

## 1. Situação económica e geopolítica mundial

### 1.1. A situação económica

#### 1.1.1. *Traços principais dos anos 80*

- Um esforço de grandes dimensões na área da Defesa para conter e enfraquecer a URSS, com expressão nos Orçamentos dos EUA e dos seus principais aliados.
- Uma transformação nas economias dos países industrializados por efeito de factores demográficos: a chegada de uma geração muito numerosa (baby-boomers) a uma fase do ciclo de vida tradicionalmente associado a maior propensão ao consumo.
- Uma transformação nas economias dos países industrializados por efeito de um movimento político nos países anglo-saxónicos: revolta contra a carga fiscal (reduções de impostos), defesa da redução da intervenção do Estado na economia (privatizações, desregulamentação) e apoio à liberdade de comércio e de circulação de capitais.
- Uma transformação profunda nos sistemas financeiros por via da desregulamentação, liberdade de circulação de capitais e inovações financeiras (apoiadas numa revolução tecnológica nas actividades de intermediação). Levando a um processo de desintermediação, de globalização, de reforço do papel dos investidores institucionais e de corrida às operações de maior risco pelos bancos.
- Uma mudança radical na orientação do investimento, passando de uma concentração em iniciativas destinadas a alargar e diversificar a base produtora de bens primários à escala mundial, num período de taxas de juro real baixas ou mesmo negativas, para uma prioridade à redução da intensidade capitalista das economias, num período de altas taxas de juro. Um crescimento económico baseado no dinamismo de dois sectores não directamente produtivos – defesa e saúde; numa forte procura de bens de consumo duradouro – automóvel e electrónica de consumo/audiovisual; na informatização do terciário e numa renovação das redes de comunicação; no investimento nos sectores manufactureiros com o objectivo de obter três resultados – redução do tempo de lançamento de novos produtos, redução do peso dos «stocks», aumento da flexibilidade das linhas de fabrico de massa. Tendo-se verificado durante a década um crescimento dos preços dos serviços superior ao dos bens manufacturados.
- Uma depressão prolongada nos sectores de produção de matérias-primas e de equipamentos para a sua extracção, após os grandes investimentos dos anos 70, que se seguiram ao primeiro choque petrolífero. Tendo-se verificado uma tendência à baixa dos preços das matérias-primas, e em especial do petróleo após 1986.
- Um acelerado processo de investimento directo internacional centrado nos fluxos entre os três pólos mais desenvolvidos (EUA, Japão e CEE) e o

aparecimento de um produto financeiro global — os títulos do tesouro dos EUA — susceptível de inclusão nas carteiras de activos patrimoniais à escala mundial.

### **1.1.2. Os mecanismos dominantes nos anos 80 — da inflação das matérias-primas à inflação dos activos patrimoniais**

Enquanto a década de 70 foi marcada pela inflação das matérias-primas, por baixas taxas de juro real e por uma baixa tendencial do dólar, a década de 80 foi marcada por uma depressão nos preços dos bens primários, por uma alta das taxas de juro na maioria dos países industrializados, por uma explosão nos preços dos activos patrimoniais e por um comportamento contrastado do dólar nas primeira e segunda metades da década.

Estas mudanças de conjuntura atingiram de forma diferenciada as duas principais economias industrializadas — EUA e Japão — que apresentam características geoeconómicas, especializações internacionais e estruturas financeiras e empresariais muito diferentes. A década de 80 assistiu não só a profundas transformações no modo de operação destas duas economias, como a uma intensificação das relações comerciais, financeiras e de investimento entre elas, marcadas simultaneamente pela complementaridade e pela competição.

EUA e Japão foram os pólos dinamizadores da região da Ásia e do Pacífico, transformada nesta década na região de maiores taxas de crescimento mundial. Para tal contribuíram não só aquelas duas economias como a dos quatro NIC asiáticos, alguns dos países da ASEAN — Tailândia, Malásia e Indonésia — e a República Popular da China.

#### **a) EUA**

Os EUA são uma grande economia continental, que dispõe no seu território de extensa base produtiva de bens primários — energia, minérios e alimentos — sendo um importante exportador mundial de produtos agrícolas/alimentares e de produtos derivados da floresta, mas dependendo actualmente da importação de petróleo e de minerais estratégicos. Dispõe de extenso território com linhas de comunicação predominantemente interiores ou costeiras, que realizam a articulação espacial das zonas produtoras de bens primários com as regiões industriais.

A sua base manufactureira assegura-lhes a posição dominante a nível mundial em sectores como: as indústrias da defesa e do espaço; as indústrias da aeronáutica e da electrónica para a mobilidade (aviónica e equipamento de teledeteccção); as indústrias dos equipamentos para a terciarização (informática, burótica e comunicações) e dos respectivos componentes electrónicos; as indústrias da saúde, quer de base química, como a indústria farmacêutica, quer de base eléctrica e electrónica, como a do equipamento médico, as indústrias mecânicas e químicas associadas à

extracção e transformação de bens primários em materiais industriais; as indústrias associadas aos símbolos das marcas de grande consumo (agroalimentar, higiene e cosmética). Os EUA são, por outro lado, uma economia fortemente exportadora de serviços (incluindo serviços de transporte aéreo e de telecomunicações), e produtora de conhecimentos e inovação criativa (audiovisual, «software», «engineering», patentes e «royalties») e fortemente importadora de bens manufacturados pelos países em desenvolvimento da Ásia e da América Latina, constituindo os EUA o principal mercado que suportou a industrialização virada para a exportação dos países dessas regiões.

Durante a década de 70 beneficiou do investimento feito a nível mundial na base de bens primários e na energia, de cujos equipamentos é um grande produtor mundial, tendo sido sob direcção dos bancos americanos que se procedeu à reciclagem dos petrodólares dos países da OPEP para os sectores primários dos EUA e da América Latina. A baixa do dólar ajudou, por sua vez, a reforçar a competitividade dos produtos americanos. Na década de 80 beneficiou da procura interna nas áreas da Defesa e da Saúde e da tendência mundial para a terciarização das economias e para a informatização do terciário e para a automação das fases de concepção e desenho nos sectores manufactureiros.

Os EUA apresentam um sistema financeiro tradicionalmente dominado pelos grandes bancos internacionais e pelos bancos de negócios e sociedades da Bolsa da costa Leste por um conjunto de sólidos bancos regionais e por uma multidão de bancos e caixas de poupança de âmbito local e regional, bem como pela existência de instituições financeiras ligadas aos fabricantes de bens de consumo de massa ou a cadeias de comércio. A grande indústria americana passou gradualmente a ter como principais accionistas os investidores institucionais – fundos de pensão e companhias de seguros – e manteve a tradição de se basear no autofinanciamento e no mercado de capitais para financiar a sua expansão. No início da década o topo da indústria era ocupado por grandes empresas civis de âmbito sectorial (petróleos, automóvel, química, material eléctrico, indústrias alimentares, farmácia, informática, telecomunicações, etc.) que tenderam a diversificar-se e a dotar-se de uma estrutura conglomeral e por um conjunto de conglomerados na área da defesa.

Os EUA são ainda uma economia fortemente multinacionalizada, detendo importantes posições nas reservas mundiais de energia e de minérios e assegurando uma parte da produção industrial sob seu controlo empresarial fora das suas fronteiras. Os principais destinos tradicionais do seu investimento externo são os países da CE, o Canadá e a América Latina.

A década de 80 assistiu a uma mudança da inserção geoeconómica dos EUA a nível mundial, com uma quebra acentuada das relações comerciais com a América Latina (facto a que não foram estranhas as dificuldades económicas dos países que se haviam endividado na década

anterior) e com um intensificar das relações comerciais e de investimento com a Ásia/Pacífico, fortemente geradoras de défices comerciais.

A evolução macroeconómica durante a década de 80 e no início dos anos 90 foi caracterizada, entre outros, pelos seguintes aspectos:

- O ano de 1979, no final da administração Carter, marcou um ponto de viragem na política macroeconómica dos EUA. Nesse ano a Reserva Federal pôs em prática uma política anti-inflacionária de rigor excepcional, privilegiando a elevação das taxas de juro em vez do controlo directo sobre a massa monetária. Esta política levou a uma subida acelerada das taxas de juro, tendo no entanto que ser atenuada em 1982, quando da crise da dívida externa mexicana.
- A primeira administração Reagan, de acordo com a doutrina da «economia da oferta», levou a cabo desde 1981 um conjunto de reduções fiscais de dimensão excepcional, com impacto quer na carga fiscal dos indivíduos e das famílias (nomeadamente das de mais altos rendimentos), quer nas empresas. Simultaneamente, aumentou as despesas com a Defesa e não reduziu substancialmente outras despesas correntes da Administração. Assim, o défice público aumentou entre 1979 e 1984 de 1 % para 5% do PIB.

A baixa dos impostos sobre o capital e em favor dos altos rendimentos levou a um aumento dos rendimentos líquidos, depois de impostos, dos capitais investidos nas empresas, contribuindo para uma alta especulativa das acções e para o início de um «boom» imobiliário. O comportamento dos investidores institucionais (que nos anos anteriores se haviam tornado nos maiores accionistas das grandes empresas americanas), exigindo maiores dividendos e procurando obter mais-valias com as suas carteiras de acções, levou a um movimento de reorganização empresarial de grandes proporções (no sentido da desconglomerização), que também se traduziu numa redução do volume de acções disponíveis nas Bolsas (por acção das administrações das empresas, que assim se procuraram defender de «takeovers» hostis, e em consequência da saída da Bolsa de empresas objecto desses «takeovers»), contribuindo para o prosseguimento da alta das acções.

- A conjugação nos EUA de uma política monetária restritiva (embora com o referido abrandamento após a crise mexicana de 1982) e de necessidades maciças de financiamento para os défices orçamentais, fez primeiro subir as taxas de juro para valores muito elevados, para a seguir se assistir à sua redução a um ritmo mais lento do que a desaceleração dos preços, traduzindo-se na manutenção de taxas de juro reais historicamente muito elevadas. Por sua vez, a explosão nos valores dos activos patrimoniais — acções e imobiliário — prosseguiu. Estes dois factores atraíram naturalmente os capitais dos países e regiões excedentárias.
- A subida dos preços dos activos patrimoniais levou a um aumento da riqueza das famílias a um ritmo muito superior ao dos rendimentos, enquanto o sistema fiscal continuou a favorecer o endividamento em vez da

poupança. A conjugação destas duas circunstâncias levou a um crescimento rápido da dívida das famílias, que se traduziu num aumento do consumo e num «boom» de aquisição de habitações. O resultado foi que o aumento do património dos indivíduos e das famílias provocou, conjuntamente com as consequências económicas já referidas da evolução demográfica, uma redução pronunciada da poupança das famílias de 7,7 % do seu rendimento disponível em 1981, para 3 % em 1987. (?)

- Os aumentos também verificados nas provisões autorizadas para as amortizações e nos créditos de impostos levaram por sua vez a uma maior capacidade de autofinanciamento das empresas, ou seja a um aumento da sua poupança. Mas a redução da poupança das famílias foi superior ao seu aumento nas empresas, traduzindo-se numa redução da poupança privada, no exacto momento em que o crescimento acelerado dos défices públicos levaram a uma redução da poupança pública. A possibilidade por parte dos EUA de obter financiamentos externos tornou possível que o investimento não se tivesse reduzido drasticamente, em consequência desta quebra acentuada da poupança interna. A taxa de endividamento bruto global, tradicionalmente estável, passou de 137 % do PNB em 1980 para 180 % em 1989. Este aumento maciço do endividamento foi possível não só devido ao aumento da dívida externa, mas igualmente ao crescimento extraordinário dos activos das instituições (incluindo as carteiras de «junk bonds»).

Os bancos (e equiparados) nos EUA foram dos primeiros, a nível mundial, a sofrer o duplo choque provocado pela desregulamentação e pelas inovações financeiras. Por um lado, o custo das poupanças à disposição dos bancos aumentou, porque muitos depositantes tradicionais optaram por investir em fundos de investimento ou noutras aplicações com maiores remunerações do que as dos depósitos bancários. Por outro lado, parte dos grandes clientes empresariais com solvabilidade desertaram os bancos e passaram a ter acesso directo ao mercado de capitais, através nomeadamente da emissão de certificados de depósito. Esta dupla evolução levou os bancos, muitos deles ainda a sofrer as consequências da crise do endividamento do Terceiro Mundo, a aceitar operações de alto risco e de elevada remuneração (exemplos: imobiliário, financiamentos intermédios para fusões e aquisições, tomada de «junk bonds», etc). Esta tendência para um envolvimento em operações de maior risco foi por sua vez apoiada pela existência de uma garantia do Estado à maioria dos depósitos. A crise, no final da década, das «Savings and Loans» foi ilustrativa das dificuldades que este processo fez surgir, quando se verificou uma mudança de conjuntura.

- O aumento maciço das dívidas pública e privada nos EUA, levaram a uma mudança do equilíbrio poupança-investimento a nível mundial, favorecida pela liberalização em 1979 dos movimentos de capitais nos EUA, Japão e Grã-Bretanha (na Europa, a Alemanha e a Holanda já a praticavam havia tempo). Esta mudança foi tornada possível por três razões de fundo: os países com elevadas taxas de poupança privada –

Japão e Alemanha – estiveram envolvidos neste período em processos de redução dos défices públicos (em parte para travarem os efeitos sobre o serviço da dívida pública do aumento a nível mundial das taxas de juro) e geraram fortes excedentes nas suas respectivas balanças correntes; a Grã-Bretanha, transformada a partir de 1979 num importante exportador de petróleo, gerou também excedentes correntes, que aproveitou para fazer crescer extraordinariamente o seu património no exterior, nomeadamente em activos americanos; a crise da dívida externa da América Latina levou, num primeiro momento, a uma gigantesca fuga de capitais em direcção aos EUA.

- A modificação nas carteiras de activos patrimoniais a nível mundial, com um rápido crescimento do seu segmento em dólares, levou a uma subida acelerada das taxas de câmbio desta moeda, que numa conjuntura de alta do consumo privado e público nos EUA e de ausência de retracção assinalável nos investimentos das empresas, levou a um aumento brutal nas importações e a uma perda de competitividade das exportações, bem como a uma redução das capacidades produtivas disponíveis para essa exportação. Logo, o fluxo de capitais contribuiu para gerar um défice comercial, compatível com o volume desses mesmos fluxos.

- A alta do dólar começou no entanto a ter uma base frágil, já que se a deterioração da posição financeira dos EUA tornava inevitável uma baixa do dólar a longo prazo, a perspectiva da continuação de mais-valias a curto prazo mantinha a pressão no sentido da alta. Neste contexto, bastaria um acontecimento exógeno para alterar as antecipações de curto prazo dos agentes privados. Assim, quando no início de 1985 o Bundesbank actuou baseado no pressuposto de que o prosseguimento da alta do dólar (moeda em que, por exemplo, eram processadas as importações de petróleo alemãs) teria consequências negativas na sua capacidade para controlar a inflação, essa actuação constituiu um factor relevante na inversão das expectativas.

- A mudança das antecipações fez surgir um prémio de risco crescente sobre o dólar, levando a um aumento do diferencial das taxas de juro a longo prazo americanas relativamente às dos outros países. Com os acordos do Plaza Hotel, e posteriormente do Louvre, os Bancos Centrais tiveram que gerir a descida do dólar, sem conseguirem evitar a alta das taxas de juro americanas de longo prazo.

- Face ao agravamento dos défices externos, e num contexto em que a descida do dólar não foi acompanhada até 1987 por uma redução da procura interna (devido, nomeadamente, à lenta redução do défice orçamental), os EUA puseram em andamento um conjunto de iniciativas destinadas a corrigir *do exterior* esses défices. Tais iniciativas incluíram:

- O lançamento de uma nova ronda de negociações comerciais multilaterais (Uruguay Round), envolvendo também países do Terceiro Mundo, e que devia permitir melhorar a posição das exportações americanas de produtos agrícolas, de serviços e de equipamentos destinados aos mercados públicos e garantir de forma mais eficaz a



defesa dos direitos da propriedade intelectual. Simultaneamente, os EUA dotaram-se de legislação comercial própria (US Trade Act) que aumentava a sua capacidade de negociação bilateral.

- O lançamento de um conjunto de negociações comerciais bilaterais com o Japão, ao mesmo tempo que procuravam estimular as trocas intraregionais na Ásia/Pacífico, com o objectivo de reduzir a pressão dos exportadores asiáticos sobre o mercado americano.

- A aposta na revalorização do iene, para reequilibrar as trocas comerciais dos EUA com o Japão, e na redução da disciplina da zona dólar na Ásia, procurando que as moedas de alguns dos NIC e dos países da ASEAN acompanhassem o iene, mesmo que parcialmente, na sua valorização face ao dólar.

Até 1987 a dívida externa dos EUA continuou a crescer a um ritmo superior ao das carteiras internacionais e os credores e investidores internacionais não desejaram aumentar a parte das suas carteiras detidas em dólares, devido à mudança das expectativas, entretanto verificada. A única forma de equilibrar estes dois processos contraditórios foi através de uma desvalorização do dólar face às outras moedas. Para continuar a obter financiamentos externos, num contexto de baixa do dólar, era necessário elevar as taxas de juro a longo prazo. Este processo e o confronto de políticas monetárias entre os EUA e a Alemanha contribuíram por sua vez para o «krach» bolsista de 1987.

- Desde 1988 que as finanças públicas americanas sofreram uma melhoria significativa e que se fez finalmente sentir o efeito da baixa do dólar no aumento das exportações americanas, reduzindo o peso do défice exterior em termos do PIB e reduzindo a procura que os EUA dirigiam ao «p001» de poupanças mundiais. O crescimento mais lento do endividamento americano, associado a esse menor défice externo, tornou-o mais facilmente financiável, pelo próprio facto de ter crescido a dimensão das carteiras internacionais.

- O dólar deixou de baixar de forma tendencial e o seu nível médio permaneceu estável de 1988 a 1992, face ao iene e às moedas do SME (contribuindo aliás para a estabilidade deste). Mas desde 1990 que se assiste a um claro abrandamento da actividade económica nos EUA, tendo-se mesmo verificado uma quebra no PIB em 1991.

#### b) Japão

O Japão é uma grande economia insular que não dispõe no seu território da base de bens primários — energia, minérios, alimentos — necessários ao seu funcionamento, estando o seu nível de dependência alimentar artificialmente contido por políticas de suporte à agricultura. A dependência externa de bens primários é compensada por uma intensa presença manufactureira nos mercados externos, particularmente acelerada após os dois choques petrolíferos da década de 70. Depende de linhas de comunicação externa (oceânicas) para o abastecimento em matérias-primas e energia e para a própria articulação entre várias das

regiões do arquipélago. Uma conjuntura de baixos fretes marítimos e a revolução da contentorização no transporte marítimo tornaram mais fácil o acesso das mercadorias japonesas ao interior dos continentes americano e europeu.

O Japão é uma economia manufactureira, que tem os seus pontos fortes nos seguintes grupos de indústrias: indústrias do automóvel, seus equipamentos específicos e máquinas e robótica para a sua produção; indústrias da electrónica de consumo e da aparelhagem óptica e dos componentes electrónicos e seus equipamentos de fabrico; indústrias associadas à terciarização da economia, nomeadamente equipamento para a burótica e as comunicações e para os serviços de saúde; indústrias mecânicas e do material eléctrico; indústrias da siderurgia e da construção naval e oceânica. A aeronáutica e o espaço, as indústrias de defesa, a electrónica da mobilidade (aviónica, teledetecção, apoio à navegação aérea, etc.) e os equipamentos para a extracção de recursos energéticos são exemplos de pontos fracos na estrutura industrial do Japão. O Japão é uma economia importadora de serviços e, até há pouco, fechada às importações manufactureiras dos países menos desenvolvidos. Até meados da década de 80 era basicamente uma economia de exportação, com fraco grau de multinacionalização.

O Japão ajustou-se aos choques petrolíferos da década de 70 reforçando a sua especialização nos bens de consumo duradouro destinados aos mercados dos países industrializados e nos bens para o sector terciário dessas economias, reduzindo simultaneamente a intensidade do uso da energia na economia japonesa.

O sistema financeiro japonês é dominado por um pequeno grupo de grandes «city banks», por bancos especializados no apoio ao investimento, pelas companhias de seguro e pelos grandes operadores do mercado de títulos, todos fracamente internacionalizados no início da década de 80. Tradicionalmente, é estreita a relação entre os grandes bancos e os conglomerados industriais, através da estrutura dos «keiretsu», no centro de alguns dos quais se encontram as grandes sociedades de comércio, que não têm paralelo nas outras economias industrializadas.

Em termos macroeconómicos podem referir-se os seguintes aspectos que caracterizaram a evolução na década de 80 (nomeadamente na sua segunda metade):

- Durante os primeiros anos da década de 80 o crescimento do mercado americano e a vantagem competitiva oferecida pela alta do dólar tornou possível ao Japão absorver os efeitos deflacionistas do segundo choque petrolífero e, simultaneamente, iniciar uma política de rigor orçamental para reduzir os efeitos na dívida pública da tentativa fracassada de relançamento económico a nível mundial logo após aquele choque.
- Até 1987 o Japão desempenhou principalmente o papel de «comprador em última instância» nos mercados internacionais de activos patrimoniais, nomeadamente dos EUA e Grã-Bretanha, que ofereciam rendimentos e mais-valias muito elevados. Este papel do Japão foi obviamente possível



devido à liberalização dos movimentos de capitais realizada a partir de 1979.

- A pausa conjuntural de 1986, que coincidiu com a desvalorização do dólar e com as pressões internacionais para que se reduzissem os excedentes comerciais japoneses, levou à adopção de um conjunto de medidas para relançar a procura interna, sem interromper a melhoria da situação orçamental, centrando-se na actuação por via da política monetária. Após o «krach» de 1987, e a posição muito exposta em que ficou a praça financeira de Tóquio, essa política monetária «fácil» ganhou justificações adicionais.

- Em termos da economia real, a política de taxas de juro muito baixas levou a um forte dinamismo quer do consumo privado (acompanhado por uma quebra do nível elevado da poupança das famílias e pelo aumento do seu endividamento), quer do investimento. Mas essa política levou também a uma explosão dos preços dos activos patrimoniais, cujo nível já vinha a subir nos anos anteriores. Assim, em 1987 as mais-valias implícitas nos preços dos terrenos e das acções atingiam já 1142 % do PNB. Esta inflação foi naturalmente alimentada por fundos externos que se dirigiram para os activos japoneses, quando os preços daqueles activos revelaram menor dinamismo noutros países.

- Se no caso americano a inflação dos activos patrimoniais se baseou na concessão de créditos hipotecários e na emissão de «junk bonds» associados ao movimento de fusões e aquisições, no caso do Japão predominaram a concessão de créditos bancários tradicionais «em cascata» e a emissão de obrigações convertíveis em acções, parcialmente colocadas nos mercados internacionais de capitais. Assistiu-se assim a uma situação em que as acções de várias empresas subiram em consequência da valorização da carteira de terrenos e acções por elas detidos (as participações cruzadas de muitas empresas japonesas facilitaram esta valorização mútua) e os valores dos activos dos bancos foram empolados pela valorização das acções das empresas que detinham nas suas carteiras (pela legislação japonesa as mais-valias das carteiras podiam ser consideradas como reforço dos capitais próprios dos Bancos, facilitando por sua vez a expansão do crédito).

- A inflação dos activos patrimoniais desempenhou um papel fundamental na adaptação da economia do Japão ao choque que representou a valorização do iene face à moeda dos EUA, principal mercado das exportações japonesas. A resposta do Japão traduziu-se num amplo processo de internacionalização cujos principais elementos foram os seguintes:

- As empresas exportadoras japonesas preferiram conservar as partes de mercado nos EUA, mesmo que tal envolvesse uma redução das margens no curto prazo. Iniciaram em paralelo um processo de deslocalização da base produtiva que as tornasse menos vulneráveis à taxa de câmbio iene/dólar, processo que envolveu a criação ou ampliação das instalações fabris nos EUA (não só dos fabricantes de

produtos finais, como dos produtores de componentes), bem como um forte investimento em países asiáticos, tradicionalmente na zona dólar, para abastecer os EUA em componentes e certos produtos finais.

- A redução das margens nas vendas em dólares levou as empresas japonesas a duas outras actuações, estas a nível financeiro: envolveram-se activamente no processo de especulação com os activos patrimoniais, para nesse processo compensarem a redução das suas margens nas vendas; passaram a endividar-se no mercado internacional em dólares, recorrendo nomeadamente à emissão de obrigações convertíveis em acções, o que tornou possível, devido à alta contínua dessas acções na Bolsa de Tóquio, obter custos muito reduzidos para o capital.
- O baixo custo do capital permitiu às empresas japonesas não só lançarem-se no investimento externo nos EUA, na Europa (nomeadamente na Grã-Bretanha e na Holanda) e na Ásia, como realizarem um investimento interno maciço na redução de custos de fabrico, no encurtamento do tempo de lançamento de novos produtos, na redução dos custos do capital circulante (por controlo sobre os «stocks») e na diversificação para sectores e segmentos mais exigentes em tecnologia.
- Os bancos japoneses, face à perda parcial dos tradicionais clientes de crédito, envolveram-se eles próprios numa expansão internacional, procurando operações de grande rentabilidade e maior risco, ao mesmo tempo que apoiavam no exterior as operações de financiamento das grandes empresas japonesas. Os bancos japoneses contribuíram assim para o crescimento da importação de capitais a curto prazo pelo Japão, que se deu paralelamente à expansão dos investimentos externos a longo prazo.
- Os investidores institucionais japoneses puderam ir mantendo um nível elevado de aquisições dos títulos do tesouro americanos, não obstante o prejuízo associado à desvalorização do dólar, porque em parte foram compensando esses prejuízos com os lucros associados à inflação dos activos patrimoniais no próprio Japão.
- A inflação dos activos iniciada em 1982 nos EUA, passou assim a ter o seu centro de gravidade mundial no Japão a partir de 1987 e tornou possível a este país manter as suas posições no mercado americano e multiplicar o seu investimento na Europa e na Ásia, sem ter que interromper o seu papel de financiador dos EUA, numa fase em que estes, a seguir a 1987, foram progressivamente reduzindo o nível do seu défice externo.
- Em finais de 1989 as autoridades decidiram parar o crescimento desta «bolha» financeira, passando a estar numa posição melindrosa ao quererem prosseguir o esvaziamento daquela «bolha» e ao recearem simultaneamente provocar um «credit crunch» susceptível de transformar uma entrada em recessão numa catástrofe financeira. Os anos recentes assistiram a um abrandamento do crescimento do Japão e, temporariamente, a uma mudança da posição externa da economia japonesa que em 1991 passou de principal exportador mundial de capitais a longo prazo, a importador, interrompendo assim o seu papel central de

intermediação financeira à escala mundial e contribuindo para a recessão dos dois países com os quais tinha tido as maiores relações de investimento durante a década de 80.

NOTA: Nesta versão provisória, os textos das alíneas a) e b), relativos à evolução macroeconómica, foram largamente baseados em sínteses de: M. Aglietta, «L'ajustement International», em «Le Commerce International», «La Documentation Française» n.º 253 de Outubro/Dezembro de 1991 e em Bernard Godement e Nicolas Pless, «L'inflation par les actifs non-renouvelables», em «Économie Prospective International» n.º 49, primeiro trimestre 1992, publicação do CEPII.

### **1.1.3. As heranças dos anos 80**

Podem referir-se, entre as várias heranças dos anos 80, as seguintes:

- Um excesso generalizado de capacidade produtiva, quer em sectores próximos da saturação nos países industrializados (nomeadamente por motivos demográficos), quer nos sectores com perspectivas de crescimento a médio prazo (exemplo: equipamentos para o terciário).
- Um fraco dinamismo previsível de consumo privado de bens de consumo duradouro nos países industrializados em consequência da conjugação de três factores – demográficos (entrada gradual da geração «baby boom» numa fase do ciclo de vida com maior propensão à poupança), patrimoniais (prioridade à redução do endividamento das famílias, num contexto de desvalorização de patrimónios) e de rendimentos (tendência à contenção de salários e/ou à redução de fluxos do «welfare»).
- Prudência das empresas face às decisões de investimento de expansão ou de inovação devido ao excesso de capacidades, ao nível de endividamento ainda por absorver e às pressões para aumentar a rentabilidade dos activos existentes. Indo verificar-se uma tendência à localização dos novos investimentos nas regiões que asseguram maior rentabilidade, num contexto de estabilidade política (Ásia e EUA), em detrimento de regiões «caras» (Europa).
- Níveis muito elevados de défices públicos e de endividamento do Estado, para um período de abrandamento do crescimento ou entrada em recessão, dificultando a estimulação fiscal (com a excepção do Japão). Estes défices verificaram-se não obstante uma tendência generalizada à redução do investimento público em infra-estruturas (após o grande esforço dos anos 50 e 60).
- Sistemas financeiros fragilizados, especialmente na sua componente bancária (sobretudo no Japão, EUA e Grã-Bretanha), levando a uma relativa ineficácia das políticas monetárias no estímulo às economias. Mas podendo as diferenças entre as políticas monetárias dos principais países industrializados provocar instabilidades no sistema monetário internacional. Deslocação gradual do «pool» de poupanças a nível mundial para a Ásia, em consequência da quebra da poupança das famílias no Ocidente e à

manutenção de elevados níveis dessa poupança naquela região, contribuindo para que se continuem a localizar na Ásia/Pacífico as economias com as maiores taxas de crescimento a nível mundial. Com esta região a tornar-se mais independente da conjuntura nos EUA e Europa, devido ao intensificar das trocas intra-regionais e ao dinamismo dos mercados internos asiáticos.

- Uma redução da oposição Norte-Sul na esfera económica, já patente pelo envolvimento de dois países fundamentais do Sul — a Índia e o Brasil — nas negociações do Uruguay Round, e evidenciada pela mudança na estratégia petrolífera da Arábia Saudita. Esta passou a privilegiar o aumento da quota de mercado da OPEP (que se tinha vindo a reduzir até 1985) e não o aumento substancial dos preços no médio prazo, apostando simultaneamente no aumento da sua própria produção.
- Um movimento no sentido de criação de agrupamentos comerciais regionais e um endurecimento nas relações comerciais a nível mundial, que decorreu em paralelo com as negociações do Uruguay Round. A actuação unilateral dos EUA conseguiu, por sua vez, forçar a China a iniciar um processo de abertura do seu mercado, como condição para a sua adesão ao GATT.
- Uma consolidação, ainda que frágil do dólar, associada à redução em termos relativos das necessidades de financiamento externo da economia americana, mas lançamento de um projecto europeu — a União Económica e Monetária — que poderá vir a disputar a posição central do dólar no Sistema Monetário Internacional.

#### **1.1.4. A grande transformação**

O colapso do socialismo e o recuo generalizado das soluções económicas estatizantes representam uma transformação económica de proporções gigantescas, que envolve não só a transição para a economia de mercado de países da dimensão da Rússia e da China, como o abandono de soluções estatizantes e proteccionistas em países como a Índia e o Brasil. No caso das economias de Direcção Central os problemas de transição são especialmente complexos dadas algumas das características institucionais daquelas economias, entre as quais se destacam as seguintes, típicas do sistema soviético:

- Uma organização baseada em grandes empresas, frequentemente em situação de monopólio e dependentes, em larga escala, das decisões tomadas nos Ministérios. O seu funcionamento baseava-se em: preços artificiais; garantia dos principais abastecimentos e fixação dos principais fornecedores e clientes; transferência de resultados para o nível central, sem a existência de um verdadeiro sistema fiscal; alocação de fundos de investimento pelo poder central; controlo do Banco Central sobre os fundos de maneio das empresas; empresas fornecendo directamente aos seus empregados um largo espectro de serviços sociais (do abastecimento alimentar à habitação).

- Inexistência de um sistema fiscal desenvolvido, que abrangesse quer os particulares quer as empresas, sendo substituído pelo controlo estatal directo sobre o nível de salários e de preços dos bens de consumo e da habitação, e pela apropriação dos resultados das empresas.
- Inexistência de um sistema bancário e de um mercado financeiro, substituído pela canalização directa das poupanças dos particulares para o Estado através de Caixas de Crédito, associadas ao Banco Central.
- Financiamento automático pelo Banco Central dos défices da Administração Pública e das Empresas.

As perspectivas de integração na economia mundial poderão ser, no entanto, muito diferenciadas nos casos da Rússia e da China. Assim:

- A Rússia poderá ser um importante produtor mundial de matérias-primas e energia e de certos bens de equipamento (exemplo: aeronáutica). A sua integração no mercado mundial oferece oportunidades gigantescas associadas à elevação do nível de vida de uma população urbana, com tradição industrial, elevado nível de educação. Tendo como sérias limitações a falta de tradição empresarial e os eventuais limites demográficos à exploração das suas principais reservas de energia e matérias-primas (Sibéria e Extremo Oriente).
- A China tem oportunidades de crescimento do mercado interno, por elevação do nível de vida de uma população maioritariamente rural e de crescimento acelerado da exportação de manufacturas ligeiras, produzidas nas suas zonas do litoral. Mas defronta-se com problemas na base de recursos agrícolas e energéticos, face à dimensão da sua população e ao dinamismo da economia. Conta quer com a tradição empresarial da diáspora chinesa, como com a potencial capacidade de estreitar relações com os quatro NIC da Ásia.

c) Os problemas de transição na economia da República Popular da China  
A República Popular da China iniciou em 1978/79 um processo de progressiva assimilação dos mecanismos da economia de mercado, mas ao contrário da Rússia fê-lo sob o controlo político do Partido Comunista. Esse processo teve necessariamente em conta um conjunto de características estruturais e geoeconómicas da economia chinesa. Entre elas refiram-se as seguintes:

- O peso esmagador da população que vive da agricultura e nas zonas rurais (mais de dois terços da população), o que torna obrigatório que qualquer processo de reforma económica tenha que partir de transformações neste sector.
- A concentração da população e das actividades económicas, quer ao longo de um extenso arco costeiro no Pacífico, quer em regiões de penetração no interior ao longo de eixos fluviais de grande irradiação. Esta configuração geoeconómica oferece não só uma enorme superfície potencial de contacto com o exterior (neste caso com as regiões economicamente mais dinâmicas do planeta) como ajuda a compreender o fraco desenvolvimento das redes de transportes ferroviários na China.

- Uma base de recursos energéticos e minerais limitada (face à dimensão potencial da economia, em fase de crescimento acelerada) que não aponta para a possibilidade de uma estratégia de crescimento baseada na exploração desses recursos e na sua transformação num vector chave das exportações. Pelo contrário, é no factor recursos humanos que se pode basear um processo de rápida integração na economia mundial.
- Um complexo militar-industrial (associado a um sector de bens de equipamento) sob controlo central do Estado, altamente consumidor de recursos gerados e disponibilizados por outros sectores da economia mas protegido como instrumento básico para assegurar a capacidade estratégica de uma potência regional. Complexo que não adquiriu o peso relativo daquele que foi criado na ex-URSS, para apoiar a manutenção de um estatuto de superpotência.
- Uma grande homogeneidade étnica e cultural (se bem que com uma grande diversidade de tradições e características específicas regionais) que torna possível que experiências de descentralização e de concorrência entre regiões não coloque de imediato o risco de uma quebra da integridade territorial da China.
- A existência de uma diáspora chinesa no Extremo Oriente e de Estados ou territórios com uma maioria de população chinesa, que no seu conjunto constituem, a seguir ao Japão, a segunda força económica da Ásia/Pacífico. Não se trata só de Taiwan, Hong-Kong, Macau e Singapura mas de países como a Tailândia em que a comunidade chinesa detém as mais fortes posições na economia, estando muito integrada na sociedade local (para não falar da Malásia e da Indonésia em que o peso económico da comunidade chinesa é visto com desconfiança). Esta realidade, se abre oportunidades únicas para uma transição rápida para a economia de mercado (pela existência empresarial, capitais para investimento e acesso facilitado a tecnologias), coloca as autoridades políticas da República Popular da China perante uma situação em que a prosperidade dos chineses do «exterior» surge como uma demonstração evidente das insuficiências do modelo socialista tradicional.

O processo de reformas iniciado em 1978/79 transformou a China, e nomeadamente algumas das suas regiões costeiras, na zona de crescimento mais rápido a nível mundial. Tal processo teve, entre os seus aspectos centrais, os seguintes:

- Uma reformulação completa do enquadramento do sector agrícola, com o desmantelamento do sistema das comunas populares, em favor de uma economia familiar com estruturas colectivas de apoio, e no contexto da libertação dos preços agrícolas. Esta reformulação determinou um forte crescimento da produção, da produtividade e dos rendimentos da população que vivia da agricultura e nas regiões rurais (cerca de oitocentos milhões de pessoas que viram, em média, aumentar quatro vezes o seu rendimento em dez anos). Este aumento de rendimento ampliou o mercado interno dos sectores produtores de bens de consumo e de bens e serviços intermédios para a agricultura e agroindústrias e foi



acompanhado por uma forte propensão à poupança das famílias (como no resto da Ásia/Pacífico), gerando-se, em consequência da transformação na agricultura, um enorme «pool» de poupanças disponível para financiar a industrialização.

- Um esforço consequente e gradual de abertura ao exterior (envolvendo o comércio externo e o investimento) e de crescimento rápido das regiões costeiras a partir da exportação de produtos manufacturados ligeiros. A experiência de abertura começou pela criação de cinco «Zonas Económicas Especiais», quatro das quais «em frente» de Macau, Hong-Kong e Taiwan, zonas estas em que a diáspora chinesa (e capitais de outras origens) investiu, utilizando uma mão-de-obra com níveis de salários muito inferiores aos que se praticam nos NIC da Ásia. Um aspecto fulcral deste processo de abertura foi a supressão do monopólio estatal do comércio externo e a autorização para a constituição de mais de 3700 empresas de «comércio geral» em todo o país.
- O desenvolvimento de um modelo institucional original de capitalismo que permitiu mais facilmente articular o desenvolvimento das actividades de exportação manufactureira com a reforma da agricultura. Trata-se da generalização, nomeadamente nas zonas rurais próximas do arco costeiro, das indústrias rurais criadas pelas «empresas de aldeia e vila», organizações empresariais de natureza colectiva (embora nalguns casos se trate de empresas privadas sob outra designação), que no início dos anos 90 já representavam 40 % do emprego industrial chinês. A prosperidade destas empresas constitui, por sua vez, a base do crescimento das receitas das administrações locais. Este modelo, assente na indústria ligeira, permite absorver nas zonas rurais grande parte da mão-de-obra libertada em consequência da reforma da agricultura. Leva a uma intensa competição entre empresas, cidades e regiões, todas elas procurando nas relações com o exterior a base para um crescimento mais rápido. A existência de um sector concorrencial na área do comércio externo constituiu, por si, um factor decisivo para o sucesso deste modelo.
- Uma redução drástica do peso da administração central na economia, traduzida na perda rápida de importância relativa do sector estatal central (em grande parte devido ao extraordinário crescimento das indústrias locais «colectivas», das empresas privadas e das empresas sob controlo estrangeiro), na perda de controlo central sobre os resultados e investimentos deste sector estatal e na rápida redução da intervenção do planeamento central na fixação dos preços e na distribuição de produtos. O sector de Estado sob controlo central continua no entanto a ser gerador de prejuízos e a ter acesso privilegiado aos subsídios do Estado e a créditos do sector bancário estatal. Uma parte significativa destes prejuízos concentra-se nas empresas de produção energética, forçadas a vender os seus produtos a preços que não são rentáveis, e nas indústrias da defesa. Por sua vez, o complexo militar-industrial tem procurado consolidar a sua

autonomia e assegurar o seu crescimento, tornando-se ele próprio exportador de equipamentos e tecnologias militares e nucleares.

- O sector financeiro continua a ser um elo fraco da economia chinesa. O sistema bancário do Estado continua obrigado a sustentar as empresas públicas. Às poupanças das regiões rurais são por sua vez canalizadas para a indústria principalmente através das redes informais que as dirigem para as «empresas de vila e aldeia» e para as empresas privadas e não através da rede bancária (ou mesmo das recém-criadas bolsas de valores).

Este processo auto-sustentado de crescimento que assegura um simultâneo alargamento do mercado e do «pool» de poupanças interno e uma acumulação rápida de capital por via da viragem para o exterior, defronta-se a prazo com vários problemas de natureza económica interna. Entre eles refiram-se os seguintes:

- A necessidade de realizar gigantescos investimentos nas infraestruturas de transportes, comunicações e energia que permitam suportar a manutenção de taxas tão elevadas de crescimento e unificar mais o mercado interno. Num momento em que o orçamento central se mantém deficitário (em parte devido aos subsídios concedidos a certos produtos e a certas indústrias).

- A necessidade de criar um sistema fiscal eficaz ao nível central, num período em que o crescimento das receitas públicas se tem dado sobretudo ao nível das administrações provinciais e locais, mais directamente associadas ao «boom» das indústrias «colectivas» e da viragem para o exterior.

- A necessidade de criar um sistema financeiro separado e independente da administração pública e de dotar o Banco Central com os meios e instrumentos para conduzir com credibilidade a política monetária.

Os riscos de tensões inflacionistas resultante da competição entre cidades e províncias cujas administrações, para assegurarem as maiores taxas de crescimento, tendem a estimular a concessão de crédito ao investimento e à produção.

A estes riscos económicos acrescenta-se um risco político que sobreleva todos os outros: a eventual incapacidade de um sistema político de partido único, esvaziado ideologicamente, conseguir controlar um tão elevado nível de competição e desigualdade entre as províncias e regiões e de gerir um tão denso cruzamento de interesses entre «empresários» e burocratas ao nível local.

A rápida viragem da China para o exterior (32 % do PNB) e o aumento de prosperidade que tem permitido limita por sua vez as opções que o Governo tem a nível geopolítico, sem impossibilitar a procura de uma maior margem de manobra face aos dois interlocutores da China no Pacífico: os EUA e o Japão.

NOTA: Este texto da alínea c) foi elaborado com recurso ao dossier sobre a China, publicado em Novembro de 1992 pelo «The Economist» e em

comunicações apresentadas ao seminário sobre as perspectivas de desenvolvimento do delta do rio das Pérolas, realizado em Lisboa em Setembro de 1992.

### **c) Os problemas da transição na economia da Rússia**

Os actuais problemas da economia da Rússia, para serem compreendidos, supõem uma breve referência a características estruturais e geo-económicas da ex-URSS. Assim, a «Produção Social» soviética era orientada para três objectivos:

- As ambições de potência da ex-URSS.
- A criação e expansão das infra-estruturas (Transportes, Comunicações, Redes Energéticas, Canais e Obras de Irrigação) que permitiam unificar e estruturar o gigantesco território euro-asiático da ex-URSS;
- O alargamento da base de extracção de recursos energéticos e minerais e a instalação dos complexos integrados para sua transformação, processo-chave num sistema económico que tendia intrinsecamente a delapidar esses mesmos recursos (numa escala difícil de imaginar, patente na diferença entre a intensidade de uso de energia e matérias-primas por unidade de PIB na Rússia e nos EUA, outra grande economia continental rica em recursos naturais).

Esta estrutura de aplicações prioritárias levou ao desenvolvimento assimétrico do aparelho industrial, em favor de um conjunto de sectores das indústrias mecânicas, eléctricas e aeronáuticas, polarizados em dois grandes complexos: o complexo militar-industrial e o complexo energético-territorial, ambos apoiados numa ampla base de produção siderúrgica e de metais não-ferrosos e num sector de produção de máquinas, ferramentas e de máquinas para as indústrias metalúrgicas. Esses complexos estavam totalmente dependentes das encomendas públicas.

A ex-URSS era um espaço económico fortemente integrado no seu interior e relativamente fechado ao exterior. Com excepção da Federação Russa (e, em menor escala, da Ucrânia), a maior parte das outras Repúblicas quase não tinham relações comerciais directas com países terceiros e dependiam do mercado da União para colocar as suas produções agrícolas e industriais. Um duplo artificialismo sustentava esta União – preços artificialmente baixos da energia, fornecida sobretudo pela Rússia, e aceitação da baixa qualidade dos bens de consumo produzidos nas Repúblicas periféricas. A Federação Russa não só era a unidade de maior dimensão (61 % do PIB da ex-URSS contabilizado a preços internacionais), como era igualmente a República com maior produtividade – se a sua produção fosse contabilizada em preços internacionais e não nos preços internos «deformados» –, ficando tal facto a dever-se à concentração no seu território de sectores com maior valor acrescentado (exemplos: indústrias da defesa e indústrias de bens de equipamento) e de sectores competitivos no mercado mundial (energia, minérios, metais

preciosos e diamantes). Á Federação Russa, sendo o território mais produtivo e de estrutura industrial mais diversificada, era no entanto um território duplamente «desapossado» pelas estruturas e mecanismos económicos da ex-URSS:

- «Desapossado» em favor do «Centro», já que as suas actividades de maior valor acrescentado eram geridas pelos grandes Ministérios sectoriais de âmbito central, que organizavam a divisão de trabalho à escala da ex-URSS e processavam as transferências de valor entre os sectores e entre as regiões, sem qualquer controlo da Federação Russa. O complexo militar-industrial era, por sua vez, o núcleo em torno do qual se estruturava esse «centro».

- «Desapossado» em favor da União, situação que resultava, nomeadamente, dos preços artificialmente baixos da energia fornecida pela Federação Russa ao resto da ex-URSS e aos países do COMECON e dos preços artificialmente altos a que eram comerciados no interior da ex-URSS os bens de consumo e alguns bens de capital produzidos nas outras Repúblicas. Esta estrutura de preços relativos permitia subsidiar parte dos sectores industriais cuja produção ineficiente era destinada ao mercado interno da União. Por sua vez, as divisas obtidas no exterior pelas exportações russas eram apropriadas pelo «Centro».

Destas características resultava que a afirmação da Federação Russa enquanto unidade soberana teria de colidir frontalmente com o «Centro» e com a existência da União, na forma como esta era organizada por aquele. Ao ter posto fim à URSS e ao ter liquidado as estruturas do Estado/Partido que consubstanciava politicamente o «Centro», a Federação Russa encontra-se a braços com dois grandes problemas relativos à sua estrutura produtiva:

- Um forte peso do complexo militar-industrial, sem que o Estado tenha os meios para manter o nível anterior da procura pública a ele dirigido, e tendo o Estado e as próprias Forças Armadas interesses em que, no futuro, esse complexo esteja mais interligado a uma economia civil internacionalmente competitiva.

- Um enorme sector associado à energia, em que uma eventual mobilização da «renda energética» para a reconversão do complexo militar-industrial tem sido dificultada pelo receio de desencadear no espaço de toda a ex-URSS um choque petrolífero de proporções gigantescas (com a passagem para os preços praticados no mercado internacional, cinco vezes superiores aos praticados em média no mercado interno) mas também pela exigência de partilha dessa renda pelas regiões produtoras e pela própria escala de investimentos a realizar para a modernização e extensão da base de extracção e transformação energética.

A situação económica herdada pelo Governo da Rússia, no momento da desintegração da URSS, era dramática em consequência da sobreposição do colapso das trocas no espaço do ex-COMECON, da crise do sistema de direcção central e das tentativas de reforma parcial desse sistema,

ensaiadas nos últimos anos do poder soviético. Entre as manifestações dessa situação crítica podem apontar-se as seguintes:

- Uma dívida externa (da ex-URSS) de cerca de oitenta biliões de dólares, com uma queda pronunciada da produção e exportação de petróleo, principal mercadoria exportada pela ex-URSS e uma retracção do comércio externo com os países do COMECON.
- Um descontrolo do Orçamento Federal e das Repúblicas culminando, em 1991, num défice representando 20 % do PNB da ex-URSS.
- Uma acumulação de rublos na posse dos particulares, face a uma crescente retenção e escassez de bens, traduzindo-se num enorme «overhang» monetário. Simultaneamente, a perda de confiança no rublo inconvertível levava já ao desenvolvimento de mecanismos de troca directa entre empresas e Repúblicas, com quebra do nível dessas relações.
- Uma quebra na produção no espaço da ex-URSS, de 4 % em 1990 e de 13 % em 1991, após anos em que o comportamento «social» das empresas e dos défices dos Orçamentos tinham permitido manter o nível de actividade. Simultaneamente, assistiu-se a uma quebra de produtividade, acompanhada por um acréscimo dos salários reais de 20% entre 1987 e 1990 e numa escala ainda maior em 1991.

A partir de finais de 1991, o novo Governo russo iniciou um amplo processo de reformas económicas com objectivos de liberalização e de estabilização. Entre as transformações realizadas refiram-se as seguintes:

- A liberalização parcial dos preços. Foi lançada com grande rapidez por se considerar insustentável a situação de falta de bens nos circuitos comerciais e por se desejar absorver o «hoverhang» monetário. Na fase inicial das reformas não foi liberalizado o preço interno da energia, embora as empresas produtoras fossem autorizadas a vender até 40 % da sua produção aos preços do mercado livre. O Governo considerou que os fortes aumentos de preços que se produziram de imediato iriam poder ser suportados pela população, devido à acumulação anterior de rublos e à constituição pelas famílias, nos meses que antecederam a liberalização dos preços, de «stocks» alimentares. Foi decidido aumentar o salário mínimo e as pensões, mas em proporções bastante inferiores aos aumentos dos preços.
- Uma liberalização parcial do mercado de câmbios. Os importadores passaram a poder adquirir livremente moeda estrangeira, através dos bancos do Estado e à cotação do mercado, enquanto os exportadores eram na generalidade dos casos obrigados a vender ao Governo, e aos preços de mercado, apenas 10% das divisas obtidas. Mas os exportadores de petróleo, gás, madeiras e metais preciosos eram obrigados a vender ao Governo 40% das suas receitas em divisas, a um câmbio claramente inferior ao do mercado (o que não foi aceite pelas principais empresas, tendo sido posteriormente alterado).

- Uma política orçamental inicialmente muito restritiva, orientada para uma drástica redução do défice orçamental na base da seguinte orientação: aumento dos impostos recolhidos através de uma profunda reforma fiscal, com introdução de um imposto sobre o valor acrescentado e aumento dos impostos sobre o rendimento das empresas; redução substancial dos subsídios, em consequência da liberalização dos preços (embora mantendo-se os subsídios maciços à energia); redução drástica das encomendas de material militar (para um nível de 12% do ano anterior) sem que as despesas militares globais pudessem acompanhar essa redução, devido ao aumento dos soldos e ao lançamento de programas sociais nas Forças Armadas (recorde-se a dimensão do regresso de tropas da Europa de Leste e de outras ex-Repúblicas soviéticas).

- Uma tentativa fracassada de controlo monetário, com o Banco Central, dependente do Parlamento russo a resistir ao corte de créditos às empresas estatais e com estas, quando houve uma tentativa de restringir esses créditos, a aumentar de forma vertiginosa as dívidas entre elas. Num contexto em que as taxas de juro reais se mantiveram com valores negativos, as empresas puderam manter o nível de emprego e produção e elevar os preços, não obstante a redução da procura, acumulando «stocks» invendáveis e dívidas entre elas. Por sua vez, a necessidade de conceder créditos em rublos às outras Repúblicas (para tentar evitar uma retracção mais violenta das trocas no espaço da ex-URSS, em que o rublo continuou a ser moeda única para a maioria das ex-Repúblicas soviéticas) agravou ainda mais o descontrolo monetário.

A economia russa, com a sua actual preferência pela manutenção do emprego e pelo reduzido funcionamento da competição, corre riscos de se ver envolvida num processo de hiperinflação. No entanto, seria possível conceber um processo de redução substancial do actual sector industrial não competitivo, sem que se desse uma crise social provocada pelo desemprego maciço e sem que se tivesse que contar com um forte crescimento da iniciativa empresarial russa na criação de novas empresas industriais (ao contrário do que aconteceu na China). Tal seria o caso se houvesse:

- Uma redução da extensão aeroespacial, mas acompanhada de uma mais forte colaboração com empresas estrangeiras, que permitisse virar mais para o exterior a produção daquele sector.

- Uma reconversão de parte do complexo militar-industrial para o fornecimento de equipamentos ao complexo energético-territorial, estimulado pela realização de grandes investimentos (minas, campos petrolíferos e de gás natural, renovação das redes de transporte terrestre e aéreo etc.), parcialmente financiados pelo exterior.

- Um elevado investimento estrangeiro no sector de produção de bens de consumo de massa e uma abertura extensa do sector de serviços à iniciativa privada russa.



### **e) Oportunidades e dificuldades da integração das ex-economias de direcção central na economia mundial**

O processo de transição das ex-economias de direcção central pode ter consequências extremamente positivas para a economia dos países industrializados durante a década de 90. Com efeito, pode representar:

- Uma abertura de novos mercados, capazes de contribuir para a redução dos excessos de capacidade, ao mesmo tempo que alguns desses países se podem tornar em locais de produção rentável, dispondo simultaneamente de reservas de poupança interna. Tais oportunidades dependem, no entanto, da possibilidade de resolver as dificuldades temporárias de importação nalguns desses países.
- Um alargamento da base de fornecimento de energia e matérias-primas minerais, num momento em que o desenvolvimento acelerado da Ásia vai criar pressões adicionais no mercado da energia.

Uma contribuição para a manutenção de um sistema multilateral de trocas, devido à dificuldade da Rússia, China e Índia se inserirem em blocos comerciais antagónicos estruturados respectivamente em torno da CE, dos EUA e do Japão, bem como para a manutenção do dólar como moeda central do sistema monetário internacional (dificultando eventualmente o surgimento de rivais europeus ou asiáticos ao dólar).

Estas oportunidades não devem no entanto fazer esquecer um conjunto de dificuldades nos países industrializados que as podem limitar. Entre elas refiram-se as seguintes:

- A fragilidade dos sistemas bancários nalguns desses países poderá limitar a margem para o aumento do endividamento das economias em transição, enquanto os investidores institucionais, que viram crescer o seu papel no sistema financeiro internacional, poderão adoptar uma atitude de prudência face a essas economias.
- As dificuldades de natureza geopolítica que podem limitar ou atrasar a mobilização maciça de fundos públicos para apoiar as economias em transição (exemplo: EUA e Japão em relação à Rússia).
- As dificuldades em abrir os mercados dos países industrializados à produção manufactureira com origem naquelas economias (com a excepção possível do Japão relativamente aos produtores asiáticos).

O financiamento externo do processo de transição para a economia de mercado vai ter por sua vez, nos próprios países industrializados, sérios competidores no que respeita à mobilização de fundos a longo prazo. Entre eles refiram-se os seguintes:

- A necessidade de aumentar os investimentos em infra-estruturas, nomeadamente para reduzir o congestionamento do espaço e para renovar a base energética (redução dos riscos ambientais e redução da intensidade capitalista dos sistemas energético e de transportes).
- A necessidade de investir na monitorização e defesa do ambiente, quer nos países mais desenvolvidos, quer nos países do Terceiro Mundo, mas com base em financiamentos daqueles.

- A absorção de uma parte da poupança gerada nos países industrializados pelos custos associados ao envelhecimento da sua população (questão tanto mais grave quanto os países não renovarem a sua população com recurso à imigração).

A redução das tensões em torno do acesso aos recursos financeiros globais aponta para a vantagem em poder contar com uma redução nas despesas de Defesa, nos países industrializados e nos países do Terceiro Mundo.

### **1.1.5. Os sistemas de enquadramento da actividade económica mundial – cenários**

Os dois principais sistemas de enquadramento da economia mundial — o Sistema Comercial Internacional e o Sistema Monetário Internacional — podem vir a evoluir de diferentes formas, respondendo à intensidade e direcção das tensões e antagonismos entre as principais economias à escala mundial e à forma como os operadores internacionais reagirem a essas tensões. De forma simplificada (por se admitir uma maior probabilidade de ocorrência simultânea de determinadas soluções-tipo para cada um destes sistemas), podem dar-se como exemplos três cenários:

#### a) Primeiro cenário — Regionalismo

Este cenário incluiria:

- Ruptura nas negociações do GATT, por impossibilidade de acordo entre os EUA e a CE sobre o dossier agrícola. Progressiva desarticulação do sistema multilateral de trocas e conflitos comerciais transatlânticos. A CE, completada pelo EEE, seria capaz de prosseguir, com o mínimo de coesão, o processo da sua integração económica e tenderia a comportar-se como um bloco comercial, negociando com outros agrupamentos regionais e países individuais o acesso aos seus mercados, na base da reciprocidade. No Sul do planeta tenderiam a reforçar-se quatro agrupamentos regionais: um em torno do Brasil e Argentina (o actual Mercosul); outro em torno da África do Sul e países vizinhos; outro centrado na Índia e um último correspondendo à actual ASEAN alargada à Indochina. Neste cenário, a maior incógnita seria a da organização comercial dos países do Norte não europeus. Uma hipótese seria a de um agrupamento norte-americano, alargado a alguns países latino-americanos e de um agrupamento asiático envolvendo o Japão e a China. Outra hipótese seria a de um agrupamento transversal do Pacífico envolvendo os EUA e países asiáticos (complementar de um agrupamento pan-americano em torno dos EUA) e de uma comunidade económica da «Grande China».

- Em termos monetários caminhar-se-ia para um sistema multdivisas, com a moeda única europeia a disputar ao dólar funções mundiais, nomeadamente no comércio das matérias-primas e do petróleo, e a procurar transformar-se na moeda usada nos pagamentos entre países do Leste europeu, e eventualmente entre estes e a Rússia. Este sistema

seria altamente instável e com elevado risco cambial, não favorecendo as trocas nem o investimento entre os principais blocos do Norte, mas sendo compatível com a intensificação das relações verticais entre o Norte e o Sul.

b) Segundo cenário — Globalismo

Este cenário incluiria os seguintes aspectos:

- Ao nível comercial seria alcançado um acordo no GATT, alargando substancialmente a abrangência do quadro multilateral do comércio internacional. Não haveria no entanto institucionalização do GATT, e prosseguiria o movimento no sentido de criação de zonas de livre troca que procurariam resolver no quadro regional tensões que resultassem da aplicação dos acordos e ir mais longe na abertura comercial mútua. Seria concebível que os EUA, para aumentarem o seu poder contratual face à CE (o mais estruturado dos agrupamentos regionais) e face ao Japão, apostassem na criação de uma rede de acordos de livre troca quer nas Américas, quer no Pacífico. No Sul poderiam concretizar-se os agrupamentos referidos no primeiro cenário mas com menor capacidade para atrair capitais e abrir mercados do Norte.
- Ao nível monetário, o dólar permaneceria a principal moeda internacional (incluindo nas relações com o Leste) e as moedas japonesa e alemã (ou a moeda europeia) veriam crescer a sua influência apenas em proporção do adensamento das relações infra-regionais de comércio, investimento e financiamento. A opção dos EUA por um dólar forte poderia abrir caminho eventualmente a um sistema de flutuação conjugada das moedas entre os principais países industrializados. A abertura de novos mercados tornaria possível reduzir os desequilíbrios comerciais entre aqueles países, acentuando a perda de importância da taxa de câmbio como instrumento de ganhos de partes de mercado, num período de extensão desses mercados.

c) Terceiro cenário – Mundialismo

Este cenário teria as seguintes características:

- Assistir-se-ia à institucionalização do GATT, como organização internacional com poderes para resolver conflitos comerciais e com um mandato para prosseguir a abertura de mercados, a garantia do investimento internacional e a defesa da propriedade intelectual. Os agrupamentos regionais conservariam a sua função como quadros para participar nas negociações globais, para lidar com outros problemas transfronteiriços, para organizar a colaboração tecnológica, etc.
- Assistir-se-ia ao reforço do quadro institucional do Sistema Monetário Internacional, através de um papel mais central do FMI na criação da liquidez internacional, correspondendo a uma maior despolitização das questões monetárias internacionais.

## **1.2. Desafios geopolíticos mundiais**

### **1.2.1. A Rússia e os EUA**

#### **a) A Rússia**

A retirada militar da URSS da Europa Central e Balcânica, do Afeganistão e da Mongólia, a aceitação pela URSS da reunificação alemã e da derrota do Iraque, seu principal aliado no Golfo, e a posterior desintegração da URSS vieram trazer um conjunto de profundas transformações ao enquadramento estratégico e geopolítico da Federação Russa, saída da URSS como a principal potência daquele espaço anteriormente unificado. As dificuldades económicas e a existência de forças que ameaçam, se não a integridade territorial da Rússia, pelo menos a sua capacidade de acção externa unificada, sobrepõe-se a essas transformações agravando muitos dos seus efeitos. De entre as principais mudanças do enquadramento estratégico e geopolítico da Rússia salientem-se as seguintes:

- A Rússia que sai da URSS, nas actuais fronteiras da Federação Russa, deixa mais de vinte e cinco milhões de russos fora dessas fronteiras, nomeadamente na Ucrânia e no Casaquistão, e em menor escala na Estónia, Letónia, Moldova e no Kirguistão.
- A Rússia que herdou as fronteiras da Federação Russa é, após a independência dos Países Bálticos e da Ucrânia numa postura anti-russa, um Estado separado geográfica e estrategicamente da Europa Central e Ocidental e com meios reduzidos para influir na Europa Balcânica. Corre igualmente o risco de ver diminuída a sua presença militar em dois mares interiores em que historicamente quis deter a posição dominante – o Mar Báltico e o Mar Negro (questão do enclave de Kaliningrad, no primeiro caso, e da Crimeia no segundo).
- A Rússia que resultou da desintegração da URSS é uma potência que pode vir a perder grande parte da influência que o poder soviético teve no Cáucaso e na Ásia Central, ao mesmo tempo que no seu próprio interior se intensifica a exigência de autonomia ou mesmo de uma independência por parte de Repúblicas autónomas com forte expressão de população muçulmana (exemplo: Tartaristão e Chechénia).
- A Rússia é uma potência cujas reservas energéticas e minerais, que lhe dão um estatuto económico de primeiro plano a nível mundial, se encontram em grande parte na Sibéria e no Extremo Oriente, apontando para a vantagem de um forte estreitamento de relações com as economias desenvolvidas do Nordeste do Pacífico, muito dependentes do exterior para o seu abastecimento nesses recursos. Mas o contencioso territorial com o Japão, em torno das Curilhas, dificulta este processo.
- As dificuldades económicas da Rússia exigirão um redimensionamento do seu complexo militar-industrial e das suas forças armadas, enquanto o seu «encravamento» geoestratégico lhe pode retirar capacidade de intervenção mundial.

A Rússia defronta-se pois com grandes dificuldades para definir e concretizar um novo dispositivo geopolítico, que sendo suportável por uma economia em profunda crise, lhe permita permanecer como uma grande potência. De entre essas dificuldades salientem-se as seguintes: A dificuldade em gerir uma colaboração com os EUA, sem ficar numa posição de subalternidade, devido à grande desproporção entre as respectivas economias, ao relativo isolamento da Rússia face aos países mais ricos que foram aliados dos EUA durante a guerra fria, e ao contraste entre a posição geoestratégica de uma potência marítima com uma posição central – os EUA – e uma potência continental encravada na massa euro-asiática – a Rússia.

- A dificuldade em se aproximar do Japão, para aumentar a margem de manobra face aos EUA, cedendo na questão territorial das Curilhas, sem primeiro se assegurar de posições estratégicas na fachada europeia (Kaliningrad, Crimeia, Cáucaso).
- A dificuldade em manter o principal património geopolítico que herdou da URSS na Ásia – a relação com a Índia – num período em que para conservar influência na Ásia Central e aumentar o seu poder contratual face aos EUA e ao Japão pode ser levada a aproximar-se da China, contra quem era dirigida a aliança URSS-Índia.
- A dificuldade em tratar, as questões de fronteiras com as ex-Repúblicas soviéticas da Europa e Ásia Central, onde existem fortes minorias russas e/ou instalações militares de grande valor estratégico, com base na defesa do direito à autodeterminação daquelas minorias, sem fortalecer os factores de desagregação interna da própria Federação Russa.
- A dificuldade em definir uma política de alianças eslavas na Europa Balcânica (único local em que pode tentar uma postura pan-eslava, dado que contará com o antagonismo de dois Estados eslavos na Europa Central – a Polónia e a Ucrânia), que não agrave as tensões internas com as suas próprias minorias muçulmanas e as tensões externas com a Turquia.

#### **b) Os EUA**

Os EUA obtiveram uma extraordinária vitória estratégica e geopolítica ao forçar a URSS a rever vários aspectos do seu dispositivo agressivo a nível mundial e acabaram por ficar como a única superpotência após a desintegração da URSS. O enquadramento da sua acção àqueles níveis sofreu grandes transformações. De entre elas salientam-se as seguintes:

- Os EUA tornaram-se na única superpotência militar a nível mundial, mas num contexto em que a situação económica e social internas podem limitar a sua capacidade de intervenção unilateral a nível mundial.
- A transformação dos EUA na única superpotência militar é paralela a uma redução da presença militar americana na Europa e na Ásia, num contexto de redução da potencial ameaça russa, mas de manutenção de um potencial de rivalidades comerciais com países que foram aliados dos EUA nessas regiões durante a guerra fria.

Estando a reduzir forças na Europa Ocidental e na Ásia/Pacífico os EUA têm uma necessidade crucial de assegurar a hegemonia na região do Golfo, para manter o ascendente face aos seus aliados tradicionais (que dependem do abastecimento de petróleo daquela região). Terão que satisfazer essa necessidade garantindo simultaneamente a segurança de Israel, no momento em que estão em ascensão na região as correntes fundamentalistas sunitas e xiita.

- Os EUA podem beneficiar muito, do ponto de vista geopolítico e económico, da vitória da economia de mercado à escala mundial, mas simultaneamente ir-se-ão deparar com uma tendência para a afirmação das diferenças civilizacionais do mundo muçulmano e asiático (exemplo: dificuldade de aceitação universal da leitura ocidental dos direitos do homem) que tornarão mais difícil dar uma base ideológica extensa à condução da sua política externa, como aconteceu durante a guerra fria. O conjunto de transformações referidas não deixam de trazer consigo dificuldades e mesmo limitações potenciais à liberdade de acção externa dos EUA. De entre elas refiram-se as seguintes:

- O desaparecimento da URSS como a outra superpotência deixa um grande défice organizativo à escala mundial. Com efeito, na ordem bipolar cada uma das superpotências assegurava uma razoável estabilidade e previsibilidade de comportamentos na sua própria esfera de influência e o antagonismo entre as duas limitava o número de casos em que terceiros poderes pudessem aspirar a uma actuação autónoma, com relevância nas regiões de maior valor estratégico e/ou económico. Actualmente, a ausência de estruturas claras de organização do poder a nível mundial, retiram à única superpotência «multiplicadores de impacto» da sua acção externa.

- O reforço dos quadros multilaterais de gestão de conflitos, que eventualmente se desenvolvam no período pós-guerra fria, supõe por sua vez o alargamento das alianças estratégicas dos EUA, para além das que foram construídas nesse período, sem o que se poderá ver reduzida seriamente a sua margem de manobra internacional.

- A procura de uma colaboração estreita com a Rússia, facilitando (em termos económicos e geopolíticos) o ascendente sobre os aliados do período da guerra fria, obrigaria a participar no redesenho das fronteiras e dos Estados da Europa Central e Balcânica (que diminuem as actuais limitações geoestratégicas e geopolíticas da Rússia nessas regiões) forçando os EUA à manutenção de um forte envolvimento nos assuntos europeus.

- Depois do colapso do socialismo, a questão da coexistência dos vários capitalismos (os quatro capitalismos – anglo-saxónico, europeu continental, japonês/coreano, chinês) tornar-se-á mais central para a condução da política externa dos EUA, tanto mais que está longe de ser evidente que a transição da Rússia para a economia de mercado se possa fazer, sem grave destabilização interna, pela adopção do modelo clássico do capitalismo anglo-saxónico.



- Uma combinação de prioridade à defesa dos interesses económicos americanos face aos seus principais concorrentes comerciais (e aliados estratégicos na guerra fria), e à defesa dos direitos do Homem face aos países ex-socialistas e aos do Terceiro Mundo pode reduzir substancialmente a influência dos EUA à escala mundial.

### **1.2.2. A Ásia/Pacífico**

#### **a) Teatros de actuação e principais actores**

Esta região articula as relações entre o conjunto de potências e países situados na orla litoral do Pacífico, nas suas fachadas asiática e norte-americana, desdobrando-se em dois teatros principais - o do Nordeste do Pacífico, envolvendo a Rússia, a China, o Japão e os EUA e o do Sudeste do Pacífico, envolvendo a China, a Indonésia e os outros países da ASEAN, o Japão e os EUA.

Estabelecendo uma relação continental entre Ásia/Pacífico e a Ásia Central e uma relação marítima entre o Pacífico e o conjunto Golfo/Mar Vermelho/Mediterrâneo (através do Índico), encontra-se a Ásia do Sul, dominada pela Índia.

#### **b) Configuração de Estados**

A retirada da URSS da sua esfera imediata de influência e a sua posterior desagregação teve três consequências principais nesta região: o surgimento da Rússia e do Casaquistão como Estados sucessores da URSS com maiores fronteiras terrestres com a China; a emancipação da República da Mongólia da tutela da Rússia, quando existe no interior da China uma outra Mongólia, e do ponto de vista religioso as Mongólias estão próximas do Tibete (região rebelde da República Popular da China); o afastamento da Rússia da Coreia do Norte, alterando a relação de forças da Península coreana.

Mas as principais alterações são as que se desenham no horizonte e que têm que ver com dois processos de reunificação: o chinês e o coreano, que e quando se concretizarem, alterarão por completo os equilíbrios geopolíticos na região, e por via da importância desta, os equilíbrios mundiais. A reunificação chinesa é um processo muito complexo, nomeadamente no que se refere às relações da República Popular da China com Taiwan. Desde já vão surgindo sugestões de aproximação, como por exemplo a ideia de uma Confederação Chinesa ou a proposta de Taiwan de organizar uma «Comunidade Económica da Grande China» que poderia vir a integrar, para além da República Popular da China, de Taiwan, de Hong-Kong e Macau a própria Singapura.

No que respeita à reunificação coreana, a política de abertura da Coreia do Sul aos principais aliados tradicionais da Coreia do Norte - China e ex-URSS - tem tido êxito no isolamento crescente do regime do Norte. Mas há sérios indícios

de que a Coreia do Norte tem em fase avançada de desenvolvimento um programa nuclear militar que, a concretizar-se, representaria um desafio de grandes proporções a um Japão desnuclearizado.

### **c) Fronteiras e minorias**

Os problemas de fronteiras nesta região têm duas naturezas distintas. Durante a guerra fria foram particularmente visíveis as questões associadas às fronteiras terrestres, envolvendo nomeadamente a URSS, a China, o Vietname, a Índia e o Paquistão. No que respeita às fronteiras terrestres, tem-se assistido em anos recentes à melhoria gradual das relações entre a China e (agora) a Rússia e entre a China e o Vietname, tendo-se mesmo iniciado um processo de negociação entre a China e a Índia. Permanece, no entanto, como intratável a questão do Caxemira que opõe a Índia ao Paquistão. O fim da guerra fria veio acentuar uma deslocação dos conflitos e das aproximações para as fronteiras marítimas. Não só os países e regiões da Ásia mais desenvolvidas ou em crescimento mais rápido são ilhas, arquipélagos, penínsulas, cidades portuárias ou zonas continentais costeiras (caso da China) como a extensão das rotas marítimas de abastecimento das economias «insulares» do Nordeste do Pacífico dão um valor estratégico ao controlo dos mares. Por sua vez, as reservas de petróleo e gás no «off-shore» constituem patrimónios de valor inestimável para uma região dependente em energia. São exemplos de questões envolvendo as fronteiras marítimas as que opõem o Japão à Rússia a propósito das Curilhas, a República Popular da China ao Vietname a propósito das Paracells e das Spratley (neste caso envolvendo também outros protagonistas), a República Popular da China à Índia por causa da eventual militarização de ilhas da Birmânia situadas no Oceano Índico. Ou ainda a aproximação entre a Indonésia e a Austrália no que respeita ao Mar de Timor.

No que respeita às minorias refiram-se com especial ênfase as comunidades chinesas no Sueste Asiático e as estratégias políticas das maiorias muçulmanas para conter a influência económica e política dessas minorias, no caso da Indonésia e da Malásia.

### **d) Principais focos de tensão**

Em síntese, podem destacar-se as seguintes relações, como podendo vir a estar associadas a focos de tensão mais significativos no curto e médio prazo, com consequências muito relevantes para os equilíbrios e alinhamentos a nível regional e mundial:

- As relações russo-japonesas relacionadas com as Curilhas.
- As questões envolvendo a relação entre as Coreias.
- As questões associadas às relações interchinesas.
- As questões associadas ao controlo do Mar da China do Sul.

- A valorização das questões associadas às fronteiras marítimas e a deslocação das questões de fronteiras terrestres, da Rússia e Índia para a Ásia Central.
- As relações entre a Índia e o Paquistão.

### **e) Os quadros institucionais das questões de segurança e defesa**

A Ásia/Pacífico tem-se caracterizado pela inexistência de quadros multilaterais, quer ao nível de alianças, quer ao da negociação mais geral das questões de segurança (no que constitui uma diferença estrutural relativamente ao que se passa na Europa). O essencial das estruturas de segurança e defesa durante a guerra fria consistiu numa rede de relações bilaterais dos EUA com vários países da região (nomeadamente o Japão, a Coreia do Sul, as Filipinas e a Austrália) e no apoio pontual do Reino Unido à defesa da Malásia e Singapura, antigas possessões britânicas. A utilização do dispositivo clássico de balança do poder permitiu por sua vez aos EUA aproximar-se da China em oposição à URSS e inseri-la em dispositivos de contenção do expansionismo soviético na Indochina e na Ásia Central. E mesmo a Indonésia, no seio da ASEAN, acabou por participar no isolamento da URSS e do seu aliado vietnamita na Indochina.

Coloca-se hoje o problema de saber se este tipo de solução não terá que evoluir para um desenho em que se insiram quadros multilaterais para lidar com as questões de segurança. O fim da guerra fria trouxe consigo a possibilidade de uma colaboração geopolítica entre os EUA e a Rússia, provocou uma desvalorização relativa da posição da China, desvalorizou quase completamente a postura de não alinhamento da Índia e da Indonésia, abriu a possibilidade de potências derrotadas na Segunda Guerra, como o Japão, virem a ocupar posições de relevo na ONU, tudo factores que podem levar a um reequacionamento do quadro institucional da segurança na Ásia/Pacífico.

### **1.2.3. O Golfo/Médio Oriente/Ásia Central**

#### **a) Teatros de actuação e principais actores**

Esta região articula as relações entre o conjunto de potências e países que se situam entre o Mediterrâneo e o Indico, desdobrando-se em cinco teatros principais: o do Médio Oriente, envolvendo nomeadamente Israel, a Síria, o Egipto, os palestinianos e os EUA; o do Golfo, envolvendo a Arábia Saudita, o Irão, o Iraque, as restantes monarquias do Golfo e os EUA; o do «Corno de África»/Mar Vermelho, envolvendo directamente, o Sudão, a Etiópia, a Somália, o Iémen, o Egipto e a Arábia Saudita; o da Ásia Central, envolvendo a Rússia, a Turquia, o Irão, o Paquistão, a China, o Afeganistão e as Repúblicas da ex-URSS; o do Cáucaso/Curdistão, envolvendo

nomeadamente a Turquia, o Irão, e o Iraque e a Síria (estes apenas no que respeita ao Curdistão).

#### **b) Configuração de Estados**

A retirada da ex-URSS e a sua posterior desagregação alteraram completamente a configuração geopolítica da Ásia Central pelo surgimento de cinco novos Estados independentes encravados territorialmente nessa região – Casaquistão, Uzbequistão, Turquemenistão, Tadjiquistão e Kirguistão. Para além destas alterações, duas outras merecem destaque especial, não por terem levado ao aparecimento de novos Estados, mas pelas consequências que o enfraquecimento do poder central em dois Estados multi-étnicos – Iraque e Afeganistão – pode vir a ter na sua organização política interna e nas relações com os Estados vizinhos (em que vivem populações com afinidades com algumas das que actualmente os integram). A questão do Curdistão iraquiano exemplifica as múltiplas ramificações regionais das crises internas de Estados multiétnicos.

A reunificação do Iémene (de que resultou a constituição na Península Arábica de um país mais populoso do que a Arábia Saudita, sua vizinha), a desagregação da Somália em pelo menos duas unidades distintas, a independência da Eritreia, no contexto da possível desagregação mais radical da Etiópia, vêm por sua vez alterar por completo o enquadramento geopolítico da Arábia Saudita, na sua fachada para o Mar Vermelho e nos acessos a este.

A desagregação da URSS e a independência do Azerbaijão podem, por sua vez, ter consequências no Irão onde vive, no Norte do país, uma população azéri mais numerosa (embora com histórias diferenciadas) do que aquela que passou a viver no Azerbaijão independente.

#### **c) Problemas de fronteiras e minorias**

Esta região continua a ser dominada pelo conflito entre Israel e os países árabes, nomeadamente a propósito das fronteiras de Israel (questão dos territórios ocupados e do estatuto político de Jerusalém). É actualmente uma das mais explosivas questões fronteiriças a nível mundial.

Além desta existem os problemas de fronteiras entre o Iraque e o Koweit, entre a Arábia Saudita e o Iémene, entre a Arábia Saudita e o Qatar, entre o Irão e o Iraque, entre o Irão e os Emiratos, a propósito do controlo de ilhas de importância estratégica no Golfo, etc.

Existem também graves problemas de fronteiras, artificialmente estabelecidas, entre os Estados saídos da ex-URSS (por exemplo entre o Uzbequistão e o Tadjiquistão ou no vale de Ferghana) que, se vierem a combinar-se com a crise interna no Afeganistão, podem levar a um questionar geral de fronteiras no coração da Ásia Central.

Em vários destes casos existem minorias étnicas e nacionais que podem ser factores de agravamento das questões fronteiriças entre os Estados.

### **c) Principais focos de tensão**

Esta região concentra as maiores reservas mundiais de petróleo e das maiores de gás natural, deparando-se com problemas graves de acesso a recursos hídricos e a terras aráveis, num contexto de forte crescimento demográfico nas populações muçulmanas. Zona de interesse vital para os EUA, mas igualmente relevante para a Rússia e a China, é atravessada pelos grandes conflitos que opõem tradicionalmente persas, árabes e turcos, aos quais se veio acrescentar no pós-guerra o conflito israelo-árabe. É actualmente a região mais instável a nível mundial. Os principais focos de tensão são, provavelmente, os que estão associados às seguintes relações:

- As relações Israel-Síria e Israel/Palestinianos/Jordânia.
- As relações Arábia Saudita/Irão/Iraque.
- As relações Turquia/Irão/Iraque, em torno do Curdistão.
- As relações Arábia Saudita/Iémene.
- As relações entre Afeganistão/Uzbequistão/Tajiquistão.

### **d) Quadros organizativos da segurança e de alianças**

Os EUA mantêm uma importante presença estratégica e geopolítica nesta região, através das suas relações com a Turquia (membro da NATO), Israel, Egipto, a Arábia Saudita, o Koweit, o Bahrein, Omã. Estados árabes do Golfo, receando o Iraque e o Irão, criaram por sua vez uma organização comum na área da segurança – o Conselho de Cooperação do Golfo. Mas até agora não foi possível concretizar um aprofundamento da colaboração estratégica entre o Egipto e os países membros desse Conselho, que poderia fortalecer o dispositivo americano na região.

A Rússia mantém, por seu lado, um quadro multilateral de segurança com os Estados da Ásia Central, anteriormente integrados na ex-URSS, mas a instabilidade interna da maioria desses Estados pode vir a limitar seriamente o significado deste quadro organizativo. A Rússia herda por sua vez a mudança profunda de alinhamentos operada pela ex-URSS no Médio Oriente, no Golfo e no «Corno de África», a partir de meados dos anos 80: recusa de acompanhar a Síria no seu desígnio de alcançar a paridade estratégica com Israel; aceitação de uma intervenção liderada pelos EUA para libertar o Koweit, que levou à derrota do Iraque, principal aliado soviético no Golfo; aceitação das negociações de paz israelo-árabes sob iniciativa e liderança dos EUA; ruptura das relações privilegiadas com a Etiópia e o Iémene do Sul, etc.

A China mantém uma relação tradicional com o Paquistão ao nível das questões de segurança.

Nesta região, o Irão é das potências de primeiro plano a que permanece sem um dispositivo claro de alianças e/ou de enquadramento em estruturas multilaterais de segurança. As suas iniciativas recentes apontam, no entanto, para uma tentativa de criar esse dispositivo (exemplo: aproximação ao Sudão).

#### **1.2.4. A articulação geopolítica entre a Ásia/Pacífico e a região do Golfo/Médio Oriente/Ásia Central**

##### **a) As vias da articulação**

Há duas vias principais de articulação geopolítica entre estas regiões:

- Uma via marítima, que se prende com o facto de as zonas peninsulares mais desenvolvidas do Leste e Nordeste do Pacífico (Taiwan, Japão, Coreia do Sul) serem totalmente dependentes do petróleo, gás natural e minérios importados, que lhes chegam vindos do Golfo Pérsico, Indonésia, Malásia e África Austral, através de extensas linhas de abastecimento marítimas que são vulneráveis a eventuais actuações de países que aspiram a desempenhar funções de potências regionais e dispõe ou podem vir a dispor de capacidades navais significativas (caso da China, Índia e Irão).
- Uma via terrestre que se prende com o vazio geopolítico na Ásia Central, após a retirada da URSS do Afeganistão e da Mongólia e da posterior desintegração da URSS, com a independência e instabilidade interna nas ex-Repúblicas soviéticas da região. Este vazio preocupa a República Popular da China que integra extensas (embora pouco povoadas) regiões muçulmanas a Noroeste, regiões que desempenham importantes funções de reservas energéticas e que dão profundidade estratégica à defesa das zonas centrais e litorais onde está localizada a maioria Han. Esse vazio na Ásia Central atrai países como o Irão e o Paquistão que vêem nessas regiões áreas potenciais de extensão da sua influência, limitada a Sul pela aliança dos EUA com as monarquias do Golfo no primeiro caso, e pela Índia no segundo. A situação é ainda mais complexa pela existência de forças de desintegração em Estados como o Afeganistão e o próprio Paquistão.

##### **b) Três cenários para a articulação entre as duas zonas**

O futuro geopolítico da Ásia/Pacífico irá depender da actuação, difícil de prever, de três potências que estão simultaneamente envolvidas na luta de influências na Ásia Central: a Rússia, a República Popular da China e o Irão. Face a elas, e entre si, os EUA e o Japão, bem como a Índia, podem assumir diferentes posturas. Do conjunto de alternativas, que podem resultar da interacção das actuações de cada uma, retiveram-se algumas combinações com coerência interna, que constituem os três cenários que se apresentam a seguir. Em todos eles se supõe que a Rússia e a China, no seu processo de transição para uma economia de mercado, não atravessem crises políticas que ponham em causa a capacidade de definir e aplicar uma política externa unificada ou, num extremo, a sua própria integridade territorial.





Mar Cáspio (excluindo a Turquia). Se procurasse manter boas relações com a Índia (o maior investimento geopolítico asiático da ex-URSS), a Rússia teria pouca margem de manobra para estreitar directamente as suas relações com o Paquistão. Este poderia, no entanto, partilhar com o Irão a influência no Afeganistão.

- A China ocuparia o lugar central neste cenário. Interessada na colaboração da Rússia para estabilizar a Ásia Central, procuraria igualmente beneficiar de uma colaboração acrescida na área das tecnologias militares (exemplos: mísseis, aeronáuticas, reabastecimento em voo, etc.) destinadas a uma intervenção a longa distância. Sem deixar de aumentar a sua capacidade de projecção de poder no Mar do Sul da China, a China procuraria simultaneamente manter os laços económicos com o Japão, aproveitando as más relações russo-japonesas. Procuraria igualmente estreitar os laços com a Coreia do Sul, oferecendo a sua influência junto da Coreia do Norte e procurando igualmente explorar em seu favor a rivalidade nipo-coreana. Podendo manter relações estreitas com o Paquistão e ao mesmo tempo aprofundar a colaboração militar com o Irão, a China estaria em condições para se relacionar com os outros três actores presentes na Ásia Central. Mas teria tensões permanentes no litoral do Pacífico, quer a propósito de Taiwan e Hong-Kong, quer com os Estados ameaçados com o aumento do seu potencial naval.

- O Irão poderia aumentar a sua influência na Ásia Central, mas teria que respeitar os interesses da Rússia, beneficiando da postura antiturca desta para tentar obter maior influência no Cáucaso (evitando um eixo turco-azéri, que poderia constituir uma ameaça à sua integridade). Teria no entanto a sua margem de manobra contra a Turquia limitada pela necessidade de colaborar com ela na oposição à desintegração do Iraque e ao independentismo curdo. Apoiando-se nas aquisições militares à China, Rússia e Coreia do Norte, o Irão tenderia a transformar-se na principal potência militar no Golfo e procuraria «cercar» a Arábia Saudita e o Egipto mediante uma aliança com o Sudão e uma eventual influência geopolítica na entrada do Mar Vermelho.

- A Arábia Saudita teria que responder a esta actuação do Irão reforçando o seu próprio potencial militar (com o que isso poderia descontentar Israel), mantendo a aliança com os EUA (não obstante a resistência das forças integristas) e estreitando as relações económicas e estratégicas com o Egipto, procurando, em colaboração com este país, marcar alguma presença na Ásia Central ex-soviética, podendo eventualmente apoiar-se no nacionalismo uzbeque e no seu projecto de criação de um novo «Turquistão». A aliança dos anos 80 com o Paquistão e certos sectores «pashtuns» do Afeganistão pouca utilidade teria neste cenário. A Arábia Saudita privilegiaria uma aliança no Mar Vermelho e no «Corno de África», respectivamente com a Eritreia e a Somália.

- Os EUA procurariam neste cenário fortalecer no Pacífico uma coligação «do litoral» para opor ao entendimento continental Rússia-China-Irão. Dessa coligação fariam parte o Japão, Taiwan, a Tailândia, a Indonésia e

Singapura. Procuraria manter a pressão económica sobre a China e a Rússia, o que supõe a manutenção de uma forte ligação atlântica, para retirar à Rússia a capacidade de dividir a Europa da Ásia e de enfraquecer, no mesmo movimento, os laços dos EUA com a Europa.

- O Japão, sem suspender o fluxo de ajuda económica à China, procuraria transformar-se na principal fonte de ajuda externa aos Estados da Ásia Central ex-soviética e aos países da Indochina, que anteriormente foram aliados da URSS. Na sua primeira tarefa poderia conjugar esforços com dois outros aliados dos EUA — a Turquia e Israel.

Segundo cenário

- Neste cenário estabelecer-se-iam relações privilegiadas entre os EUA, a Rússia e o Japão. Os EUA facilitariam a resolução do contencioso russo-japonês ao reformularem o seu dispositivo no Pacífico, ao oferecerem a sua mediação e ao darem cobertura a uma recuperação pela Rússia do controlo estratégico da Crimeia (não obrigando a uma reintegração pura e simples desta) e a um entendimento com a Alemanha e os países escandinavos que garantisse à Rússia o controlo de Calinegrado e a não hostilidade dos países Bálticos. EUA e Japão investiriam maciçamente na Rússia, com áreas diferenciadas, e os EUA aceitariam a adopção de um modelo económico mais intervencionista na Rússia, inspirado nas experiências do Extremo Oriente.

- Neste cenário, a Rússia procuraria concentrar a acção a empreender na Ásia Central no Casaquistão e o Quirguistão (que são as ex-Repúblicas soviéticas da Ásia Central com as maiores concentrações de russos e com as maiores fronteiras com a China). Procuraria uma convergência de acção com a Turquia, aceitando que esta reforçasse um eixo com o Azerbaijão, adquirisse um papel mais central nas redes de acesso da Ásia Central ao Mar Negro e realizasse uma aproximação económica à Ucrânia (sem Crimeia), em troca de uma contribuição turca para a estabilização das regiões muçulmanas da Rússia.

- O Japão procuraria consolidar a sua já substancial influência económica nos países da ASEAN, estendendo-se, se possível, aos ex-aliados da URSS na Indochina. Os EUA, completando a sua aliança a Norte com o arquipélago japonês, procurariam uma maior aproximação com outro arquipélago de importância estratégica — a Indonésia — enquadrando a Norte e a Sul, em termos marítimos, o potencial chinês.



das comunidades chinesas na Tailândia, a China procuraria evitar uma influência preponderante do Japão na ASEAN e na Indochina, que constituiriam assim uma zona de competição sino japonesa.

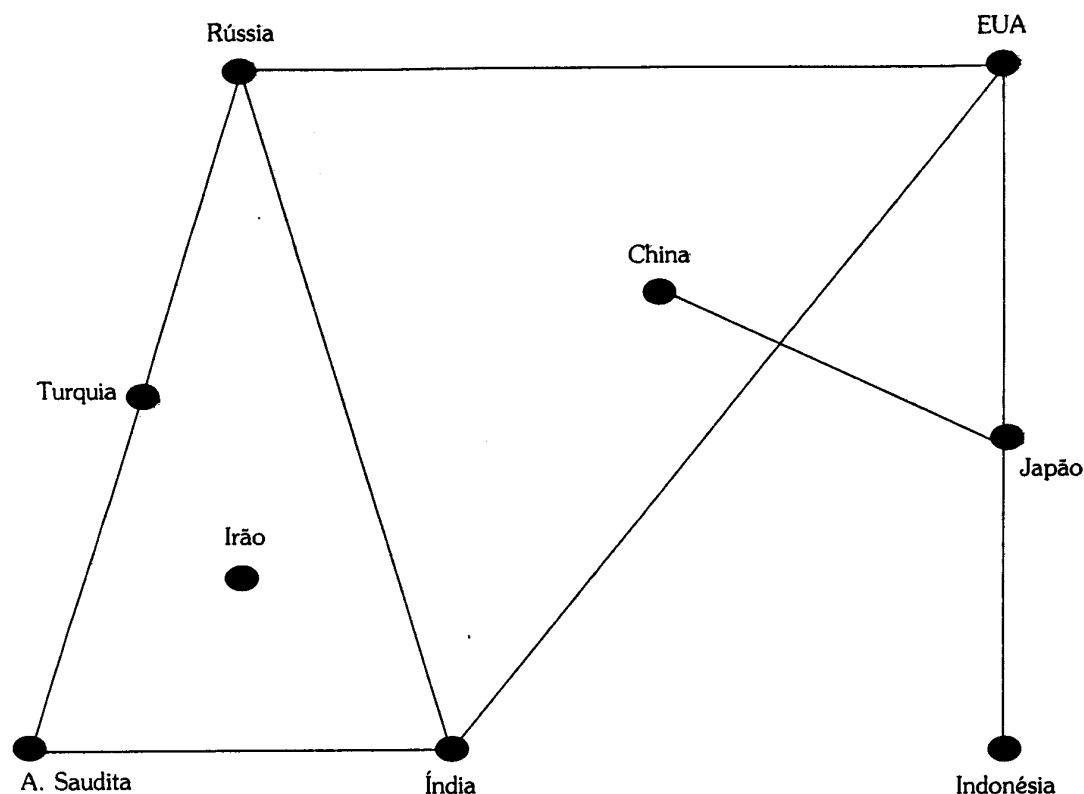
- Neste cenário, a China procuraria uma rápida melhoria das relações com a Índia, tentando dar corpo a um pólo do Sul face à aliança do Norte (EUA, Japão, Rússia) e tentando obter uma neutralidade indiana face à questão do Tibete e oferecendo uma influência conjunta na Birmânia. Simultaneamente, a China procuraria estreitar as relações económicas e geopolíticas com a Austrália (reserva de cereais e matérias-primas), tentando ampliar a sua influência nos arquipélagos do Pacífico.

- Na Ásia Central, as três Repúblicas ex-soviéticas mais meridionais (Turquemenistão, Uzbequistão e Tajiquistão), ficariam mais disponíveis para a formação de um agrupamento regional islâmico, polarizado pelo Paquistão e pelo Irão. Estes dois Estados contariam com um apoio menor da China, que privilegiaria neste cenário a relação com a Índia. A partilha de influências num Afeganistão, formalmente unitário, seria o cimento deste agrupamento regional que procuraria oferecer saídas para o Golfo e o Índico aos três Estados saídos da ex-URSS. Neste cenário, o Irão aceitaria um «modus vivendi» com a Arábia Saudita no Golfo, abandonando tentativas de penetração política em países árabes. O Irão estaria mais preocupado em conter a influência turca e em dificultar a estabilização do eixo turco-azéri.

Terceiro cenário

- Este cenário seria caracterizado por uma aproximação económica muito forte e por uma aliança estratégica dos EUA com a Rússia, envolvendo a criação e gestão conjunta de um sistema antimísseis, cuja protecção seria oferecida à Alemanha, ao Japão e à Índia e a outros países. Os EUA interviriam igualmente no sentido de uma normalização das relações russo japonesas, que não constituiriam, no entanto, um vector prioritário para qualquer destes dois países. O Japão daria prioridade ao estreitamento das relações com a China. No que respeita à política russa no Cáucaso e na Ásia Central manter-se-ia a prioridade russa à relação com a Turquia e o Casaquistão. O envolvimento da Índia no triângulo principal daria um papel menos subalterno à Rússia do que no cenário anterior.

## TERCEIRO CENÁRIO



- Face à aproximação russo-americana-indiana assistir-se-ia a um processo acelerado de aproximação do mundo chinês, possivelmente sob a forma de um agrupamento económico amplo e de uma confederação entre as duas Chinas, processo que tornaria possível melhorar a relação de forças com o próprio Japão, com quem se estabeleceriam laços fortes a nível económico, que não colidiriam com o envolvimento do Japão no programa antimísseis liderado pelos EUA e Rússia.
- Neste cenário, a China poderia ficar mais disponível para manter a tradicional aproximação ao Paquistão, passando a ter um maior envolvimento na massa continental da Ásia Central. Poder-se-ia conceber, por seu lado, uma tentativa dos EUA de aproximar a Índia, com um crescente poder naval no Índico, à Arábia Saudita, num esquema de cerco marítimo ao Irão.



### **1.2.5. A Europa Central e Balcânica**

#### **a) Teatros de actuação e principais actores**

Esta região articula-se em torno de três teatros principais — o do Báltico, envolvendo a Rússia, os países Bálticos, a Polónia, a Suécia e a Alemanha; o da Europa Central, envolvendo a Alemanha, a Áustria, a Hungria, a Ucrânia, a Polónia, a ex-Cecoslováquia e a Roménia e o da Europa Balcânica envolvendo a ex-Jugoslávia, a Albânia, a Bulgária, a Grécia e a Turquia.

Estabelecendo uma relação entre a Ásia Central e o Golfo e a Europa Balcânica, encontra-se o Cáucaso, tradicional zona de confronto entre turcos, russos e persas e região atravessada (como os Balcãs) pela fractura entre o mundo cristão e muçulmano.

#### **b) Configuração de Estados**

Desde 1989 que se assistiu a uma profunda alteração na Europa Central e Balcânica, ao nível da configuração de Estados. Assim:

- Assistiu-se ao surgimento de novos Estados independentes devido à desagregação das três federações com regimes socialistas: a URSS, a Jugoslávia e a Checoslováquia, que se desintegraram nas suas Repúblicas constitutivas, internacionalmente reconhecidas com as fronteiras que eram em parte fronteiras internas dessas federações.
- Assistiu-se à reunificação alemã, mas no respeito das fronteiras externas das duas Alemanhas. Ou seja, com a aceitação das percas territoriais alemãs impostas no final da Segunda Guerra Mundial, em favor da Polónia e da Rússia. É muito provável que se assista igualmente a uma reunificação romena envolvendo a Roménia e a totalidade ou a maior parte da Moldova ex-soviética.
- Em paralelo, no Cáucaso surgiram três Estados independentes — Geórgia, Arménia e Azerbaijão — permanecendo o Cáucaso Norte sob controlo da Rússia.

Estas transformações na configuração de Estados tiveram um conjunto de consequências ao nível geopolítico, de entre as quais se destacam as seguintes:

- A Rússia foi afastada de um acesso directo à Europa Central, Danubiana e Balcânica e entre a Rússia, a Turquia e uma Alemanha «reduzida» passaram a situar-se uma multiplicidade de Estados, muitos deles de pequena dimensão e/ou com potenciais problemas de fronteiras entre eles, sem qualquer quadro estável para organizar a sua inserção geoeconómica ou garantir a sua segurança.
- A Rússia perdeu o acesso directo a dois territórios de importância estratégica, por representarem acessos militares a dois mares interiores, o Báltico e o Mar Negro — o enclave ainda russo de Calininegrado (ex-território alemão) e a Crimeia, actualmente integrada na Ucrânia.

- A Rússia ficou mais afastada do Golfo e enfraquecida geopoliticamente face à Turquia, que não só pode ambicionar criar um eixo turco-azéri, que a tornaria numa peça central da relação da Ásia Central com a Europa, como pode alargar a sua influência nos Balcãs. A Turquia abrem-se pois, simultaneamente, possibilidades de recuperar uma zona de influência no anterior espaço otomano e de concretizar alguns dos objectivos das tendências políticas «pan-turcas».
- Surge, ao lado de uma Alemanha «reduzida», uma «Grande Ucrânia», principal beneficiária dos engrandecimentos territoriais da ex-URSS na Europa Central, que asseguraram a integração da quase totalidade dos ucranianos num único Estado, que nas suas fronteiras herdadas do interior da URSS, inclui também uma forte minoria russa. E potencialmente surgirá uma «Grande Roménia», que ao realizar a integração da quase totalidade dos romenos num único Estado, incluirá uma importante minoria húngara que habita territórios da actual Roménia. E, potencialmente, as «Grandes» Ucrânia e Roménia têm um grave problema de fronteiras entre elas (territórios da Bukovina do Norte e do Bujac, este assegurando a quem o possuir o controlo da foz do Danúbio) em paralelo com os conflitos latentes de cada uma delas, respectivamente com a Rússia e a Hungria.
- A Sérvia, não aceitando as fronteiras que herdou da ex-Jugoslávia, tem vindo a procurar realizar, por meio de anexações de territórios e expulsões de populações, uma «Grande Sérvia» que unifique num único Estado a grande maioria dos sérvios que habitavam na ex-Jugoslávia e enfraqueça o poder político das minorias muçulmanas da Sérvia e da Bósnia. Esta actuação aproximaria simultaneamente esse Estado do Mar Adriático e dar-lhe-ia o controlo sobre a passagem do Danúbio pelo território ex-jugoslavo.

### **c) Problemas de fronteiras e minorias**

Os problemas de fronteiras na Europa Central e Balcânica são de três tipos:

- Os problemas das «fronteiras internas» das anteriores federações socialistas, que foram internacionalmente reconhecidas como fronteiras externas dos novos Estados independentes. Os casos mais explosivos são os da fronteira entre a Rússia e a Ucrânia (incluindo o problema central da Crimeia) e o das fronteiras entre a Sérvia, a Croácia e a Bósnia, que tem constituído até agora o cerne da crise jugoslava. As soluções que a Comunidade Internacional aceitar para um desses casos pode tender a influenciar a solução do outro, nomeadamente se os sectores mais conservadores da Rússia ganharem crescente controlo sobre a política externa.
- Os problemas das fronteiras herdadas da Segunda Guerra Mundial, das quais as mais importantes são as que separam, sucessivamente, a Alemanha, a Polónia e a Ucrânia. A que há que juntar-se as fronteiras da Rússia com a Lituânia e Polónia (nomeadamente com a questão do enclave russo de calininigrado, na costa do Mar Báltico) e as fronteiras da

Finlândia com a Rússia. Estes problemas acumulam-se na área do Báltico, e têm óbvias implicações para os Estados escandinavos.

- Os problemas de fronteiras herdados da Primeira Guerra Mundial, nomeadamente as fronteiras da Hungria com a Roménia, a Eslováquia e a Sérvia, que foram alvos de tentativas não sucedidas de alteração durante a Segunda Guerra.

- Os problemas de fronteira entre a Turquia e a Grécia (nomeadamente as fronteiras marítimas no Mar Egeu), ampliadas com as questões associadas à partição de Chipre.

Se analisarmos agora as questões das minorias, de grande significado na Europa Central e Balcânica, veremos que se podem distinguir três situações, com significados potenciais diferentes:

- As minorias de dimensão assinalável, que habitam no interior de Estados, e estão geograficamente separadas dos Estados que organizam as nacionalidades respectivas, ou as minorias que não dispõem de relações directas com nenhum Estado vizinho. Tal é o caso da minoria húngara no interior da Transilvânia (na Roménia); da minoria turca no interior da Bulgária; da minoria muçulmana na Bósnia; de parte da minoria sérvia na Croácia (na Krajina) e na Bósnia (Noroeste desta República, perto da minoria sérvia da Krajina); da minoria russa na Moldova (região da Transdnístria). Estes casos são aqueles que para serem resolvidos por correcções de fronteiras exigiriam mudanças impossíveis de obter, sem ser por recurso à guerra.

- As minorias de dimensão assinalável, habitando regiões situadas próximo das fronteiras com os Estados que organizam as nacionalidades respectivas e, concentrando-se nessas regiões, em bolsas densas. São casos muito numerosos na Europa Central e Balcânica e alimentam tensões permanentes. Tal é o caso das minorias russas na Ucrânia (Crimeia e Ucrânia Oriental) e na Estónia; das minorias húngaras no Banat de Timsoara (na Roménia), na Voivodina (na Sérvia) e no sul da Eslováquia; da minoria sérvia na Croácia (na Eslavónia) e na Bósnia Oriental; da minoria albanesa na Sérvia (no Kosovo) e na Macedónia; da minoria croata na Hezergovina. Nestes casos é mais plausível conceber alterações de fronteiras como uma das vertentes de reduções de tensão em torno das questões de minorias.

- As pequenas minorias espalhadas por toda a região.

Por sua vez, o Cáucaso é habitado por dezenas de etnias, que representam uma potencial ameaça à integridade territorial da Rússia, da Geórgia e do Azerbaijão, e é uma região sujeita a graves questões de fronteiras, nomeadamente entre a Arménia e o Azerbaijão, entre a Geórgia e a Rússia (por interposição de grupos étnicos/nacionais, que nuns casos se querem reunificar, pondo em causa a integração de uma das partes na Geórgia e noutros se querem separar pura e simplesmente da Geórgia) e entre Repúblicas Autónomas da própria Rússia.

### **c) Principais focos de tensão**

- As tensões entre a Rússia e os países Bálticos.
- As tensões entre a Rússia e a Ucrânia.
- As tensões entre a Roménia, a Ucrânia e a Rússia.
- As tensões entre a Hungria e a Roménia.
- As tensões entre a Sérvia e a Croácia.
- As tensões entre a Sérvia e a Albânia.
- As tensões em torno da Macedónia.
- As tensões entre a Grécia e a Turquia
- As tensões entre a Turquia e a Arménia.

Os conflitos nos Balcãs podem vir a ter um impacto que extravase claramente o simples quadro regional. Basta recordar os seguintes aspectos:

- Os ataques da Sérvia às minorias muçulmanas da Bósnia e do Kosovo poderão levar a uma pressão generalizada dos países muçulmanos, incluindo dois principais aliados dos EUA — a Turquia e a Arábia Saudita, no sentido de uma intervenção internacional contra a Sérvia.
- Se esta situação ocorrer, num período em que ainda não é claro qual o lugar da Rússia no sistema de relações internacionais, pode haver uma explosão anti-ocidental e pan-eslava em amplos sectores da elite russa, que dificultará as relações com o Ocidente noutros aspectos da cena internacional. No entanto, uma política de apoio aos eslavos nos Balcãs, por parte da Rússia, não terá obrigatoriamente como aspecto central uma aproximação à Sérvia. Poderia centrar-se numa relação com a Bulgária, tornando possível à Rússia alinhar com o eventual bloco anti-sérvio.
- Os conflitos nos Balcãs, se se generalizarem, podem aumentar de tal forma que será difícil controlar as tensões entre dois países membros da NATO — a Grécia e a Turquia.

### **e) Os quadros multilaterais de segurança e a Aliança Atlântica: três cenários de evolução**

As questões de segurança na Europa Báltica, Central e Balcânica incluem duas problemáticas diferentes, mas inter-relacionadas: a solução a dar às questões de fronteiras e minorias que são mais prementes e à questão dos quadros institucionais que possam contribuir para a segurança. No que respeita ao problema das fronteiras e minorias podem conceber-se três hipóteses de evolução possíveis:

- Primeira hipótese — Não se realizariam alterações de fronteiras, mas criar-se-iam mecanismos pan-europeus que garantissem — inclusive com recurso à força — um conjunto de direitos colectivos, reconhecidos por Tratado Internacional, às minorias. Estas seriam igualmente protegidas pelo respeito dos direitos individuais e por evoluções na organização interna dos Estados no sentido do reforço dos poderes da administração local e regional (com um desenho geográfico adequado para os municípios e regiões).

Esses mecanismos deveriam incluir vertentes de prevenção e arbitragem de conflitos. A integração em agrupamentos económicos idênticos, por parte dos Estados potencialmente em confronto por causa de questões de minorias e de fronteiras, e a existência de volumosos fluxos de ajuda para os países da Europa Central e Balcânica, condicionados ao respeito pela carta de direitos de minorias, completariam este tipo de solução (mais difícil de aplicar quando estejam em jogo territórios de elevado valor estratégico para os países em confronto).

- Segunda hipótese — Seriam aceites mudanças de fronteiras, envolvendo a integração de «minorias próximas», nomeadamente em casos em que haja questões estratégicas em causa. As correcções de fronteiras seriam feitas com a preocupação de manter (ou criar) importantes «minorias reféns» em qualquer dos Estados envolvidos nalgumas dessas alterações de fronteiras. Esta solução, que teria que ser aplicada simultaneamente a um conjunto muito limitado de casos inter-relacionados, poderia eventualmente levar à criação de novas Confederações entre os Estados envolvidos. Nos casos em que tal não acontecesse, esta solução deveria ser acompanhada igualmente da criação de mecanismos internacionais de protecção de minorias e da aposta nas relações económicas para compensar os países sacrificados (podendo os países envolvidos nas mudanças de fronteira pertencer a agrupamentos económicos distintos mas associados).

- Terceira hipótese — Não seria possível criar um quadro de soluções pacífico e articulado para as questões de minorias e fronteiras. Quer a Sérvia, quer a Rússia permaneceriam envolvidas em processos de alteração de fronteiras envolvendo a ameaça ou o uso de força. A Roménia poderia ser envolvida nesses conflitos, que ameaçariam igualmente a Hungria. Às instâncias internacionais ficariam paralisadas perante este processo, devido ao comportamento da Rússia que, no entanto, não ameaçaria directamente a Europa Ocidental. Uma eventual crise de relações transatlânticas, acompanhando clivagens no seio da CE, tornaria improvável neste cenário uma actuação autónoma e eficaz da NATO.

No que respeita aos quadros institucionais de segurança podem ser concebidos três tipos principais de soluções:

Primeira hipótese — Criação de um quadro institucional de segurança colectiva europeu, com o envolvimento dos EUA e da Rússia, e com poderes efectivos de intervenção para impedir ou anular actuações que pusessem em causa princípios comuns. Eventualmente, os países europeus, membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (após uma reforma deste órgão) teriam um poder específico para decidir essas intervenções. Neste contexto, a NATO poder-se-ia manter, mas mais vocacionada para funções de garantia face à Rússia e de colaboração entre europeus ocidentais e EUA na fronteira Sul da Europa.

- Segunda hipótese — Reforço da NATO como sistema de aliança militar, mas com maior componente de segurança colectiva entre os seus respectivos membros. Esta solução incluiria a existência de uma garantia de segurança pela NATO, ou mesmo o seu alargamento, a países da Europa Central

Danubiana e Balcânica como a Polónia, a República Checa, a Hungria, a Áustria, a Eslovénia e a Albânia. Seria mantida uma relativa indefinição no resto da Europa Central e Balcânica, que poderia tornar possível à Rússia constituir uma rede de acordos militares bilaterais ou de acordos multilaterais que abrangessem ex-Repúblicas soviéticas e eventualmente países como a Roménia, a Bulgária, a Sérvia/Montenegro. Nesta hipótese, os agrupamentos económicos a criar no espaço europeu (entendido em sentido lato) não coincidiriam com os espaços de organização da segurança.

- Terceira hipótese — Na impossibilidade de qualquer das duas soluções anteriores, devido ao nível elevado de suspeição entre vários Estados europeus e face a uma incapacidade dos EUA e da Rússia intervirem de forma coordenada na cena europeia, caminhar-se-ia na Europa Central e Balcânica para a formação de «pactos» militares entre grupos reduzidos de países, partilhando um ou dois inimigos comuns vistos por qualquer dos membros do pacto como sendo uma das principais ameaças à sua segurança. Esta solução envolveria provavelmente conflitos anteriores ou paralelos à constituição destes pactos. Exemplos deste processo seriam um pacto anti-russo e anti-«germano-hungaro» com a Lituânia, a Polónia, a Ucrânia, a Eslováquia e a Roménia, um pacto pró-turco com a Bulgária e a Albânia, face a um pacto balcânico com a Sérvia, a Grécia e a Macedónia (forçada a aderir).

### **1.2.6. Os riscos de proliferação nuclear**

#### **a) As novas condições para a proliferação nuclear**

Na década de 70 (e nalguns casos em períodos anteriores) verificou-se a existência de esforços por parte de vários países para se dotarem de capacidade nuclear. Tal parece ter sido o caso de Israel, do Paquistão, da Índia, da Argentina e do Brasil e da República Sul Africana.

Por sua vez, a desintegração da URSS no início da década de 90 veio trazer um conjunto de consequências estratégicas e geopolíticas que poderão contribuir para a proliferação nuclear. Entre elas salientem-se as seguintes:

- A dissolução da URSS deu origem ao aparecimento de quatro Estados com armas nucleares estratégicas instaladas nos respectivos territórios: a Rússia, a Ucrânia, a Bielo-Rússia e o Casaquistão, tendo as três últimas aceite vir a prescindir dessas armas e até lá integrá-las num comando unificado sob direcção da Rússia. Em Junho, os quatro Estados assinaram com os EUA um protocolo anexo ao Tratado START, celebrado anteriormente pelos EUA e pela URSS. Neste momento, no entanto, o Parlamento da Ucrânia não ratificou ainda o Tratado referido e nem ela nem o Casaquistão assinaram o Tratado de Não Proliferação Nuclear, como Estados não nucleares. O caso da Ucrânia é especialmente grave já que a existência de contenciosos de fronteiras com a Rússia e outros países vizinhos pode levar sectores políticos ucranianos a considerar aceitável uma desnuclearização



total, apenas quando forem oferecidas garantias de segurança e de respeito pela sua integridade territorial. A existência eventual de uma Ucrânia com armas nucleares no seu solo e que alcançasse a capacidade de as controlar operacionalmente mudaria a situação geoestratégica na Europa, com particular relevo para a posição da Alemanha.

- A desintegração da URSS e a crise económica e social nas várias Repúblicas onde estava concentrado o complexo militar-industrial afecto à concepção e fabrico de armas nucleares e de mísseis de longo alcance, acompanhada pela quebra de autoridade e controlo político, pode levar a um processo de difusão das tecnologias críticas para o fabrico dessas armas e vectores, quer por fuga de especialistas, quer por venda de componentes ou de equipamentos, quer ainda pelo desvio de informações altamente classificadas.

- A desintegração da URSS provocou, por sua vez, um reequacionamento dos dispositivos geopolíticos de países que, ou passaram a poder contar menos (ou deixaram de contar) com o apoio russo para manterem posições de antagonismo com os EUA ou aliados seus nas respectivas regiões (exemplo: Coreia do Norte, Síria, etc.) ou perderam capacidade negocial em consequência da aproximação soviético-americana e russo-americana que se verificou em anos recentes e vêm na possibilidade de transferir para o exterior tecnologias nucleares e mísseis balísticos um novo meio de aumentar o seu próprio valor internacional (exemplo: China). O reequipamento das condições de segurança por parte destes países pode assim vir a resultar num aumento substancial dos riscos de proliferação nuclear.

A URSS, pouco antes da sua desintegração, deu no entanto um importante contributo para a travagem do processo de proliferação nuclear ao apoiar a intervenção pelos EUA contra o Iraque, país aliado tradicional do poder soviético, e que estava envolvido na aquisição de capacidade nuclear que o transformaria na principal potência regional, com muito maior autonomia de acção externa. A derrota do Iraque, cujo regime foi no entanto enfraquecido face a Israel que, tudo indica, dispõe de capacidade nuclear, e provavelmente estimulou o Irão a dotar-se de armas nucleares para se proteger dos riscos do separatismo no Norte (induzível nomeadamente pelo reforço de um eixo turco-azéri) e para responder à presença dos EUA no Golfo.

Por outro lado, a reconciliação entre o Brasil e a Argentina deverá ter levado ao abandono dos programas nucleares na América do Sul, restringindo assim as áreas do mundo onde se concentram actualmente os maiores riscos de proliferação nuclear.

## **b) O enquadramento geopolítico da proliferação nuclear**

Os riscos de proliferação nuclear aparecem assim associados a um conjunto de inter-relações geopolíticas, das quais se destacam as seguintes:

- As relações entre a Ucrânia, a Rússia e o Casaquistão, e principalmente entre as duas primeiras, que poderão ter uma influência muito determinante na configuração final do espaço da ex-URSS, sob o ponto de vista nuclear.
- As relações entre as Coreias, a China e a Rússia, no que respeita ao processo que pode levar à reunificação coreana.
- As relações entre a China, a Índia e o Paquistão, que podem levar à inevitável transformação dos dois últimos Estados em potências nucleares. Um Paquistão nuclear não deixaria, por sua vez, de influir no posicionamento do Irão face a esse tipo de armas.
- As relações entre Israel, os países árabes, o Irão e a Turquia, que poderão levar à tentativa do Irão adquirir um estatuto de potência nuclear, deixando os países árabes numa situação de dupla inferioridade face a rivais ou adversários tradicionais.

Se tivermos em consideração que o dispositivo geopolítico dos EUA, a nível mundial, se apoia numa relação privilegiada com três países com um papel chave na economia mundial, mas sem armas nucleares e com a sua segurança fortemente dependente de uma relação com os EUA — a Alemanha, o Japão e a Arábia Saudita —, compreende-se que a aquisição de um estatuto nuclear pela Ucrânia, a Coreia do Norte ou o Irão teria fortes implicações para o posicionamento estratégico e geopolítico americano.

### **1.2.7. Os sistemas de enquadramento político a nível internacional: o sistema das Nações Unidas**

Os anos recentes assistiram a uma multiplicação das intervenções das Nações Unidas, envolvendo várias operações de manutenção de paz, realizadas por forças directamente afectas à ONU e a decisões que deram mandatos a forças americanas, liderando contingentes doutros países, quer para impor a paz (caso da guerra do Golfo), quer para concretizar as primeiras aplicações a nível internacional do princípio de ingerência humanitária. Este aumento extraordinário do campo de intervenção da ONU ficou a dever-se a uma mudança radical do comportamento da URSS, e da Rússia que lhe sucedeu como membro permanente no Conselho de Segurança. Esta mudança não só retirou o espectro de um uso sistemático do direito de veto pela URSS/Rússia, como indirectamente levou a China, para não ficar completamente isolada face ao Ocidente no período pós-Tianamen, a não recorrer àquele direito.

O reforço do papel das Nações Unidas tem pois surgido como uma peça fundamental de uma «nova ordem internacional». A perspectiva desse reforço coloca no entanto na ordem do dia a reformulação da composição do Conselho de Segurança. Assim, os países derrotados na Segunda Guerra, desnuclearizados e limitados no seu potencial militar, podem aspirar ao fim da sua singularização associada àquele conflito e a um lugar neste Conselho como a forma de lhes dar um protagonismo na cena política internacional, compatível com o seu peso económico e sem envolver a sua militarização. Mas qualquer alteração no sentido de lhes oferecer um lugar permanente obrigará a corrigir outra assimetria na composição actual do Conselho: a

que se traduz na falta de expressão dos grandes países do «Sul». Um aumento do número de membros permanentes que permitisse corrigir esta assimetria, não só teria que ter em conta os diversos continentes do «Sul», como teria que respeitar o peso do mundo muçulmano.

Um alargamento com esta extensão colocaria o problema da banalização do estatuto internacional dos actuais cinco membros permanentes (que são simultaneamente as cinco potências nucleares «oficiais»). Daí as propostas de alargamento dos membros permanentes a países como a Alemanha, o Japão, a Índia, o Brasil, a Nigéria (e a países muçulmanos), permanecendo os actuais cinco com o exclusivo do direito de veto.

As propostas de reforço do papel da ONU têm-se traduzido igualmente em apelos para dotar a organização de forças militares próprias e na atribuição de um papel mais relevante na condução das operações sob mandato da ONU ao conjunto dos membros permanentes do seu Conselho de Segurança.

No entanto, convém chamar a atenção para dois aspectos:

- Se a Rússia optar por uma estratégia de reconstituir prioritariamente a sua influência no espaço da ex-URSS, sem ameaçar directamente os interesses ocidentais, mas recorrendo a meios reprovados pelo Ocidente, procurando simultaneamente estreitar relações com a China, não só o seu veto pode bloquear qualquer reformulação institucional da ONU, como pode, caso essa reformulação se verifique, paralisar a actuação da organização excepto em áreas que não lhe interessem directamente. Nesse caso, a ONU poderia ver o seu papel circunscrito a regiões como a África e a questões de carácter planetário como o ambiente.
- Se a Rússia não optar por esta estratégia e for simultaneamente levada a cabo a reformulação da ONU, os EUA necessitarão de ampliar substancialmente o seu sistema de relações bilaterais/alianças e de consolidar os actuais quadros multilaterais de segurança em que estão envolvidos (como a NATO), se não quiserem assistir a uma lenta erosão da sua capacidade de intervenção a nível mundial.

## **2. A Comunidade Europeia e a evolução política da Europa**

### **2.1. Reforma e aprofundamento das políticas comuns na CE**

#### **2.1.1. As perspectivas para as Políticas Comuns na CE e os diferentes interesses dos principais Estados Membros**

Os países da Europa Ocidental vão defrontar-se até ao final da década com um conjunto de desafios a nível económico, que não deixarão de ter impacto no corpo de políticas comuns da CE. Entre eles assinalem-se os seguintes:

- Tomados no seu conjunto, os países europeus já perderam a competição tecnológica e industrial com o Japão e os EUA em quase todos

os sectores da electrónica (excepto no equipamento de telecomunicações para redes públicas, no equipamento militar e médico e na electrónica automóvel) e vão estar provavelmente sujeitos a uma competição muito forte dos EUA e da Rússia na aeronáutica militar e civil, que constituíam um dos poucos sectores de alta tecnologia em que, até aos inícios dos anos 90, apenas eram ultrapassados no mercado mundial pelos EUA. Vão sofrer igualmente uma concorrência acrescida do Japão no mercado europeu do automóvel e das máquinas e dos EUA no mercado mundial de cereais. Os países europeus correm pois o risco de suportar uma parte desproporcional das reduções de capacidade a nível mundial (com impacto nas potencialidades futuras de crescimento).

Os países europeus estão muito diferentemente expostos a este agravamento da concorrência. Nada ilustra melhor essas diferenças do que a comparação entre a Alemanha e a França. A Alemanha detém quatro nós de competitividade: o nó química têxtil/máquinas têxteis/têxtil de alta qualidade; o nó automóvel de alta gama e veículos comerciais/máquinas ferramentas e automação/electrónica automóvel; o nó equipamento médico/farmácia/produtos fitossanitários; o nó material eléctrico pesado para redes de energia/equipamento para redes públicas de telecomunicações, estando a procurar um quinto nó em torno de aviões regionais e helicópteros/motores para aeronáutica/materiais avançados para aeronáutica. Estes nós expõem-na pouco ao «ataque» directo do Japão e dos EUA e tornam-na menos vulnerável à concorrência dos países do Terceiro Mundo. A França, por sua vez, tem a sua especialização estruturada em torno de três nós de competitividade: o nó aeronáutica militar e aeronáutica civil de longo curso/aeroespacial/electrónica da defesa; o nó agricultura de massa/agroalimentares de alta gama; o nó alta costura/perfumaria/joalheria. Mas tem duas posições expostas e sem articulação em nós – o automóvel de massa e a electrónica de consumo, a que faltam a montante as máquinas ferramentas e a electrónica automóvel no primeiro caso, e a microelectrónica no segundo. Está pois muito vulnerável à concorrência dos EUA e do Japão, em tudo o que não são mercados públicos, sectores fortemente subsidiados pelo Estado ou produtos de luxo.

- O desenvolvimento das trocas comerciais dos países europeus levou a um reforço das trocas intracomunitárias e a uma perda de posições nos mercados exteriores ao conjunto CE/EFTA. O reforço desta forma de integração torna mais facilmente cumulativos os efeitos de uma recessão na Europa, caso as economias da região não sejam capazes, por via da sua competitividade, de beneficiar do dinamismo de zonas exteriores que revelem maior ritmo de crescimento e possam, por via das suas importações de produtos europeus, contribuir para uma mais rápida recuperação económica. Sob esta óptica, a perda acelerada de competitividade da Alemanha, uma economia mais estruturada e tradicionalmente mais presente no exterior da CE, pode contribuir indirectamente para o

prolongamento da estagnação ou recessão europeias (pela redução da capacidade de beneficiar de dinamismos exteriores).

- A concretização do Mercado Único (que significa uma aposta no reforço ainda maior das trocas intracomunitárias) vai levar a um aumento da concorrência externa e interna no mercado da CE (incluindo nos mercados públicos) e a uma forte pressão para que sejam fortemente reduzidos os subsídios do Estado aos sectores industriais. Se a sua entrada em vigor coincidir com uma recessão na Europa, dada a muito desigual vulnerabilidade das economias nacionais ao aumento da concorrência e à limitação das transferências do Estado, pode assistir-se ao exacerbatamento dos conflitos de interesse entre os diversos países comunitários.

- A existência de situações muito distintas no que respeita à vulnerabilidade face aos concorrentes exteriores à CE e de fortes divergências quanto à filosofia de intervenção do Estado para estímulo da competitividade, vai inviabilizar a existência de uma Política Industrial ao nível comunitário. A necessidade, sentida por alguns dos países contribuintes líquidos da CE (ou que irão passar a sê-lo), de conter o crescimento das despesas comunitárias e a impossibilidade política de reduzir as despesas com a nova PAC, com a Política Regional e com a Política de Cooperação (nomeadamente com o Leste) vai inviabilizar, por falta de meios, a possibilidade de transformar a Política Tecnológica e de Formação Profissional em verdadeiros sucedâneos da Política Industrial.

- As negociações comerciais com os EUA, relativas ao «dossier» agrícola do GATT, sucedendo-se à revisão da PAC, vão atingir no curto prazo o principal exportador agrícola da CE, que é simultaneamente uma das economias mais expostas à concorrência dos EUA e do Japão e mais dependente da protecção oferecida pelos mercados públicos. Esta situação pode levar a França a considerar que está a pagar uma parte desproporcionada dos custos de abertura da economia da CE ao exterior, sem que possa contar ao nível comunitário com as protecções de que tradicionalmente beneficiava a nível nacional (e que o próprio processo do Mercado Único tende a limitar). Se isso acontecer, o país que tem sido o principal impulsor do processo da integração europeia poderá ver romper-se o consenso interno que tornou possível esse papel motor.

- Os países da Europa Ocidental não só vão suportar uma intensificação da concorrência, como correm sérios riscos de serem o local de destino de duas enormes correntes de emigração, respectivamente da Europa Central e Balcânica e do Norte de África, no momento em que as sociedades europeias manifestam crescente dificuldade em aceitar emigrantes e as economias estão longe do dinamismo que tornou possível a absorção das correntes migratórias dos anos 60.

E neste contexto que se procede seguidamente ao enunciado das posições mais prováveis da Alemanha e da França a respeito das políticas comuns na CE, que ilustram as tensões e as áreas possíveis de entendimento no seio da Comunidade.

### a) Alemanha

- Como um dos dois maiores exportadores mundiais de produtos manufacturados, a Alemanha está fortemente interessada no reforço do quadro multilateral do comércio internacional e no êxito das negociações do Uruguay Round. O facto de 70% das suas exportações se dirigirem actualmente para a Europa Ocidental não obsta a que esteja vitalmente interessada em penetrar em novos mercados, não ficando cada vez mais dependente da Europa e podendo beneficiar de oportunidades de comércio com regiões em forte crescimento, nomeadamente da Ásia.

Os interesses do sector agrícola oeste-alemão exigem a manutenção de uma PAC, sendo no entanto compatíveis com a sua evolução para um apoio directo aos rendimentos dos agricultores. A integração da agricultura da ex RDA, totalmente diferente da que se pratica nos Estados do Sul da Alemanha, como na Baviera, em que predomina a pequena propriedade, veio reforçar aliás o interesse alemão pela PAC. De qualquer forma, a Alemanha não é um exportador agrícola para fora da CE e a sua posição final nas negociações do GATT terá sempre que privilegiar a vertente industrial e não a agrícola do acordo. O cuidado em não querer isolar a França em todo o processo negociado do GATT tem pois que ver com razões de política comunitária geral e não com o poder de pressão do sector agrícola alemão (tanto mais será assim quanto o governo federal mantiver o apoio a programas públicos na área da aeronáutica militar e do espaço, de que a Baviera é o principal pólo alemão).

- Como o maior e mais rico dos países da Europa-Occidental com fronteiras com o Leste, num período em que se podem verificar grandes movimentos de populações, e quando a economia e a sociedade alemãs já têm que fazer face aos custos da reunificação alemã, a Alemanha está vitalmente interessada em assegurar que os outros países da CE partilhem da absorção do fluxo de emigrantes do Leste. Uma incapacidade em aplicar uma política comum de imigração e de circulação de pessoas poderá levar a uma redução do interesse alemão pelo processo de integração europeia ocidental. Com a reunificação alemã terminou, por sua vez, o período em que a presença da Alemanha na CE como principal contribuinte líquido constituiu uma forma encoberta e indirecta de pagar reparações de guerra. A partir de agora é natural que a Alemanha exija da CE, como o fazem outros países, manifestações concretas de solidariedade em questões de interesse vital.

- A Alemanha não está interessada pelo reforço das políticas comuns na área tecnológica nem na área industrial. Será tanto mais assim quanto prosseguir na sua estratégia de concentração em sectores e segmentos em que não tem que afrontar directa e sistematicamente os EUA nem o Japão (nos sectores e segmentos em que estes são dominantes) e de articulação de sectores de novas tecnologias com o melhoramento da qualidade e competitividade de sectores mais tradicionais da sua estrutura produtiva, em que detém uma posição dominante a nível europeu ou mundial. Pode mesmo conceber-se que na área aeroespacial (em que foi mais longe a integração europeia na área tecnológica) a Alemanha só se empenhe em novos



projectos comuns europeus se for a sua tecnologia e o seu potencial industrial a dirigir alguns desses projectos.

- A Alemanha aceitará o reforço das políticas regionais da CE tanto mais facilmente quanto a ex-RDA delas puder beneficiar em termos significativos, e quanto mais reforçados forem os meios postos à disposição da política de cooperação comunitária com a Europa Central e Balcânica, cuja estabilização política é de interesse vital para si. Paralelamente, por razões de consenso interno e devido à existência de grandes riscos associados ao complexo nuclear civil e militar da ex-URSS e ao nuclear civil da Europa de Leste, a Alemanha terá todo o interesse em que a política do Ambiente seja a mais relevante das novas políticas sectoriais e envolva uma forte componente de cooperação internacional.

### **b) França**

- Como segundo maior exportador mundial de alimentos e como país que obtém um saldo positivo nas suas trocas externas agrícolas (ao contrário do que se passa com os produtos industriais), devido nomeadamente às trocas intracomunitárias, a França tem um interesse vital na PAC, como instrumento de garantia da abertura dos mercados europeus aos seus produtos e como meio de apoio às suas exportações para o exterior da CE. Considerar-se-á pois atingida nos seus interesses económicos vitais por uma reforma da PAC e um acordo GATT que limite seriamente a possibilidade de aumentar no futuro as suas exportações agrícolas (não obstante se poder conceber que o efeito a prazo de uma redução dos subsídios agrícolas e da produção nos principais países industrializados seja o aumento, talvez temporário, dos preços agrícolas, o que acabaria por beneficiar a França).

- Como país com três sectores civis – automóvel, electrónica de consumo e microelectrónica – fortemente expostos à competição do Japão e/ou EUA e aos efeitos de abertura associados ao Mercado Único – a França terá o maior interesse na existência de uma intervenção comunitária de apoio a estes sectores, combinando política comercial externa, subsídios à modernização e ao desenvolvimento de novas tecnologias e utilização das normas técnicas para proteger o mercado comunitário. Quer consiga ou não obter resultado, a França procurará organizar um quadro europeu de protecção e estímulo tecnológico às indústrias da Defesa, projecto no qual o pequeno grupo de grandes empresas alemãs envolvidas no sector poderá mostrar interesse, aceitando nessa área afrontar (dentro de certos limites) os EUA, ao contrário do que acontece no sector agrícola.

- Como importante fabricante europeu e mundial de material para as redes de transporte e telecomunicações e de equipamentos e serviços na área do ambiente e recursos hídricos, a França está interessada numa evolução da Política Regional da CE que se concentre mais claramente nestes mercados públicos dos países e regiões menos desenvolvidos, tirando mais vantagens económicas do apoio que é obrigada a dar às políticas de coesão económica e social (por ela entendidas como instrumento de consolidação de um bloco de

Estados do Sul da Europa [e da Irlanda] em torno de si e face aos principais contribuintes líquidos da CE – a Alemanha e a Grã-Bretanha).

### **2.1.2. A União Económica e Monetária, sem federalismo fiscal e com fraca mobilidade do factor trabalho, num contexto de perda de competitividade europeia**

A constituição de uma União Económica e Monetária até ao final do século constitui a peça central do Tratado da União Europeia. A implementação desta decisão será marcante no processo da integração europeia, devendo ser referidos os seguintes aspectos que envolvem a futura UEM:

- A existência de uma forte densidade de trocas comerciais intracomunitárias, reforçada pela constituição do Mercado Único limita em termos macroeconómicos as vantagens de eventuais processos de desvalorização das moedas, com o objectivo de melhorar a posição externa dos países membros, sobretudo se se mantiver nos países europeus uma preferência pela estabilidade dos preços. Com efeito, as vantagens que poderiam resultar em termos de aumento temporário das exportações seriam progressivamente reduzidas pelos aumentos dos custos dos produtos importados e pelo estímulo que esse aumento poderia dar à inflação interna (excepto se houvesse aumentos paralelos de produtividade). Por sua vez, e em termos microeconómicos, a constituição pelas grandes empresas de aparelhos de produção organizados à escala europeia, constitui um factor que aumenta o interesse dessas empresas na estabilidade dos câmbios no espaço europeu. Também a nível agrícola, a aplicação da PAC é facilitada pela existência dessa mesma estabilidade. Os pequenos países europeus cujo comércio externo está mais dependente dos mercados comunitários, e em especial do mercado alemão, como acontece com a Holanda e a Áustria, já aliás há anos que se adaptaram a este contexto, através da constituição de uma União Monetária informal com a Alemanha.

- Desde 1987 até 1992 o SME e o seu mecanismo de taxas de câmbio permitiu assegurar essa estabilidade, apoiado em duas evoluções externas – a quebra acelerada dos preços do petróleo, desencadeada em 1986, e a estabilização do câmbio do dólar face às moedas europeias (nomeadamente desde os acordos do Louvre de 1987). Internamente à CE, a consistência da política francesa de «franco forte» e de prioridade ao combate à inflação e o reforço das regras de funcionamento do SME, obtidas pelo acordo de Bâle-Nyborg, num período em que os países com moedas «fracas» puderam ainda dispor de controlos de câmbios, contribuíram igualmente para a estabilidade das taxas de câmbio entre moedas europeias. Nesse período assistiu-se mesmo ao alargamento do SME à Grã-Bretanha, à Espanha e a Portugal, enquanto os países escandinavos, não membros da CE, decidiram uma aproximação unilateral ao SME, optando por ligarem as suas moedas ao Écu, evitando dessa forma um alinhamento directo com o marco, moeda âncora do SME. Durante o período 1987/1991 foi possível reduzir a taxa de inflação no

espaço europeu, sem que no entanto se assistisse à reabsorção do desemprego nesses anos de crescimento mais sustentado. Durante esse período, países de maior dimensão como a França assumiram-se como campeões de uma evolução institucional ao nível monetário que reduzisse o carácter claramente assimétrico do funcionamento do SME e forçasse o Banco Central alemão a partilhar as decisões de política monetária.

- A decisão tomada por alguns países europeus, nomeadamente pela França (apoiada posteriormente por outros países da CE), de enquadrar a unificação alemã por um aprofundamento da integração europeia centrada no avanço para uma União Económica e Monetária, veio politizar muito mais as questões e introduzir factores de rigidez nas relações entre os países europeus, no seio do SME. A ideia de evoluir gradualmente para uma UEM, que viesse a abranger o conjunto dos países da CE, a partir de uma redução das bandas de flutuação no seio do mecanismo de taxas de câmbio e a resistência de alguns países (por razões de prestígio ou por receio de futura marginalização) em realizar desvalorizações no período de transição para a moeda única (preferindo suportar temporariamente mais elevadas taxas de juro internas, já num contexto de liberdade de movimentos de capitais) levaram a essa maior rigidez.

- A forma como, em termos monetários e fiscais, foi realizada a unificação alemã veio dar origem a um aumento substancial das taxas de juro alemãs a curto prazo e a uma inversão da curva de rendimentos, que levou a uma transferência de capitais para depósitos à ordem. Este facto, em paralelo com os efeitos da união monetária das duas Alemanhas e com o regresso de capitais a curto prazo à Alemanha, contribuiu para gerar um processo auto-sustentado de crescimento da massa monetária, forçando o Banco Central alemão a manter uma política de taxas de juro elevadas. Para manterem a estabilidade das suas moedas, num período de maior liberdade de circulação de capitais, os outros países europeus foram obrigados a acompanhar os aumentos das taxas de juro alemãs, independentemente da situação diversa das suas economias. Em 1990 e 1991 o estímulo trazido pelo aumento das importações alemãs às economias europeias pôde compensar os efeitos daquele endurecimento monetário. A crescente tensão entre as políticas monetárias dos EUA e da Alemanha (países muito diferentemente atingidos pela inflação dos activos patrimoniais da década de 80 e pela conseqüente quebra nos seus valores), o enfraquecimento temporário do dólar, e a tendência à valorização do marco vieram criar novas pressões sobre as moedas de alguns países membros do SME, no momento em que se esgotavam os efeitos estimuladores da unificação alemã. Os países com sistemas financeiros mais fragilizados pela desinflação dos activos patrimoniais (caso da Grã-Bretanha e da Suécia) ou com níveis de endividamento público que não tinham parado de aumentar, mesmo nos anos de relativa prosperidade (caso da Itália), tiveram dificuldade em convencer os mercados que seriam capazes de acompanhar o marco nesta nova fase. Os ataques que se sucederam a várias moedas do SME, e o receio sentido

pela Alemanha de ter maior dificuldade no controlo da massa monetária, caso tivesse que defender o conjunto das moedas atacadas, levou a uma efectiva mudança na natureza do SME.

- Com a saída das moedas inglesa e italiana do mecanismo cambial, com as sucessivas desvalorizações da peseta e o realinhamento do escudo, o SME como que repeliu as moedas que nele entraram mais recentemente se mantiveram sobreavaliadas por decisões eminentemente políticas, e penalizou a moeda italiana pela incapacidade política de controlar as finanças públicas. A manutenção do franco francês num regime de paridades quase fixas com o marco constitui hoje o único elemento que distingue o SME de uma mera zona monetária integrando a Alemanha e as pequenas economias abertas fortemente integradas comercialmente com a economia alemã. Ao contrário dessas economias, a economia francesa não só está especializada em sectores em que o comércio extra-europeu é relevante e realizado normalmente em dólares (caso dos produtos agrícolas e do material aeronáutico), como depende nas suas exportações para a Europa dos mercados inglês, italiano e espanhol, ou seja dos mercados cujas moedas estão no segundo círculo monetário do SME e se têm desvalorizado. Tais factos tornam naturalmente mais difícil à França aguentar o alinhamento com o marco, nomeadamente se o dólar se desvalorizasse face à moeda alemã.

- Estas dificuldades verificadas no SME constituem um primeiro entorse à concepção, simultaneamente gradualista e universalista, que inspirou a UEM, tal como ela foi contemplada no Tratado da União Europeia. Por sua vez, o facto de a união monetária prevista não ser acompanhada de um federalismo fiscal (embora esteja previsto o reforço dos apoios aos países menos desenvolvidos da CE para ajudar aos ajustamentos necessários a uma sua adesão à UEM), que suporia um avanço mais substancial da União Política, pode vir a reforçar as tendências para uma Europa monetária a duas velocidades, tanto mais que a Alemanha terá provavelmente mais interesse em canalizar fundos para o Leste do que em assumir um maior compromisso de solidariedade com os actuais países membros da CE menos desenvolvidos, para que estes possam vir a integrar desde cedo uma união monetária organizada em torno de uma moeda forte, num período de forte concorrência internacional no mercado europeu (e não de «proteccionismo federal»).

- Por sua vez, os critérios de convergência enunciados no protocolo anexo ao Tratado da União Europeia, se se destinam a dar algumas garantias à Alemanha de que a UEM não será desviada do seu objectivo central de estabilidade dos preços, podem vir a revelar-se nocivos num período de recessão económica, contribuindo para uma auto-alimentação recessiva, caso os países que estão mais longe de cumprir aqueles critérios prossigam na sua aproximação.

E neste contexto que se enunciam seguidamente quais podem ser as preocupações centrais da Alemanha e da França face às questões monetárias europeias.

### a) Alemanha

- Qualquer que seja a evolução monetária europeia, a Alemanha pretende conservar a possibilidade de prosseguir o objectivo de estabilidade de preços, que na fase em que ainda existam várias moedas lhe permite (entre outras vantagens) manter taxas de juro a longo prazo mais baixas em termos reais.
- Para se assegurar do controlo da massa monetária, a Alemanha não tem interesse em que o marco assuma um papel de moeda internacional, com circulação própria e independente dos fluxos de comércio, investimento directo e financiamento internacional, directamente ligados ao funcionamento da economia alemã. Esta preocupação explica o interesse alemão em que outras moedas europeias de economias de maior dimensão tivessem visto crescer o seu papel internacional (exemplo: franco francês). De igual modo, a preocupação com o controlo da massa monetária tem levado as autoridades alemãs a uma grande prudência na desregulação e inovação financeiras e a uma preferência pelo papel central de grupos financeiros integrando bancos de vocação universal e companhias de seguros, modelo diferente do anglo-saxónico, mas do qual se aproxima a França (com a diferença do maior peso dos grupos financeiros públicos).
- Dependente das exportações para a Europa e tendo o Japão como o principal concorrente a nível mundial de vários dos seus pólos de especialização, a Alemanha procura simultaneamente evitar na Europa uma desorganização monetária, em que houvesse movimentos desordenados das taxas de câmbio e assegurar-se que o marco não se valoriza sistematicamente face ao iene. E no que respeita ao comércio mundial das matérias-primas, não dispondo de grandes companhias petrolíferas, a Alemanha não está empenhada em disputar ao dólar o papel de moeda usada no comércio do petróleo. Poderá estar interessada em abastecer-se cada vez mais junto de países que aceitem ser pagos em marcos (países europeus, Rússia, etc).
- Interessada numa relativa estabilidade monetária na Europa, a Alemanha tem introduzido três limitações ao funcionamento e evolução da organização monetária europeia, e em especial do SME. Assim, tem defendido um sistema assimétrico, no qual o custo de ajustamento cai sobre as economias de moeda fraca; um sistema em que as intervenções automáticas em defesa das paridades sejam circunscritas e representem sempre um ónus para o país cuja moeda é atacada; um sistema que não promova o reforço do papel do écu, como cabaz de moedas desigualmente «fortes» (sob este ponto de vista a Alemanha deverá ter visto com satisfação o fracasso da tentativa dos países nórdicos, não membros da CE, de ligarem por decisão unilateral as suas moedas ao écu). A Alemanha considera igualmente que no caminho para uma eventual UEM, o SME deve funcionar como sistema de paridades fixas mas ajustáveis, aceitando-se desvalorizações e reintroduzindo-se os mecanismos que impossibilitem a manutenção artificial de moedas sobrevalorizadas,

situação potencialmente instabilizadora do sistema, em período de liberdade de circulação de capitais.

- Se a Alemanha aceita reforçar os fundos para os países pobres da CE, como meio de fazer avançar o processo de alargamento rápido e extenso da CE antes de 1999 (neutralizando a oposição daqueles países ao alargamento) não deverá estar interessada, a partir dessa data, em privilegiar um apoio financeiro para facilitar a adesão dos países do Sul da Europa à UEM.

## **b) França**

- A França considera que a unificação monetária europeia constitui um objectivo político central, quer porque torna mais forte o enquadramento alemão numa estrutura europeia em que a França pretende ter uma influência dominante, quer porque com uma união monetária europeia pode prosseguir o seu objectivo de enfraquecer o papel mundial do dólar, em especial no comércio internacional de produtos em que as empresas francesas têm posição relevante (cereais, aeronáutica e petróleo). Com a unificação monetária europeia a França pretende pois reduzir as assimetrias de posição dos EUA e da Alemanha nas questões monetárias, a nível respectivamente mundial e europeu.

- Para poder ambicionar atingir este objectivo político a França tem vindo a seguir, com assinalável consenso entre as principais forças partidárias, uma política de rigor anti-inflacionista e de «franco forte». Essa política está no entanto a ter custos crescentes, quer a nível da perda de competitividade relativamente a outros países europeus, quer devido ao nível dos encargos financeiros das empresas (nomeadamente das que se financiam exclusivamente no interior do país). Tais custos são tanto mais difíceis de suportar quanto se aprofundar o clima recessivo na Europa. A manutenção da política do «franco forte» num período em que os mercados financeiros parecem inclinados a testar a firmeza das autoridades francesas, e enquanto não se der uma redução das taxas de juro alemãs e uma redução das tensões entre as políticas monetárias alemã e americana, faz com que sectores políticos e económicos em França defendam uma institucionalização, a curto prazo, de mecanismos mais sólidos de ligação à Alemanha (desde um «pooling» de reservas até à aceleração do calendário da UEM, mesmo que com um número mais reduzido de países iniciadores). Tal reforço passaria, no entanto, por mudanças institucionais na própria França (por exemplo a consagração de um estatuto de independência para o Banco de França). Transitoriamente podem no entanto conceber-se situações em que fora desse aprofundamento e também a curto prazo, a França pudesse baixar taxas de juro antes da Alemanha (exemplo: no caso de haver por razões fiscais uma fuga de capitais de curto prazo da Alemanha em direcção à França).

- Um alinhamento monetário mais forte com a Alemanha no curto prazo não pode no entanto ser separado de outros dois problemas associados. A



França, pela dependência em que o seu comércio externo se encontra de mercados de países que estão neste momento no segundo círculo do SME, não pode deixar de estar vitalmente interessada em que se mantenha um quadro de referência europeu para a estabilidade monetária, que permita dar previsibilidade às evoluções das moedas desses países. Por sua vez, exceptuando no quadro de um aprofundamento simultâneo das relações bilaterais com a Alemanha aos níveis monetário, militar e diplomático, a França necessita de colocar uma mais estreita relação monetária com a Alemanha num quadro institucional aberto a outros países europeus, entre os quais alguns que tenham um peso específico maior do que as pequenas economias cujas moedas têm funcionado como satélites monetários do marco.

### ***2.1.3. A Política de Segurança e Defesa Comuns, face aos riscos nas periferias Leste e Sul e à redução tendencial das despesas de Defesa na Europa Ocidental***

Aos países da Europa Ocidental (CE e EFTA) coloca-se até ao final do século um conjunto vasto de desafios na área da segurança. Entre eles podem destacar-se as seguintes:

- Continuar a poder contar com os meios que dissuadam a Rússia de acções e/ou ambições na zona europeia da ex-URSS que ameacem directamente a segurança dos Estados da Europa Ocidental.
- Contribuir para que a Rússia possa ter acesso a territórios que considera de vital importância para a sua segurança e estatuto internacional, e que após o colapso da URSS se encontram em risco (Crimeia-Sebastopol e Calininegrado), através de processos que não desencadeiam uma onda de destabilização e de conflitos territoriais, nomeadamente com a Ucrânia e os países Bálticos.

Conter o processo de proliferação nuclear à escala mundial, tendo nomeadamente em conta os riscos associados a uma eventual recusa da Ucrânia em ratificar o tratado START e assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear como potenciação nuclear e à transformação do Irão em potência nuclear. Em paralelo, devem igualmente considerar o esforço para conter a difusão das tecnologias dos mísseis balísticos e das armas de destruição maciça não nucleares.

- Contribuir para que um eventual processo de revisão de fronteiras definidas ou confirmadas após a Primeira Guerra Mundial, na Europa Central e Balcânica ou resultantes da divisão político-administrativa de anteriores Federações que se situavam naquelas zonas (e que entretanto foram dissolvidas), se possa fazer de forma não violenta e em paralelo com a consagração dos direitos das minorias (ao contrário do que tem vindo a acontecer na ex-Jugoslávia).
- Contribuir para que seja possível garantir a segurança do Estado de Israel, com capital numa Jerusalém unificada, no contexto dum processo que leve à paz israelo-árabe.
- Contribuir para que não surjam no Norte de África poderes hostis ao Ocidente, dispondo dos meios directos e indirectos para ameaçar interesses

estratégicos europeus ou para dar cobertura a campanhas de terrorismo na Europa.

- Contribuir para que as fontes e rotas de abastecimento petrolífero no Golfo não fiquem ameaçadas por potências ou coligações hostis aos interesses dos países industrializados, que dependem dessas fontes de abastecimento energético.

Para além destas questões clássicas de segurança duas outras vão constituir desafios à Europa Ocidental:

- As questões de segurança nas centrais nucleares da ex-URSS e dos países de Leste, nos depósitos de material militar nuclear originado nas armas que vão ser desactivadas e destruídas em Estados saídos da ex-URSS, e nas instalações em que essas armas e materiais vão ser desactivados.

- As questões associadas a movimentos maciços de populações, nomeadamente dos países do Norte de África.

Esta lista de questões de segurança e defesa com que se defrontam os países da Europa Ocidental leva necessariamente ao reconhecimento de três realidades:

- Os países da Europa Ocidental, separadamente ou em conjunto, não dispõem dos meios diplomáticos que lhes permitam actuar com independência na resolução de qualquer das questões referidas.

- Os países da Europa Ocidental, separadamente ou em conjunto, não dispõem de meios militares (exemplos: meios avançados de detecção, armas inteligentes, transporte aéreo à distância, sistemas de comando, controlo e comunicações, etc.) que dêem credibilidade a uma acção diplomática independente.

- Os países da Europa Ocidental, desaparecida a ameaça unificadora da URSS, encontrarão nas suas diferentes geografias e histórias e nas diferentes vulnerabilidades às ameaças referidas, factores potenciais de clivagem, que exigem tempo e soluções de compromisso que inviabilizam em muitos casos a tomada de decisões eficazes e rápidas face àqueles desafios.

Estas realidades tornam evidente que uma estreita aliança com os EUA é um imperativo de segurança do conjunto dos países da Europa Ocidental, embora se concebam formas diferentes de a organizar. Mas, simultaneamente, compreende-se a necessidade dos países europeus:

- Disporem de quadros institucionais em que possam harmonizar as suas actuações nas áreas em que os seus interesses nacionais possam mais facilmente divergir, ou naqueles em que possam ganhar, devido a acções conjuntas, maior relevância no contexto da aliança com os EUA.

- Manterem uma capacidade militar e tecnológica, num período em que se irão acentuar as pressões para a redução dos orçamentos da Defesa, que lhes permita desempenhar funções relevantes no quadro dessa aliança e, associada a essa relevância, aumentar a capacidade de influir nas decisões do conjunto.

Estas observações não podem fazer esquecer que o que torna mais complexa a necessária colaboração europeia na área da segurança e defesa são no entanto as questões que se prendem com a defesa dos estatutos internacionais dos principais países europeus ocidentais, num período de mudança dos quadros geopolíticos e estratégicos. Tal é claramente evidenciado pelas contradições e convergências das «agendas» da Alemanha e da França nas questões de segurança e defesa.

### **a) Alemanha**

Podem considerar-se como interesses principais da Alemanha nesta área os seguintes:

- Permanecendo como potência não nuclear, está interessada numa redução drástica e generalizada dos armamentos nucleares, na não proliferação nuclear (estando vitalmente interessada em assegurar-se que a Ucrânia não se torna uma potência nuclear) e, eventualmente, num maior ênfase nos sistemas globais de defesa antimíssil (no desenvolvimento e/ou implementação dos quais não está proibida de participar, como acontece com os sistemas de armas nucleares).
- Como potência não nuclear pretenderá assegurar uma relação estreita com uma potência nuclear, como garantia de protecção, procurando simultaneamente evitar o estacionamento de armas nucleares tácticas no seu próprio território.
- Como potência dispendo de um dispositivo convencional que foi reduzido em consequência da reunificação, e que deixou de ter as missões anteriores, mas continua a ser um dos mais importantes da Europa (conjuntamente com os da Ucrânia e da Rússia), está interessada em obter um consenso interno e externo que lhe permita integrar forças aliadas em operações de estabilização na sua esfera de influência a Leste, potenciando a posição geoestratégica e o estatuto singular dos territórios da ex-RDA no quadro da Aliança Atlântica.
- Como potência que continua a ter tropas estrangeiras presentes no seu território, no âmbito da Aliança Atlântica ou de acordos bilaterais com a França, está interessada em pôr termo a uma situação de continuada singularidade, sem pôr em causa a existência de formas avançadas de integração militar, provavelmente apoiando a presença de unidades alemãs, integradas em corpos da Aliança ou a eles ligados, fora do território alemão.
- Como potência que pretende manter uma relação privilegiada com os EUA na Europa, mas simultaneamente pretende obter uma margem de manobra face aos interesses conjugados anglo-saxónicos noutras regiões, está interessada em impedir que a Grã-Bretanha consolide o papel de segunda potência militar da NATO (tanto mais que caberá a este país o comando da nova força de intervenção rápida da Aliança, cuja sede e parte das bases ficarão em território da Alemanha).

A Alemanha, em que existem internamente fortes resistências ao reforço do papel das suas Forças Armadas, pode alcançar a maioria destes objectivos ou apenas parte deles, por três vias distintas:

- Apostar no alargamento da NATO a países da Europa Central e manter uma colaboração militar com a França no âmbito da Aliança, cujas estruturas seriam reformuladas para comportar uma maior aproximação francesa.
- Apostar na criação de uma mini-União Europeia, com uma política comum e uma organização de Defesa própria, traduzindo na prática a oficialização de uma Comunidade de Defesa com a França e alguns outros países europeus, que se relacionaria na NATO, com o mundo marítimo (EUA, Grã-Bretanha, Holanda, Noruega, Dinamarca, Itália, Portugal).
- Apostar, em paralelo com a obtenção de um lugar de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, na criação com o envolvimento dos EUA e da Rússia, de uma organização regional de segurança europeia, com reais meios de intervenção.

#### **b) França**

Podem identificar-se como interesses principais da França nesta área os seguintes:

- Como potência nuclear está vitalmente interessada em conservar e modernizar os seus arsenais, adiando o momento em que o processo de desarmamento nuclear entre os EUA e a Rússia torne inevitável participar em novas negociações de redução de armamentos. Tenderá igualmente a opor-se a uma viragem em favor de sistemas globais de defesa estratégica antimíssil.
- Como potência nuclear, num novo contexto estratégico da Europa e no meio de um processo de desarmamento nuclear entre a Rússia e os EUA, pode ser obrigada a procurar um enquadramento europeu (envolvendo de uma forma ou outra a protecção nuclear da Alemanha) para defender a sobrevivência e modernização do seu arsenal nuclear.
- Como país disponente do principal complexo militar-industrial da Europa Ocidental procurará assegurar mercados para as exportações desse complexo, na Europa, na Ásia e no Médio Oriente, e será obrigada a formar consórcios com outros países para poder desenvolver os novos sistemas de armas (defesa antimísseis tácticos, armas inteligentes, sistemas de observação espacial, sistemas integrados de C31, etc.).
- Como potência com um aparelho convencional mal preparado para intervenções à distância e envolvendo meios pesados, e não disponente dos meios de observação espacial, procurará um quadro europeu para partilhar os custos associados à aquisição destes meios.
- Como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e potência que considera ter interesses especiais no Mediterrâneo, Médio Oriente e «Corno de África», áreas que são igualmente consideradas de interesse vital pelos EUA, procurará reforçar a sua influência diplomática e os seus meios

militares de intervenção, aceitando frequentemente acompanhar os EUA, mas procurando reservar alguma margem de manobra para defender interesses próprios.

Para atingir total ou parcialmente estes objectivos abrem-se duas vias principais à França:

- Apostar na colaboração com a Alemanha, a Espanha e se possível a Itália, sob uma cobertura europeia, fazendo simultaneamente uma aproximação à NATO, na condição de esta sofrer alterações de estrutura mas sem alargar as suas funções a zonas fora da sua área tradicional.
- Proceder a uma revisão geral do seu dispositivo geopolítico e optar por uma aproximação geral aos EUA, na condição destes aceitarem uma quota do mercado militar mundial para França e de concederem às forças francesas um papel mais central no dispositivo aliado, dentro e fora da Europa.

#### **2.1.4. A União Política Europeia e as fracturas políticas nacionais**

As mais importantes disposições do Tratado de União Europeia, na sua vertente política, são provavelmente as que dizem respeito à instituição da cidadania da União e nomeadamente à liberdade de circulação e permanência no território dos Estados membros (sujeita a limitações e condições previstas noutros capítulos do Tratado) e ao direito de cidadãos originários de um Estado membro, mas residentes noutro, poderem votar nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu (segundo modalidades a fixar pelo Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, e admitindo derrogações associadas a problemas específicos de algum Estado membro).

A cidadania da União vai estabelecer no interior da Comunidade uma clara separação entre os direitos dos cidadãos originários dos Estados membros e os que, residindo em países da Comunidade, sejam nacionais de países exteriores. Essa separação vai atravessar, antes de mais, as comunidades de emigrantes que se estabeleceram nos países da CE desde os anos 60 e que constituem a maior concentração de residentes não nacionais em todos os Estados da Comunidade. Excluirá nomeadamente da participação em eleições municipais os emigrantes árabes, turcos, da ex-Jugoslávia e dos países africanos e asiáticos. Essa separação, decorrendo em plena segunda vaga de emigração, vinda agora dos países da Europa de Leste e do Norte de África, vai atingir igualmente os nacionais de países da antiga esfera de influência soviética que não adiram à CE. Não será difícil antecipar o agravamento de problemas étnicos e raciais no interior dos países europeus que constituíram e/ou constituam o destino principal dessas correntes de emigração.

A instituição de uma cidadania da União sobrepõe-se, por sua vez, a duas concepções totalmente distintas existentes nos países membros da CE quanto à definição de nacionalidade. Assim:

- Na Alemanha (como na Itália), a nacionalidade é atribuída numa base exclusivamente étnica, definida pela existência de antepassados alemães (ou italianos), mesmo se há séculos que as respectivas comunidades de origem alemã vivam fora da Alemanha.

- Na França, e na generalidade dos outros países da CE, a nacionalidade é concedida em função do nascimento em França e não apenas em consequência de pais franceses, sendo igualmente acompanhada de mais fáceis mecanismos de naturalização do que no caso anterior.

Esta diferença traduz-se naturalmente em diferentes capacidades de integração de comunidades de origem estrangeira nos países de residência. O processo de União Política Europeia terá igualmente como efeito o reforço da autonomia e da capacidade de acção de regiões, Estados federados ou diferentes comunidades históricas ou nacionais que compõem vários dos Estados membros da CE. Por seu lado, o processo de desintegração de Estados multinacionais no Leste da Europa tenderá a reforçar os movimentos autonomistas, federalistas ou separatistas que já se vinham a desenvolver em vários países da CE, antes mesmo de se ter acelerado o movimento no sentido da União Europeia.

Quanto mais fortes forem as estruturas e instituições da União maior será a tendência desses movimentos, quer para exigir uma maior autonomia no seio dos Estados nacionais e uma representação directa em órgãos, para já de natureza consultiva, que dêem expressão às regiões europeias no seio dessa União, em detrimento da sua inserção nos Estados nacionais. Podem identificar-se vários casos deste processo de «regionalismo» ou de desintegração:

- Na Alemanha, a ratificação do Tratado da União Europeia, para além de ter levado a um reforço da intervenção futura do Parlamento nos assuntos europeus, tirando liberdade de acção ao Governo federal, modificou de certa maneira a divisão de competências característica do federalismo alemão, ao atribuir aos «Länder» direito de intervenção nas questões europeias que antes não possuíam (nos casos em que acções comunitárias se desenvolvam em áreas de competência dos Estados federados). Por sua vez, estes «Länder» exigiram a consagração na arquitectura institucional da Comunidade de um órgão, para já meramente consultivo, representativo das regiões.

- Na Itália, o movimento das Ligas do Norte, precipitando uma radical mudança do espectro partidário italiano, vem abrir caminho a uma eventual transformação do Estado italiano num Estado federal. O crescimento das Ligas é paralelo e alimenta-se também da incapacidade do sistema político italiano responder a um duplo desafio que o aprofundamento da CE coloca à Itália: sem uma radical redução da intervenção do Estado na economia (em que se apoiam os principais partidos para consolidar as suas redes de clientes), a Itália, país fundador da CE e apoio permanente das correntes federalistas europeias, corre o risco de ficar de fora da UEM; sem uma revisão do actual esquema de transferências financeiras entre o Norte e Centro e o Sul da Itália, a passagem, a prazo, do país de beneficiário para



contribuinte líquido da CE, exigirá um esforço adicional às regiões mais desenvolvidas da Itália, levando desde já ao questionar do pacto de solidariedade nacional.

- Na Espanha e no Reino Unido o reforço da União Europeia está a ser aproveitado por velhas nações e/ou comunidades que integram esses Estados, para tentarem obter maior autonomia e menor envolvimento nos mecanismos de solidariedade existentes a nível daqueles Estados. Tal é o caso da Catalunha e do País Basco na Espanha e da Escócia no Reino Unido.

Na Bélgica, a adopção de um quadro federal pode anunciar a etapa final da desagregação do Estado belga. Se Bruxelas e a sua região pudessem vir a funcionar como o equivalente de um «Distrito Federal» europeu ficava resolvida a mais difícil questão que ainda se coloca a esse processo de desintegração.

Pode pois concluir-se que o avanço para a União Europeia pode vir a ser acompanhado por processos desestabilizadores ao nível interno dos países membros da CE (conflitos étnicos e raciais e fragmentação regional), processos esses que alimentando-se dos avanços na via da União, podem retirar capacidade de decisão ou consensualidade interna aos Estados nacionais que continuarão a ser, previsivelmente, os protagonistas principais da União Europeia. O que não deixaria de ter consequências sobre o processo de decisão comunitário, tornado mais complexo pela própria dinâmica do alargamento.

#### **2.1.5. A ratificação do Tratado da União Europeia, as questões orçamentais e as perspectivas do alargamento da CE**

O «Não» dinamarquês no referendo sobre o Tratado de Maastricht, e o posterior acordo interno que serve de base de negociação com os parceiros da CE, com vista à realização de novo referendo, pode vir a colocar em novos termos a relação entre «aprofundamento» e «alargamento» da Comunidade. O acordo interno estabelece que a existência de um consenso entre os partidos dinamarqueses, que antecederesse a realização de novo referendo, dependerá da aceitação pelos parceiros na CE da existência de disposições com carácter juridicamente vinculativo que tornem possível à Dinamarca, continuando a fazer parte da CE e das suas estruturas de decisão política (e futuramente da União Europeia), não ficar vinculada à aplicação de partes fundamentais do aprofundamento previsto no Tratado – caso da UEM, da cidadania europeia (nalgumas das suas concretizações), da eventual política de Defesa Comum – ao mesmo tempo que poderia manter as suas normas e opções próprias nas áreas da segurança social e do ambiente. Á ser aceite este estatuto para a Dinamarca, ele corresponderia à possibilidade de manter poder de decisão sobre as matérias que respeitam ao Mercado Único (poder que não têm os membros do EEE), sem ter que estar envolvida em várias das frentes do aprofundamento. A Dinamarca, se obtiver este estatuto, poderá estar a criar um precedente que outros países da EFTA, candidatos à CE, possam igualmente reivindicar. A

Dinamarca estaria nomeadamente a dar essa oportunidade à Finlândia e à Noruega, contribuindo para o seu objectivo geopolítico de retirar influência à Suécia no seio dos países nórdicos, já que a Suécia (atraída pela possibilidade de uma aliança futura com a França) parece disposta a aceitar a participação em estruturas europeias de Defesa, que a não obriguem a uma adesão à NATO. Estaria igualmente a reforçar as posições daqueles que querem integrar a Áustria na CE, sem perder uma margem de autonomia face à Alemanha, e vêem na existência de um estatuto especial da Áustria, ao nível da Defesa, uma garantia de tal autonomia. Aquele resultado responderia também a uma outra preocupação dinamarquesa, que consiste em evitar uma preponderância alemã na Europa Ocidental e Central, a coberto do «aprofundamento» da Comunidade.

O debate em torno da melhor forma de tratar o dilema colocado pela posição da Dinamarca põe em confronto dois países, que sendo na CE os campeões do alargamento aos países da EFTA, têm no entanto interesses conflituais que se exprimem em visões diferentes do futuro da integração europeia — a Alemanha e a Grã-Bretanha. Assim:

- A Alemanha (pelo menos com a sua actual coligação hegemónizada pela democracia cristã renana) quer reforçar a integração e a disciplina da Europa Ocidental, alargando igualmente a CE aos países ricos da EFTA (vários deles neutrais) e mantendo uma forte aliança com a França, mas com o objectivo de se tornar o principal interlocutor dos EUA na Europa e de retirar esse papel à Grã-Bretanha. Tendo hoje a França uma superfície de conflitos com os EUA superior à Alemanha, esta poderia mais facilmente, como aliada preferencial da França, desempenhar um papel central nas relações dos EUA com uma Europa Ocidental mais integrada.

- A Grã-Bretanha concebe o alargamento aos países da EFTA, e a curto prazo a certos países da Europa Central, em paralelo com o reforço do papel da NATO na sua segurança, como uma forma de reduzir a dinâmica de integração e disciplina comunitária, e como meio de se assegurar que a CE não passe a dispor de uma vertente militar que tenderia a modificar por completo a relação de forças no seio da própria Aliança Atlântica.

Esta diferença de interesses e objectivos traduz-se em duas tácticas opostas para lidar com o dilema dinamarquês, que surpreendentemente têm como resultado comum acelerar as negociações de alargamento da CE, ao qual as outras potências pró-Maastricht — França e Espanha — eram até há pouco reticentes. Com efeito:

- A Grã-Bretanha fez condicionar a sua ratificação do Tratado de Maastricht ao resultado de um segundo referendo dinamarquês que se pronunciasse sobre uma oferta de compromisso dos outros países da CE, que não pondo em causa o espírito do Tratado, permitisse uma grande flexibilidade na sua implementação e, sobretudo, que travasse a dinâmica para posteriores aprofundamentos. Ao fazê-lo, a Grã-Bretanha está igualmente a facilitar a aceitação pelas opiniões públicas dos países nórdicos de uma rápida integração na CE.

A Alemanha, por sua vez, convenceu a França de que face ao expediente inglês a tática mais adequada seria acelerar as negociações com os países da EFTA cujos Governos parecem mais dispostos a uma aproximação à CE, por forma a que uma boa evolução nas negociações com estes países colocasse o eleitorado dinamarquês sem outra alternativa do que aceitar um compromisso mais próximo da concepção franco-alemã de Maastricht.

A Espanha, impossibilitada de travar o alargamento, concentrou-se na defesa do Fundo de Coesão, da qual será de longe a maior beneficiária, e que é de vital importância política para o Governo de Madrid, já que lhe dará os meios para reforçar a sua autoridade perante as Autonomias, nomeadamente na questão decisiva das prioridades nas redes de transportes e comunicações que irão estruturar o espaço ibérico e a sua relação com o resto da Europa.

## **2.2. Alargamento e associação — a CE face à Europa e periferias**

### **2.2.1. As perspectivas do alargamento e o seu impacto possível na dinâmica do aprofundamento e na mudança do quadro institucional comunitário**

O alargamento da CE aos países nórdicos e à Áustria, se se concretizar (ou seja se passar o teste de referendos nacionais nos países candidatos), vai ter um conjunto de consequências para a futura evolução da CE se bem que o impacto não seja numa única direcção. Assim:

- Em termos de comércio internacional e política agrícola, a adesão dos países da EFTA tenderá a reforçar a prioridade à manutenção de um quadro multilateral sólido e a aceitação de uma política agrícola que privilegie os apoios directos aos agricultores. A este propósito recorde-se que a Suécia, que foi uma precursora da filosofia que veio a inspirar a PAC, é igualmente precursora da sua reforma actual.
- Em termos monetários, as situações dos candidatos parecem ligeiramente diferentes. Enquanto a Áustria pertence há muito a uma união monetária informal com a Alemanha (sendo acompanhada pela Holanda, e mais recentemente pela Bélgica), a Suécia e a Finlândia, se bem que seguindo políticas anti-inflacionárias credíveis e procurando aproximar-se do SME, apostaram numa ligação ao écu e não directamente ao marco, numa aposta que falhou. Pode no entanto afirmar-se que nenhum destes candidatos se opõe ao vector central do Tratado de Maastricht — a UEM — e que vários deles estarão em melhores condições para integrar essa União do que alguns dos actuais países membros da CE.
- Em termos de política de Segurança e Defesa os países da EFTA têm todo o interesse na existência de um mecanismo de cooperação intergovernamental na área da política externa, nomeadamente no que respeita à Europa de Leste e à Rússia, pela necessidade de influir na

estabilização de zonas vitais para a sua segurança. Todos eles, mesmo quando não sejam membros, estão também vitalmente interessados na continuação da NATO e num envolvimento dos EUA na evolução do continente europeu. Simultaneamente, são claramente favoráveis a um envolvimento da Rússia nas questões da segurança europeia e sensíveis aos interesses estratégicos vitais russos. Têm no entanto disponibilidades muito diferentes para virem a integrar qualquer organização europeia ocidental na área da Defesa (apenas a Suécia parece disponível para um projecto desta natureza).

- Em termos da intervenção da Comunidade no âmbito das políticas comuns ou na regulamentação do Mercado Único são adeptos de uma clara subsidiariedade e procurarão manter margem para defender interesses próprios que considerem cruciais (por exemplo a recente posição da Noruega e Dinamarca quanto às normas que deverão de futuro reger as concessões petrolíferas).
- Em termos institucionais deverão ser claramente favoráveis ao reforço dos poderes do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros e é difícil conceber que estejam interessados no reforço dos poderes do Parlamento Europeu, em que seriam quantidades insignificantes. Se tivermos em consideração que o Parlamento alemão irá condicionar o apoio a futuros avanços da integração europeia, nomeadamente na área da Defesa, ao reforço dos poderes do Parlamento Europeu, a adesão dos quatro países da EFTA pode assim, por via indirecta, contribuir para afastar projectos de criação, no âmbito da CE, de uma Defesa Comum.
- Em termos de alargamentos futuros os países nórdicos e a Áustria poderão ser muito favoráveis a uma maior abertura da CE à integração a curto prazo de alguns países de Leste, em termos que tenham em conta as suas dificuldades económicas e as potenciais reticências russas (no caso dos países bálticos).

### **2.2.2. Os problemas do Leste europeu**

As perspectivas que se vão abordar para o futuro relacionamento da CE com os países do Leste respeitam os seguintes pressupostos:

- À CE nunca virá a incluir no seu alargamento potencial Estados saídos da ex-URSS, com a possível excepção dos países Bálticos (na totalidade ou em parte).
- A CE não incluirá no seu alargamento a Turquia, se bem que venha a privilegiar as relações com este país.
- A CE não considerará no seu alargamento a generalidade dos países balcânicos, cujo nível de desenvolvimento e/ou empenho no processo de transição para a democracia e a economia de mercado é, em vários casos, menor que o dos países da Europa Central.

Neste contexto, podem conceber-se várias configurações possíveis para o tipo de relações da CE com os países do Leste, a Turquia e eventualmente os países do Cáucaso.

### **a) Primeira configuração**

- Na Europa Central a CE alargar-se-ia à Polónia, à Hungria, à República Checa, à Eslováquia e à Eslovénia. Significaria um alargamento a grande parte do que foi o Império austro-húngaro e a zonas em que a Alemanha pode claramente desempenhar um papel polarizador.
- A Ucrânia e os países Bálticos aceitariam integrar uma zona de livre troca polarizada pela Rússia. Esta solução suporia uma resolução das tensões actuais entre a Rússia e estes países, envolvendo nomeadamente uma solução satisfatória para as questões de minorias, fronteiras e acesso a instalações militares de grande importância para a Rússia.
- A CE procuraria centrar as suas atenções na reconciliação entre a Grécia e a Turquia (supondo a clarificação das questões das fronteiras marítimas no Mar Egeu e do estatuto de Chipre e um acordo quanto à Macedónia). Podendo encarar-se, neste contexto, a saída da Grécia da CE, haveria uma actuação no sentido de criar uma Comunidade Balcânica associada da CE e incluindo além da Grécia, da Turquia e de Chipre, a Bulgária, a Albânia, a Macedónia, a Roménia (reunificada à Moldova — mas sem a Transdniestria), e vários dos Estados saídos da ex-Jugoslávia. Nesta configuração, os países do Cáucaso integrar-se-iam no agrupamento económico polarizado pela Rússia.

### **b) Segunda configuração**

- A Ucrânia e os países Bálticos (ou parte deles) recusariam integrar qualquer espaço económico polarizado pela Rússia, que teria entretanto conseguido impor importantes revisões territoriais à Ucrânia. Nas negociações de fronteiras entre esta e a Roménia teria sido possível manter o controlo ucraniano sobre as bocas do Danúbio e alcançar um acordo geral ucraniano-romeno. A Eslováquia aproximar-se-ia da Ucrânia, mais claramente orientada para a Europa Central do que na configuração anterior.
- A CE aceitaria alargar-se à Polónia, Hungria, República Checa, Eslovénia e aos países Bálticos (em contrapartida da aceitação por estes de concessões na área estratégica e dos direitos das minorias russas, cujo cumprimento seria garantido pela CE). Nesta perspectiva de alargamento seria possível conceber a formação institucionalizada de associações de Estados, no interior da própria CE, de que seriam exemplos uma associação nórdica e uma danubiana.

A CE, para além de procurar uma reconciliação greco-turca, daria prioridade à resolução dos diferendos entre a Hungria e a Roménia (envolvendo rectificações territoriais e estatuto das minorias). Com base neste esforço, a CE apoiaria a criação de uma Comunidade Económica do Mar Negro, que incluiria para além dos países previstos na configuração anterior a Ucrânia e a Arménia e teria o estatuto de Comunidade associada à CE. A CE promoveria um conjunto de negociações comerciais entre esta Comunidade do Mar Negro, a Comunidade económica que se viesse a manter em torno da Rússia e a CE.

### **2.3 Cenários para a evolução da integração europeia**

A recente evolução económica e política na Europa Ocidental aponta para a possibilidade de se concretizarem vários cenários alternativos para o processo de integração europeia, diferenciados pelas soluções que forem encontradas para três questões distintas: as questões monetárias, as questões militares e de segurança, as questões associadas ao alargamento. Estes cenários foram desenhados tendo como seu núcleo central os diferentes tipos de relações que se podem vir a estabelecer entre três Estados europeus: a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha.

#### **2.3.1. Primeiro cenário – Uma Europa Ocidental una, a várias velocidades**

Este cenário supõe uma ratificação do Tratado, com um progressivo esvaziamento dos seus objectivos e/ou com diferenciação do envolvimento dos vários países membros nos vários domínios que são considerados no Tratado. Teria as seguintes características:

- A manutenção do projecto da UEM, após a restauração da credibilidade do SME, obtida graças à conjugação de quatro factores: uma maior disciplina orçamental e salarial na Alemanha, que abrisse caminho à redução das taxas de juro em todo o espaço europeu; a manutenção da política de rigor monetário em França, apoiada na antecipação da mudança de estatuto do Banco Central francês, com o reconhecimento da sua independência e a definição do objectivo de estabilidade dos preços; a adopção pelos EUA de uma política de dólar forte; aceitação de uma maior diferenciação no seio do SME, existindo um «núcleo central» de moedas com margens de flutuação ainda mais reduzidas do que hoje na banda estreita, e uma «orla» com maiores margens de flutuação, admitindo-se a realização de realinhamentos de paridades entre as moedas do núcleo duro e moedas da «orla». Chegar-se-ia assim, no final da década, a uma Europa monetária a «duas velocidades», embora num quadro institucional único e mantendo-se a existência de fundos estruturais ligados à execução de programas de convergência, preparatórios da futura integração dos países menos desenvolvidos da CE na UEM.

- O abandono de eventuais projectos de constituição de um pólo militar europeu autónomo, devido por um lado aos custos desse projecto (difíceis de suportar num clima de austeridade orçamental exigida pela preparação da UEM) e por outro pela recusa de vários países em aceitar uma liderança desse projecto pelo eixo continental franco-alemão. A França faria evoluir o seu estatuto na NATO para um semelhante ao da Espanha (presença nas estruturas de planeamento militar da Aliança, mas ausência das estruturas militares integradas), em troca de mudanças institucionais na Aliança que pudessem ter o apoio da Alemanha. Reforçaria igualmente a colaboração pontual com os EUA, fora da área NATO, mas procurando ver



reconhecido um maior papel nas operações sob mandato ou autorizações da ONU. Neste cenário, a França procuraria igualmente um entendimento com a Grã-Bretanha nas questões nucleares, procurando dar um cunho «europeu» aos dissuasores nacionais, inclusivamente como forma de os proteger num período de drásticas reduções nos armamentos estratégicos dos EUA e da Rússia. A UEO seria alargada aos futuros membros da CE, não integrados na NATO, a quem seria reconhecido o estatuto de membros de pleno direito daquela organização europeia, que constituiria igualmente o quadro para a cooperação das indústrias europeias de armamento.

- Concretizar-se-ia a tentativa de dar maior operacionalidade à cooperação intergovernamental prevista no Tratado para a área da política externa e de segurança, limitando o número de países envolvidos na preparação de acções numa dada região (ou área de crise) aos que disponham dos meios económicos, diplomáticos e militares para intervir nessa região. Na eventualidade de uma entrada da Alemanha para membro permanente do Conselho de Segurança da ONU este carácter assimétrico entre os Estados membros da CE tenderia a ampliar-se, destacando-se os três Estados europeus que teriam então assento permanente naquele Conselho (França, Grã-Bretanha, Alemanha).

Realizar-se-ia o alargamento da CE aos países da EFTA e a três países da Europa Central (Polónia, República Checa, Hungria), mas no contexto aberto pelos «opting-out» da Grã-Bretanha e da Dinamarca, abrindo-se a possibilidade dos novos membros não acompanharem a totalidade das vias de aprofundamento da integração europeia referidas no Tratado, confirmando uma tendência para um processo de integração a «duas velocidades», num quadro institucional único. Os países da EFTA integrar-se-iam com relativa facilidade no processo da UEM (a cujo «núcleo central» vários deles poderiam ambicionar pertencer) e da cooperação intergovernamental na área de política externa e de segurança. A Suécia e a Áustria poderiam integrar a UEO, como membros da CE receberiam da NATO uma garantia de segurança das suas fronteiras (no caso da Hungria após eventual revisão das fronteiras com a Roménia).

### **2.3.2. Segundo cenário – Uma Europa Continental, em geometria variável**

Este cenário supõe a não ratificação do Tratado pela Grã-Bretanha e pela Dinamarca, ou o abandono posterior do compromisso de Maastricht e uma diferenciação do espaço europeu, consubstanciada em vários quadros jurídico-institucionais, traduzindo simultaneamente um reforço de diferentes alianças privilegiadas no seio da Europa Ocidental. Traduzir-se-ia nos seguintes aspectos:

- O abandono do processo definido pelo Tratado da União Europeia para a UEM, assistindo-se ao estreitamento das relações a nível monetário entre a Alemanha e a França (incluindo o «pooling» das reservas dos Bancos Centrais dos dois países), alargando-se esta colaboração a um grupo de

países que aceitariam criar uma divisa comum única, mantendo-se as respectivas moedas nacionais em circulação interna. Este grupo estaria aberto à adesão de novos membros, não existindo apoios financeiros aos países menos desenvolvidos que quisessem aderir. Tratar-se-ia basicamente de uma gestão conjunta franco-alemã de uma divisa comum que seria chamada a desempenhar um papel central nas relações comerciais entre os países da anterior esfera de influência soviética, competindo aí com o dólar.

- Uma aliança militar entre a França e a Alemanha envolvendo inclusivamente o planeamento do uso do dissuasor nuclear francês e uma forte colaboração ao nível do equipamento militar e das indústrias da Defesa e do Espaço. Em paralelo, assistir-se-ia a uma aproximação franco-alemã à Rússia, no sentido da criação de uma organização europeia de segurança colectiva com reais capacidades de intervenção, cuja operacionalidade seria ampliada pelo reconhecimento de um estatuto especial no seio dessa organização aos países europeus que seriam neste cenário membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (Rússia, Alemanha, França e Grã-Bretanha). Esta organização permitiria fazer respeitar um novo arranjo de Estados e fronteiras, entretanto realizado na Europa Central e Oriental.

- A NATO deixaria de ter uma estrutura militar integrada e seria progressivamente transformada numa organização predominantemente política, assegurando o diálogo transatlântico. Os EUA fortaleceriam as suas relações estratégicas com a Grã-Bretanha, a Holanda, Portugal, a Itália e a Turquia, passando esta colaboração a ter uma orientação mais marcada para a intervenção nas áreas do Mediterrâneo, Médio Oriente e Golfo.

A França e a Alemanha liderariam um processo de redução da dependência energética europeia do Médio Oriente e do Golfo, privilegiando os abastecimentos vindos da Rússia, Azerbaijão e Ásia Central ex-soviética e atribuindo um papel logístico ao Irão no trânsito dos fluxos energéticos provenientes das algumas daquelas regiões.

- A CE, incluindo já os países da EFTA e os três países da Europa Central (e eventualmente a Eslovénia), seria encarada como uma organização exclusivamente económica, encarregada de manter em funcionamento um Mercado Comum aprofundado e com políticas comuns nas áreas comercial, agrícola, regional e do ambiente (e eventualmente nas redes transeuropeias). Existiria igualmente no âmbito da CE uma coordenação das políticas de cooperação económica, incluindo a que dissesse respeito aos países da Europa Balcânica e à Rússia e aos seus parceiros económicos da ex-URSS.

### **2.3.3. Terceiro cenário – Uma Europa atlântica e pan-europeia**

Este cenário supõe igualmente o abandono de Maastricht, envolvendo uma revisão profunda no actual dispositivo geopolítico, pela redução da importância do eixo franco-alemão, por uma aproximação da França aos EUA e por uma colaboração estreita russo-americana, com reflexos na Europa. Traduzir-se-ia nos seguintes aspectos:

- Ao nível monetário a Alemanha seria o centro de uma zona monetária. Marco que agruparia quer pequenas economias abertas e desenvolvidas da Europa Ocidental, quer países da Europa Central que mais rapidamente tivessem realizado a transição para a economia de mercado e a integração comercial e de investimento com a Alemanha. A França e a Grã-Bretanha apostariam num reforço da colaboração monetária ao nível G-7 (alargado à Rússia), que poderia levar à criação de uma «serpente monetária» entre as principais moedas. A posição central do dólar no sistema monetário internacional seria defendida pela política orçamental e monetária dos EUA, convergindo para a defesa de um dólar «forte». Esta solução global ao nível monetário concretizaria o princípio organizador deste cenário que é o de enquadrar o poder alemão em estruturas mais vastas do que as possíveis no exclusivo quadro europeu, ao mesmo tempo que se dão oportunidades alargadas de afirmação à Alemanha.

O revigoramento da Aliança Atlântica, com a reinserção da França na estrutura militar da Aliança e o alargamento desta à Polónia, Hungria (depois de clarificados os seus problemas de fronteiras com a Roménia), República Checa e Áustria, concretizando uma garantia de fronteiras na Europa Central e Danubiana. A reintegração da França na estrutura militar da NATO suporia uma reformulação dos Comandos da Aliança e uma partilha do mercado europeu de material militar entre os EUA, a França e a Grã-Bretanha. Estes dois últimos países coordenariam de forma mais sistemática com os EUA a sua actuação na área fora da jurisdição da NATO. Por sua vez, a Alemanha, admitida como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, passaria a poder intervir militarmente fora da área NATO, quer em acções sob mandato da ONU, quer em garantias de acordos de paz regionais (exemplo: participação alemã numa garantia de segurança a Israel, na sequência de um acordo de paz israelo-árabe).

- O alargamento da Comunidade europeia, na base do Acto Único Europeu (eventualmente revisto), aos países da EFTA e a um conjunto de países da Europa do Norte, do Centro e do Sudeste — Estónia, Letónia, Lituânia, República Checa, Hungria e Eslovénia — com os quais alguns países da EFTA e a Alemanha tenderiam a ter relações privilegiadas. Neste cenário, a França apoiaria este «grande alargamento» e estaria interessada numa organização política descentralizada da CE, como forma de compensar o poder económico alemão. Assim, o alargamento seria compatível com a formação de associações regionais de Estados que fortalecessem o peso dos pequenos e médios países e circunscrevessem a influência alemã nos assuntos comunitários. Poder-se-ia conceber uma associação do Báltico (Dinamarca, Suécia, Finlândia, Polónia e Países Bálticos); uma associação do Danúbio (Áustria, Hungria, República Checa e Eslovénia) e uma associação do Atlântico (Noruega, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Portugal, Irlanda). Numa arquitectura desta natureza, a Grã-Bretanha teria vantagem em se aproximar da associação do Atlântico, a Itália da associação do Danúbio e a França da associação do Báltico. No caso de se vir a verificar uma

desintegração do Canadá, este cenário incluiria a formação de uma associação França-Quebeque.

- A França procuraria salvaguardar o desenvolvimento do seu potencial económico através de um acordo de partilha do mercado internacional de cereais e oleaginosas com os EUA e de uma série de alianças industriais e tecnológicas com o Japão e a Coreia do Sul, quer nos seus pontos fortes (petróleo, aeronáutica, espaço, indústrias da defesa) quer nos seus pontos fracos (automóvel, electrónica de consumo e microelectrónica). A pressão francesa para uma extensão e aprofundamento das políticas comuns na CE reduzir-se-ia, mantendo-se apenas o interesse da França por uma política agrícola que garantisse a liberdade de circulação dos produtos agrícolas franceses na CE e de uma política comercial que aumentasse o poder contratual da CE nas negociações comerciais internacionais.