



Carlos Gaspar

Três cenários sobre o futuro da Europa

O pior numa crise é a nossa recusa em admitir os riscos mais sérios de ruptura. Essa recusa, obviamente, impede a análise dos cenários de evolução considerados mais pessimistas, o que, por sua vez, limita a nossa capacidade para preparar as respostas necessárias com um mínimo de antecipação.

Pascal resumiu esse problema numa fórmula canônica : “*Quand tous vont vers le débordement, nul n’y semble aller*”. E, de facto, à nossa volta, com excepção dos “suspeitos do costume”, o sentimento dominante parece ser uma firme vontade de negar o pior. É uma atitude perfeitamente compreensível e, de certa maneira, serve para confirmar a profundidade da crise. De resto, esse comportamento não tem nada de repreensível, salvo no caso dos responsáveis políticos, para quem as crises são os momentos decisivos em que as suas qualidades são postas à prova.

Frequentemente, os políticos que antecipam as crises são marginalizados do poder. Em 1932, Winston Churchill escrevia a um

dos seus velhos amigos, o Marquês de Linlithgow, que as respostas governamentais à crise financeira internacional eram completamente inadequadas. Dizia Churchill : “*I think we differ principally in this that you assume that the future is a mere extension of the past whereas I find history full of unexpected turns and retrogressions*”. E acrescentava : “*The | surge | of fantastic hopes and illusions that followed the Great War have already been superseded by a violent reaction against | parliamentary and electioneering procedures | by the establishment of dictatorships real or veiled in almost every country*”.

O passado eram as ilusões da Paz de Versailles, o futuro era a viragem au-

toritária e o declínio do império britânico acentuava os riscos de guerra. Churchill concluía a carta com uma previsão crua : “*England is now beginning a new period of struggle and fighting for its life*”. Nessa altura, ninguém o tomou a sério. Foi preciso Hitler invadir a Polónia, sete anos depois, para Winston Churchill regressar ao poder — tarde demais para evitar a guerra, mas ainda a tempo de salvar o seu País. Mas há casos mais graves, em que não só não existe um Churchill, como os dirigentes políticos fazem coro para ocultar a crise.

Em Portugal, neste momento, a crise internacional provocou um cerrar de fileiras em torno das velhas estratégias convencionais e é uma heresia sequer admitir a possibilidade de existirem alternativas. De certa maneira, a situação é pior do que nas vésperas do

25 de Abril de 1974, quando os dirigentes do regime autoritário tiveram de se confrontar simultaneamente com a crise petrolífera, a crise económica e a crise na instituição militar. É pior num triplo sentido : em primeiro lugar, a crise económica de 1973 foi benigna, comparada com a crise actual ; em segundo lugar, enquanto, no fim do marcelismo, a estratégia de integração europeia representava uma alternativa clara ao imperialismo tardio do regime autoritário, neste momento não há alternativa à União Europeia ; em terceiro lugar, na altura era possível fazer uma revolução contra o regime autoritário, mas é quase impossível fazer uma revolução numa democracia. Tocqueville escreveu sobre o paradoxo das democracias imobilistas e fascinadas pela mudança : *“On croit que les sociétés nouvelles vont chaque jour changer de face et, moi, j’ai peur qu’elles ne finissent par être trop invariablement fixées sur les mêmes institutions, les mêmes préjugés, les mêmes mœurs”*. Nesse contexto, queria propor-vos um exercício de simulação, que não revela nenhuma pretensão profética nem, muito menos, corresponde a um temperamento apocalíptico, e tem apenas o propósito de esboçar cenários contrastados sobre o futuro da Europa que podem condicionar a posição internacional de Portugal.

O exercício tem um pressuposto que deve ser explicado.

O fim da Guerra Fria representou uma mudança radical na estrutura de distribuição internacional do poder. Em 1991, a União Soviética deixou de ser a outra super-potência e os Estados Unidos passaram a ocupar uma posição única no sistema internacional, com uma acumulação de poder sem precedentes em todas as dimensões relevantes – política, estratégica, militar, económica, científica, cultural. Paralelamente, a Alemanha re-unificada voltou a ser a principal potência europeia, a Europa deixou de estar dividida entre os Estados Unidos e a União Soviética e recuperou condições mínimas indispensáveis para restaurar a sua autonomia no sistema internacional.

Porém, essas mudanças profundas não provocaram mudanças correspondentes no modelo de ordenamento normativo e institucional. As velhas instituições – as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), bem como a Aliança Atlântica e a Comunidade Europeia – não só continuaram a existir, como se fortaleceram e se expandiram, quer no caso dos dois pilares da comunidade ocidental, quer no caso das instituições de regulação económica internacional. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) continuou a ser o garante da defesa ocidental e a criação da União Europeia assegurou a continuidade do processo de integração regional. O GATT alargou-se para dar origem à Organização Mundial do Comércio (WTO) e o FMI e o BM encontraram, desde as crises dos anos noventa, novas oportunidades para expandir as suas competências.

Como era previsível, as crises do post-Guerra Fria revelaram as tensões entre a mudança dos equilíbrios internacionais e a continuidade do modelo de ordenamento institucional. As guerras de secessão da Jugoslávia e as intervenções humanitárias da NATO, incluindo a intervenção contra a Sérvia na crise do Kosovo, mostraram os limites da capacidade europeia, confirmaram os bloqueios do Conselho de Segurança das Nações Unidas e revelaram a vontade das democracias ocidentais em subordinar o princípio da soberania aos direitos humanos. As crises económicas na Rússia e na Ásia Oriental tornaram patente a ineficiência do FMI e do BM, na ausência de um Fundo de Reserva de Emergência. Os ensaios nucleares da

Índia e do Paquistão, em 1998, comprometeram o regime de não-proliferação nuclear.

Depois do “11 de Setembro”, as crises multiplicaram-se, desde as invasões do Afeganistão e do Iraque, a divisão da NATO, a rejeição do Tratado Constitucional da União Europeia, a suspensão dos acordos de limitação das armas nucleares e convencionais, os impasses sucessivos do Doha Round e a intervenção militar da Rússia na Geórgia, até à queda do Lehman Brothers, perante a passividade das instituições internacionais, incapazes de responder a uma crise no centro do sistema financeiro.

Nesse contexto, é razoável admitir que a aceleração da crise internacional ponha em causa a permanência do modelo de ordenamento que sobreviveu ao fim da Guerra Fria. Essa transformação pode comprometer a continuidade quer da Aliança Atlântica, quer da União Europeia. Nos dois cenários, a mudança tem efeitos críticos para Portugal, cuja posição internacional é determinada pela estabilidade dos dois pilares institucionais da comunidade transatlântica. A crise torna o terceiro cenário – o cenário da continuidade da ordem ocidental – ao mesmo tempo mais necessário e menos provável.

PRIMEIRO CENÁRIO O FIM DA ALIANÇA ATLÂNTICA

As tensões entre os aliados são a regra na NATO, que está em crise desde a sua formação, há sessenta anos. Porém, o fim da Guerra Fria abriu um novo ciclo nas relações transatlânticas. Desde logo, a assimetria estratégica entre os membros da Aliança Atlântica acentuou-se com a transição unipolar : o peso relativo dos Estados Unidos na NATO aumentou com a dissolução da União Soviética. Por outro lado, o fim da ameaça comunista e o declínio da Rússia tornaram ainda mais difícil de aceitar a dependência estratégica excessiva das velhas potências europeias em relação aos Estados Unidos. Por último, na Europa, os europeístas deixaram de ser atlantistas, enquanto os Estados Unidos deixaram de apoiar incondicionalmente a integração europeia.

A crise transatlântica motivada pela invasão norte-americana do Iraque foi a pior de todas as crises na aliança das democracias ocidentais – pior ainda do que a crise do Suez.

Pela primeira vez, a República Federal da Alemanha opôs-se aos Estados Unidos numa questão crucial para a segurança nacional norte-americana. Segundo Gehrard Schroeder, os alemães não apoiariam a invasão do Iraque, mesmo que esta fosse aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Pela primeira vez, os Estados Unidos mobilizaram-se para dividir os seus aliados europeus. Na fórmula de Donald Rumsfeld, os Estados Unidos eram aliados da “nova Europa” e não precisavam da “velha Europa”. Pela primeira vez, europeístas assumiram a vontade de criar a Europa contra os Estados Unidos. Perante as manifestações de massa contra a invasão norte-americana do Iraque, Dominique Strauss-Kahn afirmou que estava criada a “nação europeia”.

As divergências entre os aliados estão patentes nos adiamentos sucessivos da revisão do conceito estratégico da NATO, apesar de todos reconhecerem, depois do “11 de Setembro”, a necessidade de definir uma visão comum dos aliados sobre o estatuto e a missão da Aliança Atlântica. As divergências sobre a resposta norte-americana à crise financeira internacional, expressas, sobretudo, pela Alemanha, confirmam a persistência da crise transatlântica, apesar da Chanceler Angela Merkel ter escolhido as relações económicas

como o terreno electivo para a consolidação dos vínculos entre as democracias ocidentais. As divergências sobre a resposta norte-americana à crise afgã, expressas pelas reticências da Alemanha, da França e da maioria dos aliados europeus em acompanhar a decisão dos Estados Unidos para duplicar o número de soldados nos contingentes militares nacionais e da ISAF (International Security Assistance Force) no Afeganistão, confirmam as divisões, apesar do apelo directo do Presidente Barack Obama na cimeira do Conselho do Atlântico Norte, no passado dia 4 de Abril.

O fim da Aliança Atlântica marca o fim de um momento excepcional. A extraordinária capacidade das democracias ocidentais para transcender o “abismo do grande oceano”, para citar a frase de Peter Sloterdijk, não se pode compreender fora do contexto irrepetível do fim da luta contra o totalitarismo nazi e do princípio da resistência ao totalitarismo soviético. Por certo, a razão de ser da Aliança Atlântica não deixou de existir com o fim do império soviético, mas a sua principal razão de ser foi sempre a contenção da Rússia comunista.

No post-Guerra Fria, os Estados Unidos têm boas razões para recuperar a sua liberdade estratégica e os europeus têm boas razões para recuperar a sua autonomia. A União Europeia tem condições para organizar um bloco regional, desde que a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha se possam concertar para avançar nos domínios críticos da integração. Se a Grã-Bretanha aderir ao Euro, se as três principais potências europeias quiserem articular as suas capacidades na defesa, se a troika puder definir uma política comum em relação aos Estados Unidos e à Rússia, a União Europeia ou, mais precisamente, os Estados Unidos da Europa, deixam de ser uma metáfora e passam a existir como uma entidade autónoma no sistema internacional.

Durante a II Guerra Mundial, as concepções dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha sobre o futuro não faziam referência a uma comunidade transatlântica de defesa. O Presidente Franklin Roosevelt queria institucionalizar as Nações Unidas como um mecanismo de segurança internacional em que os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a China garantiam a neutralização antecipada de qualquer ameaça

contra a preponderância colectiva das potências vencedoras. O Primeiro Ministro Winston Churchill (e Stalin) queriam, pelo contrário, instituições de segurança regionais, onde a preponderância da Grã-Bretanha e da União Soviética estaria assegurada. E. H. Carr, em 1942, explicava que a Grã-Bretanha teria de substituir a Alemanha como motor da integração do grande espaço europeu, na sequência da derrota do nazismo. Depois da vitória, a Grã-Bretanha e a França, aliadas contra a ressurgência da Alemanha, queriam fazer da Europa Ocidental uma “Terceira Força” entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Ninguém imaginou uma aliança permanente entre as democracias ocidentais dos dois lados do Atlântico — mesmo quando se assinou o Tratado de Washington, a Banda dos Marines lembrou-se de tocar um tema de Gershwin chamado “*It ain’t necessarily so*”. A Aliança Atlântica foi, desde a sua origem e a todos os títulos, uma aliança excepcional.

Nesse sentido, o fim da Aliança Atlântica começa por ser um regresso à normalidade — e é também um problema pelas consequências previsíveis dessa ruptura.

Desde logo, os Estados Unidos ficam sem a única instituição que legitima o seu estatuto como potência europeia e assegura a sua capacidade para definir os equilíbrios entre as potências europeias. Por outro lado, as potências europeias só podem garantir uma capacidade mínima de dissuasão estratégica se a Alemanha se tornar numa terceira potência nuclear da União Europeia, em contravenção dos acordos com os Estados Unidos e a Rússia sobre a unificação. Por último, Portugal perde o equilíbrio da sua posição internacional, que depende da dupla filiação na NATO e na União Europeia, em que a centralidade do território nacional no espaço euro-atlântico compensa os riscos de marginalização periférica no quadro da integração europeia.

A NATO é, com a União Europeia, a única instituição multilateral onde se reúnem democracias e só democracias. A NATO é a coligação dos vencedores da Guerra Fria, que representa a defesa do status quo internacional. A ruptura da Aliança Atlântica deve ser interpretada como o fim da ordem internacional criada em 1991.

A separação entre os Estados Unidos e a União Europeia significa não só uma cisão entre as democracias ocidentais, mas também o início de uma competição aberta entre os dois centros principais da economia internacional, ambos com capacidade para agregar aliados numa estratégia de bipolarização. Nesse quadro, a melhor estratégia dos Estados Unidos passa a ser uma aliança com o Japão e a China para isolar a União Europeia, enquanto a estratégia mais racional da União Europeia passa a ser uma aliança com a Rússia e a China, um eixo continental para consolidar a oposição à grande potência marítima. Numa dinâmica de bipolarização entre os “dois Ocidentes”, a China fica na posição admirável de escolher o seu parceiro, enquanto a Índia pode ser uma segunda escolha para os Estados Unidos, se for necessário contrabalançar a outra grande potência continental asiática. Em qualquer dos casos, o velho sistema multilateral de Bretton Woods deixa de ser relevante e, provavelmente, o próprio modelo do multilateralismo torna-se supérfluo.

SEGUNDO CENÁRIO O FIM DA UNIÃO EUROPEIA

Tal como no caso da Aliança Atlântica, a União Europeia, que é a excepção à regra histórica da competição entre as potências eu-

Os pequenos Estados deixaram de poder dispensar uma aliança permanente com uma grande potência e as instituições multilaterais, como a Aliança Atlântica e a União Europeia, são necessárias para moderar os excessos da dependência directa. No cenário de continuidade, o equilíbrio entre a dimensão marítima e a dimensão continental, que define o modelo da posição internacional de Portugal, está assegurado, bem como a estabilidade das suas alianças.

ropeias, não devia existir. A sua origem é conhecida : no fim da II Guerra Mundial, a Alemanha estava sob ocupação militar e a Grã-Bretanha e a França não conseguiam garantir a defesa da Europa perante a União Soviética. Os Estados Unidos da América defenderam a formação dos Estados Unidos da Europa, a Grã-Bretanha empenhou-se na institucionalização da Aliança Atlântica para garantir a permanência das forças norte-americanas na Europa, a França inventou as comunidades europeias para enquadrar a reconstrução de uma Alemanha dividida e a República Federal aceitou essa fórmula para se poder integrar na união ocidental.

Esse estado de excepção terminou com o fim da Guerra Fria. A unificação da Alemanha não significou o fim da integração europeia, mas a nova Alemanha tornou-se o centro da União Europeia e, nessas condições, a Grã-Bretanha e a França definiram as suas próprias estratégias para contrabalançar a principal potência regional. A Grã-Bretanha não renunciou à sua moeda e, em 1998, em conjunto com a França, teve a iniciativa de lançar a Política Europeia de Segurança e Defesa. A França desistiu de formar um Exército europeu com a Alemanha, escolheu a Grã-Bretanha como o seu parceiro natural para a defesa europeia e regressou aos comandos militares integrados da NATO. Paralelamente, os eleitores franceses

sinais da nova administração apontam no sentido de uma retirada das suas forças militares do Iraque e do Afeganistão antes da próxima eleição presidencial. Por outro lado, enquanto a Grã-Bretanha persiste em não aderir à moeda única e a França parece mais distante do “eixo franco-alemão”, as divergências sobre a resposta à crise financeira mostram os limites da convergência europeia. Por último, o processo de integração regional está num impasse e, segundo a metáfora de Helmut Kohl, se a bicicleta da integração parar acaba por cair. Se não for possível construir os Estados Unidos da Europa, a Alemanha pode pôr fim à União Europeia, mesmo contra a vontade da França e da Grã-Bretanha, porque tem uma estratégia alternativa, assente na aliança com a Rússia. Essa convergência não só re-estrutura os equilíbrios regionais, como passou a ter também uma dimensão crucial de segurança energética.

O eixo russo-alemão marcou dois momentos cruciais na história do século XX. A convergência entre a Alemanha de Weimar e a Rússia de Lenin, na Conferência de Rapallo, em 1922, desfez a estratégia da França, que queria isolar os vencidos, e obrigou as potências vencedoras a integrar os dois parias internacionais na Sociedade das Nações. O Pacto germano-soviético, em Agosto de 1939, assinalou o princípio da II Guerra Mundial e abriu caminho



chumbaram o Tratado Constitucional da União Europeia, que marcava o fim da paridade estatutária entre a Alemanha e a França.

As crises sucessivas do post-“11 de Setembro” confirmaram a paralisia da União Europeia. Na invasão do Iraque, a Grã-Bretanha seguiu os Estados Unidos, enquanto a França seguiu a Alemanha. Não houve nenhuma iniciativa da União Europeia para responder à crise do Médio Oriente — nem em Israel, nem no Líbano, nem no Iraque. A trió da União Europeia, responsável pelas conversações com o Irão para pôr fim ao seu programa nuclear militar, teve de ser substituída por um quadro alargado a todos os membros permanentes do Conselho de Segurança. As respostas divergentes à crise financeira internacional, que opõem a Grã-Bretanha à Alemanha (e à França), revelaram as divisões internas em toda a sua extensão.

O fim da União Europeia só pode resultar de uma decisão da Alemanha. A Alemanha pode sustentar a União Europeia, mesmo se a França ou a Grã-Bretanha desistirem da integração regional, mas nem a França, nem a Grã-Bretanha podem sustentar a União Europeia sem a Alemanha.

A decisão alemã depende em parte dos Estados Unidos, em parte dos seus parceiros e em parte da sua própria avaliação sobre a integração europeia. Desde logo, os Estados Unidos estão a entrar numa fase de retraimento estratégico, em que admitem o reconhecimento formal da multipolaridade como a melhor forma de preservar a sua preponderância. Nesse sentido, não só se distanciam da integração europeia, como podem sair do Golfo Pérsico — os

à hegemonia alemã na Europa continental.

Nos dois casos, a convergência estratégica entre os rivais continentais foi de curta duração. Porém, a terceira tentativa pode ter sucesso.

A complementaridade estratégica entre a Alemanha e a Rússia tem condições para transformar a Europa continental num pólo internacional estável e as suas respectivas alianças no Médio Oriente — com Israel e com o Irão — podem garantir a sua capacidade de controlo conjunto das reservas energéticas do Golfo Pérsico e do Cáspio. O facto de a Alemanha e a Rússia terem, aparentemente, perdido a sua vocação hegemónica torna menos difícil a sua convergência, na medida em que limita a competição estratégica entre as duas maiores potências continentais europeias.

A viragem continental da Alemanha marca o fim da Europa Ocidental. Provavelmente, os Estados da orla marítima — a Noruega, a Islândia, a Dinamarca, a Holanda, a Grã-Bretanha e Portugal — continuarão a fazer parte de uma aliança transatlântica com os Estados Unidos e o Canadá, talvez alargada na direcção do Atlântico Sul, para incluir o Brasil e a África do Sul, à procura de um Ocidente mais antigo. A Espanha deve alinhar com o eixo continental e a França fica perante uma escolha impossível.

As consequências internacionais não são desinteressantes. A emergência de uma coligação continental entre a Alemanha e a Rússia torna o Atlântico mais importante para a principal potência marítima e pode travar a deriva dos Estados Unidos para o



Pacífico e o Índico. No mesmo sentido, a ancoragem russa numa coligação europeia limita a autonomia estratégica da China e torna possível uma contenção mais efectiva da ressurgência da velha potência asiática, que deixa de depender exclusivamente dos Estados Unidos. Portugal fica, mais uma vez, desequilibrado, com uma re-valorização excessiva da sua dimensão marítima, ou atlântica, ao mesmo tempo que se esfuma o ideal europeu e desaparece a segurança económica e financeira garantida pela União Europeia e pela moeda única. A divisão entre os Estados Unidos e a Alemanha, a par da divergência estratégica entre Portugal e a Espanha, faz com que a Península Ibérica, pela primeira vez desde 1942, volte a ser relevante no jogo das grandes potências. O Brasil, e até mesmo Angola, podem temperar uma dependência excessiva em relação às potências anglo-saxónicas, mas o equilíbrio central entre a dimensão europeia e a dimensão atlântica só pode ser restaurado se a França escolher o alinhamento ocidental.

TERCEIRO CENÁRIO A ALIANÇA OCIDENTAL SOBREVIVE INTACTA À CRISE INTERNACIONAL

A melhor estratégia para os Estados Unidos e para os seus aliados europeus é garantir a unidade da coligação das democracias ocidentais, único pólo fiável de estabilidade do sistema internacional para consolidar os equilíbrios definidos com o fim da Guerra Fria. Não há outra forma mais segura de conter as ameaças de guerra implícitas na ascensão paralela das grandes potências continentais asiáticas. A unidade ocidental é inseparável da continuidade da Aliança Atlântica e da União Europeia. Bem entendido, existem numerosos ajustamentos nas relações entre os Estados Unidos e os aliados europeus que são necessários para consolidar a comunidade transatlântica. Os Estados Unidos precisam de voltar a ser os primeiros defensores da integração europeia, incluindo a dimensão de defesa, onde a União Europeia deve passar a ter

as principais responsabilidades pela defesa colectiva regional, no quadro da Aliança Atlântica.

As potências europeias precisam de desistir das suas ilusões de grandeza e recusar construir uma identidade europeia anti-americana e têm de estar ao lado dos Estados Unidos, com a NATO, no Iraque, no Afeganistão, no Sudão e no Índico. Os Estados Unidos e a União Europeia têm de ser o verdadeiro “G2”, se querem garantir que as suas regras e as suas instituições não são desfeitas pela crise financeira. Os aliados ocidentais têm de assumir o seu estatuto colectivo como garantes da estabilidade internacional e consolidar um concerto entre o conjunto das potências democráticas.

Como todos sabem, pelo menos desde 1939, os pequenos Estados deixaram de poder dispensar uma aliança permanente com uma grande potência e as instituições multilaterais, como a Aliança Atlântica e a União Europeia, são necessárias para moderar os excessos da dependência directa. No cenário de continuidade, o equilíbrio entre a dimensão marítima e a dimensão continental, que define o modelo da posição internacional de Portugal, está assegurado, bem como a estabilidade das suas alianças.

Dito isso, para Portugal, antigo império e velha nação, trata-se também, como sempre, de encontrar uma nova aventura. Para que o excesso de segurança e de estabilidade não destrua a melhor parte da nossa identidade, devíamos seguir o conselho de T.S. Eliott :

*Old men ought to be explorers
Here or there does not matter
We must be still and still moving
Into another intensity
For a further union, a deeper communion
Through the dark cold and the empty desolation,
The wave cry, the wind cry, the vast waters
Of the petrel and the porpoise, in my end is my beginning. ●*