

# Sobre a União Europeia e a Nato\*

Armando Marques Guedes

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

## Resumo

A União Europeia e a NATO têm por via de regra sido estudadas como se de entidades totalmente separadas uma da outra se tratassem. Há muitas razões óbvias para esta perspetivação delas enquanto instituições separadas. No entanto, e tal como o sugerem os *timings* das suas respectivas gestações, as motivações para elas aduzidas, a aparente coordenação das inflexões a que ambas têm estado sujeitas, e as direcções e âmbitos dos seus processos de alargamento, em muitos planos trata-se de instituições melhor concebidas em conjunto. Efectivamente, nenhuma delas é capazmente conceptualizável fora do contexto da ligação transatlântica forjada no pós-1945 entre alguns Estados europeus e os EUA. Num plano analítico mais abrangente, é defendido, que a NATO e a União Europeia devem ser pensadas como sendo, desde a primeira hora, duas parcelas de um processo em curso de “constitucionalização” supraestadual. Numerosos analistas têm vindo a insistir nas atitudes “venusianas” geradas no Paraíso kantiano europeu, sublinhando a articulação táctica destas com a postura mais belicosa dos norte-americanos, embrenhados como estes estão em fazer frente, em nosso nome e no seu próprio, a um Mundo marcadamente hobbesiano. Dando mais um passo nesta mesma direcção, o presente artigo argumenta que é com efeito apenas em termos deste enquadramento que se torna inteligível tanto o moroso subdesenvolvimento da política externa e de segurança comum comunitária (a PESC) quanto o surto notável e o comparativo florescimento da cooperação europeia nos âmbitos da justiça e assuntos internos (a cooperação JAI). Nestes contextos, é delineado a traço grosso um rastreio dos processos de formação de um “eixo franco-alemão” em contraposição com a sedimentação de um “eixo anglo-americano”, tanto no quadro da evolução da NATO como no da UE.

## Abstract

*NATO and the EU have long been thought of as being entirely independent entities. It is argued that, while there are indeed many obvious reasons to conceptualize discreetly each of these two institutions, at various levels they are strongly connected to each other, as the timing of their respective births, mid-flight inflexions, and scope of successive enlargements clearly suggest. Indeed, neither the EU nor NATO can be fully conceived outside the framework provided by the post-1945 transatlantic link developed between Europe and the US. Both entities, it is further claimed, are since then parcels of an on-going process of supranational “constitutionalization”. Many analysts have commented on the attitudes generated in our contemporary European Kantian back-garden and have pictured it as not unconnected to the more Hobbesian disposition of Americans. Moving further along these very lines, it is claimed that it is within this framework that we can expect to be able to better explain not only the underdevelopment of a European common foreign and defense policy but also the relatively surprising flourishing of European cooperation in the domains of justice and internal matters.*

\* O presente artigo é uma versão alargada de uma conferência, integrada no Curso de Comando e Direcção do Instituto de Altos Estudos Militares, dedicado à formação de Oficiais-Generais, que se realizou na manhã de 1 de Abril de 2003. A sessão foi intitulada “A União Europeia e o seu futuro”. Por isso se explica que o ponto focal do que redigi se mantenha posto na Europa comunitária, quando várias outras alternativas haveria. Levei comigo o meu colega e amigo Nuno Piçarra, que interveio para falar longamente sobre a “cooperação JAI”, uma área em que é especialista. Agradeço ao Senhor General-Director do Instituto, Tenente General Cardeira Rino, aos outros Oficiais-Generais que nos honraram com a sua participação, e aos muito numerosos oficiais presentes, de todas as armas e de variadíssimas nacionalidades, as questões e os comentários suscitados, bem como a profícua discussão que conosco desencadearam. Não quereria deixar de agradecer ao Nuno Piçarra o seu interesse pelo tema, a sua colaboração no Colóquio do IAEM, e aquilo que com ele aprendi sobre os meandros de um futuro para o espaço europeu de liberdade e justiça interna. Versões anteriores deste texto foram também lidas (ou discutidas) e comentadas, no todo ou em parte, por Armando M. Marques Guedes, Constança Urbano de Sousa, João Marques de Almeida, José Cervaens Rodrigues, José Luis da Cruz Vilaça e Miguel Poiares Maduro. Muito beneficiei com os comentários que o presente artigo recebeu; a responsabilidade pelo produto final é, no entanto, integralmente minha.

## 1.

A União Europeia não é uma organização recente. É verdade que a sua coesão e o seu protagonismo têm vindo a crescer a olhos vistos: cada vez mais integrada, a União tem também vindo a afirmar-se de maneira mais audível como um actor relativamente activo na ordem internacional complexa e multidimensional<sup>1</sup> que resultou da Queda do Muro de Berlim, do desmembramento da União Soviética e do conseqüente fim da bipolarização que durante uma cinquentena de anos manteve o Mundo num equilíbrio instável. Ainda que com outro nome, a entidade que, com uma velocidade histórica surpreendente, veio a tornar-se na União Europeia nasceu no entanto, muito antes disso, nos já longínquos anos 50 do passado século.

A União, convém em todo o caso começar por sublinhá-lo, é uma entidade caracterizadamente atípica. Enquanto forma política é difícil de classificar: não sendo um super-Estado, uma federação, ou sequer uma confederação, partilha com essas várias formas políticas canónicas, idealizadas, alguns traços característicos. As inovações interiores e exteriores a que tem dado corpo não param de emergir, em resposta a variadíssimos constrangimentos externos e internos. Tanto sincrónica como diacronicamente, as especificidades que exhibe são muitas<sup>2</sup>. Aparentemente bastante bem integrada no meio internacional em que vive, a Europa comunitária moderna nasceu e tem-se desenvolvido sob os signos da inovação e da mudança. O que é fácil de compreender: as particularidades que na Europa se manifestam respondem às peculiaridades da posição estrutural que o Continente tem tido face às inúmeras alterações a que a ordem internacional tem estado sujeita. Uma centralidade que, a traço grosso, se mantém. É assim de crer (e de esperar) que as especificidades europeias continuarão o seu percurso e a sua maturação em formatos *sui generis*, mas não muito diferentes do que tem sido o caso até aqui.

E isto apesar das sombras que se perfilam no horizonte. Sombras tais como a chamada “crise do Iraque” (que opôs, e durante algum tempo ainda previsivelmente continuará a opor, alguns dos Estados-membros da União aos outros e aos Estados Unidos da América), ou como a tensão que vivemos no que toca à Convenção sobre o Futuro da Europa e ao seu

---

1 Como se viu recentemente, com a “crise do Iraque”, o peso internacional da postura europeia (e até a sua coesão interna no que a isso toca) não é estável; a situação existente mostra que o recém-conseguido protagonismo internacional da União, enquanto actor efectivo que contracena nos palcos internacionais, está realmente em dúvida a não ser em termos abstractos e muitíssimo gerais.

2 Desses pontos de vista, mais uma vez a Europa tem vindo a inovar no que diz respeito a uma “ordem internacional liberal” como aquela em que hoje vivemos, e que foi largamente construída sob a sua égide e liderança e em muitos sentidos se apresenta à sua imagem e semelhança.

projecto (o qual, se não nos dividiu a todos, nos tem em todo o caso posto de sobreaviso uns em relação aos outros). Devo ser claro: por muito preocupante que a situação nos possa parecer, em minha opinião não há muito, na conjuntura de crise difícil que hoje em dia a União Europeia vive, que indicie realmente que esta deixará de continuar o seu processo criativo de fruição. Acumulam-se problemas de maneira cada vez mais visível. Mas trata-se decerto de questões que, de uma ou outra forma, serão resolvidas. Tal não significa todavia, como é óbvio, que devamos ser de opinião que tudo está bem. Se em linhas gerais não tenho sobre os escolhos hoje enfrentados uma postura catastrofista, o que parece improvável é que tudo possa continuar como antes. Mais: é decerto ponderando as direcções plausíveis de mudança que podemos esperar aventar hipóteses credíveis quanto às transformações que seguramente se avizinham, ou que saberemos para elas receitar eventuais profilaxias.

Questão prévia a essa ponderação é obviamente lograr empreender uma contextualização apropriada dessas mudanças anunciadas. Para encetar e começar a levar a bom porto esse esforço, será sem dúvida útil começar por fazer um rastreio (mais indicativo que descritivo nos objectivos) de alguns dos aspectos mais diacríticos da origem e maturação dessa entidade em crescimento, com o intuito de assim melhor equacionar uma visão de detalhe sobre estes processos complexos de formação (ou, talvez melhor, de formatação), acomodação, e desenvolvimento para conseguir perspectivá-los de uma forma que nos permita aventar hipóteses minimamente plausíveis quanto ao andar da carruagem europeia, por assim dizer. No sentido em que é meu objectivo olhá-la sob uma luz nova, ou pôr em relevo ressonâncias menos óbvias, será evidentemente vantajoso revisitar esses processos de fruição em contexto, analisando-os enquanto os repomos no tempo.

Desde logo é-o pelo que de novo nos traz. Um enquadramento cronológico-conjuntural de alguns dos aspectos hoje mais problemáticos desta curiosa União, ainda que breve e sucinto, põe em evidência mais nítida as traves mestras principais nesses âmbitos, ou contextos, nela gizadas enquanto projecto. O que já, por si próprio, poderia ter alguma utilidade. Mas possibilita, em minha opinião, muito mais: permite-nos pô-la em paralelo com processos histórico-políticos e com outras organizações que de algum modo a par dela nasceram, cresceram e se têm vindo a transformar: entidades como a NATO (e outras congéneres, criadas depois da 2ª Guerra Mundial para defender o Velho Continente), sem as quais, irei argumentar, muitas das condições de viabilidade da União Europeia decerto não existiriam. Este ponto é crucial para a discussão que se segue: muito há, na União Europeia, que só se torna plenamente inteligível no contexto do crescimento paralelo da NATO e afins, bem como em termos da ligação que se

estabeleceu entre a Europa do pós-2ª Guerra Mundial e os Estados Unidos da América. Como iremos verificar, essa imbricação é complexa e em muitos dos seus aspectos tem sido efectuada por intermédio de ligações e laços indirectos. Não deixa por isso de ser profunda. Para utilizar duas metáforas que irei visitar: tomar em linha de conta os respectivos processos complexos de formação, acomodação, e desenvolvimento permite-nos encarar a NATO e a União Europeia como dois pássaros que voam e evoluem em conjunto, ou como dois bailarinos envolvidos num *pas de deux* elaborado mas harmónico.

Poderão parecer inesperados tanto o estabelecimento desses paralelismos entre a União Europeia e a NATO como a afirmação da interdependência de tais processos<sup>3</sup>. A surpresa é compreensível. Durante muitos anos habituámo-nos a pensar estas duas entidades e estes dois processos como inteiramente separados um do outro e a sua vizinhança pode, por conseguinte, não nos ter ocorrido. Em larga medida essa perspectiva tradicional é justificada: a NATO tem desde sempre sido encarada pela “sabedoria convencional” vigente na Europa como dando corpo a uma Aliança transatlântica muito particular e concreta, de base estritamente político-militar. Enquanto que, em contraste, a construção europeia tem sido carente *precisamente* dessas dimensões e desse quadro geográfico alargado. Concebemo-las, por norma, como instituições, ou organizações, inteiramente diferentes uma da outra. Em resultado tendemos a “arrumá-las” cada uma para seu lado e propendemos, por isso, a pensá-las e a estudá-las como se de entidades totalmente distintas se tratassem. O que, como irei tentar demonstrar, não é na realidade verdadeiramente o caso; bem pelo contrário. Embora como é óbvio estejamos perante duas organizações distintas e separadas, trata-se de duas construções profunda e umbilicalmente ligadas entre si. Para o confirmar, basta entrevê-las no enquadramento maior providenciado pela ordem internacional existente, ou no contexto disponibilizado num quadro temporal de mais longa duração. Contra esses panos de fundo as articulações genéticas e as congénitas existentes tornam-se bastante nítidas.

---

3 Como iremos ver, nem Franklin Delano Roosevelt, nem Harry Truman, nem Winston Churchill, Josef Staline, ou mesmo Charles de Gaulle ficariam surpreendidos com este paralelismo. Aquilo que decerto os surpreenderia, seria a dissociação nocial a que nos habituámos. Em grande parte, a diferença de perspectiva advém da fase inicial, em 1945, que Fareed Zakaria (2003) recentemente apelidou de “*the age of generosity*”: “*when America had the world at its feet, Franklin Delano Roosevelt and Harry Truman chose not to create an American imperium, but to build a world of alliances and multilateral institutions*”. Uma atitude que parece ter-se modificado com a reacção norte-americana ao 11 de Setembro e a Administração Bush. Um ponto a que quererei regressar.

Esse enquadramento é fácil de traçar. Numa monografia recente, G. John Ikenberry<sup>4</sup> levou a cabo uma análise detalhada das estratégias, cada vez mais elaboradas e procedentes, de reformulação institucional (e até mesmo “constitucional”) dos padrões dos seus relacionamentos externos, por meio das quais, desde pelo menos 1815, as grandes potências que saíram vencedoras de conflitos-chave têm vindo a tentar delinear ordens internacionais em simultâneo mais estáveis, mais amplamente convenientes para os seus próprios interesses genéricos, e mais aceitáveis para os Estados por elas derrotados. É em minha opinião, precisamente no quadro de uma contextualização deste tipo que podemos esperar compreender as razões de base para uma ligação como aquela que, alego, existe entre a NATO e a União Europeia. É trivial afirmar que os Estados Unidos da América se empenharam em assegurar transformações profundas na ordenação do Mundo deixado num pós-1945 em que a distribuição do poder lhes concedia uma posição hegemónica difícil de contestar. Menos óbvia será a sugestão de que o desencadeamento da integração europeia e a edificação da aliança transatlântica, que a breve trecho começaram a ser gizadas, constituíam, senão duas peças da estratégia norte-americana então seguida, pelo menos dois processos desencadeados em paralelo que só em conjunto se tornam, a nível político de fundo, plenamente inteligíveis. Dois passos de um autêntico processo de constitucionalização, ao nível “regional” e como parte de uma agenda implícita de construção de uma nova ordem internacional.

Para além de ressonâncias menos nítidas que me esforçarei em tentar pôr em evidência, basta atentar no facto de que tanto um como outro desses processos visava a dupla finalidade de pacificar uma Europa cujos desentendimentos internos pareciam insanáveis, e de conter uma União Soviética que emergia como uma ameaça para essa mesma Europa e para os próprios Estados Unidos. Com o fim da ordem internacional bipolar, o *lone superpower* norte-americano deparou mais uma vez com uma situação-charneira, e viu-se de novo na posição, dificilmente contestável, de exercer uma potencial hegemonia. Apenas

---

4 G. John Ikenberry (2001). Neste estudo comparativo, que de maneira sugestiva Ikenberry intitulou *After Victory*, foi levado a cabo um rastreio pormenorizado dos enquadramentos institucionais em cujos termos, segundo este autor de forma crescente desde 1815, as potências vencedoras tentam reorganizar a ordem internacional nos momentos-charneira (1919, 1945, e no pós-Guerra Fria) a que esta tem estado sujeita. Sem que isso necessariamente signifique uma adesão integral às posições de Ikenberry, um quadro conjuntural (como indiquei, Ikenberry apelidou-os de *historical junctures*) genérico deste tipo parece-me um excelente ponto de partida para esforços como aquele que aqui tento levar a cabo. João Marques de Almeida (2003), publicou uma recensão crítica do estudo de Ikenberry que, ao que penso, aponta na direcção que aqui sugiro.

neste enquadramento, irei defender, se torna possível perceber a perenidade das razões para essa velha indissociabilidade política estrutural entre a União e a Aliança. Naquilo que se segue, farei pouco mais do que tentar fundamentar razões de fundo para essa permanência.

A um nível mais analítico, muita da trama estrutural de base para a ligação sugerida não custa a compreender. Começemos por desconstruir modelos excessivamente idealistas. Releva da mais pura fantasia e do mais puro *wishful thinking* a leitura segundo a qual a integração da Europa resultaria apenas de uma qualquer tomada de consciência pelas nossas populações e governantes das suas vantagens intrínsecas, ou de um hipotético altruísmo e de uma complacência das grandes potências europeias tradicionais, a França, a Alemanha e a Grã-Bretanha. Sem embargo de todos esses factores terem indubitavelmente estado presentes, o processo de integração da Europa foi no essencial encetado porque a preponderância dos Estados Unidos numa NATO que incluiu as maiores dessas potências do Velho Continente tornou possível que os Estados europeus deixassem de viver obcecados com o equilíbrio de coligações que garantissem a sua segurança uns em relação aos outros e a de todos relativamente a um Mundo exterior marcadamente hostil<sup>5</sup>. Ao tomar a seu cargo a “anarquia hobbesiana”, os norte-americanos permitiram aos europeus erigir no seu interior protegido um inesperado mas bem-vindo “oásis kantiano”. Não será nesse sentido porventura abusivo afirmar que o processo de integração da Europa só continuará com a velocidade e a intensidade que tem enquanto o manto tutelar de protecção norte-americana se mantiver. Não é, por isso, surpreendente que existam algumas ressonâncias e paralelismos múltiplos nas várias fases da progressão histórica e geográfica da NATO e nas da União Europeia: já que esta última não seria em boa verdade, num sentido estrutural e material, inteiramente viável sem a primeira.

---

5 Para uma defesa recente e acérrima desta perspectiva, é útil a leitura do artigo e do livro associado de Robert Kagan (2002 e 2003). Segundo Kagan (e este é um ponto que irei desenvolver mais à frente nesta comunicação) a “Paz Perpétua” kantiana em cuja sombra a Europa tem sido construída só é possível porque os Estados Unidos decidiram ficar no Velho Continente depois da 2ª Guerra Mundial, deliberaram assegurar a protecção deste e se comprometeram a tomar a seu cargo as actividades necessárias de segurança e defesa no Mundo hobbesiano e anárquico, exterior a cada um dos Estados-membros e ao seu conjunto. Esta posição (com algumas modulações) foi recentemente defendida, em Portugal por Vasco Rato (2003) e, em termos algo diferentes mas em muitos sentidos equivalentes a uma das partes da interpretação analítica que aqui propomos por João Marques de Almeida (2003) e, ainda, por António Barreto (2003), para só citar três dos muitos exemplos recentes de autores portugueses que decidiram debruçar-se (por via de regra de maneira tão-só indicativa, ou pelo contrário mais “especializada”) sobre temas afins do meu. Para o tipo de leitura idealizada com que aqui me contrasto, ver, por todos, o muito bem ponderado artigo de Craig Parsons (2002).

Pode-se ir mais longe<sup>6</sup>. Abordo aqui uma estratégia de como fazê-lo. Parece-me importante sublinhar que a emergência, tão rápida quanto surpreendente, de um “espaço europeu de liberdade, segurança e justiça” (a montante do Terceiro Pilar da União Europeia) só é verdadeiramente explicável em termos desse mesmo quadro que põe de par a União e a Aliança. Para o reconhecer, basta atentar na evidência dos factos. A livre circulação de pessoas, bens e capitais e a colaboração policial e judiciária alargadas apenas se começaram a tornar palatáveis para as grandes potências europeias quando, sob o manto protector e tutelar da NATO, estas deixaram de tanto se temer umas às outras. A abertura proposta a novas políticas de vistos, migrações e asilo, combate ao terrorismo e ao narcotráfico, também não teria sido viável sem o importante papel de guardião, assumido pela Aliança Atlântica, relativamente à “anarquia hobbesiana” que forma o pano de fundo sobre o qual a construção europeia se tem vindo a efectuar.

No que se segue irei abordar estas questões na sequência em que foram expostas, seguindo sempre uma ordenação cronológica que, naturalmente, irá desembocar no presente. Porei na primeira linha das minhas atenções a progressão sincronizada dos vários organismos e organizações a que aludo, sublinhando a par e passo as confluências, convergências e concordâncias que se vão tornando notórias. Delinearei, em seguida, os termos em que, progressivamente, foi sendo gizado um “espaço de liberdade, justiça e segurança interna” na União. Concluo com algumas hipóteses relativas ao que o futuro nos reserva. O acento tónico das minhas análises será sempre essencialmente colocado em duas frentes, por assim dizer: por um lado, na formação de consen-

---

6 O que, aliás, repito, tem sido tentado por muitos analistas em Portugal. Parecem-me porém algo exageradas e excessivamente genéricas as sugestões formuladas. Assim, por exemplo, Vasco Rato (2003, *op. cit.*) insiste em que “mesmo que fosse possível ultrapassar as desconfianças e as rivalidades históricas [entre os Estados europeus], os investimentos na defesa necessários para dar à Europa uma capacidade militar suficiente para “equilibrar” com os Estados Unidos levariam à destruição do modelo social europeu. Basta que façam as contas”. Isso pode ser verdade, se nos ativermos tão-somente ao curto prazo; para além de que não toma em linha de conta o potencial multiplicador e lucrativo, a nível económico e numa mais longa duração, de eventuais investimentos na área militar-industrial, contabilizando V. Rato na sua equação apenas despesas a fundo perdido. António Barreto (2003, *op. cit.*) esgrime uma variação sobre o modelo de R. Kagan, e conclui com pessimismo que “as torres gémeas” (a expressão que usa para aludir ao par NATO-UE) merecem um “requiem”; uma projecção futurológica pouco fundamentada e menos construtiva. O mesmo não se passa com o mais longo e didáctico artigo de João Marques de Almeida (2003, *op. cit.*); num trabalho mais académico e mais teoricista, Marques de Almeida começa por tipificar a situação actual de acordo com a modelização proposta por E. Kant, para depois acenar com os riscos de sedimentação regional de uma “federação hobbesiana” tirânica liderada pelos mais fortes, os franco-alemães, caso a presente crise acabe por afastar os norte-americanos da Europa. Parece-me no entanto mais útil melhor fundamentar modelos do que especular relativamente a cenários futuros, sempre imprevisíveis.

sos; e, por outro, nas pressões sistêmicas emanadas da ordem internacional que se têm feito sentir a nível “regional”, e que se tornam visíveis ao nível do Continente europeu se o nosso ponto de vista for (como creio firmemente que deve ser) mais global e inclusivo.

## 2.

Começando então pelas condições estruturais de possibilidade, não será talvez abusivo dizer que aquilo a que hoje chamamos a União Europeia se tem desenvolvido sobretudo em dois grandes planos (ou, como iremos ver, dois planos e um parâmetro de um deles) e sob a égide de vários tipos de pressões formatadoras, chame-se-lhes assim. Planos, parâmetros, dimensões e pressões em última instância indissociáveis uns dos outros<sup>7</sup>, como irei subsidiariamente tentar demonstrar. Por um lado, a Europa tem sido gizada em larga medida em resposta a condicionalismos político-militares ou, como hoje diríamos, de *segurança e defesa*. Delineá-lo é fácil. Face à destruição maciça e às intoleráveis perdas humanas e materiais a que os Europeus tiveram de fazer frente depois de duas Guerras Mundiais rapidamente encadeadas uma na outra, muitas foram as vozes que insistiram num ponto que a todos parecia evidente: que o velho e já venerando *balance of power*, a solução legada pela Paz de Westphalia em 1648 como mecanismo de eleição para moderar conflitos e reduzir as guerras<sup>8</sup>, era insuficiente para manter um mínimo de paz, ou mesmo um semblante de harmonia, num Concerto da Europa que a História parecia tornar cada vez mais dissonante.

O mote, curiosamente, fora dado muitos anos antes por um Presidente norte-americano, Woodrow Wilson, em numerosos escritos e, mais famosamente, nas suas intervenções e

---

7 Uma rápida salvaguarda metodológica: não pretendo aqui expor uma qualquer teoria (muitas há já) sobre a emergência da União Europeia, ou sobre as suas condições genéticas causais; quero apenas delinear linhas de força nos seus processos de formação e desenvolvimento. Mais ainda, a ordem de exposição que escolhi para o levar a cabo não visa enunciar uma qualquer hierarquia de causas. A ordenação seguida foi preferida por meras razões pragmáticas: dado que as relações entre estes três planos e os tipos de pressões (ou constrangimentos se se preferir) que lhes são próprias, não têm todas o mesmo peso, descrevê-los-ei na ordem em que o seu entrosamento recíproco se torna mais sensível.

8 São muitíssimo numerosos os estudos dedicados ao papel fundador que a Paz de Westphalia teve na construção inicial das traves-mestras daquilo que se veio a tornar numa ordem internacional duradoura e ainda hoje em larga medida vigente. Para uma discussão recente e pormenorizada, redigida do ponto de vista em simultâneo histórica e de gestação do que hoje chamaríamos uma ordem internacional, ver, por todos, os dois capítulos a isso dedicados da autoria de Daniel Philpott (2001).



nos seus *fourteen points* enunciados nas negociações conducentes ao Tratado de Versailles<sup>9</sup>. Tratava-se, como é bem sabido, de um mote que decorria largamente dos pressupostos histórico-políticos do Liberalismo e nomeadamente da ideia programática de base segundo a qual eram *povos* e não *Estados* as “unidades de conta” do sistema internacional. Urgia testar uma qualquer nova receita: o sistema “clássico” de contrapesos deixara de ser eficaz. O descalabro do equilíbrio venerando era já antigo<sup>10</sup>, e a eclosão de uma guerra tão sangrenta e disseminada como a Grande Guerra, como veio a ser apelidada, demonstrava-o à sociedade. Alguma coisa iria ter de mudar.

Os quadros intelectuais dominantes naturalmente serviram para adjudicar uma solução-quadro para essa mudança. Para um Presidente norte-americano de formação e convicções democrático-liberais como Woodrow Wilson, o descalabro que a todos entrava pelos olhos dentro soletrava, por um lado, a imoralidade intrínseca do modelo westphaliano “clássico” e, por outro, a sua incapacidade de dar conta de uma ordem mundial dia a dia mais complexa. A História parecia dar-lhe razão. A Primeira Grande Guerra e a cavalgada dos nacionalismos exclusivistas das primeiras décadas do sangrento século XX<sup>11</sup>, tiveram uma retoma ainda pior uma mera vintena de anos depois (menos de uma geração) num segundo capítulo: aquele a que se convencionou apelidar de 2ª Guerra Mundial. No primeiro passo morreram mais de 15 milhões de pessoas. No passo seguinte o número de

---

9 Para uma discussão histórico-política clássica, se bem que marcada por uma perspectivação “realista” fria, ver Henry Kissinger (1994: 218-246). Para além de se tratar de uma das mais bem articuladas (apesar da sua brevidade) descrições factuais de um processo riquíssimo sobre o qual muito tem sido escrito, parece-me esta dar azo a uma análise particularmente bem conseguida das relações de forças presentes e dos vários níveis de interpretação possíveis para elas. Para um muito maior pormenor quanto a processo, que inclui um retrato exemplar de Woodrow Wilson, é imprescindível a leitura da monografia de Margaret MacMillan (2003), sugestivamente intitulada *Paris 1919*.

10 Relembremo-lo de maneira cursória. À aventura napoleónica que assolou a Europa no rescaldo da Revolução Francesa de 1789 seguiu-se, em 1815, uma Conferência em Viena, um congresso ambicioso e prolongado cujos resultados se revelaram ser sol de pouca dura. Os finais do século XIX tornaram a mergulhar a Europa em conflitos, agora mais mortíferos pelos avanços tecnológicos saídos da Revolução Industrial. O pesadelo recomeçara. Da Guerra da Crimeia que entre 1854 e 1856 aliou Franceses e Britânicos aos Otomanos num conflito com a Rússia, à guerra Franco-Prussiana que durou de 1870 a 1871 e envolveu uma invasão da França por uma Alemanha acabada de forjar por Bismark, desembocando numa curiosa e ameaçadora Tripla Aliança que em 1882 comprometeu de maneira pouco consequente a Alemanha, o Império Austro-Húngaro e a recém-unificada Itália, o panorama não augurava nada de bom. E os mais pessimistas viram-se vingados. Tanto no centro da Europa como nas fronteiras entre este e os Impérios Russo czarista, o arquiducado imperial Austro-Húngaro e o sultanato Otomano, morticínios grassaram. À boca do século XX, a catadupa parecia não ter fim, a hemorragia parecia não querer estancar.

11 Para um contraste entre estes “nacionalismos exclusionários” e os nacionalismos mais construtivistas do século XIX é útil a leitura de Michael Ignatieff (1993) e de Benjamin Barber (1995). É extensíssima a bibliografia recente publicada sobre vários aspectos deste tópico.

mortes saltou para 50 milhões. Se o Mundo ensanguentado de 1918 estava predisposto a aceitar uma receita supra-estadual, a devassa inimaginável sentida em 1945 dispunha-o a quase todas as experiências de pacificação.

Em inícios-meios dos anos 40, a postura democrático-liberal do Presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt encontrava ecos numa nova entidade que então se começava a afirmar: o que hoje chamaríamos “a opinião pública internacional”. Para um número crescente de cidadãos e políticos Europeus havia que pôr cobro à escalada infernal de violência em que a Europa ciclicamente mergulhava. Os Estados e as suas coligações reactivas de geometria variável manifestamente não pareciam saber dar conta da efervescência cíclica, e mostravam-se cada vez menos capazes de a conter. Para muitos deles, influenciados ademais decerto pelos projectos wilsonianos de *collective security* a que F. D. Roosevelt viera dar um novo fôlego na sua tentativa de (com os outros Aliados, alguns mais renitentes que outros, dadas as disparidades de agendas) “conquistar a paz” em meados dos anos 40 do passado século XX, a solução era a criação de mecanismos supranacionais fortes e minimamente “independentes”. Mecanismos cujo papel seria, sobretudo (na linha de uma perspectiva liberal vincadamente “iluminista” que insistia de forma programática em ver a soberania e a legitimidade políticas como estando de facto sedeadas nos “povos”) o de “domesticar” a anarquia internacional, esse espaço política e juridicamente rarefeito que servia de palco aos Estados nacionais que nele contracenavam<sup>12</sup>.

Vistas as coisas nesta perspectiva de segurança e defesa, foi contra este pano de fundo político-ideológico e de opinião que a Europa institucional moderna (aquilo que viria a tornar-se na “União Europeia”) nasceu. Nos termos desta primeira pressão, deste primeiro constrangimento, os Tratados de Paris (1951) e de Roma (1957)<sup>13</sup>, assinados não muito tempo após a 2ª Guerra Mundial, foram celebrados no sentido de lograr assegurar uma institucionalização de condições jurídicas, políticas e socioeconómicas que esbatessem (ou ajudassem a esbater) o perigo de novas guerras numa Europa devassada vezes demais.

---

12 Para uma discussão introdutória mas de grande pormenor, sobre a mecânica destes processos e os vários níveis em que a sua análise é possível e desejável, ver Joseph S. Nye, Jr., 1997: sobretudo pp. 50-71, 74-95 e 98-129. Para um excelente estudo recente sobre a génese muitíssimo laboriosa e bastante contestada da Organização das Nações Unidas, ver a longa monografia de Stephen Schlesinger (2003).

13 Em Abril de 1951, foi criada pelo Tratado de Paris a CECA, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que veio a dar origem à CEE. Um ano e um mês depois, em Maio de 1952, como iremos ver, foi criada a Comunidade Europeia de Defesa, uma estrutura militar federal que nunca passou do papel.

O lugar geográfico de gestação deste processo não foi seguramente acidental. O eixo França-Alemanha, que então emergiu, e o papel preenchido pelo Benelux, podem ser vistos, com algum fundamento histórico, como ingredientes diacríticos deste processo – já que, indubitavelmente, constituíam uma espécie de núcleo duro dessa Europa ocidental que se queria finalmente pacificada. De fora ficou, nesta primeira fase, um Reino Unido cultural e geograficamente insular, por isso mesmo mais isolado, e que uma França (ciosa de lograr um ascendente, uma vez a Alemanha relativamente neutralizada) de qualquer maneira preferia manter à margem do projecto. A União Europeia foi, nos termos destas pressões e desde o seu início, um programa estratégico de contenção de mais e piores guerras no Velho Continente. Como tal, as pressões sistémicas foram no essencial exercidas sobre a região de tradicional eclosão dessas contendas.

Mas os Tratados de Paris e Roma não foram nem por sombras a única resposta a essas pressões próprias do plano político-militar de segurança e defesa. Muitas mais houve. Os seus lugares de gestação e implantação não foram muito diferentes e vale decerto a pena enumerar alguns. Recuemos um curto par de anos: a 17 de Março de 1948, por exemplo, fora assinado o Tratado de Bruxelas pelos três países do Benelux (a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo) e por dois outros, a França e o Reino Unido, no qual foi criada a chamada União Europeia Ocidental (UEO). Tratava-se de uma entidade vaga e difusa, ancorada nos termos do artigo 51º da Carta das Nações Unidas que pouco antes fora gizada em São Francisco: a UEO tinha em vista uma colaboração económica, social e cultural dos seus membros, mas talvez e sobretudo um objectivo de defesa comum<sup>14</sup>, face tanto a uma sempre possível re-emergência da velha “ameaça alemã” como frente aos novos riscos suscitados por uma União Soviética com pretensões tidas como cada vez mais assustadoras. Em Setembro de 1948, a UEO foi dotada de um órgão militar, a chamada Organização de Defesa da União Ocidental, chefiada pelo célebre General Montgomery. No que se iria revelar ser um distanciamento crónico, Paris hesitou e demorou a ratificação do novo organismo. A nova entidade parecia ter um parto difícil.

A ideia de que tal medida seria suficiente foi todavia sol de muito pouca dura. Menos de um ano depois, a 4 de Abril de 1949, foi decidido que a UEO, tal como tinha sido gizada, não lograria fazer frente às novas ameaças que se perfilavam no horizonte: já não a da

---

14 São muito numerosas as referências possíveis quanto à União Europeia Ocidental [UEO], ou União da Europa Ocidental, como alguns preferem chamá-la). Para efeitos deste artigo, é porém suficiente o curto estudo de José Manuel da Costa Arsénio, publicado em 1988 na revista *Nação e Defesa*.

Alemanha, mas antes a da URSS. Foi assim fundada em Washington, nessa data, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (a NATO), em resultado de esforços conjuntos e, sobretudo, de Paul-Henri Spaak, o carismático Ministro dos Negócios Estrangeiros belga, e um inesperadamente notável Presidente norte-americano, Harry Truman. Um breve ano e pouco depois, em Dezembro de 1950, os países co-signatários do Tratado de Bruxelas decidiram transferir para a NATO a responsabilidade pela defesa da Europa Ocidental (como então se passou a chamar)<sup>15</sup>. A Declaração de Washington, assinada a 14 de Setembro de 1951 foi decisiva, ao recomendar a participação da Alemanha numa nova Comunidade de Defesa Europeia, uma entidade do âmbito da NATO<sup>16</sup>. No palco entraram os Estados Unidos e a Alemanha Federal: o quadro que hoje conhecemos começava a compor-se.

Uma vez as decisões políticas de fundo assumidas, a passada acelerou. Na frente da gestão paralela daquilo que se iria chamar a “União Europeia”, o Tratado da Comunidade de Defesa Europeia foi celebrado a 27 de Maio de 1952 pela Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e RFA: inicialmente fora imaginada como etapa na direcção da Federação Europeia que tinha sido idealizada no chamado Plano Schuman. Como vimos, o Tratado, no entanto, falhou: o Parlamento francês recusou (a 30 de Agosto de 1954) ratificar uma Comunidade a que uma Grã-Bretanha anti-federalista se recusara a aderir.

Uma velha clivagem reacendia-se. Interesses estreitos dos Estados (nomeadamente do francês) opunham-se ao interesse colectivo europeu. Coligações que viriam a revelar-se ser sólidas e duradouras formavam-se ou afirmavam-se. O futuro iria demonstrar que se tratava de posicionamentos e configurações de comportamento de assaz longa duração. Sob nova guisa, como aliás seria decerto de esperar, tais alinhamentos são os que se têm vindo a manifestar na conjuntura hoje (nestes finais de 2003) vivida.

---

15 As competências em matérias culturais, económicas e sociais foram mantidas na UEO, apesar da criação paralela do Conselho da Europa em 1949. Em arranjos institucionais multilaterais variados que iam sendo desenhados lado a lado, a Europa saída da guerra ia-se consolidando.

16 Entretanto muito ia com efeito mudando, face às profundas alterações ocorridas nos cenários internacionais em fluxo então. Como escreveu A. da Costa Arsénio (1988, *op. cit.*: 4), em inícios dos anos 50 “um dos motivos determinantes do espírito do Tratado de Bruxelas - a ameaça alemã - passou a ser encarado sob óptica diversa”: o que levou à Declaração de Washington, de 14 de Setembro de 1951, na qual os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados Unidos, da França e da Grã-Bretanha manifestaram o desejo de incluir a Alemanha como participante activo na defesa do Ocidente, através de uma Comunidade de Defesa Europeia criada no âmbito da NATO; uma proposta francesa reiterada na reunião seguinte do Conselho do Atlântico Norte, realizada em Fevereiro de 1952 em Lisboa.

Os esforços de coordenação da defesa e os processos de integração não pararam no entanto, apesar do revés temporário sofrido. Mas os interesses exclusivistas e as ânsias de protagonismo não se calaram. Logo nos meses de Setembro e Outubro seguintes<sup>17</sup>, ainda portanto em 1954, sob o impulso de Anthony Eden, o célebre Ministro britânico, os Ministros dos Negócios Estrangeiros reuniram primeiro em Londres e depois em Paris para o efeito. Apesar de uma pesada e dolorosa demora causada pela exigência francesa em condicionar o rearmamento alemão (ainda que limitado e parcial, i.e. sem quaisquer armas “atómicas, químicas ou biológicas”) à resolução do “problema do Sarre”<sup>18</sup>, os Acordos de Paris (que formalmente deram à luz a União Europeia Ocidental) foram, enfim, devidamente ratificados pelos Estados co-signatários a 6 de Maio de 1955.

Numa posição intercalar difícil, e como é bem conhecido, a UEO acabou por ficar aquém das expectativas. O seu esbatimento foi progressivo; mas a solução encontrada para o levar a cabo foi institucional. Um primeiro esvaziamento de conteúdo ocorreu em 1950, data em que, como vimos, as competências em matéria de manutenção e defesa de paz europeia foram transferidas para a NATO. Em 1960, dez anos mais tarde, a UEO transferiu as suas responsabilidades “sócio-culturais” para o Conselho da Europa. Outra década depois, em 1970, entregou à então CEE todas as competências em matéria económica. Só em 1987 foi re-acordada, com a chamada Plataforma da Haia<sup>19</sup>, na qual foi enfim asseverado que uma verdadeira integração europeia exigia a inclusão de uma dimensão de segurança e defesa, e na qual foi ainda reiterada a convicção de que a segurança da Aliança Atlântica é “indivisível”, pelo que a segurança e defesa da Europa

---

17 A reunião em Londres durou de 28 de Setembro a 3 de Outubro. Nessa Conferência participaram os cinco Estados signatários do Tratado de Bruxelas e quatro outros: a Alemanha e a Itália, e os Estados Unidos e o Canadá. Entre 20 e 23 de Outubro seguinte, em Paris, uma nova Conferência aprovou Protocolos Adicionais, estreitou os laços com a NATO, decretou o fim da ocupação-administração da Alemanha ocidental, criou uma Assembleia para a UEO e instalou mecanismos vigorosos de defesa colectiva para os Estados membros da União.

18 Um processo moroso. Face à incapacidade bilateral dos Governos, francês e alemão, para encontrar uma solução, o Conselho Consultivo da UEO propôs uma fórmula conciliatória que passava pela atribuição de um Estatuto Europeu, no quadro da UEO, ao Sarre; em resultado, foi assinado um Acordo Franco-Germânico (em 23 de Outubro de 1954) e foi realizado um referendo (em Outubro de 1955) no Sarre. Face à rejeição do Estatuto uma vez este referendado pela população da região, o Sarre foi reintegrado na Alemanha num processo faseado prolongado começado no mês de Janeiro de 1957 e concluído no distante mês de Julho de 1959.

19 Muitas vezes intitulada, algo hiperbolicamente, com “a Magna Carta da segurança e defesa europeias”. Para além de delinear papéis e interdependências no que toca a forças convencionais e a forças nucleares, a Plataforma alude ao desarmamento e controlo de armamentos e ao diálogo e cooperação “Leste-Oeste”.

terá de se manter em estreita conexão com os norte-americanos, os únicos que a poderão a médio prazo assegurar<sup>20</sup>.

O que se seguiu é muito mais bem conhecido. Em calhas paralelas, os processos de integração prosseguiram na frente político-económico-social e na político-militar. As clivagens e afirmações individuais de alguns Estados também, na linha, aliás, das que antes sublinhámos. Uma simples listagem põe-no em relevo. As negociações empreendidas em 1963 com vista à entrada da Grã-Bretanha na CEE esbarraram com o veto de uma França gaullista que se opunha terminantemente à ideia, argumentando, famosamente, que os britânicos, “entre a Europa e *le grand large*”, prefeririam sempre este último<sup>21</sup>; só em 1970 começaram negociações que apenas em Janeiro de 1972, com Charles de Gaulle já morto, levaram à assinatura tardia do tratado de Adesão da Grã-Bretanha à ainda CEE. Em 1966, num gesto paralelo, o General-Presidente retirara a França do Comando Militar Integrado da NATO; neste caso a atitude fizera já frente a britânicos e norte-americanos e baseara-se na opinião de C. de Gaulle de que era crucial manter uma capacidade francesa própria de dissuasão nuclear independente (a célebre *force de frappe* autónoma<sup>22</sup>) face a uma URSS tida como cada vez mais ameaçadora.

---

20 Uma espécie de irmã gémea da Cooperação Política Europeia (um *forum* dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da União Europeia), entidade ademais de algum modo também paralela à NATO, tem desde então tido altos e baixos que se prendem com as reduplicações de papéis que essas vizinhanças orgânicas implicam.

21 Uma frase sibilina que, segundo Charles de Gaulle, teria sido proferida pelo próprio Winston Churchill num almoço a dois, em Londres, quando da preparação da invasão aliada das praias da Normandia a 6 de Junho de 1944.

22 Vale a pena aproveitar a oportunidade para estabelecer aqui uma comparação-contraste. Desde cedo que os franceses, no domínio do armamento nuclear, insistiram em reter uma *force de frappe* autónoma, até mesmo a nível tecnológico-industrial. Opôs-se-lhe a decisão britânica de usar tecnologia provida do outro lado do Atlântico (primeiro a respeito dos mísseis Polaris e depois dos Pershing), o que muito aumentou a interdependência em relação aos norte-americanos, diminuindo os custos e, no essencial, ampliando enormemente a eficácia do sistema de segurança e defesa do Reino Unido, um dos pilares históricos da Europa. A reaproximação britânica culminou depois do fim abrupto da *détente*, em 1979, com a invasão soviética do Afeganistão e a subida ao poder, em 1980, de Ronald Reagan e a sua consequente ligação especial com Margaret Thatcher: iniciou-se aquilo a que muitos analistas chamaram “*the New Cold War*”, com uma aceleração inusitada em tempo de “paz” da corrida aos armamentos entre os dois blocos. Do lado norte-americano, em todo o caso, não houve nesse novo período nenhum desinvestimento na ligação estratégica à Europa, bem pelo contrário. Um exemplo disso (para além da reacção de mão pesada aos SS-20) deu-se logo a partir de meados da década de 70, quando a supremacia naval da NATO no Atlântico norte (essencial, tal com a base das Lajes, para reforçar a frente europeia no caso de eventual invasão do Continente com os famigerados tanques provindos do leste) foi posta em dúvida pela expansão das capacidades da Marinha de Guerra soviética, deslocada a partir de Murmansk, no mar de Barents. O eventual desequilíbrio (porventura mais sentido que real) foi sol de pouca dura; logo em 1981, Ronald Reagan, no quadro, aliás, do rearmamento generalizado que liderou, respondeu com um ressurgimento em força que ficou conhecido como “*the Maritime Strategy*”.

As tensões de conjunto, com faces variadas, mas com pontos de aplicação bastante regulares, continuaram até hoje. Estes foram os sucessivos finca-pés do eixo franco-alemão; as constantes expressões de uma “*special relationship*” entre os britânicos e os norte-americanos; e a permanência intocada de um receio profundo da Alemanha e de um medo das pretensões político-territoriais da Europa Ocidental em relação à de Leste. Re-emergiram, em momentos-chave como os processos de alargamento da União Europeia nos anos 70 e 80, os processos de reformulação e alargamento da NATO depois da dissolução-fragmentação da URSS e, em casos avulsos como a contenção nos anos 90 de uma ex-Jugoslávia explosiva, na abertura “a leste” esboçada na passagem do milénio ou, hoje em dia, tanto na concretização disso quanto nas movimentações e nos alinhamentos que rodearam a questão do Iraque. O processo, é verdade, não tem sido linear: os avanços foram sempre sendo atenuados por recuos. Mas embora a progressão geral fosse inexorável, o facto é que a nível de defesa e segurança pouco foi aquilo que efectivamente aconteceu. Nisso, a distância entre as declarações retóricas de intenção e as práticas concretas manteve-se. O que não deixa de ser significativo.

As involuções (no sentido de “os passos de dança”) deste verdadeiro minuete são nossas conhecidas. Um giro foi o dado com as negociações<sup>23</sup> conducentes à reunificação da Alemanha e à inclusão paralela e simultânea da nova unidade na NATO, mediante uma conjugação de restrições quanto ao estacionamento de tropas da Aliança no leste do país reunificado com a promessa de uma transformação programática desta última de coligação militar anti-Soviética para uma instituição cooperativa de segurança: o que redundou na delineação de uma nova arquitectura de segurança e defesa para a Europa<sup>24</sup>. A criação, imediatamente subsequente, pelo Tratado de Maastricht de 1992,

---

23 As notáveis “Conversações Dois mais Quatro”, que decorreram entre finais de 1989 e Setembro de 1990 em diversas Cimeiras ao mais alto nível e culminaram com um longo encontro entre George Bush (pai) e Mikhail Gorbachov, envolvendo as duas Alemanhas e as quatro potências Aliadas, a União Soviética, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França. Para uma discussão fascinante da “racionalidade argumentativa” destas negociações, ver Thomas Risse (2000: 23-28). Risse conta, designadamente, como G. Bush logrou convencer M. Gorbachov (para grande desalento dos conselheiros deste último, que em resultado desencadearam uma discussão fervorosa ali mesmo, no decurso da reunião cimeira entre os dois Chefes de Estado) da bondade da unificação, apelando para o efeito a convicções que sabia serem partilhadas pelo líder soviético, nomeadamente o papel e os pressupostos da OSCE e o direito inalienável à auto-determinação dos alemães como de todos os outros povos. Descrições mais impressionistas (e que reflectem alguma selectividade nas reminiscências) podem ser encontradas nos volumes de Memórias de Mikhail Gorbachov, James Baker, Hans-Dietrich Genscher e Edvard Shevardnadze.

24 Curiosamente, aliás, nessas a vários títulos extraordinárias conversações “Quatro mais Dois”, e face a uma conjuntura negocial em que todos pareciam temer as consequências de uma reunificação que reconstituísse uma Grande Alemanha e a deixasse em roda livre, os argumentos que parecem ter sido mais persuasivos

de uma “unidade” política e económica europeia mais densa e intensa foi outro compasso harmónico importante. Tal como o foram, ao longo dos anos 90, as respostas político-militares europeias face às crises sucessivas que assolaram os Balcãs, e em reacção às quais se começou a esboçar o projecto (mas tão-somente o projecto) de uma política externa e de segurança e defesa europeias. A preponderância manifesta dos norte-americanos na condução militar e política das operações, primeiro em 1995 na Bósnia-Herzegovina, e depois em 1999, no Kosovo, acordaram a vontade de criação de uma capacidade militar europeia independente, que limitasse uma dependência que o fim da Guerra Fria tornara obsoleta aos olhos de alguns e que a vontade de, nas novas conjunturas emergentes, delinear uma política externa própria tornara imprescindível.

Nova fase do minuette parece ter sido iniciada perto do virar do milénio, numa conjuntura em que se tornara evidente tanto a descolagem tecnológica e armamentista de uns Estados Unidos cada vez mais bem equipados e apetrechados<sup>25</sup> face a uma Europa militarmente cada vez mais enfraquecida, quanto à profundidade da alteração de circunstâncias nos panoramas internos europeus e internacionais num sentido mais global e abrangente. Era a própria essência das involuções emparelhadas que parecia ir mudar.

Decerto denotando consciência dos riscos, um novo e arriscado passo de dança foi executado: em finais de 1998, numa iniciativa política audaciosa que surpreendeu muita gente, Tony Blair estendeu a mão a Jacques Chirac, numa tentativa de agregar as duas potências nucleares da União Europeia em redor de um projecto comum de defesa gizado

---

foram precisamente os dos norte-americanos, que insistiram (neo-realisticamente) que uma Alemanha integrada na NATO e em que se mantivessem tropas norte-americanas ofereceria melhores garantias de segurança que uma Alemanha neutra, como desde os anos 50 o preferia a doutrina estratégica soviética. As partes concordaram com a solução liberal segundo a qual competia aos alemães, em virtude do princípio da auto-determinação consagrado entre outros pela OSCE, decidir se desejavam integrar a Aliança. Para uma discussão pormenorizada, ver Philip Zelikow e Condoleezza Rice (1995: 184) e Thomas Risse (2000, *op. cit.*: 25-28).

25 Não vale a pena fornecer aqui mais, a este respeito, do que alguns elementos diacríticos desta mudança. Com o fim da Guerra Fria, os países europeus diminuíram por norma as suas despesas militares. Não os Estados Unidos: em 2002, a mais bem armada das dezassete maiores potências do Mundo, os EUA, detinha mais poder de fogo do que as outras dezasseis juntas. Um “avanço” que tende a aumentar. No artigo já citado, F. Zakaria (2003, *op. cit.*) nota que “*the crucial measure of military might in the early 20th century was naval power, and Britain ruled the waves with a fleet as large as the next two navies put together. By contrast, the United States will spend as much next year [2004] as the rest of the world put together (yes, all 191 countries). And it will do so devoting 4 percent of its GDP, a low level by postwar standards*”. Uma claríssima hegemonia político-militar, evidenciada, por exemplo, no desenrolar fulgurante da Segunda Guerra do Golfo.



apenas em parte fora do quadro da NATO<sup>26</sup>. De uma forma surpreendente para muitos observadores e especialistas, assim se encetou o chamado “processo de S. Malo”, com negociações entre as duas potências nucleares da União Europeia. Mas a sua eficácia tem sido duvidosa; cinco anos depois, em 2003, nem os 60 mil homens tidos como imprescindíveis tinham sido mobilizados para a ambicionada e programada Força de Intervenção Rápida europeia<sup>27</sup>, nem a PESC (para dirigir os destinos da qual fora avisadamente eleito Javier Solana, até aí Secretário-Geral da Aliança Atlântica) realmente avançara, nem o projecto parecia já minimamente credível<sup>28</sup>. Pior, o processo de certo modo como que retrocedeu: como é bem sabido, em 29 de Abril de 2003, franceses e alemães (com o apoio de dois dos países do Benelux, a Bélgica e o Luxemburgo) ensaiaram a constituição de uma força militar conjunta autónoma, no seguimento, aliás, da reacção de repúdio antes esboçada em resposta ao “unilateralismo” norte-americano que franceses e alemães insistiram em vislumbrar na intervenção coligada levada a cabo no Iraque.

Um terramoto? Um mero gesto retórico, inconsequente? Em finais do decénio, um analista norte-americano influente, Samuel Huntington (1999)<sup>29</sup>, pôde asseverar que uma Europa a crescer a olhos vistos viria a tornar-se num outro “pólo” de um mundo

---

26 Como também o Tratado de Amesterdão o fez. Mas, (de maneira significativa) *apenas* e não totalmente. E em subordinação explícita e absoluta em relação a esse quadro. O artigo 17º, número 1, do Tratado de Amesterdão (2001: 11) declarava que “a política da União [...] respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico-Norte para certos Estados-membros que vêem a sua política de defesa comum realizada no quadro da organização do Tratado do Atlântico-Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e defesa comum adoptada nesse âmbito”.

27 Uma ideia adaptada do original norte-americano. O ano de 1979 (como antes o fora o de 1975) foi de algum modo um *annus horribilis* para a segurança ocidental. Nesse ano a URSS invadiu o Afeganistão. O regime do Xá da Pérsia, Reza Pahlevi, ruiu e foi substituído por uma teocracia liderada pelo Ayatollah Khomeini. Assustados com eventuais intuítos hegemónicos soviéticos numa Ásia central de importância geo-estratégica crescente (sobretudo para a URSS, cujas fronteiras confinavam com essa região na sua instável *soft belly* islâmica, e ademais desejosa de adquirir acesso aos “mares quentes” do sul), a Administração dos Estados Unidos desenvolveu o conceito de uma *Rapid Reaction Force* para eventual interposição na zona, dedicada no essencial à protecção do Irão.

28 Para uma discussão interessante dos motivos para este falhanço histórico, é útil a leitura de Robert Kagan (2003: 49-55), que os localiza “*somewhere in the realm of ideology*”, e com algum reduccionismo, como já indiquei, os vê como resultado da “fraqueza pós-moderna” de uma Europa kantiana por obra e graça de uma protecção assegurada pelos norte-americanos. Tudo se tornaria seguramente mais claro e inteligível se Kagan, em vez da sua alusão construtivista a uma “ideologia”, tivesse aludido explicitamente ao nacionalismo unilateralista que tem sempre sido apanágio da política externa moderna do Estado francês.

29 Um artigo notável do célebre autor das famosas teses de que estaria iminente um *Clash of Civilizations*, em que parece ter havido algum recuo de Huntington no que toca à aplicação “mecânica” do modelo antes desenvolvido.

“multipolar” que se iria, em sua opinião, seguir ao panorama “uni-multipolar” existente desde o rescaldo da Guerra do Golfo em 1991. Foi uma ilusão que o papel rotundamente preponderante dos Estados Unidos na Bósnia-Herzegovina em 1995 atenuou e essa mesma centralidade (em 1999, quando da intervenção da NATO no Kosovo) estilhaçou, ao demonstrar que, longe de diminuir, o *gap* tecnológico-militar entre a Europa e os Estados Unidos tinha-se entretanto continuado a ampliar de forma substancial. Uma descolagem que o tempo e os acontecimentos dramáticos que se sucederam iriam aprofundar.

Cedo isto se tornou claro. Depois do 11 de Setembro de 2001, numa situação em que os norte-americanos aumentaram em flecha a fatia do seu orçamento dedicada à defesa enquanto os europeus continuavam a diminuir as suas<sup>30</sup> (com raras excepções, sobretudo a Leste), tornava-se cada vez mais difícil argumentar que a “estrutura da conjuntura” concentrada no *pas de deux* entre a Europa e os Estados Unidos não estaria verdadeiramente a alterar-se de forma qualitativa. Tratava-se, bem pelo contrário, de uma evidência que entra pelos olhos dentro. Cada vez mais é mais nítido o objectivo central da política externa norte-americana de assegurar a sua posição hegemónica na ordem internacional em mudança; em simultâneo com o novo unilateralismo a que isso dá corpo; e re-emergem do outro lado do Atlântico teses isolacionistas que podem sugerir a eventualidade de um eventual rápido desinvestimento político-militar norte-americano na Europa. Enquanto a finalidade de muitos dos políticos europeus (não se pode, em boa verdade, aqui aludir num sentido útil a uma qualquer “política externa europeia”<sup>31</sup>) é a de contrariar precisamente uma ou outra dessas pretensões, muitas vezes abusivamente tomadas como sendo antinómicas.

---

30 Para uma discussão construtivista sobre as pretensões da União Europeia em se tornar um actor militar global, baseada no essencial em documentação do Conselho de Ministros europeus e nas construções discursivas de Javier Solana, ver o artigo de Henrik Larsen (2002). Larsen conclui que o “discurso dominante” durante os anos 90, que se manteve no chamado “processo de S. Malo”, tem vindo a retratar a União como uma potência no essencial civil, que mobiliza meios de poder sobretudo políticos e económicos: uma modelização perfeitamente compatível, curiosamente, com as teses de R. Kagan, embora nenhum deles cite o outro. Segundo H. Larsen, um discurso construtivista como esse “explica” (no sentido em que é congruente com) o foco regional da União Europeia e o seu uso limitado de meios militares.

31 O que antes era mais um problema para os americanos do que porventura hoje em dia o será. No que dizia respeito ao tempo da Administração Nixon, Henry Kissinger desabafou lamentando-se de não ter “*a single telephone number to call in Europe*”. O facto é que, trinta anos volvidos, um “telefone vermelho” europeu continua a brilhar pela sua ausência.

## 3.

No que precede, e sem de maneira nenhuma ensaiar um levantamento exaustivo de um primeiro plano, como lhe chamei, fiz até aqui questão de me deter um pouco mais no período coberto pela vintena de anos imediatamente posterior ao fim da 2ª Guerra Mundial. Não o decidi fazer com a intenção de propor uma qualquer linha de desenvolvimento de uma “história” das instituições envolvidas. Antes ensaiei deslindar um fio condutor, por muito redutor que fazê-lo possa significar. Tentei um levantamento parcial e selectivo de algumas das linhas de força dos inúmeros acontecimentos e decisões tomadas neste intervalo de tempo, empreendido de maneira a melhor pôr em evidência os fundamentos em que se foi gizando a conjuntura actual e os mecanismos de expressão de uma fissura entre um eventual eixo americano-britânico e um hipotético eixo franco-alemão no contexto particular da interacção transatlântica.

Não é no entanto o plano da segurança e da defesa o único em que tem tido lugar a gestação da entidade que viríamos a denominar União Europeia. Como houve oportunidade de verificar, um segundo plano, menos directamente histórico-político-estratégico e mais político-económico e financeiro, colocou-se-lhe a montante. Este segundo plano é conceptualizável como um domínio no essencial de natureza *organizacional*. Para o esboçar, importa sublinhar as propriedades específicas deste outro plano que tem condicionado em muito a progressiva constituição dessa nova entidade intergovernamental (e, nalgum sentido, supranacional) que os Europeus vieram introduzir nos palcos internacionais. Apesar daquilo que antes já sobre este plano tive a oportunidade de dizer, delineá-lo requer um esforço, menos linear, de repescagem de dados. No intuito de melhor o compreender, ou o cartografar, há que voltar atrás na sequência cronológica dos acontecimentos. Para trazer à superfície os seus atributos e características de força é retomar a questão político-militar como contexto, o que põe bem em relevo a hierarquia dos constrangimentos no que toca a estes tão complexos processos.

Vale a pena mais uma vez começar pelo pano de fundo organizacional-histórico, agora de um outro ângulo. Ao contrário daquilo com que os líderes Aliados, pela mão de Winston Churchill e de Franklin Delano Roosevelt pelo menos, tinham idealizado como modo de conquistar a paz, o Mundo do pós-1945 cedo descambou. O que veio à tona foi, não numa ordem internacional liberal e multilateral como fora sonhado e traçado a compasso e esquadria em Bretton Woods em Julho de 1944, ou em S. Francisco (Dumbarton Oaks) no mês seguinte de Agosto, e depois, em Fevereiro de 1945, em Yalta, sob a protecção de um sistema neo-wilsoniano de “segurança colectiva”. Não se tratou, em boa verdade,

de uma entrada em força do sistema das Nações Unidas como “uma instância de governação global”. A ONU redundou no essencial num arranjo de Estados, que se saldava em pouco mais, no fundo, do que um *upgrading* da extinta e coxa Sociedade das Nações nascida em Versailles em 1919 pela mão de um Woodrow Wilson que com tanta vivacidade (e frustração, decerto, ao ver o Senado imprudentemente não ratificar a adesão a ela dos Estados Unidos) a imaginara<sup>32</sup>.

O que depois de 1945 veio à superfície, e se instalou para ficar, depressa se cristalizou, antes, numa ordem bipolar. Em resultado, a grande organização internacional desenhada e instalada viu-se vítima de uma longa paralisia. A paz não fora afinal conquistada: com a clivagem que se aprofundou e opôs a União Soviética aos seus antigos aliados, seguiu-se-lhe uma Guerra Fria, para muitos (os menos atentos, diríamos nós hoje com os benefícios da retrospectão) uma contenda inesperada. Aos militares no terreno e aos diplomatas nas chancelarias, acrescentavam-se, na nova ordem internacional, vários tipos de *Cold Warriors* nos seus gabinetes.

Perante uma nova ordenação das coisas, a nova distribuição do poder no Mundo pós-1945 não foi de facto inconsequente. Dois grandes blocos, fortemente armados e tanto política como militarmente hegemónicos nas suas respectivas zonas de influência, defrontaram-se um ao outro durante quase meio século. A estabilidade lograda por um equilíbrio bipolar simples revelava-se uma fórmula relativamente eficaz: finalmente, e apesar do paradoxal que tal possa ter parecido aos observadores liberais da época, alguma pacificação local fora conseguida na Europa. Longe de um equilíbrio conseguido por mecanismos supra-estaduais de *collective security* desenhados com fervor e cuidado por idealistas, o que no fundo se saldava numa nova variante do antigo *balance of power*, o chamado *balance of terror* (um equilíbrio tenso, mas bastante estável, viabilizado e exigido pelos novos armamentos nucleares) foi o que manteve alguma ordem no Mundo do pós-guerra. Instalou-se, pelo menos na Europa Ocidental (como então era chamada) uma paz tensa mas aparentemente estável. Uma oportunidade doirada para reformas de fundo.

E, de facto, políticos e cidadãos comuns das *intelligentsias* ocidentais, cedo reagiram a essa nova conjuntura regional e global. A situação de paz efectivamente favorecia-o. Numa Europa destruída e dorida, em processo de reconstrução acelerada (mas desigual) por obra

---

32 Cf. Henry Kissinger, *op. cit.: ibid.* e pp. ss., para uma descrição pormenorizada das posturas e tomadas de posição, dos acontecimentos e dos meandros político-burocráticos destes processos complexos que tão importantes foram para a instalação de uma nova ordem internacional no pós-guerra. Com muitíssimo maior resolução de imagens, ver o já antes referido estudo, monográfico mas multi-dimensionado, de Margaret MacMillan (*op. cit.:* 2003).

e graça de um Plano Marshall norte-americano<sup>33</sup> e sob a protecção de um *nuclear umbrella* cauteloso e firme, cedo se começaram a sentir clamores, dentro e fora das sociedades civis, que urgiam uma reorganização social, política e económica, profundas. Do lado de cá de uma Cortina de Ferro menos simbólica do que dolorosamente real, muitos foram, entre políticos e cidadãos atentos, aqueles que sublinharam o imperativo de conciliar vontades como única fórmula capaz de minimizar riscos naquilo que viam como um futuro incerto<sup>34</sup>.

Para além de uma solução político-militar, a saída consensual complementar encontrada foi de algum modo configuracional e prendeu-se com uma reorganização-reordenamento político-administrativo-económico do Velho Continente. Por razões políticas e económicas mais conjunturais do que as pressões histórico-políticas de fundo que se continuavam a fazer sentir (e de maneira até talvez mais aguda e premente), uma integração regional (a tantos níveis quantos possíveis) da Europa Ocidental, foi tida como sendo coisa imprescindível. A tomada de consciência foi ampla. Do “lado de lá” sentiram-se decerto pressões semelhantes e foram de modo consequente encontradas soluções parecidas; mas não idênticas. Se o Bloco de Leste achou por bem, certamente no intuito de assegurar a sua própria sobrevivência, criar ao seu redor o que no fundo redundava num cordão sanitário, uma espécie de Linha Maginot em grande escala<sup>35</sup>, os Europeus Ocidentais preferiram organizar-se num bloco coeso e impermeável q.b., para assim garantir pelo seu lado alguma autonomia<sup>36</sup>. Nada disto é surpreendente: como seria de esperar, cada bloco reagiu

---

33 Em valores actuais, o Plano Marshall envolveu investimentos públicos e privados norte-americanos na reconstrução e reorganização económica da Europa no montante de 120 biliões de dólares US (sensivelmente o mesmo em Euros, à taxa de câmbio actual, meados de 2003). Ao invés do que muitas vezes se afirma, as iniciativas financiadas e o seu controlo couberam largamente aos recipientes europeus e não aos investidores norte-americanos. Constituiu um efectivo arranque para os projectos para uma futura União da Europa.

34 Da muita bibliografia publicada sobre temas relativos aos movimentos políticos e sociais desta época, aconselhamos a leitura da fascinante monografia de Frances Stonor Sanders (1999), sobre o papel, sobretudo nos difíceis anos 50 e 60 do século XX, das agências norte-americanas de informações na formatação de uma opinião pública europeia democrática que se opusesse às pretensões hegemónicas de uma União Soviética então ainda capaz de uma grande capacidade de penetração nalguns meios intelectuais, académicos e artísticos. Um contrapeso de peso.

35 Exigência, aliás, da doutrina estratégica soviética que, nisso, seguiu de perto uma tradição czarista antiga. Uma doutrina, efectivamente, de longa duração: muita da oposição contemporânea da Rússia de Vladimir Putin ao recente acordo de alargamento da NATO corresponde a considerandos geo-estratégicos que fluem das versões actuais dessa mesma doutrina.

36 Muitas outras eram as diferenças estratégicas e “texturais” existentes entre os dois blocos, e designadamente entre o par COMECON-Pacto de Varsóvia e o emparelhamento paralelo Comunidade Económica Europeia-NATO. Parece-me, no entanto, que a nível macro a distinção proposta tem algum fundamento já que encontra algum eco empírico nos factos e processos vividos.

em termos congruentes com os temores e as certezas que sustentava sobre o seu próprio futuro. A nível militar *tout court*, como vimos, reinava o mesmo tipo de convicções, ou pelo menos dominavam opiniões com implicações semelhantes<sup>37</sup>.

Alguma razão havia de facto para isso. Aquilo que teve lugar foi uma espécie de rescalonamento face a uma nova ordenação internacional das coisas em que o tamanho e a dimensão relativas tinham a sua importância. Para além de ter sido (esta é pelo menos uma interpretação possível, que muitos não deixaram de fazer) um gesto sensato e cordato de resistência a ameaças múltiplas, executado, à boa maneira de europeus experientes em questões de diplomacias em conjunturas por alguns (nomeadamente os franceses) lidas como sendo de um *balance of power*, sem fechar quaisquer portas: tratava-se, com efeito, de uma boa solução estratégica em várias frentes.

Nos termos destas outras pressões e também desde o seu início, a União Europeia foi um projecto económico e sociopolítico de afirmação própria, de abrangência em relação ao cíclico “perigo alemão” e de contenção da expansão do comunismo no Velho Continente. Designadamente, uma fórmula que, em simultâneo, permitia aos europeus incluir os alemães, aplacar os medos dos franceses, erguer-se ao nível dos norte-americanos e distanciar-se dos soviéticos. Se a NATO foi celebrenemente definida por Lorde Ismay<sup>38</sup>, seu primeiro Secretário-Geral, como uma maneira *to keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down*, talvez não seja totalmente descabido entrever a integração europeia como uma agenda delineada para, em paralelo, *keep the Germans in and keep the Russians out by growing to an American scale and organizing up to an equivalent level of integration, while trying not to frighten away the French*<sup>39</sup>.

37 Se isto foi verdade nos domínios organizacionais mais políticos como lhes chamei, é de frisar que um mesmo tipo de pressão se fez também sentir em áreas mais estritamente militares. Do ponto de vista da segurança e defesa, e face às resistências e renitências soberanas de muitos dos Estados europeus, a coligação com os Estados Unidos, senhores do *umbrella* e a grande potência deste lado das barricadas, uma coligação a que a Aliança Atlântica cedo deu corpo (logo em Abril de 1949) apareceu como uma solução providencial.

38 Um famoso General, Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas britânicas durante a invasão da Normandia, e tal como primeiro F. D. Roosevelt, depois W. Churchill, um fogoso “inimigo de estimação” de Charles de Gaulle, que os Aliados consideravam um “oportunista” ignóbil e um “traidor” em potência à causa democrática. São bem conhecidas as hesitações firmes e o desprezo de F. D. Roosevelt em relação ao General de Gaulle.

39 Se bem que esse não seja o tópico do presente trabalho, vale a pena notar que o formato-solução idealizado pelas potências vencedoras e proposto em 1945, depressa se mostrou desadequado: entretanto, a distribuição do poder no Mundo alterara-se e os arranjos estruturais internos da ONU já desde há muito tinham deixado de representar bem a nova geometria emergente. A relação Europa-Estados Unidos da América foi desde cedo disso uma vítima, infelizmente nem sempre como tal reconhecida. As dissensões, quando não as confrontações, multiplicaram-se. Nesse como noutros *fora*, arenas cada vez mais importantes num

Antes de passar ao ponto seguinte, importa fazer aqui uma breve excursão a um tema lateral: o do papel preenchido pelos norte-americanos neste processo organizacional. Trata-se de um papel muitas vezes mal entendido na Europa. Com efeito, seria abusivo conceptualizar o rescalonamento e a organização almejados como tendo sido gizados *em oposição* aos norte-americanos. Nisso, e este ponto nem sempre é devidamente reconhecido, o projecto europeu desde sempre teve o apoio oficial explícito dos Estados Unidos da América. Basta ampliar imagens no que toca à história da política externa norte-americana do pós-guerra para o confirmar. Mais uma vez sem pretendermos ser mais do que indicativos quanto a processos intrincados e complexos: o Plano Marshall (posto em prática pela Administração de Washington em aplicação directa da famosa *Vandenberg Resolution* de Março de 1948<sup>40</sup>), deu um enorme estímulo à criação da República Federal Alemã e à gestação da NATO “por cima” de uma UEO que, como vimos, depressa foi considerada como sendo insuficiente. Do ponto de vista norte-americano interno tratou-se de uma clara vitória da Doutrina Truman, como foi crismada: uma longa fase de um isolacionismo que se revelava ser cíclico cessara<sup>41</sup>.

O apoio público norte-americano à construção e solidificação de uma Europa democrática não deixou dúvidas a ninguém; como Henry Kissinger, um americano de origem europeia, hiperbólica mas certamente escreveu, “ajudando a reconstruir a Europa, encorajando a unidade europeia, criando instituições de cooperação económica e ampliando o quadro protector da nossa aliança, salvaram as possibilidades da liberdade. Essa

---

Mundo cada vez mais multilateral, muitos Estados europeus sentiram mais e mais que a sua representação avulsa se revelava insuficiente para garantir que os seus interesses fossem devidamente precavidos. Acresce que muitos nos Estados Unidos começaram pelo contrário a decifrar a nova ordem pós-bipolar como “um momento unilateral”, de que havia que tirar benefícios. Num Mundo palco de desigualdades crescentes e com perspectivas tão dissonantes, a aquisição de uma voz forte e grossa mostrou-se imprescindível aos olhos da maioria dos europeus. Uma voz que a Europa ainda não tem, mas de que tem nos últimos anos andado claramente (com PESCOs e PESCOs e Missões de Petersberg, etc.) à procura.

40 Como notou num recente artigo de opinião o antigo Secretário-Geral da UEO, José Cutileiro (2003), mais do que simbólica, a data era apropriada: urgia fazer alguma coisa de concreto no mesmo fatídico mês de Março de 1948 em que os tanques e Estaline irromperam pela Checoslováquia adentro e Berlim se viu transformada numa cidade bloqueada, numa antecipação *avant la lettre* do que os soviéticos viriam a apelidar de tolerância de uma “soberania limitada” a Leste.

41 As novas conjunturas assim o pareciam aconselhar. Como lembrou R. Kagan (2002, *op. cit.*: 14), “when the Cold War dawned, Americans such as Dean Acheson hoped to create in Europe a powerful partner against the Soviet Union”. A essa função cedo se veio juntar o papel de “tripwire”, de primeiro palco para uma eventual confrontação com o bloco soviético. Contrasta com esta perspectiva (ainda que Kagan lhe não aluda) a curiosa interpretação “culturalista” de Thomas Risse-Kappen (1996), segundo a qual a NATO seria, no essencial, uma comunidade que congrega uma “família” cultural; um modelo que tem dificuldades em explicar a pertença à Aliança de Estados como a Turquia, ou a entrada nela de Portugal, da Espanha e da Grécia, todos eles então Estados não-democráticos.

erupção de criatividade é um dos momentos gloriosos da história americana<sup>42</sup>. Havia decerto para isso fortes pressões conjunturais. Durante mais de cinquenta anos, os Estados Unidos e a Europa colaboraram num grande projecto estratégico transatlântico cujos objectivos eram os de criar um Continente próspero, democrático e em paz, livre de ameaças internas e externas<sup>43</sup>. A ideia norte-americana de um partenariado europeu variou com o tempo e o andar das coisas; mas manteve-se. A visão, ambiciosa, integracionista e interessada de Harry Truman substituiu as intenções de Franklin Delano Roosevelt de arredar definitivamente a Europa dos palcos internacionais depois das duas guerras mundiais sucessivas por ela causadas.

Ao apoio da Doutrina Truman seguiu-se a vontade explícita de Dwight Eisenhower de que emergissem os “*United States of Europe*” à imagem e semelhança dos Estados Unidos da América, a que o Presidente norte-americano aludia com frequência como a “terceira força”, no contexto da Guerra Fria<sup>44</sup>. John F. Kennedy era um quasi-incondi-

42 Henry Kissinger (1979). Estas frases de Kissinger foram citadas num artigo de José Cutileiro, intitulado “O fosso”, publicado no *Expresso*, na p. 24 do caderno 2, a 8 de Março de 2003. Cutileiro, nesse curto artigo, intitula essa ajuda “a pedra sobre o qual o mundo livre assenta há mais de meio século”; uma pedra que, lamenta, “foi rachada da alto a baixo” com a crise recente que se saldou em numerosas tensões entre os Estados Unidos e o eixo franco-alemão a pretexto da questão iraquiana. É interessante verificar, neste processo, a instrumentalização da figura do General de Gaulle: o mesmo de Gaulle que, note-se, apoiou imediata e incondicionalmente o Presidente John F. Kennedy e a Administração norte-americana durante a crise dos mísseis em Cuba, em 1962; nada disso tem impedido Jacques Chirac de se apresentar publicamente como estando a assumir uma postura “gaullista”. Como com admirável lucidez escreveu Fareed Zakaria (2003, *op. cit.*), “*France’s Gaullist tendencies are, of course, simply its own version of unilateralism*”. Um ponto de que muitos francófilos não-franceses parecem não ter suficiente consciência.

43 Como à época foi afirmado, com o objectivo de retomar “uma tradição europeia de paz”. Tendo em vista a história da Europa, uma asserção verdadeiramente extraordinária no optimismo. Vale a pena aqui uma pequena excursão marginal. O interregno de pacificação relativa vivido no século XIX deveu-se segundo os defensores desta opinião a uma bem-vinda *Pax Democratica*, que por sua vez resultaria de uma reputada falta de propensão das Democracias para os conflitos de umas com as outras. Uma posição algo voluntarista que data da visão kantiana da “Paz Perpétua” e de uma “união republicana pacífica”, que tem sido desde os anos 80 ecoada por diversos especialistas liberais de teoria das Relações Internacionais, e nomeadamente por Michael Doyle (e.g. 1996). Para uma desconstrução sistemática desta asserção liberal clássica, ver Vasco Rato (1998). A nível das suas “condições de permissibilidade”, a expansão verificada decerto muito ficou também a dever à *Pax Economica*, ao reconhecimento, pelos poderes de então, dos alegados inconvenientes da guerra para um comércio internacional que a industrialização acelerara de maneira nunca antes vista. Mas a dívida também foi seguramente grande em relação ao “*scramble for Africa*” (e além disso “*for Asia*”) que as acompanhou. Para uma recontextualização ainda mais ampla do problema, fascinante nas implicações, no quadro dos processos de integração global e de uma redefinição “marxizante” de conceitos, ver Tarak Barkawi e Mark Laffey (1999). É extensa a bibliografia contemporânea mais recente a este respeito. Para discussões detalhadas, escritas de uma perspectiva favorável aos norte-americanos, ver Robert Kagan (2003), e ainda Ronald D. Asmus e Kenneth M. Pollack (2002), “*The new Transatlantic Project*”, *Policy Review* 115, The Hoover Institution.



cional de uma maior integração da Europa e, se temia alguma coisa, era um atenuamento e um esbatimento do supra-nacionalismo europeu uma vez removidas as objeções francesas à acessão da Grã-Bretanha como Estado-membro. É bem verdade que, no interlúdio Republicano que se seguiu, algumas dúvidas conjunturais significaram um módico retrocesso no apoio norte-americano à integração da Europa: Ronald Reagan, apoiando-se no “eurocepticismo” militante de Margaret Thatcher, não foi propriamente um entusiasta do “*welfare State*” que ambos atribuíam à “dupla socialista” Jacques Delors-François Mitterrand. Mas tratou-se de uma resistência leve, passiva e passageira. Empolgado com a implosão da União Soviética, a Queda do Muro de Berlim e a democratização das “soberanias limitadas” da Europa de Leste, George Bush (pai) via a Alemanha como o “líder natural” de uma “nova Europa”, aliada e coesa.

Apesar de uma maior frivolidade<sup>45</sup>, a Administração Clinton não foi dissonante<sup>46</sup>, como o demonstraram tanto o apoio à Europa no que tocou à Bósnia-Herzegovina, em 1995, quanto a disponibilidade para liderar as acções da NATO no Kosovo, em 1999: em ambos os casos, tratou-se de intervenções em que os Estados Unidos se embrenharam, contrafeitos<sup>47</sup>, em nome da estabilidade da Europa e em nome, de modo expresso, da ligação transatlântica. A anuência relativamente à vontade europeia de criação de uma força militar autónoma de intervenção rápida, esteve em sintonia com essa postura geral<sup>48</sup> de uns

---

44 Ecoando, aliás, a célebre asserção construtivista de Sir Winston Churchill, que no pós-Guerra insistira ser imprescindível que a Europa se transformasse numa “*kind of United States of Europe*”.

45 Um só exemplo, relativo a uma questão ligada ao que aqui discuto. Num artigo recente, Robin Harris (2002) escreveu que “*the former US Ambassador to the Court of St. James, Ray Seitz, recalls in his autobiography preparations for President Bill Clinton’s first meeting with Britain’s then-prime minister, John Major. Sitting in the Oval Office, the president was reminded by one of his aides to mention the magic phrase ‘special relationship’. ‘Oh yes,’ said Clinton. ‘how could I forget?’. And he burst out laughing*”.

46 Bill Clinton apoiou explicitamente, por exemplo, a criação da moeda única europeia, o Euro, apesar das vozes que na Europa insistiam que a primeira finalidade desta seria a de fazer frente ao Dólar norte-americano.

47 Como o atesta a famosa recusa inicial do Secretário de Estado James Baker em intervir na turbulência que em meados da década de 90 começou a ferver na ex-Jugoslávia, com o argumento realista de que “*we have no dog in that fight*”.

48 Ao contrário do que muitas vezes tem sido aventado, não se encetou verdadeiramente um processo simples de compressão da Europa e das suas extensões pelos norte-americanos. Ou, pelo menos, não se tratou de um movimento unidireccional, se bem que esse tenha decerto sido um dos ingredientes; a atestá-lo está o famoso desabafo de Adlai Stevenson, a pensar no fim da hegemonia britânica e na tomada dessa posição pelos norte-americanos: “*now it’s our turn*”. Essa perspectivação é todavia bastante parcial e muitíssimo reduccionista. Uma outra boa maneira de pôr as coisas é afirmando que, pelo contrário, foram os europeus que, uma vez tornadas evidentes as vantagens da escala, apanharam o barco e se decidiram por adquirir um peso e tamanho semelhante ao dos Estados Unidos da América. Como, aliás, não podia deixar de ser se os europeus não fossem cegos. Bastava, com efeito, olhar para o Mundo para o compreender. Para um eficaz exercício de um novo tipo de poder, num Mundo simultaneamente maior e mais pequeno, e face a blocos

Estados Unidos que continuavam a operar nos termos da mesma doutrina “clássica” legada por Harry S. Truman. George W. Bush, pelo menos nos primeiros tempos da sua Administração, não foi uma voz dissonante num coro que já vinha de trás: afirmou formalmente num discurso em Berlim, em 2002, que “*when Europe grows in unity, Europe and America grow in security*”.

É certo que, se bem que a muitos níveis a diferença de atitude face a uma e a outra por via de regra tenha sido nítida, o amparo norte-americano à Europa nem sempre incluiu distinções finas entre a Aliança Atlântica e a União Europeia. Porventura porque, vistas do outro lado do Atlântico, as coisas não fossem de fácil dissociação<sup>49</sup>. Seja como for, hoje as pedras de toque estão no seu lugar. Todas as grandes questões estratégicas que durante toda a segunda metade do século XX preocuparam os “trumanistas”, tanto de lá como de cá do Atlântico, parecem estar bem e seguramente encaminhadas: o “problema da Alemanha” e do seu lugar na Europa, uma articulação entre a Europa ocidental e a Oriental, a abertura a um gigante russo democratizado. Como escreveram R. D. Asmus e K. M. Pollack, “*if Harry Truman and his European counterparts could look down upon us today, they would undoubtedly be proud of what has been accomplished in their name*”<sup>50</sup>. Seguramente.

Mas tratou-se, além disso, de uma manifestação de afinidade. Facto que, sem exagerar o seu alcance, importa afirmar. Para tornar a dar palco à postura voluntarista de Robert

---

com *core powers* enormes, como o norte-americano e o soviético, tornava-se imperativo aumentar de tamanho e peso. As lições sucederam-se. Acontecimentos de implicações cada vez mais globais, como a crise do petróleo de 1973, ou a implosão da União Soviética, em 1989, vieram pô-lo em evidência. Ao abrir-se, o Mundo regionalizara-se em grandes unidades.

49 Ou talvez como consequência da relativa indiferença com que a União Europeia sempre tendeu a ser olhada a partir do lado de lá do Atlântico, associada ao facto de para os estrategas norte-americanos a Aliança, durante o período da Guerra Fria, ter tido, ainda que decerto entre outras, a função de assegurar a criação de um primeiro teatro de operações (a Europa) num eventual conflito com a União Soviética. Decerto em parte por essas razões (evitar a eclosão de conflitos no Velho Continente e fazer frente, primeiro à URSS e depois ao terrorismo internacional) desde o final da 2ª Guerra que a América tem promovido a ideia de uma “*ever closer union*” na Europa. Em 1948 foi fundado um *American Committee for a United Europe*, ao qual pertenciam, por exemplo, Allen Dulles, o histórico Director da CIA (cf. Charlemagne, 2003a: 25); durante duas décadas, através de indivíduos e organizações, esse *Committee* canalizou fundos para a então CEE, ajudando a escorar a sua consolidação.

50 *Op. cit.*: 1. Numerosos autores têm vindo a circunscrever posições-leituras deste tipo. Uma perspectiva mais neutral e menos moralizante (mas também mais inclusiva) foi a oferecida por Martin Shaw (1997: 501 e ss) que, no quadro e uma interpretação weberiana “clássica” do Estado como centro autónomo e monopolista da força político-militar, argumentou que com a NATO viveríamos numa fase de criação de “um Estado ocidental” cuja edificação terá tido o seu início nos projectos pós-Guerra de reconstrução, ajuda e cooperação económica, política e militar. Para uma interpretação mais “imperial”, cf. Tarak Barkawi e Mark Laffey (1999, *op. cit.*).

Kagan<sup>51</sup>: “the more important American contribution to Europe [...] stemmed not from anti-European but from pro-European impulses. It was a commitment to Europe, not hostility to Europe which led the United States in the immediate postwar years to keep troops on the continent and to create NATO”. Por detrás do interesse norte-americano em conter uma URSS expansionista, vislumbrava-se sem dúvida algum *esprit de corps*. Talvez. Mas se foi esse o caso, importa frisar que se tratou de uma afinidade que, seja qual for a fundamentação invocada, só com uma grande dose de idealismo poderíamos tomar como permanente<sup>52</sup>, como aliás a evolução subsequente das coisas tem vindo a evidenciar.

Com efeito, mais recentemente tem-se verificado uma propensão que parece crescente para um acentuar de divergências entre os dois membros da parêntese que identificámos, a União Europeia e a NATO. Índícios disso incluem desde o “processo de S. Malo”, à criação da PESC e da PESD, à turbulência associada à invasão do Iraque, ao “novo unilateralismo” e isolacionismo americano e ao reafirmar do fervor unilateralista tradicional francês. A nova conjuntura de divergência está, ao que tudo indica, a assentar arraiais<sup>53</sup>. Mais uma vez de algum modo indexando as questões políticas e organizacionais nas militares, de segurança e defesa.

As questões suscitadas por esse esboço de uma reformulação fundamental das coisas são preocupantes. Pois que o problema de fundo mantém-se: para o futuro da Europa, muito do evoluir da situação depende do enquadramento que venha a ser logrado para fazer face à anarquia hobbesiana, interna e externa, como condição para que se possa continuar a delimitar, no Velho Continente, o oásis kantiano de “paz republicana” de que temos vindo a beneficiar. E mantém-se, agora num meio político e diplomaticamente muito mais hostil, em que tanto alguns Estados europeus quanto numerosas das opiniões

---

51 Uma afirmação *self-serving*, apesar de no essencial autêntica, de Robert Kagan, 2002, *op. cit.*: 14. Para uma leitura histórica alternativa, de um neo-realismo puro e duro, são fascinantes as páginas anti-institucionalistas recentes de Kenneth Walz (2000: 18-26) sobre a evolução do papel da NATO e a sua reestruturação e inesperada permanência depois de terminada a Guerra Fria.

52 Numerosos têm sido os ensaios e estudos sobre o anti-americanismo na Europa. Menos estudado tem sido o anti-europeísmo norte-americano. Para um ensaio recente sobre este último tema, ver Timothy Garton Ash (2003).

53 Variadíssimos têm sido os estudos e ensaios que, de uma ou de outra forma, têm vindo a dar voz ora ao alargamento dessa fissura, ora ao unilateralismo das Administrações norte-americanas visto como dele concomitante. Citei já criticamente Robert Kagan, sobretudo os seus trabalhos publicados em 2002 e 2003. Para uma posição com pontos de partida em muito semelhantes, mas com conclusões divergentes, é útil a leitura do artigo e da detalhadíssima monografia de Charles Kupchan (ambos de 2002), bem como o longo ensaio anterior de Joseph S. Nye, Jr. (2002); esta linha interpretativa foi, evidentemente, inaugurada pelo magistral estudo comparativo sobre a mecânica da queda dos grandes Impérios redigido e publicado há uma quinzena de anos por Paul Kennedy (1989).

públicas no Velho Continente se vêem empurradas pelo cada vez mais claro e “arrogante”<sup>54</sup> ascendente norte-americano a tentar contrabalançar o seu poder. As pressões são múltiplas. Romano Prodi, o Presidente da Comissão Europeia, afirmou recentemente (em meados de 2003) que “um dos objectivos principais da União é o de criar uma superpotência no Continente igual aos Estados Unidos”. Jacques Chirac, na linha de uma “tradição” mais apoiada em Hubert Védrine<sup>55</sup> e em Dominique de Villepin do que no General de Gaulle que prefere invocar, declarou que “precisamos de um meio de combater a hegemonia americana”. Como notou num artigo bastante recente o colunista do *Economist*, Charlemagne<sup>56</sup>, “given that the Bush administration’s security doctrine is explicitly aimed at preserving that hegemony, it is hardly surprising that the United States is now a little wearier of the process of European integration”. O eventual desenlace é assustador. E de pouco serve tentarmos atribuir responsabilidades, sobretudo se o fizermos com base em meras considerações político-ideológicas.

A questão é, efectivamente, estrutural. Ainda que os problemas da União possam vir a encontrar soluções (nomeadamente no quadro da “constitucionalização” em curso) e os da Aliança também, não é improvável que as respostas encontradas venham a acentuar de modo insanável as divergências hoje já tão sensíveis. O que soe traria estarmos perante uma alteração radical de “regime”: não seria nesse caso surpreendente que os dois pássaros se autonomizassem e voassem cada um na sua direcção. Ou se, para manter o meu cruzamento de metáforas, os dois dançarinos se fossem afastando um do outro em piruetas e passos de minuete cada vez mais independentes entre si. Sobreviveriam?

54 A expressão é de Fareed Zakaria (2003, *op. cit.*), que lamenta o facto, enquanto comenta que “perhaps what is most surprising is that the world has not ganged up on America already”, dada a disparidade existente de poder e a nova e agressiva política externa da Administração Bush. Não é precisa uma grande adesão às teses do realismo, ou do neo-realismo, para compreender a preocupação das potências europeias. Porventura particularmente preocupante para muitos europeus (e poucas vezes frisado), tem sido a subalternização a que Bush tem condenado a NATO: a Casa Branca na prática ignorou a invocação unânime pelos Aliados Atlânticos do artigo 5º do Tratado (que considerou o 11 de Setembro uma agressão a todos), marginalizou com deliberação a Aliança na campanha do Afeganistão e (ainda que de maneira *sui generis*) na mais recente acção no Iraque. Bush criou, para algumas das potências europeias, o que gráfica e porventura premonitoriamente F. Zakaria apelida “the America problem”.

55 O famoso Ministro dos Negócios Estrangeiros francês que caracterizou derogatoriamente os Estados Unidos pós-Primeira Guerra do Golfo como uma *hyperpuissance*. Tanto um como o outro, parecem ter decidido retomar o ideal de um ascendente que a França não conhece desde Charles Tallyrand, desde o início de um século XIX pós-Revolucionário em que o país era o mais rico da Europa, a segunda potência demográfica do Continente e, com a célebre “*levée en masse*” (e um Napoleão que o Duque de Wellington, lamentou valer no campo de batalha por 40 mil homens) detinha as mais numerosas e eficazes forças militares de toda a Europa.

56 Charlemagne, 2003a, *op. cit.*

#### 4.

Proponho-me agora dar um passo suplementar, extraindo do que antes disse algumas implicações, no contexto de breves comentários sobre o comparativo sucesso que tem tido a solidificação de políticas comuns europeias no âmbito de justiça e dos assuntos internos. Darei realce a apenas umas poucas, e tão-só em termos genéricos: a livre circulação de pessoas (entendida na acepção da livre passagem das fronteiras comuns dos Estados-membros) e a cooperação policial e judiciária alargadas (em matéria civil e penal) que, alego, apenas se tornaram palatáveis para as grandes potências europeias quando, sob o que chamei o manto protector e tutelar da NATO, estas deixaram de se temer umas às outras. Não é difícil intuir mais do que isso: a abertura proposta a novas políticas de vistos, imigração e asilo, combate ao terrorismo e ao narcotráfico, também não teriam sido viáveis do mesmo modo sem o papel de guardião, assumido pela Aliança Atlântica, relativamente à velha “anarquia hobbesiana” que forma um dos panos de fundo sobre o qual a construção europeia se tem vindo a efectuar. A “protecção” não é total, nem é decerto o único factor em causa; mas tem sido decerto suficiente para alguns avanços notáveis em domínios sensíveis.

Naquilo que imediatamente se segue, irei argumentar que a emergência, de facto tão rápida quão surpreendente, de um chamado “espaço europeu de liberdade, segurança e justiça” (o que Maastricht nos ensinou a apelar de o Terceiro Pilar da União Europeia) só é verdadeira e integralmente explicável em termos do quadro antes defendido que põe a par a União e a Aliança. O que complementa aquilo que implicitamente argumentei, no que precedeu, que o subdesenvolvimento do Segundo Pilar da União (a política externa e de segurança e defesa) e quanto as renitências suscitadas as quais, insisti, também só com esse enquadramento se tornam integralmente compreensíveis.

Começo por um conjunto de factos bem conhecidos. O Tratado da União Europeia, comumente denominado o Tratado de Maastricht, entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993. Trouxe ao projecto europeu um redimensionamento importante: institucionalizou laços de cooperação entre os Estados-membros aos níveis cruciais da justiça e dos assuntos internos. Ao articular esforços entre os então Doze, o Tratado aproximou com prontidão ostensiva uns dos outros os respectivos Ministérios da Justiça e do Interior. Foi assim não só potenciado o diálogo, mas viram-se também activadas formas múltiplas de ajuda recíproca que inevitavelmente começaram a desembocar em actividades conjuntas e em formas cada vez mais estreitas de cooperação entre Polícias, entre serviços alfandegários, serviços de imigração e os congéneres da justiça dos Estados co-sinatários. Maastricht

foi por conseguinte uma espécie de momento fundador maior também nessa dimensão intergovernamental e supranacional que tanto tem contado para entrosar entre si os Estados europeus.

Em boa verdade porém, a “Cooperação JAI” (como é vulgarmente apelidada esta colaboração mútua no plano “da justiça e dos assuntos internos”, de onde o acrónimo vinha já de trás. O Tratado da União Europeia, e designadamente o seu Título VI (que abrange a cooperação policial e judiciária em matéria penal que constitui o chamado Terceiro Pilar da União Europeia) deu seguimento e inovou num quadro de variadíssimas iniciativas sobre cooperação policial, aduaneira e judiciária que tinham tido início nos longínquos anos 50. O Conselho da Europa formara o seu âmbito e lugar de implantação. À margem do quadro institucional das então Comunidades Europeias, foram formados e reuniam, desde essa época, diversos agrupamentos de “peritos” especializados em problemas relativos a esses domínios. A base desses grupos era meramente intergovernamental. O Título VI não veio por conseguinte senão dar coerência, racionalizar e evitar uma dispersão excessiva de esforços ao criar um quadro formalizado e maior para essa cooperação, disponibilizando-lhe o Secretariado Permanente do Conselho, concentrando esforços, nomeando agentes e definindo instrumentos comuns para o que muitas vezes eram questões sensíveis atidas a coutadas ciosamente guardadas daquilo que até à Segunda Guerra Mundial tinham sido expressões privilegiadas da soberania dos Estados europeus.

A cooperação JAI incidia, nos termos do seu Título VI, sobre domínios como a política de asilo, as regras aplicáveis às passagens nas fronteiras externas dos Estados-membros, a política de imigração, as lutas contra a droga e a fraude internacional, e as já referidas cooperações judiciária em matéria civil, penal, aduaneira e policial. Os instrumentos criados para lograr adoptar medidas conjuntas nestes domínios foram a “acção comum”, a “posição comum” e a “convenção”. Em poucos anos foi imprimida uma enorme aceleração ao processo com o Tratado de Amesterdão, assinado a 2 de Outubro de 1997 e entrando em vigor em 1 de Maio de 1999. A cooperação maastrichtiana nos domínios da justiça e dos assuntos internos viu-se reorganizada por uma nova linha de horizonte: a criação, a prazo, de um espaço único europeu de liberdade, segurança e justiça. Vários sectores destes três domínios foram transferidos para o âmbito comunitário (no jargão de Bruxelas, viram-se “comunitarizados”); e surgiram novos domínios, métodos e instrumentos especificamente desenhados para melhor permitir atingir as metas visadas, de par com a decisão de integrar, no quadro jurídico dos Tratados da União Europeia o “espaço Schengen”, uma entidade criada também à sua margem como iniciativa de alguns

do Estados-membros apostados em conseguir desenvolver a livre circulação de pessoas na Europa<sup>57</sup>. Para esses domínios comunitarizados, passaram com Amesterdão a aplicar-se instrumentos mais robustos, como “regulamentos”, “directivas”, “decisões”.

Para entrever a dimensão do passo dado basta enunciar as suas implicações no plano difuso da segurança e defesa. Um objectivo primeiro do processo de construção europeia foi a criação de um mercado único ao nível continental (ou, pelo menos, ao europeu-ocidental, como então concebido). A descompartmentalização consequente aboliu (ou reduziu) as fronteiras entre mercadorias, capitais e serviços, cujas circulações se passaram, a par e passo, a realizar sem entraves. A essas três liberdades veio juntar-se uma quarta, mais difícil, a liberdade de circulação de pessoas. Não é árduo ver a razão para esse acréscimo de dificuldade: essa quarta liberdade punha em cheque a forma “tradicional” de garantir a segurança interna de cada Estado por intermédio de fronteiras erigidas com objectivo instrumental (naturalmente entre outros) de controlar e filtrar a identidade, a entrada e a circulação de pessoas no território sob sua tutela soberana. Não será por isso surpresa que grande parte da oposição que então se manifestou em vários palcos políticos nacionais europeus tenha precisamente batido nas teclas dos riscos e das perdas de soberania que a criação desse espaço inevitavelmente acarretaria. E torna-se mais fácil de compreender porque é que foram rapidamente adoptadas o que se chamou “medidas compensatórias e complementares”, com o intuito de minimizar tanto a redução na segurança da população, da ordem e da liberdade pública, como a percepção de tudo isso por opiniões públicas nacionais muitas vezes atentas e vigilantes<sup>58</sup>.

O facto, porém, é que os passos foram sendo dados, e foram-no com comparativa rapidez e eficácia. Ainda que, naturalmente, de forma cautelosa: dada a sensibilidade presente e sempre inevitável em questões que digam respeito à ordem pública, as matérias

---

57 Em 1985, a França, a Alemanha e os Estados do Benelux celebraram, numa base estritamente intergovernamental, o Acordo de Schengen. Em 1990, esse Acordo foi completado por uma Convenção de aplicação. Tal como referi, o Tratado de Amesterdão integrou o acervo de Schengen no quadro da União Europeia delineada uns meros quatro anos antes em Maastricht. Dois dos Estados-membros não aderiram a Schengen, a Grã-Bretanha e a Irlanda; um terceiro, a Dinamarca, insistiu em disposições-salvaguardas específicas. *Par contre*, significativamente, dois Estados não-comunitários da NATO, a Noruega e a Islândia, aderiram a Schengen antes da inclusão deste no acervo da União Europeia.

58 Por exemplo, o reforço das fronteiras externas da União (a célebre “Fortaleza Europa”), bem como uma cooperação reforçada das administrações da justiça e do interior, sobretudo no que toca aos serviços policiais, aduaneiros e de imigração. Emergiram assim com novos contornos questões como aquelas que se prendem com políticas de asilo, de imigração clandestina. A criação de um Serviço Europeu de Polícia, a Europol, sediado na Haia, nos Países Baixos, dependeu formalmente da assinatura de uma “Convenção Europol”, que entrou em vigor a 1 de Outubro de 1998 e está a ser efectivamente aplicada desde 1 de Julho de 1999.

relativas à justiça e aos assuntos internos não são postas em prática do mesmo modo em que o são, por exemplo, questões relacionadas com a política agrícola comum ou com a política regional europeia: naquilo que toca a JAI, o Tratado dá uma comparativamente grande importância aos Estados-membros e àquelas instâncias da União Europeia em que estes participam directamente; com uma *ratio* semelhante, foram no caso da cooperação JAI limitados os poderes da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça.

Mais uma vez não demorou muito tempo para que um novo Tratado, no caso o Tratado de Nice, contribuísse para uma intensificação dos processos de cooperação JAI que Maastricht encetou. Nice fê-lo alargando às decisões tomadas nos domínios comunitarizados o voto por maioria qualificada. De fora ficaram, é verdade, as matérias ligadas à cooperação policial e judiciária em matéria penal, decerto em parte por motivos nacional-corporativos e pelo melindre que tais questões podem muitas vezes assumir para os Estados-membros. Mas deu-se, de novo, um passo largo. Os procedimentos para a célebre “cooperação reforçada” tornaram-se com Nice menos restritivos do que antes. E intensificou-se (constitucionalizando-se um dos seus elementos, o Eurojust) a tão importante cooperação judiciária, com todo o potencial multiplicador que isso tem. As barreiras existentes e que têm criado dificuldades são fáceis de arrolar: a cooperação JAI confronta tradições e interesses nacionais arraigados, bem como lógicas administrativas e ordenamentos jurídicos à partida nem sempre com facilidade miscíveis entre si. Não é por isso surpreendente que questões de harmonização e coerência, e aquelas ligadas à eficácia de processos decisórios (o que deu azo, como vimos, à criação, lenta mas progressiva, dos instrumentos apropriados para melhor agilizar a progressão dos relacionamentos nestes domínios) tenham vindo a ser suscitadas.

Longe estamos, é certamente porém óbvio, do muito pouco conseguido no plano da PESC, do âmbito do Segundo Pilar. Em termos comparativos, note-se, para só fornecer um exemplo, que muito daquilo que nos Estados Unidos da América apenas se conseguiu nos anos 30 do século XX, ou seja mais de século e meio depois da Independência, os europeus lograram numa curta geração. Não restam dúvidas, creio, que mesmo em áreas de grande melindre como o são as relativas à ordem pública, a Europa tem vindo a progredir a passos bastante amplos, difíceis de explicar fora de um contexto alargado: designadamente aquele que resulta de uma ordem internacional em que a posição da Europa face ao resto do Mundo tem sido mediada por uma entidade como a NATO.



5.

Com os olhos postos na História, designadamente na terrível herança de guerras e violência mútua que durante séculos a fio vivemos na Europa, muitos foram os analistas e políticos que, na última meia dúzia de meses, no Velho Continente como na América do Norte, têm vindo a manifestar temores quanto a um eventual reatamento dessa pesada “tradição”. Os medos desse regresso ao passado tendem a ser vislumbrados em formato narrativo, por assim dizer.

Entre 1871 e 1945, é por via de regra lembrado, a Alemanha e a França estiveram em guerra. Esses quase oitenta anos, previne-se, foram pontuados por intervalos ilusórios de uma aparente tranquilidade. Apesar do mais de meio século de paz vivido desde 1945, vários são os factos dos últimos anos, alega-se, que nos deveriam pôr de sobreaviso. Alguns dos “indícios” que tendem a ser listados quanto à re-emergência do legado europeu são decerto assustadores: as sucessivas e sangrentas eclosões de brutalidades étnico-nacionalistas nos Balcãs, durante os recentes anos 90, as tensões “intestinas” ressentidas na Europa com processos como o da inicialmente tão contestada reunificação alemã, o associado ao processo truculento do estabelecimento de um espaço Schengen, ou aqueloutro ligado à longa batalha pela criação de uma moeda única. Todos eles, afirma-se com alguma plausibilidade, lançam uma luz preocupante sobre os palcos que hoje despontam. E fazem-no invariavelmente, insiste-se, enquanto expressão teimosa de posicionamentos divergentes de alguns dos Estados europeus mesmo quanto a questões de interesse comum: tal como aliás, diz-se, hoje em dia ocorre com as oposições e resistências que se manifestam relativamente às intervenções “unilaterais” norte-americanas na Ásia Central e no Médio Oriente, à eventual auto-suficiência europeia no que diz respeito a uma política externa geral e em particular à sua política de segurança e defesa, ou no que toca à natureza e alcance do processo, moroso mas em curso, de constitucionalização “local” da Europa comunitária.

As reacções de políticos e analistas face à percepção do perigo (tal como, de um ou de outro modo, a própria escala dele) naturalmente variam; mas é mais o que as aproxima do que aquilo que as distingue. Os mais optimistas têm afirmado ser ténue o risco. Para outros, mais propensos ao apocalíptico, o descalabro estará iminente. Os mais comedidos (ou menos seguros quanto à plausibilidade de quaisquer previsões baseadas na presunção de uma hipotética ciclicidade histórica) tendem muitas vezes a descartar estes tipos de especulações, preferindo-lhe análises conjunturais mais concretas e “presentistas” em que as regularidades históricas aparecem como meras linhas de força e tensão. Todos, no

entanto, parecem estar de acordo relativamente à urgência de um diagnóstico que possa funcionar como um aviso sonoro e prudente à navegação.

O mais preocupante é que a justificação aduzida para a necessidade desse alerta parece assentar numa pré-compreensão muito pouco convincente<sup>59</sup>: a ideia, infinitamente repetida, de que a paz que por fim na Europa lográmos ter se deve à obra e graça da União Europeia; e de que é por isso que, ao pôr em cheque a União, se joga também uma paz tão arduamente conquistada. O que dá voz a uma convicção arraigada que nas últimas décadas se começou a generalizar. Na Europa tem com efeito sido cada vez mais comum a perspectiva segundo a qual o “mais de meio século de paz” conseguido se deve, sobretudo, ao processo político-económico de integração continental que desembocou na União Europeia. Sem União, acredita-se, não há, não pode haver, paz.

A litania de explicações fornecidas para esta relação causal tende a bater em três teclas. Em primeiro lugar, diz-se, a memória, partilhada no Continente, dos horrores da guerra tem trazido a paz. Por outro lado, a interdependência económica tem vindo a tornar cada vez mais “irracional” um qualquer recurso às armas. E, finalmente, o processo de consultas recíprocas, a insistência no diálogo intergovernamental e, em última instância, a efectiva integração política crescente da Europa, têm esbatido distinções e exclusivismos que antes separavam uns dos outros, contrapondo-os, os vários interesses nacionais.

Vale a pena que nos debruçemos um pouco sobre esta racionalização, sobre esta autêntica convicção-crença, desmontando-a. Começo por notar que o primeiro argumento da tríade não é muito forte: apesar de tudo, e mesmo perante a memória dolorosa das carnificinas ocorridas na Grande Guerra de 1914-1918, a guerra voltou em 1939, uma geração apenas depois: regressou em força e numa versão agravada. Para além disso, e paradoxalmente para os defensores dessa primeira linha de argumentação, o país que porventura mais sofreu as agruras do conflito (a URSS) foi precisamente aquele que menos dúvidas teve (decerto por razões políticas, internas e externas) em suscitar logo de seguida uma Guerra que, apesar de “fria”, durou cinquenta anos e teve igualmente terríveis consequências.

---

59 Das muitas formulações deste tipo que a procuram fundamentar, atenho-me a uma só, por esta parecer bem encapsular o consenso existente entre os formadores de opinião europeus. Segundo um artigo recente de Charlemagne (2003b: 34), *“an aide to Javier Solana, the EU’s foreign policy chief [recently mused] that there are three broad reasons for why western Europe has enjoyed almost 60 years of peace since 1945. The first is a shared memory of the horrors of war; the second is the deep economic integration that has been fostered by the EU; and the third is the intense and continuing political dialogue between the countries of the European Union, which means that ‘the way we talk to each other these days is so completely different. There is no longer a clear distinction between foreign and domestic policy’”*.

Também a segunda tecla é fraca: pese embora em finais do século XIX e inícios do XX tivesse havido um enorme adensamento de fluxos comerciais, uma intrincação cada vez maior dos investimentos estrangeiros directos e indirectos e gigantescas migrações, numa conjuntura que assegurou níveis “globais” de integração económica até aí desconhecidos, tal não impediu a eclosão do primeiro grande conflito, primeiro na Europa e depois à escala mundial. Bem pelo contrário, ao acicatar exclusivismos nacionalistas que reagiram, incendiou-os. Esmiuçados, nenhum dos dois primeiros argumentos, por si mesmo ou em combinação, acaba por produzir uma explicação particularmente convincente.

Mais sedutora é decerto a invocação do papel pacificador da integração política europeia, aptamente apelidada de “*the real insurance policy*”<sup>60</sup> do Continente. Não é difícil arrolar êxitos em prol de um processo que tem viabilizado *fora* para diálogos permanentes entre os europeus, e tem vindo a criar referenciais comunicacionais comuns entre os Estados. Trata-se de um processo de integração, ainda que esta tenha sido bastante limitada, cujos sucessos têm sido retumbantes em questões tão potencialmente espinhosas como as transições democráticas levadas a cabo em Portugal, na Espanha, e na Grécia, nos anos 70 e 80; e, depois, durante os anos 90, nas dos inúmeros Estados leste-europeus em muitos dos quais a pacificação resultou em grande parte dos condicionalismos impostos pela União relativamente a uma sua futura acessão ao estatuto de Estados-membros.

Este tipo de racionalizações assentes sobre esta autêntica convicção-crença, não é, de facto, inteiramente convincente. Como vimos, para retomar a terminologia que atrás utilizei, têm com efeito sido óbvias as vantagens político-militares soeistradas pelas reconfigurações organizacionais que tiveram lugar na Europa. Mas seria seguramente abusivo ver, na integração política europeia, uma *causa* muito eficaz por si só. Trata-se, em todo o caso, de um processo exíguo e ainda severamente inacabado. Tem sido, ademais, e como fiz questão de sublinhar, um processo indissociável de um conjunto de factores externos: a ocupação Aliada da Alemanha em 1945, a Guerra Fria e a oposição coordenada à União Soviética e (porventura sobretudo) o papel crucial preenchido pela NATO e pela “garantia nuclear” norte-americana na ordem internacional emergente com a derrota do Eixo e, uma vez esta consolidada e de par com a progressão da cristalização da ameaça

---

60 Charlemagne (2003b, *op. cit.*). Charlemagne cita nesse artigo-editorial um funcionário superior da União (que não nomeia), que a terá descrito nos seguintes termos: “*the European Union is the greatest peacemaking project in history*”.

soviética que, de maneira inesperada, deu origem a um Mundo equilibrado numa tensa ordenação bipolar que se manteve durante quase toda a segunda metade do século passado.

Em termos de uma pacificação do Velho Continente, quando são vistas as coisas num quadro mais amplo, parecem óbvios os ganhos que advieram de uma relegação, para segunda linha, de antigas grandes potências da Europa ocidental; finalmente “libertadas” da “necessidade” de competir por uma supremacia mundial, ou sequer regional, puderam, pelo menos em parte, escapar a um *security dilemma* com que, manifestamente, não logravam conviver. Juntamente com eles tornam-se nítidas aquelas outras vantagens, essas mais comezinhas mas também resultantes da reorganização interna e da comparativa insulação externa viabilizadas pela permanência norte-americana no Continente, que possibilitaram a uma Europa deixar de se preocupar com a sua segurança e defesa, e consequentemente adquirindo uma relativa tranquilidade que lhe permitiu dedicar-se, como ainda hoje o faz, ao seu próprio desenvolvimento económico e à sua imprescindível (e criativa) reconstrução política.

Os ganhos foram evidentes. Mas as perdas também. Quase sessenta anos de uma “hegemonia tranquila e benevolente” da parte norte-americana deixaram os europeus (pelo menos os europeus ocidentais) prósperos, satisfeitos e pacíficos. Ficções como a de um “partenariado entre iguais” ou a de “interesses e objectivos comuns”, que nos habituámos prazenteiramente a sustentar, deram, durante meio século, azo a representações idealistas mas bem implantadas de ambos os lados do Atlântico, que convinha a quase todos alimentar. Num Mundo imponderável como aquele em que vivemos, era porém inevitável que mais tarde ou mais cedo a ilusão viesse a ser desfeita. E foi isso o que aconteceu. A “reactivação hobbesiana” de uns Estados Unidos menos pacíficos e muitíssimo menos displicentes do que a maioria dos Estados europeus, que foi desencadeada de maneira indirecta pelo fim do quinquagenário *balance of terror* bipolar e como correlato da eclosão de uma imprevisível *war on terror*, em simultâneo abriu o fosso e tornou-o visível. As ficções perderam plausibilidade e deixaram de convir fosse a quem fosse. O pessimismo instalou-se.

## 6.

Em guisa de conclusão: é dos ângulos que aqui esmiucei, nesses outros tantos planos e face a esses (e certamente em virtude de muitos outros) múltiplos tipos de constran-

gimentos e pressões a que aludi que se tornam mais inteligíveis, defendo, os processos de integração crescente da Europa e os seus vai e vens. O meu ponto central é muitíssimo simples de enunciar. Só nos termos destas conjunturas complexas é que se pode compreender que Estados poderosos e ciosos da sua autonomia e dos seus interesses nacionais tenham voluntariamente decidido abdicar de parte da sua soberania, por apego a um projecto como o da União Europeia<sup>61</sup>. É também perante dificuldades e soluções como aquelas a que fiz alusão que se tornam plenamente inteligíveis muitas das crises que hoje assolam o laborioso processo de construção europeia.

Durante a Guerra Fria, a NATO desenvolveu recursos focados em consultas políticas recíprocas dos Estados membros da Aliança, outros virados para as tomadas de decisão, outros ainda para planeamentos, coordenação e execuções militares. Depois de ter terminado a Guerra Fria, as adaptações incluíram uma redução no número de comandos, a formação de *task forces* conjuntas e a constituição de “forças de intervenção rápida”. Porventura mais expressivo da reorientação-reestruturação que a Organização sofreu, novos recursos foram criados tais como, por exemplo, o “Partenariado para a Paz”<sup>62</sup>. Quando foi instituída em 1949, a NATO diferia dos tradicionais pactos de ajuda mútua e garantia: para além da sua missão de dissuasão e defesa em relação à União Soviética, a Aliança devia também ajudar a construir paz e segurança entre os seus membros como países democráticos. O ponto principal que venho tentando fazer ressaltar é o de que é no interior do espaço em expansão da Paz kantiana, que a Aliança delimita ao conter a anarquia hobbesiana, que a União Europeia tem vindo a medrar.

---

61 Cabe aqui um curto comentário. Com recuo, sem dúvida que em nome de uma preservação abstracta e idealizada dessa soberania tradicional, alguns são os que têm vindo a suscitar dúvidas quanto à exequibilidade do projecto. Muitos o têm feito em termos de um nacionalismo primordialista apriorístico. Muitos, formalmente em termos afins (nomeadamente norte-americanos de convicções realistas e neo-realistas), são ainda os que têm vindo a professar incredulidade na viabilidade de uma integração que parece desafiar o interesse estrito e estreito de Estados, enquanto, e como, unidades políticas independentes. Estados esses que tais oponentes tendem além disso, dando mostras de uma certa inércia, a reificar como os únicos actores internacionais possíveis numa ordem que seria imutável desde o limiar dos tempos, num estado de natureza, que seria um *permanent state of war*, inalterado pelo menos desde Atenas e a guerra do Peloponeso sobre a qual escreveu Tucídides- a velha anarquia hobbesiana revisitada. O facto, porém, é que a União tem vindo a progredir. Com avanços e recuos, é verdade; mas sempre num movimento cumulativo, pelo menos até à crise presente desencadeada pela intervenção no Iraque liderada por norte-americanos e britânicos e pela oposição radical e coordenada dos Estados francês e alemão. Veremos o que o futuro nos reserva.

62 Para uma excelente discussão institucionalista pormenorizada das transformações incorridas pela NATO com o fim da Guerra Fria, o seu significado e o da sua sobrevivência para muitos inesperada, ver Celeste A. Wallander (2000). Não será exagerado afirmar que foi esse segundo papel, transformado e alargado, que desde então a NATO tem vindo a assumir como função central.

Em consonância com isto, insisti com alguma trivialidade na necessidade imperativa de não deixar de tomar sempre em linha de conta a dimensão de segurança e defesa se quisermos bem compreender a mecânica da construção comunitária da Europa. Tentei todavia pôr em evidência o facto de que, para além de as questões de segurança e defesa emergirem como problemas e motivações de motu próprio, por assim dizer, elas operaram também indirectamente em termos de uma causalidade estrutural menos evidente (mas nem por isso menos eficaz). Não é nada difícil comprová-lo a nível macro, pelo menos negativamente. Com efeito, de outra maneira tornar-se-ia impossível explicar a curiosa “dança sincronizada” que tem levado a evoluções conjuntas e históricas nos vários processos paralelos de integração da Europa: a União Europeia e a NATO foram tomadas como dois pontos altos (porventura os mais altos) deste complexo processo.

Para terminar, cabe-me novamente (agora em contexto devidamente alargado) trazer à superfície estas tão surpreendentes confluências sincrónicas. De forma muito cursória e indicativa: temporal como geograficamente, e tanto no arranque como na amplitude que tiveram, na delimitação dos diversos períodos que as integram, como ainda nos *timings* e na orientação das várias fases por que passaram sucessivos esforços de alargamento, a solidificação progressiva da Europa comunitária andou de mãos dadas com a cristalização daquilo em que veio a transformar-se a NATO de hoje. A União e a Aliança têm sido como que dois pássaros a voar em conjunto ou, na minha metáfora alternativa, como dois dançarinos a evoluir num *pas de deux*. Não quer isto, evidentemente, dizer, que as duas entidades se confundam: muito pelo contrário, trata-se de criaturas bem distintas. São todavia criaturas que evidenciam paralelismos fascinantes. Por detrás das óbvias diferenças, tanto de inclusividade geográfica como de âmbito funcional, a sintonização entre elas, nas várias conjunturas em que têm coexistido, foi sempre (e mantém-se ainda) muito nítida.

Essa sintonização emerge também a nível do pormenor. Verificámo-la além do mais em todos os planos e parâmetros que atrás esbocei. Os lugares de arranque e implantação desse processo em duas calhas de cristalização-consolidação foram semelhantes. As lógicas que subtenderam ambas como que formam veios confluentes. As inflexões que sofreram coincidiram largamente. Nos dois casos a emergência de um eixo franco-alemão não parece dissociável da de um outro eixo, esse anglo-americano<sup>63</sup>. As suas divergências

---

63 Nem sempre, os factos mostram-no, de maneira totalmente não ambígua e linear. Um só exemplo, anecdótico. Em 1956, a intervenção franco-britânica no Suez, contra as medidas precipitadas de um Nasser em pleno auge pan-arabista, foi bloqueada e efectivamente neutralizada por pressões económicas e políticas dos norte-americanos, que se lhe opunham. O historiador William Hitchcock (citado por Charlemagne,

também não. A evolução sincronizada em duas calhas tem sido de longa duração: no período pós-bipolar, uma simples observação superficial revela-o, e essas marcadas coincidências-concomitâncias de fundo mantiveram-se. *Mutatis mutandis*, mesmo uma resolução maior das imagens o põe em evidência. As frentes mais problemáticas têm sido as mesmas; os espaços de expansão também, tal como aliás as linhas de clivagem e de tensão. Para além das óbvias diferenças de finalidade e de natureza funcional, só por hábito e miopia ou distração as poderíamos pensar como entidades verdadeiramente conceptualizáveis em separado uma da outra.

É verdade que, nos últimos tempos, sinais fortes de clivagens e fracturas se têm feito sentir<sup>64</sup>. Não parece totalmente inevitável, no entanto, que as divergências entre os percursos da União Europeia e os da Aliança Atlântica continuem a aumentar. Os Estados europeus “de Leste” que recentemente acederam, em termos formais, ao estatuto de membros de ambas<sup>65</sup>, podem tornar-se no ponto focal de uma pressão centrípeta importante para o que pode denominar-se, misturando metáforas, um realinhamento dos seus voos coordenados. Os motivos para tanto são simples de equacionar. Para os Estados europeus de leste as entradas na União Europeia, formalizadas a 16 de Abril de 2003, redundam em apostas políticas e económicas essenciais. Mas a nível de segurança e defesa, a proximidade espacial e temporal da Rússia fá-los olhar além-Atlântico na direcção da única entidade (a coligação transatlântica, que como é compreensível distinguem mal dos

---

2003) contou que quando Anthony Eden, o Primeiro-Ministro britânico, telefonou ao seu congénere francês, Guy Mollet, a informá-lo do facto e da decisão britânica de retirar, interrompeu este último, que estava num encontro com Konrad Adenauer, o Chanceler alemão. Ao regressar à sala, perturbado, e ao informar Adenauer do que acabara de ouvir (contou Mollet a Hitchcock) K. Adenauer retorquiu-lhe que “ingleses e americanos” não eram “de confiança”; e acrescentou: “agora é o momento de construirmos a Europa”.

64 Numa colectânea bastante interessante, Richard Haass (1999) já há alguns anos o vem anunciando com base em estudos de caso relativos a vários cenários internacionais em que as diferenças de perspectiva se começaram a tornar sensíveis. Como R. Haass então escreveu, a Europa e a América estão “*divided by more than an ocean when it comes to designing and carrying out [foreign] policies*”. Em resultado, afirmou premonitoriamente, “*Americans and Europeans often work at cross purposes*”. Muito antes de R. Haass ou de R. Kagan, já em 1997 Irving Kristol tinha insistido que as nações europeias eram “*dependent nations, though they have a very large measure of local autonomy. The term imperium describes this mixture of dependence and autonomy*”. E concluiu, provocadoramente, “*Europe is resigned to be a quasi-autonomous protectorate of the United States*” (I. Kristol, 1997, *op. cit.*: 1). Curiosamente, estas asserções não nos causam tanto espanto hoje como há cinco anos, época em que foram redigidas. Para um estudo magnífico e de algum modo *avant la lettre* quanto ao futuro da articulação entre os Estados Unidos e a Europa no contexto de uma NATO em mudança, ver o trabalho monográfico pós-realista mas também pós-institucionalista de Sean Kay (1997).

65 Muitos deles, aliás, antes incluídos tanto no “Partenariado para a Paz” da NATO como na largamente co-extensiva revoada de pactos e acordos de associação, mais ou menos estreita, celebrados durante sensivelmente o mesmo período de tempo entre vários Estados não-comunitários e a União Europeia.

Estados Unidos da América) que os faz sentirem-se seguros. O apoio que vocalizam em relação à NATO tem sido por isso explícito e fervoroso. Na sua opinião virtualmente unânime, essa “lealdade” não se opõe à que desejam edificar e nutrir no que toca à sua pertença à União Europeia: complementa-a.

Uma breve consideração final. No quadro do que apelidei o “processo de constitucionalização regional”, o momento que vivemos é daqueles que G. John Ikenberry apelidou *historical junctures*. Trata-se de um verdadeiro momento constituinte. Quando vistos nesse contexto, os sinais emitidos pelas partes são preocupantes. Dos dois lados do Oceano, da França e Alemanha aos *neo-conservatives* norte-americanos, algumas vozes revisionistas insidiosamente radicais se têm erguido, desafiando a velha Aliança transatlântica em nome de um mais antigo *balance of power* e de novas *coalitions of the willing* avulsas. Oxalá tanto uns como outros vão perdendo depressa a capacidade de mobilizar vontades colectivas. Nisso está indexada a possibilidade de uma participação europeia condigna na nova ordem “constitucional” internacional em construção. Nesta como em tantas outras frentes, muito dependerá dos futuros ditames da *Realpolitik* do Estado norte-americano. Tal como muito é também aquilo que irá depender da capacidade dos líderes europeus em compreender esta fase no quadro da dinâmica de um longo processo que para todos é crucial.

## Bibliografia

**Timothy Garton Ash** (2003), “Anti-Europeanism in America”, *The New York Review of Books*, February 13, 2003.

**Ronald D. Asmus e Kenneth M. Pollack** (2002), “The new Transatlantic Project”, *Policy Review* 115, The Hoover Institution.

**Benjamin Barber** (1996), *Jihad vs. McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the World*, Ballantine Books, New York.

**Tarak Barkawi e Mark Laffey** (1999), “The Imperial Peace: democracy, force and globalization”, *European Journal of International Relations* 5 (4): 403-434.

**António Barreto** (2003), “Requiem”, *O Público*, 23 de Março de 2003.

**Charlemagne** (2003), “From Suez to Baghdad”, *The Economist*, 20 de Março, 2003.

\_\_\_\_\_ (2003a), “Divide and rule?”, *The Economist*, 26 de Abril, 2003.

\_\_\_\_\_ (2003b), “Après EU, le déluge?”, *The Economist*, 25 de Julho, 2003.



**Antônio da Costa Arsênio** (1988), "A União Europeia Ocidental: sinopse histórica e devir existencial", *Nação e Defesa* 48: 3-16.

**José Cutileiro** (2003), "O fosso", *O Expresso*, 8 de Março, caderno 2: 24.

**Alan W. Dowd** (2000), "NATO after Kosovo: toward 'Europe whole and free'", *American Outlook Today*, 1 de Janeiro, 2000.

**Michael Doyle** (1996), "Kant, liberal legacies, and foreign affairs", em (eds.) M. Brown, S. M. Lynn-Jones e S. E. Miller, *Debating the Democratic Peace*, MIT Press.

**Robin Harris** (2002), "The state of the special relationship", *Policy Review* 113: 1-11, The Hoover Institution.

(ed.) **Richard N. Haass** (1999), *Transatlantic Tensions: the United States, Europe and Problem Countries*, The Brookings Institution.

**Hudson Institute** (2002), "NATO and the European Union's defense and foreign policy identity: challenges and requirements through 2010", *Special Report*.

**Michael Ignatieff** (1993), *Blood and Belonging: journeys into the new nationalism*: 5-14, The Noonday Press, New York.

**G. John Ikenberry** (2001), *After Victory*, Princeton University Press.

**Sean Kay** (1998), *NATO and the Future of European Security*, Rowman & Littlefield Publishing.

**Paul Kennedy** (1989). *The Rise and Fall of the Great Empires: economic change and military conflict from 1500 to 2000*, Vintage Books, New York.

**Henry Kissinger** (1979), *White House Years*, Little, Brown & Company.

\_\_\_\_\_ (1995), *Diplomacy*, Little, Brown & Company.

**Irving Kristol** (1997), "The emerging American Imperium", *American Enterprise Institute for Public Research*.

**Charles Kupchan** (2002), *The End of the American Era. US foreign policy and the geopolitics of the Twenty-first Century*, Alfred A. Knopf, New York.

\_\_\_\_\_ (2002a), "The end of the West", *The Atlantic Monthly*, November 2002.

(ed.) **Charles Kupchan** (1998), *Atlantic Security: contending visions*, The Council of Foreign Relations Press.

**Henrik Larsen** (2002), "The EU: a global military actor?", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 37 (3): 283-302.

**Margaret MacMillan** (2003), *Paris 1919*, London.

**João Marques de Almeida** (1998), "A paz de Westfália, a história do sistema de Estado moderno e a teoria das relações internacionais", *Política Internacional* 18 (2): 45-79.

\_\_\_\_\_ (2003), "A Europa kantiana não sobrevive ao fim da Aliança Atlântica", *Nova Cidadania* 16: 46-53.

\_\_\_\_\_ (2003), "Recensão do *After Victory* de Ikenberry", *Política Internacional* 65, Lisboa.

**Joseph S. Nye Jr.** (1997), *Understanding International Conflict. An introduction to theory and history*, Longman.

\_\_\_\_\_ (2002), *The Paradox of American Power: why the world's only superpower can't go it alone*, Oxford University Press.

**Craig Parsons** (2002), "Showing ideas as causes: the origins of the European Union", *International Organization* 56 (1): 47-84.

**Daniel Philpott** (2001), *Revolutions in Sovereignty*, Princeton University Press.

**Vasco Rato** (1998), "Mas elas são mesmo pacíficas?", *Política Internacional* 18(2): 93-115.

\_\_\_\_\_ (2003), "Portugal e a crise iraquiana", *O Independente*, Sexta-Feira, 21 de Fevereiro: 47.

**Thomas Risse** (2000), "'Let's argue!': communicative action in world politics", *International Organization* 54 (1): 1-39.

**Thomas Risse-Kappen** (1996), "Collective identity in a democratic community: the case of NATO", em (ed.) Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: norms and identity in world politics*: 357-399, Columbia University Press.

**Stephen Schlesinger** (2003), *Act of Creation, the founding of the United Nations: a story of superpowers, secret agents, wartime allies and enemies and their quest for a peaceful world*, Westview Press.

**Martin Shaw** (1997), "The state of globalization: towards a theory of state transformation", *Review of International Political Economy* 4 (3): 497-513.

**Frances Stonor Sanders** (1999), *Who Paid the Piper? The CIA and the cultural Cold War*, Granta Books, London.

**José Luís Vilaça e Miguel Gorjão-Henriques** (2001), *Tratado de Amesterdão*, Almedina.

**Celeste A. Wallander** (2000), "Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War", *International Organization* 54 (4): 705-735.

**Kenneth Walz** (2000), "Structural realism after the Cold War", *International Security* 25 (1): 5-41.

**Fareed Zakaria** (2003), "The arrogant empire", *Newsweek*, 24 de Março, 2003.

**Philip Zelikow e Condoleezza Rice** (1995), *Germany unified and Europe transformed: a study in statecraft*, Harvard University Press.