender o que se passa é a relação entre a Europa e os eua. Ao contrário do que normalmente se pensa, julgo que nunca o desnível tecnológico foi tão grande como hoje. A ue está longe de possuir capacidades globais, degrau essencial para pensar em qualquer autonomia no campo político. As guerras do Golfo e do Kosovo demonstram amplamente este facto, que poderá surpreender os que se deixam iludir pelo discurso oficial e pelas aparências. Se dúvidas houver, basta olhar para a situação no campo da aeronáutica militar, onde as tecnologias de ponta encontram uma aplicação directa. A Europa, por exemplo, depois de um esforço de mais de vinte anos dos seus principais países<sup>2</sup>, vai começar a colocar em serviço o Eurofighter<sup>3</sup>. É um aparelho ainda não operacional mas já obsoleto, equivalente à anterior geração americana, na melhor das hipóteses. A França, que ficou de fora do projecto, vai agora tornar operacional o Rafale<sup>4</sup>, o equivalente do Eurofighter, que está ao mesmo nível técnico, ou seja, muito atrás dos eua. Esta realidade ajuda a compreender porque a

Inglaterra, um dos grandes defensores do Eurofighter nas décadas anteriores, decidiu participar no projecto americano do jsf<sup>5</sup>, em vez de embarcar em mais aventuras europeias no campo das tecnologias ditas de ponta. Outros países europeus fizeram exactamente o mesmo. Ora o jsf, que está pelo menos uma geração à frente dos mais modernos aparelhos de concepção europeia, é simplesmente o «irmão pobre» do F-22, o caça de controlo de área dos eua nas próximas décadas, que não tem equivalente em nenhum país europeu.

A Europa, em resumo, pode criar com grandes dificuldades um corpo próprio de umas dezenas de milhares de homens, que parece ser o melhor que consegue fazer na área da defesa, que isso em nada altera a realidade qualitativa da sua total falta de autonomia política e estratégica em relação aos eua. É uma falta de autonomia que se alicerça na ausência de mecanismos políticos de decisão eficazes e de capacidades globais efectivas. É isto que torna o problema de segurança e defesa europeu impossível de resolver de forma efectiva a curto prazo.

Mesmo que, por qualquer milagre, surgisse de repente uma vontade real e se fizessem os investimentos necessários na escala devida, a Europa demoraria pelo menos vinte anos a alcançar as capacidades globais que permitem a autonomia. Ignorar este facto, ou fazer de conta que ele não tem importância, é um erro tremendo. É preciso não ter dúvidas que a Europa actual não tem a capacidade de montar uma operação de média intensidade (equivalente à Guerra do Golfo ou do Kosovo) sem o apoio activo dos eua, dado nomeadamente no âmbito da nato, pelo menos, e é incapaz de o fazer dentro dos padrões morais e sociais aceitáveis actualmente.

O desnível entre a Europa e os eua no campo da tecnologia da segurança não é, aliás, uma mera questão de tempo ou quantidade. A verdade é que ambos enveredaram por caminhos diferentes na chamada «revolução militar em curso», pelo menos na sua primeira fase que está a terminar. Os eua visaram essencialmente criar uma capacidade global de intervenção coordenada, com forças de grande alcance, dispersas pelo globo, mas capazes de se integrarem num campo de batalha virtual da era da informação, o que lhes permite actuar em qualquer zona do planeta em pouco tempo dentro de parâmetros socialmente aceitáveis. A Europa está ainda muito ligada a um conceito de defesa típico da Guerra Fria, passivo, localizado geograficamente e sem uma perspectiva global. As tecnologias que um e outro exigem são muito diferentes, bem como os respectivos custos – os reais e os oficiais.

5. O ponto anterior é essencial para entender as limitações da Europa, na medida em que a globalização em curso exige mais do que nunca uma estratégia de intervenção activa e não uma mera defesa passiva, como era suficiente na Guerra Fria. Para a Europa, o dilema é simples: ou desenvolver uma arquitectura de segurança adaptada ao tempo presente ou aceitar a continuação da subordinação global aos eua, que tem funcionado relativamente bem até agora.

O problema é que este dilema faz surgir uma contradição difícil de resolver. A primeira e mais importante condição da autonomia é a criação de mecanismos e instituições para definirem e aplicarem políticas próprias, que não sejam meras afirmações gerais de princípios vazias de conteúdo efectivo. No Kosovo tornou-se por de mais evidente que a Europa não só não tinha quem falasse por ela, como também não tinha um discurso próprio. Havia, pelo contrário, fortes contradições entre os principais Estados europeus

sobre os objectivos finais reais e os meios de os alcançar, a pontos de os eua terem a partir de certa altura pura e simplesmente aplicado a sua solução.

Quem considera ser esta a prioridade europeia, essencial para a construção de uma autonomia com funções globais, pensa sobretudo em termos da revisão dos organismos centrais, do aumento das suas capacidades, da mudança dos seus mecanismos, no desenvolvimento das novas tecnologias e no investimento no campo da pesc. É um passo que implica a existência de um núcleo coeso, que esteja disposto a abdicar de elementos essenciais da soberania tradicional – nomeadamente do princípio da unanimidade – em nome da eficácia global. É um passo que implica, sobretudo, uma mudança de mentalidade, com uma perspectiva global de intervenção activa à margem dos tradicionais interesses e preconceitos nacionais.

Há, no entanto, outros que pensam que a prioridade da ue é diferente e a entendem sobretudo como o aproveitamento da rara janela de oportunidade que se abre a Leste, com um rápido alargamento. A Alemanha é o grande defensor desta opção. Os caminhos são contraditórios. O alargamento aponta para organismos centrais flexíveis e para uma ainda maior difusão da coesão, o que é aparentemente incompatível com a construção de uma política geral comum e dos mecanismos para a concretizar, que implicam um reforço da coesão e do executivo.

Entenda-se, ninguém afirma de forma clara que pretende exclusivamente um dos caminhos e abandona o outro. É tudo uma questão de prioridades. Conforme se coloca a tónica num ou noutro campo, assim se chega a políticas de distribuição de recursos muito diferentes. Dou só um exemplo: a prioridade ao alargamento conduz a vultuosos investimentos no campo dos fundos de coesão e ajuda; a prioridade à segurança e criação de capacidades globais conduz a vultuosos investimentos no espaço e nas redes de informação, para mencionar somente duas das áreas mais importantes.

6. A solução óbvia do anterior dilema é a de uma Europa a vários tempos, o que se verifica já noutros campos hoje em dia, como é o caso da moeda única. O grande problema aqui está em definir quais os critérios da formação desse núcleo avançado e em que campos ele irá actuar. Até agora, o núcleo europeu tem girado sempre à volta do eixo França-Alemanha. Hoje em dia esses Estados são justamente os pólos das duas visões divergentes (não antagónicas) sobre a prioridade do futuro da integração. Daí a grande dificuldade em construir um núcleo com a dimensão mínima para ter impacto. As visões sobre o futuro da Europa são hoje mais diferentes do que em qualquer período dos últimos cinquenta anos. Não se trata de um problema de encontrar caminhos: os caminhos foram encontrados há muito e são relativamente claros. O problema é a existência de interesses nacionais divergentes que apontam para prioridades diferentes. Uma coisa é certa: sem um entendimento entre a Alemanha e a França será difícil que o núcleo europeu tenha densidade mínima. Dito por outras palavras para quem não entenda todas as implicações, a Europa caminhará em ambos os sentidos rapidamente, mas o resultado final será a sua desagregação enquanto projecto comum.

7. Numa opinião pessoal, a situação é de crise, mas não desesperada. Penso que a evolução a curto prazo irá essencialmente no sentido do predomínio da visão alemã, mas dentro de uma procura do compromisso. Será dada a prioridade nos próximos dez anos ao alargamento a Leste, mas, ao mesmo tempo, serão igualmente dados passos para a formação de um núcleo central com capacidade de decisão efectiva e vontade de criar meios globais de acção. Não tenho dúvidas de que os passos dados neste último sentido

serão curtos, por outras palavras, serão essencialmente uma acção cosmética e de conciliação. Serão o preço máximo que a Alemanha está disposta a pagar no sentido de atrasar o seu objectivo central em nome do projecto comum, que é, será bom não o esquecer, uma parte essencial deste, o que torna a conciliação inevitável. É de esperar, por exemplo, que sejam aprovados nos próximos anos documentos de princípios gerais; que sejam reunidos num documento mais geral, a que se poderá chamar Constituição Europeia ou algo mais modesto; que sejam aprofundados os mecanismos de consulta e decisão; que se multipliquem as forças conjuntas, com diversos nomes; que alguns Estados abdicuem de certas prerrogativas para tornar mais operacional e efectiva a definição de políticas e estratégias. E pouco mais no campo da pesc. Não será essa prioridade que se imporá. Não se vai formar a curto prazo um aparelho político central efectivo; não se farão os investimentos na escala necessária para criar meios de acção global autónomos.

Esta é, pelo menos, a evolução previsível no curto prazo. Há factores inesperados que a podem alterar. Um dos mais importantes será uma grave crise internacional em que de forma clara os eua adoptem uma política e os principais Estados europeus outra. É uma situação que não se verifica desde a crise do Suez em 1956, mas que é sempre possível. Se tal acontecer, haverá um forte incentivo para rever a falta de avanço no campo da pesc e pode dar-se uma inversão de prioridades. Os eua estarão, sem dúvida, atentos para que tal não suceda, muito em especial a sua nova administração.

8. A Europa vai passar por um período aparentemente dos mais favoráveis, mas, na realidade, cheio de perigos, tendente a agravar contradições. O problema é especialmente importante para um pequeno Estado como Portugal, que até agora foi beneficiado com a distribuição dos fundos de coesão e que ocupa um lugar de charneira entre a Europa, os eua, a África e a Iberoamérica.

Hoje em dia já não se coloca a questão de saber se Portugal deve participar ou não no «pelotão da frente» e se deve promover o aprofundamento da integração, mesmo com sacrificio dos tradicionais poderes soberanos do Estado. Desde os governos de Cavaco Silva que a resposta foi um rotundo sim e nenhuma força interna significativa a coloca em causa. O problema hoje em dia é o de saber qual a prioridade em que se deve apostar na integração e qual o melhor caminho para um pequeno Estado num período complexo de agravamento das contradições. É preciso ter em conta que a curto prazo passará a haver não um, mas vários «pelotões da frente» e que há um preço a pagar para participar em cada um deles. Quem tem recursos escassos e diminutos à escala geral deve pensar muito bem antes de os investir num ou noutro tabuleiro, até porque o principal investimento será político e moral.

## NOTAS

<sup>1</sup> Discurso de J. Fischer a 12 de Maio de 2000.

<sup>2</sup> Projecto conjunto britânico, alemão, italiano e espanhol.

<sup>3</sup> Mais concretamente a primeira unidade de conversão operacional está prevista para 2002 (Inglaterra), o primeiro esquadrão alemão para 2004 e o primeiro italiano para 2008.

<sup>4</sup> A primeira unidade será a flotilha 12F da marinha, operacional a partir de 2001.

<sup>5</sup> Joint Strike Fighter que, segundo tudo indica, será o projecto aeronáutico quantitativamente mais importante dos próximos trinta anos.