

Rui Henrique Alves · Teresa Botelho

Ana Paula Brandão · António Covas · João Pedro

Simões Dias · Luís Lobo-Fernandes · Miguel Lebre de Freitas

Augusto Rogério Leitão · Guilherme d'Oliveira Martins

Fátima Monteiro · Nuno Pigarra · Manuel Porto

Jorge Martins · José Luís Lopes da Mota

Carlos Costa Neves · Nuno Gama de Oliveira Pinto

Iva Miranda Pires · Anabela Rodrigues · Maria João Rodrigues

Jorge Sampaio · Andreia Mendes · Luís Lobo-Fernandes

Francisco Torres · José Luís da Silva · António Vilhinho

Álvaro de Vasconcelos · Marcelo de Sousa Vasconcelos



MIC



República Portuguesa

ISSN 0874-5269



9770874526005

Estratégia

IEEI

Número 18-19 1.º/2.º Semestres 2003

P



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

Estratégia

Número 18-19

1.º/2.º Semestres

2003

Portugal e a Constituição Europeia

Congresso
Portugal e o Futuro da Europa

Principia

Director

Álvaro de Vasconcelos

Editores

Maria João Seabra
Teresa de Sousa
Maria do Rosário de Moraes Vaz

Propriedade

INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

Edição

Principia

Publicações Universitárias e Científicas, Lda.
Av. Marques Leal, 21, 2.º • S. João do Estoril • P-2765-495 S. João Estoril
Telefone: 21 467 87 10 • Fax: 21 467 87 19
E-mail: principia@principia.pt • Web: www.principia.pt

Design: Maia Moura Design, Lda.

Paginação e Montagem: Xis e Érre

Impressão e Acabamento: Tipografia Peres

Assinaturas

www.principia.pt, principia@principia.pt,
ou por cupão em anexo.

ISSN 0874-5269

Depósito Legal n.º 134847/99

Este número duplo: € 18,60

Debate Nacional sobre o Futuro da Europa

O «Debate Nacional sobre o Futuro da Europa» foi pensado pelo IEEI como forma de promover a descentralização da discussão europeia em Portugal, através do envolvimento activo da sociedade civil, tendo o patrocínio da Representação da Comissão Europeia e do Gabinete do Parlamento Europeu em Portugal, da CGD e EDP e o apoio da Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus, da Fundação Calouste Gulbenkian e do *Público*.

Coordenado pelo IEEI e por uma comissão organizadora formada por individualidades e instituições ligadas às questões europeias, o debate iniciou-se em Outubro de 2002 e prolongou-se até Junho de 2003. Ao todo foram organizados dez seminários em sete cidades diferentes, onde foram discutidos os temas em foco na Convenção, reunidos em torno de três eixos fundamentais: arquitectura institucional, democracia e cidadania; o futuro do modelo económico e social europeu; a Europa como actor internacional.



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

Estratégia

Número 18/19

1.º/2.º Semestres

2003

ESTRATÉGIA É UMA REVISTA INDEPENDENTE DE VOCAÇÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL QUE PRETENDE CONCILIAR O ESTUDO DAS QUESTÕES DE DEFESA E DA POLÍTICA INTERNACIONAL COM A CIÊNCIA E A CULTURA, CONTRIBUINDO PARA QUE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DE DEFESA POSSAM SER UM FACTOR DE DESENVOLVIMENTO.

As opiniões expressas são da responsabilidade dos autores e não reflectem necessariamente os pontos de vista do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Os títulos e subtítulos são da responsabilidade da redacção.

ABERTURA

11-12

PORTUGAL E A CONSTITUIÇÃO EUROPEIA

Álvaro de Vasconcelos

13-22

RELATÓRIO DO DEBATE NACIONAL SOBRE O FUTURO DA EUROPA

23-31

**ANÁLISE COMPARATIVA: DEBATE NACIONAL
– CONSTITUIÇÃO EUROPEIA**

33-40

PORTUGAL E O FUTURO DA EUROPA

Jorge Sampaio

41-45

DA CONVENÇÃO À CONFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL

Carlos Costa Neves

47-56

O FUTURO DA EUROPA

António Vitorino

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL, DEMOCRACIA E CIDADANIA

59-67

É POSSÍVEL UMA DEMOCRACIA SUPRANACIONAL?

João Pedro Simões Dias

69-72

POR UM SISTEMA BICAMARÁRIO
NA UNIÃO EUROPEIA

Luís Lobo-Fernandes

73-86

A AUDÁCIA NECESSÁRIA

Guilherme d'Oliveira Martins

87-95

A FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES
ASSUMIDAS PELOS ESTADOS-MEMBROS NO ESPAÇO
EUROPEU DE JUSTIÇA

Nuno Piçarra

97-114

OS «PAÍSES PEQUENOS» NA UNIÃO EUROPEIA

Manuel Porto

115-129

UM CONTRIBUTO PARA A CRIAÇÃO DE UMA EUROPA FEDERAL

Jorge Martins

131-145

A CAMINHO DE UM MINISTÉRIO PÚBLICO EUROPEU?

José Luís Lopes da Mota

147-158

QUESTÕES URGENTES DE POLÍTICA CRIMINAL

Anabela Miranda Rodrigues

159-183

O SENTIDO DO DEBATE SOBRE O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA

Andreia Mendes Soares

185-190

UMA COMUNIDADE DE DIREITO

José Luís da Cruz Vilça

MODELO ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

193-198

UM NOVO MODELO POLÍTICO E ECONÓMICO
PARA A EUROPA?

Rui Henrique Alves

199-211

CONTRIBUTO PARA UMA POLÍTICA EUROPEIA
DE DESENVOLVIMENTO AGRO-RURAL

António Covas

213-223

GOVERNANÇA, CRESCIMENTO E OS PAÍSES
DO ALARGAMENTO

Miguel Lebre de Freitas

225-241

AS NOVAS FRONTEIRAS DA EUROPA

Nuno Gama de Oliveira Pinto

243-265

COMO EVITAR TAMBÉM O «ALARGAMENTO»
DAS CLIVAGENS REGIONAIS?

Iva Maria Miranda Pires

267-285

A ESTRATÉGIA DE LISBOA E AS SUAS
IMPLICAÇÕES PARA A REFORMA INSTITUCIONAL
DA UNIÃO EUROPEIA

Maria João Rodrigues

287-290

O NOVO PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Francisco Torres

291-293

NOVAS DINÂMICAS DA COESÃO NUMA UNIÃO ALARGADA
COM UMA MOEDA COMUM

Francisco Torres

295-309

OS OCEANOS E A «SUSTENTABILIDADE» DAS PESCAS

Marcelo de Sousa Vasconcelos

A EUROPA COMO ACTOR INTERNACIONAL

313-321

PARADOXOS DO DESEJO MULTIPOLAR EUROPEU

Teresa Botelho

323-333

PARA UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA GLOBAL DA UNIÃO EUROPEIA

Ana Paula Brandão

335-346

QUE FUTURO?

Augusto Rogério Leitão

347-354

O FACTOR NACIONALISMO NA POLÍTICA EXTERNA
E DE SEGURANÇA EUROPEIA

Fátima Monteiro

355-368

SEGURANÇA EUROPEIA E ALARGAMENTOS DA UNIÃO
EUROPEIA E DA NATO

Luís Leitão Tomé

369-382

UMA FEDERAÇÃO ÀS AVESSAS

Álvaro de Vasconcelos

ANEXOS

385-388

CRONOLOGIA DA CONVENÇÃO SOBRE O FUTURO DA EUROPA

389-397

O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA – DECLARAÇÃO DE LAEKEN

399-424

PROJECTO DE TRATADO QUE INSTITUI UMA CONSTITUIÇÃO
PARA A EUROPA (PARTE I)

425-426

A CONVENÇÃO EUROPEIA *ON-LINE*

427-431

DEBATE NACIONAL SOBRE O FUTURO DA EUROPA

Abertura

Segurança Europeia e Alargamentos da União Europeia e da NATO

Luís Leitão Tomé*

Não é fácil analisar em conjunto os processos de alargamento da NATO e da União Europeia uma vez que, primeiro, não são coordenados, depois também não são coincidentes nem nos próprios processos, nem nos critérios, nem nos *timings* e, finalmente, são ainda diferentes nas respectivas ambições. No entanto, convém salientar que ambos se baseiam nos mesmos pressupostos e objectivos – promover a paz por via da integração e da estabilização no continente europeu – e que ambos enfrentam os mesmos dilemas – saber como, quando e quem «integrar» e «excluir», e qual o impacto dessas expansões na natureza da Aliança Atlântica e da União Europeia, assim como na própria arquitectura de segurança europeia¹.

Os dilemas incluídos *versus* excluídos

A evidente falta de coordenação entre os dois processos de alargamento torna-os quase competitivos pela disputa de influên-

* Universidade Autónoma de Lisboa.

cia na Europa Central e Oriental. Por outro lado, essa mesma falta de coordenação torna ainda mais complexa a gestão dos membros não coincidentes da UE e da NATO, bem como dos respectivos candidatos. Assim, temos um grupo UE na NATO (11 países em 19, por enquanto) e um grupo NATO na UE (11 em 15, para já); temos um lote de países neutrais na UE (Finlândia, Suécia, Irlanda e Áustria); um grupo de países NATO muito próximo de integrar a UE (Polónia, Hungria, República Checa) e outro mais distante (a Turquia); depois, temos países NATO que não mostram interesse em aderir à União Europeia (Islândia e Noruega) e ainda países que são apenas candidatos à adesão na UE (Malta e Chipre). Se a esta teia de incluídos-excluídos-candidatos somarmos ainda os diferentes estatutos entre os membros, os parceiros associados e os observadores da quase extinta UEO, e aqueles que integram os programas de Parceria para a Paz (PfP) e o Conselho de Parceria Euro-Atlântico (EAPC), temos uma rede complexa de organizações que tratam, muitas vezes de uma forma não coincidente e não complementar, de questões relativas à segurança europeia. Ora, além das diferentes perspectivas nacionais, há a adicionar as diferentes perspectivas institucionais, consoante se seja membro de uma ou mais organizações, e/ou se seja candidato à UE, à NATO ou a ambas... Por exemplo, a existência da PESD pressupõe que a UE possa recorrer aos meios e às capacidades da NATO – mas pode ver complicado esse acesso pelo veto de um aliado não membro da

União que, por exemplo, usaria isso como uma forma de pressão com vista a acelerar a sua adesão à UE – todos sabemos como isso vem sucedendo com a Turquia. Da mesma maneira, um país da UE (por exemplo, a Grécia) pode querer evitar uma missão desencadeada pela própria União que implique o recurso às capacidades da NATO (de que, por acaso, a Grécia também é membro) para não dar mais argumentos políticos a adversários (como a Turquia). Por outro lado, os próprios EUA, não querendo expor-se directamente, podem instrumentalizar um dos aliados europeus para «boicotar» o acesso da UE às capacidades da NATO, inviabilizando assim uma acção autónoma da União. Este tipo de dilemas é real e os problemas já se manifestam, por exemplo, sobre o processo de substituição das missões da NATO na Macedónia, primeiro, e na Bósnia depois, pela Força de Reacção Rápida da UE (estava inicialmente agendado que a substituição da missão na Macedónia se operasse em Outubro de 2002, mas até agora tal não aconteceu, por divergências entre a Grécia e a Turquia, por um lado, e a UE e a NATO, por outro).

Noutra óptica, subsiste ainda um outro conjunto de questões: que nível de participação terão, ou poderão ter, na PESD os países-candidatos à União, os candidatos à NATO e aqueles que, sendo membros da NATO, não o são da UE? O que se pretende é a possibilidade de uma acção poder ser desencadeada e conduzida autonomamente pela UE se e quando a NATO não se quiser envolver – mas, na realidade, como pode ha-

ver uma decisão autónoma da UE sobre uma intervenção que implique recorrer aos meios NATO, sem o envolvimento dos outros países europeus da NATO não UE? E se participarem de alguma forma, como o farão sem pôr em causa a «autonomia» da União?

Todos estes dilemas serão obviamente minimizados por uma boa articulação entre a UE e a NATO, incluindo os respectivos processos de alargamento – o que não acontece nesta altura. Num futuro próximo, em 2004, com as adesões de Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia, Malta e Chipre, teremos uma UE com 25 países-membros, dos quais 19 serão simultaneamente membros da NATO – em 2007, a UE terá 27 membros com a adesão da Roménia e da Bulgária, ascendendo para 21 os países UE-NATO. E teremos também uma NATO com pelo menos 26 aliados, com os tais 21 NATO-UE. Ou seja, a Europa-NATO e a Europa-UE coincidirão *grossa modo* no seu perímetro geográfico. Não é possível, portanto, edificar uma nova arquitectura de segurança europeia sem a articulação de ambos os processos de alargamento, em nome e em função da segurança europeia. Por outro lado, e pelo menos por enquanto, os mecanismos consultivos existentes no quadro da UEO deverão ser transferidos e institucionalizados para o âmbito da UE e da PESD, pois isso cria e/ou fortalece hábitos de cooperação entre os «de dentro» e os que ainda estão «de fora» da União, dando a estes não só voz como um mecanismo institucional de participação

nas acções da UE. Finalmente, pode-se ainda sugerir que a NATO e a UE lancem em conjunto um programa específico para a estabilização e a integração da Europa Central e Oriental que envolva não só os mais próximos candidatos aos dois organismos desta parte da Europa, como também outros possíveis ou potenciais candidatos e parceiros, a começar pelos restantes países dos Balcãs e até à Rússia.

Independentemente das formas, dos processos e dos mecanismos institucionais de articulação entre a UE e a NATO e entre os «de dentro» e os «de fora», há um princípio essencial a observar em ambos os processos de alargamento: nem a UE, nem a NATO podem aparecer como um clube fechado. A perspectiva de adesão à NATO e à UE constitui uma boa condicionante e é uma forte motivação para os países-candidatos – e para outros que ainda não o são – implementarem reformas políticas, económicas, jurídico-institucionais, sociais e militares que consideramos positivas e benignas para a segurança europeia. As expectativas dos países aspirantes à Aliança Atlântica e à União levou-os a resolverem disputas fronteiriças, a reconhecerem os direitos das minorias, a desmantelarem arsenais militares obsoletos e perigosos, a reduzir ou evitarem a venda de armamentos para regiões instáveis, a acelerarem os programas de privatizações e a consolidarem a economia de mercado, a intensificarem relações com o exterior, a modernizarem os seus complexos militares-industriais, a somarem medidas de garantia pelos direitos civis e individuais, a aderirem a

programas de parceria e de cooperação, enfim, a prosseguir e incorporar regras de respeito pela democracia e pelos valores da nossa civilização. Estes pressupostos deverão manter-se, razão pela qual nem a UE nem a NATO podem encarar os próximos alargamentos como definitivos.

Ou seja, se a UE e/ou a NATO resolverem «fechar-se», se excluírem definitivamente a possibilidade de alguns países poderem vir a ser membros, aí corre-se o grave risco de cavar novas linhas de fractura na Europa, entre os *in* e os *out*, entre os ricos e os relativamente seguros *versus* os «outros» pobres, complexados e inseguros. Criar uma nova «cortina de ferro», desta vez deslocada mais para Leste, é avançar no sentido contrário à promoção da estabilidade e da segurança na Europa. Não é possível construir uma segurança europeia com uns «dentro» e outros «fora». Um dos dados adquiridos da nova ordem pós-Guerra Fria no Velho Continente é não existir uma «outra Europa». Já não se trata da relação entre «nós» e «eles», mas entre o «futuro nós». Isto não significa que todos aqueles que o desejarem devam ser membros plenos da NATO ou da UE – significa tão-só que «as portas» da União deverão permanecer abertas para a Turquia (ou até para a Rússia), por exemplo, e que a NATO não deverá excluir de todo a possibilidade de adesão da Rússia ou da Ucrânia, por hipótese. Da mesma forma, o objectivo do alargamento não pode colocar de parte outras soluções, outros programas de parceria, associação e colaboração. Mas o que não se pode é

excluir *a priori* a hipótese de este ou aquele país se posicionar como potencial candidato, só porque é *muçulmano*, ou porque é *muito grande*, ou porque *tem um carácter euro-asiático*...

O impacto dos alargamentos na natureza da Aliança e no carácter da União

No plano dos impactos dos alargamentos sobre a NATO e sobre a UE, temos que distinguir e avaliar cada um por si.

Em relação à NATO, a questão é saber se irá permanecer como uma organização política e militar efectiva continuando a alargar-se. É inquestionável que a NATO sempre foi uma organização política e militar. Actualmente, as suas funções ou aptidões militares – enquanto organização de defesa colectiva, promotora da implementação, da manutenção ou da imposição da Paz, com mecanismos e capacidades para a gestão de crises e de conflitos, e patrocinadora das embrionárias ambições estratégico-militares da UE (PESD) – coexistem com o papel político da Aliança: manter os EUA ligados à segurança europeia, ser o principal canal para o desenvolvimento das relações transatlânticas, auxiliar na estabilização da Europa Central e Balcânica, contribuir para a integração das «duas partes» do continente, e dar à Rússia uma voz formal na discussão sobre os assuntos de segurança.

Ora, acontece que agora parece existir uma tendência para se reforçar o pendão político da Aliança, em detrimento da sua dimensão militar. Isto deve-se a vários motivos: desde logo, em virtude da grande expansão da NATO, que a levará a cobrir potencialmente quase todo o continente, incluindo os Balcãs e o Báltico, deixando apenas de fora, significativamente, a Ucrânia e a Rússia; depois, o estreitamento das relações com a Rússia por efeito do 11 de Setembro levou à criação do Conselho NATO-Rússia, dando a Moscovo a possibilidade de participar nas discussões «a 20». Se a isto somarmos os mecanismos de parceria para a paz e o Conselho de Parceria Euro-Atlântico, temos uma NATO quase transformada num grande fórum de debate pan-europeu sobre questões de segurança, isto é, de carácter eminentemente político.

Por outro lado, são notórias as divergências entre aliados – europeus e americanos –, e verifica-se um crescente hiato entre as capacidades militares dos EUA e dos restantes aliados europeus, com os inevitáveis reflexos nas iniciativas e nas decisões político-estratégicas, bem como na condução de operações militares. É significativo, aliás, que tendo a NATO invocado pela primeira vez o artigo 5.º do Tratado de Washington, menos de 24 horas depois dos ataques do 11 de Setembro, os EUA tenham preferido a acção militar unilateral! O que significa que, a manter-se este rumo, ou a NATO se transformará definitivamente num mero fórum de debate político transatlântico – diluindo-se, na prática, a sua componente militar –, e/ou torna-se num mero mecanis-

mo de «protectorado» americano sobre a Europa, eventualmente com os seus aliados a serem instrumentalizados no âmbito da «diplomacia utilitária» e a terem que secundarizar as iniciativas americanas. Em qualquer caso, a NATO deixaria de ser uma efectiva organização de defesa colectiva e de promoção da segurança para a área euro-atlântica.

Finalmente, é hoje evidente que as ameaças à segurança da Europa e à defesa dos Estados-membros da NATO são de tipo diferente – o terrorismo internacional, a proliferação de armas de destruição maciça, a criminalidade organizada associada ao tráfico de estupefacientes e de pessoas e ainda o risco de cortes no abastecimento de recursos energéticos vitais são as grandes ameaças à nossa segurança e provêm sobretudo de fora do continente europeu. Assim, ou a NATO se readapta para fazer face a estas novas ameaças – renovando e adaptando capacidades, predispondo-se a actuar fora do Velho Continente e, eventualmente, a lançar «ataques preemptivos» e punitivos –, ou então poderá revelar-se pouco útil para a defesa colectiva dos seus membros, mais uma vez diminuindo a importância da sua dimensão militar.

Parece-me, no entanto, inequívoco que a NATO deve manter efectiva a sua organização militar, por várias razões:

a) As suas capacidades, habilidade e experiência enquanto promotora da paz, da estabilidade e da segurança são ainda vitais, como se comprova pelas suas sucessivas missões nos Balcãs e pela óbvia necessidade de termos os EUA envolvidos militarmente na Europa;

b) A embrionária PESD será muito pouco eficaz sem o recurso à organização militar da Aliança. Muitos supõem uma competição entre a NATO e a PESD – na realidade, é exactamente o contrário, pois o sucesso de uma depende, em grande medida, do êxito da outra. Ou são verdadeiramente complementares, ou então quer a NATO, quer a UE irão sofrer;

c) A efectiva organização militar da NATO, e a garantia militar dos EUA, é o grande atractivo para os candidatos; é a mais-valia da Aliança em termos de dissuasão; e são essas capacidades, bem como outras que se desenvolvam, que nos podem proteger das novas ameaças.

Assim, a resposta à questão de saber se a NATO continuará política e militarmente efectiva continuando a alargar-se depende não do número dos seus membros, não da soma aritmética de mais países à organização, mas de vários outros factores:

– Do desempenho e das capacidades dos seus membros – velhos e novos. O actual desnível no seio da NATO deve-se, sobretudo, ao mau desempenho dos membros europeus tradicionais, não tanto dos novos membros ou de qualquer dos candidatos;

– Da evolução das relações transatlânticas e da ultrapassagem ou não das actuais divergências entre europeus e

americanos – mais uma vez, no centro dessas disputas estão «velhos» Estados-membros europeus *versus* os EUA, como se comprova na crise sobre o Iraque;

– Da evolução das relações com a Rússia;

– E, sobretudo, da evolução da própria natureza da NATO, em resposta às exigências das novas ameaças à segurança europeia e à defesa colectiva.

Curiosamente, o traço comum à maioria dos candidatos e futuros membros da NATO é o seu acento na segurança de-

A manutenção da Aliança Atlântica enquanto organização política e militar efectiva depende, acima de tudo, da sua capacidade em se adaptar quer às novas ameaças, quer a uma nova arquitectura de segurança europeia.

fensiva tradicional, motivado pelas preocupações com a Rússia, partilhadas, aliás, por alguns que já lá estão dentro, a começar pela «histórica» Finlândia e pelos últimos três

membros (Polónia, Hungria e República Checa). Esta não impede, todavia, que partilhem as preocupações de segurança comuns aos membros da UE e da NATO, traduzida na participação militar que têm tido nas operações de paz. Assim, e em síntese, a manutenção da Aliança Atlântica enquanto organização política e militar efectiva depende, acima de tudo, da sua capacidade para se adaptar quer às novas ameaças, quer a uma nova arquitectura de segurança europeia. E, ao contrário do que vem acontecendo na UE, esse é um debate quase inexistente entre os Aliados da NATO.

No que respeita à UE, é bom dizer-se que o impacto do processo de alar-

gamento sobre a dinâmica da integração europeia e sobre o próprio carácter da União vem, desde há muito, sendo debatido. Mais do que isso: a UE vem preparando, desde o início do processo de expansão para Leste, os mecanismos institucionais para evitar a completa paralisia no funcionamento da União. Prova disso mesmo é que tenta conciliar «alargamento» com «aprofundamento», como demonstram o Tratado de Nice ou a Convenção Europeia. Presentemente, tende a assumir-se que a UE alargada, mesmo com mais 10 e depois 12 novos membros, será uma versão mais ampliada da actual UE.

Porém, o alargamento acarreta uma mudança qualitativa nas ambições, responsabilidades e dinâmicas políticas da União. Em termos de ambições, a UE alargada será certamente um actor internacional mais relevante, não só pela sua maior dimensão, tendo em conta o número de Estados-membros – com respectivos territórios e populações – e o aumento do seu mercado interno, como também porque quer ser um aliado mais forte e mais indispensável dos EUA. A adesão de 10, 12 ou 13 novos membros no decurso dos próximos anos também acarretará novas responsabilidades para a UE, na medida em que deverá, num novo contexto, promover a estabilidade em mais um terço do continente então integrado, por um lado, e junto de uma nova periferia de países fronteiriços, pobres e instáveis, por outro. Razão pela qual a UE deve ser capaz de promover uma maior interacção entre as suas políticas de segurança inter-

na e de segurança externa. Quanto às dinâmicas políticas da União, essas não poderão deixar de ser afectadas por um aumento tão significativo de novos contribuintes para as decisões. Talvez por isso há quem depreenda alguma «pressa» na forma como os actuais Estados-membros procuram tomar decisões e assumir reformas estruturais para confrontar os novos membros com dados adquiridos e factos consumados. De qualquer forma, a tendência deverá ser a de alargar as áreas de flexibilidade, com os países-membros a envolverem-se e a integrarem-se em graus diferentes e em «coligações flutuantes».

Em relação à PESD, o impacto do alargamento é difícil de avaliar, pois tudo depende, em primeiro lugar, da própria dinâmica da política europeia de segurança e defesa. A verdade é que os candidatos se mostram dispostos a assumir a sua parcela de responsabilidade, ainda antes da adesão, nas estruturas militares da PESD. É evidente que, uma vez membros, esses países terão um outro papel na definição quer da política externa, quer da política de segurança e defesa da UE. Todavia, mais uma vez, a PESC e a PESD dependerão muito mais de alguns dos actuais Estados-membros e da evolução das relações Europa-EUA e UE-NATO. Ainda assim, é de salientar que os países-candidatos mostram de um modo geral um empenho político de cunho marcadamente europeu e um acréscimo de vontade de estabilidade, segurança e defesa, ao contrário do que sucedeu, por exemplo, no último alargamento, de cariz neutral.

Pode existir, no entanto, um certo tipo de bloqueio em matéria de PESD no alargamento a Sul e Sudeste. Por um lado, Malta e Chipre não são nem membros, nem candidatos à NATO. Por outro, a adesão de Chipre, ainda dependente da resolução do conflito entre as comunidades grega e turca, traz para dentro da UE um foco de disputa entre um membro da UE (a Grécia) e um país admitido como candidato (a Turquia). E se isso não impede a participação de ambos na NATO, já o elevado grau de integração da UE tolera mal uma relação conflituosa entre membros. A PESD ressent-se já, aliás, das tensões greco-turcas, em particular na formalização das suas relações com a NATO e na substituição de missões NATO por missões UE nos Balcãs.

A questão da Turquia é incontornável nesta matéria e pode assumir-se como um verdadeiro teste à UE em matéria de alargamento e de PESD. Membro da NATO e candidato à UE, a Turquia é um parceiro-chave, quer pela sua dimensão, quer pela sua localização geoestratégica. O seu posicionamento político-estratégico e a sua estabilidade (ou instabilidade) afectam uma vasta área que vai desde a Europa até ao Golfo Pérsico e ao Médio Oriente, passando ainda pelo Cáucaso. Desde os anos 60 que se fala sobre a hipótese de a Turquia poder vir a fazer parte do processo de integração europeia, mas só recentemente a União a assumiu finalmente como candidato. Desde então, a UE tem utilizado o seu *soft power* para promover uma relação mais construtiva com Ancara e para

provocar mudanças fundamentais no país. Ora, a maioria das reformas que vêm sendo realizadas na Turquia repousam em fundadas expectativas de poder vir a integrar a UE, tanto mais que a União prometeu avaliar todos os candidatos pelos respectivos méritos, em termos de respeito pelos princípios e pelas instituições democráticos, consolidação da economia de mercado e incorporação do *acquis* comunitário. Sempre que líderes europeus afirmam que a Turquia não poderá jamais juntar-se à UE, em virtude de outras razões – como ter uma população muçulmana ou o problema dos Curdos, ou fazer fronteira com o Irão e o Iraque –, a UE perde credibilidade e gera complexos. Se a União quer ter uma PESD e uma PESD credíveis, será bom que assuma as suas responsabilidades perante promessas que vem fazendo e expectativas que foi criando. Quer a UE, quer os EUA precisam de um Governo estável e amigável em Ancara, a fim de poderem trabalhar com este aliado essencial tanto no que respeita à segurança europeia como na estabilização do Médio Oriente, do Golfo Pérsico e do Cáucaso, regiões que afectam directamente a estabilidade do continente europeu e donde provém o essencial das novas ameaças.

Há ainda outros argumentos para não vetar definitivamente a possibilidade de adesão da Turquia à UE. Primeiro, desde 1952 que a Turquia é membro da NATO – o que significa que, no limite, aceitámos desde essa altura morrer por eles, ou eles por nós. Se os argumentos para impedir a entrada da

Turquia na União repousam sobre uma «vizinhança perigosa» (Transcaucásia, Iraque, Irão), então isso deveria pesar mais no âmbito da Aliança e antes de nos comprometermos com a sua defesa. Não se pode compreender que, integrando a Turquia há décadas a mesma organização de defesa colectiva, rejeitemos à partida a possibilidade desse nosso aliado integrar um outro projecto de integração política.

Segundo, a integração europeia é um processo essencialmente político. Não é um projecto meramente económico ou de âmbito cultural e religioso. Assim sendo, não se pode invocar razões culturais para justificar exclusões de um projecto político. Por outro lado, os

tão frequentemente propalados «valores europeus» repousam em princípios como a tolerância, o direito à diferença, o respeito pelas minorias e pelos princípios da democracia. Por isso, vetar o alargamento a um país só porque tem uma população maioritariamente muçulmana seria atentar contra os próprios valores europeus, e esquecer que dentro da União não só não há uma homogeneidade cultural ou religiosa como contamos já com importantes comunidades muçulmanas – só em França são cerca de seis milhões. Curiosamente, alguns dos que exigem que a Turquia respeite

e integre a população curda no seu seio são os mesmos que insistem para que a União negue isso mesmo à Turquia!!! Acresce que até haverá maior proximidade histórico-cultural entre a Turquia e alguns dos países-membros e candidatos UE do que entre alguns dos membros da União com candidatos UE. Por exemplo, as relações históricas da Turquia com a Grécia ou com os países da Europa Balcânica são certamente muito maiores do que as existentes entre Portugal e a Suécia ou a Letónia, por exemplo. Essa persistente diversidade que sempre existiu no projecto da União é a prova de que se trata, afinal, de um processo eminentemente político, que a Turquia deve poder vir a integrar. Não queiramos fazer de um projecto político uma fortaleza que separa «civilizações».

ramos fazer de um projecto político uma fortaleza que separa «civilizações».

Terceiro, em todo e qualquer processo de alargamento, a União goza de uma enorme vantagem: é que quem fixa os critérios, quem determina as normas, as regras, os princípios, os padrões de conduta e de comportamento para a Turquia poder vir a aderir é a União e os seus membros! Ora, se um dia a Turquia chegar lá, se cumprir todos esses critérios, é porque está definitivamente «ancorada» aos nossos padrões civilizacionais e partilha connosco condições básicas – que nós definimos previamente

te – para integrar o mesmo processo de integração política.

Finalmente, a possibilidade de adesão da Turquia é uma forte motivação não só para as reformas levadas a cabo por Ancara como também para outros países islâmicos. É natural que outros países islâmicos considerados «mais radicais» e menos aptos a aceitarem «princípios ocidentais» se moderem ou até se reformem no sentido de seguir o exemplo da «moderada» Turquia e de se aproximarem da Europa e do «Ocidente». E mesmo que assim não seja, pelo menos os fundamentalistas islâmicos – inclusive alguns grupos que já se encontram no seio das sociedades europeias – perdem espaço de manobra na invocação de um confronto entre o «Ocidente» e o «mundo islâmico».

Apenas para que fique claro: não se defende aqui a adesão – e muito menos a adesão próxima – da Turquia à UE. Trata-se tão-só de não eliminar essa possibilidade *a priori*. Aliás, a Turquia pode nem vir a reunir as condições necessárias para aderir a um projecto deste tipo, ou então desinteressar-se (não seria caso inédito – recorde-se a Noruega!). Mas por uma questão de princípio e de credibilidade, e porque queremos que a Turquia continue a evoluir segundo padrões que consideramos positivos, essa expectativa tem de ser efectiva e real. Ao invés, se lhes negarmos *a priori* essa possibilidade, os riscos para eles, para nós e para a segurança europeia serão certamente muito maiores, pela virtual «fractura civilizacional» que isso significaria.

O eixo NATO-UE-Rússia e a questão de Kaliningrado

Ao terminar a Guerra Fria, emergiu de imediato um grande debate sobre a melhor forma de fomentar a aproximação entre as «duas Europas» e de desenvolver uma nova arquitectura de segurança europeia. Numa perspectiva essencialmente russa, essa nova arquitectura deveria assentar na então CSCE, já que esse era o único fórum pan-europeu vocacionado para o debate sobre questões de segurança e que juntava, com um mesmo estatuto, todos os países da NATO e do ex-Pacto de Varsóvia. Uma outra perspectiva, essencialmente francesa, mas também alemã, considerava que esse era o momento oportuno para se desenvolver uma política externa europeia e uma política de segurança e defesa exclusivamente europeia. A outra perspectiva, partilhada sobretudo pelos EUA e pela Grã-Bretanha, preferia manter os pressupostos essenciais da NATO, mas adaptando-a ao novo ambiente estratégico – sobretudo através do patrocínio de mecanismos de cooperação, de parceria e de abertura aos velhos adversários, à definição de novas ameaças e à elaboração de novos conceitos estratégicos – a fim de permitir à Aliança afirmar-se como pedra angular da segurança europeia na «nova ordem». É curioso recordar, aliás, que os mais cínicos diziam na altura que «NATO» passaria a significar «No Alternative To Obsolescence!» A verdade é que as três perspectivas vinga-

ram: a CSCE (Conferência...) evoluiu e deu lugar à OSCE (Organização...); na UE, desenvolveram-se a PESC, a PESD e criou-se a FRR, e deram-se passos para o desenvolvimento de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa no âmbito da Aliança Atlântica; e a NATO alargou-se e evoluiu de uma organização exclusivamente de defesa colectiva para uma organização de defesa e de segurança para a área euro-atlântica.

No entanto, a NATO, ao lançar o programa de parceria para a paz e ao criar o Conselho de Parceria Euro-Atlântico, ou ao lançar o seu próprio processo de alargamento a Leste e a parceria com a Ucrânia e o Acto Fundador/Conselho Permanente Conjunto NATO-Rússia e, mais re-

centemente, o Conselho NATO-Rússia, quase se substitui hoje à OSCE, cuja principal função tem sido a de impedir a exclusão da Rússia das estruturas de segurança europeia, dando-lhe um lugar de parceiro entre iguais perante os EUA e os países da UE. Ora, o objectivo principal da Rússia não se alterou: quer, acima de tudo, ser tratada como uma potência influente na tomada de decisões. Mas o 11 de Setembro permitiu significativas evoluções no relacionamento dos EUA e da NATO com Moscovo, e tornou possível debater propostas de grande alcance, incluindo a institucionalização da coope-

ração no formato «a 20» através do Conselho NATO-Rússia, formalizado a 28 de Maio de 2002. É a concretização de um sonho russo e da promessa de que acabaram os tempos da NATO a «19 mais 1» que os russos frequentemente acusaram de ser «19 contra 1». Depois de «dar à Rússia voz mas não veto», a NATO dá agora a Moscovo a possibilidade de, pela primeira vez, participar nas decisões da Aliança em matérias como a luta contra o terrorismo e contra a proliferação das armas de destruição maciça, a emergência

Do ponto de vista dos candidatos, contudo, quando a NATO assume as características da OSCE, onde a Rússia tem um estatuto de «quase-membro», a utilidade da organização pode transformar-se consideravelmente, por se diluir o carácter militar da Aliança.

civil, as crises humanitárias e os conflitos étnicos. A criação de mecanismos «a 20» com a Rússia, sem posições previamente coordenadas, não significa que a Rússia tenha um direito de veto sobre a tomada de decisões da Aliança: a NATO continuará a manter a sua liberdade na tomada de decisões e de acção sobre qualquer questão compatível com as suas responsabilidades nos termos do Tratado de Washington e do seu novo conceito estratégico aprovado em 1999. Mas é importante para a segurança europeia que a NATO e a Rússia possam trabalhar em conjunto nalgumas áreas comuns.

Do ponto de vista dos candidatos, contudo, quando a NATO assume as características da OSCE, onde a Rússia tem um estatuto de «quase-membro», a utilidade da organização pode transfor-

mar-se consideravelmente, por se diluir o carácter militar da Aliança, como vimos no ponto anterior.

A Rússia sempre contestou, de forma bastante veemente, o alargamento da NATO a Leste, em particular a inclusão de países que pertenceram outrora à ex-URSS, como os três bálticos. Em contrapartida, nunca se mostrou desfavorável ao alargamento da UE – ressaltando as questões relacionadas com o «trânsito» e o «acesso» ao seu enclave de Kaliningrado – nem ao desenvolvimento e à implementação da PESD. Mas o que de mais saliente se nota na posição russa, nos últimos tempos, é a sua vontade de aprofundar os laços com a União, incluindo sobre matérias de segurança, aparecendo claramente apoiante de uma política de segurança e defesa europeia e, sobretudo, o seu «quase silêncio» a propósito do novo alargamento da NATO, ao contrário do que sucedeu em 1997/1999. É evidente que este «ensurdecido silêncio russo» se deve, em grande medida, à nova qualidade das relações entre a Rússia e os EUA/NATO desde o 11 de Setembro. De qualquer forma, também parece claro que o presidente Putin não quer cometer os mesmos erros do seu predecessor Boris Ieltsin, talvez pela consciência de que:

– a Rússia não tem nem poder, nem influência para bloquear o alargamento da NATO; se o tentasse, não só falharia como seria contraproducente para o seu relacionamento com os EUA, com os aliados europeus e com os próprios países do Centro e Leste europeu, penalizando o estatuto e a imagem exterior da

Rússia e podendo mesmo levar a um maior isolamento do país;

– o alargamento da NATO, como demonstrou o de 1999, não diminui a segurança da Rússia; pelo contrário, pode até ser favorável se considerarmos que aumenta a estabilidade em zonas contíguas à Rússia;

– ao aderirem à NATO, os países vizinhos da Rússia, e que historicamente a pressentem como uma ameaça, sentem-se mais seguros, mais confiantes e mais descomplexados para desenvolverem relações com Moscovo;

– perante os novos paradigmas da segurança internacional, as novas ameaças e os renovados interesses comuns, é mais proveitoso para a Rússia aparecer como um efectivo parceiro estratégico dos EUA e da Europa. Aliás, no novo ambiente, faz pouco sentido que Moscovo tente «vetar» as opções políticas de países soberanos, ou que procure impedir a expansão de uma organização de segurança e defesa colectiva quando aceitou e colaborou com a presença militar americana na Ásia Central e no Cáucaso.

Nada disto significa que a Rússia encare o alargamento da NATO como benéfico para os seus interesses – a ausência de Putin na Cimeira da Aliança em Praga é interpretada pela dificuldade em «digerir» o novo alargamento, em particular aos países bálticos. Moscovo não esquece, aliás, que a intervenção militar da NATO no Kosovo – que se verificou contra vontade expressa da Rússia – demonstrou que a NATO pode intervir unilateralmente (sem um man-

dato das Nações Unidas como se presume no próprio Tratado do Atlântico Norte) para defender os interesses até de países e povos não-membros da Aliança. Por outro lado, a integração da Rússia, através do Conselho NATO-Rússia, está longe de estar garantida, especialmente se tivermos em conta um sentimento anti-NATO de parte significativa dos líderes políticos e militares russos. Mas a sua recente discrição no que respeita ao alargamento pode ser interpretada como mais um exemplo das novas prioridades estratégicas de Moscovo – em vez de uma oposição frontal e assumida à «estratégia de hegemonia» dos EUA e ao alargamento e à reforma da Aliança, opta agora pela parceria estratégica com Washington e com a Europa para combater as novas ameaças, fazendo progredir a sua integração na civilização «ocidental, democrática e desenvolvida».

A adesão dos países bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia) à NATO e à UE levanta também a questão sensível sobre o enclave russo de Kaliningrado (a antiga germânica Königsberg), situado entre a Polónia e a Lituânia, separado da Grande Rússia pelo «corredor lituano», e que mantém até hoje o nome «soviético» associado a Mikhail Kalinin, em tempos presidente da URSS com Estaline. Ou seja, haverá uma pequena parcela do território russo completamente «cercado» (alguns preferirão «envolvido») por territórios de países-membros da NATO e da UE. A vulnerabilidade estratégica de Kaliningrado transforma este enclave num potencial foco de ins-

tabilidade que afecta a Polónia, os Estados Bálticos e a Bielorrússia, e as relações entre a UE e a NATO com a Rússia, uma vez que fica numa situação semelhante à da cidade de Dantzig e do «corredor polaco» no período «entre guerras» ou de Berlim Ocidental no período da Guerra Fria, com as consequências que conhecemos. Kaliningrado – que para muitos representa uma versão em miniatura dos piores aspectos da Rússia contemporânea – terá no seu território armamento nuclear e pode vir a ser, mais do que um refém, um verdadeiro «campo minado» para as relações russo-ocidentais.

Mas é por isso mesmo que deverá ter um estatuto especial no relacionamento do triângulo NATO-UE-Rússia. Ou seja, por se tratar de um ponto de confluência estratégica entre a Europa Ocidental e Oriental, Kaliningrado deverá assumir um papel geopolítico e geoestratégico de relevo na concertação das garantias de segurança e de estabilidade entre a NATO, a União Europeia e a Rússia, os três eixos fundamentais da segurança europeia. Além de servir o indispensável fortalecimento de laços entre a NATO e a UE com a Rússia, isso contribuiria para a estabilização de toda aquela região e das fronteiras europeias da Rússia, favorecendo indirectamente os difíceis e traumáticos (mas contínuos) processos de democratização da Rússia e da Bielorrússia. Por exemplo, Kaliningrado pode bem vir a ser o quartel-general do Comité Militar do Conselho de Parceria Euro-Atlântico.

Conclusões

A arquitectura de segurança europeia repousa em três pilares fundamentais – EUA/NATO, UE e Rússia. Na medida em que todos partilham objectivos comuns relacionados com a promoção e a preservação da paz, a estabilidade e a segurança no Velho Continente, e que enfrentam o mesmo tipo de ameaças, deverão saber articular interesses divergentes. Kaliningrado pode ser um óptimo laboratório para se concertar posições. Os alargamentos da UE e da NATO também devem

ser enquadrados à luz desses fins – por isso, nem um nem outro processo deverá excluir *a priori* a possibilidade de qualquer país europeu se apresentar seriamente como candidato.

A NATO é a grande referência em termos de segurança e defesa europeias, mas

a sua manutenção como organização política e militar efectiva está associada à capacidade de adaptação às novas exigências da segurança internacional e às novas ameaças. Por seu lado, a PESD só poderá ser efectiva se for complementar e concertada com a Aliança. Mas enquanto for incapaz de assumir as suas responsabili-

dades em matéria de segurança de forma autónoma e depender para isso dos EUA, a União estará fortemente limitada em matéria de política externa. Os processos de alargamento da UE e da NATO assumem-se como uma boa oportunidade não só para

se reavaliar como para se realinhar posições transatlânticas, para se reflectir sobre as ambições e a natureza da NATO e da UE, para se renovar laços com a Rússia e para se promover a segurança europeia. Por isso, esta oportunidade não pode ser desperdiçada.

Os processos de alargamento da UE e da NATO assumem-se como uma boa oportunidade não só para se reavaliarem como para se realinharem posições transatlânticas, para se reflectir sobre as ambições e a natureza da NATO e da UE, para se renovarem laços com a Rússia, e para se promover a segurança europeia.

¹ Este texto resulta da comunicação feita pelo autor no seminário *A Política Europeia de Segurança e Defesa*, organizado pelo IEEI e pelo Observatório de Relações

Exteriores da UAL a 22 de Novembro de 2002, no quadro do «Debate Nacional sobre o Futuro da Europa».