

Portugal e o alargamento da União Europeia**

Em bom rigor, existiam três alternativas para o fim da guerra fria na Europa: ou a vitória de um dos dois impérios universais, ou a restauração da Europa como uma «terceira força»¹. O suicídio do regime comunista russo prejudicou, definitivamente, a hipótese da expansão ocidental do império soviético e reduziu o campo das possibilidades às restantes duas, a união atlântica ou a união europeia. Dez anos depois ambas continuam a ser possibilidades em aberto.

A viragem histórica imposta pela deposição dos regimes comunistas da Europa de Leste, a unificação da Alemanha e a dissolução da União Soviética provocaram um sentimento de euforia. Todavia, cada um dos três momentos foi acompanhado por previsões pessimistas, que se exprimiram, designadamente, em tentativas de contenção desse processo. Os exemplos mais evidentes foram a oposição francesa e britânica à unificação alemã² e a resistência norte-americana à fragmentação da União Soviética e da Jugoslávia³.

* Presidência da República.

** Quero agradecer a Nuno Severiano Teixeira e João Marques de Almeida terem lido e criticado versões anteriores deste texto, o que não implica responsabilidades suas na versão revista. Agradeço também a Clotilde Mesquita, sem cuja ajuda nunca teria conseguido encontrar a tempo o meu caminho no meio dos documentos oficiais portugueses.

¹ Raymond Aron (1955), *The Century of Total War*, Boston, Beacon Press, pp. 312-316.

² Sobre as posições da França e da Grã-Bretanha na unificação da Alemanha, v. Condolezza Rice e Philip Zelikow (1995), *Germany Unified and Europe Transformed*, Cambridge, Harvard University Press; v. também Robert Hutchings (1997), *American Strategy and the End of the Cold War*, pp. 90-141, Baltimore, Johns Hopkins University Press. As memórias da primeira-ministra Margaret Thatcher são mais francas sobre a sua oposição à unificação do que os textos do presidente François Mitterrand ou de Hubert Védrine, na altura seu conselheiro diplomático [Margaret Thatcher (1993), *The Downing Street Years*, Nova Iorque, HarperCollins; Hubert Védrine (1996), *Les mondes de François Mitterrand*, Paris, Fayard, pp. 423-479].

³ Robert Hutchings (1997); v. também James Baker (1995), *The Politics of Diplomacy. Revolution, War and Peace (1989-1992)*, Nova Iorque, G. P. Putnam.

Embora esses esforços não tenham tido os resultados pretendidos, as percepções negativas sobre a transformação europeia não deixaram de condicionar as respostas à mudança, que se concentraram em limitar os seus efeitos, sobretudo pela consolidação paralela da Aliança Atlântica e das Comunidades Europeias⁴, as duas instituições multilaterais estruturantes da arquitectura política ocidental na guerra fria. Essa estratégia pôde, por um lado, enquadrar a unificação da Alemanha numa linha de continuidade das suas alianças e do seu estatuto regional e internacional⁵ e, por outro lado, criar condições para assegurar a permanência das Comunidades Europeias no centro da dinâmica de integração regional⁶ e a sobrevivência da Aliança Atlântica como garante da segurança europeia.

De certo modo, a resposta estratégica à unificação alemã foi uma réplica da fórmula fundadora do modelo de ordenamento da Europa ocidental na guerra fria: tal como a Aliança Atlântica, a República Federal da Alemanha e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço tinham sido criadas umas para as outras⁷, quarenta anos depois, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a Alemanha unificada e a União Europeia reiteraram a sua indissociabilidade nas vésperas do fim da guerra fria.

A ressurgência desse tríptico não estava garantida à partida. Desde logo, as previsões correntes antecipavam que o fim da divisão da Alemanha significaria o fim do modelo original da integração europeia e da aliança transatlântica. Por outro lado, o resultado da unificação alemã teria sido diferente se não se tivesse completado antes da dissolução da União Soviética, a qual não estava presente nos cálculos dos responsáveis políticos nem era um objectivo dos aliados ocidentais. Por último, o próprio fim do império soviético veio pôr à prova a fórmula de continuidade ou, em todo o caso, os equilíbrios indispensáveis para assegurar a sua persistência.

⁴ Na sequência da cimeira de Malta, em Janeiro de 1990, o presidente dos Estados Unidos, perante o Conselho do Atlântico Norte, incluiu nas condições de apoio à unificação da Alemanha a continuidade da sua posição na Comunidade Europeia e na Aliança Atlântica, a par da natureza democrática do processo de autodeterminação [v. Condolezza Rice e Philip Zelikow (1995)].

⁵ Os Estados Unidos consideraram essencial, desde início, a continuidade da Alemanha unificada na Aliança Atlântica e do seu estatuto como potência não nuclear, e a ligação entre esses dois elementos foi decisiva para persuadir a União Soviética a aceitar a unificação sem uma mudança dos alinhamentos externos da República Federal [v. Condolezza Rice e Philip Zelikow (1995); Stephen Szabo (1992), *The Diplomacy of German Reunification*. Nova Iorque, St. Martin's Press].

⁶ Depois de as eleições na República Democrática Alemã, em Março de 1990, terem tornado evidente a irreversibilidade da unificação da Alemanha, o chanceler Helmut Kohl e o presidente Mitterrand relançaram o processo da união política europeia [v. Hubert Védrine (1996); Colette Manzelli (1997), *France and Germany at Maastricht: Politics and Negotiations, to Create the European Union*, Nova Iorque, Garland].

⁷ A fórmula é de Wolfram Hanrieder (1989), *Germany, America, Europe*, New Haven, Yale University Press.

Em bom rigor, os dois actos mais relevantes que procuraram confirmar a continuidade do tríptico na sequência da unificação da Alemanha — o Tratado da União Europeia⁸ e a institucionalização do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte NACC⁹ — coincidiram com os últimos minutos da União Soviética. Nesse sentido, pertenceram, desde a primeira hora, ao passado¹⁰: a sua finalidade era consolidar o modelo da aliança ocidental face a uma grande potência que, entretanto, deixou de existir.

Porém, era tarde de mais para recuar. De certo modo, se se pode dizer que o Pacto do Atlântico Norte, a fundação da República Federal da Alemanha e o processo de integração comunitário não teriam sido possíveis sem a ameaça soviética e os erros de Estaline, a sua continuidade no pós-guerra fria, contratualizada no contexto da unificação da Alemanha, foi inseparável do momento de dissolução da União Soviética. Em todo o caso, essa continuidade passou a depender menos da inércia do que da capacidade das principais potências ocidentais e europeias para concentrarem nas duas instituições multilaterais as estratégias de reconstituição de um modelo de equilíbrios regionais pós-bipolar e de redefinição das fronteiras da Europa no novo mapa do pós-guerra fria.

À partida, os sinais eram contraditórios e, passado o breve intervalo de euforia filosófica e política, as previsões pessimistas regressaram, uma vez mais, acentuadas pelas guerras de secessão na Jugoslávia, que revelavam os riscos das dinâmicas de fragmentação, e pelos resultados dos *referenda* europeus na Dinamarca ou em França, que mostravam a vulnerabilidade dos consensos políticos sobre as dinâmicas de integração.

Os riscos da mudança pareciam óbvios. O sentido e a duração das transições pós-comunistas na antiga Europa de Leste eram incertos, mesmo no caso dos países da Europa central¹¹; a instabilidade profunda das mudanças

⁸ O Tratado da União Europeia foi concluído em Dezembro de 1991 no Conselho Europeu de Maastricht.

⁹ Ironicamente, a adesão ao Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, criado em Dezembro de 1991, foi o último acto da política externa da União Soviética antes da sua dissolução, em 25 de Dezembro.

¹⁰ Foi assim que Ralf Dahrendorf classificou o Tratado de Maastricht.

¹¹ Entre as primeiras análises das transições na Europa de Leste, v. Jacques Rupnik (1990), *L'autre Europe. Crise et fin du communisme*, Paris, Odile Jacob; J. F. Brown (1991), *Surge to Freedom. The End of Communist Rule in Eastern Europe*, Durham, Duke University Press, e «The exit from communism», in *Daedalus*, 121 (2); Gale Stokes (1993), *The Walls Came Tumbling down. The Collapse of Communism in Eastern Europe*, Nova Iorque, Oxford University Press. Os riscos das transições, em geral, foram estudados por Edward Mansfield e Jack Snyder (1995), «Democratization and the danger of war», in Michael Brown, Sean Lynn-Jones e Steven Miller (eds.) (1996), *Debating the Democratic Peace*, pp. 301-334, Cambridge, MIT Press.

pós-imperiais e pós-comunistas na Rússia e na Ucrânia deixava em aberto uma alternativa entre o caos e a instalação de regimes nacionalistas autoritários¹²; a fragmentação das «federações» eslavas podia levar à guerra tanto entre duas potências nucleares sucessoras da União Soviética¹³ como no caso da Jugoslávia; os vazios sucessivos na Europa central, do Sudeste e oriental preenchiam uma área cinzenta com uma extensão sem precedentes entre a Alemanha e a Rússia¹⁴.

Por outro lado, o fim da divisão bipolar e o recuo assimétrico da Rússia e dos Estados Unidos, ao mesmo tempo que tornavam possível a restauração dos principais Estados europeus — a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha — como grandes potências regionais, punham em causa a aliança transatlântica ou, pelo menos, a credibilidade da garantia de uma intervenção norte-americana na resolução dos conflitos locais europeus¹⁵. Paralelamente, a lógica da multipolaridade¹⁶ podia prenunciar o fim do estatuto da Alemanha como

¹² Sobre a evolução da Rússia e da Ucrânia depois do fim da União Soviética, v., *inter alia*, Richard Sakwa (1993), *Russian Politics and Society*, Londres, Routledge; Alexander Motyl (1993), *Dilemmas of Independence. Ukraine after Totalitarianism*, Nova Iorque, Council on Foreign Relations Press; v. também Martin Malia (1994), *The Soviet Tragedy, A History of Socialism in Russia (1917-1991)*, Nova Iorque, The Free Press; John Dunlop (1993), *The Rise of Russia and the Fall of the Soviet Empire*, Princeton, Princeton University Press.

¹³ Sobre as relações entre a Rússia e a Ucrânia, v. Mark Smith (1992), *The Eastern Giants. Russia, Ukraine and European Security*, Londres, Royal United Services Institute; Mark Smith (1993), *Pax Russica: Russia's Monroe Doctrine*, Londres, RUSI, Whitehall Papers # 21; Roy Allison (1998), *Security Dilemmas in Russia and Eurasia*, Londres, Royal Institute of International Affairs; Peter van Ham (1994), *Ukraine, Russia and European Security. Implications for Western Policy*, Paris, Chaillot Paper # 13; Anatol Lieven (1999), *Ukraine and Russia: a Fraternal Rivalry*, Washington, United States Institute of Peace Press; Sherman Garnett (1997), *Keystone in the Arch. Ukraine in the Emerging Security Environment of Central and Eastern Europe*, Nova Iorque, Carnegie Endowment for International Peace.

¹⁴ Os problemas de segurança das transições pós-comunistas foram analisados por Stephen Larrabee (1994), *East European Security after the Cold War*, Santa Monica, Rand MR-254-USDP; Stephen van Evera, «Hypothesis on nationalism and the causes of war», in Charles Kupchan (ed.) (1995), *Nationalism and Nationalities in the New Europe*, pp. 136-157, Ithaca, Cornell University Press; Jack Snyder (1990), «Averting anarchy in the new Europe», in *International Security*, 14 (4), pp. 5-41; Jack Snyder, «Democratization, war and nationalism in the post-communist states», in Celleste Wallander (ed.) (1996), *The Sources of Russian Conduct after the Cold War*, Boulder, Westview.

¹⁵ Na escola neo-realista, a previsão do fim da Aliança Atlântica era a norma [v. Kenneth Waltz (1993), «The emerging structure of international politics», in Michael Brown, Sean-Lynn Jones e Steven Miller (eds.) (1995), pp. 23-41, Cambridge, MIT Press; Stephen Walt (1997), «Why alliances endure or collapse», in *Survival*, 39 (1), pp. 156-179].

¹⁶ Para comparar duas avaliações contrastadas da segurança europeia no pós-guerra fria, cf. Stephen van Evera (1990), «Primed for peace: Europe after the cold war», in *International Security*, 15 (3), pp. 7-57; John Mearsheimer (1990), «Back to the future. Instability in Europe after the cold war», in Michael Brown, Sean-Lynn Jones e Steven Miller (eds.) (1995), *The Perils of Anarchy*, pp. 78-129, Cambridge, MIT Press.

«potência civil» não nuclear e do seu empenho nas estratégias de integração regional, o que deixava as outras potências europeias face ao dilema de se subordinarem a uma estratégia alemã de unificação da Europa ou de a tentarem contrabalançar recorrendo à aliança com os Estados Unidos¹⁷.

Enfim, a tendência de regionalização nas relações internacionais tornava decisivas para a política europeia as dinâmicas de integração e fragmentação que substituíram a rivalidade entre as duas grandes potências como clivagem dominante no pós-guerra fria¹⁸. Fora da rigidez imposta pela competição bipolar e da disciplina da guerra fria, a re-hierarquização dos Estados europeus, a renacionalização das suas políticas, a ressurgência de tendências separatistas e a crescente heterogeneidade cultural e social jogavam contra a integração regional, sustentada por um modelo consistente de institucionalização da cooperação entre os Estados, assente na homogeneidade democrática na interdependência económica e na interpenetração social¹⁹.

Por sua vez, as estratégias de integração regional inscreviam-se numa lógica de diferenciação de uma pluralidade de centros de poder internacionais, criando tensões entre a comunidade política europeia e a comunidade transatlântica de defesa, e reclamavam tanto uma definição identitária da Europa²⁰ como a demarcação das suas fronteiras, em aberto nas marcas orientais.

Nesse contexto de incerteza e instabilidade, os processos de alargamento respectivos da Aliança Atlântica e da União Europeia adquiriram uma importância crucial na feitura da Europa do pós-guerra fria, que condicionou decisivamente o estatuto regional e internacional de Portugal. Porém, pela primeira vez neste século, a política portuguesa, presente em todas as instituições europeias e ocidentais relevantes, tinha condições para participar nesses processos e deixar a sua marca no resultado final.

¹⁷ Quanto ao impacto europeu da unificação da Alemanha, v., *inter alia*, Hans Maull e Philip Gordon (eds.) (1993), *German Foreign Policy and the German National Interest*, Washington, American Institute, Contemporary German Studies, Seminar Papers # 5; Michael Mertes, Steven Muller e Heinrich August Winkler (eds.) (1996), *In Search of Germany*, New Brunswick, Transaction Books.

¹⁸ A centralidade das dinâmicas de integração e fragmentação no pós-guerra fria foi tratada por John Lewis Gaddis (1992), *The United States and the End of the Cold War*, Nova Iorque, Oxford University Press.

¹⁹ Carlos Gaspar (1998), «Paradoxos da crise europeia no post-guerra fria», in *Política Internacional*, 2 (18), pp. 141-156.

²⁰ Sobre o tema da identidade europeia, v. Anthony Smith (1992), «National identity and the idea of European unity», in *International Affairs*, 68 (1), pp. 77-102; Ole Waever (1993), «Europe since 1945: crisis to renewal», in Kevin Wilson, Jan van der Dussen e Ole Waever (1993), *The History of the Idea of Europe*, pp. 151-215, Londres, Routledge; Joaquim Aguiar (1992), «Identidade e diversidade numa Europa democrática», in *Política Internacional*, 1 (5), pp. 13-30; Ole Waever, Barry Buzan, Morten Kelstrup e Pierre Lemaitre (1993), *Identity, Migration and New Security Agenda in Europe*, Nova Iorque, St. Martin's Press.

OS LIMITES DA ALIANÇA ATLÂNTICA

Enquanto as Comunidades Europeias modificaram sucessivamente a sua composição e as suas fronteiras durante a guerra fria, a Aliança Atlântica definiu os seus limites de uma forma rígida entre 1949 e 1955, quando se estabeleceram as estruturas institucionais das coligações rivais na Europa.

Por certo, esse processo implicou sucessivos ajustamentos, desde o início das conversações para a formação de uma aliança ocidental, primeiro restritas aos Estados Unidos, Canadá e Grã-Bretanha, depois abertas ao conjunto dos cinco Estados membros da União Ocidental. Na fase final, os sete convidaram a Noruega, a Suécia, a Islândia, a Dinamarca, a Itália e Portugal a aderir ao Pacto do Atlântico Norte. Só a Suécia preferiu manter o seu estatuto de neutralidade e os restantes doze tornaram-se membros fundadores da Aliança Atlântica. Porém, a coligação ocidental estava incompleta sem a República Federal da Alemanha, constituída após a assinatura do Tratado de Washington, e os Estados Unidos insistiram na inclusão da Turquia e da Grécia no perímetro da defesa ocidental. Em 1952, estes últimos passaram a pertencer à Organização do Tratado do Atlântico Norte, e a Alemanha ocidental, depois das peripécias da Comunidade Europeia de Defesa, entrou na aliança três anos depois²¹.

Em resposta, a União Soviética constituiu o Pacto de Varsóvia e as fronteiras da divisão bipolar da Europa passaram a coincidir, no essencial, com as linhas de demarcação entre as duas coligações rivais. Esses limites revelaram-se excepcionalmente estáveis e duradouros tanto para o conjunto dos Estados alinhados como para os Estados neutrais — a Finlândia, a Suécia, a Irlanda, a Suíça, a Áustria e a Jugoslávia. Durante a guerra fria, nenhum Estado europeu mudou de campo, apenas um — a Albânia — conseguiu sair incólume do bloco soviético, e a Espanha foi a única adição à coligação ocidental, sem por isso alterar as fronteiras ou os equilíbrios entre as coligações adversárias²².

Essa estabilidade, imposta pela sobreposição da competição bipolar entre duas potências externas, que determinou o quadro da segurança regional durante a guerra fria, não tinha precedentes na história da Europa, marcada, tradicionalmente, por um quadro de equilíbrios multipolares endógeno, onde as mudanças de alinhamento e a precariedade das alianças eram a regra. O fim da guerra fria e da divisão bipolar alterou, radicalmente, esse quadro e, sem

²¹ Escott Reid (1977), *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty (1947-1949)*, Toronto, McClelland & Stewart.

²² Sobre as alianças na Europa da guerra fria, v., *inter alia*, Alfred Grosser (1981), *Les Occidentaux. Les pays d'Europe et les Etats Unis depuis la guerre*, Paris, Seuil; Derek Urwin (1989), *Western Europe since 1945. A Political History*, Londres, Longman; John W. Young (1996), *Cold War Europe (1945-1991)*, Londres, Arnold.

mais, seria normal prever o regresso da multipolaridade e das alianças breves e variáveis²³.

A recuperação do estatuto de grandes potências regionais pela Alemanha, a França e a Grã-Bretanha, num momento de recuo estratégico e profunda instabilidade interna da Rússia, também jogava nesse sentido. Do mesmo modo, as estratégias europeias, cujo propósito era consolidar a integração regional num quadro de crescente autonomia perante os Estados Unidos, eram consistentes com uma evolução multipolar. Por último, sem um adversário à sua altura, a primeira razão de ser da coligação ocidental deixara de existir: segundo a melhor teoria, as alianças não sobrevivem à realização dos seus objectivos e, se a finalidade da Aliança Atlântica era contrabalançar a coligação soviética na Europa, nada justificaria a sua continuidade, desaparecida a dupla ameaça do terror ideológico e nuclear representada pela União Soviética²⁴.

Nesse contexto, a sobrevivência da Organização do Tratado do Atlântico Norte precisa de ser explicada. Há, pelo menos, três factores que podem servir esse efeito. O primeiro, provavelmente o mais importante, refere-se à natureza da coligação transatlântica, cujos objectivos excediam a lógica do equilíbrio bipolar, na medida em que incluíam, do lado norte-americano, a percepção da necessidade de conter as rivalidades entre as principais potências europeias²⁵ e, do lado europeu, um propósito de enquadrar e orientar os Estados Unidos como grande potência emergente²⁶.

O segundo, mais interessante no domínio da teoria, valoriza as dimensões ideológicas e institucionais da aliança transatlântica para justificar a permanência de uma coligação entre as democracias ocidentais²⁷ e sublinhar a importância das qualidades institucionais da Organização do Tratado do Atlântico Norte, relevantes para consolidar uma comunidade de segurança ocidental²⁸.

²³ A transição para a multipolaridade, seguindo a tese clássica de Kenneth Waltz, pressupunha o regresso da instabilidade, prevista pelos seus discípulos, como John Mearsheimer (1990). Para uma visão oposta, cf. Charles Kegley e Gregory Raymond (1994), *A Multipolar Peace? Great Power Politics in the Twenty-First Century*, Nova Iorque, St. Martin's Press.

²⁴ Kenneth Waltz (1993).

²⁵ Stephen van Evera (1990).

²⁶ Paul Schroeder (1975), «Alliances 1915-1945: weapons of power and tools of management», in Klaus Knorr (ed.) (1975), *Historical Dimensions of National Security Problems*, pp. 227-263, Lawrence, University Press of Kansas.

²⁷ Raymond Aron (1962), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy.

²⁸ O conceito original da comunidade de segurança pluralista pertence a Karl Deutsch. A literatura mais recente sobre a relevância das instituições para a estabilidade das alianças inclui John Duffield (1994), «NATO's functions after the cold war», in *Political Science Quarterly*, 109 (5), pp. 763-787; Fred Chernoff (1995), *After Bipolarity. The Vanishing Threat, Theories of Cooperation and the Future of the Atlantic Alliance*, Ann Arbor, University of Michigan Press; Robert B. McCalla (1996), «NATO's persistence after the cold war», in *International Organization*, 50 (3), pp. 445-475; Celeste Wallander e Robert Keohane (1996), *Why Does NATO Persist? An Institutionalist Approach*, Ms., Harvard University; v. ainda

O terceiro, mais conjuntural, resultou das circunstâncias da unificação alemã, assente no pressuposto da continuidade do seu estatuto como membro pleno da Organização do Tratado do Atlântico Norte, cujo perímetro territorial se alargou com as novas fronteiras da República Federal da Alemanha. Essa condicionalidade, imposta pelos Estados Unidos e reiterada pela União Soviética e pelos restantes aliados ocidentais²⁹, fez com que a Aliança Atlântica se tornasse parte integrante da fundação da Europa do pós-guerra fria.

Além disso, a Rússia, mesmo diminuída, continuava a ser uma grande potência militar e nuclear, a faixa intermédia entre a Alemanha e a Rússia podia tornar-se uma área de conflitos e, sobretudo, não existia nenhuma alternativa consistente para a segurança europeia fora da velha aliança.

Não obstante, numa primeira fase, entre 1991 e 1993, subsistiu um quadro de incerteza sobre a continuidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte, em resultado tanto das políticas norte-americanas como das políticas europeias³⁰.

Do lado dos Estados Unidos, a prioridade imediata concentrava-se na necessidade de impedir o aumento do número de potências nucleares em consequência da decomposição da União Soviética, que deixara uma parte do seu arsenal de armas estratégicas disperso na Ucrânia, no Cazaquistão e na Bielorrússia. Paralelamente, existiam pressões no sentido de aplicar à Rússia a estratégia de inversão das alianças que os norte-americanos tinham seguido, com sucesso, em relação às potências derrotadas na segunda guerra mundial³¹. Essa orientação era coerente com a convergência de interesses entre os Estados Unidos e a Rússia na contenção dos riscos de proliferação nuclear e a necessidade de consolidar os acordos bilaterais e multilaterais de limitação das armas estratégicas e convencionais³². Embora a linha de inversão das alianças fosse minoritária, nem por isso deixava de ter um certo peso e, em todo o caso, podia tirar partido de um consenso mais largo quanto ao objectivo, partilhado pelos aliados ocidentais, de impedir o isolamento da Rússia e tentar contratualizar com o regime pós-comunista uma definição dos seus interesses de segurança que garantisse a inserção da maior potência europeia nos equilíbrios regionais do pós-guerra fria, os quais seriam sempre

Emanuel Adler e Michael Barnett (eds.) (1998), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press; Helga Haftendorn, Robert Keohane e Celeste Wallander (eds.) (1999), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford, Oxford University Press.

²⁹ Condolezza Rice e Philip Zelikow (1995).

³⁰ Paul Cornish (1997), *Partnership in Crisis. The US, Europe and the Fall and Rise of NATO*, Londres, RIIA, Chatham House Papers.

³¹ Fred Iklé (1992), «Comrades in arms. The case for a Russian-American defence community», in *The National Interest*, 26.

³² Fred Iklé e Sergei Karaganov (eds.) (1993), *Harmonizing the Evolution of US and Russian Defence Policies*, Washington, CSIS, Council on Foreign and Defence Policy (Moscovo); Alexei Arbatov e Steven Miller (eds.) (1995), *Taming Armageddon? Revising the US-Russian Nuclear Relationship*, Cambridge, MIT Press.

mais instáveis se o antigo império regressasse a uma linha revisionista nas suas políticas externas³³.

Nesse contexto, os Estados Unidos empenharam-se directamente no processo de desnuclearização da Ucrânia, do Cazaquistão e da Bielorrússia, associado ao cumprimento dos acordos de limitação das armas estratégicas³⁴. No caso da Ucrânia, a mediação norte-americana, que culminou no acordo trilateral de desarmamento nuclear, revelou-se necessária para compensar a perda de um instrumento decisivo para garantir a independência do novo Estado perante a Rússia³⁵.

A alternativa teria sido deixar em aberto uma tendência que poderia levar a Alemanha, e talvez também a Turquia, a aceder ao estatuto de potências nucleares regionais, criando um quadro inteiramente diferente na segurança europeia. A estratégia norte-americana impôs uma linha de continuidade na defesa do *status quo* nuclear no pós-guerra fria, que já fora confirmada durante a unificação alemã.

Paralelamente, os Estados Unidos procuraram consolidar a posição da Aliança Atlântica, nomeadamente com a revisão da doutrina estratégica da comunidade de segurança ocidental³⁶, sem por isso abrirem caminho à sua expansão, que perturbaria a política norte-americana em relação à Rússia, nem deixarem espaço a alternativas potenciais à Organização do Tratado do Atlântico Norte, como a Conferência de Cooperação e Segurança Europeia ou, mais restritamente, a União da Europa Ocidental.

Contra o alargamento da sua coligação europeia, os Estados Unidos, com o apoio da Alemanha, associaram o conjunto dos membros da antiga coligação rival à Aliança Atlântica, com a criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, em Dezembro de 1991, depois da dissolução formal do Pacto de Varsóvia e dias antes do fim da União Soviética³⁷. Desse modo, minimizaram

³³ João Marques de Almeida (1998), «Estados Unidos e Europa: da *pax americana* a uma relação transatlântica?», in *Nação e Defesa*, 84, pp. 98-99.

³⁴ Sobre o processo de desnuclearização da Ucrânia, do Cazaquistão e da Bielorrússia, v. Céline Charveriat (1996), «La dénucléarisation de la Biélorussie, du Kazakhstan et de l'Ukraine», in *Relations internationales et stratégiques*, 23, pp. 66-75; George Quester (ed.) (1995), *The Nuclear Challenge in Russia and the New States of Eurasia*, Armonk, M. E. Sharpe; William C. Potter (1995), *The Politics of Nuclear Renunciation. The Case of Belarus, Kazakstan and Ukraine*, Washington, Henry L. Stimson Center.

³⁵ Sobre os acordos trilaterais, v. Sherman Garnett, «The sources of Ukrainian nuclear policy, November 1992 to January 1994», in George Quester (ed.) (1995), pp. 125-151; Peter van Ham (1994).

³⁶ A evolução da política europeia norte-americana nesta fase é tratada por Vasco Rato (1995), «O transatlantismo em mudança: a NATO, a América e a Europa», in *Análise Social*, xxx, 133, pp. 765-802.

³⁷ Para uma avaliação positiva do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, v. X. Yerex, «The North Atlantic Cooperation Council», in D. G. Haglund, S. MacFarlane e J. J. Sokolsky (eds.) (1994), *NATO's Eastern Dilemmas*, Boulder, Westview; v. também Nick Williams (1996), «Partnership for Peace: permanent fixture or declining asset?», in *Survival*, 38 (1), pp. 98-110;

a Conferência de Segurança e Cooperação Europeia, que incluía, no essencial, os mesmos Estados³⁸, opondo-se às tentativas de a transformar na instituição central da segurança colectiva pan-europeia, à qual ficaria subordinada a Organização do Tratado do Atlântico Norte³⁹. Na mesma linha, admitiram o desenvolvimento de uma identidade europeia de segurança e defesa no quadro da Aliança Atlântica⁴⁰, em contraponto às iniciativas que visavam transformar a União da Europa Ocidental num braço armado da União Europeia⁴¹.

Do lado europeu não existiu uma unidade estratégica comparável, nem mesmo uma visão comum quanto às prioridades na reconstituição dos equilíbrios regionais, não obstante uma confiança proclamada na sua capacidade para assumir a responsabilidade da segurança regional.

Desde logo, a posição das principais potências europeias era mais complexa. Por certo, à superfície, podia prevalecer a impressão de que estaria aberto o caminho para a emergência de uma «terceira força», que se exprimiu quer nas iniciativas, sobretudo francesas, para integrar a União da Euro-

H-G. Ehrhart, A. Kreikemeyer e A. V. Zagorsky (eds.) (1993), *The Former Soviet Union and European Security: between Integration and Re-nationalization*, Baden-Baden, Nomos.

³⁸ A diferença entre a composição do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte e a da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia corresponde aos países neutrais, ausentes do primeiro e presentes na segunda. Essa diferença será corrigida pela Parceria para a Paz, aberta não só aos membros do antigo Pacto de Varsóvia, como a todos os restantes membros da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia.

³⁹ O tema da substituição ou da transformação da Organização do Tratado do Atlântico Norte numa instituição de segurança colectiva pan-europeia surgiu na política externa soviética em 1954, quando a União Soviética se declara disposta a entrar na Aliança Atlântica, e foi retomado no processo da Conferência de Helsínquia. É um dos temas onde se pode traçar uma linha de continuidade entre as políticas externas soviética e russa. Em 1992, a Rússia admitia entrar na Aliança Atlântica, depois voltou a defender a centralidade da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia, bem como a constituição de um conselho de segurança, restrito às principais potências regionais, no quadro da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia [v. Victor-Yves Ghebalí (1996), *L'OSCE dans l'Europe post-communiste (1990-1996)*, Bruxelas, Bruyant; Sean Kay, «NATO and the CSCE: a new Russian challenge», in S. Victor Papacosma e Mary Ann Heiss (eds.) (1995), *NATO in the Post-Cold War Era: Does it Have a Future?*, pp. 113-133, Nova Iorque, St. Martin's Press].

⁴⁰ As conclusões do Conselho do Atlântico Norte de Copenhaga, em 7 de Junho de 1991, referem «a criação de uma identidade europeia de segurança e defesa» como sinal da disponibilidade de os Europeus tomarem uma maior responsabilidade na sua segurança. No Conselho do Atlântico Norte de Roma, em Dezembro de 1991, a fórmula torna-se mais opaca e constata a necessidade de garantir «a transparência e a complementaridade entre a identidade europeia de segurança e defesa que emerge nos doze e na União da Europa Ocidental e a Aliança Atlântica.»

⁴¹ A relação entre a União Europeia e a União da Europa Ocidental está hermeticamente codificada num texto de compromisso inscrito nos artigos J.4.1 e J.4.2. do Tratado da União Europeia (v. também *Declaration on the Role of the Western European Union and its Relations with the European Union and the Atlantic Alliance*, Maastricht, 10 de Dezembro de 1991). Para lá dos textos oficiais, v. Peter van Ham, «The EU and WEU: from cooperation to common defence?», in Geoffrey Edwards e Alfred Pijpers (eds.) (1997), *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, pp. 306-325, Londres, Pinter.

pa Ocidental na União Europeia, quer na criação de forças militares conjuntas autónomas, como a brigada franco-alemã⁴² e o Eurocorpo, incluindo a França, a Alemanha, a Espanha, a Bélgica e o Luxemburgo⁴³. No mesmo sentido, talvez tentada pela simulação do regresso ao velho jogo da balança do poder, a França empenhou-se, ao lado da Rússia, na institucionalização da Organização de Segurança e Cooperação Europeia, propondo uma nova «teoria dos conjuntos» para a segurança regional⁴⁴.

No entanto, era patente a oposição da Grã-Bretanha às estratégias que pudessem prejudicar a posição central da Organização do Tratado do Atlântico Norte e a continuidade da aliança com os Estados Unidos como os pilares da segurança regional, pronunciando-se, nomeadamente, contra uma política de defesa comum europeia e a subordinação da União da Europa Ocidental à União Europeia⁴⁵.

Pelo seu lado, a Alemanha persistiu numa linha tradicional, estruturada pela dualidade das suas alianças estratégicas com os Estados Unidos e a França, prolongadas, respectivamente, na Organização do Tratado do Atlântico Norte e na União Europeia. Dentro desses limites, procurou ser o fiel da balança entre as posições francesas e britânicas, com espaço para admitir uma política externa e de segurança comum da União Europeia e explorar as virtudes

⁴² A brigada franco-alemã foi criada em 1987 e alargada para formar o Corpo Franco-Alemão — o Eurocorpo — em 21 de Maio de 1992. À partida, o Eurocorpo incluía a I Divisão Blindada francesa, estacionada na Alemanha, e a 10.^a Divisão *Panzergranadier*. Esta última manteve sempre uma dupla subordinação de comando no quadro da estrutura militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte e do Eurocorpo [v. Sean Kay (1998), *NATO and the Future of European Security*, pp. 127-128, Nova Iorque, Rowman & Littlefield].

⁴³ A formação do Eurocorpo, cuja origem remonta à necessidade de definir um quadro de permanência das forças militares francesas na Alemanha unificada e à brigada franco-alemã, criou tensões internas entre os aliados, uma vez que os Estados Unidos, bem como a Grã-Bretanha, se opunham ao desenvolvimento de forças europeias separadas da Aliança Atlântica. Todavia, em 22 de Dezembro de 1992, nos termos de um acordo com o SACEUR, o Eurocorpo passou a estar sob comando da Organização do Tratado do Atlântico Norte em situações de crise. Posteriormente, a Bélgica, o Luxemburgo e a Espanha aderiram ao Eurocorpo, que se tornou operacional em 30 de Novembro de 1995 [v. Sean Kay (1998), p. 128; Michael Meimeth, «Germany», in Michael Brenner (1998), *NATO and Collective Security*, pp. 95-99, Nova Iorque, St. Martin's Press].

⁴⁴ A «teoria dos conjuntos» foi enunciada pelo presidente François Mitterrand como uma forma de sublinhar a centralidade do par franco-alemão, ao mesmo tempo que separava a Europa central e oriental da União Europeia. Sobre a evolução da relação entre a França e a Alemanha unificada, v. Gilles Andréani, «The Franco-German relationship in a new Europe», in David Calleo e Eric Staal (eds.) (1998), *Europe's Franco-German Engine*, pp. 21-35, Washington, Brookings Institution Press, SAIS European Studies, Philip Gordon (1995), *France, Germany and the Western Alliance*, Boulder, Westview.

⁴⁵ Sobre a posição britânica, v. Michael Clarke, «Britain», in Michael Brenner (ed.) (1998), *NATO and Collective Security*, pp. 39-80, Nova Iorque, Macmillan.

potenciais da União da Europa Ocidental, sem dar nenhum passo que perturbasse a coesão da comunidade transatlântica de defesa colectiva⁴⁶.

Porém, essas variações escondiam uma dificuldade real de resposta a uma nova equação estratégica. Para começar, a «terceira força» parecia prejudicada, *qua tale*, pela ausência da Rússia como uma grande potência equivalente aos Estados Unidos ou mesmo à Europa.

Por outro lado, a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha tinham de fazer face ao facto de o seu principal aliado estratégico se ter tornado a única grande potência internacional, o que introduziu na fórmula de distribuição do poder um elemento de unipolaridade. Sendo certo que as três principais potências europeias recuperaram um estatuto relevante no quadro regional, também não era menos exacto que se acentuou, em todas as dimensões relevantes, a desproporção entre o trio europeu e os Estados Unidos. A consequência mais óbvia desse desequilíbrio revelava uma maior distância norte-americana perante os seus aliados europeus, quando estes ainda não tinham conseguido ultrapassar um estatuto de dependência estratégica em relação à potência preponderante na coligação ocidental. O dilema parecia claro: a correcção desse desequilíbrio reclamava uma maior autonomia estratégica europeia e essa orientação poderia pôr em causa a aliança norte-americana, sem que estivesse assegurada uma alternativa consistente para a segurança regional.

Enfim, as três grandes potências regionais tinham de se adaptar à alteração dos equilíbrios europeus, cuja configuração fora alterada pela unificação e pela restauração plena da soberania da Alemanha. No contexto da guerra fria, essa mudança poderia ter sido menos relevante, uma vez que todos os Estados europeus estavam nivelados pela sua subordinação ao regime bipolar. Porém, a restauração do seu estatuto como potências regionais implicou uma re-hierarquização dos Estados, cujos efeitos foram contidos, *ab initio*, pela permanência da coligação ocidental e pela continuidade nas políticas externas alemãs.

No momento em que se tornava possível evoluir para uma efectiva autonomia estratégica da Europa, essa tendência podia impor uma real preponderância alemã nos equilíbrios regionais, contra a posição relativa da França e da Grã-Bretanha. *Mutatis mutandis*, se quisessem contornar esse risco, as duas potências nucleares regionais teriam um interesse acrescido em preservar a posição dos Estados Unidos como equilibrador externo nas relações

⁴⁶ Sobre a evolução alemã, v. D. Mahncke (1993), *Parameters of European Security*, Paris, Chaillot Paper # 10; Klaus-Peter Klaiber, «Europe's Franco-German engine: general perspectives», in David Calleo e Eric Staal (eds.) (1998), pp. 37-46; v. também W. F. Schlor (1993), *German Security Policy*, Londres, IISS Adelphi Paper # 227; Hans Maull e Philip Gordon (eds.) (1993); Ronald Asmus (1995), *Germany's Geopolitical Maturation: Public Opinion and Security Policy in 1994*, Santa Monica, Rand.

intra-europeias, posição partilhada pela Alemanha enquanto esta continuasse a ser uma «potência civil»⁴⁷.

Nesse contexto, marcado pela ambiguidade e pela incerteza, nenhuma das potências regionais estava preparada para pôr realmente em causa a coesão da coligação ocidental, nem impor aos Estados Unidos as suas orientações na estratégia de alargamento da Aliança Atlântica.

Não obstante, desde meados de 1993, a República Federal passou a defender, publicamente, a integração das democracias pós-comunistas, a começar pelo quarteto de Visegrad⁴⁸, na Organização do Tratado do Atlântico Norte: as fronteiras da Alemanha não podiam continuar a ser as fronteiras da Europa⁴⁹. Essa orientação respondia a sinais de abertura nos Estados Unidos a favor do alargamento⁵⁰, mas não pôde prevalecer contra a oposição dos defensores da prioridade russa na política norte-americana, reforçada pela necessidade de completar o processo de desnuclearização da Ucrânia e estabilizar as relações com a Rússia⁵¹.

Perante as pressões crescentes para o alargamento, os Estados Unidos, em Outubro de 1993, propuseram aos seus aliados uma via média, com a formação da Parceria para a Paz, no quadro do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, aberta a todos os Estados que participavam nos seus trabalhos, bem como aos outros membros da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia. No Conselho do Atlântico Norte de Bruxelas, em 11 de Janeiro de 1994, os documentos da Parceria para a Paz foram aprovados e, no prazo de um ano, todos os antigos membros do Pacto de Varsóvia, incluindo os Estados sucessores da União Soviética, com excepção do Tajiquistão, bem como a Albânia, a Eslovénia, a Finlândia e a Suécia, tinham aderido à Parceria para a Paz⁵².

⁴⁷ A tese da «potência civil» foi enunciada por Hans Maull. Sobre a sua aplicação à política externa alemã no pós-guerra fria, v. Hans Maull, «Strategic outlook: compatibilities and incompatibilities», in Michael Brenner (ed.) (1998), pp. 222-248.

⁴⁸ Os países da Europa central que constituíram o *fórum* de Visegrad — Polónia, Checoslováquia, Hungria — manifestaram a sua vontade de pertencer à União Europeia e à Aliança Atlântica desde 1991. Na frase célebre do ministro dos Negócios Estrangeiros da Checoslováquia, Jiri Dienstbier, o único reparo que tinha a fazer à Organização do Tratado do Atlântico Norte era não lhe pertencer.

⁴⁹ Trata-se de um fórmula repetida à exaustão por todos os responsáveis políticos alemães desde o fim da guerra fria.

⁵⁰ Ronald Asmus, Richard Kugler e Stephen Larrabee (1993), «Building a new NATO», in *Foreign Affairs*, 72 (4), pp. 28-40.

⁵¹ Na versão do pós-guerra fria, os novos *Russia-firsters* incluíam personalidades tão consideráveis como Fred Iklé ou Paul Nitze, que tinham pertencido à linha mais dura na guerra fria e passaram a defender a aplicação do modelo da inversão das alianças à Rússia. Outros tenentes dessa linha geral, como Strobe Talbott, não tinham sido «falcões» e, a partir de 1994, apoiaram o alargamento.

⁵² Os chefes de Estado e de governo reunidos no Conselho do Atlântico Norte de Bruxelas, em 10-11 de Janeiro de 1994, fizeram um convite formal a cada um dos seus antigos adversários, bem como aos antigos neutrais, para formar a Parceria para a Paz (v. também

No essencial, a Parceria para a Paz correspondia a uma decisão de adiar, mais uma vez, o alargamento da Aliança Atlântica, sem sequer estabelecer uma diferenciação entre os Estados candidatos e os outros. À partida, na condição de os seus regimes serem reconhecidos como democráticos, todos os participantes no programa eram iguais nesse caminho, que nem previa, nem excluía, a sua entrada na Organização do Tratado do Atlântico Norte. A única distinção possível resultava do próprio Tratado de Washington, que só admitia a integração de Estados europeus, eliminando, pelo menos, as repúblicas pós-soviéticas da Ásia central, com a excepção possível do Cazaquistão...

A Parceria para a Paz foi mal recebida pelas democracias pós-comunistas e criticada nos Estados Unidos⁵³. Em resposta, o presidente norte-americano indicou que o novo programa não seria «uma sala de espera permanente»: a partir desse momento já não se tratava de saber se a Aliança Atlântica ia expandir-se, mas de decidir «como e quando» as suas fronteiras avançariam para leste⁵⁴.

Retrospectivamente, essas declarações marcaram o início efectivo do processo de alargamento, que será dirigido pelos Estados Unidos com um apoio sustentado da Alemanha.

As duas principais potências da Aliança Atlântica tinham, contudo, posições próprias quanto à expansão da comunidade de defesa transatlântica, que só em parte eram convergentes. Ambas partilhavam um interesse comum em consolidar a posição da Organização do Tratado do Atlântico Norte como a instituição central na arquitectura de segurança do espaço euro-atlântico e em conter a instabilidade potencial resultante de um vazio prolongado nas marcas orientais da Aliança Atlântica. Para os Estados Unidos, tratava-se de garantir o seu estatuto como potência equilibradora externa e a permanência das forças militares norte-americanas no centro da Europa. Para a Alemanha, era essencial preservar a continuidade do tríptico que definia a sua posição regional e consolidar o seu estatuto como principal aliado europeu dos Estados Unidos.

Os dois Estados reconheceram, pelo menos a partir de 1994, a necessidade do alargamento como um passo indispensável para adaptar a Aliança Atlântica às condições do pós-guerra fria. Porém, essa prioridade era menor e menos urgente para os norte-americanos do que para os alemães. Os

NATO, *Partnership for Peace Framework Document*, Bruxelas, NATO Office of Information and Press, Janeiro de 1994).

⁵³ Os críticos norte-americanos opunham-se ao adiamento e à indecisão sobre a expansão da Aliança Atlântica. Na outra margem, mais optimista, Volker Ruhe não via a Parceria para a Paz como um obstáculo ao alargamento e antecipava que os novos membros estariam na Aliança Atlântica no ano 2000 [v. Henry Kissinger, «Not this partnership», in *Washington Post*, 24 de Novembro de 1993; Zbigniew Brzezinski, «A bigger and safer Europe», in *New York Times*, 1 de Dezembro de 1993; James Baker, «Expanding to the East: a new NATO», in *Los Angeles Times*, 5 de Dezembro de 1993; v. também D. G. Haglund, S. MacFarlane J. J. Sokolsky (eds.) (1994)].

⁵⁴ *International Herald Tribune*, 13 de Janeiro de 1994.

primeiros punham o acento na estruturação da comunidade euro-atlântica, sem excluir a Rússia e a Ucrânia, nem recusar a possibilidade da sua entrada na Aliança Atlântica⁵⁵, enquanto os segundos se concentravam na integração das democracias pós-comunistas da Europa central, sobretudo da Polónia, e na congruência entre os processos de expansão das comunidades ocidental e europeia. Para os Estados Unidos, o mais importante era corrigirem os erros do mapa político europeu imposto pela guerra fria e ordenar o espaço de Vancôver a Vladivostoque. Para a Alemanha nada era mais importante do que deixar de ser a fronteira da Europa e alicerçar a sua posição central num quadro de estabilidade multilateral, deixando-se cercar por aliados⁵⁶.

Não obstante o reconhecimento da necessidade da expansão da comunidade transatlântica pelos dois principais aliados, essa prioridade demorou três anos até se concretizar.

As guerras na Jugoslávia, nomeadamente na Bósnia-Herzegovina, tiveram um efeito catalisador no processo de alargamento. Desde logo, não obstante a sua singularidade, essas guerras assinalavam, de forma dramática, os riscos do vazio na «outra Europa». Por outro lado, a incapacidade europeia para resolver essa questão deu lugar à formação de um Grupo de Contacto — a primeira instância regional restrita às principais potências —, à mediação da diplomacia norte-americana na conclusão dos acordos de Dayton e à intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte, à qual se associaram, com a constituição da Força de Implementação, boa parte dos países da Parceria para a Paz⁵⁷. Essa intervenção demonstrou não só a robustez da organização de defesa ocidental, como a necessidade de manter a aliança transatlântica e o empenho continuado dos Estados Unidos na segurança europeia: acabara o tem-

⁵⁵ A estratégia dita da «porta aberta», que admitia a extensão do alargamento à Rússia e à Ucrânia, era defendida, designadamente, pelo secretário de Estado da Defesa norte-americano, William Perry, que considerava indispensável articular a expansão da Aliança Atlântica com a inserção estável da Rússia na arquitectura regional de segurança. Essa posição foi criticada por uma ala mais conservadora, que se opunha à entrada da Rússia e à transformação da comunidade de defesa colectiva ocidental numa instituição de segurança colectiva, paralisada e sem credibilidade como um instrumento estratégico. Sobre o processo do alargamento, v. Jonathan Eyal (1997), «NATO's enlargement: anatomy of a decision», in *International Affairs*, 73 (4), pp. 695-719; James Goldgeier (1998), «NATO expansion: the anatomy of a decision», in *Washington Quarterly*, 21 (1), pp. 85-102.

⁵⁶ O modelo da Alemanha cercada por aliados inseridos nas mesmas instituições multilaterais — a Aliança Atlântica e a União Europeia — é, ao mesmo tempo, uma inversão e uma versão inovadora da diplomacia de Bismarck, na medida em que procura realizar os mesmos fins das políticas externas do primeiro unificador moderno da Alemanha — impedir uma coligação antialemã — por outros meios.

⁵⁷ Incluindo a Rússia e a Ucrânia [v. Gregory Schulte (1997), «Former Yugoslavia and the new NATO», in *Survival*, 39 (1); v. também Sophia Clément (ed.) (1998), *The Issues Raised by Bosnia and the Transatlantic Debate*, Paris, Chaillot Paper # 32; Philip Zelikow (1996), «The masque of institutions», in *Survival*, 38 (1), pp. 6-18].

po dos exercícios sobre os modelos da arquitetura de segurança regional. Enfim, a participação da Rússia no Grupo de Contacto e na Força de Implementação dos acordos de paz criou um quadro para a sua cooperação estratégica com a Aliança Atlântica e consolidou a linha norte-americana que queria evitar o seu isolamento estratégico.

Em finais de 1995, a posição da Aliança Atlântica como instituição central da segurança regional deixara de ser posta em causa. Nenhum responsável admitia seriamente que a Organização de Segurança e Cooperação Europeia ou a União da Europa Ocidental constituíssem alternativas com credibilidade. A própria França, bem como a Espanha, iniciaram o seu caminho, respectivamente, para a reintegração gradual e para a integração plena na estrutura militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte⁵⁸. Os aliados encontraram formas para dar uma dimensão operacional à União da Europa Ocidental, mas restringiram o seu alargamento aos Estados membros da Aliança Atlântica⁵⁹, e decidiram desenvolver a Identidade Europeia de Segurança e Defesa no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte⁶⁰.

⁵⁸ A integração espanhola no comando militar integrado ficou completa no termo da reforma interna da Organização do Tratado do Atlântico Norte, em 1997, enquanto a França continua a fazer o seu caminho próprio, sem abandonar um modelo de autonomia da defesa europeia, que teve um novo impulso a partir da cimeira franco-britânica de Saint-Malo, em Novembro de 1998, e, sobretudo, com as conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999. Não obstante os Estados membros terem declarado recusar a constituição de um exército europeu, o Conselho Europeu decidiu formar uma força de intervenção rápida sob o comando da União Europeia, preparada para responder a crises internacionais em que a Aliança Atlântica como um todo não queira intervir [v. Sean Kay (1998), pp. 139-145; Robert Grant (1996), «France's new relationship with NATO», in *Survival*, 38 (1), pp. 58-80]. Sobre as conclusões de Helsínquia, v. «Défense commune: un corps de 60 000 hommes pourrait être opérationnel en 2003», in *Le Monde*, 12-13 de Dezembro de 1999; Craig Whitney, «Europe's mobile force: an uncertain factor for US strategists», in *International Herald Tribune*, 13 de Dezembro de 1999; v. também Charles Grant, «Next, a military union», in *The World in 2000*, pp. 28-29.

⁵⁹ Os primeiros passos foram dados pelo Conselho de Ministros da União da Europa Ocidental em Junho de 1992. Posteriormente, o Conselho do Atlântico Norte criou condições para a União da Europa Ocidental poder vir a comandar operações militares recorrendo a meios — «separáveis, mas não separados» — da Organização do Tratado do Atlântico Norte [Western European Union Council of Ministers, *Petersberg Declaration*, Bona, 19 de Junho de 1992; NATO, *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*, Berlim, 3 de Junho de 1996, NATO Office of Information and Press; v. Stanley Sloan (1994), «Combined joint task forces (CJTF) and new missions for NATO», in *CRS Report for Congress*, 94-249S; Charles Barry (1996), «Combined joint task forces in theory and practice», in *Survival*, 38 (1), pp. 81-97; Paul Cornish (1997), *Partnership in Crisis. The US, Europe and the Fall and Rise of NATO*, pp. 67-79, Londres, Chatham House Papers; Sean Kay (1998), pp. 136-139].

⁶⁰ A decisão foi anunciada no termo da reunião ministerial do Conselho do Atlântico Norte de Berlim, em 3 de Junho de 1996. Sobre esse tema, v. Charles Barry, «ESDI: toward a bipolar alliance?», in Charles Barry (ed.) (1996), *Reforging the Transatlantic Relationship*, Washington, NDU Press; Nicole Gnesotto (1996), «Common European defence and transatlantic relations», in *Survival*, 38 (1), pp. 19-31; Peter van Ham (1995), «The development of a European security and defence identity», in *European Security* 4 (4); Paul Cornish (1996), «European security: the end of architecture and the new NATO», in *International Affairs*, 72 (4), pp. 751-769.

Nessa altura não só já estava definido o «como» e o «quando», mas também quais os candidatos que seriam convidados a entrar na comunidade atlântica. O estudo oficial sobre a expansão da aliança fixara os critérios da sua expansão oriental, impondo como condição aos candidatos serem também membros prospectivos da União Europeia, seguindo a linha alemã sobre a congruência entre os respectivos alargamentos⁶¹.

Por outro lado, os Estados Unidos impuseram que a expansão da coligação ocidental seguisse uma «via dupla»⁶² e fosse, portanto, acompanhada pela conclusão de acordos bilaterais específicos entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a Rússia e a Ucrânia. Em consequência, a data do alargamento seria marcada em função dos calendários eleitorais pertinentes e adiada para depois da reeleição do presidente federal russo, que se realizou no ano seguinte.

Por consenso aliado, o alargamento seria restrito à Polónia, acompanhada pela República Checa e pela Hungria — os três casos exemplares da transição democrática pós-comunista e os que mais se tinham distinguido na oposição ao domínio soviético durante a guerra fria —, e não incluiria nenhum Estado com fronteiras com a Rússia, com a excepção parcial da Polónia, no enclave de Calininegrado. Mas, por insistência dos Estados Unidos, o alargamento seria formalmente apresentado como um processo, nos termos da fórmula de *open door*, que deixava em aberto a possibilidade de uma expansão posterior fazer coincidir os limites da aliança ocidental com as fronteiras da comunidade euro-atlântica⁶³.

Nas vésperas do alargamento, uma boa surpresa perturbou esse consenso. Em Novembro de 1996, os eleitores romenos retiraram do poder os ex-comunistas e completaram a sua transição democrática. A França, como sempre disposta a marcar a sua independência, insistiu em incluir a Roménia na lista dos convidados, com o apoio da Grécia, da Turquia, da Itália, da Bélgica, da Espanha, de Portugal e do Canadá. Tirando partido dessa iniciativa, a Noruega e a Dinamarca voltaram a pôr na mesa o caso das repúblicas bálticas e a Itália as pretensões da Eslovénia — todas boas alunas da escola democrática e Estados associados da União Europeia⁶⁴. Porém, era demasiado tarde para alterar o consenso adquirido e modificar a posição dos Estados Unidos, ou mesmo a da Alemanha.

Entre Maio e Julho de 1997, uma sequência de cimeiras e de acordos bilaterais e multilaterais fixou, finalmente, uma primeira forma de adaptação do modelo de segurança regional no pós-guerra fria.

⁶¹ NATO, *Study on NATO Enlargement*, NATO Office of Information and Press, Setembro de 1996.

⁶² A estratégia da «dupla via» foi apresentada por Zbigniew Brzezinski [v. James Goldgeier (1998), pp. 92-94; Zbigniew Brzezinski (1995), «A plan for Europe», in *Foreign Affairs*, 74].

⁶³ James Goldgeier (1998), p. 99.

⁶⁴ Jonathan Eyal (1997), pp. 714-715.

O estatuto especial da Rússia e da Ucrânia na sua relação com a Aliança Atlântica ficou definido pelos respectivos acordos bilaterais com a Organização do Tratado do Atlântico Norte⁶⁵. Paralelamente, os dois principais membros da Comunidade de Estados Independentes assinaram entre si uma série de acordos, que regulavam, nomeadamente, os problemas da Crimeia e da esquadra do mar Negro e a questão do reconhecimento das fronteiras entre os dois Estados⁶⁶. Assim, a par da cooperação estratégica entre a comunidade de defesa ocidental e as maiores potências na sua marca oriental, estabelecia-se um quadro formal de estabilidade nas relações entre os dois grandes sucessores da União Soviética, que constituía uma garantia adicional da integridade e da independência da Ucrânia, embora esta ficasse numa posição difícil, encravada como um separador entre a Europa e a Rússia.

Ao mesmo tempo, a Polónia, a República Checa e a Hungria eram convidadas para se tornarem membros de pleno direito da Organização do Tratado do Atlântico Norte, iniciando um processo de alargamento limitado e restrito, que deveria estar completado até Abril de 1999, e formou-se o Conselho de Parceria Euro-Atlântica, que incluía todos os participantes do programa da Parceria para a Paz, consolidando a centralidade da Aliança Atlântica na arquitectura institucional dos equilíbrios regionais do pós-guerra fria⁶⁷.

Essas decisões, por sua vez, coincidiram com a marcação da data de abertura das negociações para a adesão à União Europeia de um conjunto de Estados da Europa central e oriental, incluindo os novos futuros membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Desse modo, na sequência da deposição dos regimes comunistas da Europa de Leste, da unificação da Alemanha e do fim da divisão bipolar, reproduzia-se não só o modelo fundador de articulação entre as comunidades atlântica e europeia, que caracterizara o ordenamento da Europa ocidental desde o início da guerra fria, como a relação de precedência da Aliança Atlântica sobre as comunidades europeias na feitura do mapa político da Europa.

AS ESCADAS DA UNIÃO EUROPEIA

Desde o Tratado de Roma, a evolução das Comunidades Europeias caracterizou-se por uma relação dialéctica entre o aprofundamento e o alargamento, que se sucedem na construção comunitária, representada, numa metáfora clás-

⁶⁵ Os acordos da OTAN com a Rússia e a Ucrânia estão publicados na *NATO Review* 45 (4).

⁶⁶ Sobre os acordos bilaterais entre a Rússia e a Ucrânia, v. Anatol Lieven (1997), «Restraining NATO: Ukraine, Russia and the West», in *Washington Quarterly*, 20 (4).

⁶⁷ NATO, *Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council*, NATO M-NACC-EAPC-1 (97)66, 30 de Maio de 1997. NATO, *Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation*, NATO M-1(97)81, 8 de Julho de 1997.

sica, como uma escada em que a cada degrau na intensificação das relações entre um número constante de Estados membros se sucede outro degrau com a extensão das suas fronteiras, num quadro constante de políticas comuns⁶⁸.

Os primeiros candidatos à adesão foram Israel, a Grécia e a Turquia⁶⁹, no momento em que a Grã-Bretanha, através da formação da Associação Europeia de Livre Comércio, procurava constituir, com a Suécia, a Noruega, a Dinamarca, a Suíça, a Áustria e Portugal⁷⁰, uma alternativa à «pequena Europa» comunitária, onde se integravam a França, a República Federal da Alemanha, a Itália, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo. Os membros fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço tinham recusado, na Conferência de Messina, as propostas britânicas sobre o grande espaço europeu de comércio livre e, em vez disso, criaram, em 1957, a Comunidade Económica Europeia⁷¹.

Os dois modelos de organização do espaço europeu eram radicalmente distintos na sua forma, composição e finalidade. As Comunidades Europeias procuravam conjugar a sua natureza como associação de Estados com uma forte medida de supranacionalidade, rejeitada pelos membros da Associação Europeia de Livre Comércio. Os Estados comunitários, todos membros fundadores da Aliança Atlântica, concentravam-se no centro da Europa continental, enquanto os seus rivais incluíam tanto países neutrais como aliados, dispersos numa constelação de Estados periféricos. O projecto comunitário procurava abrir caminho para a constituição de uma «terceira força». A «Europa dos sete» nunca foi mais do que um contraponto à «Europa dos seis».

Logo a partir do início da década de 60 a segunda vaga de candidatos às Comunidades Europeias foi comandada, justamente, pela Grã-Bretanha, seguida pela Irlanda, pela Dinamarca e pela Noruega, quando se tornaram claros os limites da Associação Europeia de Livre Comércio e a necessidade de estar dentro do processo comunitário para poder intervir, com eficácia, na definição das suas políticas.

⁶⁸ A metáfora é de Johan Galtung, que sugeria uma emenda ao Tratado de Roma para acrescentar o alargamento à definição da sua finalidade — *une union sans cesse plus étroite ... et plus large* [v. Johan Galtung (1973), *Europe: a Superpower in the Making*, p. 18, Londres, Allen and Unwin].

⁶⁹ A candidatura de Israel foi apresentada depois da crise do Suez, em 1958, e a Grécia e a Turquia, ambos membros da Aliança Atlântica desde 1952, candidataram-se no ano seguinte. A candidatura da Grécia foi a única a ser aceite em princípio [v. Derek Urwin (1991), *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*, pp. 116-117, Londres, Longman].

⁷⁰ Sobre a formação da EFTA, v. Miriam Camps (1964), *Britain and the European Community (1955-1963)*, Princeton, Princeton University Press; v. também John Young (1993), *Britain and European Unity (1945-1992)*, pp. 57-85, Londres, Macmillan.

⁷¹ Derek Urwin (1991), pp. 76-87; Pierre Gerbet (1994), *La construction de l'Europe*, pp. 163-195, Paris, Imprimerie Nationale.

O primeiro alargamento foi bloqueado, em 1963, pela oposição singular do general de Gaulle, que recusava partilhar a preeminência da França nas Comunidades Europeias com a Grã-Bretanha e opôs o seu veto à entrada de novos membros⁷². Na sua concepção, as Comunidades eram o prolongamento da estratégia de aliança entre a França e a Alemanha, enquanto as relações com a Grã-Bretanha e com os Estados Unidos deviam desenvolver-se num directório tripartido da Aliança Atlântica⁷³.

Essa situação só foi ultrapassada em 1969, na cimeira da Haia, que decidiu abrir, finalmente, as portas das Comunidades e avançar para uma união económica e monetária, incluindo uma moeda única europeia, depois de completado o mercado comum⁷⁴. Em 1 de Janeiro de 1973, a Grã-Bretanha, a Irlanda e a Dinamarca passaram a ser membros das Comunidades Europeias, depois de os eleitores noruegueses terem recusado aprovar o respectivo tratado de adesão.

Nas vésperas da primeira crise económica séria do pós-guerra, as Comunidades Europeias tinham-se tornado a instituição central do processo de integração da Europa ocidental, contando entre os seus membros com as três potências regionais relevantes.

De surpresa, a democratização de Portugal, da Grécia e da Espanha, a partir de 1974, voltou a pôr na mesa a questão do alargamento da Europa dos nove. Mais uma vez, o intervalo entre as candidaturas e a adesão plena foi demorado, desta vez sobretudo pelos efeitos das sucessivas crises económicas dos anos 70, que marcaram um período prolongado de «europessimismo» e paralisaram a evolução das Comunidades, adiando, *sine die*, o projecto da união económica e monetária.

No caso do segundo alargamento, limitado a três países da Europa do Sul, as motivações eram, de parte a parte, quase exclusivamente políticas, com a excepção parcial do caso da Espanha. Tratava-se, por um lado, de sustentar os regimes democráticos pós-autoritários cujas economias estavam muito

⁷² Miriam Camps (1966), *European Unification in the Sixties. From the Veto to the Crisis*, Londres, Oxford University Press; George Wilkes (ed.) (1997), *Britain's Failure to Enter the European Community (1961-1963). The Enlargement Negotiations and Crisis in European, Atlantic and Commonwealth Relations*, Londres, Frank Cass.

⁷³ Sobre a política de alianças do general de Gaulle, v. Maurice Vaisse (1998), *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle (1958-1969)*, Paris, Fayard; v. também Alfred Grosser (1989), *Affaires extérieures. La politique de la France (1944-1989)*, Paris, Flammarion; Maurice Vaisse, Pierre Mélandri e Frédéric Bozo (eds.) (1996), *La France et l'OTAN (1949-1996)*, Bruxelas, Complexe.

⁷⁴ Pierre Gerbet (1994), pp. 300-330. Sobre o processo de integração monetária desde 1969, v. Andrew Moravcsik (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, pp. 238-313, Ithaca, Cornell University Press. Sobre a entrada da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias, v. Christopher Lord (1993), *British Entry to the European Community under the Heath Government of 1970-74*, Aldershot, Gower.

distantes dos níveis médios de desenvolvimento do todo comunitário e, por outro lado, de fazer coincidir as marcas ocidentais da Europa com as fronteiras das Comunidades Europeias, essencial para dar consistência à sua pretensão de ordenar o conjunto da Europa ocidental.

A Grécia, sobretudo por causa da insistência francesa, entra nas Comunidades em 1992, mas a Espanha, bem como Portugal, cuja candidatura ficara ligada à do maior dos dois Estados da Península Ibérica, tiveram de esperar até aos primeiros sinais de recuperação económica, que viabilizaram o projecto dos três principais Estados membros de constituir o mercado único europeu. Nesse contexto, os dois candidatos só puderam entrar em 1 de Janeiro de 1986, depois de completada a contratualização tripartida do Acto Único, o qual assinalou o início da recuperação do dinamismo político e económico na construção comunitária⁷⁵.

O segundo alargamento representou, também, uma forma relevante de consolidar a posição da Comunidade Europeia, a par do *élan* conseguido pelo projecto do mercado único. Os novos membros revelaram-se «bons alunos» da escola comunitária. A sua entrada criou um novo equilíbrio interno entre o Norte e o Sul e reforçou a congruência entre as comunidades europeia e ocidental: a integração da Espanha na Aliança Atlântica, em 1982, foi explicitamente vinculada à sua candidatura comunitária e fazia com que o conjunto dos membros da Comunidade Europeia, com excepção da Irlanda, continuassem a ser igualmente parte da comunidade de defesa colectiva ocidental, cujos aliados europeus, menos a Noruega e a Islândia, pertenciam todos à Comunidade Europeia⁷⁶.

De fora ficava apenas um número reduzido de pequenos Estados neutrais — a Áustria, a Suíça, a Finlândia e a Suécia —, além da Noruega e da Islândia. Na Europa dividida pela clivagem bipolar, a integração comunitária dos países neutrais da linha da frente era suposta ter implicações no equilíbrio entre as duas coligações rivais. Porém, a segunda *détente* nas relações

⁷⁵ Loukas Tsoukalis (1981), *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, Londres, Allen and Unwin. Sobre o Acto Único, v. Andrew Moravcsik (1991), «Negotiating the single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community», in *International Organization*, 45 (1), pp. 19-56; Jean de Ruyt (1987), *L'Acte Unique européen: commentaire*, Bruxelas, Éditions de l'Université de Bruxelles.

⁷⁶ Por esta altura generalizou-se a designação de Comunidade Europeia, em vez de Comunidades Europeias, para designar o conjunto das três comunidades — a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a Comunidade Europeia da Energia Atómica e a Comunidade Económica Europeia —, sem prejuízo da autonomia jurídica de cada uma dessas entidades. Nesse sentido, a designação anterior parece ser juridicamente a mais correcta, pelo menos a partir da fusão dos executivos das três comunidades, nos termos do Tratado de 8 de Abril de 1965. Posteriormente, com o Tratado de Maastricht, a Comunidade Económica Europeia passou a ser designada, formalmente, como a Comunidade Europeia [v. Philippe Manin (1993), *Les Communautés Européennes. L'Union Européenne*, pp. 31-49, Paris, Pedone].

Oeste-Leste abriu caminho a uma mudança nessa situação e, assim, logo em 1989, a Áustria preparava-se para apresentar a sua candidatura à Comunidade Europeia⁷⁷. Esse processo foi perturbado por uma nova surpresa, desta vez mais profunda e radical, quando as eleições polacas de Junho desse ano marcaram o princípio da revolução europeia, que levaria à unificação da Alemanha e ao fim da guerra fria.

Os equilíbrios da guerra fria ficaram postos em causa pela súbita deposição dos regimes comunistas da Europa de Leste. As consequências profundas dessa rápida mudança fizeram-se sentir quando o chanceler alemão comunicou ao Conselho Europeu, em Dezembro de 1989, o programa em dez pontos para uma unificação gradual da Alemanha, que mereceu apenas o apoio da Espanha e da Irlanda⁷⁸.

Bem entendido, tratava-se de uma mudança fundamental. O processo comunitário era parte integrante de uma fórmula de equilíbrios regionais que assentava na divisão alemã. Numa versão mais extrema, essa divisão tornara possível a aliança entre a França e a Alemanha, em que assentavam as Comunidades Europeias, e, portanto, a unificação poderia implicar o fim da integração regional e o regresso à normalidade — a uma Europa multipolar, onde as rivalidades entre os Estados, a lógica da balança dos poderes e a instabilidade das alianças voltariam a ser a regra.

A oposição da França e da Grã-Bretanha à estratégia alemã e norte-americana de unificação, patente até as eleições de Março de 1990 na República Democrática Alemã terem demonstrado a sua inevitabilidade, ia nesse sentido⁷⁹. No dia seguinte, à falta de melhor, as duas potências regionais passaram a estar ao lado dos seus principais aliados e regressaram à velha estratégia de contenção da Alemanha através dos mecanismos institucionais multilaterais.

Em Abril, o *tandem* franco-alemão tomou a iniciativa de relançar o processo de integração regional. A realização de duas conferências intergovernamentais para a união económica e monetária e a união política⁸⁰ seria o ponto de partida das negociações que vão levar ao Tratado de Maastricht, concluído

⁷⁷ A Áustria apresentou a sua candidatura em 27 de Julho de 1989, seguida pela Suécia, em 1 de Julho de 1991. Depois da dissolução da União Soviética, a Finlândia candidatou-se em 18 de Março de 1992. Finalmente, avançaram a Suíça e a Noruega, respectivamente em 26 de Março e 25 de Novembro de 1992, mas a Suíça desistiu da sua candidatura. Só a Islândia recusou a ser candidata. Todos esses Estados pertenciam à EFTA e ao Espaço Económico Europeu, criado em 2 de Maio de 1992.

⁷⁸ Helmut Kohl (1996), *Je voulais l'unité de l'Allemagne*, Paris, Éditions de Fallois, pp. 163-168.

⁷⁹ Condolezza Rice e Philip Zelikow (1995).

⁸⁰ Colette Manzelli (1997); v. também Hubert Védrine (1996).

no próprio momento em que a União Soviética declara, formalmente, a sua dissolução.

De certa maneira, a fundação da União Europeia, no intervalo entre a unificação da Alemanha e o fim da União Soviética, pertenceu ainda ao período da guerra fria e da competição bipolar.

O principal resultado do Tratado da União Europeia foi a decisão sobre a moeda única e o respectivo calendário, com as sucessivas fases da união económica e monetária, articulado, ao longo de uma década, com as datas previstas para as eleições gerais alemãs, que deveriam ter lugar de quatro em quatro anos, contados a partir de 1990⁸¹. Não obstante um certo número de iniciativas no domínio da política externa e de segurança⁸², os Estados membros e, em primeiro lugar, a França, ao contrário do que se passara em 1950, não repetiram o erro de se concentrarem na formação de uma comunidade europeia de defesa e encontraram uma fórmula de continuidade no lento salto do mercado interno para a criação de um banco central e da moeda única europeia⁸³.

O calendário previsto para se completar a união económica e monetária deixava tempo para realizar o que, uma vez adquirida a continuidade das políticas de aliança alemãs e sobretudo a partir do fim da União Soviética, parecia ser, estratégica e politicamente, o mais importante — os alargamentos indispensáveis para unificar a Europa. Desde logo, a urgência do alargamento, nomeadamente às democracias pós-comunistas da antiga Europa de Leste, era imposta quer por um princípio de solidariedade política, quer para garantir a segurança regional.

⁸¹ A sequência prevista para a união económica e monetária marcava para Janeiro de 1994 a passagem à segunda fase (as eleições gerais alemãs teriam lugar em Outubro desse ano), enquanto a passagem à terceira fase devia ocorrer entre Janeiro de 1997 e Janeiro de 1999 (as eleições políticas na Alemanha seriam em Outubro de 1998). Sobre o calendário do Tratado da União Europeia, v. Joseph Grieco (1995), «The Maastricht Treaty, economic and monetary union and the neo-realist research programme», in *Review of International Studies*, 21, pp. 24-25. Sobre o Tratado de Maastricht, v. Andrew Moravcsik (1998), pp. 379-471; Michael Baum (1996), *An Imperfect Union. The Maastricht Treaty and the Politics of European Integration*, Boulder, Westview.

⁸² Para uma avaliação mais optimista, cf. Laurence Martin e John Roper (1995), *Towards a Common Defence Policy*, Paris, European Strategy Group, WEU Institute for Security Studies.

⁸³ A extrema contenção dos dirigentes europeus é iluminada por uma *boutade* do secretário-geral da União da Europa Ocidental, José Cutileiro, que conta, na primeira pessoa: «Um dos meus amigos da União Europeia perguntou-me noutra dia: ‘Mas, afinal, quando é que vai ter um exército?’ Respondi: ‘Logo que me diga o que quer fazer com ele.’» [v. *NRC Handelsblad*, 25 de Março de 1996, cit. por Peter van Han, «La construction d’une Europe politique. La politique étrangère et de sécurité commune», in Anne-Marie LeGloannec (1998), *Entre Union et nations. L’Etat en Europe*, pp. 256-257, Paris, Presses de Sciences Po]. Sobre a Comunidade Europeia de Defesa, v. Raymond Aron e Daniel Lerner (eds.) (1956), *La querelle de la CED*, Paris, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques; William Hitchcock (1998), *France Restored. Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe (1944-1954)*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Por outro lado, em quase todos os casos, a deposição dos regimes comunistas fizera-se em nome do «regresso à Europa», sinónimo tanto da instauração de democracias políticas, do primado da lei e de economias de mercado como da vontade dos Estados da «outra Europa» para se integrarem nas instituições comunitárias europeias e ocidentais⁸⁴. Os casos precedentes da Europa do Sul tinham provado não só que a adesão plena às Comunidades era um modo eficaz para estabilizar uma identidade europeia e consolidar os regimes de democracia pluralista⁸⁵, como a capacidade de adaptação da Comunidade Europeia para integrar, gradual e pausadamente, economias muito menos desenvolvidas.

Por último, e mais importante, as viragens do fim da guerra fria constituíam uma oportunidade histórica para unificar a Europa, que punha à prova a vocação da União Europeia e a sua pretensão de representar o todo europeu. Era razoável admitir que havia, finalmente, uma possibilidade de ultrapassar a longa separação entre as duas Europas, desde as clivagens impostas pela geografia filosófica do iluminismo⁸⁶, passando pelo fracasso da tentativa de instauração de democracias constitucionais nos Estados pós-imperiais na Europa central e oriental, depois da Grande Guerra, até à dominação totalitária da Europa de Leste, nos últimos cinquenta anos.

Não obstante, a posição que prevaleceu na União Europeia, mesmo para lá de um período probatório indispensável para avaliar a evolução das transições pós-comunistas, corresponde a uma estratégia de adiamentos sucessivos da expansão das suas fronteiras para lá das clássicas linhas de separação entre a Europa ocidental e a Europa oriental, enquanto, contra as expectativas correntes no fim da guerra fria, foi possível completar a institucionalização de regimes democráticos de tipo ocidental na maioria dos Estados da antiga Europa de Leste — com excepção de uma parte dos sucessores da antiga Jugoslávia e excluindo a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldávia⁸⁷. Ironicamente, o improvável sucesso das transições democráticas jogou contra a sua pronta integração.

⁸⁴ Karen Dawisha e Bruce Parrott (eds.) (1997), *Democratization and Authoritarianism in Postcommunist Societies*, 1-IV, Cambridge, Cambridge University Press.

⁸⁵ Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead (eds.) (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Southern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press; Allan Williams (ed.) (1984), *Southern European Transformation, The Political and Economic Change in Greece, Italy, Portugal and Spain*, Londres, Harper and Row.

⁸⁶ A culpa é de Voltaire [v. Charles Wolff (1994), *Inventing Eastern Europe*, Santa Barbara, Stanford University Press].

⁸⁷ Charles Gatti, «If not democracy, what? Leaders, laggards and losers in the postcommunist world», in Michael Mandelbaum (ed.) (1996), *Post-Communism. Four Perspectives*, pp. 168-198, Nova Iorque, Council on Foreign Relations; Richard Rose, William Mishler e Christian Haerper (1998), *Democracy and its Alternatives. Understanding Post-communist Societies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Naturalmente, a estratégia de adiamento não se aplicava ao caso do terceiro alargamento comunitário, restrito ao conjunto dos parceiros restantes da Associação Europeia de Livre Comércio. O susto causado pelos *referenda* dinamarquês e francês do Tratado da União Europeia, se travou os ímpetus mais voluntaristas das alas federalistas, em nada prejudicou as negociações com a Noruega, a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Estas, não obstante serem as mais complexas até à data, foram completadas em menos de dois anos, um prazo sem precedentes nos dois alargamentos anteriores. Como acontecera no primeiro, dos quatro candidatos só entraram três, pois os eleitores noruegueses voltaram a rejeitar a adesão⁸⁸.

Quanto ao quarto alargamento, à partida aberto aos países associados da Europa central e oriental, bem como à Turquia, a Chipre e a Malta⁸⁹, a estratégia de adiamento traduziu-se numa série de pequenos recuos sucessivos, que acabou por fazer com que nenhum desses candidatos pudesse estar sequer prestes a aderir à União Europeia antes de se ter completado a passagem à terceira fase da união económica e monetária, quando onze dos quinze Estados membros decidiram adoptar o euro como a sua moeda única.

A concentração dos Estados membros no cumprimento rigoroso, que poucos acreditavam possível, do calendário da moeda única reflectia a prioridade atribuída à «ancoragem» da Alemanha na União Europeia e à correspondente consolidação do centro do processo de integração. Em consequência, a união económica e monetária tornou-se uma estratégia de aprofundamento defensiva, deixando em suspenso a concretização dos passos decisivos na definição das fronteiras da União Europeia.

É possível distinguir no quarto alargamento três fases distintas. A primeira, desde a deposição dos regimes comunistas até à confirmação das regras de adesão, em finais de 1994, durante a qual a prioridade alemã se resumia à integração dos cinco novos *lander* federais — um alargamento sem adesão⁹⁰ —, e enquanto se completavam as negociações com a Áustria, a Finlândia e a Suécia, que se tornaram membros de pleno direito em 1 de Janeiro

⁸⁸ John Redmond (1997), *The 1995 Enlargement of the EU: Negotiations, Issues, Accessions and Rejections*, Aldershot, Ashgate Publishing Company.

⁸⁹ A Turquia voltou a candidatar-se em 1987, Chipre e Malta em Julho de 1990. Do lado da Europa central e oriental, a Hungria e a Polónia foram as primeiras a apresentar formalmente as suas candidaturas, em Abril de 1994, seguidas pela Roménia e pela Eslováquia, em Junho de 1995, a Letónia, a Estónia e a Lituânia, respectivamente em Outubro, Novembro e Dezembro de 1995, e a Bulgária, também em Dezembro desse ano. Para o fim deixaram-se ficar a República Checa e a Eslovénia, que avançaram no ano seguinte, respectivamente em Janeiro e em Junho [v. Phedon Nicolaides e Sylvia Raja Boean (1997), *A Guide to the Enlargement of the European Union*, Maastricht, European Institute of Public Administration].

⁹⁰ Jeffrey Andersen (1999), *German Unification and the Union of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

de 1995⁹¹. A segunda, entre o Conselho Europeu de Essen e o fim da Conferência Intergovernamental, incluiu a definição das estratégias de pré-adesão e a marcação da data para o início das negociações para a adesão, no princípio de 1998. A terceira, ainda por concluir, segue a marcha dessas negociações, à procura de um calendário definitivo, perturbado pela divisão entre os defensores do alargamento e os proponentes de uma prévia reforma institucional.

A primeira fase foi a mais criativa e a menos produtiva. Nesse período surgiram as principais concepções sobre as formas de adaptação do modelo comunitário europeu às condições do pós-guerra fria, que transformara o mapa político da Europa.

As principais mudanças no espaço político europeu decorriam do fim das clivagens impostas durante a guerra fria, que dividiam Berlim, a Alemanha e a Europa, segundo as linhas de demarcação entre as duas ideologias e as duas coligações adversárias que dominavam os equilíbrios regionais.

Desde logo, o recuo assimétrico dos Estados Unidos e da Rússia, assim como a unificação alemã, marcavam o regresso de um princípio hierárquico às relações intra-europeias, cuja implicação mais óbvia era a distinção entre as três grandes potências regionais, com responsabilidades acrescidas na segurança europeia, e as restantes potências menores. Por outro lado, o fim da divisão Oeste-Leste abria caminho à sua substituição por uma clivagem entre o centro e as periferias regionais⁹². Por último, a entrada em cena da «outra Europa» deixava, mais uma vez, indefinida a marca oriental do continente, e não só trazia de volta a constelação de Estados que ocupava uma larga faixa intermédia do Báltico ao mar Negro, como admitia a deslocação das fronteiras europeias até à Ucrânia, à Bielorrússia e à Moldávia. Para ordenar essa área cinzenta, o instrumento essencial era a expansão da União Europeia e da Aliança Atlântica, as duas instituições que definiam os limites da Europa ou, em todo o caso, as fronteiras da aliança das democracias europeias e ocidentais.

Nesse contexto, apareceram, ou foram recuperadas, múltiplas propostas inovadoras para a adaptação institucional da União Europeia e o reordenamento comunitário de uma configuração espacial da Europa inédita, pelo menos, desde o século XVI.

Nos extremos, as mais ousadas implicavam uma ruptura nas estratégias clássicas de integração. Do lado liberal, a Europa *à la carte* sugeria uma via em que cada Estado membro poderia escolher, livremente, os domínios ou

⁹¹ John Redmond (1997).

⁹² Jonathan Story, «The idea of the core: the dialectics of history and space», in Geoffrey Edwards e Alfred Pijpers (eds.) (1997), pp. 15-43.

as políticas em que quisesse participar, pondo em causa a unidade institucional do modelo comunitário⁹³. Do lado estatista, maltratando o nome dos Estados Unidos da Europa, surgiram os defensores da formação de um Estado clássico, federal ou confederal, que anularia a virtude própria da construção europeia, conjugando a integração supranacional com o respeito pelo princípio da igualdade dos Estados⁹⁴.

No meio, as propostas mais pragmáticas procuravam institucionalizar um princípio de flexibilidade, de resto parte integrante do processo comunitário, pelo menos desde o primeiro alargamento.

A mais vanguardista revia-se numa Europa a várias velocidades, admitindo que os Estados membros mais preparados e dispostos a avançar mais rapidamente no sentido de intensificar a sua integração pudessem seguir o seu caminho, sem serem travados pelos que não quisessem participar nesse processo, ou não conseguissem acompanhar o seu ritmo⁹⁵. No fundo, tratava-se de generalizar os precedentes criados pelos períodos de transição impostos aos novos membros, ou pelas cláusulas de *opting-out* do Tratado de Maastricht, e transpor essa regra da retaguarda para a vanguarda da construção europeia.

A mais elegante preferia uma Europa de geometria variável⁹⁶, em que conjuntos de Estados membros poderiam desenvolver prioritariamente, de acordo com as suas preferências e capacidades, políticas diferentes e sobrepostas — uma situação que também já existia na prática comunitária desde os primeiros ensaios de articulação das políticas monetárias na «serpente europeia» ou no mecanismo das taxas de câmbio. A versão mais cartesiana antecipava uma Europa de círculos concêntricos⁹⁷: no primeiro ficariam os

⁹³ Ralf Dahrendorf propôs a fórmula da Europa *à la carte* desde 1979. Sobre os modelos de integração, cf. Alan Mayhew (1998), *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, pp. 316-318, Cambridge, Cambridge University Press.

⁹⁴ A palavra de ordem dos Estados Unidos da Europa pode ser reclamada pelo Comité com o mesmo nome criado por Jean Monnet [v. Pascal Fontaine (1974), *Le Comité d'Action pour les États Unis d'Europe de Jean Monnet*, Lausana, Centre de Recherches Européennes].

⁹⁵ A proposta original de uma Europa a duas ou várias velocidades foi apresentada por Willy Brandt [v. Christopher Preston (1997), *Enlargement and Integration in the European Union*, p. 232, Londres, Routledge].

⁹⁶ O conceito de geometria variável tem uma definição particularmente instável [v., *inter alia*, Stuart Croft, John Redmond, G. Wyn Rees e Mark Webber (1999), *The Enlargement of Europe*, pp. 80-81, Manchester, Manchester University Press; Alan Mayhew (1998), p. 317; William Wallace (1996), *Opening the Door. The Enlargement of NATO and the European Union*, Londres, Center for European Reform].

⁹⁷ Os «círculos concêntricos» foram desenhados pelo primeiro-ministro francês Edouard Balladur, que os apresentou num artigo publicado em *Le Monde*, 30 de Novembro de 1994. A concepção francesa de um «núcleo duro» formado pela França e pela Alemanha remonta, naturalmente, ao general de Gaulle, que empregava a expressão desde os anos 60 [v. Alain Peyrefitte (1994), *C'était de Gaulle*, 62, Paris, Fayard].

Estados membros que aceitavam todo o acervo comunitário, incluindo a união económica e monetária, no segundo os restantes membros da União Europeia, no terceiro os membros do Espaço Económico Europeu, no quarto os países associados da Europa central e oriental, e assim por diante. E a variante mais germânica defendia uma *Kern-Europa*⁹⁸, um «núcleo duro», constituído pela Alemanha e pela França, com a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo — cinco dos seis fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, com exclusão da Itália —, cuja centralidade resultava, simultaneamente, da posição geográfica e da capacidade para assumir um maior nível de integração.

Essas propostas pragmáticas partilhavam um princípio de integração diferenciada⁹⁹ e um modelo pluralista na integração europeia, em registos diferentes — numa fórmula vanguardista, numa lógica multipolar e policêntrica, ou na definição de um centro europeu.

Cada uma dessas propostas tinha consequências para o quarto alargamento. A Europa *à la carte* eliminava a maior parte dos obstáculos que retinham os candidatos mais atrasados na fronteira da União Europeia, enquanto os Estados Unidos da Europa pareciam inacessíveis e impermeáveis à expansão. A Europa da geometria variável, como a múltiplas velocidades, admitia um princípio de flexibilidade que tornava, à partida, menos difícil o alargamento e, ao mesmo tempo, procurava impedir que este representasse um travão, ou uma forma de diluir o processo integrador. A Europa dos círculos concêntricos remetia os candidatos da Europa central e oriental para um purgatório demorado e a concepção de um «núcleo duro» relegava não só os candidatos, como a maioria dos Estados da União Europeia, para um arco periférico, onde os membros de segunda classe gravitariam em torno de um reino carolíngio ressuscitado.

Porém, a criatividade na procura de modelos alternativos de ordenamento espacial não teve contrapartida equivalente na dimensão temporal, com a definição de estratégias de integração parciais e faseadas que respondessem à urgência da adesão das democracias pós-comunistas. Pelo contrário, os Estados da União Europeia, para lá das promessas, resistiram à fixação de

⁹⁸ A versão alemã consta de um documento do grupo parlamentar democrata-cristão do Bundestag tornado público em Setembro de 1994. O texto está reproduzido em Karl Lamers, «Strengthening the hard core», in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.) (1997), *The Question of Europe*, pp. 104-116, Londres, Verso; v. Jonathan Story (1997), pp. 24-27.

⁹⁹ O conceito de «integração diferenciada» tornou-se corrente nos trabalhos da Conferência Intergovernamental e era defendido nas propostas da Alemanha. A França preferia a fórmula da «cooperação reforçada», no mesmo sentido de institucionalizar um princípio de flexibilidade [v. Alan Mayhew (1998), p. 317; Christopher Preston (1997), pp. 231-232; John Redmond e Glenda Rosenthal, «Introduction», in John Redmond e Glenda Rosenthal (eds.) (1998), *The Expanding European Union*, pp. 1-14, Londres, Lynne Rienner].

um calendário para a sua expansão oriental e opuseram-se à modificação do método clássico do alargamento¹⁰⁰, que impunha um compasso lento ao processo de adesão dos candidatos da Europa central e oriental.

Com efeito, desde a primeira fase, as medidas tomadas para corresponder à vontade de integração dos regimes pós-comunistas foram pobres, parciais e redundantes. Mesmo o passo mais importante, os acordos de «segunda geração»¹⁰¹ — os «acordos europeus», desenhados, logo em Abril de 1990, para a Polónia, a Hungria e a Checoslováquia, cujo objectivo era a criação de uma área de comércio livre num prazo de dez anos —, limitava-se a reproduzir, no essencial, os antigos acordos de associação, sem nenhuma garantia adicional e sem prever qualquer prazo para uma eventual adesão. A Grécia, por exemplo, depois de se tornar um Estado associado, demorara vinte anos até entrar nas Comunidades Europeias.

Por outro lado, a União Europeia resolveu aplicar aos novos candidatos os mesmos procedimentos ortodoxos, estabelecidos desde o primeiro alargamento das Comunidades. Essa decisão foi anunciada no Conselho Europeu de Copenhaga, em 1993, que reconheceu explicitamente, pela primeira vez, o princípio do alargamento e fixou os critérios da adesão, acrescentando ao princípio canónico da aceitação completa do acervo comunitário uma condicionalidade política e económica reforçada, incluindo a consolidação de regimes de democracia política, do Estado de direito e da economia de mercado¹⁰².

¹⁰⁰ O «método clássico» do alargamento, segundo Christopher Preston, rege-se por cinco princípios. Primeiro, os candidatos têm de aceitar todo o acervo comunitário e não são admissíveis reservas permanentes. Segundo, as negociações para a adesão concentram-se, exclusivamente, no processo de adopção do acervo comunitário pelos candidatos, recusando quaisquer inovações. Terceiro, os problemas criados pela diversidade crescente são tratados pela criação de novos instrumentos, evitando a reforma dos existentes. Quarto, os novos membros são integrados na estrutura institucional da Comunidade Europeia segundo uma regra de adaptação incremental, com a promessa de revisões ulteriores mais profundas. Por último, a Comunidade prefere negociar com grupos de Estados que têm relações fortes entre si — só a Grécia escapou a este princípio [v. Christopher Preston (1997), *Enlargement and Integration in the European Union*, pp. 18-22, Londres, Routledge]. Preston considera que o terceiro alargamento foi a última vez que se aplicou o «método clássico» sem modificações importantes [v. Christopher Preston (1995), «Obstacles to EU enlargement: the classical community method and prospects for a wider Europe», in *Journal of Common Market Studies*, 33 (3)].

¹⁰¹ Sobre os acordos europeus, v. Alan Mayhew (1998), pp. 41-160. A República Checa, a Polónia, a Hungria, a Eslovénia, a Estónia, a Letónia, a Lituânia, a Bulgária, a Roménia e a Eslováquia são os dez países da Europa central, báltica e do Sudeste que assinaram os acordos europeus. Cf. também András Inotai, «The CEECs: from the association agreements to full membership?», in John Redmond e Glenda Rosenthal (eds.) (1998), pp. 157-176.

¹⁰² András Inotai sublinha que a decisão do Conselho Europeu de Copenhaga de impor condições aos países candidatos não tem precedentes — a única condição expressa no Tratado de Roma era que o candidato fosse um país europeu. Não obstante serem esses os termos literais do artigo 237.º do Tratado de Roma, pode argumentar-se que sempre existiu uma regra

A segunda fase começa depois de as eleições políticas na República Federal terem confirmado uma linha de continuidade da sua estratégia europeia, criando condições para o cumprimento do calendário de Maastricht na passagem à última etapa da união económica e monetária.

Nessas circunstâncias, a Alemanha pôde fazer pesar mais fortemente a sua linha de defesa do quarto alargamento, com o apoio da Grã-Bretanha, da Áustria e dos países escandinavos, contra a resistência da França e da maioria dos pequenos e médios Estados membros, incluindo os «países da coesão»¹⁰³. Os opositores faziam depender a expansão comunitária de numerosas condições, *máxime* uma reforma institucional que evitasse a paralisia das instituições da União Europeia — os argumentos clássicos usados desde sempre contra todos os alargamentos¹⁰⁴.

O Conselho Europeu de Essen, em Dezembro de 1994, aprovou a proposta da Comissão Europeia sobre a estratégia de pré-adesão, cuja finalidade principal era a adopção gradual do acervo do mercado interno pelos Estados associados¹⁰⁵, bem como a conclusão de acordos europeus com outros países da Europa central e oriental, que estabilizou em doze o número de candidatos: além da Polónia, da República Checa e da Hungria, as três repúblicas bálticas, a Eslovénia, a Eslováquia, a Roménia e a Polónia, bem como Malta e Chipre¹⁰⁶.

Um ano depois, no Conselho Europeu de Madrid, a Alemanha conseguiu obter a marcação de um calendário preliminar nos termos do qual as negociações com os candidatos poderiam começar seis meses depois do fim da Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia, que deveria preparar uma reforma das instituições, antecipando o grande alargamento¹⁰⁷. Desse modo, desde que, nesse momento, fosse também

implícita quanto à natureza democrática dos regimes políticos — era impensável que regimes autoritários fossem admitidos como membros das Comunidades Europeias, como ficou demonstrado nos casos de Portugal, da Grécia e da Espanha: ser europeu, afinal, não era uma mera expressão geográfica. Nesse sentido, os critérios de Copenhaga quanto às instituições democráticas, ao primado do direito e à economia de mercado limitaram-se a formalizar uma regra não escrita [v. András Inotai (1998), p. 159; União Europeia, Conselho Europeu, *Conclusões da Presidência. Relações com os Países da Europa Central e Oriental*, I.13, Copenhaga, 21-22 de Junho de 1993].

¹⁰³ Christopher Preston (1997), p. 191.

¹⁰⁴ John Redmond (1997).

¹⁰⁵ O Conselho Europeu de Essen, em Dezembro de 1994, também acrescentou uma condição adicional importante para o quarto alargamento — a resolução prévia de problemas de fronteiras e de minorias entre os Estados candidatos [v. Alan Mayhew (1998), pp. 31-33].

¹⁰⁶ Rigorosamente, no caso das três repúblicas bálticas, os acordos só foram assinados em Junho de 1995, e a Itália bloqueou, por razões bilaterais, a assinatura do acordo de associação com a Eslovénia até 1996.

¹⁰⁷ União Europeia. Conselho Europeu, *Conclusões da Presidência*, III, *Uma Europa Aberta ao Mundo na Estabilidade, na Segurança, na Liberdade e na Solidariedade*, Madrid, 15-16 de Dezembro de 1995.

possível confirmar o calendário da moeda única, as negociações para a adesão deveriam ter início logo no princípio de 1998.

Esse calendário prejudicava a *voie royale* — a via preferida pelos que defendiam a precedência do alargamento da União Europeia em relação à expansão da Aliança Atlântica, que garantiria à primeira o lugar principal na feitura da Europa do pós-guerra fria¹⁰⁸. De facto, a Conferência Intergovernamental terminou os seus trabalhos no momento em que o Conselho do Atlântico Norte decidiu convidar a Polónia, a República Checa e a Hungria para se tornarem membros de pleno direito da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Por outro lado, a decisão confirmava a sequência entre o aprofundamento e o alargamento: a prioridade era o cumprimento do calendário da união económica e monetária, cuja passagem à última fase deveria estar decidida antes de começarem as negociações para a adesão de novos membros. Ora, na Primavera de 1998 nem os resultados das próximas eleições alemãs poderiam comprometer a criação da moeda única em 1 de Janeiro de 1999.

Depois de se ter definido o se, em Copenhaga, o como, em Essen, e o quando, em Madrid, faltava estabelecer quais dos doze candidatos estariam em condições de iniciar as respectivas negociações com a presidência da União Europeia. Segundo as regras, competia à Comissão Europeia dar parecer sobre cada uma das candidaturas e, no passado, a sua posição fora sempre ratificada pelo Conselho Europeu, excepto em relação à Grécia.

A decisão da Comissão Europeia estava parcialmente condicionada. Por um lado, o tratado de Amsterdão, ao fixar um número máximo de vinte comissários e a regra de atribuir um desses lugares a cada Estado membro, apontava para um limite: com toda a probabilidade, só cinco dos candidatos teriam uma boa hipótese de concluir o seu processo de adesão antes de uma nova reforma institucional¹⁰⁹. Por outro lado, o método clássico preferia restringir cada alargamento a um conjunto coerente de candidatos e a Comunidade Europeia nunca iniciara negociações, simultaneamente, com mais de quatro países. Por último, a Polónia, a República Checa e a Hungria seriam entretanto membros da Aliança Atlântica, o que lhes garantia um lugar entre os candidatos aprovados.

Nesse quadro, em Dezembro de 1997, seguindo o parecer da Comissão, o Conselho Europeu do Luxemburgo decidiu que só metade dos candidatos poderiam iniciar as negociações para a adesão em Março de 1998: o grande alargamento ficava reduzido a mais um pequeno alargamento¹¹⁰.

¹⁰⁸ Stuart Croft, John Redmond, G. Wyn Rees e Mark Webber (1999), p. 44.

¹⁰⁹ Alan Mayhew (1998), pp. 312-331.

¹¹⁰ Id., *ibid.*, pp. 391-393; v. também União Europeia, Conselho Europeu, *Conclusões da Presidência. O Alargamento da União Europeia*, § 27, Luxemburgo, 12-13 de Dezembro de 1997.

Os seis eleitos associavam à Polónia, à República Checa e à Hungria uma das repúblicas bálticas, uma das repúblicas secessionistas jugoslavas e um dos países mediterrânicos, respectivamente a Estónia, a Eslovénia e o Chipre. A primeira era importante para diferenciar os limites da expansão da União Europeia e da Aliança Atlântica e dar resposta à pressão dos países escandinavos, a segunda não só demarcava as fronteiras das comunidades europeia e ocidental, como dava um sinal positivo à Áustria e era um bom exemplo para a Europa balcânica, e o último, apoiado pela Grécia e com menor probabilidade de sucesso, dada a oposição da Turquia, poderia servir para reduzir o número provável de novos membros a cinco.

Quando, um ano depois, se completou a passagem à terceira fase da união económica e monetária e, logo a seguir, foram adoptadas, no Conselho Europeu de Berlim, as perspectivas financeiras da Agenda 2000, tudo indicava que a União Europeia podia, finalmente, interessar-se pelo quarto alargamento e que a adesão dos primeiros novos membros se faria, finalmente, a partir de 2004, depois de terminada a última fase da união económica e monetária.

Se a estratégia do aprofundamento fizera a sua parte para consolidar a União Europeia, a continuidade da política europeia da Alemanha unificada e, sobretudo, a credibilidade política do processo comunitário reclamavam uma clara estratégia de alargamento.

A precedência do alargamento da Aliança Atlântica e a recusa do grande alargamento tinham posto em causa o estatuto da União Europeia como a instituição central no ordenamento da Europa no pós-guerra fria. Não obstante, os limites da expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte e a necessidade de assegurar as dinâmicas centrípetas na integração regional conjugavam-se para sublinhar a urgência do quarto alargamento, bem como dos quadros de cooperação específicos com os Estados excluídos desse processo — a Rússia, a Ucrânia e os países balcânicos envolvidos nas guerras de secessão jugoslavas.

Ao contrário da comunidade de defesa ocidental, a comunidade europeia podia fazer coincidir as suas fronteiras com os limites da democracia na Europa sem perturbar as relações com a Rússia e a Ucrânia. Projectando o seu quadro próprio de estabilidade e segurança sobre o todo europeu, a União Europeia podia ainda recuperar a sua vocação para unificar a Europa.

PORTUGAL, A EUROPA E OS ALARGAMENTOS

Nas vésperas do fim da guerra fria, Portugal tinha acabado de sair do período de crises recorrentes que caracterizara a dupla transição na natureza

do Estado e do regime político, na sequência da descolonização e da institucionalização da democracia política.

A sua qualidade como membro fundador da Aliança Atlântica e a adesão à Comunidade Europeia e à União da Europa Ocidental conjugavam-se para firmar o seu estatuto internacional como um Estado europeu e ocidental, bem como para estabilizar o regime democrático. Portugal passara a ser parte integrante de todas as instituições que enquadravam a aliança das democracias na Europa ocidental e conseguira ultrapassar, finalmente, um ciclo de relativa marginalidade, com períodos de isolamento, na sua inserção regional, que durava desde o fim da segunda guerra mundial, imposto, sucessivamente, pela exceção autoritária, pelo intervalo revolucionário e pelas crises políticas da transição democrática¹¹¹.

A deposição dos regimes comunistas na Europa de Leste foi uma surpresa. Bem entendido, essa mudança súbita estivera ausente dos cálculos portugueses, que tinham determinado a estratégia de adesão¹¹² e orientado as negociações com a Comunidade Europeia¹¹³. O impacto das transformações nas periferias orientais, cuja natureza só gradualmente foi entendida, era, à partida, difícil de avaliar. Todavia, com a unificação da Alemanha e o início das conferências intergovernamentais e, a seguir, com a dissolução do Pacto de Varsóvia e da União Soviética tornou-se claro que nada seria como dantes.

O mapa político e estratégico da Europa, com a deslocação dos seus centros de gravidade de Bruxelas para Viena, de Bona para Berlim e de Moscovo para Washington, tornara-se irreconhecível. A Comunidade Europeia, na qual Portugal se integrara três anos antes, ia deixar de existir,

¹¹¹ Nuno Severiano Teixeira (1996), «Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa (1890-1986)», in *Política Internacional*, 1 (12), pp. 55-86; Kenneth Maxwell (ed.), (1991), *Portuguese Defense and Foreign Policy since Democratization*, Nova Iorque, Camões Center; cf. também Scott B. MacDonald (1993), *European Destiny, Atlantic Transformations. Portuguese Foreign Policy under the Second Republic (1974-1992)*, New Brunswick, Transaction Publishers.

¹¹² José Medeiros Ferreira (1995), «Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa», in *Política Internacional*, 1 (11), pp. 5-39; Jaime Gama (1995), «A adesão de Portugal às Comunidades Europeias», in *Política Internacional*, 1 (12), pp. 5-19; Fernando d'Oliveira Neves (1997), «O pedido de adesão de Portugal às Comunidades Europeias», in *Política Internacional*, 1 (14), pp. 57-65; v. também José Medeiros Ferreira (1976), *Elementos para uma Política Externa do Portugal Democrático*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros; José Medeiros Ferreira (1988), *Portugal: os Próximos 20 Anos. Posição de Portugal no Mundo*, IV, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian; cf. ainda José Calvet de Magalhães (1988), «Portugal e a integração europeia», in *Estratégia*, 4, pp. 33-74; v. ainda José da Silva Lopes (ed.) (1993), *Portugal and EC Membership Evaluated*, Londres, Pinter.

¹¹³ Jorge Braga de Macedo (ed.) (1986), *Custos Certos, Benefícios Incertos. Políticas Públicas Portuguesas na CEE*, Lisboa, Associação Portuguesa para o Estudo das Relações Internacionais.

a continuidade da Aliança Atlântica não estava assegurada e as tentativas para integrar a União da Europa Ocidental numa união europeia renunciavam tensões acrescidas na comunidade transatlântica de defesa.

Nesse contexto, a revolução no extremo oposto da Europa foi recebida com perplexidade e consternação pelo Estado mais ocidental do velho continente, em risco de voltar a ser remetido para uma condição periférica.

Com efeito, desde início, a adesão às Comunidades Europeias fora decisiva para Portugal, pois criara condições para uma estratégia sustentada de modernização da economia e para consolidar a estabilidade democrática, bem como para obter um estatuto e um peso relativo na Europa, sem precedentes desde o pós-guerra. Por outro lado, os anos imediatamente a seguir ao segundo alargamento tinham sido muito positivos para os três novos Estados membros das Comunidades Europeias. O trio beneficiara do élan do mercado único, cuja principal contrapartida para os neófitos se traduziu num aumento significativo dos fundos de solidariedade e na adopção de políticas de coesão e convergência, cujo objectivo proclamado era uma gradual homogeneização dos níveis de desenvolvimento do conjunto dos Estados membros¹¹⁴. Enfim, Portugal, a Espanha e a Grécia puderam tirar partido de uma aliança entre os cinco países da Europa do Sul, dirigida pela França, que estava empenhada numa redefinição dos equilíbrios comunitários¹¹⁵.

Logo numa primeira fase, grosso modo entre 1989 e 1992, foram visíveis para Portugal os riscos da viragem. Os custos da unificação da Alemanha, a necessidade de apoiar as transições dos regimes políticos e das economias na Europa central e oriental e a sua capacidade para atrair investimentos externos representavam factores significativos na competição pela apropriação dos recursos comunitários. O processo de unificação da Alemanha dividiu os Estados da Europa do Sul — a Espanha e a Irlanda foram os únicos Estados da Comunidade a defender, desde o princípio, a estratégia acelerada de unificação¹¹⁶. A ressurgência alemã forçou a França a concentrar-se na reconstituição do eixo central da integração europeia, aparentemente sem vontade, ou sem condições, para continuar a dirigir uma coligação sulista. De resto, nas Conferências Intergovernamentais de 1990-1991 não houve uma única iniciativa conjunta dos cinco Estados membros da Europa do Sul¹¹⁷.

¹¹⁴ Francisco Seixas da Costa (1998), Intervenção no seminário diplomático, www.min.estrageiros.pt/politicas/europeias/portugal/a2000.html. 6 de Janeiro de 1998.

¹¹⁵ Panis Tsakaloyannis, «The EU and the common interests of the South?», in Geoffrey Edwards e Alfred Pijpers (eds.) (1997), pp. 142-158.

¹¹⁶ V., *supra*, nota 73.

¹¹⁷ Panis Tsakaloyannis (1997), p. 147.

Empenhado em consolidar a sua credibilidade como membro do clã bruxelense e garantir o sucesso da integração enquanto corriam os prazos de transição para a adoção gradual do conjunto das regras e das políticas comunitárias, Portugal estava mal preparado para responder à crise de transição. Não tinha nem alternativas consistentes à sua estratégia europeia nem as condições indispensáveis para uma intervenção política relevante no processo que levou aos primeiros passos de adaptação das instituições europeias e ocidentais ao pós-guerra fria.

Desde a primeira hora, as posições portuguesas foram marcadas por uma atitude profundamente defensiva, que se exprimiu numa estratégia minimalista, por vezes quase estática e, frequentemente, silenciosa perante as mudanças, pela qual procurava preservar, tanto quanto possível, os equilíbrios da sua posição internacional e, designadamente, entre as dimensões atlântica e europeia da política externa.

Essa linha conservadora não encontrou obstáculos de monta no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, onde Portugal seguiu as mudanças doutrinárias e apoiou a formação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, que sustinha as pressões para o alargamento da aliança ao trio de Visegrad. Todavia, paralelamente, o fim da ameaça soviética levou a uma deslocação dos esforços militares portugueses da linha de Trieste para o reforço do flanco sul da aliança atlântica¹¹⁸, primeiro passo de uma evolução paradoxal, que se traduziu, por um lado, numa valorização do Mediterrâneo ocidental e do Magrebe nas prioridades da segurança nacional e, por outro lado, numa aproximação gradual com a França, a Espanha, a Itália e a Grécia na defesa da importância do espaço mediterrânico para a segurança regional¹¹⁹.

As dificuldades maiores surgiram nas negociações do tratado de Maastricht, quando se tornou necessário diferenciar as alianças intracomunitárias nas dimensões política, económica e de segurança. Portugal alinhou com a Grã-Bretanha e a Holanda numa posição atlantista para limitar os efeitos da associação da União da Europa Ocidental à União Europeia¹²⁰ e

¹¹⁸ Jaime Gama (1995), «Os Estados Unidos da América e a Europa do Sul: uma abordagem bilateral», in *Os Estados Unidos da América e a Europa do Sul*, p. 105, Lisboa, World Peace Foundation, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

¹¹⁹ Stephen Larrabee, Jerrold Green, Ian Lesser e Michele Zanini (1998), *NATO's Mediterranean Initiative. Policy Issues and Dilemmas*, Santa Monica, Rand; cf. também Álvaro Vasconcelos e Fernanda Faria (1996), *Security in North Africa: Ambiguity and Reality*, Paris, *Chaillot Paper* #25. Sobre a evolução da política de segurança portuguesa, v. João Marques de Almeida (1995), *Portuguese Security Policy, between Geopolitical Culture and Institutional Commitment*, Lisboa, IEEI-Cadernos do Lumiar.

¹²⁰ O *memorandum* português para a Conferência Intergovernamental nem sequer refere a União da Europa Ocidental [v. Portugal, «A união política na perspectiva da Conferência Intergovernamental», memorando da delegação portuguesa distribuído no Conselho dos Assuntos Gerais, Bruxelas, 4 de Dezembro de 1990, in *Política Internacional*, 1 (3), pp. 107-112;

contou com a oposição britânica para impedir o baptismo federal da União Europeia. Por outro lado, reuniu-se ao consenso maioritário quanto à política externa e de segurança comum¹²¹ e à moeda única e, sobretudo, em aliança com a Espanha, a Irlanda e a Grécia, concentrou o essencial da sua intervenção nos domínios económicos e sociais, onde estavam em jogo interesses nacionais directos, a começar pelas políticas de coesão e os fundos de solidariedade¹²².

Na questão do alargamento da União Europeia, Portugal seguiu a posição francesa, quer quanto à estratégia clássica que subordinava a expansão das fronteiras comunitárias ao prévio aprofundamento das relações entre os doze Estados membros, quer sobre o modelo da Europa dos círculos concêntricos, que inseria o conjunto dos países comunitários no centro de uma nova arquitectura regional, abrindo caminho para a formação do espaço económico europeu e relegando a Europa central e oriental para um círculo exterior¹²³.

Essas orientações confirmavam, por um lado, a centralidade das políticas patrimonialistas na estratégia comunitária portuguesa, essenciais para garantir a estabilidade política e a modernização da economia, sobretudo num momento em que a força crescente da oposição interna à tendência federalista do tratado de Maastricht punha em causa o consenso nacional sobre a integração europeia¹²⁴. Por outro lado, revelavam também uma vontade de preservar intacta a dualidade entre a Aliança Atlântica e a União Europeia, bem como uma forte resistência ao alargamento, mal ocultada pelo

v. também Vasco Bramão Ramos (1991), «Segurança europeia: uma arquitectura complexa, um estilo barroco», in *Política Internacional*, 1 (4), pp. 173-182; Nuno Severiano Teixeira (1999); José Gregório Faria (1999), *Portugal, a União da Europa Ocidental e a Aliança Atlântica*, ms., conferência sobre «A democracia e a política externa portuguesa (1974-1999)», Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, in *Política Internacional*).

¹²¹ Na medida em que a regra da unanimidade estava garantida nos procedimentos de decisão da política externa e de segurança comum, nada obstava ao assentimento português. [v. *memorandum*, cit., §§ 3 e 4; v. também Manuel Fernandes Pereira (1993), «A evolução das posições portuguesas nas negociações sobre a PESC», in *Política Internacional*, 1 (6), pp. 31-40].

¹²² V. o debate sobre o Conselho Europeu de Maastricht, nomeadamente a intervenção do primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva, Portugal, Assembleia da República, reunião plenária de 17 de Dezembro de 1991, in *Diário da Assembleia da República*, 1, 15, pp. 321-325 e 330.

¹²³ Sobre os círculos concêntricos, v. a intervenção do ministro dos Negócios Estrangeiros João de Deus Pinheiro no debate parlamentar sobre a ratificação do Tratado da União Europeia (v. Portugal, Assembleia da República, reunião plenária de 9 de Dezembro de 1992, in *Diário da Assembleia da República*, 1, 18, p. 620).

¹²⁴ A questão do federalismo era relevante para todos os partidos e um factor de divisão no caso do Centro Democrático-Social, cujos deputados rejeitaram o Tratado de Maastricht na Assembleia da República, enquanto o antigo presidente do partido, Diogo Freitas do Amaral, votava a favor, na condição de deputado independente. O Partido Comunista Português também votou contra e o Tratado foi ratificado com os votos do Partido Social-Democrata e do Partido Socialista. No entanto, durante o debate parlamentar sobre o Tratado da União Europeia, tanto o ministro dos Negócios Estrangeiros como Jaime Gama, pelo Partido Socialista, se demarcaram de uma visão federalista (v. Portugal, Assembleia da República, reuniões plenárias de 9 e 10 de Dezembro de 1992, in *Diário da Assembleia da República*, 1, pp. 18-19).

assentimento de princípio e pelo reconhecimento da necessidade de conter os factores de insegurança na Europa central e oriental.

Todavia, a diferenciação das alianças internas no quadro das instituições multilaterais representava uma mudança profunda na política portuguesa, a par de uma crescente europeização, resultante da lógica de regionalização, que se tornou patente nos anos seguintes.

Os sinais nesse sentido multiplicaram-se numa segunda fase, entre 1992 e 1995, que marcou uma transição na política externa nacional. Portugal empenhou-se na criação do espaço económico europeu, integrou-se, a par da Espanha, no Sistema Monetário Europeu¹²⁵ e definiu como prioridade a sua participação no «pelotão da frente» da moeda única¹²⁶, crucial para evitar os riscos de marginalização. Por outro lado, apoiou o alargamento da União Europeia à Áustria, Finlândia, Suécia e Noruega, o qual, embora prejudicasse o peso relativo da Europa do Sul, representou, de imediato, um aumento substancial dos recursos disponíveis para as políticas de solidariedade¹²⁷. Enfim, não obstante ter evitado participar no Eurocorpo, revelou maior abertura quanto à evolução da União da Europa Ocidental, acentuando o seu alinhamento sulista e mediterrânico com a adesão à Eurofor e à Euromarfor, preferindo reunir-se à França, Espanha e Itália no Mediterrâneo, em vez de se associar à Grã-Bretanha e à Holanda no mar do Norte¹²⁸.

O parceiro silencioso, mais seguro da sua posição, tornara-se o melhor aluno da sua classe, segundo a expressão célebre do presidente da Comissão Europeia, e procurava, gradualmente, ter uma estratégia de maior visibilidade na política comunitária.

Porém, as motivações dessa recentragem europeísta continuavam a ser defensivas. Primeiro, decorriam de uma preocupação crescente sobre a posição relativa de Portugal e da Espanha, cujas alianças externas coincidiam

¹²⁵ Francisco Torres, «Portugal toward EMU: a political economy perspective», in Erik Jones, Jeffrey Frieden e Francisco Torres (eds.) (1998), *Joining Europe's Monetary Club. The Challenges for Smaller Member States*, pp. 171-202, Londres, Macmillan; v. também João Loureiro (ed.) (1995), *Portugal e a Integração Monetária Europeia*, Porto, Universidade do Porto Editora; António Nogueira Leite (1995), «Portugal e a união económica e monetária», in *Política Internacional*, 1 (11), pp. 97-109.

¹²⁶ V. a intervenção do primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva no debate parlamentar para a ratificação do Tratado de Maastricht (v. Portugal, Assembleia da República, reunião plenária de 9 de Dezembro de 1992, in *Diário da Assembleia da República*, 1, 18, p. 608).

¹²⁷ Segundo o ministro dos Negócios Estrangeiros português, os recursos adicionais incluíam 2 mil milhões de ecus para o plano de modernização da indústria têxtil [v. José Manuel Durão Barroso (1994), «O quarto alargamento da União Europeia», in José Manuel Durão Barroso (1996), *A Política Externa Portuguesa (1994-1995)*, pp. 144-146, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros].

¹²⁸ Portugal aderiu à Eurofor e à Euromarfor em 1 de Maio de 1995 [v. José Manuel Durão Barroso (1995), «Política externa e política de defesa», in José Manuel Durão Barroso (1996), p. 90; v. também José Manuel Durão Barroso (1998), «A identidade europeia de segurança e defesa (alguns elementos sobre a evolução da posição portuguesa)», in *Nação e Defesa*, 2 (84), pp. 119-130].

nas comunidades europeia e ocidental, tornando cada vez mais difícil seguir o padrão tradicional de diferenciação estratégica entre os dois Estados peninsulares. em alternativa, tratava-se de ser «tão europeísta como a Espanha», procurando embora salvaguardar uma posição distinta, mais atlantista, no domínio das políticas de defesa e segurança, designadamente na Organização do Tratado do Atlântico Norte¹²⁹. Segundo, resultavam da percepção dos riscos de marginalização, quer perante as propostas para a formação de um centro no centro da União Europeia, discriminando as periferias, quer face à tendência das principais potências europeias para impor uma regra hierárquica nas relações intra-regionais, subalternizando os pequenos e médios Estados. Terceiro, a marcha, embora lenta, dos alargamentos, bem como as guerras de secessão na Jugoslávia, sublinhavam a força da tendência de transferência dos centros de gravidade da política europeia para o Norte e para o Leste.

Os dilemas da política portuguesa eram reais e incompatíveis com um imobilismo estático. Pelo contrário, exigiam uma combinação complexa, conjugando os objectivos de uma linha essencialmente conservadora com uma estratégia de movimento, ou de agitação imobilista.

Nesse sentido, a defesa da posição relativa de Portugal pressupunha uma política de alianças móveis¹³⁰, para tentar conter, simultaneamente, dois riscos opostos — uma excessiva dependência perante um aliado principal, ou uma coligação, e o isolamento resultante da precariedade das alianças conjunturais. Essa política representava uma mudança de paradigma na política externa portuguesa, tradicionalmente vinculada a uma relação estável com um aliado externo dominante¹³¹, e uma adaptação às regras comunitárias,

¹²⁹ A frase do ministro dos Negócios Estrangeiros português é citada, obliquamente, por Teresa de Sousa, «Dez anos depois da assinatura do tratado de adesão, o processo de reforma de Maastricht. Recuos, recaídas e silêncios», in *Público*, 12 de Junho de 1995. Sobre a evolução das políticas externas e de segurança portuguesas e espanholas, cf. Franco Algieri e Elfriede Regelsberger (1996), *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bona, Institut für Europäische Politik; Mariteresa Frain (1997), «A Península Ibérica e a Europa: uma convergência nas políticas de defesa espanhola e portuguesa?», in *Política Internacional*, 1 (15-16), pp. 249-282. Sobre a história das relações entre os dois Estados ibéricos, v. José Medeiros Ferreira (1989), *As Relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Económica Europeia*, Lisboa, Horizonte. Sobre as relações entre Portugal e a Espanha desde a sua adesão às Comunidades Europeias, cf. Maria João Seabra (1996), *Vizinhança Inconstante. Portugal e Espanha na Europa*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Cadernos do Lumiar # 5.

¹³⁰ Luis Sá, deputado comunista, defendeu uma estratégia europeia de «alianças variáveis» durante o debate parlamentar sobre o terceiro alargamento (v. *Diário da Assembleia da República*, 1, 23, p. 951).

¹³¹ João Marques de Almeida (1995), pp. 32-34; Bernardo Futscher Pereira (1999), *Continuidade e Mudança das Alianças Externas de Portugal*, ms., conferência sobre «A democracia e a política externa portuguesa (1974-1999)», Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, in *Política Internacional*.

onde tendiam a prevalecer alianças funcionais, numa lógica de alinhamentos múltiplos e variáveis.

Nesse contexto, Portugal passou a valorizar a dimensão política na sua estratégia europeia e a exprimir uma posição própria sobre temas relevantes, procurando ultrapassar a imagem de um Estado limitado à estrita defesa dos interesses nacionais mais directos e imediatos na dimensão económica. Essas posições não só revelavam a necessidade de uma inserção mais profunda na política europeia, como serviam para procurar uma política alternativa de alianças.

Os objectivos nacionais não se alteraram: tratava-se ainda, na fórmula canónica, de evitar uma dupla fuga em frente, institucional e geográfica. Por um lado, era preciso resistir a uma mudança radical nos equilíbrios institucionais na União Europeia, que poderia pôr em causa não só o estatuto e o peso relativo de Portugal, como prejudicar a sua passagem à etapa final da união económica e monetária, e, por outro lado, tinha de ganhar tempo e adiar o próximo alargamento para depois da conclusão do calendário previsto para a moeda única.

Os novos temas apareceram na política externa portuguesa a propósito das fórmulas de recentragem dos equilíbrios europeus, com os sucessivos modelos de integração diferenciada. Avesso às arquitecturas institucionais de geometria variável, Portugal manifestou a sua oposição à constituição de um «núcleo duro» europeu, bem como à formação de um «directório» das principais potências regionais, que denunciou como tentativas de institucionalizar uma discriminação permanente entre os membros da União Europeia, incompatíveis com o princípio da igualdade dos Estados e em ruptura com o modelo tradicional da integração comunitária¹³².

A reinvenção do centro carolíngio e a formação de uma Europa franco-alemã eram consideradas um cenário de descontinuidade, que levaria à perda da maior parte dos ganhos de posição de Portugal desde a adesão à Comunidade Europeia. O «núcleo duro» antecipava a exclusão de Portugal da moeda única, que o arrastaria para o grupo dos pequenos países periféricos¹³³, um estatuto que se acentuaria se forçasse uma aliança permanente com a Espanha ou com uma coligação mediterrânica. Todavia, essa possibilidade — tal como o advento de uma Europa alemã¹³⁴ — era razoavelmente

¹³² Aníbal Cavaco Silva, «Portugal e a revisão do Tratado de Maastricht», in *Público*, 4 de Junho de 1995. Esse artigo resume um documento interno do Ministério dos Negócios Estrangeiros sobre a posição portuguesa na Conferência Intergovernamental.

¹³³ V. os estudos prospectivos de José Manuel Felix Ribeiro e do Grupo Eurofuturos, Portugal, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Grupo Eurofuturos (1995), *A Europa em Mudança. Alguns Cenários da Evolução do Processo de Construção Europeia, Prospectiva e Planeamento*, 1, pp. 9-30.

¹³⁴ *Ibid.*, pp. 26-27.

remota e contava com a oposição de uma larga maioria dos Estados membros, incluindo a Grã-Bretanha, a Itália e a Espanha.

Contra a re-hierarquização da política regional, a política portuguesa vai desenvolver, pela primeira vez, uma teoria geral das virtudes dos pequenos e médios Estados, fiéis da balança nas relações entre as principais potências regionais e garantes da estabilidade e da coesão europeias¹³⁵. Nesta questão, os aliados potenciais limitavam-se, à partida, ao conjunto dos pequenos e médios Estados — sem contar com a Itália, formalmente reconhecida como um dos «grandes», nem com a Espanha, que também gostaria de o ser —, os quais, embora maioritários na União Europeia, nunca se alinharam em bloco contra as principais potências.

Não obstante as limitações óbvias, a posição portuguesa teve o mérito de criar um factor relevante de diferenciação política em relação à Espanha — que reagiu contra a demarcação do seu parceiro ibérico, denunciando o quixotismo da tese dos pequenos Estados¹³⁶ — e de abrir um campo inovador para as suas alianças intra-europeias, ao mesmo tempo que moldava uma identidade própria na União Europeia.

A estratégia das alianças diferenciadas e móveis implicava, necessariamente, uma certa incongruência. A Espanha era um aliado indispensável nas políticas de coesão e um adversário declarado da estratégia dos pequenos e médios Estados. A França, essencial na travagem das pressões alemãs para acelerar o alargamento, estava do outro lado nas políticas de reforma institucionais. A Grã-Bretanha, necessária para conter a ala federalista e as tentativas de integração da União da Europa Ocidental na União Europeia, era a favor da expansão oriental das instituições regionais e da regra da flexibilidade na construção europeia. Os pequenos e médios Estados eram um conjunto demasiado heterogéneo: nas políticas económicas, a Grécia ou a Irlanda eram aliados naturais, enquanto os seus pares nortistas contrariavam as reivindicações dos membros mais pobres da Europa do Sul, embora uns e outros pudessem, episodicamente, aproximar-se para defender interesses comuns nas políticas institucionais.

Nesse quadro, a relevância da intervenção portuguesa só podia ser muito limitada quanto aos seus efeitos na definição do rumo da União Europeia. O ritmo lento na preparação do alargamento, a imposição do modelo clássico à expansão das fronteiras orientais da União Europeia, bem como o adiamento das reformas institucionais, decorreram dos equilíbrios entre as principais

¹³⁵ Essas virtudes começam a ser proclamadas pelo ministro dos Negócios Estrangeiros José Manuel Durão Barroso no seu artigo «Uma certa ideia da Europa», in *Público*, 25 de Outubro de 1993.

¹³⁶ Felipe González Márquez, «La Europa que necesitamos», in *El País*, 28 de Outubro de 1993; v. também Ignacio Cembrero, «Espana y Portugal discrepan sobre todos los aspectos de la integración europea», in *El País*, 25 de Outubro de 1993.

potências e, sobretudo, da sua decisão de dar prioridade ao cumprimento rigoroso do calendário da união económica e monetária.

Numa terceira fase, a partir de 1995, o «bom aluno», livre de complexos neófitos, transformou-se num parceiro de parte inteira, um pequeno-médio Estado membro como os outros, presente nas múltiplas frentes da política europeia, quer na União Europeia, quer na Aliança Atlântica.

O sinal mais importante foi dado pela decisão de participar, com uma força significativa, na missão da Organização do Tratado do Atlântico Norte na Bósnia-Herzegovina, a primeira intervenção militar portuguesa num conflito europeu desde a grande guerra¹³⁷ — uma ruptura efectiva numa longa tradição de isolacionismo, que subsistira mesmo depois da adesão às Comunidades, como ficou demonstrado pela ausência de Portugal na coligação aliada durante a guerra do Golfo.

Paralelamente, no quadro da União Europeia, Portugal apresentou, pela primeira vez, uma proposta sólida e desenvolvida sobre o conjunto dos problemas da Conferência Intergovernamental, suposta preparar as instituições para o grande alargamento¹³⁸.

A sua posição de partida seguia uma linha minimalista na revisão do tratado da União Europeia, nomeadamente quanto às reformas institucionais, recusando os modelos de geometria variável e de institucionalização da integração diferenciada, bem como a modificação radical na fórmula de ponderação dos votos, e considerando inegociável o princípio da presença de todos os Estados membros e da sua participação directa nos processos de decisão no conjunto das instituições e órgãos da União Europeia¹³⁹. Quanto ao alargamento, pronunciou-se contra a flexibilização dos critérios e dos procedimentos de adesão, defendia a sua realização por etapas sucessivas, muito escalonadas no tempo, e não excluía vetar indirectamente esse processo se não estivessem asseguradas as fórmulas de financiamento necessárias para manter as políticas de solidariedade¹⁴⁰.

O consenso, expresso no tratado de Amsterdão¹⁴¹, para adiar uma verdadeira reforma institucional para depois da primeira leva do quarto alargamen-

¹³⁷ A força militar portuguesa que se integrou na Força de Implementação (IFOR) fora inicialmente preparada para participar numa força de extracção dos militares ocidentais na Bósnia-Herzegovina antes da conclusão dos acordos de Dayton [v. António Vitorino (1996), «Uma questão de credibilidade: a participação portuguesa na IFOR», in *Política Internacional*, 1 (12), pp. 87-96; Nuno Severiano Teixeira (1999), «Portugal e a NATO (1949-1999)», in *Nação e Defesa*, 89, pp. 15-41].

¹³⁸ Portugal, Ministério dos Negócios Estrangeiros (1996), *Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴¹ Sobre a estratégia negocial portuguesa, v. Francisco Seixas da Costa (1997), «Tratado de Amsterdão: história de uma negociação», in *Política Internacional*, 1 (15-16), pp. 23-48.

to fez com que a consistência da posição portuguesa quanto aos princípios essenciais de respeito pela igualdade jurídica de todos os Estados membros não tivesse sido posta à prova. Por outro lado, a decisão de adiar as negociações com os candidatos para depois da conclusão da Conferência Intergovernamental tornava possível ganhar mais algum tempo.

Porém, durante as negociações da Conferência, a posição portuguesa alterou-se quanto à ponderação de votos, aos modelos de integração diferenciada e à União da Europa Ocidental. No primeiro caso, Portugal declarou-se aberto a um compromisso que, sem alterar o sistema vigente, não diminuísse a capacidade relativa dos Estados na formação de maiorias qualificadas ou de minorias de veto¹⁴², a qual, de resto, já fora posta em causa pelo terceiro alargamento. Nesse sentido, embora sem aceitar o critério demográfico como o mais importante na definição da fórmula das maiorias qualificadas, admitia, implicitamente, um ajustamento a favor das três principais potências regionais, em risco de perderem uma capacidade colectiva de veto desde o início do próximo alargamento.

No segundo caso, à medida que ganhava credibilidade a hipótese de pertencer ao «núcleo duro» da moeda única, Portugal dispôs-se a aceitar a institucionalização do princípio da flexibilidade e dos modelos de integração diferenciada, desde que os «núcleos duros» fossem abertos e não implicassem a exclusão definitiva de nenhum Estado membro, embora fosse difícil garantir o cumprimento dessa regra.

No terceiro caso, a posição portuguesa separou-se da linha britânica e passou a seguir o consenso maioritário no sentido de apoiar a integração da União da Europa Ocidental, a prazo, na União Europeia¹⁴³, admitindo a sua ulterior transformação num pilar europeu da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Esse realinhamento revelou uma extensão da tendência europeísta da política externa à política de defesa, reduzindo a dualidade da posição portuguesa¹⁴⁴.

No mesmo período evoluiu também a atitude de Portugal sobre os alargamentos da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Desde os primeiros meses de 1996 era claro que a expansão da Aliança Atlântica, bem como a sua reestruturação interna, iam preceder as mudanças institucionais e geográficas da União Europeia. Na revisão da estrutura dos comandos aliados, o essencial, perante a integração plena da

¹⁴² *Portugal e a Conferência Intergovernamental*, pp. 32-33.

¹⁴³ *Ibid.*, pp. 35-40.

¹⁴⁴ Nuno Severiano Teixeira (1999). Sobre a evolução da política externa e de segurança comum, v. Francisco Seixas da Costa (1998), «O Tratado de Amesterdão e a segurança comum europeia», in *Europa. Novas Fronteiras*, 3, pp. 13-18; Carlos Costa Neves (1997), «A política externa e de segurança comum e o Tratado de Amesterdão», in *Política Internacional*, 1 (15-16), pp. 49-74.

Espanha na Organização do Tratado do Atlântico Norte, era preservar a definição de Portugal como uma «nação atlântica», a manutenção do Cinciberlant em território nacional e do seu estatuto como comando regional¹⁴⁵. Quanto ao alargamento da comunidade de defesa, a posição portuguesa seguiu a linha da dupla via norte-americana — um alargamento restrito, a par da conclusão de acordos bilaterais com a Rússia e a Ucrânia —, embora, na recta final, alinhasse com a França na defesa da inclusão da Roménia e da Eslovénia, quer por razões estratégicas, quer para diminuir os efeitos negativos da ausência desses dois candidatos da primeira leva do quarto alargamento da União Europeia¹⁴⁶.

O alargamento da Aliança Atlântica era positivo em dois registos. Por um lado, consolidava a comunidade de defesa transatlântica, a aliança com os Estados Unidos e o eixo atlântico da Organização do Tratado do Atlântico Norte, valorizando a centralidade da posição dos Açores¹⁴⁷. Por outro lado, diminuía as pressões sobre o calendário do alargamento da União Europeia, pois respondia à vontade alemã de deixar de ser a fronteira oriental da aliança e iniciava a efectiva integração das democracias pós-comunistas nas instituições ocidentais.

Quanto ao alargamento da União Europeia, Portugal passou a apresentar-se como o seu primeiro defensor, considerando a expansão das fronteiras comunitárias uma obrigação histórica e uma necessidade estratégica¹⁴⁸. Além disso, reconheceu o acesso à União Europeia como um direito de todas as democracias europeias, exprimindo a sua solidariedade com os candidatos pós-comunistas em nome da experiência portuguesa, onde a estabilização democrática fora inseparável da integração. No entanto, rejeitou as propostas da Comissão Europeia da Agenda 2000 sobre as perspectivas financeiras para o período orçamental seguinte, incluindo, em princípio, a fase inicial do quarto alargamento, criticando, por um lado, a sua falta de visão política e,

¹⁴⁵ Nuno Severiano Teixeira (1999), p. 29; António Martins da Cruz (1998), «A nova NATO», in *Nação e Defesa*, 2 (84), pp. 13-24.

¹⁴⁶ Jaime Gama (1997), «A política externa», in *Nação e Defesa*, 2 (83), p. 52; Jaime Gama (1998), *Aprovação dos Protocolos de Alargamento da NATO à Hungria, Polónia e República Checa*, intervenção na Assembleia da República, 16 de Setembro de 1998, ms., Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

¹⁴⁷ António Martins da Cruz (1998).

¹⁴⁸ Sobre a posição portuguesa, v. as intervenções do ministro dos Negócios Estrangeiros desde 1996: Jaime Gama (1996), *Reflexão Aprofundada sobre as Linhas Orientadoras da Política Externa Portuguesa*, seminário para altos funcionários do MNE, Palácio das Necessidades, 5 de Janeiro de 1996, www.min-estrangerios.pt/politica/discursos/gama/2.html; Jaime Gama (1997), Intervenção no encerramento do curso de Defesa Nacional, ms., Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros; Jaime Gama (1998), *Agenda 2000 and the Challenges of Europe*, Chatham House, Novembro de 1998, Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

por outro lado, o facto de prejudicarem as políticas de coesão e, em especial, os interesses portugueses.

Essa posição representava uma forma de articular uma linha europeísta, onde se defendia o alargamento como um interesse comum europeu, com a necessidade de defender os interesses nacionais, nomeadamente o acesso continuado aos fundos de solidariedade, deixando em aberto uma linha de alianças potenciais com os futuros novos membros. Os candidatos, todos mais pobres e menos desenvolvidos do que Portugal, eram seus aliados na defesa das políticas de coesão intracomunitárias e seus rivais na apropriação dos recursos disponíveis nos fundos de solidariedade¹⁴⁹: na configuração emergente, o sul passava a situar-se a leste e a correspondente transferência do centro das políticas de solidariedade nessa direcção geral seria precipitada pela participação de Portugal, ao lado da Espanha e da Irlanda, na moeda única. Adicionalmente, com excepção da Polónia, todos os outros candidatos eram pequenos e médios Estados e, nessa condição, aliados possíveis na próxima reforma institucional, à qual, segundo a posição portuguesa, deviam ser associados, mesmo que esta precedesse o alargamento¹⁵⁰.

A primeira prioridade portuguesa continuava a ser garantir a sua passagem à fase final da união económica e monetária. Os riscos de exclusão, sobretudo se a Espanha pertencesse ao «núcleo duro» da moeda única, eram considerados inacceptáveis¹⁵¹, pois fariam perder as posições adquiridas desde a adesão, remetendo Portugal para uma deriva periférica. Esse objectivo crucial foi alcançado e, em 1 de Janeiro de 1999, Portugal tornou-se um dos onze Estados que adoptaram o euro como a sua moeda.

A partir daí, o mais urgente era assegurar o mesmo nível de acesso aos fundos de solidariedade, no quadro das negociações sobre a Agenda 2000. Para tal, as autoridades portuguesas insistiram na necessidade de garantir uma regra de equidade na divisão dos custos do alargamento e declararam a sua indisponibilidade para aceitar as propostas da Comissão Europeia sobre as perspectivas financeiras para o período entre 2000 e 2006, que eram particularmente negativas para Portugal¹⁵². Depois de ter obtido ganho de

¹⁴⁹ Francisco Seixas da Costa (1998), «O alargamento da União Europeia», Anuário da economia portuguesa *O Economista*, pp. 42-46.

¹⁵⁰ Francisco Seixas da Costa (1998), «A reforma das instituições comunitárias», in *Política Internacional*, 2 (17), pp. 5-20.

¹⁵¹ António Nogueira Leite (1995). Sobre a evolução das relações económicas entre Portugal e a Espanha, v. José Manuel Caetano (1998), *Portugal-Espanha. Relações Económicas no Contexto da Integração Europeia*, Oeiras, Celta. Do mesmo modo, a inevitabilidade do alargamento era igualmente considerada um forte estímulo adicional para a entrada de Portugal [v. Aníbal Cavaco Silva (1998), «Seria muito pior se Portugal ficasse de fora», in *Público*, 1 de Maio de 1998].

¹⁵² Sobre a construção do «caso português», v., *inter alia*, Francisco Seixas da Costa (1998), «Portugal e o desafio europeu», in *Nação e Defesa*, 2 (85), pp. 23-25; Francisco Seixas da

causa nesse capítulo, restava preparar-se para as mudanças inevitáveis de um alargamento que passava a ser o primeiro item na ordem de trabalhos comunitária e poderia não ser adiado por muito mais tempo.

Dez anos depois do princípio da revolução europeia, chegara o momento de pôr à prova a capacidade da União Europeia para integrar o conjunto das democracias pós-comunistas — primeiro, os cinco candidatos cujas negociações para a adesão já estavam em curso, depois os seis Estados associados excluídos da primeira leva¹⁵³ —, bem como para conter a escalada dos conflitos entre os países balcânicos envolvidos nas guerras de secessão da Jugoslávia¹⁵⁴. Nas previsões portuguesas, a outra Europa estava à vista, quer quanto à mudança das suas fronteiras e à deslocação dos seus centros de gravidade, quer quanto à emergência de um novo modelo de integração.

Durante a década de transição, Portugal conseguira defender a sua posição relativa no todo europeu, à custa de uma mudança pronunciada das suas políticas externas. Não obstante as resistências internas, o equilíbrio entre as dimensões atlântica e europeia alterara-se significativamente, em quase todos os registos relevantes, no sentido de uma europeização do seu estatuto internacional, mais por um efeito de arrastamento das tendências de integração regional do que por designio próprio.

A decisão de aderir à moeda única, na primeira linha da união económica e monetária, foi a orientação essencial ao longo desse período. Porém, depois de realizado esse propósito e nas vésperas do grande alargamento, faltava definir, para lá dos jogos conjunturais, uma posição portuguesa sobre o modelo político da Europa. Os riscos de marginalização periférica só em

Costa (1998), *Intervenção no Seminário Agenda 2000 — Que Desafios para Portugal?*, 12 de Janeiro, www.min.estrangeiros.pt/politica/discursos/seixas/20.html. Quanto aos estudos sobre o alargamento que fundamentavam a tese da singularidade do caso português, v. Michael Emerson e Daniel Gros (1998), *Interactions between EU Enlargement, Agenda 2000 and EMU — the Case of Portugal*, Bruxelas, Centre for European Policy Studies; Fiona Wishlade, Douglas Yull, Laurent Davezies e Remy Prud'homme (1998), *EU Cohesion Policy: Eligibility and Allocation Criteria. Draft Final Report to the Portuguese Authorities*, Glasgow, European Policies Research Center, University of Strathclyde.

¹⁵³ O Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999, emendou essa posição e marcou para o semestre seguinte, durante a presidência portuguesa, o início das negociações para a adesão da Roménia, da Bulgária, da Eslováquia, da Letónia, da Lituânia e de Malta. Portugal apoiou essa decisão, sublinhando que se opusera à exclusão inicial desses candidatos da primeira vaga do alargamento (v. União Europeia, Conselho Europeu de Helsínquia, *Conclusões da Presidência*, I.8, SN 300/99; Jaime Gama, «Alargamento é a prioridade», in *Expresso*, 31 de Dezembro de 1999).

¹⁵⁴ Em Maio de 1999, a Comissão Europeia deu um primeiro passo para criar um «processo de estabilização e associação» para os países da Europa do Sudeste — Bósnia Herzegovina, Croácia, Jugoslávia, Macedónia e Albânia. Na sequência dessa iniciativa, em 10 de Junho de 1999, o Conselho Europeu de Colónia aprovou o Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste (v. European Council, *Stability Pact for South Eastern Europe*, http://europa.eu.int/comm/dg1a/see/stapact/10_June).

parte estavam limitados pela adesão ao euro, pois a recentragem hierárquica, institucional e geográfica parecia inevitável, enquanto a tendência para a formação de agregados sub-regionais homogêneos e a cooptação de pequenos Estados por potências ou coligações relevantes se tornavam mais prováveis.

Pela primeira vez, contra os reflexos tradicionais da política externa portuguesa, surgia a tentação de uma estratégia maximalista, que poderia ser a única forma de um pequeno Estado superar os dilemas do isolamento e da subordinação: um contrato federal teria a vantagem de alinhar Portugal com uma vanguarda europeia e de procurar obter num acto fundador condições estáveis de defesa da posição relativa do Estado e da sua individualidade¹⁵⁵.

Porém, tudo estava ainda por decidir. A crise de transição do pós-guerra fria parecia querer durar e prolongar o modelo da coligação vencedora, expresso na dualidade institucional da Aliança Atlântica e da União Europeia, que se tornara um sinal de identidade da especificidade europeia na comparação inter-regional. Enquanto persistisse a dupla aliança das democracias europeias e ocidentais, continuaria a ser adiada a escolha entre uma união atlântica e uma união europeia.

¹⁵⁵ V., *inter alia*, José Medeiros Ferreira (1998), «O futuro constitucional da Europa: as opções disponíveis», in *Política Internacional*, 2 (17), pp. 21-31; Francisco Lucas Pires (1999), «Grandes e pequenos no pós-Amesterdão», in *Estratégia*, 12-13, pp. 69-76.

