

«Quem pode dizer com segurança se a forte luz que resplandece no Kremlin sobre os povos insatisfeitos do mundo ocidental será algo mais do que o poderoso brilho de uma constelação já no seu declínio?»

GEORGE KENNAN (1947)

«Puisque les évènements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs».

JEAN COCTEAU

Trataremos aqui do modo como as mudanças na Europa trazidas pela crise final dos regimes comunistas vieram (ou não) induzir transformações nas organizações internacionais europeias e do sentido dessas transformações. Os quarenta e cinco anos de guerra fria (1945-1990, desde o fim da Segunda Grande Guerra até à reunificação da Alemanha) sedimentaram na Europa um sistema de organizações internacionais regionais que reflectia a bipolarização dominante do sistema mundial, mas que introduzia (como valor acrescentado) na vertente ocidental do nosso continente um grau elevado de integração económica e uma vontade, crescentemente manifestada, de união política. Já na sua vertente oriental, as organizações criadas pelo sistema comunista não foram mais do que reacções às estruturas criadas na Europa Ocidental (o Conselho Económico de Ajuda Mútua [COMECON] foi-o à [OECE], como o Pacto de Varsóvia foi à Organização do Tratado do Atlântico Norte [OTANI]), constituindo meros instrumentos do poder central da União Soviética, como tal desprovidos de qualquer autonomia. O julgamento da História fez que o estudo das organizações internacionais da Europa comunista tenha hoje um interesse muito reduzido do ponto de vista político (o interesse histórico e comparatista crescerá talvez com os anos). E certo que logicamente as primeiras mudanças a referir no sistema das organizações europeias são a dissolução do COMECON (28 de Junho de 1991) e do Pacto de Varsóvia (1 de Julho de 1991), que perderam a sua razão de ser com o esvaziamento do sistema comunista. Embora durante o ano de 1990 se tenha ainda falado numa «reforma democrática» dessas organizações e tenha mesmo ocorrido a ideia (defendida nomeadamente por Jacques Delors) de aproveitar o quadro que o COMECON já oferecia para dar uma base multilateral às negociações dos seus países membros com a Comunidade, logo se tornou evidente que aquelas organizações (como o suposto Estado que era a RDA) não tinham qualquer existência autónoma no sistema de poder do bloco soviético¹ e com ele iriam morrer.

Liquidadas que foram, com o sistema comunista, as instituições internacionais que enquadravam os Estados da Europa Central e Oriental, fez-se patente que a estruturação da nova Europa teria de partir das diferentes organizações desenvolvidas na sua vertente ocidental, bem como de uma quase-organização (que só começou a institucionalizar-se verdadeiramente a partir de 1990), que constituía desde 1975 a única

estrutura verdadeiramente pan-europeia: a Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (CSCE).

Haveria que atender também às ligações extra-europeias que a estruturação da nova Europa teria necessariamente que assumir, quer em virtude da actual imbricação dos Estados Unidos (e do Canadá) na defesa e na segurança do Continente Europeu (que se traduz institucionalmente na participação destes dois Estados norte-americanos na NATO e na CSCE)², quer em função da nova projecção euro-asiática trazida pela dissolução da União Soviética, pela adesão das repúblicas asiáticas ex-soviéticas à CSCE e pela própria dimensão euro-asiática da Rússia (o que irá forçosamente conferir um novo papel à Turquia no sistema europeu).

Postas assim sumariamente as questões, examinemos em seguida como reagiram as diferentes organizações europeias às revoluções dos últimos anos.

A Conferência de Segurança e Cooperação Europeia

Enquanto única instituição pan-europeia anterior, não é de admirar que a CSCE tenha sido o «forum» em que mais imediatamente se vieram repercutir as mudanças no sistema internacional trazidas pelo fim do bloco comunista, ao ponto de se ter considerado a Carta de Paris, aprovada pela cimeira de Chefes de Estado e de Governo da CSCE reunida em Novembro de 1990 naquela cidade, como o documento fundador de uma futura nova ordem europeia³.

A cimeira de Paris deu lugar a um novo processo de institucionalização da CSCE, que até então tivera o estatuto de mera conferência. A hierarquia institucional, de certo modo decalcada do sistema comunitário, em que o mecanismo de decisão assenta no Conselho, tem o seu cume nas reuniões de Chefes de Estado e de Governo (as «cimeiras»), a sua instância central no chamado «Conselho da CSCE», que reúne os ministros dos Negócios Estrangeiros, em presidência rotativa, a sua instância de coordenação num «Comité de altos funcionários» e os seus órgãos executivos num Secretário-Geral (cargo recém criado e ainda não preenchido), num Secretariado extremamente leve sediado em Praga e ainda em dois órgãos especializados, que são o Centro de Prevenção de Conflitos de Viena e o «Office for Democratic Institutions and Human Rights» de Varsóvia⁴. Foi também instituída uma assembleia parlamentar, que se reuniu pela primeira vez em Julho de 1992 em Budapeste⁵.

Não obstante as suas reais vantagens (carácter flexível e englobante, natureza transatlântica, competências próprias em todas as áreas relevantes e, «last but not the least», o seu carácter de acordo regional, na acepção da Carta das Nações Unidas⁶), a CSCE tem contribuído até agora em escassa medida para o estabelecimento de uma nova ordem europeia, estando muito aquém desse «Conselho de Segurança Europeu» com que sonhava Hans Dietrich Genscher⁷. Esse facto não deverá surpreender-nos: a

CSCE ganha evidentemente em extensão geopolítica o que perde em capacidade de acção no terreno; a regra do consenso, só muito restritamente derogada⁸, inibe tomadas de posição frontais (recorde-se a dificuldade da tomada de decisão de suspender da CSCE a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), quando da conferência de Helsínquia, em Maio de 1992); a timidez com que se tem procedido à sua institucionalização mostra não existir verdadeira vontade política por parte dos Governos de conferir um papel muito forte à organização⁹; e, finalmente, nos diversos domínios da cooperação, a CSCE concorre com organizações mais experientes e estruturadas, sem ter conseguido estabelecer com elas acordos equilibrados de divisão do trabalho e delimitação das competências¹⁰.

Finalmente, a crise jugoslava, dramatizando a contradição entre os princípios da autodeterminação e do respeito pelas fronteiras, veio tornar patente uma contestação em acto dos próprios princípios em que assenta a CSCE e a ordem europeia inaugurada pela Carta de Paris.

Em matéria de segurança, o «acquis» da CSCE é inegável: o Tratado de Paris sobre as forças convencionais na Europa, assinado em 1990, no âmbito da CSCE¹¹, pelos Estados membros da NATO e do moribundo Pacto de Varsóvia foi um pressuposto «sine qua non» para a consagração da nova ordem europeia pela Carta de Paris; as medidas de confiança e segurança estabelecidas no documento de Viena de 1990 constituem um notável conjunto de princípios para a segurança europeia; e o «Forum para a cooperação em matéria de segurança» tem um papel importante no que respeita ao desarmamento e não proliferação. A distância entre este impressionante «acquis» e a capacidade real de intervenção no terreno torna-se mais evidente: os mecanismos criados, como o Centro de Prevenção de Conflitos sediado em Viena e o chamado «mecanismo de consulta e cooperação para situações de urgência» instituído pelo Conselho de Berlim (1991)¹² mostraram os seus limites no decurso da evolução da crise na Jugoslávia¹³. Foi então igualmente visível que o debate essencial sobre a segurança e a defesa europeias tinha lugar noutros «fora», essencialmente entre a NATO, a Comunidade e a UEO, e que eram estes pólos, reais eixos de poder, que atraíam os Estados da Europa central e oriental e os Estados emergentes da dissolução da União Soviética¹⁴. Finalmente, a própria decisão do Conselho Atlântico de Oslo de Junho de 1992 de colocar as forças e infra-estruturas da NATO ao serviço da CSCE¹⁵ para operações de manutenção da paz constituiu não mais que um modo de dar legitimidade a eventuais intervenções da Aliança Atlântica «out of area», uma vez que a NATO manteria toda a sua capacidade de apreciação e decisão caso a caso.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte

Vimos assim que as questões essenciais da segurança e defesa da Europa se debatem, mesmo para os países da sua vertente oriental, não já no

«forum» pan-europeu que a CSCE constitui, mas sim entre a NATO e esse embrionário e controverso «pólo europeu de defesa», que se desenha a partir da UEO e do «Eurocorpo» franco-alemão¹⁶ e que teve já a sua consagração institucional (ainda que limitada em relação às intenções dos seus principais proponentes) no Título V (e particularmente no artigo J-4) do Tratado de Maastricht. A NATO, enquanto aliança militar e organização de cooperação transatlântica, constitui o elemento nuclear da articulação entre os Estados Unidos e a Europa: não é, assim, de estranhar que tanto os norte-americanos como os europeus interessados na continuidade da presença dos Estados Unidos na Europa tenham potenciado o papel da Aliança Atlântica, num momento em que o seu valor como aliança defensiva deveria logicamente reduzir-se; como não surpreende que os europeus menos interessados numa presença norte-americana que julgam abusivamente tutelar (leia-se, os franceses) tudo estejam a fazer para criar uma defesa europeia autónoma, consequência lógica, aliás, da União Europeia consagrada no Tratado de Maastricht.

Compreende-se, assim, que a resposta da NATO à nova situação tenha sido das mais rápidas: ao contrário de outras organizações, era a sua própria razão de ser que estava em jogo; e, diferentemente também de outras organizações, o interesse na sua continuidade era vital para a grande potência dominante e para bom número dos seus aliados.

Pela declaração de Londres (Julho de 1990) a NATO reconheceu que a então subsistente União Soviética e os países europeus ainda formalmente parte do Pacto de Varsóvia tinham deixado de constituir o adversário estratégico da Aliança Atlântica. Em importante contrapartida¹⁷, Moscovo aceitou a integração da recém-unificada Alemanha na NATO (acordo Kohl-Gorbachev de Julho de 1990). A partir daí, morreu a ideia (em que assentava a «casa comum» gorbacheviana) de um sistema de segurança colectiva na Europa, a partir da CSCE, que pudesse vir substituir as duas alianças. Assim, ao mesmo tempo que no quadro da CSCE o tratado FCE e a Carta de Paris consagravam uma nova ordem na Europa, a NATO, que a uma primeira análise poderia ser tomada como um resquício da velha ordem, procedia a uma redefinição ousada dos seus pressupostos e da sua estratégia, de acordo no fundamental com propostas dos Estados Unidos, crescentemente preocupados com as veleidades da «defesa europeia»¹⁸. Consequentemente, o Conselho Atlântico de Copenhague, em Julho de 1991, veio definir claramente que a defesa da Europa Ocidental continuava a ser responsabilidade essencial da Aliança Atlântica, colocou como objectivo da Aliança a «consolidação do laço transatlântico», reconhecendo-lhe «uma posição particular» no processo de constituição de uma identidade europeia de segurança e defesa (conforme virá ficar consagrada no Tratado de Maastricht), e procedeu a uma vasta recomposição da sua estratégia, que passou a assentar, para o teatro europeu, num novo dispositivo constituído por uma força de reacção rápida e por um corpo de batalha relativamente reduzido, passando as forças nucleares a «armas de último recurso». Posteriormente, o Conselho Atlântico de Roma (Novembro de

1991) veio consolidar a revisão empreendida, definindo um novo conceito estratégico multidireccional e tornando claro, a um mês de vista do Conselho Europeu de Maastricht, que uma plena autonomia defensiva da Europa seria incompatível com um autêntico empenhamento militar norte-americano no nosso continente. E o mesmo Conselho de Roma, a fim de contribuir para a consolidação no Leste da Europa de um «sentimento de segurança e de confiança», decidiu institucionalizar as relações com aqueles Estados numa nova estrutura, o Conselho de Cooperação Norte-Atlântico, ou NACC¹⁹. Desta forma se conferiu à NATO, contra as teses francesas, um papel significativo na segurança global da Europa, muito além do seu papel como aliança defensiva, e uma clara projecção pan-europeia. E seria agora a vez de no Conselho de Oslo (Junho de 1992) se derrogar outro «tabu» da Aliança, quando se decidiu, como vimos acima, que a NATO poderia pôr os seus meios logísticos e as suas forças «ao serviço de missões de paz sob a égide da CSCE ou das Nações Unidas», prevendo assim implicitamente a possibilidade de intervenções «out of area» e excedendo o quadro defensivo.

A Comunidade Europeia

A polémica sobre a defesa europeia só se entende, evidentemente, à luz do processo de união política encetado pelos Doze e remete-nos desde logo para a análise das respostas da Comunidade à nova situação na Europa.

Em 1989 a Comunidade encontrava-se lançada no processo de criação do Mercado Interno, previsto no Acto Único de 1987 para entrar em vigor no princípio do ano de 1993. O Conselho Europeu de Madrid, em Junho de 1989, apreciaria o relatório do «Comité Delors» sobre a União Económica e Monetária e aprovaria uma decisão sobre a realização dessa união, vista como corolário da entrada em vigor do Mercado Interno. Seguiu-se assim o método propugnado pelos «pais fundadores» Monnet e Schuman de, através de passos progressivamente mais ousados na integração económica, caminhar pragmaticamente no sentido da união europeia.

A nova situação na Europa determinou uma modificação dessa estratégia, quando se tornou evidente que também nestas matérias a política teria que passar mais explicitamente para o posto de comando. Assim, coincidindo com a consumação da unificação alemã, Mitterrand e Kohl tomaram a iniciativa de, no Conselho de Dublin em Abril de 1990, pôr na mesa um novo objectivo, de há muito invocado nos textos oficiais²⁰, mas ainda nunca apontado pelos governos como tarefa prática a prosseguir: a união política. Em consequência, à *conferência* intergovernamental para a revisão dos tratados comunitários com vista ao estabelecimento da união económica e monetária que, na esteira das decisões do Conselho de Madrid, fora convocada pelo Conselho de Estrasburgo (Dezembro de 1989), veio juntar-se, por decisão do Conselho de Dublin de Junho de 1990, uma outra conferência intergovernamental, agora com o fim de promover a união

política. Estava dado o salto do económico para o político e subvertida a ordem de prioridades dos pais fundadores²¹, mas o passo fora dado mais em função da unificação alemã do que da desagregação do comunismo, como veremos adiante.

A União da Europa Ocidental

O passo seguinte iria ser em matéria de defesa e começou, também, por uma iniciativa franco-alemã. A carta Mitterrand-Kohl de 6 de Dezembro de 1990 (data situada entre a assinatura da Carta de Paris e a abertura no Conselho de Roma das duas conferências intergovernamentais) veio propor que a UEO viesse constituir a espinha dorsal de uma defesa europeia autónoma. Vimos acima como a pronta reacção dos Estados Unidos e de boa parte dos seus aliados europeus impediu que, através do capítulo defesa da união política europeia, se procurasse esvaziar a NATO e a dimensão transatlântica da segurança da Europa. O Tratado de Maastricht que fala, cautelosamente, da «definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum», prevê que a UEO «prepare e execute as decisões e acções da União (Europeia) que tenham repercussões no domínio da defesa», embora estipule que a política da União Europeia nestes domínios «respeitará as obrigações decorrentes, para certos Estados membros, do Tratado do Atlântico Norte e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito» (artigo J-4, n.ºs 2 e 4 do Tratado de Maastricht)²².

A UEO passou, assim, a ser uma organização subsidiária da futura União Europeia e por essa razão nos ocupamos dela neste contexto. Fundada pelo Tratado de Bruxelas de 1948 e refundada pelos acordos de Paris de 1954, a União da Europa Ocidental constituiu durante muito tempo uma instituição vazia, já que as suas funções eram globalmente preenchidas pela NATO²³. Tinha o interesse de ser a única organização de defesa restrita à Europa Ocidental²⁴ e a vantagem sobre a NATO de comportar um compromisso de assistência mútua militar, em caso de ataque armado a uma das partes, mais vinculativo do que o estipulado no Tratado de Washington. Porém, destituída de qualquer dimensão operacional, a sua função era claramente residual. Esta situação começou a mudar a partir de 1987, quando a UEO foi «relançada» pela «plataforma» de Haia, que prevê para esta organização uma função determinante no «reforço do pilar europeu da Aliança Atlântica».

A carta de Mitterrand e Kohl de 6 de Dezembro de 1990 apontava, como vimos, à UEO a missão de constituir a organização militar, o «braço armado» da união europeia²⁵. O «braço de ferro» que se seguiu entre atlantistas e europeístas resultou, como vimos, no compromisso do artigo J-4 do Tratado de Maastricht, que teve a sua contrapartida, do lado da UEO, na declaração de Maastricht, de Dezembro de 1991, dos seus Estados membros. Nela se consagra a UEO como parte integral do desenvolvimento

da União Europeia, com o fim de «desenvolver uma genuína segurança europeia e identidade de defesa», na perspectiva de longo prazo de uma política de defesa comum «compatível com a Aliança Atlântica» e no sentido de reforçar «o pilar europeu da Aliança». Ficou ainda estabelecida por esta declaração a sincronização das datas das reuniões e das presidências entre a UEO e a União Europeia, bem como uma estreita cooperação entre os seus secretariados, facilitada pela transferência da sede da UEO de Londres para Bruxelas. Foi também previsto o reforço dos laços operacionais com a NATO. Finalmente, para resolver o problema da descoincidência entre as organizações, os demais Estados membros da Comunidade foram convidados a aderir à UEO, enquanto os Estados europeus membros da NATO e não da Comunidade foram convidados a adquirir o estatuto de seus membros associados.

Posteriormente, a declaração de Petersberg (Junho de 1992) previu a constituição de unidades militares sob a autoridade da UEO, no quadro de operações humanitárias ou de missões de manutenção da paz, e criou uma célula de planificação militar, abrindo assim para uma maior operacionalidade da organização. Esta declaração fora, aliás, precedida pela criação, na cimeira franco-alemã de La Rochelle, em Maio de 1992, do «Eurocorpo», desenvolvimento da já existente (desde 1990) brigada franco-alemã, agora complementada com duas divisões, uma de cada país, num total de 35 a 40 000 homens, corpo de Exército que deverá estar operacional a partir de Dezembro de 1995 e foi declarado desde já aberto aos Estados membros da UEO que nele queiram participar. Trata-se do passo mais significativo dado até agora no sentido da «defesa europeia»²⁶. A UEO instituiu também a partir de 1992 um «forum» de consulta com alguns países da Europa central e oriental²⁷, a fim de estruturar e aprofundar a cooperação mútua.

Da Comunidade à União Europeia

Examinaremos agora as respostas que a Comunidade Europeia deu à evolução da nova situação no nosso continente.

Como vimos, o processo de construção de uma união económica e monetária fora concebido como consequência lógica da livre circulação de capitais e da supressão das barreiras alfandegárias, decorrentes do Mercado Interno instituído no Acto Único de 1985. E certo que desde o anúncio pelo Conselho Europeu de Estrasburgo, em Dezembro de 1989, da futura convocação de uma conferência intergovernamental sobre união económica e monetária que a Alemanha vinha insistindo²⁸ na necessidade de esse processo ter uma clara contrapartida político-institucional. E foi esta perspectiva que acabou por se impor, como resultado das profundas transformações políticas que se viviam entretanto na Europa, com a decisão, acima referida, do Conselho de Dublin em Junho de 1990 de que a

conferência sobre a UEM fosse acompanhada por uma conferência paralela sobre a união política.

Ambas as conferências foram, assim, convocadas pelo Conselho Europeu de Roma em Dezembro de 1990. Nos trabalhos da conferência sobre união política surgiu desde logo o confronto entre as posições estritamente «integracionistas», que defendiam uma estrutura unitária e homogénea, com a plena integração das novas competências da União (política externa, assuntos internos e justiça) nos mecanismos de decisão comunitários e as posições opostas, que defendiam a aplicação a essas novas competências dos mecanismos intergovernamentais clássicos, mais ou menos corrigidos. O Tratado de Maastricht acabou por consagrar uma solução de compromisso, baseada numa construção em três «pilares» (da Comunidade, da política externa e de segurança comum, dos assuntos internos e de justiça), sujeitos a regras diferentes²⁹, mas ligados por um tronco de disposições comuns (previstas nos títulos I e VII e em particular nos artigos C e D, que definem um quadro institucional único, com clara preeminência do Conselho Europeu). O sistema está aberto a uma evolução futura no sentido de uma possível «comunitarização» das estruturas e mecanismos dos dois novos pilares.

Alargamentos da Comunidade

Ao mesmo tempo que decorria este processo de transformação da Comunidade, diversas ordens de problemas vinham pôr em causa os seus limites geográficos, tornando actual a questão do alargamento. Houve primeiramente que considerar o desafio posto pela unificação alemã. O plano em dez pontos para uma confederação entre as duas Alemanhas apresentado pelo chanceler Kohl em Novembro de 1989, poucos dias depois da queda do muro de Berlim, apontava desde logo «a força de atracção da Comunidade Europeia» como um dos catalizadores desse processo de unificação. Insistindo nessa ligação entre unificação alemã e união europeia, a fim de prevenir as desconfianças históricas daqueles que, mesmo a Ocidente, seriam tentados a preferir a manutenção das duas Alemanhas, Kohl obteve desde logo o apoio dos parceiros comunitários para esta política no Conselho Europeu de Estrasburgo em Dezembro de 1989. A partir daí começaram as iniciativas franco-alemãs no sentido da união política (na linha, aliás, de condições que os alemães já vinham colocando à união económica e monetária); e, ao mesmo tempo, a Comunidade realizava um processo inédito de alargamento, feito por pura e simples extensão de um Estado membro. Com efeito, sem que fosse necessária qualquer revisão do tratado, a partir da sua integração na Alemanha em Outubro de 1990, os novos «länder» do leste passaram a fazer parte do espaço comunitário e, nomeadamente, a ser beneficiários dos fundos estruturais para as regiões desfavorecidas. A Comunidade foi, assim, um agente activo no processo de unificação da Alemanha, contribuindo para a sua rápida consumação. Este

processo «sui generis» de alargamento foi o único que os Doze consentiram que se concretizasse durante este período de refundação institucional. A doutrina da Comunidade fez-se no sentido de que haveria que consolidar o aprofundamento antes de encarar o alargamento; e as maiores pressões no sentido de dar prioridade ao alargamento vieram, justamente, dos menos interessados no aprofundamento (leia-se os ingleses). Contudo, as grandes questões, as questões que provocaram a própria aceleração que conduziu a Maastricht, vinham de fora da Comunidade, vinham da dissolução dos alinhamentos e das partilhas com que a Europa vivera desde 1945. A essas questões havia que dar respostas, não só na direcção da Europa de Leste, mas também na dos países da Europa Ocidental não comunitários, os membros da (EFTA).

O Espaço Económico Europeu

A partir de 1989 os Estados membros da EFTA voltaram a manifestar intenções de aderir à Comunidade. As condições internas para a adesão encontravam-se plenamente preenchidas por esses países. Contudo, entendeu-se que antes de ter concluído o processo de lançamento da união económica e monetária e da união política, a Comunidade não estar em condições de se alargar a novos membros. E isto por uma razão que continua a ser válida, como veremos (a crescente dificuldade de adaptação dos mecanismos de decisão), mas também por uma outra razão que hoje surge cada vez mais diluída, se é que não desapareceu de todo, a saber o problema da neutralidade de alguns Estados face às obrigações de uma união política em matérias de segurança e até de defesa. Parecia evidente que a Comunidade não podia realizar ao mesmo tempo as tarefas de lançar os fundamentos de uma união política e de proceder a um novo alargamento.

A resposta da Comunidade consistiu assim em reactivar (a partir de Junho de 1990) o processo de negociação global entre as duas organizações (Comunidade e EFTA)³⁰, que conduziu à criação, pelo acordo do Porto de Maio de 1992, do Espaço Económico Europeu. Através deste acordo serão alargadas aos países da EFTA (com excepção da Suíça, que rejeitou o acordo após o referendo de Dezembro de 1992) as quatro liberdades de circulação vigentes no Mercado Interno, instituídas políticas de cooperação em diversas áreas e construído um mecanismo jurídico-institucional «sui generis»³¹ para tutelar as disposições acordadas e, nomeadamente, a vigilância do cumprimento das regras do Mercado Interno. Este último ponto constituiu, aliás, uma das dificuldades maiores da negociação (surgiram problemas com o Tribunal de Justiça da Comunidade) e pôs bem em evidência o quanto se estava já longe de uma mera extensão ou aprofundamento do acordo de comércio livre já existente entre os dois espaços, tratando-se agora de associar plenamente os Estados da EFTA à construção do Mercado Interno. Não obstante, enquanto restrita à instância

económica, esta solução é marcadamente provisória, conforme o mostra o recente encetar do processo de negociações para a adesão à Comunidade da Áustria, da Suécia e da Finlândia, antes mesmo da conclusão do processo de ratificação do Tratado de Maastricht.

O alargamento a Leste

São de uma outra complexidade os problemas suscitados pelos países da Europa Central e Oriental.

Como vimos, pensou-se inicialmente que seria possível a manutenção desses países no quadro multilateral de um COMECON renovado, com que a Comunidade pudesse encetar uma negociação global. Com efeito, desde 1988 que, ultrapassadas as antigas objecções soviéticas, as duas organizações mantinham relações oficiais, que abriram caminho ao estabelecimento de acordos de comércio e cooperação, de modelo tradicional, entre a Comunidade e a Hungria, a Checoslováquia, a Polónia e a União Soviética. Contudo, em breve se tornou evidente que o COMECON deixara de representar qualquer papel útil, passando o problema a colocar-se directamente entre a Comunidade e cada um dos países do antigo bloco comunista. Não obstante algumas tentativas de articulação surgidas, como as conferências balcânicas, o chamado «Mercado Comum do Mar Negro»³², a «Pentagonal/Hexagonal»³³ ou a recentemente instituída «euro-região dos Cárpatos»³⁴, não se criou ainda qualquer feixe organizativo duradouro entre aqueles países. Apenas com o chamado «triângulo de Visegrad»³⁵ a Comunidade tem vindo a desenvolver um diálogo multilateral, que culminou na reunião cimeira e declaração conjunta de Londres, em Outubro de 1992. Ao conferir, nos finais de 1989, à Comunidade a responsabilidade pela coordenação dos planos de ajuda económica aos países da Europa Central e Oriental em vias de democratização (os programas PHARE, assim designados por cobrirem inicialmente só a Polónia e a Hungria), o G-7 veio confirmar a especial responsabilidade da Europa dos Doze num processo de transição do Leste para a democracia e a economia de mercado que se previa, na altura, difícil mas pacífico.

Os instrumentos mais significativos que a Comunidade construiu para responder às expectativas da Europa Oriental, foram os chamados «acordos de associação» ou «acordos europeus», que foram primeiramente estabelecidos com a Polónia, a Hungria e a Checoslováquia³⁶ (foram assinados os três em Dezembro de 1991) e, posteriormente, com a Bulgária e a Roménia. Estes acordos, para além de uma abertura dos mercados (ainda que faseada no tempo e condicionada pela possibilidade da invocação pelos países comunitários de «cláusulas de salvaguarda», que lhes facultam a redução das quotas de certos produtos) e de uma ampla cooperação financeira, vêm institucionalizar o diálogo político entre a Comunidade e aqueles países de forma flexível e progressiva³⁷ e, sobretudo, reconhecem como objectivo final dos Estados associados a

adesão, a prazo, à Comunidade³⁸. Os novos «acordos europeus» assinados com a Bulgária e a Roménia contêm cláusulas de «condicionalidade» política, fazendo depender o seu desenvolvimento da consolidação da Democracia nos Estados a que respeitam. De resto, a própria elegibilidade dos países para a celebração destes acordos está desde logo dependente do estabelecimento de regimes políticos democráticos e de economias de mercado.

O problema que se põe actualmente é o da extensão desses acordos e a sua integração num tecido coerente de relações pan-europeias. Examinaremos em seguida algumas perspectivas a este respeito.

Um «espaço político europeu»?

No relatório que a Comissão apresentou ao último Conselho Europeu de Edimburgo sobre as relações com os países da Europa Central e Oriental afirma-se, uma vez mais, no que respeita ao diálogo político, a vantagem de substituir os actuais diálogos bilaterais por um diálogo multilateral estruturado. Nesse sentido, são propugnadas algumas formas de associação daqueles Estados ao processo de cooperação política. No plano económico, para além de defender a melhoria do acesso daqueles países aos mercados da Comunidade, através de um progressivo desmantelamento das restrições ainda existentes, a Comissão defende um processo de transformação gradual do programa PHARE, por forma a torná-lo semelhante a um fundo estrutural comunitário, bem como a sua articulação, nomeadamente nas regiões fronteiriças, com os programas comunitários já existentes de desenvolvimento regional.

No mesmo relatório que vimos citando, a Comissão propugna ainda um aprofundamento da cooperação para além do enquadramento dos acordos europeus, através da criação de «um sistema de relações institucionais estruturadas» que permitisse constituir um «espaço político europeu», abrangendo um leque variado de matérias e domínios. A Comissão menciona algumas soluções que têm sido propostas para a realização deste objectivo. A saber:

1. Dentro de uma metodologia pragmática, partir de um levantamento dos diversos domínios de acção com «interesse transeuropeu» e organizar, à volta desses domínios concretos, reuniões do Conselho da Comunidade alargadas àqueles parceiros, o que permitiria estabelecer, no próprio desenvolvimento das acções práticas, os laços institucionais convenientes (é um método eminentemente comunitário...).

II. No relatório apresentado pela Comissão ao Conselho Europeu de Lisboa sobre «o desafio do alargamento» foi aventada uma proposta mais ambiciosa, segundo a qual os parceiros da Europa Central e Oriental poderiam ser associados a determinadas políticas comuns com um estatuto análogo ao estatuto de membro associado previsto pela UE³⁹, participando nas reuniões pertinentes da Comissão e do Conselho, mas sem direito de voto.

Finalmente, o Parlamento Europeu, através de um relatório da sua comissão institucional, o relatório Hänsch⁴⁰, além de propor um novo modelo de «acordos europeus», prevendo uma fórmula de associação à União⁴¹ que permitisse aos Estados associados participarem na elaboração da política externa e de defesa comum e na cooperação nos assuntos internos e de justiça, avançou ainda a ideia de um «sistema de cooperação confederal europeia». Tal sistema constituiria «um quadro europeu global em que seriam tratados alguns problemas à escala da Europa, como a manutenção da segurança, o controlo dos movimentos migratórios, a segurança no abastecimento de energia, o assumir de certas missões nos domínios da protecção do ambiente e da saúde, da luta contra a criminalidade ou do respeito pelos direitos do Homem». O relatório Hänsch considera que o Conselho da Europa e a CSCE deveriam fazer parte desse «sistema de cooperação confederal europeia», no âmbito das suas competências específicas, e que a União Europeia deveria desempenhar «uma função central e um papel motor» nesse sistema. Para esse efeito, a União Europeia deveria tornar--se membro daquelas duas organizações, onde «progressivamente» viria substituir-se aos Estados membros no que respeita às «questões para que lhe viessem a ser transferidas competências». O sistema estruturar-se-ia «não como uma confederação clássica, uniforme e global, mas antes sob a forma de várias confederações voltadas para finalidades sectoriais ou regionais respeitantes a diversos sectores», nas quais o processo de decisão relevaria da cooperação intergovernamental. Finalmente, o relatório propõe que «Os Estados Unidos da América e o Canadá, a Rússia e os outros Estados situados no território da antiga União Soviética, a Turquia e os Estados do espaço mediterrânico não europeu» pudessem participar «nalguns domínios e segundo modalidades adequadas» neste sistema.

Uma Confederação Europeia?

A ideia de uma estrutura confederal, susceptível de realizar a articulação entre a Comunidade e os países da Europa Central e Oriental cujas condições económicas e sociais impediam que se pusesse a curto e médio prazo a perspectiva da sua adesão, viera inicialmente do presidente francês. A ideia fora lançada na mensagem de Ano Novo de Mitterrand para 1991, tendo sido subsequentemente organizadas na capital checa as chamadas «Assises» de Praga, em Junho do mesmo ano, a fim de desenvolver o conteúdo dessa ideia. O projecto foi, porém, mal recebido: os Estados da Europa Central e Oriental reagiram com desagrado à ideia expressa por Mitterrand de que teriam que passar «dezenas de anos» antes de que pudessem entrar na Comunidade e receberam com frieza um projecto que, por um lado lhes parecia um prémio de consolação face às portas fechadas da Comunidade e por outro surgia aos olhos de muitos como um instrumento de uma estratégia francesa de «découplage» entre a Europa e

os Estados Unidos, o que aqueles países, desprovidos de qualquer enquadramento para a sua segurança e prioritariamente interessados na NATO, tinham todas as razões para não desejar⁴². Mitterrand resignou-se, assim, a deixar adiar «sine die» a concretização da sua ideia, concluindo o discurso que fez nas «Assises» de Praga com a frase «C'est le temps à venir qui me répondra»... Voltaria mais tarde a falar de confederação no Conselho da Europa, como veremos adiante.

Nesse projecto de confederação assumia um papel nuclear uma instituição lançada por Mitterrand em 1989, o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), fundado em 1990 com o objectivo de contribuir para a reconstrução económica dos países da Europa Central e Oriental empenhados na transição para a democracia política e a economia de mercado. A maioria do seu capital (51 %) é detida pela Comunidade, seus Estados membros e Banco Europeu de Investimentos (BEI). A sua principal missão é conceder empréstimos ao sector privado, para o que estão destinados 60% do seu capital, podendo os restantes 40 % ser empregados em projectos públicos de infra-estruturas. E presidido por Jacques Attali, que foi durante dez anos conselheiro político do presidente Mitterrand.

O Conselho da Europa

É chegada a altura de falar no Conselho da Europa. Esta instituição, surgida na esteira do Congresso de Haia de 1948, constituiu uma primeira tentativa de organização de uma «união europeia» que, no ambiente do pós-guerra e começo da guerra fria, surgia não mais como um sonho visionário, mas como um grande objectivo necessário à construção de uma paz duradoura. Contudo, confinado que ficou às funções de uma organização intergovernamental clássica (excepto no que respeita à tutela da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem, como veremos), o seu possível papel na construção europeia ficou claramente subalternizado com a emergência das Comunidades, a partir de 1951. O grande «acquis» do Conselho da Europa reside no mecanismo jurisdicional de controlo da aplicação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem pelos Estados seus signatários. Introduziu-se aqui, ainda que de forma progressiva e gradual, uma instância jurisdicional obrigatória para aqueles Estados no que respeita às violações da Convenção. A Comissão e o Tribunal Europeus dos Direitos do Homem tornaram-se instâncias de recurso crescentemente invocadas, ao ponto de ser hoje imperioso, sob pena de estrangulamento do sistema, proceder a uma reforma global deste mecanismo.

Quanto à cooperação intergovernamental clássica feita no âmbito do Conselho da Europa, ela foi adquirindo, pela força das coisas, um carácter quase supletivo em relação à Comunidade Europeia, assumindo maior importância justamente nas áreas até agora menos investidas pela Comunidade, tais como a harmonização das legislações em matérias não económicas, a educação e a cultura, a acção junto das organizações de

juventude e ainda noutros domínios pontuais, como o controlo dos medicamentos e o combate à droga.

O Conselho da Europa constitui, por força dos seus estatutos, um «forum» restrito aos Estados europeus democráticos, onde nem os regimes totalitários da Europa de Leste nem os regimes autoritários da Europa do Sul⁴³ puderam ter entrada e do qual podiam ser suspensos aqueles Estados membros que rompessem com o regime democrático⁴⁴. Assumiu assim um papel de garante do bom comportamento democrático dos Estados, que o tornou particularmente aliciante para os países em transição para a Democracia: primeiramente para aqueles que romperam com os regimes autoritários nos meados dos anos 70 (casos de Portugal e Espanha⁴⁵, em que a adesão ao Conselho da Europa foi prévia à entrada na Comunidade) e posteriormente para os que romperam com os regimes totalitários no início da década de 90⁴⁶.

Dispondo relativamente à Comunidade de uma maior flexibilidade no seu alargamento, o Conselho da Europa tende a tornar-se, a curto prazo, plenamente pan-europeu. Por outro lado, apenas lhe estão vedadas estatutariamente matérias relativas à defesa e segurança. As dificuldades de carácter socioeconómico que obstam à adesão das novas democracias leste-europeias à Comunidade e uma certa debilidade institucional e falta de agilidade da CSCE levaram assim a reconsiderar a importância e o potencial valor acrescentado do Conselho da Europa enquanto «forum» pan-europeu. A abertura mais significativa dada nesse sentido veio do presidente Mitterrand que, num discurso proferido ante a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em Maio de 1992, veio relançar a sua ideia de uma confederação que ligasse a União Europeia e as novas democracias da Europa Central e Oriental. Enquanto, porém, quando da preparação das «Assises» de Praga o Conselho da Europa fora encarado pelo presidente francês como uma instância guardiã dos valores democráticos⁴⁷, mas sem relevância particular na criação desse amplo quadro de cooperação à escala pan-europeia, que seria criado pela Confederação, agora a concepção era diferente. A dimensão e o alcance das actividades de cooperação levadas a cabo pelo Conselho da Europa viam-se agora, pelo contrário, sobrevalorizadas e a sua projecção pan-europeia era especialmente sublinhada. O Conselho da Europa era apontado expressamente como «l'un des creusets», ou mesmo, se para isso viesse a ter a ambição e o êxito, «le creuset» (o cadinho, a forja) da futura Confederação Europeia. E o presidente francês lançou a proposta de se virem a efectuar, de dois em dois anos, em alternância com as cimeiras da CSCE, reuniões cimeiras do Conselho da Europa. A primeira destas cimeiras terá lugar já em Outubro de 1993 em Viena.

Conflito e cooperação entre organizações

Como nota final e complementar, examinaremos aqui algumas sobreposições, conflitos de competências e potenciais áreas de cooperação entre o Conselho da Europa, a CSCE e a Comunidade Europeia.

A criação, no âmbito da dimensão humana da CSCE, de um mecanismo de controlo (o chamado «mecanismo da dimensão humana») veio levantar algumas dúvidas e perplexidades do lado do Conselho da Europa. Receava-se que o nascimento de um novo mecanismo de controlo do respeito pelos direitos do Homem, de carácter político e não jurisdicional, levasse a uma tendência para afrouxar os padrões de exigência e rigor na protecção dos direitos individuais, consagrados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Tal receio não teria formalmente razão de ser, por estarem bem demarcados os dois mecanismos, os seus diferentes âmbitos e domínios de aplicação; estão-lhe, porém, subjacentes óbvias razões de rivalidade institucional. Contudo, tem havido múltiplas declarações de intenção no sentido de estreitar laços de cooperação entre as duas organizações: nomeadamente, no documento de Praga sobre o desenvolvimento das instituições e estruturas da CSCE, aprovado em Janeiro de 1992, é recomendado expressamente que o «Office for Democratic Institutions» de Varsóvia desenvolva a sua cooperação com o Conselho da Europa, com vista a tirar proveito do banco de dados desta última organização. A cooperação efectiva tem sido, não obstante, reduzida, para além da participação regular do Conselho da Europa nos seminários da «dimensão humana». Registe-se ainda que, na sequência de uma decisão da reunião «follow-up» de Helsínquia de 1992, o Conselho da Europa vai organizar nos finais de 1993 um seminário sobre Educação para todos os Estados membros da CSCE.

A coincidência tendencial entre os membros do Conselho da Europa e os membros europeus da CSCE deve merecer alguma atenção, já que as sobreposições serão inevitáveis.

Entre a Comunidade e o Conselho da Europa o laço institucional vem consagrado no artigo 230.º do Tratado de Roma (que não foi alterado por Maastricht) e foi confirmado pelo acordo de 1987 entre as duas organizações, que instituiu um mecanismo de consultas recíprocas a culminar nas chamadas «reuniões quadripartidas»⁴⁸, até agora com fraca repercussão⁴⁹. Como vimos atrás, na realidade das coisas a força da cooperação intergovernamental do Conselho da Europa, antes do seu alargamento a Leste, assentava em grande parte nas áreas e matérias de que a Comunidade se não ocupava: preparação de convenções de harmonização jurídica, educação e cultura, audiovisual, controlo dos medicamentos, combate à droga, etc. Nalgumas dessas áreas tem sido possível obter uma boa cooperação entre as duas organizações, nomeadamente no combate à droga. A questão que se põe é a de saber em que medida as novas competências decorrentes do Tratado de Maastricht, que alargou o papel da Comunidade a áreas como a educação (artigo 126.º), a

formação profissional (artigo 127.º), a cultura (artigo 128.º) e a saúde pública (artigo 129.º), não virão uma vez mais subalternizar o Conselho da Europa. Será pertinente atender aqui ao princípio da subsidiariedade⁵⁰?

Outra pista de reflexão que se levanta será em torno das possíveis convergências entre o Conselho da Europa e a Comunidade no tocante à cooperação com as novas democracias da Europa Central e Oriental. Para além da integração de grande número destes países nos seus programas tradicionais de cooperação, foram criados pelo Conselho da Europa novos programas de cooperação e assistência jurídica ao estabelecimento e consolidação dos Estados de Direito na Europa Central e Oriental (Demóstenes, For East, Demóstenes bis, Thémis, Lode). As tentativas feitas no sentido de articular alguns destes programas com o programa PHARE não foram até agora bem sucedidas. Em que medida o Conselho da Europa poderia contribuir para a criação do «sistema de cooperação confederai» que tem vindo a ser invocado⁵¹? Não poderia a Comunidade cometer ao Conselho da Europa algumas tarefas na organização desse espaço?

A ideia de uma possível adesão da Comunidade ao Conselho da Europa⁵² é, como vimos, uma vez mais levantada pelo relatório Hänsch, agora como hipótese de adesão da futura União Europeia àquele Conselho. Ligada a essa ideia anda também a proposta de adesão da União, enquanto tal, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e aos seus mecanismos de tutela⁵³, proposta que tem esbarrado na questão prévia da supremacia do Tribunal de Justiça do Luxemburgo na ordem jurídica comunitária e da problemática participação da Comunidade numa organização intergovernamental.

À laia de conclusão

«Things fall apart; the centre cannot hold;
Mere anarchy is loosed upon the world (...)
Surely some revelation is at hand».

W. B. YEATS⁵⁴

As transformações no sistema internacional aumentaram muito a complexidade das organizações europeias, que não se encontram hoje, contrariamente às inerentes expectativas ideológicas nascidas nos últimos anos, de forma alguma mais perto de um princípio organizador e federador que lhes possa vir a servir de centro⁵⁵. E certo que a progressão acelerada da Comunidade rumo à União Europeia constituiu até há bem pouco tempo a mais forte tendência integradora: mas actualmente, afectado pelos resultados dos referendos na Dinamarca e na França e suspenso dos processos de ratificação britânico e dinamarquês, o processo de Maastricht marca passo. Concomitantemente, e em estreita interacção, a crescente desagregação das unidades nacionais no Leste da Europa vem pôr em

questão os grandes princípios da nova ordem europeia consagrados na Carta de Paris. A guerra na Jugoslávia dia a dia vai retirando legitimidade e credibilidade, junto das opiniões públicas, a todas as organizações europeias. E a crescente crise de legitimidade dos sistemas políticos não poupa, como não poderia deixar de ser, as instituições comunitárias e a própria aceitabilidade do projecto de união política da Europa.

A conclusão que se quer tirar aqui não é apologética⁵⁶ nem derrotista. A ideia de quem escreveu estas linhas é de que a construção se fará nos próximos anos mais através de geometrias variáveis e de instituições diferenciadas e descentradas, ligadas a projectos específicos, do que pela tranquila progressão de círculos concêntricos a partir de uma fonte única. Julgamos também que a necessária coerência da Europa não pode implicar qualquer ideia de «fortaleza Europa»: os europeus encontram-se ligados por um multifacetado tecido conjuntivo aos outros espaços mundiais, nomeadamente ao espaço norte-americano, mas também a múltiplas regiões do chamado Sul, e os inevitáveis afrontamentos não nos podem fazer esquecer os crescentes factores de interdependência, a todos os níveis. As organizações europeias terão forçosamente que reflectir esse estado de coisas.

Não vão os tempos para estruturas simples e hierarquizadas segundo os princípios lógicos com que nos habituámos a pensar. Os próprios conceitos de hegemonia e dominação deixaram de poder ser pensados de forma unívoca⁵⁷. E certo que as grandes ideias mobilizadoras são simples — mas mal andaremos se as estratégias para as alcançar forem simplistas.

O autor destas linhas não se arrisca a fazer previsões sobre a futura arquitectura europeia⁵⁸, por acreditar mais nos processos complexos de interacção entre os diversos projectos humanos do que em arquitecturas tranquilamente totalizadoras. Do que atrás ficou dito decorre que as forças susceptíveis de manter a sua capacidade de integração na actual conjuntura de desagregação e renovação que se vive no nosso continente se polarizam em torno da União Europeia (em processo descontínuo e contraditório de constituição) e do laço transatlântico consubstanciado na NATO. Parece evidente também que o caminho mais estabilizador será o de articular estas forças e não o de procurar opô-las entre si. Dito de outra maneira, a energia posta na União Europeia não deverá levar a Europa a alienar-se do seu cada vez mais necessário envolvimento com outros espaços, quer do outro lado do Atlântico Norte, quer na direcção do impropriamente designado «Sul».

Finalmente, a aposta que fazemos nas forças de integração não nos deve fazer esquecer a realidade, o fundamento e, muitas vezes até, a legitimidade intrínseca das tendências desagregadoras que hoje percorrem a Europa.

Glosando a fórmula de Gramsci, acreditamos que só pela aliança entre o optimismo da vontade integradora e o pessimismo da inteligência lúcida face aos ventos de desagregação que sopram no nosso continente é que

poderemos estar em condições de combater o novo tribalismo que dia a dia põe em causa os valores por que vale a pena haver Europa⁵⁹.

NOTAS

¹ Não quer isto dizer que servissem univocamente os interesses de Moscovo (em grande parte, os soviéticos pagavam mais do que beneficiavam dessas estruturas, v. g. do COMECON). Quer-se dizer sim que, instrumentos de um poder centralizado, tais instituições não poderiam sobreviver à desagregação desse sistema de poder.

² O desenvolvimento da Comunidade Europeia como pólo económico autónomo fez passar para segundo plano a presença desses mesmos dois Estados, desde o pós-guerra, na estruturação económica da Europa, através da sua participação na (OCDE) [que, quando da sua fundação como (OECE) (1949), era mais uma organização europeia] e na Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, criada em 1947.

³ Mas fundador também da desordem que decorre da contradição entre si dos princípios nela consagrados: v. g. a contradição, patente na crise jugoslava, entre o princípio da integridade territorial dos Estados e o princípio da autodeterminação dos povos.

⁴ O Conselho da CSCE de Estocolmo (Dezembro de 1992) decidiu criar, a partir deste «Bureau», uma fundação para a promoção dos direitos do Homem.

⁵ O Conselho de Estocolmo (Dezembro de 1992) veio recentemente reforçar a institucionalização da CSCE, dando mais poderes ao CSO, fundindo os secretariados de Praga e Viena num só e, sobretudo, reconhecendo a necessidade de conferir um estatuto jurídico ao secretariado.

⁶ Consagrado no ponto 25 da Declaração de Helsínquia de 10 de Julho de 1992.

⁷ Veja-se a sua substituição pela Comunidade no processo de paz para a ex-Jugoslávia.

⁸ No documento aprovado pelo Conselho da CSCE de Praga, em Janeiro de 1992, sobre as instituições e estruturas da organização, consagra-se a possibilidade de serem tomadas medidas em caso de violações graves e persistentes por parte de um Estado membro, sem o consentimento deste. Tais medidas são, porém, restritas a declarações ou acções de carácter político a serem aplicadas fora do Estado infractor (cf. documento citado, ponto 16) o que limita em muito o seu alcance.

⁹ O reforço institucional agora decidido em Estocolmo não nos parece contrariar decisivamente este estado de coisas.

¹⁰ No plano económico, o possível papel da CSCE afigura-se reduzido face à importância crescente da Comunidade no relançamento da Europa de Leste. O «basket II» pressupunha uma relação entre espaços regidos por regras diferentes. A partir da aceitação da economia de mercado como fundamento comum (Carta de Paris), passa o papel decisivo a ser exercido por outras organizações mais operacionais. Assim, a conferência de Bonn (1990) teve um carácter declaratório, interessante na época, mas logo ultrapassado pela Carta de Paris; e a iniciativa holandesa em matéria de energia, avançada na cimeira de Paris e concretizada no acordo da Haia de Dezembro de 1991, não teve ainda sequência em textos vinculativos e operacionais.

No plano cultural, a conferência de Cracóvia (1991) aprovou uma declaração consagrando princípios... que são a base do trabalho da UNESCO e do Conselho da Europa!

No plano da dimensão humana, há uma tendencial sobreposição com o Conselho da Europa e com os mecanismos previstos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, como veremos mais adiante.

¹¹ Ainda que esse âmbito fosse essencialmente formal, já que as negociações substanciais decorreram na realidade *entre* a NATO e o Pacto de Varsóvia, artificialmente mantido em vida para o efeito.

¹² A decisão recentemente tomada (no Conselho de Estocolmo de Dezembro de 1992), de criar um Tribunal Permanente de Conciliação e Arbitragem pode dar corpo a um instrumento importante para um processo mais efectivo de solução pacífica dos conflitos, mas não invalida a descrição aqui feita da situação actual. E o mesmo se poderia dizer da criação do Alto Comissariado para as Minorias.

¹³ Durante toda a segunda metade de 1991, o comité dos altos funcionários (CSO) reuniu praticamente todos os meses para tratar da crise jugoslava, sem ir além de reiteradas declarações de princípios. A convocação pela Comunidade da conferência de Haia (inaugurada em Setembro de 1991) e a resolução 713 (também de Setembro de 1991) das Nações Unidas demarcaram o «double track» em que, a partir daí e até à entrada directa dos norte-americanos no processo em Fevereiro de 1993, decorreram as negociações para a paz na ex-Jugoslávia. O papel da CSE ficou restrito às missões de observadores na Voivodina, Sandjak e Kosovo e de controlo do embargo decretado pela ONU (na última reunião da CSO, em Fevereiro de 1993, foi decidido reforçar a coordenação das missões encarregadas de fiscalizar o embargo).

¹⁴ O que é patente, como veremos adiante, na criação no âmbito da NATO do Conselho de Cooperação Norte-Atlântico (NACC), em Julho de 1990, a que correspondeu, no âmbito da UEO, o lançamento de um «Forum de Cooperação» com alguns países da Europa Central e Oriental, em 1992.

¹⁵ E das Nações Unidas.

¹⁶ Embora o «Eurocorpo» esteja também concebido para cumprir missões da NATO...

¹⁷ Contrapartida em termos lógicos, entenda-se, porque o que levou Gorbachev a ceder neste ponto terá sido certamente muito mais do que a declaração de Londres...

¹⁸ Em Fevereiro de 1991 a Administração norte-americana advertiu os aliados europeus contra os eventuais efeitos negativos para a NATO de um processo de autonomização da defesa europeia em tomo da UEO, contrariando uma tendência que se desenhou na conferência intergovernamental sobre união política a favor das teses da carta Mitterrand-Kohl de Dezembro de 1990 e dando assim um forte contributo externo para o compromisso alcançado no Tratado de Maastricht... Um ano mais tarde, o relatório Wolfowitz (de que foram publicados excertos no *New York Times* de 8 de Março de 1992), documento interno da Administração norte-americana, fundamentava esta posição na necessidade de os Estados Unidos contrariarem «a emergência no mundo de outros centros de poder», ainda que aliados.

¹⁹ A primeira reunião do NACC teve lugar em Dezembro de 1991 em Bruxelas, tendo sido estabelecido um calendário de encontros a diversos níveis, culminando em reuniões anuais a nível ministerial. Na reunião ministerial de Dezembro de 1992 foi aprovado um ambicioso plano de trabalhos para 1993, cobrindo as áreas

de política e segurança geral, planos de defesa e matérias militares, conversão das estruturas e actividades de defesa, incluindo os seus aspectos humanos (reconversão profissional) e ainda aspectos económicos, de cooperação científica, de ambiente e sociedade em geral, bem como disseminação da informação, consultas no domínio do planeamento político e, finalmente, coordenação na gestão do tráfico aéreo...

²⁰ Veja-se o preâmbulo do Acto Único (1985), que remete para a declaração sobre a União Europeia adoptada pelo Conselho de Stuttgart em 1983, bem como o projecto Spinelli de tratado criando a União Europeia, aprovado em 1984 pelo Parlamento Europeu.

²¹ E evidente que a própria união económica e monetária, pela partilha de soberania fundamental que implica, tinha já dado esse salto. Não é menos verdade, porém, que o impacto da união política na ordem do simbólico excede largamente os seus conteúdos reais, como os vários debates nacionais em torno das ratificações do Tratado de Maastricht nos estão a mostrar.

²² Seguidamente o Conselho Europeu de Lisboa de Junho de 1992 instituiu um grupo de trabalho junto do (COPO) com o fim de definir «os elementos fundamentais necessários à política da União» na área da segurança, no desenvolvimento das indicações dadas pelo Conselho de Maastricht, que determinara já alguns domínios susceptíveis de serem objecto de acções comuns (a saber, CSCE, desarmamento e controlo de armamentos na Europa, não-proliferação nuclear e aspectos económicos da segurança).

²³ O artigo IV do tratado da UEO (revisão de 1954) estipula que o Conselho da UEO se dirigirá às autoridades militares apropriadas da NATO para todas as informações e pareceres sobre questões militares.

²⁴ Depois do fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (CED) em Agosto de 1954, pela recusa de ratificação pelo parlamento francês do tratado que a instituía, a UEO, oportunamente reformulada pelos referidos acordos de Paris de Outubro de 1954, alargou-se à Alemanha Ocidental e à Itália e tornou-se o único pólo potencial de uma defesa europeia autónoma.

²⁵ A UEO chegou a assumir funções de coordenação operacional entre os aliados europeus durante a guerra do Golfo, nos primeiros meses de 1991. A questão dos comandos integrados torna, contudo, inextricável a questão da sua articulação com a Aliança Atlântica. Na crise jugoslava foi bem visível a colisão entre as duas organizações: uma e outra tomaram a mesma decisão, no Verão de 1992, de constituir uma força naval para controlo do embargo marítimo à ex-Jugoslávia. Para os atlantistas, a missão da UEO deveria restringir-se a acções fora da área da NATO. Mas, ao mesmo tempo, a NATO procura alargar a sua área...

²⁶ A ambiguidade constitutiva da «defesa europeia» (« pilar europeu » da NATO e, simultaneamente, « braço armado » da União Europeia) transparece já na possibilidade de cometer ao «Eurocorpo» missões NATO.

²⁷ São eles a Bulgária, as Repúblicas Checa e Eslovaca, a Estónia, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, a Polónia e a Roménia.

²⁸ Cf. declarações feitas pelo chanceler Kohl na sequência do Conselho de Estrasburgo em Dezembro de 1989. Tratava-se sobretudo de uma contrapartida à cessão de soberania que representava para a Alemanha a partilha da gestão do Deutschemark...

²⁹ «Assim, enquanto o primeiro pilar atinge o zénite das suas possibilidades de integração, o segundo, e ainda mais o terceiro, contentam-se com um mínimo, de carácter sobretudo defensivo e compensador» (Francisco Lucas Pires,

introdução a *Tratados que instituem a Comunidade e a União Europeia*, Lisboa, Editorial Notícias, 1992).

³⁰ A partir da declaração comum do Luxemburgo, em 1984, dos ministros da CEE e da EFTA, o objectivo destas negociações era a constituição de um Espaço Económico Europeu, concebido como uma grande zona de comércio livre.

³¹ Um Conselho a nível ministerial (com a participação da Comissão das Comunidades), um Comité Conjunto, um Comité Consultivo e um Comité Parlamentar Conjunto (também consultivo).

³² Criado por iniciativa da Turquia, o Acordo de Cooperação Económica do Mar Negro foi assinado em Junho de 1992 pela Albânia, Azerbaijão, Bulgária, Geórgia, Grécia, Moldávia, Roménia, Rússia, Turquia e Ucrânia.

³³ Iniciativa italiana, que a crise jugoslava malogrou.

³⁴ Acordo de cooperação transfronteiriça entre governos e comunidades locais da Hungria, Polónia, Ucrânia e Eslováquia (que acabou por não estar presente, a nível governamental, na assinatura deste acordo), assinado em Fevereiro de 1993 na cidade húngara de Debrecen.

³⁵ Os «países de Visegrad» (Checoslováquia, Hungria e Polónia) foram justamente os três primeiros signatários dos «acordos europeus», de que adiante falaremos. Depositaram-se esperanças num possível desenvolvimento organizativo deste triângulo, que fornecesse um quadro multilateral ao diálogo daqueles países com a Comunidade. E nesse sentido ia a declaração conjunta de Londres... Embora a recente dissolução da Checoslováquia parecesse comprometer o processo de Visegrad, tendo a Polónia chegado a manifestar dúvidas sobre a continuação do triângulo, o certo é que a recente instituição de uma zona de comércio livre entre estes Estado (a CEFTA), bem como a recente reunião, a nível ministerial, da «troika» com os quatro Estados de Visegrad, à margem do Conselho de Assuntos Gerais de 8 de Março de 1993, permitem continuar a manter expectativas sobre este processo.

³⁶ Este último caducou com a dissolução da Checoslováquia, sendo substituído por acordos separados com as repúblicas checa e eslovaca.

³⁷ Conforme expresso no relatório da Comissão ao Conselho Europeu de Edimburgo sobre as relações com os países da Europa Central e Oriental, «dans les accords européens les chapitres consacrés au dialogue politique offrent une très grand souplesse, car ils permettent la mise en place des mécanismes du dialogue politique pour "toute autre modalité qui pourrait contribuer à consolider, développer et intensifier le dialogue"».

³⁸ No que constituiu a satisfação possível à reivindicação feita por aqueles Estados no sentido de serem estabelecidos calendários para os seus processos de adesão.

³⁹ Para os Estados membros da NATO que não são membros da Comunidade (Islândia, Noruega e Turquia).

⁴⁰ Mais conhecido entre nós pelas propostas que faz de diminuição do peso institucional dos peque-nos países e de redução das línguas de trabalho na Comunidade.

⁴¹ Como é óbvio, os acordos europeus prevêem a associação à Comunidade e não à União.

⁴² Isso é bem visível no discurso do presidente checo Vaclav Havei nas referidas «Assises»: depois de considerar a Confederação uma «visão futuroológica», Havei afirmou que a «NATO constituirá ainda durante muito tempo o primeiro pilar da segurança da Europa» e que «a ligação que une a Europa e a América do Norte

não deve de forma alguma ser posta em causa», declarando também que seria «nefasto» que a formação de uma confederação pudesse vir «atrasar» a aproximação entre as democracias da Europa Central e Oriental e a Comunidade Europeia.

⁴³ Para utilizar a tipologia consagrada de Juan Linz.

⁴⁴ Como sucedeu com a Grécia dos coronéis, que foi «convidada a sair» do Conselho da Europa em 1969 (derrubado o regime militar, a Grécia veio reintegrar a organização em 1974) e com a Turquia, que durante um certo período (1981-1984) viu suspensa a sua participação na Assembleia Parlamentar.

⁴⁵ Portugal aderiu ao Conselho da Europa em 1976 e a Espanha em 1977.

⁴⁶ Aderiram ao Conselho da Europa a Hungria, a Checoslováquia (agora dissolvida), a Polónia e a Bulgária, tendo já solicitado formalmente ou iniciado diligências no sentido de uma futura adesão todos os demais países da Europa Central e Oriental, bem como várias repúblicas da ex-União Soviética, incluindo a Rússia.

⁴⁷ Num interessante artigo de Janeiro de 1991, dois dos principais colaboradores diplomáticos de Mitterrand expunham deste modo o papel do Conselho da Europa na proposta confederação: «Le Conseil de l'Europe, gardien des normes démocratiques, conserve sa raison *d'être* aussi longtemps que l'état de droit et le respect des droits de l'homme ne sont pas définitivement acquis: mais rien n'interdit de penser qu'à terme, il se fonde, avec son riche patrimoine juridique, dans la Confédération» (Hubert Védrine e Jean Musitelli, «Les changements des années 1989-1990 et l'Europe de la prochaine décennie», in *Politique Étrangère*, n.º 1/91).

⁴⁸ Entre as presidências rotativas das duas organizações, o Secretariado do Conselho da Europa e a Comissão das Comunidades.

⁴⁹ Ao ponto de o presidente da Comissão se fazer normalmente representar pelo secretário-geral...

⁵⁰ Seria possível num entendimento arriscado de que uma acção dos Estados membros num quadro de cooperação intergovernamental e num âmbito alargado para além da Comunidade (e outro exemplo poderia ser o Conselho Nórdico) pudesse ser considerada susceptível de entrar na balança da subsidiariedade, nos termos do artigo 3-B do Tratado de Maastricht. Trata-se, de qualquer modo, nesta matéria, sempre de uma questão mais política do que jurídica.

⁵¹ No já citado relatório Hänsch, o Parlamento Europeu sugere «que le Conseil de l'Europe soit mis en mesure d'intensifier encore l'action qu'il accomplit en ce qui concerne la coopération dans les domaines de la culture, de la science, de la santé, de l'urbanisme, du droit privé, de la politique sociale et de l'éthique sociale, entre tous les États et associations d'États européens et propose d'accentuer sa vocation d'espace européen de dialogue *entre* les communes et les régions, ainsi qu'entre les organisations publiques ou autres».

⁵² Há o precedente da FAO... mas, obviamente, *está-se* aqui na área das competências comunitárias mais estritas (política agrícola), pelo que a analogia não tem razão de ser.

⁵³ Tratado de Maastricht, no seu artigo F, n.º 2, reconhece expressamente aquela Convenção como fonte do Direito comunitário, na esteira, aliás, da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

⁵⁴ *The Second Coming*.

⁵⁵ Esse princípio centralizador poderia ter sido a CSCE para o Gorbachev da «casa comum» ou para o Baker do «espaço de Vancouver a Vladivostok»; é claramente

a União Europeia no conceito imanente ao Tratado de Maastricht e na concepção «confederai» de Miterrand; e até o Conselho da Europa foi já crismado pelo presidente Havei como o «núcleo da cultura política» de uma futura confederação europeia.

⁵⁶ O autor declara-se, não obstante, defensor convicto da união europeia e do processo de Maastricht.

⁵⁷ Vejam-se, por exemplo, as análises de Joseph S. Nye Jr. em *Bound to Lead* (New York, 1990), de que um capítulo veio traduzido no número 5 da revista Política Internacional, bem como as análises de Susan Strange («Toward a Theory of Transnational Empire», in *Approaches to World Politics for the 1990s*, Lexington, 1989) ou ainda a ideia de «governance without government» avançada por James Rosenau (cf. *Turbulence in World Politics*, Princeton, 1990). Reflecte esta problemática Joaquim Aguiar, «Para além do Estado nacional» in, *Análise Social*, n.º 118/119, Lisboa, 1992.

⁵⁸ Recusando, assim, seguir a máxima de Cocteau posta em epígrafe deste trabalho.

⁵⁹ Agradeço aos colegas e amigos embaixadores Gonçalo Santa-Clara Gomes e José Gregário de Faria o apoio e as sugestões que me deram durante a elaboração deste trabalho.