

A União Europeia de Maastricht a Nice - Uma Reflexão sobre o Futuro

Vasco Rocha Vieira

TGen – Antigo Sub-Director do IDN

Resumo

O modo como tem evoluído a concretização do projecto comunitário na Europa revela uma oscilação entre a ideia de antecipação (em que os programas negociados entre os diversos Estados europeus procuram responder com eficácia às questões políticas futuras) e a ideia de adaptação (em que as contingências obrigam a reformular programas e arquiteturas institucionais para que os problemas emergentes possam encontrar uma resposta adequada). Neste artigo, o autor procura mostrar que a União Europeia tem evoluído mais por necessidade de resposta a problemas imprevistos e gerados pelas mudanças do que por respeito rigoroso das deliberações tomadas pelos Estados membros – e que é nessa flexibilidade que está o seu maior valor estratégico para a afirmação dos valores económico, político, militar e cultural da Europa e de cada um dos seus Estados.

Abstract

The routes followed in the implementation of the conception and the goals of the European communitarian project have oscillated between the idea of anticipation (where the programs negotiated by the different European States try to answer effectively future political questions) and the idea of adaptation (where contingencies force the reformulation of programs and institutional architectures, so that the emerging problems can have an adequate answer). In this article, the author argues that the European Union has developed essentially by answering to unexpected problems and generated by processes of change than through the strict implementation of deliberations fully adopted by the member States – and it is in this flexibility that can be found its greatest strategic interest for the support of the economic, political, military and cultural values of Europe and of each one of its States.

A comemoração do centésimo número de uma revista de reflexão como é a “Nação e Defesa” é uma oportunidade para que cada um dos que nela participa possa exemplificar, através de um exemplo concreto, o que considera dever ser a vocação desta publicação. Mais do que os elogios merecidos ao que já foi publicado nas suas páginas, ou do que sugestões sobre o que deverá ser o seu futuro, julgo que a minha melhor homenagem a todos os que contribuíram para a “Nação e Defesa” será organizar algumas notas de reflexão sobre o tema deste número, “De Maastricht a Nova Iorque – Desafios à Coesão Europeia”. Esta é a “regra do jogo” ou o “mote” para este número, e devo respeitá-la; mas também este é, porventura, um dos temas mais relevantes que se pode hoje escolher para reflectir sobre as oportunidades e as ameaças que se colocam a Portugal, sobre os constrangimentos e as novas “regras do jogo” a que têm de obedecer os decisores que identificam e devem realizar o interesse nacional, sobre as razões de esperança e os motivos de determinação que devem mobilizar a população portuguesa. Tema a justificar reflexão e a merecer a atenção da “Nação e Defesa”. Mas também, e por isso mesmo, tema a ser tratado indo para além das descrições convencionais e procurando antecipar o que poderão ser as trajectórias futuras da União Europeia.

O processo da União Europeia: antecipação ou adaptação?

O processo da União Europeia tem sido constituído por uma sucessão de negociações políticas, onde cada um dos termos da sucessão procura partir da base anteriormente adquirida para lhe adicionar um novo desenvolvimento. É o que tem sido designado pelo “método da engrenagem”, como num mecanismo de relojoaria, onde o movimento de cada roda faria avançar outra. Porém, esta imagem não parece corresponder ao percurso real desse processo. Desde logo, porque a necessidade de mobilizar as opiniões públicas de cada um dos Estados membros cria uma margem de incerteza geradora de indeterminação naquela sucessão de negociações e, portanto, também no processo de configuração da União Europeia. Depois, porque a programação de percursos políticos na Europa não pode ser pensada como independente dos acontecimentos no sistema de relações internacionais, o que também quer dizer que o percurso da União Europeia não será só o que os europeus quiserem, também terá de se considerar o que a evolução mundial tem provocado em termos de confirmação ou de reformulação dos eixos estratégicos seleccionados pelos decisores europeus. Haverá quem queira sublinhar a capacidade de antecipação dos que pensaram a União Europeia e dos que trabalham nas suas instituições, seja para valorizar

os seus talentos prospectivos, seja para denunciar a sua actividade conspirativa que pretende dismantlar os poderes e as estruturas do Estado nacional na Europa. Mas uma observação mais cuidada e menos emocional deverá mostrar que tem havido mais reacções de adaptação às novas circunstâncias do que programação eficaz que controle os factores responsáveis pela evolução histórica.

Não há dúvida que a ideia fundadora do projecto comunitário europeu tinha como referência fundamental a defesa da paz na Europa (em reacção ao que tinham sido os factores detonadores da última guerra mundial que, de facto, tinha sido a combinação complexa de uma guerra europeia e de uma guerra asiática com o objectivo de se definirem novos poderes dominantes na Europa e na Ásia - e que teve como resultado prático a configuração de dois poderes dominantes, os Estados Unidos da América e a União Soviética, muito diferentes dos que tinham tomado a iniciativa do confronto militar) e tinha como dispositivo fundamental para atingir esse objectivo a articulação estreita da França e da Alemanha, um eixo franco-germânico que alguns viam mesmo como o primeiro passo para a unificação dos dois Estados. As memórias de Jean Monnet são esclarecedoras, por exemplo, quando refere os primeiros passos do seu projecto: "A paz mundial só poderá ser salvaguardada através de esforços criativos que estejam à medida dos perigos que a ameaçam. A contribuição que uma Europa organizada e viva pode trazer à civilização é indispensável para a conservação das relações pacíficas. (...) A Europa deverá ser organizada numa base federal. Uma união franco-alemã será um seu elemento essencial e o governo francês está determinado a consegui-la. Os obstáculos acumulados impedem a realização imediata desta associação estreita que o governo francês escolhe como objectivo. Mas, desde já, o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico deve ser a primeira fase da união franco-alemã. O governo francês propõe que a totalidade da produção franco-alemã de carvão e de aço seja colocada sob uma Autoridade internacional aberta à participação dos outros países da Europa. Esta terá por missão unificar as condições de base da produção e permitir assim a extensão gradual a outros domínios de uma cooperação efectiva com fins pacíficos". Noutro passo da sua descrição do que foram as suas motivações, precisa que "ao porem em comum as produções de base e a instituição de uma Alta Autoridade nova, cujas decisões seriam vinculativas para a França, para a Alemanha e para os países que a ela aderirem, esta proposta concretizará os primeiros alicerces concretos duma federação europeia indispensável à preservação da paz. Pedi que esta passagem fosse sublinhada porque ela descrevia ao mesmo tempo o método, os meios e os objectivos que, a partir daqui, já não podiam ser separados. A última palavra era a palavra-chave: a paz".

Mas seria este objectivo suficientemente consistente do ponto de vista da resposta às questões estratégicas que se colocavam à Europa depois do fim da Segunda Guerra Mundial e no contexto da Guerra Fria? Em termos da memória histórica, traumatizada por guerras recentes, o objectivo seria relevante para os Estados e mobilizador para as populações. A verdade, porém, é que já não teria qualquer papel estratégico uma nova guerra entre Estados europeus, pois eles saíram da última guerra mundial sem capacidade para poderem disputar uma posição dominante no sistema de relações internacionais. Pelo contrário, a realidade estratégica dos Estados europeus vai ser marcada pelos processos de descolonização, que correspondem à perda de influência da Europa em diversas partes do mundo, onde deixam de poder controlar as dinâmicas e as conflitualidades locais, do mesmo modo que perdem a capacidade para determinar os seus modos e os seus ritmos de desenvolvimento e de modernização. No contexto da Guerra Fria, a Europa é, em termos estratégicos, um espaço neutralizado, que poderia ser um palco de guerra, mas que não poderia ter um papel protagonista, justamente porque não poderia aspirar a reconquistar o estatuto de centro hegemónico mundial. Se a paz foi um vector fundamental da ideia fundadora do projecto comunitário na Europa, esse objectivo e esse valor já não correspondiam a uma antecipação relevante do que iria ser o estatuto da Europa. Terá sido uma ideia mais útil para a difusão do projecto na opinião pública do que como factor efectivo de orientação dos decisores políticos.

Superar o Estado nacional ou reformular o papel do Estado?

Se passarmos para a óptica do presente, já não na perspectiva da ideia fundadora mas na perspectiva da ideia justificativa, poderia considerar-se que o projecto comunitário na Europa é uma resposta necessária aos processos de globalização das relações económicas e de abertura das sociedades modernas, que estão a ter como efeito estratégico o enfraquecimento dos poderes tradicionais dos Estados nacionais, pondo mesmo em causa as concepções convencionais do que é a soberania nacional. Nesta óptica, a União Europeia, a versão actual do projecto comunitário na Europa, seria uma plataforma institucional que possibilita organizar um processo de partilha de soberania pelo qual os diversos Estados nacionais europeus articulam os seus poderes e os seus recursos de modo a formar um poder superior ao que qualquer Estado isolado teria possibilidade de conseguir. Nesta concepção integradora, os pequenos Estados europeus ganham acesso a uma plataforma

superior (o que compensa a sua relativa perda de autonomia individual ao terem de se sujeitar ao que for a posição comum) e os grandes Estados europeus ganham uma maior profundidade de acção e uma maior base de mercado e de coordenação de recursos (pois estabelecem uma aliança de apoio e de combinação de potencialidades que de outro modo não estaria ao seu alcance – ou só estaria através do retorno às práticas de conquista militar que se revelaram, no passado, mais prejudiciais do que benéficas, tanto para os agressores, como para os agredidos). A União Europeia seria, assim, um dispositivo útil como antecipação aos efeitos que a globalização das relações económicas exercem sobre os poderes dos Estados nacionais.

No entanto, também esta linha de interpretação levanta algumas dificuldades na sua argumentação. O que habitualmente se designa por globalização (comparável com outros processos de globalização como foi a expansão europeia a partir do século XV ou a organização de movimentos de capitais intercontinentais na segunda metade do século XIX) traduz-se, de facto, num significativo aumento de mobilidade (de capitais, de produtos, de serviços e de pessoas) que, permitindo estabelecer comparações entre os graus de competitividade obtidos em cada zona, também permite estabelecer uma hierarquia dos espaços em função das suas potencialidades, tornando uns atractivos e outros repulsivos. Observado em termos destes seus efeitos práticos, a globalização actual tem consequências equivalentes ao que, no passado, era a dotação de recursos naturais em diversas regiões, só que, agora, esses factores atractivos são mais complexos, dependem da qualidade dos recursos humanos e da estabilidade dos quadros institucionais ou das linhas de orientação política.

Nenhum destes desenvolvimentos tem de encontrar como resultado a redução dos poderes do Estado nacional. Aliás, continua a haver Estados nacionais que são justificadamente vistos como factores de primeira importância na garantia do desenvolvimento das suas sociedades – dos Estados Unidos ao Japão, de Singapura à Irlanda. O que a globalização actual vem condicionar, ou mesmo impedir, é que o Estado nacional exerça os seus poderes de modo artificial, pelo protecçãoismo do seu mercado interno ou por manutenção de privilégios na distribuição de rendimentos que não tenham correspondência na produtividade obtida, pois quando os poderes políticos nacionais pretendem actuar desse modo (e são muitos os exemplos neste sentido) as comparações internacionais dos graus de eficiência marginalizam estes espaços e neutralizam as intenções destes tipos de poder político. A globalização não atenta contra os poderes do Estado nacional, não permite é que seja feita uma aplicação inadequada desses poderes – ou melhor, continua

a permitir, mas obrigando a pagar um preço elevado, que se traduz na destruição de potencialidades de desenvolvimento e na periferização das sociedades que alimentam estes modos não sustentáveis de exercício do poder.

Não parece, pois, tratar-se de superar o Estado nacional através de outras instituições de índole supranacional, mas sim de reformular as suas funções e os seus modos de exercício do poder para que se possa ter em conta esta alteração das condições estratégicas do exercício do poder. Por isso, penso que a União Europeia, em qualquer das suas possíveis configurações - da união de Estados soberanos à federação, de uma qualquer forma de aliança intergovernamental à legitimação de órgãos centrais de coordenação e de decisão -, não poderá ser vista como a resposta cómoda (porque cada um poderia ficar à espera que fosse apresentada a solução federal) à reformulação do papel do Estado nacional. É certo que a União Europeia é uma plataforma adequada para coordenar esta reformulação do papel do Estado no espaço europeu, mas o essencial do esforço terá de ser realizado por cada um dos Estados nacionais europeus e por cada uma das sociedades europeias.

É verdade que a globalização actual veio revelar os limites do que se designava como a gestão soberana do interesse nacional, porque passou a mostrar, pela via das comparações de graus de eficiência, que muitas vezes essa definição do interesse nacional apenas servia para preservar modalidades de privilégios que prejudicavam a realização oportuna das potencialidades de desenvolvimento. Esta demonstração do prejuízo suportado por cada sociedade pelos erros de decisão dos que decidem no âmbito da soberania do Estado nacional já nem sequer precisa de ser feita por alternativas políticas dentro de cada sociedade (que, como se sabe, nem sempre encontram apoio suficiente em cada sociedade, justamente porque terão de denunciar e de pôr em causa sistemas de interesses estabelecidos), vai traduzir-se na comparação dos indicadores económicos (comparação das taxas de crescimento e evolução da trajectória de convergência em relação às sociedades mais desenvolvidas) e nas atitudes dos investidores internacionais (medidas pela direcção e pelo volume dos fluxos de capitais). A União Europeia pode constituir um contributo importante para coordenar e corrigir estes desvios que são gerados em nome do exercício da soberania nacional (e tem realmente permitido obter resultados positivos neste ponto concreto), mas nem é uma ameaça à existência dos Estados nacionais nem será, por si só, uma entidade que possa substituir o papel dos Estados nacionais como centros de decisão gestores das condições de competitividade e produtores de linhas de orientação estratégica sustentáveis no tempo.

Entre os processos programados e os processos reais

Estes dois temas, a garantia da paz na Europa e a superação do Estado nacional, separados por um longo intervalo temporal, ilustram a distância que se encontra entre o que são os processos programados e os processos reais. Nem sempre as metas oficialmente apresentadas às opiniões públicas são deliberadamente distorcidas ou falseadas com a finalidade de se reduzir a esperada oposição ou resistência dos interesses sociais organizados. É admissível que muitas vezes, e até mesmo na generalidade dos casos, esta diferença entre a programação e a realização seja o resultado de mudanças imprevistas, de contingências. Mas nem por isso deixa de ser uma diferença importante, designadamente no que se refere à consistência da mobilização das populações que, ao serem solicitadas para objectivos que depois mudam de formulação ou de relevância, perdem o sentido de orientação a longo prazo.

A paz era, seguramente, um objectivo essencial na história da Europa. Porém, não há guerra na Europa porque os eventuais contendores já não têm poder suficiente nem capacidade para atingir o estatuto de centro hegemónico mundial e, de facto, foram os poderes mundiais dominantes, muito mais do que o projecto comunitário europeu, quem assegurou a paz (ainda que “fria” e tensa) na Europa durante a segunda metade do século passado. As limitações do Estado nacional quando as sociedades se tornam abertas por efeito da evolução tecnológica e quando as empresas e outras organizações têm de comparar as suas eficiências relativas, disso dependendo a sua capacidade para atrair os recursos de modernização, também justificariam que a Europa, de onde nasceu essa específica configuração política que é o Estado nacional, também procurasse encontrar numa plataforma supranacional a conjugação de poderes que já não se encontrava, em valor suficiente, ao nível nacional. Porém, também se confirmou que a União Europeia não poderia ser um super-Estado continental que, só por ter maior dimensão, poderia manter os vícios de funcionamento dos Estados nacionais individuais. Seja ao nível nacional ou ao nível continental, a questão da reformulação das funções do Estado é idêntica e não será a União Europeia que irá dispensar a necessidade que cada um dos Estados nacionais terá de reformular os seus modos de acção.

Tanto na paz como na questão do Estado, a União Europeia pode ajudar, pode oferecer uma plataforma de coordenação, pode regular e periodizar as agendas políticas, mas não poderá ser a solução mágica que dispensa os esforços nacionais. Para uns, esta será uma má notícia: afinal, não é da União Europeia que virá o conjunto de directivas que difundirá

por todo o espaço europeu uma onda de modernização. Para outros, esta é a melhor notícia que se pode desejar: afinal, é em cada uma das sociedades europeias que tem de se conduzir o esforço e os programas de modernização e a União Europeia oferece o considerável benefício de estabelecer mapas e calendários que, apesar das contingências, organizam e mobilizam os esforços conjuntos e, para as sociedades menos desenvolvidas, oferecem mesmo acesso a recursos que de outro modo não estariam ao seu alcance.

Em síntese, seja a União Europeia entendida apenas como uma plataforma civilizacional gerada por uma cultura comum e por um posicionamento conjunto no sistema de relações internacionais, seja a União Europeia entendida como uma plataforma política com a vocação de se constituir como um poder federativo, ela será sempre e apenas um dispositivo de resposta às pressões e aos desafios das mudanças. Por isso, a programação raras vezes irá corresponder à realização, mas isso não terá de ser avaliado de modo negativo, pode mesmo vir a revelar-se, pela capacidade de adaptação que evidencia, a maior virtude estratégica da União Europeia.

A disciplina de Maastricht

No fim da década de 80, o programa central da Comunidade Económica Europeia era a organização do mercado único que ficaria estabelecido em 1992. Este era o mais importante desafio para os países que tinham sido integrados mais recentemente – a Grécia, Portugal e Espanha – e foi em função da necessidade de estruturar condições competitivas, que permitissem a estas economias mais frágeis a comparação automática que se faria num mercado único, que foram concebidos dispositivos de apoio intensivo à sua rápida modernização. Porém, ainda antes de se ter atingido essa meta do mercado único, a força da contingência alterou radicalmente os tempos estratégicos: a desagregação da União Soviética e a unificação da Alemanha vieram definir novas hierarquias para os objectivos estratégicos. Por um lado, os custos da anexação da Alemanha (e, a prazo, de outras zonas da Europa Central e Oriental) obrigavam a adoptar medidas de rigor orçamental, sem o que toda a Europa poderia ser considerada pelos decisores de aplicação de fundos uma área de risco excessivo para os seus investimentos, com um risco elevado de excesso de dívida e de tensões inflacionistas. Por outro lado, o eixo franco-alemão ficou seriamente instabilizado com a súbita alteração do peso específico da Alemanha e com a abertura, para oriente, da clássica área de influência germânica.

O projecto da união monetária foi a resposta encontrada para estas duas dificuldades inesperadas - e que se manifestam ainda antes de estar em vigor o que se esperava ser o estímulo e a regra comparativa do mercado único. O euro, concebido à imagem do marco, seria um factor eficaz de disciplina monetária e, por isso, é acompanhado do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o código dos mandamentos a respeitar para que a Europa não perdesse a confiança dos mercados financeiros internacionais. E a existência de uma moeda única europeia, correspondendo a uma concessão da "soberania monetária" da Alemanha, seria um modo, ou um pretexto, para equilibrar o maior valor geo-estratégico que tinha sido transferido para a Alemanha. Terá sido uma solução de recurso, se a avaliação desta trajectória for feita em função do que estava programado. Mas também se pode considerar que foi um produto típico do que se pode esperar do funcionamento da União Europeia quando os Estados europeus são confrontados com acontecimentos inesperados.

Se foi apenas uma solução de recurso ou se é um produto típico da União Europeia irá testar-se agora, quando se aproxima o dia da entrada em vigor desta moeda única em toda a União Europeia e, mais uma vez, há uma alteração das circunstâncias, há o efeito da força da contingência, que altera programas, objectivos e tempos de realização. Se o mercado único entrou em vigor sem se ter dado por ele, oculto por outros acontecimentos (embora exista e esteja a exercer os efeitos que se esperavam do desmantelamento das barreiras proteccionistas dentro da União Europeia), também a moeda única vai entrar em vigor quando os factores que estão a gerar dinâmicas de recessão económica mundial aconselham, ou vão mesmo impor, a substituição do objectivo da disciplina monetária (incluindo a disciplina orçamental) pelo objectivo do estímulo ao crescimento económico. O que foi concebido como pacto de estabilidade a que só depois, e por razões de pacificação das opiniões públicas nacionais, viu acrescentado no título o termo crescimento, poderá vir a transformar-se, por força das circunstâncias, num pacto de crescimento a que a União Europeia, através das suas funções de coordenação, terá de procurar assegurar uma estabilidade responsável.

O tratado de Maastricht foi objecto de um largo debate europeu, em muitas sociedades foi mesmo razão para a sua legitimação (ou rejeição, como na Dinamarca) por via referendária e, não obstante o escrupuloso cumprimento de todas estas formalidades, o que ele vai realmente ser, na sua aplicação concreta e na sua interpretação hábil ou adequada, dependerá muito mais das circunstâncias do que do seu texto e do histórico detalhado do que foram as negociações que conduziram a um equilíbrio aceitável pelas sociedades e pelos Estados europeus - mas que é um equilíbrio que a força das coisas não está obrigada a respeitar.

A contabilidade de Nice

Na cimeira de Nice, realizada em Dezembro de 2000, deveria ser consumado um longo e complexo trabalho de reformulação das instituições da União Europeia e dos seus processos de decisão, de modo a que fosse possível passar-se para uma nova fase de alargamento que aproximassem a União Europeia da sua vocação continental – mas cuja dimensão já não poderia ser regulada por uma arquitectura institucional que, na sua origem, tinha o eixo Paris-Bona. Este alicerce primitivo foi suportando a adição de novas responsabilidades e de novas funções, mas não poderia resistir ao novo alargamento, tornava-se necessário passar para uma mudança estrutural que colocasse verdadeiramente a questão do que deveria ser a configuração da União Europeia. O modo como se desenvolveu esta cimeira, cujos resultados não corresponderam ao que tinha sido programado para os seus objectivos e que obrigaram mesmo a transferir para uma futura iniciativa do mesmo tipo a resolução do que agora ficou em aberto, confirmou que esta não seria um boa época para a produção inovadora no campo das instituições da União Europeia. A incerteza quanto aos efeitos concretos da união monetária (que entra em vigor em 2002), a instabilidade dos sistemas económicos mais desenvolvidos e a indeterminação quanto ao que será o padrão de estabilização do sistema de relações internacionais não eram factores promotores de concepções orientadas para o longo prazo.

Em lugar do lançamento de iniciativas inovadoras no plano das instituições, a cimeira de Nice constituiu um retorno simbólico aos sistemas de equilíbrios de poderes dentro da Europa, agora definidos em função de uma contabilidade de votos, estabelecendo para cada Estado uma medida do seu peso de votação – mas também identificando o que cada um poderá valer para a formação de coligações em relação a temas específicos. Esta evolução não ocorreu por acaso, ela corresponde a uma fase de bloqueamento na evolução da União Europeia e porque a relação entre a França e a Alemanha não está nem clarificada, nem estabilizada, o que se evidencia sempre que se equacionam as questões do alargamento para Oriente, para a tradicional área de influência germânica.

Para todos os efeitos práticos, o eixo Paris-Bona desapareceu com a unificação e com o novo valor geo-estratégico da Alemanha, mas ainda seria possível reconstituí-lo na forma do eixo Paris-Berlim. Do ponto de vista político, a queda de Kohl e a morte de Mitterrand simbolizam o fim de uma forma de entendimento político que ia para além do diálogo regular e do entendimento estratégico entre a Alemanha e a França, era uma ligação interpessoal e uma complexa rede de complicitades. Do ponto de vista da construção europeia, o rompimento do equilíbrio quantitativo entre a França e a República Federal da

Alemanha e a alteração qualitativa na relação entre um país que fora derrotado e punido com a sua divisão mas que podia encontrar na França o papel de centro de acolhimento e de integração da Alemanha Ocidental num futuro diferente para a Europa, vieram introduzir uma alteração estrutural na dinâmica europeia, que não podia deixar de reflectir a diferença, simbólica e material, que existe entre Bona e Berlim, entre duas fases muito distintas da história da Alemanha.

O que mudou na passagem da capital alemã de Bona para Berlim foi o centro de gravidade da construção europeia, que deixou de ser um processo de partilha de soberanias que é aceite entre entidades nacionais de dimensões comparáveis (tanto no topo, ou nos grandes países, como na base, ou nos pequenos países), para passar a também poder ser um processo de definição de espaços de influência que iriam condicionar o modo concreto como se partilhariam as soberanias (arquitectura institucional, designadamente por efeito do alargamento da União Europeia) e como se identificariam as oportunidades (de que decorreria a definição das agendas políticas e das estratégias de desenvolvimento). O bloqueamento relativo da cimeira de Nice tem aqui a sua explicação, ou mesmo o que pode ser entendido como a sua justificação. A cimeira de Nice ficou dominada pelo confronto entre a França e a Alemanha para que a França, qualquer que fosse o critério de medida adoptado, não ficasse em posição de inferioridade em relação à Alemanha. Derivou daí uma contabilidade ou uma métrica dos poderes no interior da União Europeia. E sempre que os poderes podem ser medidos, fica aberta a lógica dos espaços de influência, uma álgebra de poderes, onde cada um sabe o que pode ganhar com uma aliança com outro. Quando menos se esperava, e quando menos desejável seria tendo em conta as dificuldades da nova fase de alargamento e das diversas possibilidades de novos alinhamentos que esse alargamento irá abrir, parece reconstituir-se a lógica da conflitualidade tradicional na Europa, sendo esquecidas as precauções que a construção da União Europeia pretendia respeitar e, paradoxalmente, valorizando a ideia fundadora inicial, o objectivo da paz na Europa, quando nada justificaria que esta questão voltasse a ser aberta.

Porém, também esta contabilidade de Nice, em que aos Estados membros foi atribuída uma ponderação para as futuras votações nas instituições comunitárias, foi relegada para plano secundário por efeito de uma nova força contingente, a alteração do campo estratégico que ocorre com a iniciativa dos ataques terroristas lançados contra os Estados Unidos e que, de imediato, criou um novo tipo de ameaça para todas as sociedades desenvolvidas e para aquelas que aspirarem vir a atingir esse estatuto. Uma vez mais, o inesperado emerge e altera o quadro das decisões.

A nova conflitualidade mundial

Esta nova conflitualidade mundial altera radicalmente as programações que estavam estabelecidas e abre uma possibilidade de crise económica mundial que não estava no horizonte normal de decisão política nem nas expectativas formadas nas mais diversas sociedades, tanto nas modernizadas como nas que, como a China e a Índia, aspiram a entrar nesse estatuto, ou como nas que, como a Rússia e grande parte da América Latina, procuram retomar as suas trajectórias de modernização sustentada.

O primado da incerteza impõe-se contra a ilusão da continuidade, mostrando que uma concepção estratégica do confronto de vontades continua a ser um eixo estruturante de todas as concepções e atitudes políticas que queiram aceitar cumprir o critério da sua sustentabilidade no tempo. Os anunciados dividendos da paz, que resultariam, para os Estados Unidos e para a Europa, do fim da União Soviética, não chegarão a ser recebidos pois, como é comum na evolução do que é humano, a conflitualidade renasceu e na sua forma mais complexa, porque alheia aos cálculos da dissuasão, que é a da relação assimétrica do confronto, onde o equilíbrio é estabelecido justamente porque o fraco abdica de qualquer racionalidade e de qualquer cálculo dos equilíbrios, para apenas procurar a racionalidade e o cálculo dos danos – que é o modo como o fraco, que considera nada ter a perder, ameaça o forte, que considera ter muito a defender. Pelo contrário, com a manifestação desta emergência fica confirmado que quem aceitar esquecer as exigências da defesa e da segurança acaba sempre por pagar, na explosão da contingência, um preço muito superior ao que teria sido necessário para manter a precaução.

É para este novo contexto que será necessário reavaliar as potencialidades oferecidas pela União Europeia, depois de passado um longo período desde a formulação da sua ideia fundadora e depois de consumadas muitas mudanças, algumas de grande intensidade e de largo alcance. Não hesito em concluir que a União Europeia continuará a revelar ser um dispositivo essencial para a afirmação estratégica dos Estados europeus e para a defesa dos valores de civilização e de modernidade que são próprios da Europa. Mas não ficaria surpreendido se, agora e no futuro, como no passado, a concretização do que tem de ser feito venha a seguir rumos e ritmos diferentes daqueles que serão programados, depois de negociados, pelos decisores políticos – justamente porque estes estão mais sintonizados para a continuidade e para a repetição das promessas do que para a contingência e para a determinação da afirmação estratégica no confronto de vontades.

Em qualquer caso, seja qual for o rumo e o ritmo, faço votos para que a revista “Nação e Defesa” continue a ser um espaço de reflexão responsável, onde estes temas mereçam o devido acolhimento.