

Nº 100 · Inverno 2001 · 2ª Série

# NAÇÃO *e* DEFESA



De Maastricht a Nova Iorque  
Desafios à coesão europeia

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

# NAÇÃO E DEFESA

Revista Trimestral

---

## **Director**

José Eduardo Garcia Leandro

---

## **Editora Executiva**

Isabel Ferreira Nunes

---

## **Conselho Editorial**

Helena Carreiras, Isabel Nunes, João Gomes Cravinho, João Marques de Almeida, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Pureza, Luís Medeiros Ferreira, Manuel Ennes Ferreira, Nuno Brito, Nuno Mira Vaz, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Teresa de Sousa, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos.

---

## **Conselho Consultivo**

Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

---

## **Assistentes de Edição**

Cristina Cardoso, Rosa Dâmaso

---

## **Colaboração**

Ver normas na contra capa

---

## **Assinaturas e preços avulso**

Ver última página

---

## **Propriedade e Edição**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [idn@mail.idn.pt](mailto:idn@mail.idn.pt)

<http://www.idn.pt>

---

## **Design e Assessoria Técnica**

Rasgo, Publicidade, Lda.

Av das Descobertas, 17, 1400-091 Lisboa

Tel.: 21 302 07 73

Fax: 21 302 10 22

---

## **Composição, Impressão e Distribuição**

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, Póvoa de Sto. Adrião, 2675-183 Odivelas

Tel.: 21 938 14 50

Fax: 21 938 14 52

---

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

---

*O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores*

Nº 100 • Inverno 2001 • 2ª Série

# NAÇÃO e DEFESA



De Maastricht a Nova Iorque  
Desafios à coesão europeia

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

## **Política Editorial**

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

## **Editorial Policy**

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

---

<b>Editorial</b>	5
<i>Director do Instituto de Defesa Nacional</i>	
Centésimo Número da Revista Nação e Defesa e os Desafios do Presente	11
<i>Júlio Francisco Miranda Calha</i>	
<b>De Maastricht a Nova Iorque</b>	
<b>Desafios à Coesão Europeia</b>	
O IDN e o Pensamento Estratégico	17
<i>José Medeiros Ferreira</i>	
Na Queda do “Muro” ...	25
<i>Abel Cabral Couto</i>	
A União Europeia de Maastricht a Nice - Uma Reflexão sobre o Futuro	37
<i>Vasco Rocha Vieira</i>	
Maastricht e o Reforço do <i>Acquis</i> Comunitário	51
<i>João de Deus Pinheiro</i>	
De Maastricht a Nice	57
<i>Teresa Moura</i>	
Entre Nice e Nova Iorque: A Encruzilhada Europeia	73
<i>António Vitorino</i>	
Política de Defesa e Multilateralismo	87
<i>Álvaro de Vasconcelos</i>	
<b>Artigos</b>	
O Pan-Islamismo Radical e a Ordem Internacional Liberal	107
<i>João Marques de Almeida</i>	

---

**Documentos**

Tratado da União Europeia  
Maastricht, 7 de Fevereiro de 1992, Título V: Disposições relativas à Política  
Externa e de Segurança Comum 123

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Helsínquia  
10 e 11 de Dezembro de 1999, Parte II e Anexo IV 133

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira  
19 e 20 de Junho de 2000, Anexo I 147

Reunião Informal e Extraordinária do Conselho Europeu em Bruxelas,  
Conclusões e Plano de Acção da Presidência  
21 de Setembro de 2001 153

Resolution 1368 (2001)  
Adopted by the Security Council at its 4370th Meeting  
on 12 September 2001 159

Resolution 1373 (2001)  
Adopted by the Security Council at its 4385th Meeting  
on 28 September 2001 161

**Através das leituras** 169

Este Editorial destina-se ao número 100 da Revista “Nação e Defesa” no ano em que o Instituto comemora 25 anos<sup>1</sup> sobre o Decreto-Lei que fez a sua refundação e nos aproximamos do milhar de Auditores que, ao longo deste tempo, frequentaram os seus Cursos.

O Centésimo número da Nação e Defesa abre uma oportunidade para duas leituras que nos pareceram fundamentais no momento em que o presente número foi pensado. O papel do Instituto da Defesa Nacional no contexto da sociedade portuguesa desde a sua fundação até aos dias de hoje e a escolha de um período decisivo para a história da Europa e da construção europeia com os desafios que se colocaram de Maastricht a Nice. Do mesmo modo, perante os trágicos acontecimentos de 11 de Setembro nos EUA, não pode o IDN e este Editorial ignorarem o facto ou passarem ao lado.

A vida da humanidade tem datas que ficaram registadas essencialmente por que trouxeram alterações tão fortes que mudaram o curso da História, incluindo o das relações entre os actores do sistema internacional.

Maastricht anunciou a criação de uma política externa e de segurança comum colocando à Europa desafios sem precedentes, enquanto actor na cena internacional. O Tratado de Amsterdão consolidou aquele projecto, dotando as instituições comunitárias dos instrumentos para a gradual afirmação do projecto europeu. O Tratado de Nice deixou antever as dificuldades práticas inerentes à implementação de uma verdadeira política de segurança e defesa comum.

Os acontecimentos do “11 de Setembro” tiveram não apenas importantes consequências internacionais, como colocam desafios de vulto à solidariedade transatlântica e ao consenso político intra-comunitário.

Estes últimos acontecimentos constituirão marcos de referência para todas as áreas do conhecimento, com consequências profundas no Sistema de Relações Internacionais, na

---

<sup>1</sup> Sobre o tópico, o ex-Secretário de Estado da Defesa, Dr. Miranda Calha, preparou um texto especial datado de 4 de Junho de 2001, que a Direcção do IDN agradece desvanecida e naturalmente esgota o assunto.

Teoria dos Conflitos, na Economia e nas Finanças, na Sociologia, no enquadramento legal que regula o funcionamento das sociedades, etc.

O IDN organizou em 23, 24 e 26 de Outubro “Jornadas de Reflexão” sobre este novo problema reflectindo essencialmente sobre três temas, “A Conjuntura internacional e perspectivas de evolução”, “Os instrumentos para a luta anti-terrorista” e “Implicações para as Políticas de Segurança e de Defesa Nacional”. A qualidade dos nossos conferencistas, as presenças e o interesse da nossa audiência provaram a importância e a actualidade do tema e as Jornadas estiveram à altura do melhor que temos feito. Tudo quanto foi dito irá ser, oportunamente, publicado.

Será já possível tirar algumas conclusões e apontar alguns caminhos? Creio que, pelo menos, tal pode ser tentado, de um modo conciso e alinhado.

- O atentado de 11 de Setembro, pelos seus objectivos, pela sua organização e execução, pelas suas consequências foi um dos actos mais violentos da História podendo ser considerado como um “Acto de Guerra” não declarada, entre duas sociedades, modos de vida e mentalidades. Trata-se de um choque entre a Sociedade do Século XXI e uma outra que se encontra em termos de pensamento e funcionamento mil anos atrás.
- Abre-se um novo capítulo na História dos Conflitos. Nada do que tem sido estudado será posto de lado mas o terrorismo transnacional passa a merecer um capítulo específico, já que até agora, o terrorismo, por ser local ou regional, era tratado com menor importância.
- O Sistema de Relações Internacionais está novamente em causa provando-se que após a queda do Muro de Berlim e a implosão da União Soviética ainda não se encontrou um novo sistema mundial, estável e durável. O deus Mercado, a aceleração da História pela força da Tecnologia, e a Globalização precisam de ser repensados e postos ao serviço dos Homens.
- A questão do desequilíbrio de poder e económico à escala global e as injustiças que tem provocado, já não apresentam só consequências sociais, mas arrastam pela primeira vez problemas para a segurança do mundo desenvolvido. Trata-se da outra face da Globalização: grupos transnacionais com grandes capacidades, tanto de organização, como financeira e de tecnologia, com objectivos claros e gente disponível a morrer neste novo tipo de guerra, vêm dizer que enquanto o mundo não tiver equilíbrio, ninguém estará seguro a começar pelas grandes capitais do hemisfério norte. Nunca no passado, na História dos Impérios, tal tinha acontecido.



- Pode ser alterado o equilíbrio entre a indispensável Segurança da Sociedade e os Direitos, Liberdades e Garantias que são uma das bases da vida democrática, o que obriga à produção de nova legislação e a eventuais mudanças no funcionamento das Forças de Segurança e do Sistema Judicial Europeu e Internacional.
- A necessidade de melhorar o relacionamento, a coordenação e os efeitos de sinergia entre os Sistemas de Informações, Forças de Segurança, Polícias de Investigação Criminal e Forças Armadas, quer a nível nacional, quer no interior das grandes associações internacionais de âmbito político, económico, de segurança e de defesa de que fazemos parte.

Se estas podem ser consideradas as grandes questões que o “11 de Setembro” levantou, já a Gestão da Crise que se seguiu tem sido feita de acordo com as regras de um largo consenso internacional em vez de uma simples reacção unilateral.

Assim, não só se envolveram a ONU e o Conselho de Segurança, bem como a NATO, a OSCE, a União Europeia, a Rússia, a China, a Índia, o Paquistão e países muçulmanos com regimes moderados, como os passos dados foram de grande prudência.

Foram consideradas, ao lado da acção militar, essencialmente acções diplomáticas, económicas, financeiras e psicológicas.

A operação militar integra simultaneamente a tentativa de destruir a transnacional terrorista responsável pelos atentados de “11 de Setembro”, punir o(s) regime(s) político(s) que abriga(m) esta organização e desenvolver uma enorme operação de apoio humanitário às populações que vierem a ser afectadas pelos ataques da coligação internacional liderada pelos EUA.

Esta crise fez também emergir novas possibilidades de Alianças (transitórias?) e a importância de alguns actores em detrimento de outros mais tradicionais.

Seis grandes questões se põem no contexto da gestão da crise político-militar cujo desenvolvimento ainda não é claro na altura em que este Editorial é escrito.

A concepção desta grande manobra político-estratégica envolve obrigatoriamente os seguintes passos:

Acção aérea e com mísseis contra o Afeganistão que será efectuada com êxito (mais dia, menos dia).

Acção militar terrestre essencialmente baseada no jogo das Informações, nas acções das Forças Especiais e no apoio de Helicópteros. O objectivo deve ser destruir toda a estrutura de apoio à rede terrorista (e nunca ocupar o terreno). Quanto tempo vai demorar? Com que êxito?

Uma grande operação humanitária em favor das vítimas e desalojados por motivo da guerra e grande manobra de guerra psicológica a levar a efeito em todo o mundo. Nesta operação psicológica, ambas as partes têm vindo a utilizar os Órgãos de Comunicação Social como instrumento essencial.

A substituição do Regime Talibã no Afeganistão, questão que ainda não tem resposta. Nenhuma das opções que têm sido apresentadas parecem ser aceitáveis ou dar o mínimo de estabilidade.

Equilíbrio político-social do Paquistão e manutenção do regime. Será que o actual regime se consegue manter? E se cair?

O combate com sucesso (?) à transnacional do terrorismo que surgiu à luz do dia em 11 de Setembro. Será que é um polvo com dezenas de tentáculos? Destruindo a cabeça qual a capacidade de continuação activa dos seus tentáculos? E o salto para a guerra química e biológica à escala mundial sobre a população de qualquer cidade?

E nós? E Portugal?

No contexto da ONU, da NATO, da UE, da OSCE, da CPLP, do diálogo do Mediterrâneo, da Cimeira Ibero-Americana fizémos o que deveríamos ter feito, já que a nossa diplomacia é adequada e atenta. Nem sempre temos o poder real que a apoie, mas sabemos, normalmente, o que fazer nestas situações.

E internamente? A situação de crise que se vinha desenvolvendo no País e que algumas vozes vinham anunciando veio à superfície agravada com a clareza das nossas fragilidades de ordem jurídico-legal, de Informações, das nossas Forças de Segurança, da capacidade de actuação da nossa Polícia de Investigação Criminal e também das nossas Forças Armadas.

É indispensável que se perceba que não há poder mais legítimo e sólido que o das Democracias e que a máquina do Estado inclui obrigatoriamente também mecanismos para garantir a Segurança Interna e Externa do País e a das suas populações.

E tal significa legislação adequada e de sentido nacional, uma máquina administrativa que funcione e a coragem política para tomar decisões que garantam a perenidade do Regime Democrático e a Segurança de todos nós.

De qualquer modo, o mundo e também Portugal vão passar a viver com a terceira ameaça mundial. Ao lado da droga e da Sida vem o terrorismo global e transnacional. Só que, nos outros dois, os envolvidos têm comportamentos de risco... e neste último caso qualquer cidade ou cidadão de qualquer parte do mundo podem ser as próximas vítimas.

TENENTE-GENERAL GARCIA LEANDRO



De Maastricht a Nova Iorque  
Desafios à coesão europeia



# Centésimo Número da Revista Nação e Defesa e os Desafios do Presente

Júlio Francisco Miranda Calha

*Secretário de Estado da Defesa Nacional entre Setembro de 2000 e Julho de 2001*



A publicação do 100º número da revista “Nação e Defesa” converge com a passagem dos 25 anos de actividade do Instituto da Defesa Nacional e com o milésimo auditor dos Cursos de Defesa Nacional.

A coincidência de tais situações sugere uma breve reflexão sobre a evolução da revista “Nação e Defesa” à luz das mudanças que se verificaram na sociedade portuguesa e na conjuntura internacional, bem como sobre os desafios que se colocam de imediato.

Teremos de recuar a Abril de 1976 para referenciar a primeira edição da revista. Em Julho de 77, o Instituto da Defesa Nacional, que acabara de ser criado, passou a ter a responsabilidade da orientação e da publicação da “Nação e Defesa”, com o objectivo de “difundir até ao mais alto nível, civil e militar, a política de Defesa Nacional e os grandes problemas com ela relacionados, nomeadamente no campo político, económico, científico e militar.” A presente política editorial da revista propõe-se, por outro lado, constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes”.

Volvidos 25 anos e uma centena de edições da revista, poder-se-á considerar que os objectivos inicialmente propostos se reflectiram nas páginas da publicação, trazendo ao debate temas e preocupações que se colocam à Defesa Nacional, bem como a áreas com ela relacionadas, como são, entre outras, os casos da economia, da cultura ou das tecnologias. Comunicações proferidas em seminários organizados pelo IDN e artigos de opinião de protagonistas da vida política, universitária e militar contribuíram para valorizar o espaço de reflexão e de abordagem da “Nação e Defesa”.

O caminho percorrido revelou-se atento aos acontecimentos e às mudanças sociais e políticas entretanto surgidas e teve em vista a aproximação da sociedade às temáticas relacionadas com a Defesa Nacional. Inseriu-se, também, no âmbito dos objectivos do IDN de valorização de quadros militares e civis, de actualização da doutrina de Defesa Nacional e do acompanhamento das questões da segurança e das relações internacionais.

Dentro desta perspectiva, a revista “Nação e Defesa” é um espaço privilegiado para a abordagem das situações que caracterizam o ambiente directamente relacionado com os interesses portugueses e a afirmação de Portugal nas instâncias internacionais. Tais situações carecem de tratamento e análise não tradicionais, pois também elas contêm em si realidades novas.

A ausência do anterior confronto bipolar motiva um ambiente de distensão que torna difícil equacionar ou debater as questões da Defesa. No entanto, há situações tendencialmente ameaçadoras que devem ser tidas em conta e que mostram que a estabilidade e o clima de paz não são bens adquiridos para todo o sempre.

Países do antigo Bloco de Leste mostraram-se incapazes de ultrapassar os conflitos étnicos e religiosos, degenerando estes em situações sangrentas que trouxeram a guerra às portas da área de influência euro-atlântica e provocaram vagas de populações desalojadas e a instabilidade nos países vizinhos. Os países ocidentais foram assim levados a utilizar os seus meios em missões humanitárias e de manutenção da paz, na sequência de decisões da ONU e sob a égide da OTAN.

A citada desagregação e os problemas internos de muitos desses países facilitaram o desenvolvimento do mercado negro de tecnologias relacionadas com armas nucleares e químicas, a par do tráfico de drogas e da emigração clandestina. Este aumento do crime organizado é um factor gerador de instabilidade internacional e facilita a proliferação da ameaça nuclear até há pouco restringida ao confronto Leste-Oeste.

A situação de estabilidade e a riqueza gerada na União Europeia motiva também que este espaço seja encarado como uma referência e um local de refúgio a atingir por populações que procuram uma vida com dignidade. As desigualdades crescentes entre os países mais e menos desenvolvidos estão na base dessa pressão migratória, a que se associam as dificuldades económicas do Leste europeu e situações de grande carência ou conflito por que passam outras áreas do globo. Acresce a pressão demográfica de países mediterrânicos, onde também afloram situações preocupantes de fundamentalismo religioso.

Outras questões que podem provocar instabilidade relacionam-se hoje com o ambiente, com a utilização da água e com o recurso a fontes de energia e o seu transporte.

A este quadro corresponde um ambiente internacional dominado pela globalização e pela interdependência. As novas tecnologias, a velocidade crescente de transmissão de dados, a facilidade de comunicações e da circulação da riqueza, serviços e pessoas estão na base da criação de grandes espaços onde se integram estados com afinidades, nomeadamente geográficas e históricas, que consolidam depois processos mais complexos de decisão política conjunta.

As decisões que afectam milhões de cidadãos acabam por ser tomadas, desta maneira, a um nível mais distante, o que obriga à disponibilidade permanente dos responsáveis políticos para promoverem a informação sobre as suas opções, sob pena de incompreensão do alcance das mesmas e da consequente dificuldade em as levar à prática.

Os hábitos, os comportamentos e as correntes de pensamento embora continuando a evoluir de geração para geração, através da família, da escola ou da rede de relacionamentos criada em cada comunidade são hoje fortemente alterados pelas novas tecnologias de transmissão de dados e informação. E sendo estas cada vez mais sofisticadas e de fácil



acesso, com conteúdos sempre mais inovadores e apelativos, os jovens de hoje confrontam-se com uma permanente mudança. Esta é, no entanto, determinada por uma realidade tecnológica e civilizacional que encerra virtudes e potencialidades que devem ser valorizadas de forma útil e positiva para cada sociedade.

Os países e a defesa dos seus interesses vitais deixaram de ser confinados às históricas e tradicionais fronteiras terrestre, marítima e aérea. Os estados integram hoje organizações supranacionais que decidem e agem colectivamente, projectando a muitos milhares de quilómetros de distância os interesses dos seus membros, mas também a sua responsabilidade nas políticas seguidas e nos meios para as concretizar. E estes vêm assumindo uma crescente sofisticação tecnológica, correspondendo, aliás, à tendência da restante sociedade, mas colocando questões orçamentais que só poderão ser ultrapassadas com recursos a novos meios de financiamento e ao efeito reprodutivo das contrapartidas que advêm para as indústrias de defesa nacionais, nomeadamente através de parcerias internacionais que permitirão a actualização tecnológica e o reforço de posições concorrenciais.

A defesa dos interesses específicos de cada estado passa, assim, por ter assento e participar nas instâncias internacionais com capacidade, que lhe advêm da coerência de actuação para influenciar as decisões. Os instrumentos de que se munem as sociedades para poderem ter essa influência são, por isso mesmo, essenciais para garantir a defesa dinâmica da identidade nacional.

Portugal é hoje um país fortemente empenhado na construção europeia, desempenhando também um papel activo na OSCE, organização de que deterá a presidência no próximo ano. É também membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Pertencemos, por isso, a um espaço de progresso e estabilidade que respeita os valores essenciais e fundamentais da pessoa humana. Nesse sentido temos vindo a estar presentes em palcos internacionais, com o objectivo de agir humanitariamente e garantir a paz em zonas de conflito.

A presença portuguesa nessas situações deriva dos compromissos assumidos pela nossa política externa, mas também representa o contributo para a paz e segurança da Europa e do Mundo. Estamos assim a manter intacta a nossa capacidade de influenciar e de ter uma palavra importante nos debates que se travam no espaço global a que pertencemos. Essa actuação contribui para que sejam defendidos os valores e a história que nos individualizam como povo.

O quadro atrás referido motiva que façamos um esforço de informação relativamente a um conjunto de situações que são vitais para Portugal como país secular e com uma identidade nacional que é potenciada pela presença das comunidades portuguesas exis-

tentes em todo o mundo e pelos laços de cooperação e amizade em que assenta a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Este vasto conjunto de situações irão merecer, tudo o indica, o acompanhamento da revista “Nação e Defesa”, dando continuidade à prática seguida até agora. Desejo que o prosseguimento deste trabalho contribua para a salvaguarda dos interesses nacionais e da projecção de Portugal no Mundo.

# O IDN e o Pensamento Estratégico

José Medeiros Ferreira

*Deputado da Assembleia da República*

*Professor Universitário – Universidade Nova de Lisboa*

## Resumo

Numa altura em que a revista Nação e Defesa edita o centésimo número, o presente artigo propõe-se contextualizar o papel do IDN ao longo de um extenso período da vida política nacional, desde 1976 até aos nossos dias. O artigo dá conta do processo de adaptação da política portuguesa às alterações da conjuntura política interna e externa, os dilemas entre a manutenção do país numa linha de orientação de política externa e de defesa de pendor atlântico e a aproximação a uma opção europeia, que se começa a esboçar de uma forma mais intensa, a partir de meados dos anos 70.

Também aqui desempenhou o IDN um papel de relevo na formação de uma elite intelectual militar vocacionada para a produção de um novo pensamento estratégico sobre os objetivos nacionais. Também durante aquela década, o Instituto teve uma ação fundamental no que concerne à aproximação entre a sociedade civil e a componente militar, através de todo um conjunto de iniciativas de natureza científica que transformaram o IDN num espaço privilegiado e aberto de comunicação e de reflexão intelectual no domínio da defesa e da segurança.

## Abstract

*On an occasion when the journal Nação e Defesa celebrates its 100 issue, the present article outlines the role of the National Defense Institute across an extensive period of the national political life, from 1976 up until present time. The article goes through the long process of adaptation of Portuguese policy to the changes that occurred both in internal and international affairs, the dilemmas between keeping the country oriented to an Atlantic option and to become closer of an European political option which tendency starts to take form in a more definite way after mid 70's.*

*During this period the NDI acquired a relevant role, by contributing intensively to the formation of an intellectual military elite, much oriented to the production of a new national strategic thinking on national goals. Also during those years, the Institute portrayed a relevant function by gathering the civil society actors and the military ones, through several scientific initiatives, creating the privileged space for open communication and intellectual thinking on the domain of defense and security.*



É-me extremamente grato colaborar neste número 100 da revista “*Nação e Defesa*”.

Para quem como eu foi um dos “happy few” cujo nome figura no lançamento da revista, quando ela foi editada pelo Estado-Maior do Exército em Julho de 1976, trata-se de celebrar um ciclo de um quarto de século, perspectivando o significado da permanência de um título tão importante no contexto das revistas dedicadas a assuntos de defesa, e seus objectos afins como a estratégia, relações internacionais e as questões de segurança. Um título que recomendo aos meus alunos da Universidade Nova de Lisboa e da Universidade dos Açores como fonte e bibliografia para os seus estudos e investigações naquelas áreas.

A título de curiosidade, e para que conste, refira-se que os outros colaboradores desse histórico número foram A. H. de Oliveira Marques, P. e Manuel Antunes, Natália Correia, Francisco Lucas Pires, Jorge de Macedo e Gen. Pedro Cardoso. O meu artigo intitulava-se “Relações Externas e Defesa Nacional” e foi escrito quando transitava do cargo de Secretário de Estado do VI Governo provisório para o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros do I Governo Constitucional. Em síntese chamava a atenção para o facto de “*num Estado integrado sempre haverá coerência, logo relação entre a sua política externa e o seu sistema militar*”. E continuava:

*“Portugal é um país de política externa de natureza complexa e tal postulado implica uma política de defesa de natureza composta. Vejamos como assim é: Portugal é um país pequeno e como país pequeno não pode contar com o factor espaço para conter um qualquer inimigo. Portugal terá pois que defender as suas fronteiras longe delas. Assim, a nossa integração na OTAN corresponde, para além das circunstâncias, a essa visão estratégica. A defesa da nossa fronteira terrestre começa na fronteira da Alemanha Oriental / e o Pacto do Atlântico garante-nos ainda a segurança, o acesso e a articulação com os Açores e a Madeira.*

*Acresce que, partidário do socialismo democrático, não o julgo possível em zonas de influência soviética, pelo que há efectivamente um nexo entre a contenção da influência soviética conseguida pela OTAN, e a defesa da transformação das sociedades europeias no sentido do socialismo democrático. Creio aliás que o futuro assistirá ao fortalecimento dos laços transatlânticos entre uma Europa Ocidental onde imperem forças do socialismo democrático e os países da América em trajetória liberal”.*<sup>1</sup>

E em 1976 colocava já a questão actual da IESD:

“Subjacente à própria história da OTAN está a eterna sedução de uma **Defesa Europeia** própria e autónoma dos EUA. A própria URSS tem horror a tal ideia de defesa europeia preferindo manter o estatuto legado pela II Guerra Mundial.

---

1 Revista *Nação e Defesa*, n.º 1, Lisboa, Estado-Maior do Exército, 1976, p.20.

*Há razões portuguesas que acrescentam uma diferença específica a essa tendência de autonomia por parte dos países democráticos europeus. Somos vizinhos de uma Espanha poderosamente ibérica, atenuadamente europeia e ausente da Aliança Atlântica (...). E sobretudo um país só é verdadeiramente independente se ao dizer **sim** também puder dizer **não**.*

*Para além dessa “extensão OTAN”, teremos pois de encarar a existência de uma outra Divisão das nossas Forças Armadas, capaz de responder a outros objectivos. Já vimos que existe uma tendência na Europa Ocidental favorável a um Sistema de Defesa próprio e autónomo e que está ligada a ideia de uma Europa Unida. Por outro lado, teremos de ter preparada uma resposta nossa e independentemente caso haja falência da OTAN, reconversão de alianças por parte das grandes potências, ou até ameaças à nossa independência nacional por parte de qualquer país.*

*Esta Divisão das Forças Armadas, embora desligada da OTAN, deverá possuir um armamento capaz de entrar em interoperacionalidade com as forças daquela Aliança, mas a tónica deverá ser dada no carácter autónomo e na diversidade de meios e armamentos que possibilitem uma actuação plenamente portuguesa”.<sup>2</sup>*

Este artigo foi escrito na perspectiva da formação do I Governo Constitucional e no contexto da separação de poderes então existente no que às matérias militares respeitava.

O Estado, depois de 25 de Abril de 1974, restabeleceu-se através dos principais partidos políticos que vingaram na sociedade portuguesa, e que se justapuseram aos antigos corpos de Estado como a Administração Pública, as Forças Armadas, a Diplomacia, a Magistratura, assim como a um efémero vasto sector público da economia.

Os Partidos Políticos surgiram assim como os andaimes da reconstrução do edifício estatal e constituíram com o decorrer dos tempos as maiores criações institucionais do regime democrático. De um ponto de vista da estratégia das Forças Armadas para o trânsito entre regimes políticos que se operou, havia todo o interesse em permitir aos partidos pleno desenvolvimento para que a intervenção militar do 25 de Abril tivesse não só uma solução constitucional como política. Neste domínio alguns oficiais das Forças Armadas filiavam-se na tradição da estratégia política que em termos contemporâneos descreve um arco que vai de Napoleão em Itália até McArthur no Japão.

Esta acção ao nível da estratégia geral poderá ser melhor compreendida caso a comparemos, *mutatis mutandis*, aos métodos aplicados após a II Guerra Mundial pelas forças aliadas, nomeadamente em Itália, na Alemanha e no Japão.

Uma das características da condução do processo político em Portugal entre 1974 e 1976 será a revelação de uma elite intelectual entre os militares com capacidade de

---

<sup>2</sup> Ob. Cit., p.21.

pensamento estratégico sobre os objectivos nacionais. E essa elite, de uma forma geral, manter-se-á de acordo para considerar o regime democrático pluralista como o mais adequado à reconstrução do Estado, à sua inserção internacional, e à sobrevivência da própria instituição militar.

A existência dessa elite militar intelectual nem sempre é reconhecida extra-muros por parte de outras elites desde a universitária à empresarial, desde a de outros corpos de Estado aos tecnocratas. Mas quem a conhece sabe reconhecer o seu valor.

Ora essa elite, treinada nos **estudos de situação estratégica** nos estabelecimentos de ensino militar superior e nos cursos do Estado-Maior, promoveu o intercâmbio entre diversos sectores da sociedade portuguesa quando se deu nova vida ao Instituto da Defesa Nacional, colmatando assim uma lacuna na inter-comunicação entre alguns dos agentes mais interessados em contribuir para um pensamento estratégico sobre o futuro de Portugal. Este foi um grande serviço que o IDN prestou à difusão e à elaboração de quadros analíticos sobre questões de estratégia e de defesa.

Com efeito o IDN, assim como os órgãos de ensino superior militar como o Instituto de Altos Estudos Militares, o Instituto Superior Naval de Guerra, a Academia da Força Aérea, fizeram desfilar diante dos seus oficiais centenas de personalidades das mais diversas especialidades e quadrantes ideológicos que lhes forneceram uma enorme soma de dados e propostas sobre os caminhos da nação, sobretudo entre os anos de 1976 até aos finais dos anos oitenta. Esse intercâmbio permitiu um melhor conhecimento mútuo entre a sociedade civil e a sociedade militar.

Será ao nível dos órgãos de ensino superior que a instituição militar irá demonstrar uma real capacidade de mobilização e influência.

Neste particular avulta a acção do Instituto da Defesa Nacional (IDN) que, sob a direcção do almirante Leonel Cardoso e do então brigadeiro Belchior Vieira, iniciou uma intensa actividade, onde sobressaíram a realização de seminários regulares e os primeiros cursos de Defesa Nacional.

No que respeita aos seminários, vejamos alguns temas neles versados:

- Outubro de 1979 - Seminário sobre o conceito de Defesa Nacional;
- Outubro de 1980 - Seminário sobre energia e a Defesa Nacional;
- Outubro de 1981 - Seminário sobre a Zona Económica e Exclusiva e a Defesa Nacional;
- Novembro de 1981 - Seminário sobre a indústria nacional e a defesa;
- Dezembro de 1981 - Seminário sobre o ordenamento do território e a Defesa Nacional;
- Outubro de 1982 - Seminário sobre a educação e a Defesa Nacional.

A influência destes seminários, entre os seus participantes e não só, nota-se sempre que esses temas são discutidos no plano nacional, como aconteceu, por exemplo, com o Conceito Alargado de Defesa Nacional, elaborado pelo IDN em Novembro de 1979.

Para dar uma ideia da quantidade, da qualidade e da diversidade das personalidades civis que colaboraram com o IDN, basta consultar as listas publicadas pela revista *Nação e Defesa* do referido Instituto.<sup>3</sup>

Este Instituto elaborou, no princípio da década de 80, um estudo intitulado “O País que Somos”, com o recenseamento das potencialidades e vulnerabilidades da sociedade portuguesa, assim como com propostas sectoriais nos domínios dos transportes, da energia, da educação, da economia, da segurança, numa espécie de projecto nacional global. Se compulsarmos os dois volumes do *País que somos* constatamos facilmente que os principais eixos das grandes obras públicas depois da entrada na Comunidade Europeia estavam catalogados nesse documento.

Também nos outros estabelecimentos de ensino militar superior se verificou o mesmo desfile de individualidades ligadas aos mais diferentes sectores da actividade nacional, tornando assim possível que a instituição militar dominasse uma vasta soma de informações sobre muitos sectores da sociedade portuguesa.

Estes estabelecimentos de ensino superior militar foram também em grande parte responsáveis pela formação de um núcleo de oficiais de Estado-Maior cujos espíritos foram treinados mediante sucessivos exercícios para analisarem com precisão os factores de vulnerabilidade e de potencialidade da sociedade portuguesa.

Foram com efeito os “estudos de situação estratégica”, elaborados durante os cursos de Estado-Maior, nos anos de 60 e 70, que obrigaram a elite jovem das Forças Armadas a dar-se conta do atraso do País no domínio educacional, da saúde, da ciência e da tecnologia, do desenvolvimento económico, da falta de meios para a manutenção dos objectivos fixados pelo poder político ditatorial. Daí à revolta contra o regime político só mediou o aparecimento de causas ocasionais para se proclamarem os designados “objectivos nacionais de alternativa” também previstos nesses estudos, cuja metodologia provinha da doutrina NATO como assinalei no livro datado de 1992 sobre o comportamento político dos militares.<sup>4</sup>

---

3 Revista *Nação e Defesa*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, n.º 20, Out/Dez. 1981, pp. 135-140; índices por autores e assuntos da revista até ao n.º 40.

4 Ver José Medeiros Ferreira, *O Comportamento Político dos Militares*, Lisboa, Ed. Estampa, 1992.



As Ciências Humanas, sendo praticamente inexistentes nas universidades portuguesas antes do 25 de Abril de 1974, encontraram um campo de aplicação insuspeitado nos estudos de situação estratégica levados a efeito nos diferentes cursos de Estado-Maior ou em institutos como o da Defesa Nacional.

Já no início da década de 80, o Estado-Maior do Exército encomendou à Empresa Geral de Fomento o primeiro exercício de prospectiva conhecido em Portugal depois da instauração do regime democrático e em que se analisavam os vários cenários internos e externos decorrentes do pedido de adesão à CEE. Era mais uma vez a instituição militar a tomar a dianteira num domínio em que a sociedade civil, e nomeadamente as universidades, revelavam então falta de iniciativa.

Pouco a pouco, porém, a sociedade civil, através dos mecanismos do regime constitucional, foi-se apoderando dos instrumentos da articulação dos pensamentos estratégicos, sobretudo através do suporte de novos institutos, de novas revistas e, finalmente, da difusão de cursos universitários sobre relações internacionais e estratégia.

Mesmo assim não declinou o papel do IDN que, por um lado expandiu os seus anuais cursos de Defesa Nacional e por outro, abriu-se mais à colaboração civil e exterior.

## BIBLIOGRAFIA

A Posição de Portugal no Mundo, in *Portugal nos Próximos Vinte Anos*, vol. IV, Lisboa, Fundação Gulbenkian, 1989.

AAVV, *Revolução e Democracia*, direcção de Brandão de Brito, Lisboa, Ed. Notícias, 1999 e 2001.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Política externa e política de defesa*, Lisboa, Cognition, 1985.

CARRILHO, Maria, *Democracia e Defesa*, Lisboa, Dom Quixote, 1994.

COSTA, Adelino Amaro da, *Defesa Nacional – Gerir o presente, preparar o futuro*, Lisboa, MDN, 1980.

*Defesa Nacional – Anos 90 – Debate Público*, Lisboa, ed. Nação e Defesa, IDN, 1991.

FERREIRA, José Medeiros, *Elementos para uma política Externa do Portugal Democrático*, Lisboa, MNE, 1976.

FERREIRA, José Medeiros, *Notas de Política Internacional e Política de Defesa*, Aveiro, Pandora, 1985.

FERREIRA, José Medeiros, “Um corpo de Estado perante o Estado: militares e instituições políticas”, in *Portugal - O Sistema Político e Constitucional - 1974-1987*, prefácio de Mário Soares, Lisboa, ICS, 1988, pp.427-451.

FERREIRA, José Medeiros, “Portugal”, in Charles Zorgbibe *Dicionário de Política Internacional*, Lisboa, Dom Quixote, 1990.

FERREIRA, José Medeiros, *O Comportamento Político dos Militares*, Lisboa, Ed. Estampa, 1992.

FERREIRA, José Medeiros, “Os Militares no Poder e as reacções internacionais”, in *Revista de História das Ideias*, vol. 16º, Coimbra Faculdade de Letras, 1994, pp. 487-506.

FERREIRA, José Medeiros, *A Nova Era Europeia - de Genebra a Amsterdão*, Lisboa, Ed. Notícias, 1991.

*Futuro da Defesa Nacional num novo contexto estratégico*, Colóquio Parlamentar, Assembleia da República, 1991.

*Livro Branco da Defesa Nacional*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 1986, p. 73.

MACEDO, Ernesto Ferreira de, *Subsídios para o Estudo do Esforço Militar Português na década de 50 - Os compromissos com a OTAN - 2 volumes*, Lisboa, Estado-Maior do Exército, 1988.

MIGUEL, Mário Firmino, *Portugal, a Espanha e a NATO*, Lisboa, EME, 1978.

*Nação e Defesa*, n.º 1, Lisboa, Estado-Maior do Exército, 1976.

*O Futuro das Forças Armadas*, Colóquio Parlamentar, Assembleia da República, 1994.

SANTOS, J.A. Loureiro dos, *Forças Armadas, Defesa e Poder Político*, Imprensa Nacional, 1980.

SANTOS, J.A. Loureiro dos, *Reflexões sobre estratégia* (prefácio José Medeiros Ferreira), publicações Europa-América, Lisboa, 2000.

*Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, Coordenação de José Medeiros Ferreira, Edições Colibri, Lisboa, 2001.

# Na Queda do “Muro”...

Abel Cabral Couto

*TGen (Ref) – Antigo Director do IDN*

## Resumo

O artigo tem por objectivo evidenciar aspectos relevantes no que concerne à possibilidade de um novo projecto normativo para o IDN, à manutenção da natural vocação do Instituto no sentido de promover e desenvolver um espaço de formação e contacto entre elites e reforçar a sua orientação para a sensibilização das elites e da sociedade em geral, para os grandes problemas da segurança internacional e da Defesa Nacional.

O autor chama ainda a atenção para a interligação entre o Instituto, a sociedade civil e a comunidade científica e para o valor acrescido que um Instituto com o perfil como o do IDN deverá assumir num momento de profundas alterações do cenário mundial e de evidentes consequências para Portugal.

## Abstract

*The article stresses important issues related with: an eventual future new normative project for the National Defence Institute; the need to maintain the Institute as a primary space to promote and form elites, reinforcing its orientation to outline within the elites and the society in general the main problems in the field of international security and national defence.*

*The author emphasizes the importance of keeping a strong bond between the Institute, the civil society and scientific community on a moment of profound international changes with evident consequences over Portugal.*



Fui Director do IDN desde Dezembro 1989 a Julho 1993. O meu conceito de acção inicial foi naturalmente influenciado pelo facto de ter colaborado assiduamente com o IDN desde a sua fundação e ter sido seu subdirector em 1980/82, praticamente ainda na fase de arranque, após a sua reabertura e entrada em plenas funções. Os principais objectivos que estabeleci foram:

- (a) Rever o projecto da nova legislação relativa ao IDN, que estava em vias de aprovação, mas da qual discordava em pontos essenciais, de forma a fazer vingar a missão e orgânica que advogava para o IDN, à luz das soluções mais avançadas a nível mundial.
- (b) Conforme orientação do Ministro da Defesa Nacional, Eng. Eurico de Melo, alargar, na extensão possível, o espaço de intervenção do IDN por forma a manter ou desenvolver, em especial nas “forças vivas” e elites, a consciência e o espírito de defesa e a sensibilizá-las para os grandes problemas da segurança internacional e da Defesa Nacional.
- (c) Aperfeiçoar a inserção do IDN na sociedade civil e na comunidade cultural.
- (d) Dada a alteração da situação estratégica mundial em curso, desenvolver a reflexão sobre os novos cenários potenciais e eventuais consequências para Portugal e reajustar, em conformidade, os planos de Cursos e de outras actividades.

Desde há muito é reconhecido que o País se debate com uma deficiente integração funcional das Forças Armadas, em parte em consequência de um corporativismo dos Ramos (que nada tem com um saudável e desejável “espírito de corpo”), que o poder político não tem querido ou sabido debelar e em parte por falta de cultura de defesa. Por outro lado, no campo operacional, há muito que é parco o espaço para operações isoladas de qualquer dos Ramos. As Operações são, em regra, conjuntas, ou mesmo também combinadas, no quadro de alianças formais ou informais, assim como são conjuntos/ /combinados os quartéis-generais (comandos e estados-maiores) que as planeiam e dirigem, com base no conhecimento, treino e aplicação de uma doutrina militar conjunta comum. Ora só é possível dispor de quadros capazes de planearem e participarem em operações conjuntas, com a máxima eficácia, – a qual exige doutrina comum, coesão, conhecimento recíproco e hábitos de trabalho em conjunto, se existir um estabelecimento de ensino capaz de produzir doutrina, ensaiar métodos e táticas, prospectar cenários de actuação, sedimentar conhecimentos e experiências, fomentar a camaradagem, realizar cursos e desenvolver hábitos de trabalho em comum, numa base permanente e estável. Esse estabelecimento deve ser ainda o elemento-chave de uma “cultura de Forças Armadas”, pelo

menos para os quadros superiores, que envolva e integre a “cultura de Ramo”. Assim, a existência de um “Instituto Superior das Forças Armadas” – no estrangeiro frequentemente chamado “Colégio de Defesa”, embora impropriamente –, sem prejuízo da manutenção dos actuais Institutos Superiores dos Ramos e visando completar a acção destes, é uma exigência há muito considerada prioritária pelos mais atentos a esta problemática.

O IDN foi reaberto, após a sua extinção durante o PREC, no espírito de uma das concepções mais avançadas de Defesa Nacional e que acabou por ter, em larga parte, acolhimento na LDNFA. Mas, embora inspirando-se no modelo francês, o legislador não o adoptou na íntegra, talvez porque o Estatuto foi promulgado num período que se sabia ser de transição e se ignorava qual o enquadramento legislativo e organizacional que, findo aquele período, se iria verificar a montante, no âmbito da Defesa Nacional. Assim, a função “Forças Armadas” ao lado da função “Defesa Nacional”, que se verificava em França, num mesmo espaço físico, com um mesmo Director e beneficiando de serviços de apoio comuns, não foi assumida claramente pelo legislador.

Todavia, a porta foi deixada aberta a tal solução, no futuro, na medida em que o referido Estatuto definia ligações com os Institutos dos Ramos para efeitos doutrinários e de apoio de assessores e permitia a realização de cursos ou estágios para oficiais superiores das Forças Armadas. Ao abrigo desta legislação, e na dependência do EMGFA, o IDN funcionou na realidade, embora tímida e precariamente, também como Instituto das Forças Armadas, nele se realizando, todos os anos, o chamado “Estágio Inter-Forças” e, em alguns anos, pequenos cursos do tipo de estado-maior ou monográficos, para oficiais superiores dos três Ramos.

A criação do MDN, na verdadeira acepção da palavra, alterava a dependência do IDN; a perda do apoio dos serviços militares implicava uma nova estrutura administrativa e a expansão dos serviços de apoio. Por outro lado, não existia ainda enquadramento legal para o polo do Porto, já em funcionamento. Daí a necessidade de reformular, em novos moldes, a legislação básica do IDN. Considerou-se que se deveria aproveitar o ensejo para se resolver um “problema histórico”, assumindo-se claramente o modelo francês por ser o mais económico e coerente e de mais fácil implementação, devido à experiência e rotinas já acumuladas. Mas, para tentar contornar susceptibilidades bem conhecidas e preconceitos doentios, evitavam-se as “grandes designações” Assim, e resumindo, propunha-se uma reorganização do IDN que, além dos Departamentos de Investigação e de Apoio e da Delegação do Porto, assentasse nos seguintes órgãos:

- Departamento de Estudos de Defesa Nacional, encarregado da realização do Curso de Defesa Nacional e de seminários, conferências, etc, sobre temas relativos à segurança mundial e regional e à Defesa Nacional;

- Departamento de Estudos Militares, encarregado da realização de cursos ou estágios inter-forças, incluindo de estado-maior e monográficos, destinados a quadros superiores das forças armadas.

Por razões várias, a proposta não venceu. Com grande esforço, conseguiu-se manter uma abertura à continuação da realização de estágios para quadros das forças armadas. Mas mesmo esta possibilidade deixou de ser explorada. Em consequência, o produto do IDN diminuiu, embora, com o empoamento dos serviços, os custos aumentassem significativamente. Regrediu-se e Portugal continuou a ser o único país da NATO em que não existe uma verdadeira preparação conjunta dos quadros superiores das Forças Armadas. A solução, de recurso, em que se acabou por cair para a realização do chamado “Estágio Inter-Forças”, para futuros oficiais-generais, é talvez original a nível mundial, mas não é digna de qualquer apreciação crítica.

Numa das reuniões anuais dos comandantes ou directores dos Colégios de Defesa dos países da NATO, tomei conhecimento de que a RFA (que dispunha, como a maior parte dos países, apenas de Institutos das Forças Armadas e dos Ramos), ia criar um outro Instituto, de Política Externa e Defesa, em moldes originais. Tal Instituto ficaria sob a tutela conjunta dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, inclusive para efeitos orçamentais, e seria dirigido alternadamente por um oficial-general e por um embaixador. Destinava-se a organizar cursos intensivos de relativamente curta duração (no máximo um mês), sobre grandes questões internacionais de interesse para a RFA, a frequentar por quadros superiores dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, das Forças Armadas, das grandes empresas, de órgãos da comunicação social, de ONG’s com vocação internacional, etc. Pôr a reflectir e a trabalhar em conjunto os dois principais instrumentos da afirmação externa do Estado - o diplomata e o soldado - pareceu-me uma ideia interessante. Quando comecei a aperceber-me da dificuldade de ver aprovado o “modelo francês”, que advogava, considerei o “modelo alemão” como uma alternativa possível para o IDN. Acresce que o MNE tencionava criar uma estrutura para aperfeiçoar a preparação dos seus quadros e que o IDN se situava nas imediações, o que facilitaria uma acção em comum. Assim, fiz eco da hipótese junto do MDN e à mesma cheguei a fazer referência numa alocação de abertura de ano lectivo. Mas em breve tomei conhecimento de que eram muito diferentes os planos do MNE e me apercebi de que o MDN teria dificuldade em apoiar qualquer proposta nos moldes do “modelo alemão”, pelo que a ideia não chegou a ter expressão formal.

Anteriores Direcções tinham elaborado um projecto de ampliação das instalações do IDN, visando essencialmente uma melhoria das condições do apoio de serviços. O projecto

chegou a ser inscrito no PIDDAC. Pareceu-me prudente não pressionar a execução do projecto, até que a futura legislação estabelecesse as missões e a nova orgânica do IDN. Por outro lado, por razões confessáveis - protecção(?) da Tapada das Necessidades - e inconfessáveis - em frente da pequena área de expansão viviam personalidades gradas da política - o projecto veio a ser objecto de forte contestação local, politicamente explorada, e que chegou à AR. Naturalmente, eram também outras as prioridades da nova equipa ministerial. Em consequência o projecto caiu num "ponto morto". As carências de instalações foram atenuadas por outras vias. Procurou-se salvaguardar a possibilidade de uma futura expansão vedando a zona de terreno que havia sido atribuída ao IDN, abrindo uma ligação de serventia para a mesma. Considerou-se ainda a implantação de um pavilhão pré-fabricado que, pelas suas dimensões e discrição, ficasse ao abrigo das principais objecções que, pelo movimento de contestação, haviam sido formuladas ao projecto inicial. Tal permitiria resolver algumas carências mais instantes (arquivo "morto", depósito de publicações, armazenagem de materiais, etc.). Mas entendeu-se que certos condicionamentos políticos não eram favoráveis, pelo que a ideia não teve andamento.

Ainda no domínio das instalações, deve ser referido o problema da Delegação do Porto. Este nasceu da congregação de vontades de "forças vivas" e de personalidades locais que se comprometeram a assegurar instalações e o apoio de serviços estritamente indispensável, traduzido por um pequeno núcleo de pessoal militar para os serviços de secretariado, de tesouraria e de transportes e por três viaturas e sua manutenção. Neste conformidade, a Delegação foi instalada em parte do edifício da extinta Junta Distrital do Porto, em condições consideradas com suficiente funcionalidade e dignidade. Mas, em consequência de alterações na relação de forças políticas locais e de reduções contínuas nos orçamentos e efectivos militares, os compromissos de apoio foram-se esboroando e vim a ser confrontado com a necessidade de ter de evacuar, num prazo pouco dilatado, as instalações que a Delegação ocupava.

Para se solucionar o problema surgido, começou-se por encarar o recurso ao quartel da antiga Casa de Reclusão, que estava devoluto, e que, com algumas obras simples de adaptação, poderia proporcionar condições aceitáveis. Além disso, era de boa acessibilidade, dispunha de facilidades de estacionamento e tinha uma localização central. Mas, por sondagens efectuadas junto de antigos e de potenciais auditores, o recurso a um "quartel" não era de aceitação pacífica. Acresce que aquele estabelecimento militar era objecto de várias apetências, dadas as suas características e localização. Acabou-se por voltar a atenção para o Castelo da Foz, conjunto histórico que, com outra finalidade, havia sido objecto de trabalhos de recuperação essenciais - cobertura, portas e janelas exteriores e



zona interior da frontaria – levados a efeito pelo comando da RMN. Mas o resto do edifício encontrava-se praticamente reduzido a paredes descarnadas. Como quaisquer obras a realizar seriam demoradas, houve que recorrer, em emergência, à colaboração da Delegação da CVP no Porto, que facilitou a utilização de parte das suas instalações, a título temporário, sob condições consideradas generosas.

O Castelo da Foz era também objecto de interesses variados, estranhos ao Ministério da Defesa. Julgava-se possível conciliá-los sem prejuízo de uma instalação funcional da Delegação do IDN. Dado o interesse histórico do conjunto arquitectónico e a possibilidade de utilização de parte substantiva do mesmo – para fins culturais e fruição da comunidade, considerava-se possível obter o apoio de fundos da UE para a sua total recuperação, desde que a candidatura a tais fundos fosse devidamente fundamentada e suportada por um projecto de qualidade. Tal permitiria ainda que o MDN viesse a dispor, no Porto, de um espaço condigno na sua directa dependência.

Mas a opção pelo Castelo da Foz foi decidida no final do meu mandato, pelo que desconheço os passos que conduziram à actual situação.

Era já significativo o número de ex-auditores que desempenhavam funções docentes em Universidades, presidiam a autarquias e pertenciam a CCR's ou a organizações de relevo. Pensou-se, por conseguinte, em aproveitar essa rede para ligação e estabelecimento de contactos exploratórios com potenciais apoios, para se dar corpo à orientação ministerial sobre o alargamento da acção do IDN, estendendo-a ao grosso do País. Para o efeito, organizaram-se Seminários, com a duração de uma semana sobre os principais problemas internacionais e nacionais, no âmbito da segurança e defesa, e com temas na medida do possível adaptados a preocupações locais. Tais Seminários foram normalmente realizados em estabelecimentos de ensino superior e, como é timbre do IDN, contava-se com a colaboração de conferencistas de reconhecido prestígio. Os Seminários dirigiam-se a docentes de todos os graus de ensino, quadros militares e das forças de segurança da região, dirigentes de organizações humanitárias, empresários, elementos de OCS regionais, estudantes universitários, etc. Em regra, realizaram-se dois Seminários deste tipo por ano em períodos considerados adequados, tendo em atenção os condicionamentos locais. A iniciativa teve um sucesso variável em grande parte dependente do efectivo empenhamento da entidade acolhedora e do grau de sensibilização previamente conseguido, durante os contactos preliminares efectuados por um delegado do IDN.

Além destes Seminários, foram realizadas, ao longo do País incluindo as Regiões Autónomas, conferências sobre temas de segurança e defesa, explorando oportunidades

circunstanciais (visitas de estudo, efemérides comemorativas, etc.). Desta forma, alargou-se significativamente a acção e a imagem do IDN, desenvolveu-se, fora dos grandes centros, o desejo pela frequência do Curso de Defesa Nacional e alargou-se o campo de potenciais colaboradores, por um melhor conhecimento de valores locais. Em consequência desse melhor conhecimento do IDN, este ou os seus assessores passaram a ser mais frequentemente solicitados para colaborarem em iniciativas locais, de interesse para a defesa.

Desde a sua abertura, o IDN soube constituir-se num espaço privilegiado de análise e discussão das principais questões internacionais e nacionais e de tolerância e convivência democráticas, na observância duma rigorosa independência política e duma postura ética inatacável das suas Direcções e assessores. Creio que a rapidez da consolidação da democracia em Portugal algo deve ao IDN, dívida porventura ainda não devidamente reconhecida. Os comportamentos nas actividades desenvolvidas no IDN foram-se regendo por três regras simples, semelhantes às da Chatham House:

- (a) Tudo pode ser discutido, comentado ou criticado, desde que com elevação e recta intenção, e desde que não se ataquem as instituições democráticas ou pessoas ausentes ou os objectivos constitucionais da Defesa Nacional.
- (b) As intervenções de membros dos órgãos de soberania são sempre *of record*, a não ser que aqueles assumam expressamente uma posição contrária.
- (c) O que se discute em espaços reservados “morre” ao transporem-se as portas de saída, a não ser que a Direcção assuma posição contrária. O que é certo é que, apesar da delicadeza de muitos assuntos tratados e do calor de vários debates, não tenho memória de, no IDN, se ter verificado qualquer “fuga de informação”. Assim tem sido possível obter a maior abertura por parte dos conferencistas.

Consequentemente, procurou-se alargar e explorar este capital de prestígio, de confiança e credibilidade e de serviço público. Entre as medidas mais significativas para o efeito adoptadas, recordarei as seguintes:

- franqueamento gratuito de instalações do Instituto, em especial do seu Auditório, a iniciativas de reconhecido interesse público, levadas a efeito por organizações tuteladas pelo Estado;

- estabelecimento de vários protocolos com Universidades, públicas e privadas, com vista a colaborações no âmbito da utilização de recursos humanos, da realização de iniciativas de interesse comum e da troca de bases de dados de natureza cultural e científica;
- livre acesso à Biblioteca do IDN de estudantes universitários, em especial das licenciaturas em Relações Internacionais, História e Ciência Política, bem como de docentes;
- promoção, com o apoio financeiro extraordinário do MDN, de um projecto de investigação sobre “gestão de crises”, levado a efeito em colaboração com o LNETI, sob a orientação do Gen. Bispo, da Força Aérea;
- em colaboração com o ISCTE, e com o apoio de verbas extraordinárias do MDN, realização de sondagens periódicas à opinião pública, sobre questões de Defesa Nacional;
- alargamento do leque de colaboradores, exclusivamente segundo critérios de competência, e de forma a, na medida possível, se evitarem “cristalizações”;
- realização de acções comuns com outras organizações sobre temas de interesse para a Defesa Nacional citando-se, a título de exemplo, seminários levados a efeito com a Comissão da Condição Feminina e que contribuíram para aplanar o caminho à possibilidade de extensão do serviço militar ao sexo feminino, notável rotura cultural que se processou com naturalidade;
- acesso livre, em regra, a conferências e seminários realizados no Auditório;
- recurso a uma mais intensa colaboração de antigos assessores civis do IDN, todos personalidades de elevada qualificação e prestígio e desempenhando funções de relevo;
- estreitamento das relações com a AACDN<sup>1</sup>, com vista a uma útil sinergia de potencialidades.

Finalmente, procurou-se desenvolver a actividade editorial do IDN, promovendo-se, a par da publicação com regularidade da Revista “Nação e Defesa”, a edição de outras monografias, sobre temas de segurança e defesa, na linha de acção de anteriores Direcções.

---

1 Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional.

No período de 1989/93 verificou-se a queda do “Muro de Berlim”, da “cortina de ferro” e do regime comunista nos países de Leste, a extinção do Pacto de Varsóvia e a implosão da URSS, a forte instabilidade na Argélia, a guerra do Golfo, o fim do regime de segregação racial na RAS e perspectivas de resolução dos conflitos israelo-árabe. Em Moçambique e em Angola, a aceleração da integração europeia e o alargamento da acção da ONU na preservação da paz, etc. Foi, por conseguinte um período extremamente dinâmico, de grande instabilidade estratégica, que pôs em causa os quadros tradicionais de referência. Houve, pois, que incentivar e desenvolver um forte esforço de reflexão, tendo em atenção as missões do IDN. Em conformidade, promoveram-se vários seminários, ciclos de conferências e debates, frequentemente com a participação de especialistas estrangeiros, como é habitual no IDN. Mas, para lá da preocupação habitual com as relações Leste-Oeste e a Aliança Atlântica, aprofundou-se a reflexão sobre outras áreas e domínios, tais como a bacia do Mediterrâneo, o Norte de África, a cooperação com os PALOP, as operações de paz, a evolução da integração europeia e a segurança e defesa, etc. Houve também que reajustar os planos de cursos e de outras actividades, bem como a base de conferencistas e o material de apoio.

Em face de tão profunda alteração do quadro internacional, considerou-se conveniente proporcionar uma reciclagem aos antigos auditores dos Cursos de Defesa Nacional em tal interessados. Organizou-se um Seminário intensivo, com a duração de uma semana, centrado nas principais mudanças da situação internacional e nas potenciais consequências para Portugal, o qual contou com a colaboração de especialistas nacionais e estrangeiros e de membros do Governo. A iniciativa teve uma adesão maciça de ex-auditores e o maior sucesso, tendo servido ainda para reforçar os laços inter-cursos e com o IDN. Em vista desse sucesso, entendeu-se que tal actividade deveria passar a ser levada a efeito de dois em dois anos.

No período de 1975/82 as Forças Armadas, em resposta à radical alteração verificada na situação político-estratégica do país, sofreram, por iniciativa própria, uma profunda reorganização, ainda hoje mal conhecida e avaliada. Sem estar estabilizada tal reforma, a profunda alteração da situação estratégica internacional iniciada com a queda do “Muro de Berlim” exigia uma nova postura e filosofia de acção e, consequentemente, um novo impulso reformador. Dele foi intérprete o Ministro Dr. Fernando Nogueira que, além de criar efectivamente o Ministério da Defesa Nacional, imprimiu a este um invulgar dinamismo, visando levar a efeito um programa de acção consistente, estruturado e calendarizado. Passível de algumas críticas, como toda a obra humana, pena foi que, por razões conhecidas, tenha ficado por concretizar muito da parte mais substantiva do projecto: a dos meios.

Quis o Ministro que a política de Defesa Nacional a concretizar fosse precedida/acompanhada de um amplo debate público, tendo encarregado o IDN de o planejar, programar e levar a efeito. O Ministério limitou-se a conceder o reforço de verbas estritamente necessário. Como sempre, o IDN dispôs de total liberdade de acção quanto à organização dos programas, temas a abordar, escolha de conferencistas e alvos a atingir. Os textos das várias comunicações e das intervenções em debates que foi possível recolher ou registar foram compilados e editados em vários volumes, que passaram a constituir um repositório significativo do pensamento estratégico nacional na última década do século findo. A publicação com celeridade dos referidos volumes reflectiu um esforço notável da equipa editorial do IDN.

A concluir, que dizer em jeito de balanço? Por um lado, exprimir um sentimento de frustração por não ter conseguido que ao IDN fossem atribuídas as missões consentâneas com as suas potencialidades e, portanto, por não ter conseguido contribuir para a resolução de um grave problema das Forças Armadas, em parte devido à prevalência, nas relações civis-militares, de concepções e posturas provincianas, preconceituosas e complexadas e, por outra parte, devido a um nível na cultura de defesa longe ainda do dos países mais evoluídos, do ponto de vista democrático. Caiu o “Muro de Berlim” mas, entre nós, vários “muros” têm ainda de cair...

Por outro lado, manifestar a convicção de que, mercê da qualidade e dedicação do seu corpo de servidores e colaboradores, o IDN se manteve, em termos de filosofia de acção, postura, credibilidade e utilidade, NOS CAMINHOS DA NAÇÃO, não se tendo delapidado o capital de prestígio e de independência acumulado na sua relativamente curta história.



# 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 dully 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 dismantelar 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.



# Maastricht e o Reforço do *Acquis* Comunitário

João de Deus Pinheiro

*Reitor da Universidade Moderna de Lisboa*

## Resumo

O presente artigo constitui um testemunho sobre o período de adaptação e evolução da política europeia até Maastricht. Da integração da Cooperação Política Europeia à formulação dos primeiros contornos da Política Externa e de Segurança Comum à posterior fase de aprofundamento político, económico e monetário da Comunidade Europeia. A constituição da Comunidade em três pilares, as consequentes divergências entre os Quinze e as consequências de uma Europa alargada são também matéria de reflexão deste testemunho de um período tão importante como o que antecedeu a assinatura do Tratado de Maastricht.

## Abstract

*The article constitutes a testimony of the period of adaptation and evolution of European policy until Maastricht. From the moment when the European Political co-operation was integrated until the outline of the first ideas on a Common Foreign Security Policy until the political, economical and monetary deepening of the Union. The constitution of the three Communitarian pillars, the consequent divergences among the Fifteen and the consequences of an enlarged Europe are also object of this testimony of a period so important as the one which preceded the signature of the Maastricht Treaty.*



No princípio dos anos 80 não era raro encontrarem-se referências ao fraco desempenho da então CEE. Ficou mesmo célebre o termo “Eurosclerosis” com que certos analistas norte-americanos baptizaram esse estado de coisas na Europa. De facto, a crise instalou-se e, mais do que isso, empolara-se com a decisão da França em seguir uma política de “cadeira vazia” que, virtualmente, paralisava o funcionamento das instituições.

Decidido a dar um safanão nessa situação, Jacques Delors e os então líderes europeus, com destaque para Helmut Kohl e François Mitterrand, puxaram pela aprovação do Acto Único Europeu que consignava, entre outras coisas, o estabelecimento do Mercado Único Europeu, o despontar de uma Política Externa e de Segurança Comum (conquanto intergovernamental e erigida de teias burocráticas) e preconizavam, ainda, novas fases no aprofundamento da Comunidade Europeia, referindo que, uma vez o Mercado Único implementado, haveria que comunitarizar outros sectores e designadamente estabelecer uma moeda única.

O Tratado de Maastricht é, nesta óptica, uma consequência directa do êxito em que se transformou a Comunidade Europeia, fruto da notável concretização do Mercado Único e, acrescente-se, da retoma do crescimento económico. Já em 1988 era vulgar ouvir referências à “Europa Fortaleza” procurando por essa via explicitar os receios do poder económico e negocial que advinham para a Comunidade de dispor de um Mercado Único de cerca de 350 milhões de consumidores (o maior do mundo em qualidade e valor) e de ter uma única voz nos aerópagos e negociações internacionais.

Por outro lado, as reuniões frequentes dos Ministros dos Negócios Estrangeiros no âmbito da PESC permitiram diminuir divergências que, de outro modo, e à semelhança do passado, poderiam causar fracturas importantes no seio da CEE.

O início das negociações do novo Tratado (de Maastricht) iniciou-se num estado de “Europhoria” com o objectivo de aprofundar o projecto de integração nos domínios político, económico, social e monetário. Pretendia-se ainda criar condições de maior apetência para a adesão de novos países, designadamente os ex-EFTA.

As negociações centraram-se em temas bem definidos e ousados e procuravam, como sempre, o equilíbrio entre os mais europeístas e os mais cépticos, os mais ricos e os menos prósperos, os mais atlantistas e os mais continentalistas. Enfim, o normal...

Os avanços foram significativos desde a primeira hora e poder-se-ia ter fechado o ciclo negocial nos finais de 89 ou 90. Porém, algo não antecipado aconteceu: o terramoto político a Leste que veio alterar profundamente os dados de partida da negociação.

Antes do fecho do Tratado já era evidente que a reunificação alemã era inevitável; que a percepção do confronto E-W se iria diluir, senão mesmo desaparecer; que a tipologia das

disputas se centraria mais no plano comercial e em diferendos políticos localizados; que o alargamento a Leste viria mais dia, menos dia; que tudo mudara, em suma, no plano geo-estratégico.

Duas opções se ofereciam: ou mudar radicalmente o objecto das negociações ou fazer pequenos ajustes e consolidar os acordos encontrados, fechando rapidamente o ciclo negocial. Foi a segunda tese que prevaleceu à custa de deixar o Reino Unido fora do Acordo Social e de manter a PESC cheia de indefinições e com escassez de instrumentos operacionais. Mas avançou-se em todos os sectores, radicou-se a ideia de União Europeia, de moeda única, de convergência e coesão, de reforço do Parlamento Europeu, de abertura a novos aprofundamentos em todas as áreas, incluindo a Justiça e Administração Interna.

Não foi a solução ideal, contudo. A existência de três pilares – Comunitário – PESC – JAI – trouxe algumas dificuldades que, porém, acabariam por ser quase sempre ultrapassadas pela argúcia e capacidade do Presidente Delors.

O Tratado de Maastricht é, nesta óptica, um Tratado que regista o fim de um ciclo político em que a guerra fria predominava. Assinado em 1992, era, também à partida, um Tratado a requerer revisão urgente.

E, de facto, a revisão começou quase de imediato, suscitada pela efectiva reunificação alemã e pelo “não” dinamarquês à ratificação do mesmo. Mas, já nessa altura era também evidente que o alargamento a Leste se faria a breve trecho e que era necessário preparar a União para essa inevitável ocorrência.

E, tanto mais, quanto a estrutura base, concebida para meia dúzia de países se mantinha inalterada na sua essência e, já então, assaz inadequada para um funcionamento a 15. (É, aliás, curioso verificar que é após o alargamento de 12 para 15 e diga-se, também, com a saída de Jacques Delors, que acontecem os incidentes inter-institucionais no seio da União e se evidencia uma gritante falta de operacionalidade em muitas situações...).

Para os 15 e os chamados “founding fathers” e, em especial para o “tandem” franco-alemão, a perspectiva de um significativo alargamento sem alterar as normas tradicionais era equivalente à paralisia e à diminuição do seu poder tradicional.

A heterogeneidade de uma Europa a 26 ou mais países, com rendimentos “per capita” profundamente diversos “Os países candidatos do Centro e Leste da Europa têm um rendimento “per capita” médio de menos 40% da maioria comunitária. Portugal hoje tem cerca de 80% e quando aderiu à CEE tinha cerca de 56%” com instituições políticas frágeis, com estatutos potenciais de adesão à NATO ou UEO relativamente diferenciados e, em certos casos (Turquia e Eslováquia) com práticas democráticas longe do desejável, tudo contribuiu para que se optasse por aprofundar a União antes do alargamento e mudar as



regras de modo a evitar paralisias. Ao mesmo tempo, os países ditos “grandes” ou mais populosos urdiam a teia que os livrasse da predominância decisória dos ditos “pequenos”.

A modificação do peso relativo dos votos de cada Estado-Membro, dando aos maiores a possibilidade de, com alguma facilidade, vetarem as decisões comunitárias, a eventual redução do número de Comissários (segundo regras que não se anunciam favoráveis aos Estados-Membros de menor população), a evidente deriva intergovernamental da orientação política, são aspectos marcantes deste peso acrescido dos grandes estados.

Se a esses factos se somarem a relutância em considerar um reforço das políticas de coesão económica e social para o futuro (bem evidente já na chamada Agenda 2000) e, sobretudo, a enorme abertura para as chamadas “cooperações reforçadas” entre os mais vanguardistas (leia-se de novo o binómio franco-alemão), então compreender-se-á melhor os receios de que se esteja a caminhar camufladamente (ou não) para um Directório dos mais poderosos.

De qualquer modo, a União tal como a conhecemos nos últimos 15 anos, deixa de existir. Há, agora, pragmaticamente que nos prepararmos para a “nova União”, procurar não descolar do núcleo motor que a conduzirá e fugir a todo o custo de “períodos de transição ou adaptação” que inevitavelmente existirão em vários sectores, da Educação ao Ambiente, dos Transportes à Agricultura, da Energia à Livre Circulação. Justiça e Administração Interna serão pedras de toque importantes, especialmente para os países, como Portugal, com largas fronteiras externas.

Nice foi apenas uma pequena etapa. A chamada etapa-rainha está para vir. Há que definir com clareza o que pretendemos. Meias-tintas não nos servirão depois.

Buscar novas alianças para além da tradicional com os “países da coesão” é um imperativo para se avançarem os desideratos do futuro. Identificar grupos que nos interessam e possam ter coerência ainda que conjuntural será fundamental na nova diplomacia. (Por exemplo, o grupo dos “bons alunos”, o grupo dos países periféricos, o grupo dos países de dimensão média, o grupo dos países atlanticistas, o grupo dos países com elevadas comunidades portuguesas, o grupo dos países de vertente africana ou sul-americana, o grupo dos países da zona ocidental). Alianças mais ou menos flutuantes serão necessárias. Assim saibamos o que queremos e tenhamos capacidade para a negociação.



# De Maastricht a Nice

Teresa Moura

Secretária de Estado dos Assuntos Europeus

## Resumo

Este texto analisa três períodos do processo de integração europeia. Começa pelo Tratado de Maastricht – que retoma o voluntarismo dos fundadores da Europa, instituindo uma União Europeia, completada por uma Política Externa e de Segurança Comum e pela Política de Cooperação no domínio da Justiça e Assuntos Internos e que cria a União Económica e Monetária, velha aspiração da Comunidade. Aborda o Tratado de Amsterdão que reforça a garantia dos direitos fundamentais e o poder do Parlamento Europeu, introduzindo, ainda, a figura das cooperações reforçadas – garantindo uma maior eficácia, transparência e democraticidade do processo decisório. Termina com o Tratado de Nice que resolve as questões institucionais pendentes de Amsterdão, no que se refere à ponderação de votos, definição da maioria qualificada no Conselho, repartição de lugares no PE e composição da Comissão.

Maastricht foi o primeiro tempo de uma agenda europeia marcada pela interdependência dos problemas, num cenário caracterizado por uma globalização crescente, pela concorrência entre pólos e por uma nova geoestratégia criada pela queda dos regimes de Leste. Amsterdão é um Tratado de meio percurso que desenvolve Maastricht e prepara a reforma de Nice. É este último Tratado que completa um ciclo de aprofundamento do processo de integração, preparando, simultaneamente, a União para o próximo alargamento.

## Abstract

*This article analyses three periods of the European integration process. Starting with the Maastricht Treaty, a text that creates the European Union, completed by a Common Foreign Policy and Cooperation in the field of Justice and Home Affairs, thereby recapturing the willingness of Europe's founding fathers. It also creates the European Monetary Union, an ancient yearning of the Community.*

*Next, the article addresses the Amsterdam Treaty which strengthens the guarantee of Fundamental Rights, the European Parliament's powers and introduces the mechanism of "enhanced co-operations", all aimed at rendering the decision-making process more efficient transparent and democratic. Finally it covers the Nice Treaty, which settles the Amsterdam's Institutional leftovers, regarding the weighting of votes in the Council, the definition of qualified majority, the distribution of seats within the European Parliament and the European Commission's shape and dimension.*

*Maastricht was a first moment of an European agenda characterised by interdependency, growing globalisation, competition between poles and a new geo-strategic scenario created by the collapse of Eastern regimes.*

*Amsterdam is a mid-term Treaty, which develops Maastricht and prepares the Nice reform. This latter completes a cycle in the deepening of the European integration process, paving the way simultaneously, for the Union's next enlargement.*



Tem-se afirmado que a grande novidade dos Tratados assinados em Roma, em Março de 1957, não assentava nos seus objectivos económicos e políticos explícitos, os quais eram “grosso modo” os das organizações interestaduais do post-guerra. De facto, a verdadeira revolução da Comunidade de 1957 residiu na criação de uma ordem jurídica que sustentou o nascimento dessa mesma Comunidade.

Construir uma ordem jurídica interna utilizando como instrumento um Tratado internacional, foi uma inovação que passou praticamente despercebida à época.

Ficamos a dever ao Tribunal de Justiça das Comunidades – a mais discreta de todas as Instituições – o trabalho de campo em que assenta hoje um sistema político-legal sem precedentes na História da humanidade. A originalidade do modelo europeu assenta sobretudo no facto de a integração de leis ter precedido a integração política, bem como na capacidade para evoluir do modelo concebido para os seis, no contexto do pós-guerra, para novas e cada vez mais ambiciosas etapas de integração.

O contexto mundial da construção europeia apontava, no início dos anos 90, para desafios à escala mundial e europeia que não se compadeciam com o “acquis” do Acto Único Europeu.

A tendência para a globalização e para a polarização obrigaram os então 12 Estados membros a reflectir sobre a necessidade e premência de dar um novo rumo à Europa, unindo esforços e apostando na convergência de interesses, uma vez que esse era o único caminho possível para afirmar a Europa na cena internacional.

## **O Tratado de Maastricht**

O Tratado de Maastricht, não sendo a etapa final de um percurso, nem tão pouco um modelo rígido e acabado, constituiu o enquadramento necessário para projectar a Europa no Século XXI.

A grande novidade do Tratado de Maastricht é a de ter instituído uma União Europeia que se funda nas Comunidades Europeias, completada pela Política Externa e de Segurança Comum e pela Política de Cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos.

Este Tratado, original na forma como está estruturado, mantém em vigor os três Tratados comunitários (CECA, CEE e EURATOM) modificando-os e enquadrando-os pelas disposições gerais do Tratado da União.

A União Europeia assenta em três pilares, com objectivos, métodos e procedimentos diferenciados, mas articulados entre si, em virtude da unidade do sistema de decisão que

assenta num quadro institucional único, formado essencialmente pelo trílogo Conselho, Parlamento Europeu e Comissão.

Quarenta anos depois do início da experiência de integração europeia, o Tratado de Maastricht retoma o voluntarismo dos fundadores – a construção da União Política baseada num conjunto de valores internos que constituem um património comum: os direitos do Homem, a democracia, a liberdade, a justiça social, a solidariedade.

A Europa enfrentava então grandes desafios à escala mundial e europeia. À escala mundial relacionados com a rápida generalização das inovações tecnológicas decorrentes da terceira revolução industrial, após um período de cerca de duas décadas de implantação nos países industriais avançados.

À escala europeia, ligados ao desmoronamento dos regimes totalitários do Leste, ao reaparecimento dos nacionalismos, às novas pressões migratórias e ao novo perfil das questões de segurança.

Neste contexto caracterizado por uma conjuntura mundial extremamente complexa e vulnerável, o Tratado fornecia instrumentos para combater a recessão, relançando o crescimento económico. O próprio Mercado Interno não teria viabilidade sem os desenvolvimentos que estão associados a Maastricht (União Económica e Monetária, Relações Externas, Coesão Económica e Social, Redes Transeuropeias, Cidadania Europeia, etc).

## A globalização

Uma das características do final do século XX prende-se com o fenómeno de uma globalização crescente.

Da inovação tecnológica aos problemas ambientais, da instabilidade monetária aos equilíbrios geopolíticos, da explosão demográfica à concorrência nos mercados, das migrações aos problemas de segurança, nestes e noutros domínios colocam-se hoje questões cuja dimensão já não permite uma abordagem limitada ao plano individual dos Estados. É certo que os factores da globalização são diferenciados em cada uma das áreas, mas em todas elas a revolução das telecomunicações criou condições tecnológicas para que as questões passassem a ser encaradas numa perspectiva mundial – e não pudessem deixar de ter respostas a esse nível.

Não obstante, os Estados permanecem o referencial de actuação. À globalização dos desafios não correspondeu um alargamento do quadro em que se desenvolve a tomada

de decisão política fundamental; a evolução das expectativas individuais faz-se a um ritmo mais lento do que o da colocação dos novos problemas, resultando daqui uma inevitável tensão.

Esta problemática está naturalmente presente na Europa, onde a História criou uma multiplicidade de povos e culturas diferenciados, que se sedimentaram em Estados nacionais com perfis bem marcados, mas que não atingem individualmente a massa crítica necessária para enfrentarem sozinhos os problemas que se lhes colocam.

A integração europeia torna-se, assim, ainda mais necessária, na medida em que se constitui como o instrumento essencial – talvez o único – que permite aos países não serem ultrapassados pela lógica globalizante. O processo de integração deverá, pois, continuar a assentar na concertação entre Estados que se articulam de maneira a obter, para todos, benefícios que são superiores à soma das parcelas. É esta a lógica que transforma as vontades nacionais em acções de natureza comunitária, continuamente alimentadas pela perspectiva simultânea das vantagens da união para todos e dos perigos da divisão para cada um.

A articulação das relações económicas internacionais em torno de grandes blocos, com os consequentes reflexos na estratégia das empresas multinacionais, coloca novos desafios às autoridades nacionais. A margem de manobra dos Governos para definirem políticas autónomas – nomeadamente nos domínios económico, monetário, comercial e tecnológico – vai-se reduzindo. Contudo, os Estados continuam a ter um papel relevante na criação de condições para as empresas de base nacional competirem em mercados crescentemente globalizados.

Os principais desafios que se colocam a Portugal, país menos avançado tecnologicamente e sem empresas multinacionais de raiz portuguesa, são os seguintes: pressão temporal acrescida devido à contracção do ciclo de vida dos produtos; competição cada vez mais intensa, exigindo comportamentos mais agressivos às empresas portuguesas; aparecimento de novos concorrentes, nomeadamente da Europa Central e Oriental e dos novos países industrializados, o que não pode ser combatido pelo proteccionismo, mas pela modernização da nossa estrutura industrial e, nomeadamente, pelo aprofundar do processo de internacionalização das empresas nacionais mais dinâmicas.

O movimento de globalização abre também oportunidades para o nosso país. Com efeito, pela sua localização geográfica e pela proximidade histórica e cultural a outras regiões do globo, Portugal pode afirmar mais claramente a sua vocação de “país-ponte”. Uma rápida recuperação do nosso atraso relativo e uma aceleração do desenvolvimento, utilizando correctamente os ensinamentos resultantes dos percursos de desenvolvimento

das sociedades industriais modernas, a par de uma constante actualização das nossas vantagens comparativas e adaptação das estruturas, permitirão a Portugal tirar proveito das interdependências e da globalização.

### A polarização

Neste contexto mundial surgem, inevitavelmente, tendências para uma certa polarização. Este fenómeno que se perspectiva a prazo, centra-se em torno de três grandes eixos: o eixo norte-americano, o eixo do Pacífico e a União Europeia. A concorrência entre países transforma-se numa concorrência entre blocos económicos. A Europa não pode deixar de ser um pólo de referência nesta nova arquitectura mundial que se começou a desenhar com crescente nitidez no início dos anos 90.

A resposta americana de então procurou, através da conjugação de esforços de parceiros relativamente díspares, criar um mercado suficientemente amplo que permitisse um ressurgimento das empresas daquele continente na cena mundial. Em certa medida, foi a resposta ao grande mercado único europeu.

O eixo do Pacífico, onde a influência e domínio do Japão se alarga a todas as regiões vizinhas, tinha igualmente vindo a ganhar terreno no plano das relações económicas internacionais. É certo que a sua institucionalização aparece menos óbvia e enfrenta as dificuldades inerentes às diversidades e antagonismos ancestrais dos vários Estados da região. Todavia, pela lógica da deslocalização e pelo peso hegemónico do Japão no comércio e no investimento na região asiática, o processo de aglutinação está em marcha e favorece uma atitude crescentemente convergente desses países à escala mundial.

Finalmente, o eixo europeu onde a União Europeia constitui o modelo de referência, procurou atingir a dimensão mínima necessária para superar a concorrência entre pólos. O mercado interno, ao proporcionar às empresas uma base interna sólida para competirem no plano económico externo é a expressão mais visível da Comunidade ao fenómeno da polarização.

O fenómeno globalização-polarização está no cerne da organização económica mundial deste século. A integração num pólo parece ser uma exigência inexorável para qualquer Estado. Mas é óbvio que alguns Estados podem - pela sua vocação, pela sua geografia, pela sua cultura - constituir-se como "Estados-charneira" ou "Estados-ponte".

Portugal deve assumir o seu destino de Estado europeu plenamente integrado no movimento de União Europeia, onde poderá revelar um protagonismo compatível com a



sua História, com o seu peso externo e com a defesa do interesse nacional. Mas pode fazê-lo assumindo-se como um “Estado-ponte” para a projecção dos laços europeus em outros espaços: África, Magrebe e América Latina em especial.

### **A afirmação da Europa na cena internacional**

O futuro da integração europeia joga-se, hoje, sobretudo no plano das relações internacionais. Por isso, o reforço das relações externas da Comunidade assume um papel preponderante na afirmação da presença europeia no Mundo quer ao nível político quer ao nível económico.

Está em causa a crescente diversificação de relações comerciais e de investimento hoje praticamente alargadas aos cinco continentes, bem como o aprofundamento permanente de laços políticos entre a Comunidade e os seus parceiros.

No plano económico, a Comunidade não poderá manter uma posição decisiva nos debates globais se não conseguir assegurar a manutenção do seu lugar entre os grandes pólos de desenvolvimento económico.

Neste quadro, o TUE veio criar condições para que a Comunidade possa dar resposta a este desafio. O alargamento do leque de políticas comunitárias, nomeadamente à indústria, a criação de mecanismos que assegurem o funcionamento eficaz do Mercado Interno e a implementação da UEM são alguns dos instrumentos ao serviço do desenvolvimento económico da Europa.

Os desafios não se limitam, porém, à gestão de um quadro económico/comercial, havendo ainda que estabelecer as pontes necessárias para um diálogo Norte/Sul significativo, que contribua para atenuar as tensões de toda a natureza que afectam a vida no planeta.

A Comunidade deverá, nomeadamente, aprofundar as suas relações com outros continentes (África, América Latina), através de acordos preferenciais, medidas de cooperação e intensificação do diálogo político.

A Política Externa e de Segurança Comum, criada em Maastricht, vem ao encontro deste desiderato, assumindo-se como um instrumento privilegiado de afirmação externa da Comunidade.

A viabilidade da Comunidade defender o seu projecto de integração europeia depende, em larga medida, da capacidade que esta vier a demonstrar na execução de uma verdadeira política externa comum.

Para Portugal, detentor de laços privilegiados com certas regiões do mundo e com uma tradição histórica que se enquadra no modelo de política externa consagrado no TUE, o sucesso da implementação da PESC significa a garantia de uma intervenção acrescida do nosso país na cena política internacional.

## A UEM

Com Maastricht, nasceu a União Económica e Monetária, velha aspiração da Comunidade e complemento natural do mercado interno.

O grande desafio dos anos 90 para Portugal consistia em ser capaz de acompanhar o novo ritmo da União Europeia, participando activamente no grande debate sobre a UEM e empenhando-se a fundo no cumprimento dos critérios de convergência que foram fixados pelo Tratado.

Foi esse empenhamento que nos garantiu a presença no núcleo fundador do Euro desde 1 de Janeiro de 1999. Desde Maio de 1998 que estão fixadas irrevogavelmente as taxas de conversão entre o Euro e cada uma das moedas nacionais.

O Tratado de Amsterdão, que entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, não introduziu quaisquer alterações ao Tratado de Maastricht no que diz respeito à UEM.

Já o Tratado de Nice, assinado em 26 de Fevereiro de 2001, vem introduzir alterações com o objectivo de facilitar a tomada de decisão quanto à introdução do Euro (art. 123 n.º 4) e quanto à representação da Comunidade a nível internacional nesta área (art. 111 n.º 4). Também o Conselho do Banco Central Europeu poderá ver a sua forma de deliberação alterada sem necessidade de recurso a uma CIG.

A União Económica e Monetária, corolário lógico do mercado único, traduziu a resposta política da União à queda do império soviético. Com a sua concretização, franqueamos uma etapa indispensável do processo de integração económica e política.

Tendo constituído, porventura, a decisão política mais ousada dos líderes europeus desde a assinatura do Tratado de Roma, pode justamente afirmar-se que a UEM foi o primeiro passo no sentido da união política da Europa.

Na sua concretização bem sucedida se jogará o êxito ou o fracasso do projecto europeu, confirmando o pensamento visionário de Jean Monnet, quando afirmou “a Europa será monetária ou não será”.

De facto, só uma UEM plenamente concretizada, permitirá a todo o território comunitário responder, em condições semelhantes, aos grandes desafios propostos pela

estratégia de Lisboa, entusiasticamente apoiados pelos quinze e por todas as instituições comunitárias. A viabilização desta estratégia de modernização da Europa exige o funcionamento concertado da união económica e da união monetária.

Falta, agora, assegurar a correspondência entre a convergência nominal, assente nos mecanismos inerentes à união monetária e a convergência real. Ou seja, falta consolidar o pilar união económica da UEM, cujo percurso tem sido mais lento.

## **O Tratado de Amsterdão**

O Tratado de Amsterdão é o resultado do acordo obtido no Conselho Europeu de Junho de 1997.

A revisão que aquele se propunha operar tinha objectivos ambiciosos: desenvolver Maastricht, aprofundando a União Europeia na perspectiva de uma maior democracia, legitimidade e eficácia, preparando, ao mesmo tempo, o novo alargamento a Leste e a adaptação à Europa pós guerra fria.

Foram limitados os progressos alcançados na PESC e insuficiente a reforma institucional. Registaram-se contudo significativos avanços em questões como os Direitos Fundamentais, liberdade e segurança, emprego, política social e ambiente.

O Tratado de Amsterdão reforça a garantia dos direitos fundamentais na UE, através do recurso directo dos cidadãos ao Tribunal de Justiça no que respeita à acção das Instituições, através da consagração da não discriminação fundada no sexo, raça, origem étnica, religião, crença, deficiência, idade ou orientação sexual e através da inclusão de uma declaração sobre a abolição da pena de morte, para citar apenas os exemplos mais relevantes.

O sistema de Schengen, que criou uma zona de livre circulação de pessoas entre 13 Estados membros, bem como os seus resultados práticos, foram integrados no Tratado através de um Protocolo, que tem em conta a situação geográfica específica da Irlanda e do Reino Unido e lhes reconhece a possibilidade de manterem as actuais disposições em matéria de controlos de pessoas nas suas fronteiras.

O Tratado introduz um capítulo novo sobre o emprego, dotando a UE de meios e competências para tornar efectivo o objectivo de “um elevado nível de emprego”. Além disso, incorpora o Protocolo que o Governo inglês antes recusara, alargando as possibilidades de uma política social harmonizada à escala europeia.

Também a protecção do ambiente, da saúde pública e a defesa do consumidor passam a ser objecto de aperfeiçoamentos tangíveis.

Foi ainda introduzido no Tratado um novo artigo relativo às regiões ultraperiféricas da União, que reconhece a sua natureza específica e prevê um regime adequado às condições particulares que as caracterizam, nomeadamente no que se refere à aplicação das disposições dos Tratados, em virtude do atraso estrutural importante que as afecta, agravado pelo afastamento, insularidade, reduzidas dimensões e dependência económica em relação a determinados produtos.

De entre os progressos desta revisão operada em Amsterdão conta-se, igualmente, o reforço do poder do Parlamento Europeu com a consequente redução do défice democrático, tantas vezes e por tantos invocada.

No processo decisório, o papel do Parlamento Europeu enquanto co-legislador foi significativamente reforçado, não só pelo considerável aumento do número de casos em que as decisões são adoptadas em procedimento de co-decisão, mas também pela simplificação e revisão desse mesmo procedimento.

Finalmente, foi introduzida a figura das cooperações reforçadas que visava permitir ultrapassar a dificuldade de participação de todos os Estados em objectivos dos Tratados, no I e III Pilares.

As disposições acordadas procuraram encontrar um equilíbrio entre os interesses dos Estados que desejam instaurar uma cooperação reforçada em domínios específicos dentro do quadro da União e os daqueles que optam por não se associarem desde o início a esses patamares de integração.

A reforma institucional é, porventura, o maior insucesso da Conferência Intergovernamental que decorreu entre Março de 1996 e o CE de Amsterdão. Ficou adiada a resolução das questões da ponderação de votos no Conselho e do número de Comissários. Não se alterou a estrutura do processo de decisão, mas permitiu-se uma cooperação mais estreita entre Estados para ultrapassar os constrangimentos da unanimidade em algumas matérias, mantendo-se, simultaneamente, a possibilidade de um Estado se opor às decisões por maioria qualificada.

O Tratado de Amsterdão, convém lembrar, tinha como objectivo preparar a União para o alargamento futuro e, em paralelo, garantir uma maior eficácia, uma maior transparência e uma maior democraticidade das Instituições.

Tendo cumprindo em parte os seus objectivos, a UE não sai, no entanto, de Amsterdão preparada para o alargamento a Leste, uma vez que o Tratado adia em cerca de cinco anos decisões fundamentais.

Tratou-se do “compromisso possível” face à divergência de sensibilidades então existentes, tendo prevalecido a “estratégia dos pequenos passos”, característica do método

de integração europeia e que melhor se compreende se atentarmos no grande passo que Maastricht constituiu depois do AUE, com a criação da União Monetária e a perspectiva de uma moeda única que é hoje uma realidade jurídica que já faz parte do nosso quotidiano.

Amsterdão ficou à espera do potencial mobilizador que a moeda única introduzirá no processo de aprofundamento europeu. Maastricht foi o primeiro tempo de uma agenda europeia marcada pela interdependência dos problemas, pelo que Amsterdão se coloca neste processo como um Tratado de meio percurso, entre Maastricht e Nice. É este último Tratado que fecha o ciclo de aprofundamento que prepara a União para o alargamento.

### **O Tratado de Nice**

A reforma de Nice tinha como objectivo resolver as questões pendentes de Amsterdão e que deveriam estar solucionadas antes do alargamento.

A reforma dos Tratados visava, nomeadamente, assegurar a eficácia e legitimidade das Instituições e órgãos de uma União alargada a um muito maior número de Estados membros, garantindo, simultaneamente, a sua credibilidade perante as respectivas opiniões públicas; cumprir o Protocolo acordado em Amsterdão, no que toca à relação criada entre a composição da Comissão e a ponderação de votos no Conselho, sem subverter os equilíbrios existentes entre Estados membros e Instituições; proceder a uma nova repartição de lugares no Parlamento Europeu, não alterando substancialmente o número máximo de deputados; evitar os riscos de bloqueio que a unanimidade poderia ocasionar numa União alargada, alargando o campo de aplicação da votação por maioria qualificada, salvaguardando algumas áreas de maior sensibilidade; seguir a linha traçada por anteriores revisões, no sentido de sublinhar os princípios da democracia e do Estado de Direito em que se funda a União e reforçar o seu empenhamento na promoção e respeito pelos Direitos Fundamentais, introduzindo um dispositivo preventivo de alerta precoce para casos de violação grave e persistente de princípios e direitos fundamentais por um Estado membro; adaptar as pertinentes disposições do Tratado, tendo em conta que a definição de uma política europeia de segurança e defesa prevê o desenvolvimento de estruturas políticas e militares permanentes e a incorporação, na União, das funções de gestão de crises da União da Europa Ocidental; reformular as disposições relativas à cooperação reforçada no sentido de as flexibilizar e tornar mais eficaz o modelo introduzido em Amsterdão, sem contudo abdicar das salvaguardas tendentes a assegurar a sua utilização como instrumento de reforço, e não de diluição, do processo de integração.

As disposições relativas às Instituições, no que se refere à ponderação de votos e à definição da maioria qualificada no Conselho, à repartição de lugares no Parlamento Europeu e à composição da Comissão, aplicáveis na União a quinze, a partir de 2004/2005, constam de um Protocolo anexo ao Tratado. Em declaração anexa, foram definidos os princípios e métodos da sua adaptação em função do alargamento.

Quanto ao Conselho, serão reponderados os votos de todos os Estados membros, sendo mais elevada a reponderação dos cinco maiores, que deixarão de nomear o seu segundo elemento nacional para a Comissão quando a União atingir 27 Estados membros. O caso particular da Espanha, tendo em atenção o acordado em Amsterdão, fica assim resolvido. De sublinhar que os votos atribuídos a Portugal asseguram-lhe uma posição relativa mais favorável do que a prevista em qualquer dos modelos que anteriormente haviam sido apresentados.

No sentido de assegurar o equilíbrio global deste novo enquadramento decorrente da reponderação de votos é introduzida uma nova condicionalidade, exigindo a existência de pelo menos a maioria dos Estados membros a favor, para que seja tomada uma decisão. É ainda introduzida a possibilidade de um membro do Conselho solicitar que se verifique se a maioria qualificada representa pelo menos 62% da população total da União. Estas alterações entrarão em vigor em 1 de Janeiro de 2005, simultaneamente com a alteração da composição da Comissão.

No tocante à Comissão, a partir de 2005, o “Colégio” (que entrará então em funções) será composto apenas por um nacional de cada Estado membro, dotado de igual estatuto, estando previsto que, quando a União tiver 27 Estados, o número de Comissários será inferior ao dos Estados membros, passando estes a ser escolhidos com base numa rotação igualitária.

Foi ainda acordado que a designação do Presidente da Comissão passará a ser decidida por maioria qualificada, pelo Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo. Os restantes membros da Comissão serão nomeados por maioria qualificada, pelo Conselho, de acordo com as propostas apresentadas por cada Estado membro. Foram igualmente reforçados os poderes de direcção política do Presidente da Comissão.

O número total de membros do Parlamento Europeu foi aumentado para 732, sendo o número de mandatos atribuídos aos deputados eleitos em cada Estado membro reduzido, a fim de ter em conta os deputados que serão eleitos nos futuros Estados membros.

Importa sublinhar que o resultado obtido, no que respeita ao número de mandatos atribuídos aos deputados eleitos em Portugal, foi bastante positivo, sendo a redução prevista (de 25 para 22) proporcionalmente menor do que a sofrida por outros Estados membros. As alterações previstas deverão entrar em vigor no início da legislatura 2004-2009.

Uma das importantes conclusões de “Nice” foi o reforço dos poderes do Parlamento Europeu, não só pela extensão do âmbito da co-decisão, mas também porque lhe foi reconhecida a possibilidade de recurso ao Tribunal de Justiça para anulação dos actos das Instituições, bem como a de obter um parecer prévio do Tribunal sobre a compatibilidade de um acordo internacional com as disposições do Tratado.

A extensão da votação por maioria qualificada veio a ser menos ambiciosa do que seria eventualmente desejável, tendo em conta o alargamento. Incluiu 27 disposições, mantendo-se, contudo, a unanimidade total, ou parcialmente, em áreas que se revestiam de maior sensibilidade, como a fiscalidade, a política social, os vistos, o asilo, a imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas.

O facto de Portugal deter a Presidência da União no 1º semestre de 2001 obrigou a uma acção paralela enquanto Presidência, gerindo com a possível neutralidade os trabalhos da Conferência e como protagonista da defesa dos interesses nacionais envolvidos na negociação.

Podemos considerar o compromisso de Nice como aquele que permitiu à Europa continuar o seu percurso e a Portugal participar nessa caminhada mantendo a sua capacidade de afirmação. Não é pouco, se pensarmos que nos temas substanciais como a maioria qualificada, as cooperações reforçadas, entre outros, obtivemos excelentes resultados, tendo ao mesmo tempo minimizado as perdas que se anteviam em cenários que estiveram sobre a mesa das negociações, no que se refere à repartição de poder no seio das Instituições.

A percentagem de votos que cabe a Portugal na ponderação no seio do Conselho é superior à de qualquer outro modelo discutido ao longo da CIG. A introdução do critério da maioria dos Estados para adopção de uma decisão fornece uma segurança da maior importância para países menos populosos. E mesmo a subida dos limiares da maioria qualificada é neutralizada pelo facto de, tornando-se as minorias de bloqueio mais pequenas, aumentar teoricamente, o peso relativo do nosso país dentro delas.

Tendo em conta a evolução realizada e as decisões entretanto adoptadas em matéria de política europeia de segurança e defesa, as disposições pertinentes do Tratado da União foram alteradas para ter em conta os progressos alcançados, nomeadamente no que se refere à relação entre a União Europeia e a União da Europa Ocidental e à adaptação do Comité Político a novas funções no domínio da gestão de crises.

O desenvolvimento e a consolidação de uma Política Europeia de Segurança e Defesa permitirá que a Europa se faça ouvir na cena internacional com uma voz correspondente à sua real dimensão política, económica e social. Mas, a principal garantia da segurança

européia continua a assentar nos laços transatlânticos de que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é o símbolo visível.

Em Nice, a Conferência Intergovernamental adoptou ainda uma “Declaração sobre o Futuro da União” na qual apela a um debate amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia. Este debate deverá ser conduzido a nível nacional e a nível comunitário, prevendo-se a participação dos Estados candidatos, o envolvimento do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais, bem como o mais largo espectro da sociedade civil, dos círculos políticos, económicos e universitários. Segundo a referida “Declaração” serão abordadas, nomeadamente, as questões referentes à delimitação de competências entre a União e os Estados membros, ao estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais, à simplificação dos Tratados e ao papel dos Parlamentos nacionais na arquitectura europeia.

Na sequência deste grande debate europeu será convocada, em 2004, nova Conferência de Representantes dos Governos dos Estados membros para alteração dos Tratados, a qual não deverá constituir qualquer tipo de obstáculo ou condição prévia ao processo de alargamento. O Estados candidatos que já tiverem concluído as negociações de adesão serão convidados a participar na Conferência, enquanto que os que ainda estiverem a negociar poderão nela participar como observadores.

Uma referência final ao 3º Pilar do Tratado da União, o qual ganhou particular importância na actual agenda europeia, constituindo o quadro de referência adequado para encontrar as soluções que garantam o binómio “livre circulação de pessoas – segurança dos cidadãos”, principalmente num quadro de alargamento de fronteiras.

Neste contexto, cabe sublinhar a qualidade e rapidez de actuação da Comissão Europeia. Com elevado rigor técnico, foi recentemente apresentado um conjunto de propostas concretas de combate ao terrorismo que, para além de se constituírem como um meio eficaz de dar corpo a uma política de cooperação na área da justiça e assuntos internos, revelam uma maturidade de pensamento que traduz uma reflexão que já vinha fazendo o seu percurso.

O quadro de cooperação internacional da UE com outros Estados e organizações internacionais ficará assim marcado positivamente pela contribuição da Europa para uma acção global, forte e sustentada, contra o terrorismo internacional.

As implicações que esta luta terá nas estruturas de poder e nas estratégias de segurança do ocidente, estendem-se, naturalmente, ao quadro do próximo alargamento a Leste, que ganha hoje uma nova dimensão, deixando de ser um projecto de base regional, para se enquadrar numa estratégia global.



A Europa, consciente da importância da sua unidade, saberá certamente encontrar as soluções adequadas à dimensão de novos desafios.

Também aqui cabe recordar o pensamento de Jean Monnet, sempre tão actual “se a Europa não organiza ela própria a sua unidade, as decisões que respeitam ao seu futuro serão tomadas por outros e fora dela”.

\*\*\*\*\*

O processo de integração europeia assenta na partilha, por um conjunto de Estados soberanos, dos valores humanos, políticos e económicos que consubstanciam, em simultâneo, o legado histórico e as perspectivas de futuro do nosso continente.

A participação de Portugal neste projecto surge, assim, como corolário da nossa adesão aos princípios da democracia representativa, do Estado de Direito e da economia de mercado.

As mudanças ocorridas na vida internacional transportam para a política externa portuguesa o peso de grandes desafios. Portugal, fortalecido pela sua participação na União Europeia, tem entendido que o sucesso deste projecto depende da actualidade do método até agora seguido no desenvolvimento de uma Comunidade que, através de um processo gradual e pragmático, foi construindo uma ideia de Europa, apesar, ou em virtude, de algumas das ambiguidades que o caracterizam.

A Europa construiu-se, ao longo dos anos, porque muitas das opções tomadas evitaram a discussão prévia sobre o modelo final da Europa. E se essa ambiguidade criativa foi o motor da integração europeia, o desejo de garantir em todo o Continente um espaço de liberdade, democracia, paz, segurança, estabilidade e desenvolvimento, andou de par com a aposta nas virtualidades da economia de mercado e com o desenvolvimento de uma rede de relações externas pautadas pela cooperação e solidariedade.

Não é pouco. Se pensarmos como era o mundo há 50 anos atrás, concluímos que a grande capacidade de adaptação do projecto europeu fez dele o mais sábio instrumento da vida democrática europeia, um modelo internacional de reconhecido sucesso e o garante mais sólido de um futuro de paz a nível mundial.



# Entre Nice e Nova Iorque: A Encruzilhada Europeia

António Vitorino

*Comissário responsável pela Justiça e Assuntos Internos (União Europeia)*

## Resumo

O artigo equaciona as implicações sobre o futuro debate da Europa decorrentes das consequências da guerra da Bósnia e do Kosovo, que vieram acentuar a necessidade de um novo perfil das missões de segurança e defesa assumidas pelos Estados e pelas organizações internacionais. Os recentes acontecimentos do 11 de Setembro vieram produzir um “efeito de proximidade” ampliados pela globalização comunicacional com consequências directas sobre a noção de ameaça global e de projecção multifuncional dos riscos que se deparam hoje aos actores internacionais.

A esta situação acresce as implicações do acesso directo à informação por parte da opinião pública e as consequências no que respeita à mobilização pública dos apoios ao envolvimento de forças nacionais em cenários de conflito inteiramente novos. A natureza transnacional das ameaças, incapacidade de as sociedades democráticas accionarem mecanismos de segurança capazes de as conter e a re-prioritização das agendas de segurança dos estados e organizações vieram re-posicionar os conteúdos da agenda de segurança global e a necessidade de eficácia de uma resposta global.

## Abstract

*The article outlines the implications for the future European debate of the consequences of the war in Bosnia and Kosovo, which came to stress the need for a new profile for security and defense missions assumed by states and organizations. The recent events of September, 11 produced an “effect of proximity” amplified by global communication with direct consequences over the public notion of global threat and the multifunctional risks which international actors face today.*

*To this situation one must add the implications of the direct access to information by public opinion and the consequences over the possibility to mobilize public support to the involvement of national forces in conflict scenarios substantially different from traditional ones. The transnational nature of threats, the incapacity of democratic societies to implement security mechanisms able to contain them and the new priorities for security agendas of both states and organizations will have a considerable impact over the contents of the global security agenda and the need for an effective global response.*



O debate sobre o futuro da Europa, tal como esboçado pelos Chefes de Estado e de Governo na Declaração anexa ao Tratado de Nice em Dezembro de 2000, não pode deixar de reflectir, quer no seu conteúdo quer nas suas implicações, o significado dos acontecimentos trágicos do passado dia 11 de Setembro, nos Estados Unidos da América, na medida em que estes produziram uma profunda alteração na agenda política global, cuja dimensão e alcance, aliás, ainda não podemos determinar em toda a sua amplitude.

E, contudo, esses acontecimentos vieram essencialmente confirmar aquilo que já todos havíamos intuído num plano teórico, ao qual a recente barbárie terrorista veio conferir uma dimensão de visibilidade e de sofrimento humano sem paralelo. Com efeito, desde a queda do Muro de Berlim que assistimos à emergência de novas linhas de clivagem no plano internacional que, em larga medida, correspondem ao que alguém já chamou o “lado negro” do processo de globalização económica, financeira e comunicacional.

Essas novas linhas de clivagem estiveram bem patentes nas crises da Bósnia e do Kosovo, enquanto expressão do retorno ao continente europeu de conflitos étnicos, religiosos e culturais de assinalável alcance e que levaram a comunidade internacional a procurar linhas de conduta inovadoras que pretendiam responder a estes novos desafios.

Pode-se, por isso, afirmar que as novas missões assumidas pelos Estados e confiadas às organizações internacionais e aos respectivos aparelhos militares (missões humanitárias, missões de gestão de crises, seja de prevenção de conflitos, de manutenção da paz ou de reforço das condições de aplicação de acordos de paz) constituíram uma primeira linha de resposta à natureza global das novas ameaças com que se confrontam as sociedades contemporâneas (aquilo que a União Europeia Ocidental designou por “missões de Petersberg” e que vieram a ser acolhidas quer pela NATO – na revisão do seu conceito estratégico de 1999 – quer pela União Europeia na reformulação do seu 2º Pilar – Política Externa e de Segurança Comum – contida no Tratado de Amsterdão).

Sem embargo, a adaptação a este novo paradigma processou-se com diversas dificuldades e mesmo alguma controvérsia. Basta relembra a “crise do Kosovo”, o debate então travado sobre os contornos do direito/dever de ingerência humanitária e os limites da intervenção das Nações Unidas decorrentes do bloqueamento decisório do seu Conselho de Segurança em função das contradições entre alguns dos seus membros permanentes.

De uma forma relativamente simplificadora diria que estes últimos anos confrontaram-nos não apenas com “ameaças de tipo novo” – algumas delas, aliás, mais propriamente de “tipo velho renovado”, como me parece ser o caso da crise dos Balcãs – mas também com uma acrescida exigência de flexibilidade na resposta e de agilização dos meios susceptíveis de serem utilizados.

Daí que se tenha dito com clareza que a ameaças globais se exigiam respostas globais.

Esta preocupação parece-me hoje ainda mais válida numa dupla perspectiva.

Por um lado, a interdependência em que vivemos à escala global, seja no plano económico seja no plano ambiental, para dar apenas dois exemplos entre muitos possíveis, torna menos rígida a separação entre as diferentes áreas geográficas e potencia os efeitos espaciais de qualquer tipo de crise, mesmo que no plano físico possamos ter a percepção de que ela nos é distante. Esta preocupação de interdependência e de solidariedade alicerçada em valores, para além das distâncias geográficas imediatas, esteve presente na decisão de Portugal participar na missão da NATO na Bósnia, em 1995, determinando assim o retorno das forças armadas portuguesas a um território de operações europeu após 80 anos desde a Primeira Guerra Mundial, na precisa medida em que a ameaça à estabilidade de uma importante fronteira da União Europeia representava um risco acrescido para todo o conjunto do espaço da União.

Este “efeito de proximidade” é claramente ampliado pela globalização comunicacional, pela profunda alteração do paradigma moderno de acesso à informação “em directo”, como todos pudemos experimentar com os recentes ataques às Torres do World Trade Center.

Por outro lado, a designação de ameaça global chama também a atenção para a natureza “multifuncional” dos riscos com que nos defrontamos e para a inadequação de muitos dos meios de que os Estados democráticos dispõem para lhes fazer face.

Refiro-me, desde logo, à alteração de natureza da ameaça militar mesmo que de tipo convencional, confrontada com uma avidez comunicacional bem expressa no “desembarque em directo” dos militares americanos na Somália ou nos pré-avisos dos *raides* aéreos da NATO contra a Jugoslávia mediante a “reportagem em directo” da saída dos aviões da base de Aviano, na Itália. Para a clássica teoria estratégica da necessidade de surpreender o inimigo, a globalização comunicacional coloca desafios nunca antes concebidos... Os que gostam de citar Clausewitz neste aspecto não poderão deixar de ponderar as profundas alterações do “factor comunicacional” sobre os fundamentos da “arte da guerra”.

A isto acresce o forte condicionamento da evolução da opinião pública quanto à orientação global do conflito, determinado pelo acesso sem mediação aos eventos e aos relatos dos acontecimentos militares no terreno, ainda que se dê o devido desconto à sempre inevitável “filtragem da informação” que os aparelhos militares e informativos dos governos envolvidos tentam levar a cabo com maior ou menor sucesso. Ninguém ignora, decerto, que em larga medida os constrangimentos a uma operação militar terrestre no Kosovo corresponderam à rejeição de tal opção por parte de largas maiorias das opiniões

públicas dos países da NATO, especialmente dos mais directamente envolvidos nas operações militares e dos países limítrofes que encontraram assinaláveis dificuldades em sustentarem politicamente o apoio à própria acção militar.

A actual crise do Afeganistão aproxima-se do seu momento de verdade comunicacional quanto aos efeitos da acção militar, o que decerto constituirá um elemento relevante para a sustentação da ampla coligação formada em torno do eixo americano-inglês na sequência dos atentados terroristas de Setembro último.

Mas indo para além do estrito plano militar, a proliferação de “centros de desestabilização” coloca-nos também perante uma acrescida complexidade na caracterização das “novas ameaças” que se projectam nos mais diversificados sectores. A título de exemplo referiria três aspectos em concreto.

Em primeiro lugar, as “novas ameaças” desfrutam de meios financeiros poderosos e de acesso a sofisticados instrumentos de acção, seja no plano militar seja no plano das novas tecnologias de comunicação. A este propósito é desnecessário recordar os importantes arsenais militares colocados no mercado paralelo na sequência da dissolução da União Soviética e da Jugoslávia, como o demonstram as mais recentes apreensões de armamento pesado nos arredores de Paris na posse de *gangs* que à primeira vista são de pura criminalidade urbana ou suburbana.

Igualmente preocupante é a proliferação de produtos e substâncias biológicas e químicas, bem como a disponibilidade técnica e de recursos humanos decorrente do desmantelamento de certos conglomerados de Estado da ex-URSS e da acção de certos Estados-parasitas, como diariamente é evidenciado a propósito da ameaça de bioterrorismo nas páginas dos jornais e na profusa cobertura dos vários casos de alerta por parte das rádios e televisões do mundo inteiro.

De tipo novo, mas não tão conhecida, pelo menos do grande público, é a nova ameaça consubstanciada no denominado ciberterrorismo, isto é, na utilização das novas tecnologias de informação e de comunicação como armas de agressão, seja para afectar ou destruir infra-estruturas vitais à nossa vida colectiva, seja para perpetrar crimes de natureza financeira (que ocorrem, aliás, com uma frequência superior à que podemos supor, fruto de um certo interesse das próprias vítimas em ocultarem as vulnerabilidades dos seus sistemas de comunicação e de protecção de dados).

Em segundo lugar, as novas agressões contra as sociedades democráticas são em larga medida decorrentes da existência de redes transnacionais de crime organizado que “exploram” em simultâneo um conjunto de actividades criminosas e ilícitas que se interpenetram

e se potenciam mutuamente, desde o tráfico de drogas e de seres humanos para fins de exploração económica e sexual, passando pelo tráfico de armas, de materiais químicos, biológicos e nucleares e pelo próprio terrorismo. O potencial destas redes pode ser ilustrado pelo episódio entre o trágico e o anedótico relatado há algum tempo por alguma imprensa internacional da tentativa de aquisição de um submarino russo por parte de um cartel de droga latino-americano tendo em vista melhorar a “segurança” das suas operações criminosas.

Estas actividades delituosas transnacionais desembocam, de uma forma ou de outra, em acções de branqueamento de capitais que, sendo o ponto vulnerável do seu percurso criminoso, beneficiam não apenas das diferenças legislativas entre os vários Estados mas também da existência de regimes de sigilo e de protecção e da manifesta falta de vocação das entidades reguladoras dos mercados financeiro, bolsista e segurador para prosseguirem uma acção eficaz de rastreio e de combate a modalidades sofisticadas de lavagem de dinheiro.

Em terceiro lugar, estas novas ameaças, pela complexidade de que se revestem e pelos poderosos meios de que dispõem, beneficiam das limitações específicas da capacidade de resposta dos Estados e das sociedades democráticas.

Limitações que decorrem, em primeiro lugar, dos próprios limites de jurisdição dos aparelhos estaduais, sejam eles referentes às diferenças entre sistemas legislativos sejam referentes à capacidade territorial de acção das polícias, dos serviços de informação ou dos próprios tribunais (e da cultura ultrapassada de segurança nacional e de soberania nacional dos seus principais protagonistas) a que acresce que na generalidade das sociedades democráticas, nos últimos anos, as denominadas “funções de soberania” não têm representado uma prioridade no investimento público, em especial quando confrontadas no espaço da União Europeia, com a política de ajustamento estrutural decorrente da introdução da moeda única europeia.

Não falo apenas do processo de *downsizing* dos aparelhos militares, decorrente do fim da guerra fria e do desaparecimento da “ameaça tradicional”, em alguns casos articulado com a transição do modelo de conscrição para o do recrutamento profissionalizado. Sendo inevitável a reformulação dos aparelhos militares em função da alteração da conjuntura internacional decorrente da queda do Muro de Berlim, não será ousado afirmar que na generalidade dos casos essas reestruturações não corresponderam à mudança da natureza e à sofisticação das ameaças, o que só poderá ser cabalmente entendido quando pudermos visitar a tradicional separação de funções entre a denominada segurança externa do Estado e a segurança interna e consequentemente compreendermos que certas ameaças



tradicionalmente tidas como de natureza interna, porque acima de tudo atinentes à salvaguarda da ordem pública (como o narcotráfico, o tráfico de seres humanos ou o terrorismo) passaram a exigir, pela sua efectiva natureza transnacional, que se equacione a mobilização de meios militares enquanto parte integrante da resposta do Estado democrático.

Refiro-me também às insuficiências de qualificações das forças policiais e dos tribunais para lidarem com a sofisticação dos meios utilizados pelos novos agressores (sejam as qualificações no domínio financeiro, sejam no plano da utilização das modernas tecnologias de comunicação).

Chegados a este ponto creio que é legítimo retirar duas conclusões fundamentais e enquadrá-las com duas advertências essenciais.

Em primeiro lugar, o quadro das ameaças assim descrito e potenciado pelos ataques terroristas verificados em Nova Iorque e em Washington colocam perante nós como prioridade uma vasta, complexa e decisiva “agenda de segurança global”.

Em segundo lugar, à natureza global da ameaça corresponde a necessidade imperiosa de uma resposta global, tanto no plano geográfico quanto na diversificação dos instrumentos a usar, como condição da sua própria eficácia.

Estas duas conclusões impõem-nos, contudo, duas ressalvas.

Por um lado, uma “agenda de segurança global” não deve ser precipitadamente interpretada como uma “deriva securitária”. Neste contexto, a questão da afirmação dos valores em nome dos quais se aprofundam os mecanismos de segurança tem um papel central. A segurança justifica-se em função da salvaguarda da liberdade, tem uma função instrumental em relação ao valor máximo que é o do desfrute da liberdade, pelo que as acções e os instrumentos securitários têm que se desenvolver na fidelidade a esses valores. Sendo assim, têm que se fundar na lei (internacional ou nacional), comportar as limitações à liberdade necessárias à defesa dos bens jurídicos a proteger e proporcionais à natureza das ameaças e das agressões e devem estar submetidas a efectivos controlos nacionais ou supranacionais que salvaguardem a sua adequação às próprias finalidades para que foram concebidos.

Por outro lado, uma “agenda de segurança global” constitui um elemento central de uma agenda política mais vasta que deve assentar num contrato de parceria entre os poderes públicos e a sociedade, em especial aqueles sectores da sociedade civil organizada que podem e devem dar um valor acrescentado ao combate às novas ameaças de que temos estado a falar. Seria redutor e até improficuo se se pensasse que os novos desafios de

segurança são apenas o “campo reservado” de militares, polícias ou juizes, cuja acção, sendo sem dúvida essencial na resposta, está, contudo, muito longe de esgotar todas as implicações decorrentes das novas ameaças. Na “sociedade de risco” em que vivemos seria ilusório confiar exclusivamente as garantias de segurança colectiva às componentes militar e policial, pois tal representaria um fardo incomportável em relação às quais, a breve trecho, os resultados obtidos poderiam gerar acrescidos sentimentos de insegurança e uma possível crise de confiança nas forças de segurança e na própria capacidade do Estado de garantir o bem público da ordem e da segurança da comunidade.

Neste sentido, as questões de segurança integram o próprio cerne da *governance* mundial, seja na medida em que interpelam directamente as organizações internacionais, globais ou regionais, que podem ter um desempenho activo na sua prossecução, seja porque a sua eficácia depende largamente da mobilização e do apoio da própria sociedade civil organizada, desde os agentes económicos às organizações não-governamentais.

E.R. Stettinius, Secretário de Estado de Roosevelt e de Truman, disse que “a felicidade tem muitas raízes, mas nenhuma mais importante que a segurança”. Sendo a felicidade do ser humano um objectivo essencial da realização pessoal e do convívio no seio das comunidades, a preocupação pela segurança exige a mobilização dos poderes públicos e das comunidades tanto no plano nacional como regional e global.

Neste contexto, quando a União Europeia se confronta, por força do seu próximo alargamento e da vontade expressa pelos Estados-membros na aludida Declaração sobre o futuro da União anexa ao Tratado de Nice, com uma encruzilhada constitucional, é legítimo que nos perguntemos qual o contributo que o projecto europeu pode dar ao alicerce principal da felicidade dos cidadãos europeus, a sua segurança colectiva.

No essencial esse contributo terá que assentar na definição da vocação da União Europeia enquanto actor global, enquanto agente activo de um projecto mais vasto de regulação da globalização em nome de um conjunto de valores identitários que marcam o perfil do projecto de integração europeia. Daí que antes do mais o debate sobre o futuro da União tenha que ser um debate sobre os valores comuns em nome dos quais se pede o consenso dos povos europeus para a prossecução do projecto de integração nas suas diversas componentes (da política externa e de segurança à moeda única, da cooperação policial e judiciária às políticas sectoriais comuns, da afirmação de um modelo social e de coesão aos desafios da competitividade e da inovação). Alicerçado em valores comuns partilhados pelos Estados e pelos Povos da Europa, o futuro da União

será norteado pela preocupação central de afirmar o seu protagonismo como actor global e dessa forma contribuir para a *governance* mundial, para a definição das grandes linhas de afirmação de uma efectiva agenda de regulação da globalização seja no plano da defesa da paz e da luta contra as ameaças globais, seja no plano de um desenvolvimento sustentado que preserve os valores fundamentais da democracia, do respeito pela dignidade humana, pelo desenvolvimento preservador do ambiente e promotor da solidariedade.

Em primeiro lugar a questão central, mais complexa e difícil de todas, prenhe de consequências no plano conceptual e prático, é a de definir com rigor como convivem na mesma União distintos Estados e diferentes Povos que não abdicam das suas identidades próprias mas se propõem desenvolver conjuntamente um projecto norteado por valores que representam a sua identidade comum. E isto não apenas no plano das políticas substantivas, mas também das instituições que as sustentam e protagonizam.

Dito de outro modo, num mundo tão globalizado quanto desregulado à escala planetária, onde os espaços regionais desempenham um papel decisivo na definição dos grandes equilíbrios mundiais, a definição e identificação dos valores e dos interesses comuns dos europeus é essencial para contribuir para a instituição de formas de regulação global. Essa identidade específica europeia no contexto internacional tem que assentar não apenas em regras, vontades e práticas de regulação económica, mas também postula um contrato político e social legitimado pelos cidadãos dos Estados da União.

Isto significa reafirmar, tanto na vertente externa como na interna, a natureza política da União Europeia e conferir-lhe, designadamente no concerto internacional, os meios e os instrumentos necessários para intervir como parceiro de pleno direito nas tarefas da regulação global, assim potenciando as soberanias nacionais que, de outro modo, todas elas sem excepção (independentemente da dimensão dos Estados), não poderiam aspirar a desempenhar tal função. Este efeito multiplicador do projecto comum da União é tanto mais relevante quando os acontecimentos do 11 de Setembro produziram uma inegável aceleração no processo de reformulação das alianças entre os principais blocos (EUA, Rússia, China, Japão, Índia/Paquistão) em relação à qual a Europa não pode ficar marginalizada. Esta necessidade de afirmação na cena internacional exige o reconhecimento da centralidade da política externa, da política de segurança e de defesa em estreita articulação com as políticas comercial e de ajuda ao desenvolvimento da União Europeia do futuro.

O abstracto de tal afirmação tem que ser encontrado nos valores que fundamentam o projecto comum no plano interno. Aí são chamados a desempenhar uma função fundadora e legitimadora os Direitos Fundamentais da Pessoa Humana, a afirmação de um modelo político, económico e social assente na salvaguarda da dignidade da pessoa humana e na garantia da democracia e salvaguarda dos Direitos e Liberdades dos Cidadãos.

Para tanto, um texto constitucionalizador da União tem que integrar uma Carta dos Direitos Fundamentais (seja a proclamada em Nice, seja a que resultar do seu aprofundamento), sobre a qual se alicerce a construção de um contrato social e político legitimador do projecto europeu.

Do estatuto constitucional dos Direitos Fundamentais decorre ainda o papel central da cidadania europeia, englobando neste estatuto cívico desde logo os que a ele acedem por força do vínculo de pertença (de nacionalidade ou cidadania) a cada um dos Estados-membros, como aqueles que, oriundos de países terceiros, adquirem por via legal e mediante certos requisitos, esse estatuto no contexto da União Europeia.

O convívio entre diferentes Estados nacionais como fonte legitimadora das grandes opções constitucionais e a primazia do estatuto das pessoas enquanto seres humanos e enquanto cidadãos da União, constitui a base plúrima do contrato político da União sobre o qual terão que assentar as instituições e as próprias políticas a prosseguir.

O consenso político fundamental do projecto europeu, ou, se se preferir, a base constitucional comum do projecto da União, conferindo garantias de igualdade de tratamento entre os vários Estados membros da União (tanto no respeito das suas diversas identidades como da sua específica autonomia no quadro de um projecto comum), andarà de par com a afirmação da centralidade dos cidadãos na definição das atribuições e das competências que se traduzem num exercício partilhado à escala continental.

Nesse contexto, em nome desses valores, a União do futuro será cada vez mais chamada a estar presente naquelas áreas onde o seu valor acrescentado represente tanto um acréscimo de capacidade de intervenção dos Estados no plano internacional, como uma acrescida capacidade de afirmação dos direitos e das liberdades dos próprios cidadãos. Sem entrar em pormenores que nos levariam mais longe do que a limitada ambição deste artigo, do exposto parece-me resultar incontornável que desta dinâmica complexa resultarão responsabilidades acrescidas para a União em domínios tradicionalmente ligados às competências soberanas do Estado (política externa e diplomacia, segurança e justiça), enquanto noutros domínios as modernas condições de *governance* das sociedades contemporâneas aconselharão a uma redefinição da partilha das competências, o que poderá

compartar devoluções de competências europeias para níveis de proximidade acrescida aos cidadãos da União (seja para o plano nacional, seja mesmo para os planos regional e local, seja para formas descentralizadas de parceria entre o público e o privado, dotadas de formas de coordenação no plano europeu).

Esta nova partilha de competências, redefinida tanto no plano vertical como no plano horizontal, obrigará a uma recalibragem das próprias políticas europeias, seja a agrícola ou a de concorrência, seja a política estrutural ou a do ambiente. Nessa recalibragem, com inelutável projecção nas suas consequências financeiras, mais do que procurar definições em compartimentos estanques, importa procurar soluções flexíveis que potenciem as vantagens decorrentes da sua abordagem no espaço alargado da União, ao mesmo tempo que a sua aplicação (e explicação) aos destinatários seja marcada por critérios de proximidade, transparência e efectivação de responsabilidades. Uma tal concepção será, por isso, menos tributária de uma lógica hierárquica de competências e assentará sobretudo em formas do seu exercício em rede, com profundas consequências quer no plano da organização das instituições comunitárias como no plano dos métodos de funcionamento das próprias administrações nacionais.

Um contrato político e de cidadania impõe simultaneamente que a União do futuro contemple de forma mais detalhada a dimensão social, não apenas enquanto componente de uma coordenação de políticas económicas exigida pela existência da moeda única, mas também - e cada vez mais - como elemento integrante desse próprio contrato de cidadania que reconhece, no plano dos valores, a centralidade das pessoas e que funda o projecto comum.

Esta preocupação reenvia-nos directamente para o debate da controversa questão do “modelo social europeu”, questionado mesmo na sua existência e objecto de paixões nas polémicas tentativas da sua definição.

Mas também aqui me parece que, em vez de procurar uma definição dogmática de um tal “modelo social” como sistema fechado, melhor seria que identificássemos aqueles dos seus elementos que, colocando problemas comuns a todas as sociedades (ainda que em diferentes dimensões em função dos distintos estádios de desenvolvimento), poderão beneficiar de respostas coordenadas e a longo prazo até convergentes no plano europeu. Refiro-me a questões como o desemprego estrutural, o envelhecimento das populações e as correspondentes pressões sobre os sistemas de segurança social, a iliteracia nas novas tecnologias, a garantia de valores como a solidariedade e a coesão num contexto global de acrescida competitividade e de acelerada revolução tecnológica.

Em certa medida estas questões estiveram no cerne da denominada “Agenda de Lisboa”, onde se pretendeu desencadear um processo que, a prazo, permita encontrar respostas para a afirmação da competitividade da economia europeia e para melhorias da sua produtividade, num contexto de salvaguarda da coesão e da solidariedade sociais e de luta contra a exclusão e a pobreza.

O natural desenvolvimento destes objectivos afigura-se-me essencial para consubstanciar o contrato político e de cidadania que legitime as novas sendas do aprofundamento da integração europeia.

Mas chegados a este ponto, a reconfiguração do projecto europeu desemboca inevitavelmente na resolução do paradoxo político central em que tem vivido a União: com efeito, ao crescente *empowerment* das instâncias de decisão comunitárias não tem correspondido um progressivo aprofundamento da capacidade de efectivação da responsabilidade política essencial a qualquer projecto de natureza democrático. Com o conseqüente alheamento dos cidadãos do projecto europeu, ou melhor, com a crescente sensação nas opiniões públicas minimamente informadas dos Estados-membros de que em nome de uma eficácia e de uma racionalidade tecnocrática, estão a esvaziar-se ao nível nacional os mecanismos de participação e de decisão política sem que essa perda seja compensada por correspondentes ganhos no plano da União.

É perante este paradoxo que os federalistas mais radicais (mas provavelmente também mais consequentes) defendem modelos integrais de federalização, se não mesmo de criação de um verdadeiro super-Estado europeu. É também perante este fenómeno que os soberanistas mais aguerridos preconizam um *downsizing* radical das ambições e dos poderes da União e a definição de um mínimo de coordenação puramente intergovernamental centrado quase sempre na mera liberalização dos mercados.

É perante este paradoxo que se coloca o desafio de redesenhar o quadro institucional da União do futuro numa perspectiva aberta, isto é, não na óptica de exportar para o plano europeu soluções concebidas para o marco estadual, mas antes na perspectiva de colmatar o défice político e de responsabilização democrática das instituições europeias mantendo diferentes níveis de identificação dos cidadãos com as instituições representativas (no plano europeu, nacional, regional e local), na medida em que todas elas são partícipes da mesma dimensão política europeia.

Esta perspectiva, assim muito sumariamente enunciada, exige antes do mais clareza nos propósitos da parte dos responsáveis políticos.

Com efeito, os cidadãos dos países da União têm hoje a noção (por vezes ainda difusa nos seus contornos) de que cada vez mais decisões relevantes para a sua vida quotidiana, para o seu bem estar individual e colectivo, e para a qualidade do seu estatuto de cidadania, são tomadas por instituições comunitárias que - todas elas, sem excepção - se lhes apresentam como distantes, difíceis de compreender no seu funcionamento e pouco sensíveis à sua vontade e à realidade efectiva das suas necessidades.

Mas, em contraponto, os governos nacionais persistem em larga medida em negarem esta realidade, quando no seu contrato político com os eleitores assumem a responsabilidade de fazerem aquilo que, em larga medida, já não se encontra integralmente nas suas mãos por força do processo de integração europeia.

Este desfazamento faz com que no debate político nacional, designadamente naquele que visa a forma máxima de celebração do contrato político entre governantes e governados - as eleições legislativas - os temas europeus ou não tenham grande projecção ou não sejam determinantes nas escolhas dos eleitores. Em parte porque o acesso à informação sobre a substância das políticas europeias não é fácil (nem por vezes muito facilitado...), em parte porque o debate ou é hegemonizado por complexas questões institucionais simplificadas em torno de ideias-feitas (federalismo, soberanismo, eurocepticismo, eurorealismo, etc), ou então, na melhor das hipóteses, é apresentado como um debate de "política externa", ou seja, algo que os Estados conduzem entre si na confidencialidade dos corredores de Bruxelas e de Estrasburgo.

É, pois, neste ponto que mais se exige uma mudança de paradigma, isto é, uma mudança de conduta dos agentes e responsáveis políticos que torne evidente para os cidadãos aquilo que a política europeia hoje de facto já é: uma política interna de cada Estado desenvolvida num quadro interactivo alargado à escala continental.

Por isso, nesta óptica, parece-me menos relevante, para colmatar este "défice político" da temática europeia junto dos cidadãos, congeminar soluções de engenharia institucional que acrescentem ao nível de decisão europeu uma instância de parlamentares nacionais (uma segunda Câmara recrutada entre os parlamentos nacionais com "duplo mandato", nacional e europeu). A solução estará mais na óptica inversa, a de incorporar como dado permanente e natural as políticas europeias na esfera da vida pública nacional, nas instâncias de poder de proximidade, sejam as nacionais, as regionais ou mesmo as locais.

Nesta perspectiva, a definição do quadro institucional da União deverá resultar tanto da identificação das políticas onde o nível supraestadual traz um valor acrescentado quanto das exigências de desenvolver em rede o exercício em comum das correspondentes competências aos seus diferentes níveis territoriais.

O mesmo é dizer, esclareçamos primeiro o que queremos fazer em comum, identifiquemos aquilo que pode ser feito por todos e aquilo para que alguns reúnem condições e vontade de ir mais além, mais à frente (e daí a importância para o futuro da União das decisões de Nice sobre as “cooperações reforçadas”), e depois redesenhemos as instituições em função dessa vontade e dessa ambição colectivamente assumida e democraticamente legitimada!

A premência para que encontremos respostas adequadas e legitimadas no âmbito da União a estas questões, resulta potenciada pela actual conjuntura internacional, pela exigência de respostas globais a ameaças globais e pelo profundo sentimento de interdependência na insegurança, seja ela decorrente das acções terroristas seja ela a resultante da vulnerabilidade dos sistemas económicos e financeiros à escala planetária.

Neste contexto a encruzilhada europeia coenvolve a demonstração renovada da necessidade de um projecto de integração regional de índole política, económica e social. Para que a União se justifique perante os cidadãos não apenas como uma herança do passado mas antes como um projecto de (e com) futuro!

É esse o sentido último do debate lançado em Nice e que deveremos conduzir com êxito até 2004.



# Política de Defesa e Multilateralismo \*

Álvaro de Vasconcelos

*Director do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais*

## Resumo

Este artigo sobre o tema política de defesa europeia e multilateralismo, sustenta a ideia de que a política de defesa e segurança da UE deve fundamentar-se na visão que a Europa tem do mundo e sobre aquela que projecta sobre esse mesmo mundo. Ou seja, que a definição de uma política de segurança e defesa europeia não pode alhear-se de uma certa concepção de multilateralismo, quer este se projecte numa dimensão regional, quer se projecte numa dimensão internacional.

O artigo equaciona a relevância do debate “Europa potência” versus “Europa espaço” por ser a partir dele que desenvolvem as premissas a partir das quais se fundará o papel da União Europeia na ordem internacional.

A par desta questão importa pôr em evidência a definição de uma identidade europeia cultural e civilizacional e o contributo que estas possam dar a uma concepção própria de comunidade de cidadãos. A Europa de hoje é cada vez mais uma Europa multicultural na qual a supranacionalidade política e institucional coexiste com a diversidade cultural, étnica, religiosa e histórica.

## Abstract

*The article focus on European defense policy and sustaining the idea that any European defense and security policy must find its fundament on a certain European world vision and the vision itself projects over the world. That is, the definition of a European defense and security policy cannot ignore a certain idea of multilateralism, whether this is considered at regional or international level.*

*The article considers the relevance of the debate “power Europe” versus “Europe as a geographical space” from which the European Union will define its role in the international scenario.*

*The author also outlines the importance of the definition of a European cultural and civilisational identity without forgetting a self-notion of citizen’s community. Today’s Europe is more and more a multicultural Europe in a context where political and institutional supranationality coexists with cultural, political, ethnic, religious and historical diversity.*

---

\* O presente texto retoma uma parte do contributo do autor para o projecto «Brasil, Argentina, Mercosul e a Nova ordem Mundial», desenvolvido pelo Instituto de Estudos Políticos e Sociais, Rio de Janeiro, revista e ampliada, em Outubro de 2001, para incluir a segurança e defesa europeia.



A política de defesa e segurança da União Europeia deve ser definida com base na visão específica que a Europa tem do mundo e nele projecta. O modelo da construção europeia influencia decisivamente essa visão. Ao construir uma política comum de defesa e segurança, estarão os países da União dispostos, porém, a definir em comum as orientações que devem presidir-lhe, ancorando-as firmemente na sua concepção própria do multilateralismo? Deste factor depende, primordialmente, saber se a Europa terá um papel mundial ou se cingirá de futuro ao papel regional, eventualmente melhorado, que já é hoje o seu.

Não pode a política de segurança e defesa da União Europeia desligar-se do contexto mais amplo da sua acção externa, que por sua vez depende vitalmente de o modelo europeu continuar a ser o modelo da «Europa Aberta», depois dos alargamentos e depois de os fatídicos acontecimentos do 11 de Setembro terem redesenhado, pelo menos temporariamente, as prioridades da agenda de segurança mundial e em particular da agenda de segurança americana.

### **O modelo da Europa aberta**

A construção europeia continua a ter como objectivo essencial deslegitimar o nacionalismo e a política de potência nas relações intra-europeias e tornar impensável a discórdia e a guerra entre os países membros da União, em primeiro lugar entre a França e a Alemanha. A motivação primeira, fulcral, da construção europeia, inclusive em matéria de política externa, continua pois a residir na ordem interna. Vê-se isto claramente nas decisões tomadas depois da queda do Muro de Berlim, que obedeceram ao princípio de acelerar o processo de integração para reforçar a coesão entre os Estados. E se sucessos indiscutíveis houve na ordem interna, no domínio da união económica, que a moeda única resume, estes não tiveram paralelo na ordem externa: enquanto caminhava resolutamente em direcção ao euro, a União Europeia mostrava ao mundo a sua impotência para intervir na Bósnia, e os avanços necessários na união política, causa dessa mesma impotência, tardavam a produzir-se. Para manter a paz interna, a União altera de forma substancial a relação entre vizinhos e é um poderoso factor de consolidação democrática e de coesão social. Assim foi para os Estados fundadores nas condições particulares do pós-guerra, assim continuou a ser para os países da Europa do Sul que reencontraram a democracia nos anos '70, assim tem sido para as novas democracias da Europa central e oriental. Promover a segurança, a paz, a democracia pela inclusão: nisto consiste o método essencial da União.

É deste ponto de vista significativo constatar que os Estados mais empenhados na construção europeia são precisamente os que beneficiaram deste método, ao passo que os países cuja adesão foi antes do mais motivada pelo facto de a dimensão nacional ser já insuficiente para enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais globalizado ou pelo intuito de tirar partido económico do mercado europeu se têm mantido à margem de algumas etapas do aprofundamento da integração: a Inglaterra, a Suécia e a Dinamarca, que não aderiram à moeda única, e os mesmos países, além da Finlândia e da Irlanda (este último por imposição de facto da Inglaterra), continuam fora dos acordos de Schengen.

O debate Europa-potência ou Europa-espaço reflecte mal esta dicotomia se não se clarificarem primeiro os seus termos. Não se trata, para grande parte dos defensores da Europa-potência, de construir um Estado-nações à escala europeia, um super-Estado à imagem dos Estados Unidos. Mesmo a França, principal defensora da ideia de Europa-potência, não estaria disposta a abandonar a um governo central europeu, que aliás considera inaceitável, as prerrogativas nacionais por exemplo em domínios como a política externa e a defesa; isto apesar de a França ser, com o Reino Unido, um dos principais entusiastas da política europeia de segurança e defesa, ou aliás por isso mesmo.

Perante a extraordinária diversidade europeia, a inovação de que é portador o modelo europeu está na capacidade para consolidar a pertença nacional compatibilizando-a com a pertença a uma comunidade supranacional. Foi o que entre outros compreendeu Joschka Fischer ao propor não um Estado federal mas uma federação de Estados democráticos, assente na dupla legitimidade da União – a dos Estados e dos cidadãos. Este ponto de vista, partilhado pelas principais forças políticas na Alemanha e com sólidos apoios na França e nos países da Europa do Sul nomeadamente em Portugal, não tem, no entanto, apoio significativo na Inglaterra e nos países nórdicos. A ideia, retomada por Fischer no discurso de Humboldt, de um núcleo duro ou de uma vanguarda de Estados que avançaria mais depressa para o dito projecto de federação de Estados, gera muito maior controvérsia, e causa repulsa instintiva nos países mais pequenos, que o tomam, não sem algum fundamento, por uma maquilhagem do velho directório das potências.

O debate Europa-potência vs. Europa-espaço é relevante por várias razões, e entre elas porque nele se esboçam as premissas em que se fundará o papel da União Europeia na ordem mundial. A definição da União Europeia como «federação de Estados-nação», como lhe tem chamado Jacques Delors, tem duas implicações cujas repercussões não deixarão de

se fazer sentir no seu lugar futuro no sistema internacional e na política de segurança: a definição da sua identidade e, em decorrência, das suas fronteiras.

A União Europeia não pode definir a sua identidade numa perspectiva cultural ou civilizacional sem renegar o próprio conceito de cidadania – a comunidade de cidadãos –, que predomina nos seus Estados. Não pode fazê-lo, também, porque isso iria contra a pluralidade cultural, linguística e inclusivamente religiosa dentro da União e dentro de cada um dos países que a formam, e que é aliás cada vez maior. Hoje já perto de 10 milhões de cidadãos da União Europeia são muçulmanos. A decisão alemã de dar cidadania aos imigrantes, inclusive turcos (mais de 2 milhões), e de começar a afastar-se da concepção essencialmente étnica da nacionalidade é um passo fundamental na compatibilização entre os diferentes sistemas (políticos) internos com o modelo europeu. A Europa será pois cada vez mais definida como um espaço de convivência multicultural, de compatibilidade entre a tendência para a supranacionalidade com a preservação das afinidades culturais, religiosas e de referências históricas, que aliás não se restringem ao continente europeu, como denota a criação pela França, Portugal e a Inglaterra de círculos de cooperação cultural. A afirmação do multiculturalismo, internamente, é um trunfo indiscutível para a política internacional da União numa altura em que a globalização e o predomínio da cultura popular americana é pressentida em muitas regiões do mundo como uma ameaça à expressão do pluralismo cultural, e engrossam em contraponto as correntes do nacionalismo identitário, nomeadamente de referência religiosa, que constituem a alternativa mais séria e perigosa à democracia. A fractura produzida pelos acontecimentos trágicos de 11 de Setembro torna obviamente a expressão desse multiculturalismo, integrador e não fracturante, fortemente ancorado na cidadania, mais necessária ainda, não apenas nem fundamentalmente como um trunfo de política internacional, mas como uma forma de combater as tendências identitárias de todos os sinais, dentro e fora da Europa, e preservar a coesão das sociedades europeias.

A União define a sua identidade numa perspectiva política. Podem fazer parte da União Europeia todos os países europeus que aceitem o *acquis* da União e estejam em condições económicas para participar no mercado único – não só de convergência macroeconómica, mas também de nele competir – e que sejam democracias plenas. A aceitação da Turquia como candidato, finalmente decidida pelo Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999, sublinha que a sua futura adesão depende apenas do respeito dessas duas condições, designadamente as políticas (democracia, Estado de direito, direitos do homem, protecção das minorias). Não há evidentemente condições

culturais ou religiosas. Ao definir-se assim, a União Europeia não traça limites precisos para o seu alargamento, e não ficam sequer claros os próprios limites geográficos – não se fixa definitivamente a linha de fronteira. Fala-se hoje de uma União a «trinta ou mais». E amanhã, depois de 2004, finda a conferência intergovernamental que há-de traduzir em modalidades concretas a grande reforma das instituições e consumados talvez os primeiros alargamentos? A Ucrânia poderá vir a aderir, ou marcará ela definitivamente a extrema oriental da União? Como negar peremptoriamente, porém, aos sectores democráticos e europeístas um lugar futuro da Rússia na construção europeia? A resposta a estas questões, que implicam a definição da fronteira da União, terá forte consequências na sua política de segurança e defesa. Deste ponto de vista o mais provável é que a fronteira da União seja por muito tempo, a leste a que separa a Polónia da Rússia e a sudeste as da Turquia mesmo sem a sua adesão plena, o que não impede que estas fronteiras sejam elas mesmo, como diz Pierre Hassener, fluidas. A fronteira sul mediterrânea não será com o processo de interdependência crescente, menos fluida da que separará a União Europeia da antiga União Soviética.

Haverá uma possibilidade realista de que o «núcleo duro» europeu, a «vanguarda» sugerida por alemães e franceses (estes com menor entusiasmo) se venha a transformar num Estado federal, centralizado, dentro da união de Estados que é a União Europeia? Não parece. Por um lado, esse núcleo será necessariamente aberto e tenderá progressivamente para a inclusão do pleno. Por outro lado, as propostas mais coerentes (J. Fischer, J. Delors) apresentam o modelo que deveria presidir-lhe como uma comunidade de Estados democráticos segundo a matriz geral da unidade na diversidade. Parece inquestionável no entanto que um grupo de Estados levará mais longe a integração, cuja cooperação será reforçada em várias áreas de competência da União, incluindo nos domínios da política externa, da defesa e da segurança interna. No domínio da segurança e da acção internacional, no entanto, esse núcleo, com características mais marcadamente federais, enfrenta uma dificuldade essencial: um dos pilares de todo o processo, a Europa da defesa, precisa, para existir e consolidar-se, da participação empenhada da Grã-Bretanha, que decerto não quererá fazer parte de qualquer vanguarda federal, o que, mais não fosse, manterá nas mãos dos Estados, ou seja, da cooperação intergovernamental, a utilização do instrumento militar. Em suma, não um núcleo duro mas vários, correspondendo a avanços desiguais do ponto de vista da supranacionalidade, e possivelmente um grupo cada vez mais numeroso que estará em todos os círculos – e este passará a ser, independentemente da dimensão dos Estados que o compõem, o verdadeiro núcleo de coesão.

O sistema institucional e o processo de decisão europeu continuará a ser no futuro próximo de uma enorme complexidade, exactamente para garantir o sistema de pesos e contrapesos que tem sido a razão do seu sucesso. Os parceiros externos da União continuarão provavelmente a enfrentar dificuldades em saber quem são os seus interlocutores. Apesar dos progressos que possam ter lugar na definição de uma entidade central para a PESC e a PECS (por exemplo, um alto representante com poderes mais vastos e precisos que o actual, que lhe permitam ser um coordenador da política externa e de defesa e não apenas um porta-voz), restará sempre uma multiplicidade de interlocutores – os Estados membros, a Comissão, o Parlamento.

Da perspectiva da Europa aberta que assim se desenha como compatível com o próprio processo europeu, afirma-se um modelo europeu com impacto universal, mas ao mesmo tempo pode concluir-se que a União Europeia continuará empenhada essencialmente na consolidação da democracia no continente através do alargamento, e no projecto de expandir a área de estabilidade e desenvolvimento para o Sul mediterrâneo. Do ponto de vista da segurança e da defesa isto implica a procura de capacidade para contribuir para o esforço da Nato na sua imediata periferia europeia nomeadamente nos Balcãs ou assumi-lo plenamente se os Estados Unidos considerarem que não se devem envolver num dado conflito regional europeu. A Europa configura-se assim, primordialmente, como um actor regional cujo modelo tem repercussão universal. Aliás, quanto maior o sucesso «interno» da União em consolidar a democracia no continente, utilizando para isso também o instrumento militar se necessário, maior o prestígio e o impacto do seu modelo.

A União Europeia tenderá a projectar na política externa os valores que lhe são próprios. Por isso a democracia, os direitos do homem, a ajuda humanitária têm um papel tão importante na política declaratória europeia, e a condicionalidade política faz parte dos acordos da União com países terceiros. A repercussão universal do modelo europeu, a sua adequação à era de globalização, a ambição global de alguns dos seus Estados, é esta a «janela de oportunidade» para uma acção positiva e com impacto da União na cena internacional, para a sua afirmação como um polo aberto de um sistema universal mais equilibrado e multilateral.

Existe uma outra alternativa, que contraria este cenário: é que alargando a leste e a sul, nos próximos anos, a União perca a capacidade de decidir e de agir, se dilua e se transforme num vasto espaço de comércio livre que muito provavelmente se desintegrará. A União Europeia perderia assim qualquer veicidade de protagonismo internacional em favor de alguns dos Estados membros, relegados por isso, perante a afirmação quase hegemónica dos Estados Unidos, para papéis secundários no cenário mundial.

## A visão europeia da ordem internacional

A União Europeia é não só um poderoso actor regional como tem um papel internacional não negligenciável como potência civil que essencialmente é. Com 370 milhões de habitantes, a Europa dos Quinze é o principal espaço económico do mundo e representa 28,6% do produto mundial, contra 27,4% para os Estados Unidos e 14,9% para o Japão. A União Europeia é também a principal potência comercial mundial, e a principal fonte de ajuda pública ao desenvolvimento: representa mais de metade do total mundial, em contraste com 4% para os Estados Unidos e 18% para o Japão. É conhecido que a comparação das despesas militares, quer em valor absoluto quer em percentagem do produto, deixa em primeiro lugar os Estados Unidos, que gastam com a defesa 265 mil milhões de dólares, contra a soma de 169 milhões dos membros da União Europeia

Pelo seu peso económico, pelo poder de atracção do seu modelo, pela sua política de cooperação para o desenvolvimento, a União Europeia já tem um papel não negligenciável nos comunmente chamados domínios do *soft power*, ou seja, na capacidade de utilizar o poder económico para fins políticos através da utilização de meios não coercivos para encontrar soluções para os problemas regionais no longo prazo, o que ainda assim é muito mais verdade no plano continental do que mundial. Mesmo em relação aos países do Norte de África e do Médio Oriente, a primeira prioridade extra-europeia da União, apesar do alcance da proposta de Parceria Euro-Mediterrânica (PEM), os resultados são ainda modestos. A política de ajuda ao desenvolvimento e de acordos comerciais em relação à África subsahariana, região de que a União tem sido o principal parceiro não só económico mas também político e mesmo militar, tem sido um rotundo fracasso. A África continua mergulhada na conflitualidade intra e inter-estatal, e é evidente que sem resolução dos problemas de segurança não haverá desenvolvimento. Na Ásia, o papel da Europa é pouco significativo do ponto de vista do *soft power* e negligenciável no que toca ao *hard power*. E na América Latina não tem mostrado vontade política à altura da ambição do projecto que afirma.

São pois claros os limites actuais da União Europeia como actor global. Mesmo a nível regional, a sua capacidade de inclusão e os seus atributos de potência civil têm-se mostrado, em situação de crise grave, insuficientes. Foi esse o balanço que os próprios governos europeus fizeram da crise na antiga Jugoslávia, em que penosamente constataram a impotência da União para lhe fazer frente, que o mesmo é dizer os limites da União Europeia enquanto potência exclusivamente civil. Ficou também demonstrada a dependência em relação aos Estados Unidos, à sua estratégia militar e à sua disposição para



intervir ou não, para garantir a segurança no próprio continente. A política europeia de defesa nasce dessa constatação, feita principalmente pela França e a Inglaterra de Tony Blair a partir da sua humilhação na Bósnia durante quatro anos. Foi este o impulso essencial que levou ao encontro franco-britânico de St. Malo em Dezembro de 1988. Foi o que permitiu, tendo sido levantado o obstáculo britânico, que os 15 tivessem em Colónia e Helsínquia, em 1999, adoptado um plano ambicioso para dotar a União com os instrumentos militares de uma política de segurança e defesa através da criação de uma força de reacção rápida, vencendo-se assim um tabu que durava desde a não ratificação da comunidade Europeia de Defesa, pelo parlamento francês, em 1954.

O desenvolvimento de uma capacidade europeia no domínio da defesa estabelecerá e consolidará a União como actor regional incontestavelmente determinante. A grande excepção são as relações de segurança com a Rússia, sobretudo se esta teimar em querer manter, sem meios, um estatuto de superpotência militar. Bem diferente será a situação, no entanto, se a Rússia optar por um estatuto de potência europeia, muito mais compatível aliás com a sua situação económica.

Os avanços na política externa e de segurança comum com a criação da figura do Sr. PESC, apesar de tímidos e pouco consequentes, não deixarão de contribuir para uma maior coerência da acção externa da União. Mas será um equívoco pensar que a União poderá na próxima década ter um poder militar comparável ao dos Estados Unidos, o que não quer dizer que não aumente o seu peso na cena internacional. Qual é então a possibilidade de a União vir a desenvolver um papel significativo na ordem internacional no primeiro quartel do século XXI e qual a relação que procurará estabelecer com os Estados Unidos?

No período anterior ao 11 de Setembro os países da União mostravam crescente mal-estar perante a ordem internacional que hoje vigora. Não deixam por isso de considerar os Estados Unidos como um parceiro indispensável, pese embora a competição comercial e as desavenças na OMC. As críticas ao unilateralismo económico dos Estados Unidos e muito especialmente às suas tentativas de impor a extra-territorialidade (leis d'Amato e Helms-Burton) foram frequentes e consensuais através de todo o espectro político europeu, não apenas por parte da França ou da Alemanha mas também dos países atlantistas, inclusive da Inglaterra. As tensões, constantes, mantiveram-se confinadas à área comercial, sem *spill-overs* políticos graves. As preocupações europeias com o unilateralismo americano não se cingem, longe disso, ao campo comercial. Os mais variados dirigentes europeus manifestaram a sua viva preocupação com a não ratificação pelo Congresso do Tratado de Proibição dos Ensaios Nucleares, com a recusa americana de assinar, até ao último minuto,

o texto fundador do Tribunal Penal Internacional (que o actual Congresso não tem a menor intenção de ratificar) ou com a decisão de avançar com o «escudo anti-mísseis». Se no continente europeu a convergência euro-americana é significativa, o que permitiu a manutenção da NATO no pós-guerra fria e mesmo o seu alargamento, o mesmo não se pode dizer de fora do continente europeu. No Médio Oriente, no Golfo, as *nuanças* e mesmo as diferenças de pontos de vista são evidentes. Só a Inglaterra apoia de facto as sanções contra o Iraque, a que a maioria dos Estados da União se opõe quer na substância (efeitos políticos e sociais) quer pelo seu carácter unilateral.

No entanto, os Estados da União, muito provavelmente também a França, não vêm no período de transição que vivemos uma alternativa viável para a ordem internacional, que bem ou mal os Estados Unidos têm garantido, e daí as preocupações manifestadas em relação ao isolacionismo dos primeiros meses da administração Bush. No entanto, a convicção europeia é que um sistema, mesmo de hegemonia benigna dos Estados Unidos, não poderá funcionar no longo prazo, porque o mundo é plural e porque a sociedade americana não está disposta a pagar o preço que implica garantir a segurança internacional quando não estiverem em causa interesses vitais dos Estados Unidos.

O ataque de 11 de Setembro, contra Nova Iorque e Washington foi a justo título considerado pelos Estados Unidos como um ataque contra os seus interesses vitais e mostrou à administração Bush que era necessário criar a mais vasta coligação para combater e dismantlar as redes do terrorismo internacional. Se a Europa se solidarizou com os americanos e considerou no quadro da Nato que tinha sido um ataque contra todos, só o Reino Unido assumiu, plenamente, a dimensão militar da coligação e isto numa perspectiva nacional e não europeia. Os Estados Unidos, é verdade, também não consideraram essencial e talvez mesmo útil ficar condicionados na sua acção militar pela Nato, ou a União Europeia, como tinha acontecido durante a guerra do Kosovo. Mas tratava-se, para os 15 e particularmente para o Reino Unido, de ter colocado a sua resposta no quadro do desenvolvimento que tivera a política de defesa e segurança europeia nos últimos dois anos tanto mais que a proximidade da Europa do mundo árabe e Islâmico particularmente sensível à evolução da resposta americana, obrigava a União a uma política concertada quer do ponto de vista político quer militar.

O impacto que o 11 de Setembro terá na política de defesa europeia é difícil de prever mas poderá confiná-la ainda mais a uma dimensão eminentemente regional, aos Balcãs quase exclusivamente, do ponto de vista da projecção de forças, tanto mais que os Estados Unidos tenderão nos próximos anos a concentrar uma parte significativa dos seus esforços fora do continente europeu. Num mundo em que previsivelmente perdurará a política de

potência, o regionalismo sairá enfraquecido e com menos margem de manobra para fazer avançar uma perspectiva multilateral da ordem internacional mais ou menos multipolar.

A maioria dos actuais membros da União tem uma visão da ordem internacional que se afasta da norte-americana. A França, na visão de Chirac, põe o acento numa ordem multipolar capaz de equilibrar o poder da hiperpotência americana (a expressão é de Hubert Védrine). Na perspectiva chiraquiana serão pólos desse sistema, além dos Estados Unidos, a União Europeia, a Rússia, o Japão e a Índia, e possivelmente o Brasil e o México.

Seria um sistema de pólos claramente definidos, inspirado no sistema europeu de equilíbrio de poderes que perdurou até à Segunda Guerra Mundial, procurando afirmar a sua soberania e autonomia embora mitigadas as consequências para a segurança internacional da sua competição pelas instituições multilaterais. Jacques Chirac, em discursos na China, no Brasil e na Índia, tem preconizado explicitamente a necessidade de construir um mundo multipolar em alternativa ao unipolarismo, o que aliás correspondia às próprias ambições desses países. Lembremos a este propósito, a declaração russo-chinesa de Abril de 1997 para a promoção de um mundo multipolar.

Essa perspectiva não parece, no entanto, ser partilhada de uma forma tão clara por nenhum outro Estado da União Europeia. A Inglaterra, porque a maioria da sua opinião pública e da sua elite política se continua a opor ao conceito de Europa-potência que implica necessariamente um grau elevado de federalização. A Alemanha, porque o conceito de União Europeia que tem apoio maioritário, apesar de eminentemente político, é ainda antes de tudo de uma Europa potência civil, primordialmente virada para a consolidação do espaço europeu.

Portugal, a Espanha e a Itália são favoráveis a uma afirmação internacional da União, não só em relação ao Mediterrâneo mas também, no caso da Espanha, à América Latina. No entanto, a Espanha de José Maria Aznar, tinha vindo a aproximar-se progressivamente da perspectiva norte-americana (foi notória a insistência do governo espanhol em empenhar tropas na operação militar contra o regime no poder no Afeganistão, por exemplo, mesmo nas suas fases iniciais) e a Itália está longe de ter um protagonismo internacional correspondente ao seu peso económico e cultural. Estes países são, aliás, com a Holanda, os países da União mais próximos da perspectiva inglesa das relações transatlânticas.

Os países nórdicos, por tradição de não alinhamento, afastam-se da perspectiva francesa, chiraquiana, de Europa-potência e sublinham a imprescindibilidade do quadro multilateral das Nações Unidas como regulador dos conflitos internacionais. A Bélgica é o país que mais se aproxima da concepção francesa mas a sua capacidade para influenciar a política externa europeia é pouco significativa. Finalmente, a Grécia, apesar dos aspectos

positivos da sua evolução recente, tem uma política externa que praticamente se esgota na questão turca. Os principais países candidatos, a Polónia, a Hungria e a República Checa, apesar do impulso político da sua aproximação à União, não deixam de ter uma perspectiva atlantista da segurança.

Não é pois provável a emergência da União Europeia como um pólo tradicional de poder capaz de orientar a sua política externa numa perspectiva de *power politics*. Por outro lado, não são claras as consequências para a segurança internacional da emergência dos novos pólos e da relação entre eles. São sérias, na maioria das capitais europeias, as dúvidas sobre as vantagens para a estabilidade internacional da emergência da China como uma superpotência. Como se interrogam sobre as consequências para a estabilidade asiática da rivalidade sino-indiana, extraordinariamente agravada pela política, americana e igualmente europeia, de recompensar o Paquistão pela sua participação na coligação anti-Taliban, esquecendo em nome do combate ao terrorismo e a um regime despótico e inaceitável que ainda há bem pouco se considerava o ensaio nuclear indiano, e depois o paquistanês que se lhe seguiu, como um sério aviso de maus e perigosos tempos.

Independentemente do debate sobre as vantagens e as desvantagens de um mundo multipolar, o que parece consensual entre os Estados é que um mundo unipolar em que a ordem seja a americana, não só será desafiado pelas potências emergentes, como é necessariamente transitório e instável.

Quer a União Europeia tenha que agir amanhã num mundo multipolar (o que é mais provável) ou não, o que corresponde à natureza específica da União não é nem a procura da hegemonia ou da política de potência americana, nem um sistema de equilíbrio de poderes a nível global. A visão que será possível à União Europeia desenvolver para o mundo é a de um sistema multilateral realmente eficaz: a criação ou o reforço de instituições capazes de regularem a interdependência tanto do ponto de vista económico como político. Trata-se de construir um sistema regulado por normas internacionais aceites pelo maior número, não só a nível do comércio internacional mas também no domínio da segurança, dos direitos humanos e do ambiente. Trata-se de um terceiro modelo que, como afirma Jean-Marie Guéhenno, "*would be based neither on the indefinite supremacy of the United States, nor on the pursuit of independence and sovereignty as the ultimate goal of a political entity*", e que seria uma espécie de organização institucionalizada da interdependência. O sucesso da OMC na gestão das contradições, nomeadamente entre a União Europeia e os Estados Unidos, atesta aliás a importância que o multilateralismo progressivamente assume.

O modelo europeu pressupõe que a União não se transformará num super-Estado, mas terá capacidade para influenciar a criação de normas internacionais, assente num tecido de instituições multilaterais interdependentes, como a OMC, ou o recente Tribunal Penal Internacional, testemunhando a crescente importância que o Direito Internacional tem vindo a assumir.

A defesa activa da regulação internacional por parte da União Europeia, merecerá credibilidade tanto maior quer devido à sua própria experiência, quer porque corresponde às necessidades sentidas pelos Estados de diferentes regiões do mundo, de gerir a globalização e tirar dela as necessárias vantagens para o seu desenvolvimento. Deste ponto de vista as relações da União Europeia com o Mediterrâneo e com o Mercosul são um importante laboratório.

Uma das componentes essenciais da política externa da União e parte integrante da sua visão do mundo é a promoção do regionalismo. Independentemente de se poder universalizar ou não a experiência comunitária europeia, a União considera que o multilateralismo só será eficaz se apoiado em grupos regionais. Estes não constituem apenas uma forma de gerir a interdependência económica, mas também de criar relações de estabilidade entre vizinhos no domínio da segurança e dar suporte à acção das Nações Unidas na prevenção e resolução de crises. Por isso, os chamados diálogos grupo a grupo são uma componente importante da acção externa da União, que procura na ASEAN, no Mercosul, na Comunidade Andina, na SADC, interlocutores para a sua visão da ordem internacional. Mais, a União procura estabelecer acordos inter-regionais com esses grupos, desenvolvendo o multi-regionalismo como sustentáculo do multilateralismo.

Uma das componentes do multilateralismo tal como é propugnado pela União é a relação que estabelece entre soberania e cidadania. Não é obra do acaso que tenha nascido em França o conceito de intervenção humanitária, nem que tenha sido um juiz espanhol a pedir em primeiro lugar (e conseguir) a extradição de Pinochet. É que a Europa se construiu a partir de uma perspectiva de supranacionalidade, que deslegitimou os conceitos de soberania absoluta e o seu valor sacrossanto. Por isso a intervenção no Kosovo teve apoio maioritário na grande maioria dos Estados europeus, nomeadamente na França e na Inglaterra, mas também na Alemanha; a França e a Inglaterra foram os activos actores dos acordos de Rambouillet e da intervenção militar.

Quando Kofi Annan afirmou perante a Assembleia Geral das Nações Unidas que *«a soberania de um Estado não pode ser uma “muralla” para a violação dos direitos do homem»*, esta posição não chocou, bem pelo contrário, a maioria dos europeus. Não parece, porém, que uma tal perspectiva se aproxime das posições americanas. Consideram os europeus que às

Nações Unidas, reformadas, deveriam ser proporcionadas condições, como defende Kofi Annan, para pôr em prática o novo multilateralismo. Deviam ser as Nações Unidas, designadamente, a legitimar as intervenções quando houvesse graves violações dos direitos fundamentais num dado Estado membro. Os Estados europeus não consideram, regra geral, uma evolução desse tipo como uma limitação inaceitável à sua soberania.

Mas esta posição também se afasta da perspectiva de muitos Estados do sul, que se opuseram à intervenção no Kosovo em nome da defesa da soberania e por oposição ao unilateralismo. Esta foi a posição dos países latino-americanos, com uma longa experiência de ingerências ilegítimas do grande parceiro do Norte. Definir as condições de intervenção de forma consensual com o maior número de Estados, nomeadamente as democracias do sul, é essencial para a política externa e de segurança da União Europeia num momento em que cria uma força de intervenção.

O sucesso do projecto do multilateralismo depende contudo em larga medida da multilateralização dos Estados Unidos. A perspectiva da maioria dos europeus é que, da cooperação estreita entre a União e os Estados Unidos, depende a possibilidade de uma ordem internacional mais justa. Enganam-se os que pensam que poderá passar-se da gestão da rivalidade bipolar da guerra fria para uma gestão da rivalidade euro-americana. Aquilo que a União procura, indiscutivelmente, é reequilibrar as suas relações com os Estados Unidos transformando-as em relações entre iguais, capazes de contribuir para o estabelecimento de regras globais.

Em síntese, trata-se para a União Europeia, nesta visão, de substituir o mundo instável da unipolaridade, não por um mundo ainda mais instável de um sistema tradicional de equilíbrios de poderes multipolar, marcado pela frequente dissolução e alteração (*reversal*) de alianças, mas por um novo multilateralismo assente em espaços de integração regional e na sua experiência de regulação supranacional das relações entre os Estados, ou seja, na transformação do sistema internacional numa comunidade com base no sucesso da sua própria experiência, o que implica o reforço das instituições internacionais e nomeadamente das Nações Unidas. Este sistema é também o mais adequado para gerir um mundo que se multipolariza pela emergência de grandes potências com uma perspectiva de *power politics* da sua política externa.

Os Estados Unidos são essenciais para o sucesso de tal projecto de multilateralismo, que implica a capacidade da comunidade internacional não só para garantir a segurança prevenindo as crises, mas também intervindo quando não existe outra alternativa. Mas a União Europeia precisa de identificar outros parceiros com uma perspectiva de relações interestatais mais próxima da sua, valorizando para isso o regionalismo.

## O imperativo da política externa e da defesa

A União Europeia, para influenciar a evolução do sistema internacional, tem de ser capaz de ter voz e pesar na resolução das crises, não só na sua periferia mas também a nível global. Para isso não basta à União dotar-se de meios militares, de uma força de intervenção; precisa de ter, também, uma política que defina as prioridades e as orientações gerais do seu emprego. Ora, a resposta europeia à crise internacional aberta pelo 11 de Setembro, mostrou que a União não pode pôr apenas o assento, como fez desde St. Malo e de Helsínquia, numa abordagem pragmática da montagem do instrumento militar. É necessário definir a política e os mecanismos institucionais que tornem a sua utilização possível, tanto mais que as forças militares conjugadas dos Estados membros só são superadas, em modernidade e eficácia, pelas dos Estados Unidos. A crise comprova também que a União é capaz de construir consensos sobre grandes orientações para dentro - neste caso quanto às medidas internas para combater o terrorismo -, mas tem enorme dificuldade em pôr-se de acordo sobre modalidades de acção externa, nomeadamente quando estas podem implicar ou implicam o emprego do instrumento militar ou a adopção de medidas coercivas - veja-se neste último caso a timidez das posições da União Europeia em relação à política de terra queimada de Ariel Sharon.

Em situação de crise grave, quando é imperioso agir e fazê-lo em tempo útil, o papel central dos Estados na segurança sobressai de imediato. Mostra isto que não faz sentido pensar a política externa e de defesa sem os Estados, e muito menos contra eles. É preciso que os Quinze definam em comum as grandes orientações da política da União Europeia, e concordem igualmente sobre as políticas e medidas específicas para as pôr em prática, de uma forma coerente e integrada, nas dimensões não só políticas e de segurança, mas também económicas, nomeadamente comerciais, e de cooperação. As orientações devem presidir à acção externa de todos os Estados membros, incluindo os que têm lugar cativo no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Do ponto de vista da acção militar, não é aceitável que os que não querem ou não podem empenhar forças retenham o direito de veto sobre a intervenção dos restantes. Dito de outro modo, há que aceitar, na esfera da defesa e da segurança, o princípio das cooperações reforçadas e explorar as potencialidades do «comité de contribuintes» previsto no Tratado. Para que as cooperações reforçadas não facilitem a prazo a construção de um novo directório de potências europeias, absolutamente contrário ao espírito da construção comunitária, é necessário que os núcleos de cooperação reforçada tenham objectivos bem precisos e sejam abertos a todos os países que neles queiram participar. Foi patente,

na resposta europeia à crise do 11 de Setembro, por um lado, o papel singular dos Estados nas questões de segurança e, por outro, a falta de mecanismos para europeizar a sua acção. Tony Blair agiu como britânico e não como europeu. Poderia ter agido como europeu se as cooperações reforçadas no domínio da defesa tivessem sido previstas em Nice? Nada menos certo. Certo é que, caso tivessem realmente sido aprovadas e ratificadas, isso teria permitido alguma iniciativa no sentido de as activar, o que tornaria mais difícil ao Reino Unido legitimar a sua política solitária. É evidente que, em final de contas, tudo continuará a depender da política que os governos dos Estados membros decidirem assumir numa dada crise, sobretudo quando a sua resolução implicar algum tipo de intervenção militar. Se a União se mostrou impotente durante quatro anos na Bósnia, não foi por falta de capacidade militar dos seus Estados: foi porque a maioria tinha adoptado uma política de apaziguamento em relação ao nacionalismo sérvio, que aparecia a Milosevic como um incentivo à sua campanha de limpeza étnica.

O *post-11* de Setembro veio colocar de uma forma evidente a questão de saber se a política de defesa europeia terá uma dimensão regional ou global. Pode pensar-se que os britânicos consideram que a União Europeia deverá assumir a responsabilidade de resolver conflitos no continente europeu, e que a política europeia de segurança e defesa não deve ter uma ambição mundial; ora, sem o Reino Unido, não existe nas presentes circunstâncias capacidade de projecção de forças em caso de crise grave com algum significado militar, tanto mais que a Alemanha ainda se debate com angústias existenciais sempre que tem de enviar tropas. É provável que os britânicos considerem, como as outras antigas potências coloniais - França, Portugal e Bélgica -, que haverá crises em África em que será preciso intervir, inclusive militarmente. A África ao sul do Sahara parece poder vir a ser a excepção numa política de defesa e segurança essencialmente continental.

Isto não impede que possam e devam ser exploradas as possibilidades de colaboração com outras regiões no domínio da segurança e defesa, o que é certamente uma necessidade particularmente sentida no Mediterrâneo e um estímulo ao multilateralismo nas relações com a América Latina. As relações euro-mediterrâneas implicam um esforço sério para contrariar as percepções negativas que se vão avolumando nas opiniões públicas das duas margens, e que o 11 de Setembro não deixou de influenciar negativamente. A política de defesa europeia, se não for acompanhada de medidas de transparência e de informação que tornem claras as suas prioridades, poderá ser percebida por sectores da opinião nos países árabes, como tendo por principal objectivo a projecção de poder em caso de crise no Norte de África e no Médio Oriente. A integração regional na América Latina, nomeadamente com o Mercosul, representa uma oportunidade para que a União Europeia afirme



a sua concepção do mundo assente no multilateralismo e no regionalismo, visão do sistema internacional a que se tem chamado novo multilateralismo. Os domínios para a cooperação entre a União Europeia e o Mercosul na área da defesa vão das operações de manutenção da paz à indústria do armamento, para além das mais específicas da segurança transnacional como a luta contra a droga. Mas o essencial reside no apoio das duas regiões às Nações Unidas e no interesse comum em dotá-las dos instrumentos para assumir um papel central na segurança internacional que não tem tido.

Ao globalizar o seu empenhamento na segurança, a União Europeia poderá tirar partido da enorme diversidade de interesses internacionais dos seus Estados membros. Para Portugal, a política europeia de defesa deve ser uma oportunidade para afirmar o seu empenhamento na Europa política e dar definitivo descanso a todas as doutrinas de neutralismo e marginalidade cujas marcas perpassam nos conceitos estratégicos ainda vigentes, aqui e acolá, embora cada vez menos expressivamente, no discurso político. A participação na operação militar na Bósnia foi, deste ponto de vista, um sinal forte de uma atitude nova em relação ao lugar de Portugal no mundo. Essa nova atitude tem de ser porém aprofundada e sustentada no tempo, o que implica para Portugal, como aliás em graus diversos para os outros países europeus, uma adequação das suas forças armadas às novas exigências da conflitualidade e da segurança regional e internacional. Quanto mais política e global for a acção internacional da União, mais perto estará Portugal do centro da construção europeia. Para que tal equação se confirme, Portugal tem de assumir a política externa e de defesa da União sem quaisquer equívocos, como uma prioridade nacional.





Artigos



# O Pan-Islamismo Radical e a Ordem Internacional Liberal

João Marques de Almeida

*Assessor no Instituto da Defesa Nacional*

*e Professor Auxiliar de Relações Internacionais na Universidade Lusíada*

## Resumo

O argumento central deste ensaio é de que os ataques de 11 de Setembro a Nova Iorque e a Washington demonstraram que existe uma ameaça, com contornos ideológicos e políticos bem definidos, aos valores seculares e liberais dominantes nas sociedades ocidentais. Esta ameaça foi caracterizada como um movimento pan-islâmico, de natureza internacional e revolucionária. O seu aparecimento resultou em larga medida de um ressentimento das sociedades islâmicas contra a ordem política liberal e ocidental. O regresso à religião, o chamado ressurgimento islâmico, foi a resposta ideológica e política ao ressentimento contra o domínio ocidental. Este ressurgimento conheceu versões moderadas, mas igualmente versões bastante radicais, as quais originaram precisamente o movimento pan-islâmico. A sua natureza radical resulta dos meios utilizados, o recurso à guerra e ao terrorismo, e dos objectivos políticos prosseguidos, a instalação de regimes políticos islâmicos através de revoluções.

## Abstract

*In this essay, I argue that the events of the 11th of September reveal the existence of an ideological and political threat to the liberal and secular international political order. Such a threat is defined as a radical and revolutionary 'pan-islamic movement'. Its emergence, in the 1980s and 1990s, was the result of political 'resentment' present throughout islamic societies against Western values and hegemonic power. The 'islamic resurgence', adopting a moderate as well as a radical version, was the response of those societies. It is the radical version of this response that originated what I characterised as a pan-islamic movement, willing to use force and terrorism to provoke political revolutions in islamic countries.*



Passados quatro meses, pode-se afirmar já com alguma certeza que os ataques de 11 de Setembro a Nova Iorque e a Washington provocaram transformações profundas na ordem internacional. É verdade que existem elementos de continuidade em relação à ordem estabelecida após o fim da Guerra Fria, a qual tem sido caracterizada pelo processo de alargamento e aprofundamento da ordem liberal e democrática ocidental. Se aceitarmos que a competição entre a ordem liberal e a ordem “socialista” constituía o elemento nuclear da competição bipolar durante a Guerra Fria, também aceitamos que, em termos históricos, o modelo liberal triunfou. Por isso mesmo, grande parte da agenda internacional passou a ser dominada por questões como o alargamento e aprofundamento da União Europeia e da Aliança Atlântica, o reforço do papel das Nações Unidas na segurança internacional, e os processos de reforma política e económica no interior da Rússia e da República Popular da China. Por outras palavras, a questão central dos anos 90 prendia-se com a construção de uma ordem liberal global. Após os acontecimentos de 11 de Setembro, a agenda de alargamento da ordem liberal passou para segundo plano (embora isto não signifique que tenha deixado de ser relevante). Neste momento, a chamada “guerra global” (ou “conflito global”) domina a atenção de quase todos, desde os analistas das relações internacionais até aos governos das grandes potências, em particular as potências ocidentais.

O principal objectivo deste trabalho é contribuir para um entendimento mais rigoroso da natureza deste “conflito global”. Embora persistam numerosas dúvidas conceptuais, é possível estabelecer desde já algumas clarificações quanto às novas realidades. Em primeiro lugar, é absolutamente necessário definir quem são os agentes políticos que estão envolvidos no conflito. De um lado, estão os Estados Unidos, país atacado no dia 11 de Setembro, e os seus aliados. As principais dúvidas levantam-se em relação à natureza do adversário dos norte-americanos. Desde os ataques a Nova Iorque e a Washington, apareceram basicamente duas teses. A primeira refere-se ao terrorismo internacional, negando qualquer tipo de relação entre os autores dos ataques de 11 de Setembro e outros movimentos políticos. Os defensores desta tese avisam especialmente que se deve evitar fazer uma associação entre os grupos terroristas e as sociedades islâmicas. Na minha opinião, esta tese sofre de um grave problema. Rejeitando qualquer tipo de associação entre o conflito global e o Islão, é incapaz de enfrentar questões decisivas para o futuro da ordem internacional, nomeadamente a necessidade, por um lado, dos países islâmicos efectuarem reformas profundas e, por outro lado, de se redefinir as relações entre as potências ocidentais e os países islâmicos. A segunda tese adoptou o argumento do

“choque das civilizações”,<sup>1</sup> afirmando que estamos perante um conflito entre o Ocidente liberal e o Islão. O problema desta leitura resulta de uma excessiva valorização das dimensões cultural e religiosa das relações internacionais e da desvalorização dos interesses e princípios políticos. Se seguirmos a tese do choque das civilizações, não conseguimos explicar a aliança entre países muçulmanos e países liberais contra os movimentos radicais islâmicos. Assim, este ensaio discorda destas duas leituras. O argumento central é de que estamos perante a existência de um movimento radical pan-islâmico, o qual desafia os princípios centrais da ordem política liberal. Isto não significa, todavia, que se esteja a viver um conflito entre o Ocidente e o Islão. Por outras palavras, o facto de se admitir que o movimento é pan-islâmico não significa que se possa reduzir todo o pensamento islâmico a uma ideologia *radical*.

É igualmente necessário explicar o modo como a noção de ordem internacional é usada. A ordem internacional refere-se a um conjunto de princípios ideológicos e normativos que legitimam as instituições internacionais e o comportamento dos Estados, e a qual se apoia no uso do poder por parte das grandes potências.<sup>2</sup> Nesta definição, sobressaiem três ideias centrais. A primeira refere-se à *estrutura ideológica* da sociedade internacional. Os princípios e valores ideológicos definem a legitimidade das instituições internacionais e dos comportamentos dos Estados. Após o fim da Guerra Fria, os princípios e valores liberais assumiram o papel de *ideologia legitimadora da ordem internacional*.<sup>3</sup> A *estrutura normativa* constitui a segunda ideia da definição de ordem internacional, e significa o conjunto de regras e instituições que preservam a ordem internacional. Como já foi afirmado, a legitimidade da estrutura normativa resulta da natureza da ideologia dominante. Assim, o triunfo do liberalismo após o fim da Guerra Fria reforçou a legitimidade de instituições como o direito internacional, o multilateralismo, a segurança colectiva e a intervenção humanitária. O último ponto relaciona-se com o papel das grandes potências na manutenção da ordem internacional. Embora as teorias das relações internacionais,

---

1 O argumento de que o choque de civilizações irá dominar a política internacional após o fim da Guerra Fria é elaborado por Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996). Não deixa de ser curioso que Huntington não aplica a sua tese ao actual conflito; ver entrevista no *L'Express* (25-31 de Outubro, 2001).

2 Na Teoria das Relações Internacionais, o tratamento clássico da noção de ordem internacional encontra-se em Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan, 1977).

3 Ver a discussão em John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Oxford: Princeton University Press, 2001), Capítulos 1, 2 e 3; e em Mark Juergensmeyer, *The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State* (London: University of California Press, 1993), pp.30-3.



principalmente a tradição realista, privilegiem a relação entre a *anarquia internacional* e o *equilíbrio de poder*,<sup>4</sup> uma análise histórica mais cuidada permite-nos chegar a uma conclusão diferente. Devido à necessidade de manter a ordem política, a situação de hegemonia é inevitável, seja uma hegemonia unilateral, um conjunto de hegemonias regionais, ou um concerto das grandes potências.<sup>5</sup> Por outras palavras, o governo das relações internacionais, em grande parte, é exercido pelas potências hegemónicas. São elas que evitam a situação de *anarquia* e impõem a *ordem*. A actual ordem internacional liberal dificilmente existiria se os Estados Unidos, e os seus aliados, não exercessem o seu poder.

De acordo com estas considerações, este artigo irá analisar a seguinte questão: *qual é a natureza da ameaça ideológica e política à actual ordem internacional liberal?* Para responder a esta questão, a primeira parte do artigo irá analisar de que modo é que os movimentos islâmicos radicais constituem uma reacção à ordem política liberal. A segunda parte do artigo discute a natureza do movimento político pan-islâmico, o qual se apoia numa ideologia islâmica radical e revolucionária. Antes de começar a análise que se segue, é necessário fazer um aviso inicial. O argumento apresentado neste artigo encontra-se ainda numa fase exploratória. É o resultado de apenas dois meses de um projecto de investigação, cujo tema é as implicações dos ataques de 11 de Setembro para a ordem internacional, previsto para os próximos dois anos. Mais do que oferecer respostas e teses definitivas, o artigo procura sugerir temas e questões que merecem ser explorados e introduzir conceitos que precisam de ser desenvolvidos.

## A Reacção à Ordem Liberal

Em termos ideológicos, os antecedentes da origem do actual conflito global podem ser identificados com a Revolução iraniana de 1979. O regime dos Ayatollahs foi o primeiro movimento fundamentalista islâmico com significado político. Após a revolução, a República Islâmica do Irão apoiou grande parte da sua actividade política numa dupla mensagem ideológica. Por um lado, defendia a necessidade de unir a comunidade islâmica, o que

---

4 O argumento de que a condição de anarquia gera necessariamente o equilíbrio de poder entre as grandes potências é desenvolvido por Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979).

5 Ao contrário de Waltz, Robert Gilpin, outro importante autor realista, sublinha a importância da hegemonia na manutenção da ordem internacional. Cf., *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).

seria alcançado através de revoluções políticas; e, por outro lado, apelava à resistência ao imperialismo ocidental.<sup>6</sup> Estas duas ideias ocupam igualmente um lugar central no discurso do movimento pan-islâmico do início do século XXI.

No discurso político do movimento radical islâmico, os ataques ao imperialismo ocidental, e à ordem internacional liberal, ocorrem em dois níveis distintos. Em primeiro lugar, os movimentos islâmicos atacam sistematicamente a política externa norte americana no Médio Oriente, nomeadamente o seu apoio a Israel, e a manutenção das sanções económicas e dos bombardeamentos aéreos ao Iraque. Parece-me, no entanto, que o segundo nível é politicamente o mais significativo. A este nível, os movimentos pan-islâmicos não atacam *políticas*, mas sim *princípios e valores*. Ou seja, observa-se um ataque aos princípios e valores da ordem política liberal e secular. Aqui, o confronto com o percurso da História aparece inevitavelmente. Para muitos muçulmanos, a sua história política reduz-se a uma fórmula muito simples: o declínio de uma civilização imperial, cujos domínios se estenderam da Península Ibérica até à Índia, e a sua transformação num conjunto de pequenos e médios Estados fracos e dominados pelas potências ocidentais. Como afirmou recentemente um Iman de uma mesquita de Jerusalém: “Já fomos os senhores do mundo, agora nem sequer somos os senhores das nossas mesquitas”.<sup>7</sup> Este lamento captura de um modo excelente o sentimento partilhado por muitos, nos países islâmicos que são vítimas da história.

Neste sentido, para se entender devidamente a natureza da reacção à ordem política liberal, é necessário considerar a ideia de ressentimento islâmico. É possível identificar quatro causas que explicam o actual ressentimento islâmico. Antes de mais, a causa mais antiga é o domínio colonial exercido pelas potências europeias sobre as sociedades islâmicas desde o início do século XIX até à segunda metade do século XX. As sociedades islâmicas, orgulhosas da sua cultura e da sua história, ainda não conseguiram esquecer o passado colonial. Depois, existe igualmente uma reacção à tentativa de universalizar os princípios e valores liberais, a qual se acentuou com o triunfo do liberalismo sobre o socialismo após o fim da Guerra Fria. O que para os países ocidentais são valores universais, para as sociedades islâmicas significa imperialismo ideológico. Em

---

6 Sobre a revolução iraniana, cf., Fred Halliday, *Revolution and World Politics: The Rise and Fall of the Sixth Great Power* (London: Macmillan, 1999), pp.124-9; Stephen M. Walt, *Revolution and War* (London: Cornell University Press, 1996), Capítulo 5; e Juergensmeyer, *The New Cold War?*, pp.50-7.

7 Citado em Daniel Pipes, “Islam and Islamism: Faith and Ideology”, *The National Interest* (59, Spring, 2000), p.88.

terceiro lugar, as sociedades islâmicas acusam as potências ocidentais de adoptarem comportamentos políticos que não correspondem aos princípios e valores ideológicos defendidos e evocados. Apoiam os direitos humanos, mas ao mesmo tempo fazem alianças com países que não respeitam os direitos humanos. De igual modo, apoiam a democracia mas só se as eleições não levarem ao poder partidos islâmicos radicais. As Resoluções do Conselho de Segurança cumprem-se contra o Iraque mas não contra Israel. Finalmente, a intervenção permanente na política interna dos países islâmicos constitui também uma causa do ressentimento islâmico. A intervenção ocidental no Golfo em 1990-91 foi entendida como uma interferência na vida política islâmica, e particularmente árabe. A manutenção de tropas americanas e britânicas nos países do Golfo é igualmente condenada. Por fim, o apoio político, económico e militar a regimes impopulares, mantendo-os assim no poder, é igualmente visto como uma intervenção na política interna dos países islâmicos. Aqui destaca-se o apoio a regimes corruptos e incompetentes, os quais são responsáveis pela grave crise económica e social que afecta muitos destes países. O ressentimento islâmico tem duas implicações políticas.

A primeira é a oposição à universalização da ordem internacional liberal. Como vimos, para os movimentos islâmicos radicais, os países islâmicos são vítimas da ordem internacional construída após o fim da Guerra Fria. A fórmula preferida dos fundamentalistas para caracterizar o actual conflito político é o “Islão contra a América”. No entanto, a expressão “América” deve ser entendida num sentido amplo. Em larga medida, a expressão não se refere unicamente aos Estados Unidos, enquanto país, mas a um conjunto de valores, com origem no Ocidente. Por outras palavras, a “América” simboliza a ordem liberal. Ora, os movimentos radicais não só rejeitam a validade universal de valores liberais fundamentais como a democracia e os direitos humanos, como consideram mesmo que a cultura política islâmica é moralmente superior ao liberalismo. Esta resistência a uma ideologia política com pretensões universais é acompanhada por uma reacção à hegemonia política dos Estados Unidos e dos seus aliados ocidentais. Em última análise, o ressentimento islâmico contra a ordem internacional liberal resulta, por um lado, da profunda convicção na superioridade dos seus valores políticos e, por outro lado, do reconhecimento da sua extrema fragilidade nos equilíbrios de poder internacionais.

Deve-se ainda salientar que a resistência à ordem internacional liberal envolve igualmente um ataque a princípios constitutivos da sociedade internacional moderna. Antes de mais, os movimentos islâmicos radicais rejeitam a concepção secular de Estado, defendendo em alternativa uma concepção teocrática ou clerical da autoridade soberana. Por outro lado, os critérios religiosos substituem os critérios políticos no tratamento dos

conflitos, como demonstra a noção de guerra santa, ou *jihad*, e das alianças internacionais, as quais devem ser feitas com forças políticas islâmicas contra os “infiéis”. Por fim, o abandono da distinção entre alvos civis e alvos militares significa igualmente a rejeição de um princípio central de uma instituição fundamental da sociedade internacional moderna, a guerra justa. A doutrina *ius in bello* afirma claramente que as populações civis não devem ser alvo de ataques militares.<sup>8</sup> A rejeição deste princípio aparece claramente na evolução da doutrina da Al-Qaeda. Até 1998, aceitava o princípio da distinção entre alvos civis e militares. A partir desse ano, numa entrevista que deu, bin Laden afirmou que era legítimo atacar populações civis. Esta alteração doutrinária revela ainda um conhecimento perfeito das vulnerabilidades dessas sociedades. O que nós chamamos “alvos civis” é para estes grupos terroristas a parte mais fraca de uma sociedade inimiga e opressora.

A segunda implicação do ressentimento islâmico afecta a vida política interna dos países islâmicos. É notório que o islâmismo radical odeia e despreza valores políticos fundamentais nas sociedades ocidentais como, por exemplo, a igualdade entre o homem e a mulher, as concepções liberais de justiça social, e uma ordem democrática pluralista e secular. Esta revolta contra as virtudes liberais reflecte novamente a rejeição do universalismo dos valores liberais, e em particular a ideia de que estes valores se devem aplicar aos países islâmicos. Para os radicais islâmicos, o que o Ocidente considera virtudes políticas, são exemplos de corrupção política e decadência social. Por outras palavras, é um “Mal” que se deve combater. Assim, o caminho que leva à construção de um futuro político fiel à cultura política islâmica passa por espalhar o ódio pelo patrocinador das reformas seculares e do afastamento da religião da vida política, os Estados Unidos, ou “o grande Satã”.

Os ataques à ordem liberal mostram a existência de um dado relativamente novo nas relações internacionais. Percebe-se agora que ao mesmo tempo que se celebrava o “triunfo universal” do liberalismo,<sup>9</sup> este começava a ser firmemente rejeitado nalgumas regiões do mundo. Visto de Argel, do Cairo, de Cabul, ou do Golfo, o liberalismo ocidental e o comunismo soviético tinham muitos pontos em comum. Ambos tentaram ocidentalizar e modernizar todas aquelas sociedades que tinham acabado de chegar à História após a descolonização. Em termos gerais, nos países islâmicos os modelos

---

8 Para uma discussão da ideia de guerra justa, cf., Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations* (New York: Basic Books, 1977).

9 Aqui, a grande referência é obviamente Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

seculares pós-descolonização apoiavam-se ou na via capitalista e ocidentalizada ou na via socialista, e ambas misturadas com fortes programas nacionalistas. Tirando algumas exceções, como por exemplo a Turquia, estes modelos fracassaram em quase todo o lado.<sup>10</sup> No plano económico, a maioria das sociedades islâmicas são caracterizadas pela corrupção e pelo desemprego, o que dá origem a graves crises sociais e a uma elevada insatisfação, senão mesmo desespero, entre as populações. Politicamente, o quadro também não é muito animador. Regimes políticos autoritários, sociedades civis fracas, ou inexistentes, e Estados fortemente militarizados definem a maioria dos países islâmicos. Tudo isto resultou numa crise de legitimidade política dos regimes que emergiram após a descolonização e durante a Guerra Fria. Em termos breves, não é exagero afirmar que, em grande medida, estes países vivem entre regimes autoritários e militarizados e movimentos de oposição islâmicos radicais. Ou seja, é neste contexto de *hegemonia* ideológica e política ocidental, e simultaneamente de *fracasso* de programas políticos apoiados na ideologia hegemónica que a religião oferece os meios para se construir um discurso e uma prática política de resistência. Este refúgio na religião deu origem, nas palavras de Samuel Huntington, a um “ressurgimento islâmico”.<sup>11</sup> Por seu lado, o ressurgimento tomou formas moderadas e radicais. É esta última manifestação do islamismo político que nos interessa considerar agora.

### A Natureza do Movimento Pan-Islâmico Radical

Além da influência de uma interpretação extremista da religião, o movimento pan-islâmico radical define-se pelo seu carácter internacionalista e pela sua natureza revolucionária. De acordo com uma análise recente elaborada por Daniel Pipes as sociedades muçulmanas criaram três respostas políticas à modernidade.<sup>12</sup> Aqui, interessa considerar duas delas. A primeira, o secularismo, considera que os países islâmicos só se podem desenvolver se adoptarem os modelos políticos ocidentais, e afastarem o Islão da esfera pública. Como já vimos, esta solução em larga medida fracassou. Uma segunda ideologia política, o “Islamismo”, constitui uma resposta simultaneamente à modernização e ao

---

10 Ver discussão em Juergensmeyer, *The New Cold War?*, pp.2-5, e 18-25.

11 *The Clash of Civilizations*, p.109.

12 Pipes, “Islam and Islamism”, p.88. Ver igualmente Ray Takeyh, “Islamism: R.I.P”, *The National Interest* (63, Spring, 2001).

fracasso dos modelos seculares. Segundo Pipes, o Islamismo apoia-se em três ideias centrais: a subordinação à lei islâmica, a rejeição de influências ocidentais, e a transformação da fé religiosa numa ideologia política.<sup>13</sup> Este último ponto é fundamental. Como nota Pipes, “o termo “Islamismo” é útil no sentido em que indica que este fenómeno político é um “ismo” comparável a outras ideologias do século XX”.<sup>14</sup> Como afirmou um membro da Irmandade Islâmica do Egipto, “nós não somos nem socialistas, nem capitalistas, mas muçulmanos”. Como observa Pipes, de um modo perspicaz, um muçulmano em tempos mais antigos teria dito, “nós não somos nem judeus, nem cristãos, mas muçulmanos”.<sup>15</sup> Isto mostra indiscutivelmente que o islamismo, no início do século XXI, é uma ideologia política, a qual ocupa um lugar vital nos movimentos islâmicos radicais.<sup>16</sup>

Esta análise demonstra, portanto, a importância fundamental da religião para os movimentos islâmicos radicais. Isto leva-nos a considerar a tese do “choque das civilizações”. Por outras palavras, é fundamental enfrentar a questão mais difícil de todas: a relação entre o movimento pan-islâmico radical e a religião muçulmana. Há duas razões centrais que nos obrigam a não confundir os movimentos islâmicos radicais com a religião muçulmana. Antes de mais, é difícil aceitar uma interpretação autêntica de uma religião, ainda mais no caso do Islão, na qual a estrutura de autoridade é descentralizada. As percepções da religião vão-se alterando de acordo com as transformações históricas sofridas pelas sociedades. Em segundo lugar, o Islão é uma referência fundamental para a identidade e a organização de muitos que têm uma visão moderada e ética da política. Por exemplo, alguns movimentos políticos estão empenhados em construir uma “alternativa islâmica humanista”, a qual, partindo de uma perspectiva religiosa, oferece uma leitura de um Islão tolerante, democrático e pacífico.<sup>17</sup> Ou seja, mesmo admitindo que se pode tratar o conjunto das sociedades islâmicas como uma “civilização”,<sup>18</sup> existem conflitos e divergências entre os seus movimentos políticos. Não é possível definir uma “civilização” em termos unitários com um único interesse político. Na perspectiva das relações internacionais, este ponto é fundamental. Se é verdade que com os movimentos

---

13 Op. Cit. p.89.

14 Idem p.90.

15 Idem, ibidem.

16 Isto não significa, como veremos adiante, que o islamismo como ideologia política não adote igualmente versões moderadas.

17 Cf., Abdullahi A. An-Naim, “A New Islamic Politics”, *Foreign Affairs* (75, 3, 1996), pp.122-6; e Judith Miller, “Creating Modern Omam”, *Foreign Affairs* (May/June 1997), pp.13-20.

18 Cf., Huntington, *The Clash of Civilizations*, pp.109-20 e 174-9.

mais radicais há um “choque”, com outras forças políticas poderá ser possível estabelecer-se formas de cooperação e diálogo, indispensáveis à manutenção da ordem política internacional. Assim, pode-se afirmar, por um lado, que o problema não é com a religião islâmica enquanto tal, mas sim com a utilização da religião para criar movimentos políticos radicais. No entanto, como veremos agora, a religião, mesmo que seja através de um processo de instrumentalização, desempenha um papel central na definição da estratégia e dos objectivos políticos dos movimentos islâmicos radicais.

O termo *pan-islamismo radical* exprime a estratégia e os objectivos políticos dos movimentos islâmicos. Como foi observado no início do texto, a unidade da comunidade islâmica é um dos objectivos centrais dos movimentos radicais islâmicos. Este objectivo político apoia-se desde logo numa unidade ideológica. A linguagem política, as referências ideológicas e o ressentimento sentido contra as potências ocidentais e liberais é comum a sectores políticos e sociais de todas as sociedades islâmicas. Estes sentimentos, partilhados por muitos, são reforçados pelo facto de muitos estudantes de todo o mundo islâmico estudarem nas escolas corânicas do Médio Oriente e do Paquistão. O islamismo transformou-se assim numa ideologia política de mobilização nas sociedades islâmicas. Além do mais, a estratégia política passa por ligações transnacionais entre os movimentos islâmicos radicais. Esta estrutura organizativa transnacional liga vários países diferentes, desde a Argélia e o Egipto, no mundo árabe, até à Indonésia e à Filipinas no Sudeste asiático, passando pelo Paquistão, Afeganistão e Uzbequistão na Ásia Central e pelo Sudão e a Somália na África Oriental. De um modo verdadeiramente universal, esta estrutura internacional islâmica radical está ainda presente e activa nos países europeus e nos Estados Unidos e Canadá, onde existem células terroristas.<sup>19</sup> A natureza transnacional das organizações islâmicas dá uma enorme mobilidade às suas forças políticas e paramilitares. Os mesmos movimentos, e nalguns casos os mesmos indivíduos, estiveram na guerra contra a invasão soviética no Afeganistão na década de 80, e depois, durante a década de 90, nas guerras civis da Argélia e do Afeganistão, no conflito do Caxemira indiano e na guerra da Tchétchénia. Pelo meio, podem frequentar cursos de aviação nos Estados Unidos e estudar em universidades europeias, enquanto preparam ataques terroristas.<sup>20</sup>

O recurso ao terrorismo internacional como instrumento de combate político mostra a internacionalização das actividades dos movimentos radicais. Sensivelmente a partir de

---

19 Rohan Gumaratna, “Special Report: Al-Qaeda”, *Jane’s Intelligence Review* (Agosto, 2001).

20 Anthony Davis, “Foreign Fighters Step Up Activity in Afghan Civil War”, *Jane’s Intelligence Review* (Agosto 2001).

meados da década de 90, as várias organizações terroristas islâmicas começaram a atingir alvos estrangeiros. A luta deixa de ser apenas contra os seus governos, e em vez de atacarem apenas os dirigentes políticos locais, passaram a fazer atentados contra alvos estrangeiros, diplomatas e turistas. Simultaneamente, iniciaram acções terroristas nos países ocidentais, culminando com os ataques de 11 de Setembro em Nova Iorque e Washington. Neste caso, o objectivo é atacar e enfraquecer através do terror os Estados ocidentais. De certo modo, o aumento da capacidade militar dos grupos terroristas aponta para uma crise do monopólio do uso da violência legítima por parte dos Estados soberanos. O resultado da fragmentação da capacidade de usar a força militar é obviamente o aumento das vulnerabilidades dos Estados.

A unidade da comunidade islâmica exige acima de tudo que se façam revoluções nos países islâmicos. A principal finalidade dos movimentos islâmicos radicais é precisamente conquistar o poder nos países muçulmanos, o que reforça a natureza *pan-islâmica* destes movimentos. Não deixa de ser revelador que as últimas revoluções políticas ocorridas em países islâmicos puseram movimentos radicais no poder. Em 1979, no Irão e em 1996, no Afeganistão. O modo como os Taliban subiram ao poder no Afeganistão é um bom exemplo do funcionamento do pan-islamismo. A sua formação ideológica deu-se nas escolas corânicas do Paquistão, as “madrassas”. Em 1994, os estudantes de teologia formaram um movimento político, iniciando ao mesmo tempo a sua preparação militar, aperfeiçoada com a participação na guerra entre as forças islâmicas e o exército indiano na Caxemira. No mesmo ano, com a ajuda do Paquistão, iniciaram a conquista do poder no Afeganistão. A revolução culminou com a captura de Cabul em 1996, estabelecendo-se então um “Emirado Islâmico”, liderado pelo Mullah Mohammed Omar. Desde então, grande parte da força militar do Emirado Islâmico do Afeganistão resulta da presença de movimentos militares islâmicos de carácter internacionalista, compostos por árabes, paquistaneses, tchetchenos, uzbeques e mesmo europeus, e liderados pela Al-Qaeda.

Apesar do fim iminente do regime Taliban no Afeganistão, a possibilidade de acontecerem revoluções noutros países islâmicos mantém-se. Na Argélia e no Egipto, os movimentos islâmicos radicais continuam a ser politicamente fortes, e a receberem um enorme apoio popular. É a ajuda política, económica e militar dos países ocidentais que tem evitado a queda dos actuais regimes políticos destes dois países. É legítimo perguntar até quando é que se poderá manter a situação de satelização de países regionais importantes, e o que acontecerá quando esta situação terminar. O mesmo conflito entre uma população onde existem elementos fortemente anti-americanos e um governo aliado de Washington afecta a Arábia Saudita. Existe, em particular, uma grande oposição à manutenção de



tropas americanas no seu país. Para garantir a sua segurança nacional, o regime saudita necessitou de se aliar aos Estados Unidos. Todavia, esta aliança criou grandes reacções internas, e o resultado poderá ser uma acentuada perda de legitimidade do regime no interior do país. De um modo significativo, entre a população, o apoio aos grupos islâmicos radicais tem vindo a aumentar. O resultado poderá ser a tomada do poder por forças islâmicas mais radicais. Aliás, não deixa de ser preocupante o facto de grande parte dos soldados do movimento Al-Qaeda serem naturais da Arábia Saudita. De igual modo, mais de metade dos terroristas dos ataques de 11 de Setembro eram cidadãos sauditas. Por fim, também no Paquistão existem sinais preocupantes. Desde o final da década de 90, tem-se assistido a uma crescente “talibanização” do Paquistão. As 1200 “madrassas” que existem no país têm cada vez mais influência na sociedade e na vida política paquistanesa. Estas verdadeiras fábricas de militantes islâmicos, onde, como vimos, o movimento Taliban foi criado, espalham o ódio ao Ocidente, e particularmente aos Estados Unidos, e a obrigação de combater o infiel. Foi nestas escolas que se fizeram as maiores celebrações após os ataques a Nova Iorque e a Washington, e grande parte delas, após a intervenção militar no Afeganistão, declararam a guerra santa contra os Estados Unidos e os seus aliados, entre os quais se inclui o próprio governo paquistanês. Ou seja, no início do século XXI, o pan-islamismo radical é um movimento verdadeiramente *internacionalista* e *revolucionário*, que ameaça a segurança dos países ocidentais e que pretende fazer revoluções políticas com o objectivo de unificar o mundo islâmico.

## Conclusão

O argumento central deste ensaio é de que os ataques de 11 de Setembro a Nova Iorque e a Washington demonstraram que existe uma ameaça, com contornos ideológicos e políticos bem definidos, aos valores seculares e liberais dominantes nas sociedades ocidentais. Esta ameaça foi caracterizada como um movimento pan-islâmico, de natureza internacional e revolucionária. O seu aparecimento, durante a década de 80 e o seu crescimento, durante a década de 90, resultaram em larga medida de um ressentimento das sociedades islâmicas contra a ordem política liberal e ocidental. Neste sentido, a resistência ao “imperialismo” ocidental, ou seja, à ordem liberal, aparece sistematicamente no discurso deste movimento pan-islâmico. Na perspectiva dos fundamentalistas islâmicos, as sociedades muçulmanas são consideradas “vítimas” da ordem liberal. O regresso à religião, o chamado ressurgimento islâmico, foi a resposta ideológica e política ao ressentimento

contra o domínio ocidental. Este ressurgimento conheceu versões moderadas, mas igualmente versões bastante radicais, as quais originaram precisamente o movimento pan-islâmico. A sua natureza radical resulta dos meios utilizados, o recurso à guerra e ao terrorismo, e dos objectivos políticos prosseguidos, a instalação de regimes políticos islâmicos através de revoluções.

É evidente que isto constitui um desafio aos países ocidentais. A natureza da resposta será decisiva para o futuro da ordem internacional. Os últimos acontecimentos permitem anteciper algumas conclusões. Em primeiro lugar, sempre que houver um ataque às sociedades ocidentais, como o ocorrido no dia 11 de Setembro, a resposta terá uma natureza militar e decisiva. Em segundo lugar, os Estados liberais do ocidente terão provavelmente que reconhecer os limites da universalização de modelos políticos liberais e seculares. Nas sociedades islâmicas, a religião tem um peso tal na vida pública que é impossível imaginar reduzir o Islão à vida privada dos cidadãos. Por outras palavras, uma solução secular, tal como a que aconteceu nas sociedades ocidentais, é bastante improvável. No entanto, isto não significa a radicalização dessas sociedades. Como foi observado, existem igualmente versões moderadas do islamismo político. Neste sentido, os países ocidentais devem ajudar a desacreditar o Islamismo radical como opção política credível e apoiar os movimentos políticos moderados. Finalmente, os Estados ocidentais, e principalmente as grandes potências, devem fazer um esforço para criar uma ordem internacional que permita a coexistência e o diálogo entre o mundo ocidental e liberal e o mundo islâmico. Mesmo que se aceite a importância decisiva das diferenças civilizacionais na política internacional, isso não significa inevitavelmente um “choque” entre as várias civilizações. Como quase sempre acontece, tudo dependerá em última análise de escolhas e de comportamentos políticos e não da existência de identidades culturais puras e irreconciliáveis.



Documentos



# Tratado da União Europeia

## Maastricht, 7 de Fevereiro de 1992

(...)

### TÍTULO V

#### Disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum \*

#### Artigo 11º

1. A União definirá e executará uma Política Externa e de Segurança Comum extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança, que terá por objectivos:

- a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas;
- o reforço da segurança da União, sob todas as formas;
- a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas;
- o fomento da cooperação internacional;
- o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

---

\* Versão on line

[http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/dat/eu\\_cons\\_treaty\\_pt.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/dat/eu_cons_treaty_pt.pdf)

2. Os Estados-Membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua.

Os Estados-Membros actuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais.

O Conselho assegura a observância destes princípios.

### **Artigo 12º**

A União prosseguirá os objectivos enunciados no artigo 11º :

- definindo os princípios e as orientações gerais da Política Externa e de Segurança Comum;
- decidindo sobre as estratégias comuns;
- adoptando acções comuns;
- adoptando posições comuns;
- reforçando a cooperação sistemática entre os Estados-Membros na condução da política.

### **Artigo 13º**

1. O Conselho Europeu definirá os princípios e as orientações gerais da Política Externa e de Segurança Comum, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa.

2. O Conselho Europeu decidirá sobre as estratégias comuns a executar pela União nos domínios em que os Estados-Membros tenham importantes interesses em comum.

As estratégias comuns especificarão os respectivos objectivos e duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-Membros.

3. O Conselho tomará as decisões necessárias para a definição e execução da Política Externa e de Segurança Comum, com base nas orientações gerais definidas pelo Conselho Europeu.

O Conselho recomendará ao Conselho Europeu estratégias comuns e executá-las-á designadamente mediante a adopção de acções comuns e de posições comuns.

O Conselho assegura a unidade, coerência e eficácia da acção da União.

### Artigo 14º

1. O Conselho adoptará acções comuns. As acções comuns incidirão sobre situações específicas em que se considere necessária uma acção operacional por parte da União. As acções comuns definirão os respectivos objectivos e âmbito, os meios a pôr à disposição da União e condições de execução respectivas e, se necessário, a sua duração.

2. Se se verificar alteração de circunstâncias que tenha um efeito substancial numa questão que seja objecto de uma acção comum, o Conselho procederá à revisão dos princípios e objectivos dessa acção e adoptará as decisões necessárias. Enquanto o Conselho não tiver deliberado, mantém-se a acção comum.

3. As acções comuns vincularão os Estados-Membros nas suas tomadas de posição e na condução da sua acção.

4. O Conselho pode solicitar à Comissão que lhe apresente propostas adequadas em matéria de Política Externa e de Segurança Comum para assegurar a execução de uma acção comum.

5. Qualquer tomada de posição ou acção nacional prevista em execução de uma acção comum será comunicada num prazo que permita, se necessário, uma concertação prévia no Conselho. A obrigação de informação prévia não é aplicável às medidas que constituam simples transposição das decisões do Conselho para o plano nacional.

6. Em caso de necessidade imperiosa decorrente da evolução da situação, e na falta de decisão do Conselho, os Estados-Membros podem tomar com urgência as medidas que se imponham, tendo em conta os objectivos gerais da acção comum. Os Estados-Membros que tomarem essas medidas informarão imediatamente o Conselho desse facto.

7. Em caso de dificuldades importantes na execução de uma acção comum, os Estados-Membros submeterão a questão ao Conselho, que sobre ela deliberará, procurando encontrar as soluções adequadas. Estas soluções não podem ser contrárias aos objectivos da acção comum, nem prejudicar a eficácia desta.

### Artigo 15º

O Conselho adoptará posições comuns. As posições comuns definirão a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União. Os Estados-Membros zelarão pela coerência das suas políticas nacionais com as posições comuns.

### Artigo 16º

Os Estados-Membros informar-se-ão mutuamente e concertar-se-ão no âmbito do Conselho sobre todas as questões de política externa e de segurança que se revistam de interesse geral, de modo a garantir que a influência da União se exerça da forma mais eficaz, através da convergência das suas acções.

### Artigo 17º

1. A Política Externa e de Segurança Comum abrange todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum, nos termos do disposto no segundo parágrafo, que poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir. Neste caso, o Conselho Europeu recomendará aos Estados-Membros que adoptem uma decisão nesse sentido, nos termos das respectivas normas constitucionais.

A União da Europa Ocidental (UEO) faz parte integrante do desenvolvimento da União, proporcionando à União o acesso a uma capacidade operacional, nomeadamente no âmbito do n.º 2. A UEO apoia a União na definição dos aspectos da Política Externa e de Segurança Comum relativos à defesa, tal como definidos no presente artigo. Assim, a União incentivará o estabelecimento de relações institucionais mais estreitas com a UEO, na perspectiva da eventualidade de integração da UEO na União, se o Conselho Europeu assim o decidir. Neste caso, o Conselho Europeu recomendará aos Estados-Membros que adoptem uma decisão nesse sentido, nos termos das respectivas normas constitucionais.

A política da União, na acepção do presente artigo, não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico-Norte para certos Estados-Membros que vêm 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 de defesa comum adoptada nesse âmbito.

A definição gradual de uma política de defesa comum será apoiada por uma cooperação entre os Estados-Membros em matéria de armamento, na medida em que estes a considerem pertinente.

2. As questões a que se refere o presente artigo incluem missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz.



3. A União solicitará à UEO que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa.

A competência do Conselho Europeu para definir orientações, nos termos do artigo 13º, aplicar-se-á igualmente em relação à UEO no que respeita às questões relativamente às quais a União recorra à UEO.

Sempre que a União solicite à UEO que prepare e execute decisões da União relativas às missões previstas no nº 2, todos os Estados-Membros da União terão o direito de participar plenamente nessas missões. O Conselho, em acordo com as instituições da UEO, adoptará as disposições práticas necessárias para permitir que todos os Estados-Membros que contribuam para as missões em causa participem plenamente e em pé de igualdade no planeamento e na tomada de decisões no âmbito da UEO.

As decisões com repercussões no domínio da defesa a que se refere o presente número serão tomadas sem prejuízo das políticas e obrigações a que se refere o terceiro parágrafo do nº 1.

4. O disposto no presente artigo não obsta ao desenvolvimento de uma cooperação reforçada entre dois ou mais Estados-Membros ao nível bilateral, no âmbito da UEO e da Aliança Atlântica, na medida em que essa cooperação não contrarie nem dificulte a cooperação prevista no presente título.

5. A fim de promover a realização dos objectivos definidos no presente artigo, as respectivas disposições serão revistas nos termos do artigo 48º.

### **Artigo 18º**

1. A Presidência representará a União nas matérias do âmbito da Política Externa e de Segurança Comum.

2. A Presidência é responsável pela execução das decisões tomadas ao abrigo do presente título; nessa qualidade, expressará em princípio a posição da União nas organizações internacionais e nas conferências internacionais.

3. A Presidência será assistida pelo Secretário-Geral do Conselho, que exercerá as funções de Alto-Representante para a Política Externa e de Segurança Comum.

4. A Comissão será plenamente associada às funções previstas nos nºs 1 e 2. No desempenho dessas funções, a Presidência será assistida, se necessário, pelo Estado-Membro que for exercer a presidência seguinte.

5. Sempre que o considere necessário, o Conselho pode nomear um representante especial, a quem será conferido um mandato relativo a questões políticas específicas.

### Artigo 19º

1. Os Estados-Membros coordenarão a sua acção no âmbito das organizações internacionais e em conferências internacionais. Nessas instâncias defenderão as posições comuns.

Nas organizações internacionais e em conferências internacionais em que não tomem parte todos os Estados-Membros, aqueles que nelas participem defenderão as posições comuns.

2. Sem prejuízo do disposto no nº 1 e no nº 3 do artigo 14º, os Estados-Membros representados em organizações internacionais ou conferências internacionais em que nem todos os Estados-Membros o estejam, manterão estes últimos informados sobre todas as questões que se revistam de interesse comum.

Os Estados-Membros que sejam igualmente membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas concertar-se-ão e manterão os outros Estados-Membros plenamente informados. Os Estados-Membros que são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas defenderão, no exercício das suas funções, as posições e os interesses da União, sem prejuízo das responsabilidades que lhes incumbem por força da Carta das Nações Unidas.

### Artigo 20º

As missões diplomáticas e consulares dos Estados-Membros e as delegações da Comissão nos países terceiros e nas conferências internacionais, bem como as respectivas representações junto das organizações internacionais, concertar-se-ão no sentido de assegurar a observância e a execução das posições comuns e das acções comuns adoptadas pelo Conselho.

As referidas missões, delegações e representações intensificarão a sua cooperação através do intercâmbio de informações, procedendo a avaliações comuns e contribuindo para a aplicação das disposições a que se refere o artigo 20º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

### Artigo 21º

A Presidência consultará o Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da Política Externa e de Segurança Comum e zelará por que as opiniões daquela instituição sejam devidamente tomadas em consideração. O Parlamento

Europeu será regularmente informado pela Presidência e pela Comissão sobre a evolução da política externa e de segurança da União.

O Parlamento Europeu pode dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho. Procederá anualmente a um debate sobre os progressos realizados na execução da Política Externa e de Segurança Comum.

### Artigo 22º

1. Qualquer Estado-Membro ou a Comissão podem submeter ao Conselho todas as questões do âmbito da Política Externa e de Segurança Comum e apresentar-lhe propostas.

2. Nos casos que exijam uma decisão rápida, a Presidência convocará, por iniciativa própria ou a pedido da Comissão ou de um Estado-Membro, uma reunião extraordinária do Conselho, no prazo de 48 horas ou, em caso de absoluta necessidade, num prazo mais curto.

### Artigo 23º

1. As decisões ao abrigo do presente título serão adoptadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade. As abstenções dos membros presentes ou representados não impedem a adopção dessas decisões.

Qualquer membro do Conselho que se abstenha numa votação pode fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal nos termos do presente parágrafo. Nesse caso, não é obrigado a aplicar a decisão, mas deve reconhecer que ela vincula a União. Num espírito de solidariedade mútua, esse Estado-Membro deve abster-se de qualquer actuação susceptível de colidir com a acção da União baseada na referida decisão ou de a dificultar; os demais Estados-Membros respeitarão a posição daquele. Se os membros do Conselho que façam acompanhar a sua abstenção da citada declaração representarem mais de um terço dos votos, ponderados nos termos do nº 2 do artigo 205º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, decisão não será adoptada.

2. Em derrogação do disposto no nº 1, o Conselho delibera por maioria qualificada:

- sempre que adopte acções comuns ou posições comuns ou tome qualquer outra decisão com base numa estratégia comum;
- sempre que adopte qualquer decisão que dê execução a uma acção comum ou a uma posição comum.

Se um membro do Conselho declarar que, por importantes e expressas razões de política nacional, tenciona opor-se à adopção de uma decisão a tomar por maioria qualificada, não se procederá à votação. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade.

Os votos dos membros do Conselho serão ponderados nos termos do nº 2 do artigo 205º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. As deliberações serão tomadas se obtiverem, pelo menos, votos que exprimam a votação favorável de, no mínimo, dez membros.

O disposto no presente número não é aplicável às decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa.

3. Em questões de natureza processual, o Conselho delibera por maioria dos seus membros.

#### **Artigo 24º**

Sempre que seja necessário celebrar um acordo com um ou mais Estados ou organizações internacionais em aplicação do presente título, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode autorizar a Presidência, eventualmente assistida pela Comissão, a encetar negociações para esse efeito. Esses acordos serão celebrados pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob recomendação da Presidência. Nenhum acordo vinculará um Estado-Membro cujo representante no Conselho declare que esse acordo deve obedecer às normas constitucionais do respectivo Estado; os restantes membros do Conselho podem decidir que o acordo lhes será provisoriamente aplicável.

O disposto no presente artigo é igualmente aplicável às matérias abrangidas pelo título VI.

#### **Artigo 25º**

Sem prejuízo do disposto no artigo 207º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, um Comité Político acompanhará a situação internacional nos domínios pertencentes ao âmbito da Política Externa e de Segurança Comum e contribuirá para a definição das políticas, emitindo pareceres destinados ao Conselho, a pedido deste ou por sua própria iniciativa. O Comité Político acompanhará igualmente a execução das políticas acordadas, sem prejuízo das competências da Presidência e da Comissão.

### **Artigo 26º**

O Secretário-Geral do Conselho, Alto-Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, assistirá o Conselho nas questões do âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, contribuindo nomeadamente para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas e, quando necessário, actuando em nome do Conselho a pedido da Presidência, conduzindo o diálogo político com terceiros.

### **Artigo 27º**

A Comissão será plenamente associada aos trabalhos realizados no domínio da Política Externa e de Segurança Comum.

### **Artigo 28º**

1. Os artigos 189º, 190º, 196º a 199º, 203º, 204º, 206º a 209º, 213º a 219º, 255º e 290º do Tratado que institui a Comunidade Europeia são aplicáveis às disposições relativas aos domínios previstos no presente título.

2. As despesas administrativas em que incorram as instituições por força das disposições relativas aos domínios previstos no presente título ficarão a cargo do orçamento das Comunidades Europeias.

3. As despesas operacionais decorrentes da aplicação das citadas disposições ficarão igualmente a cargo do orçamento das Comunidades Europeias, com excepção das despesas decorrentes de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa e nos casos em que o Conselho, deliberando por unanimidade, decida em contrário.

Nos casos em que as despesas não sejam imputadas ao orçamento das Comunidades Europeias, ficarão a cargo dos Estados-Membros, de acordo com a chave de repartição baseada no produto nacional bruto, salvo decisão em contrário do Conselho, deliberando por unanimidade. No que se refere às despesas decorrentes de operações com implicações no domínio militar ou da defesa, os Estados-Membros cujos representantes no Conselho tiverem feito uma declaração formal nos termos do nº 1, segundo parágrafo, do artigo 23º não serão obrigados a contribuir para o respectivo financiamento.

4. O processo orçamental estabelecido no Tratado que institui a Comunidade Europeia é aplicável às despesas imputadas ao orçamento das Comunidades Europeias.

(...)



# Conselho Europeu de Helsínquia

## 10 e 11 de Dezembro de 1999

### CONCLUSÕES DA PRESIDÊNCIA \*

(...)

#### II. Política Europeia Comum de Segurança e Defesa

25. O Conselho Europeu aprova os dois relatórios intercalares da Presidência (vide Anexo IV) sobre o desenvolvimento da capacidade militar e não militar de gestão de crises na União como parte de uma política europeia comum reforçada de segurança e defesa.

26. A União contribuirá para a paz e a segurança internacionais, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas. A União reconhece o primado da responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais.

27. O Conselho Europeu sublinha a sua determinação em desenvolver uma capacidade autónoma para tomar decisões e, sempre que não exista uma participação da NATO no seu conjunto, lançar e conduzir operações militares lideradas pela UE em resposta a crises internacionais. Este processo evitará a duplicação de esforços e não implica a criação de um exército europeu.

---

\* Versão on line

[http://www.europarl.eu.int/summits/hel1\\_pt.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/hel1_pt.htm)

28. A partir das orientações estabelecidas no Conselho Europeu de Colónia e com base nos relatórios da Presidência, o Conselho Europeu acordou em particular no seguinte:

- em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela UE, os Estados-Membros devem estar em condições, até 2003, de posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos durante um ano, forças militares até 50 000-60 000 pessoas, capazes de desempenhar toda a gama de missões de Petersberg;
- serão criados no Conselho novos órgãos e estruturas políticas e militares que permitam à União assegurar a necessária orientação política e direcção estratégica a essas operações, respeitando ao mesmo tempo o quadro institucional único;
- serão desenvolvidas modalidades de plena consulta, cooperação e transparência entre a UE e a NATO, tendo em conta as necessidades de todos os Estados-Membros da UE;
- serão definidos acordos adequados que, sem prejuízo da autonomia da União em matéria de tomada de decisões, permitam aos membros europeus da NATO não pertencentes à UE e a outros Estados interessados contribuir para a gestão militar de crises pela UE;
- será criado um mecanismo de gestão não militar de crises para coordenar e dar maior eficácia aos vários meios e recursos civis, em paralelo com os meios e recursos militares, à disposição da União e dos Estados-Membros.

29. O Conselho Europeu solicita à próxima Presidência que, juntamente com o Secretário-Geral/Alto Representante, faça avançar prioritariamente os trabalhos do Conselho “Assuntos Gerais” sobre todos os aspectos dos relatórios, incluindo a prevenção de conflitos e um comité para a gestão civil de crises. Solicita-se à próxima Presidência que elabore um primeiro relatório intercalar, a apresentar ao Conselho Europeu de Lisboa, e um relatório global para o Conselho Europeu da Feira, com recomendações e propostas adequadas, bem como uma indicação sobre se é ou não considerado necessário modificar o Tratado. Convida-se o Conselho “Assuntos Gerais” a dar início à implementação dessas decisões, estabelecendo, a partir de Março de 2000, os órgãos e acordos provisórios acordados no âmbito do Conselho, em conformidade com as actuais disposições do Tratado. (...)



#### ANEXO IV

(...)

### RELATÓRIOS DA PRESIDÊNCIA AO CONSELHO EUROPEU DE HELSÍNQUIA SOBRE “REFORÇO DA POLÍTICA EUROPEIA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA” E “ASPECTOS NÃO MILITARES DA GESTÃO DE CRISES NA UNIÃO EUROPEIA”

A Presidência respondeu com prioridade ao mandato conferido pelo Conselho Europeu de Colónia no sentido de reforçar a política europeia comum de segurança e defesa fazendo avançar os trabalhos relativos aos aspectos militares e não militares da gestão de crises. Os trabalhos basearam-se nas disposições do Tratado da União Europeia e nos princípios orientadores acordados em Colónia, entretanto reafirmados pelos Estados-Membros.

Os trabalhos deram origem a *dois relatórios intercalares distintos* para o Conselho Europeu, que se pretendem complementares. Esses relatórios propõem medidas concretas e fornecem orientações para os futuros trabalhos no sentido de que sejam tomadas, até ao final do ano 2000, as decisões necessárias para atingir os objectivos fixados em Colónia. Durante a Presidência Portuguesa analisar-se-á se será ou não necessário introduzir uma alteração no Tratado.

Para assumirem as suas responsabilidades no que diz respeito a toda a gama de missões de prevenção de conflitos e gestão de crises definidas no Tratado da UE (as missões de Petersberg), os Estados-Membros decidiram desenvolver uma capacidade militar mais efectiva e criar novas estruturas políticas e militares para o desempenho dessas missões. Neste contexto, pretende-se que a União passe a ter capacidade autónoma para tomar decisões e, nos casos em que não exista uma participação da NATO no seu conjunto, para lançar e seguidamente conduzir operações militares dirigidas pela UE em resposta a crises internacionais.

Para assumir estas responsabilidades, a União irá também aperfeiçoar e explorar melhor os recursos civis de gestão de crises, domínio em que a União e os Estados-Membros já têm uma experiência considerável. Prestar-se-á especial atenção a uma capacidade de reacção rápida.

Todas estas medidas serão tomadas como forma de apoio à Política Externa e de Segurança Comum, reforçando e alargando o importante papel da União no plano externo. Com o aperfeiçoamento e a conjugação dos recursos militares e civis de resposta às crises,

a União irá poder utilizar toda a gama de instrumentos, desde a actividade diplomática, a ajuda humanitária e as medidas económicas até ao policiamento civil e às operações militares de gestão de crises.

A NATO continua a ser o alicerce da defesa colectiva dos seus membros, e continuará a desempenhar um importante papel na gestão de crises.

O desenvolvimento da política europeia comum de segurança e defesa processar-se-á sem prejuízo dos compromissos assumidos por força do artigo 5º do Tratado de Washington e do Artigo V do Tratado de Bruxelas, que se manterão para os Estados-Membros signatários desses tratados. Do mesmo modo, o desenvolvimento da política europeia comum de segurança e defesa não prejudicará o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros.

Serão tomadas novas medidas para assegurar plenamente a consulta mútua, a cooperação e a transparência entre a UE e a NATO.

A União contribuirá para a paz e a segurança internacionais, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas. A União reconhece o primado da responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais. De acordo com os objectivos e princípios da Carta Europeia de Segurança da OSCE, a União cooperará com a ONU, com a OSCE, com o Conselho da Europa e com outras organizações internacionais, de modo a que a sua acção se reforce mutuamente, para a promoção da estabilidade, o alerta precoce, a prevenção de conflitos, a gestão de crises e a reconstrução na sequência de conflitos.

## ANEXO 1 AO ANEXO IV

### RELATÓRIO INTERCALAR DA PRESIDÊNCIA AO CONSELHO EUROPEU DE HELSÍNQUIA SOBRE O REFORÇO DA POLÍTICA EUROPEIA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

#### Introdução

Recordando os princípios orientadores aprovados em Colónia, a União Europeia deverá poder assumir as suas responsabilidades em todos os tipos de missões em matéria de prevenção de conflitos e gestão de crises definidas no Tratado da União Europeia (“missões de Petersberg”).

A União Europeia deverá ter capacidade autónoma para tomar decisões e, nos casos em que não exista uma participação da NATO no seu conjunto, para lançar e seguidamente conduzir operações militares dirigidas pela UE em resposta a crises internacionais, em apoio da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). A acção da União será conduzida em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas e com os princípios e objectivos da Carta Europeia de Segurança da OSCE. A União reconhece o primado da responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais.

Para o efeito, foi acordado o seguinte:

Será adoptado um objectivo comum europeu prioritário para assegurar capacidades militares rapidamente posicionáveis, e serão rapidamente desenvolvidos objectivos de capacidade colectivos nos domínios do comando e do controlo, das informações secretas e do transporte estratégico os quais deverão ser atingidos através de esforços voluntários coordenados a nível nacional e multinacional, tendo em vista a execução de todos os tipos de missões definidas na Declaração de Petersberg.

Serão instituídos novos órgãos políticos e militares no âmbito do Conselho, por forma a permitir à União tomar decisões sobre as operações de Petersberg lideradas pela UE e assegurar, sob a autoridade do Conselho, o necessário controlo político e orientação estratégica dessas operações.

Serão aprovados princípios para a cooperação com membros europeus da NATO que não sejam membros da UE e com outros parceiros europeus na gestão militar de crises liderada pela UE, sem prejuízo da autonomia da União em matéria de tomada de decisões.

A determinação para levar a cabo as missões de Petersberg exigirá que os Estados-Membros melhorem as capacidades militares nacionais e multinacionais, o que virá simultaneamente reforçar as capacidades da NATO, na medida do necessário, e aumentar a eficácia da Parceria para a Paz (PPP) na promoção da segurança europeia.

Ao apresentar o presente relatório, a Presidência tomou nota de que a Dinamarca recordou o Protocolo nº 5 ao Tratado de Amsterdão relativo à posição da Dinamarca.

### **Capacidades militares para levar a cabo as missões de Petersberg**

Os Estados-Membros recordam o compromisso que assumiram em Colónia e a sua determinação no sentido de dotar a UE das capacidades apropriadas, sem duplicações desnecessárias, por forma a permitir-lhe empreender todas as missões de Petersberg em

apoio da PESC. Essas capacidades permitir-lhes-ão conduzir eficazmente as operações lideradas pela UE e, no tocante aos países participantes, desempenhar plenamente o seu papel nas operações da NATO e nas operações lideradas pela NATO. O desenvolvimento de capacidades militares europeias mais eficazes será conseguido a partir das capacidades nacionais, binacionais e multinacionais existentes, as quais serão reunidas com vista às operações de gestão de crises, lideradas pela UE com ou sem recurso aos meios e capacidades da NATO. Será prestada especial atenção às capacidades necessárias para assegurar um desempenho eficaz na gestão de crises (posicionabilidade, sustentabilidade, interoperabilidade, flexibilidade, mobilidade, capacidade de sobrevivência, comando e controlo), tendo em conta os resultados da auditoria da UEO sobre os meios e capacidades e as respectivas implicações para as operações lideradas pela UE.

Para desenvolver as capacidades europeias, os Estados-Membros estabeleceram para eles próprios o objectivo prioritário: até ao ano 2003, em regime de cooperação voluntária, estarão em condições de posicionar rapidamente e seguidamente manter forças capazes de desempenhar todos os tipos de missões de Petersberg definidas no Tratado de Amsterdão, incluindo as mais exigentes, em operações até ao nível de corpo (até 15 brigadas ou 50 000-60 000 pessoas). Estas forças deverão ser militarmente auto-sustentadas, dispondo das necessárias capacidades de comando, controlo e informações secretas, logística, de outros serviços de apoio de combate e ainda, caso se justifique, de elementos aéreos e navais. Os Estados-Membros deverão ser capazes, a este nível, de posicionar completamente estas forças num prazo de 60 dias, e de proporcionar, neste contexto, forças mais reduzidas de resposta rápida, disponíveis e posicionáveis com elevada prontidão. Deverão ainda ser capazes de manter estas forças posicionadas durante pelo menos um ano, o que implicará manter em comum uma reserva adicional de unidades (e elementos de apoio) susceptíveis de serem posicionadas com menor grau de prontidão, para render as forças iniciais.

Os Estados-Membros decidiram também desenvolver rapidamente objectivos de capacidade colectivas nos domínios do comando e do controlo, das informações secretas e do transporte estratégico, os quais foram também identificados na auditoria da UEO. Neste contexto, congratulam-se com as decisões nesse sentido já anunciadas por alguns Estados-Membros, a saber:

- desenvolver e coordenar os meios militares de acompanhamento e alerta precoce;
- abrir os quartéis-generais nacionais inter-armas já existentes a oficiais provenientes de outros Estados-Membros;

- reforçar as capacidades de reacção rápida das forças multinacionais europeias existentes;
- preparar o estabelecimento de um comando europeu do transporte aéreo;
- aumentar o número de efectivos prontamente posicionáveis;
- reforçar a capacidade de transporte estratégico por via marítima.

O Conselho “Assuntos Gerais”, com a participação dos Ministros da Defesa, definirá o objectivo prioritário e os objectivos de capacidade. Desenvolverá também um método de consulta que permita alcançar e manter estes objectivos, definir, a nível de cada Estado-Membro, contribuições nacionais que reflectam a vontade e o empenhamento político dos Estados-Membros na consecução destes objectivos, bem como proceder regularmente a uma avaliação dos progressos registados. Além disso, os Estados-Membros deverão fazer uso dos procedimentos de planeamento de defesa existentes, incluindo, se necessário, os procedimentos disponíveis no âmbito da NATO e o Processo de Planeamento e Revisão (PARP) da Parceria para a Paz. Estes objectivos e os objectivos decorrentes, para os países envolvidos, da Iniciativa sobre as Capacidades de Defesa da NATO reforçar-se-ão mutuamente.

Os membros europeus da NATO que não são membros da UE, bem como outros países, candidatos à adesão à União Europeia, serão convidados a contribuir para este melhoramento das capacidades militares europeias. Essa participação reforçará a eficácia das operações militares lideradas pela UE e, no tocante aos países envolvidos, contribuirá directamente para a eficácia e a vitalidade do pilar europeu da NATO.

Os Estados-Membros congratulam-se com os recentes progressos registados no sentido da reestruturação das indústrias de defesa europeias, os quais constituem um importante passo para o reforço da base de defesa industrial e tecnológica europeia. Esta evolução exige que se desenvolvam esforços acrescidos com vista a progredir na harmonização dos requisitos militares e no planeamento e aprovisionamento em armamento, conforme os Estados-Membros considerem adequado.

### **Tomada de decisões**

O Conselho decidirá sobre a política pertinente para a participação da União em todas as fases e aspectos da gestão de crises, incluindo as decisões necessárias para levar a cabo as missões de Petersberg nos termos do artigo 23º do Tratado da UE. Estas decisões, tomadas no quadro institucional único, respeitarão as competências da Comunidade Europeia e garantirão a coerência interpilares, em conformidade com o artigo 3º do Tratado da UE.

Todos os Estados-Membros têm o direito de participar plenamente e em pé de igualdade em todas as decisões e deliberações do Conselho e dos órgãos do Conselho sobre as operações lideradas pela UE. A disponibilizarão pelos Estados-Membros de meios nacionais para tais operações basear-se-á na respectiva decisão soberana. Os Estados-Membros participarão no Comité ad hoc de contribuintes de acordo com as condições previstas no ponto 24.

Os Ministros da Defesa serão chamados a participar na política europeia comum de segurança e defesa (PECSO); sempre que o Conselho “Assuntos Gerais” discutir questões relacionadas com a (PECSO), os Ministros da Defesa participarão, se necessário, a fim de dar orientações em questões de defesa.

Serão instituídos no âmbito do Conselho os seguintes novos órgãos políticos e militares *permanentes*:

- a) **Um Comité Político e de Segurança permanente (CPS)** em Bruxelas, que será constituído por representantes nacionais a nível de altos funcionários/embaixadores. O CPS ocupar-se-á de todos os aspectos da PESC, incluindo a PECSO, de acordo com as disposições do Tratado da UE e sem prejuízo da competência da Comunidade. No caso de uma operação militar de gestão de crises, o CPS exercerá, sob a autoridade do Conselho, o controlo político e a orientação estratégica da operação. Para o efeito, serão adoptados procedimentos adequados para permitir tomar decisões eficazes e urgentes. O CPS fornecerá igualmente orientações ao Comité Militar.
- b) **O Comité Militar (CM)** será constituído pelos Chefes do Estado-Maior, na pessoa dos seus representantes militares. O CM reunir-se-á a nível de Chefes de Estado-Maior se e sempre que necessário. Este comité prestará aconselhamento militar e fará recomendações ao CPS, fornecendo ainda orientação militar ao Quadro de Pessoal Militar. O Presidente do CM assistirá às reuniões do Conselho sempre que devam ser tomadas decisões que tenham implicações no domínio da defesa.
- c) **O Quadro de Pessoal Militar (QPM)**, incluído nas estruturas do Conselho, fornecerá peritagem e apoio no domínio militar à PECSO, incluindo a condução de operações militares de gestão de crises lideradas pela UE. Desempenhará funções de alerta precoce, avaliação da situação e planeamento estratégico para as missões de Petersberg, incluindo a identificação das forças europeias nacionais e multinacionais.

Como medida *provisória*, serão criados no âmbito do Conselho, a partir de Março de 2000, os seguintes órgãos:

- a) No pleno respeito das disposições do Tratado, o Conselho estabelecerá um comité político e de segurança permanente provisório a nível de altos funcionários/ embaixadores, encarregado de dar seguimento, sob a orientação do Comité Político, às conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia, preparando recomendações sobre o funcionamento futuro da PECSD e ocupando-se da gestão corrente das questões relacionadas com a PESC, em contacto estreito com o Secretário-Geral/Alto Representante.
- b) É criado um órgão provisório constituído por representantes militares dos Estados-Maiores dos Estados-Membros, que tem como funções dispensar aconselhamento militar, conforme necessário, ao Comité Político e de Segurança provisório.
- c) O Secretariado-Geral do Conselho será reforçado por peritos militares destacados pelos Estados-Membros para prestar assistência aos trabalhos relativos à PECSD e formar o núcleo do futuro Quadro de Pessoal Militar.

O Secretário-Geral/ Alto Representante (SG/AR), nas suas funções de apoio ao Conselho, presta um contributo de primordial importância à eficácia e coerência da PESC e ao desenvolvimento da política comum de segurança e defesa. Nos termos do Tratado da UE, o SG/AR contribuirá para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas.

Durante o período transitório, o SG/AR, Secretário-Geral da UEO, deverá utilizar plenamente os meios da UEO para aconselhar o Conselho nos termos do artigo 17º do Tratado da UE.

### **Consulta e cooperação com os países não membros da UE e com a NATO**

A União Europeia garantirá o necessário diálogo, consulta e cooperação com a NATO e os membros desta organização que não são membros da UE, com outros países, candidatos à adesão à UE, bem como com outros possíveis parceiros nas operações de gestão de crises lideradas pela UE, no pleno respeito da autonomia da tomada de decisões da UE e do quadro institucional único da União.

Com os membros europeus da NATO que não são membros da UE, bem como com outros países, candidatos à adesão à UE, serão criadas estruturas adequadas de diálogo e informação sobre questões relacionadas com a política de segurança e defesa e com a gestão de crises. Em caso de crise, essas estruturas servirão para consulta enquanto o Conselho não tomar uma decisão.

Caso seja tomada pelo Conselho uma decisão de lançar uma operação, os membros europeus da NATO que não são membros da UE participarão, se o desejarem, na eventualidade de a operação exigir o recurso aos meios e capacidades da NATO. Mediante uma decisão do Conselho, serão convidados a participar em operações em que a UE não recorra aos meios da NATO.

Outros países, candidatos à adesão à UE, poderão igualmente ser convidados pelo Conselho a participar em operações lideradas pela UE, sempre que o Conselho tenha decidido lançar uma tal operação.

A Rússia, a Ucrânia e outros países europeus empenhados no diálogo político com a União, bem como com outros Estados interessados, podem ser convidados a tomar parte em operações lideradas pela UE.

Todos os Estados que tenham confirmado a sua participação numa operação liderada pela UE posicionando forças militares importantes terão os mesmos direitos e obrigações que os Estados-Membros da UE que participam na condução diária de tal operação.

No caso de uma operação liderada pela UE, será criado um comité ad hoc de contribuintes, encarregado da condução diária da operação. Todos os Estados-Membros da UE podem assistir às reuniões do comité ad hoc, quer participem ou não na operação, embora só os Estados contribuintes tomem parte na condução diária da mesma.

A decisão de dar por concluída uma operação será tomada pelo Conselho, após consultas entre os Estados participantes no âmbito do comité de contribuintes.

Serão desenvolvidas modalidades de plena consulta, cooperação e transparência entre a UE e a NATO. De início, as relações serão desenvolvidas informalmente, através de contactos entre o SG/AR para a PESC e o Secretário-Geral da NATO.

### **Seguimento do processo durante a Presidência Portuguesa**

Convida-se a Presidência Portuguesa a, juntamente com o Secretário-Geral/Alto Representante, prosseguir os trabalhos no Conselho “Assuntos Gerais” com vista ao reforço da política europeia comum de segurança e defesa. Convida-se ainda a Presidência Portuguesa a apresentar ao Conselho Europeu de Santa Maria da Feira um relatório sobre os progressos alcançados, em que se incluam:

- a) recomendações sobre o desenvolvimento institucional dos novos órgãos políticos e militares permanentes da UE no domínio da PECS, tendo em consideração o documento “Órgãos Militares da União Europeia e Planeamento e Condução de Operações Lideradas pela UE” e outros contributos;



- b) propostas de acordos adequados a celebrar pelo Conselho relativamente a modalidades de consulta e/ou participação que permitam aos Estados terceiros em causa contribuir para a gestão militar de crises por parte da UE;
- c) propostas relativas a princípios de consulta com a NATO sobre questões militares e recomendações sobre o desenvolvimento das modalidades aplicáveis às relações UE/NATO, para permitir a cooperação quanto à resposta militar adequada em caso de crise, tal como estabelecido em Washington e em Colónia;
- d) uma indicação sobre a eventual necessidade de uma alteração do Tratado.

## ANEXO 2 ao ANEXO IV

### **Relatório da Presidência sobre os aspectos não militares da gestão de crises na União Europeia**

O Conselho Europeu de Colónia encarregou a Presidência de prosseguir os trabalhos sobre todos os aspectos da segurança, nomeadamente sobre o reforço e a melhoria da coordenação dos instrumentos não militares de resposta a crises de que dispõem a União e os Estados-Membros. Por seu turno, os acontecimentos recentes, designadamente no Kosovo, vieram pôr em evidência a importância desta tarefa. Para o efeito, realizou-se um debate aprofundado nas instâncias do Conselho.

Começaram a arrolar-se todos os recursos disponíveis dos Estados-Membros e da União, o que levou à criação de inventários dos instrumentos de que dispõem, inventários esses contidos, respectivamente, nos docs 11044/99 REV 1 (no que diz respeito à União) e 12323/99 (no que toca aos Estados-Membros).

Os inventários elaborados mostram claramente que os Estados-Membros e a União, separadamente ou em conjunto, acumularam uma experiência considerável ou dispõem de recursos consideráveis em várias áreas, como a polícia civil, a assistência humanitária, a reestruturação administrativa e jurídica, a busca e salvamento, a fiscalização eleitoral e dos direitos humanos, etc. A constituição deste inventário deve prosseguir, sendo necessária uma actualização regular para melhor identificar as lacunas e os pontos fortes.

Para poder dar uma resposta mais rápida e eficaz às situações de crise emergentes, a União precisa de reforçar a capacidade de resposta e a eficácia dos seus recursos e instrumentos, bem como a respectiva sinergia.

Por conseguinte, há que elaborar um plano de acção que mostre o rumo a seguir e indique as medidas que a União deverá tomar para desenvolver uma capacidade de reacção rápida no domínio da gestão de crises utilizando instrumentos não militares.

## **Plano de Acção**

A. Os objectivos da União deverão ser os seguintes:

- reforçar a sinergia e a capacidade de resposta dos recursos nacionais, colectivos e das ONG, por forma a evitar a duplicação de esforços e a melhorar o desempenho, mantendo simultaneamente uma margem de flexibilidade que dê a quem disponibiliza os recursos e as capacidades a possibilidade de decidir sobre a sua utilização numa crise específica ou através de um canal particular;
- reforçar e facilitar as contribuições da UE para outras organizações como a ONU e a OSCE, e as respectivas actividades no seu seio, sempre que uma delas tome a liderança numa crise específica, bem como as acções autónomas da UE;
- assegurar a coerência interpilares.

B. Para o efeito:

Os Estados-Membros e a União devem criar uma capacidade de reacção rápida mediante a definição de um quadro e de modalidades e a identificação prévia dos recursos humanos, materiais e financeiros susceptíveis de serem usados para responder a pedidos de uma organização líder como a ONU ou a OSCE, ou, se necessário, em acções autónomas da UE.

Deve prosseguir a elaboração de um inventário de recursos nacionais e colectivos que permita ter uma visão global dos recursos a que se poderá recorrer no quadro de um dispositivo de reacção rápida desse tipo. Nesse processo, os Estados-Membros e as instituições da UE, se assim o desejarem, poderão destacar sectores em que considerem ter adquirido conhecimentos específicos.

Deve ser criada uma base de dados para manter e partilhar as informações sobre os recursos, as capacidades e os conhecimentos específicos pré-identificados em todas as áreas relevantes para a gestão não militar de crises. A disponibilidade e a qualidade desses recursos deverão ser claramente definidas.

Deverá ser preparado um estudo que, tomando em conta a experiência adquirida, defina objectivos concretos para a resposta não militar colectiva dos Estados-Membros da UE a crises internacionais (por exemplo, a capacidade de mobilizar num curto espaço de tempo e de manter por um período definido uma força de polícia civil de uma dada dimensão como contribuição para missões de policiamento civil; a capacidade de posicionar num prazo de vinte e quatro horas um efectivo máximo de 200 pessoas para operações de busca e salvamento). Estes trabalhos deverão ser desenvolvidos pela Presidência Portuguesa conjuntamente com o SG/AR.

O inventário, o projecto de base de dados e o estudo deverão ajudar a identificar os pontos fortes e fracos e poderão promover melhores padrões de formação, a partilha de experiência e boas práticas e os projectos bilaterais e multilaterais entre Estados-Membros (por exemplo, “emparelhando” o transporte por helicóptero de um Estado-Membro com uma equipa médica especializada de outro).

Deverá ser criado no Secretariado do Conselho um mecanismo de coordenação, que funcione em estreita coordenação com os serviços da Comissão. Este organismo poderia encarregar-se de gerir o projecto de base de dados e as diferentes iniciativas relativas às capacidades. Em crises específicas, e em função do papel da UE, poderia criar um centro ad hoc para coordenar a eficácia das contribuições dos Estados-Membros da UE. Deverá tratar-se de uma estrutura leve, eficiente e não burocrática, que permita uma cooperação estreita com a Comissão (nomeadamente com o ECHO).

Ao criar a capacidade de reacção rápida, deverá ponderar-se com urgência o desenvolvimento da capacidade de policiamento civil.

Deverão ser criados mecanismos de financiamento rápido, como um Fundo de Reacção Rápida da Comissão, que permitam acelerar a disponibilização de fundos para apoiar as actividades da UE, contribuir para operações conduzidas por outras organizações internacionais e financiar as actividades das ONG, consoante as necessidades.

## **Tomada de Decisões e Implementação**

A União deverá desenvolver uma abordagem global com vista a mobilizar instrumentos não militares nacionais e colectivos dentro dos prazos impostos pela situação no terreno.

Para a coordenação dos instrumentos de gestão civil de crises, será criado um mecanismo de coordenação da gestão civil de crises. Este mecanismo, que terá uma natureza interpilares, proporcionará conselhos especializados para apoiar a gestão de crises. A

tomada de decisões e a implementação dos instrumentos de gestão não militar de crises no âmbito do Primeiro Pilar continuarão sob a tutela das instituições e sujeitas aos procedimentos previstos no Tratado CE.

A título provisório, nestes trabalhos de desenvolvimento do mecanismo de coordenação da gestão civil de crises poderá recorrer-se a especialistas dos Estados-Membros.

Se necessário, a União definirá orientações gerais para assegurar a coerência entre os pilares e determinar os meios que devem ser disponibilizados. Neste contexto, poderão ser previstos mecanismos de financiamento rápido destinados a responder prontamente a situações de crise. (...)

# Conselho Europeu de Santa Maria da Feira

## 19 e 20 de Junho de 2000

### CONCLUSÕES DA PRESIDÊNCIA ANEXO I

#### Relatório da Presidência sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa \*

#### I. Introdução

1. Em Colónia, o Conselho Europeu manifestou a sua convicção de que a UE deveria desempenhar um papel essencial no quadro internacional, devendo, para esse fim, a UE ser dotada de todos os meios e capacidades necessários para assumir as suas responsabilidades relativamente a uma política europeia comum de segurança e defesa. Desde Colónia, a União Europeia tem estado empenhada num processo que tem por fim criar os meios e capacidades necessários que lhe permitirão tomar decisões e realizar toda a gama de missões de prevenção de conflitos e gestão de crises definidas no Tratado da União Europeia (“missões de Petersberg”). Estes desenvolvimentos são parte integral do reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa e baseiam-se nos princípios

---

\* Versão on line  
[http://www.europarl.eu.int/summits/fei2\\_pt.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/fei2_pt.htm)

fixados em Helsínquia. A União contribuirá para a paz e a segurança internacionais, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas. (...)

## II. Aspectos Militares da Gestão das Crises

### A. *Elaboração do Objectivo Prioritário e dos objectivos em matéria de capacidades colectivas*

1. No que se refere ao desenvolvimento do Objectivo Prioritário e dos objectivos colectivos em matéria de capacidades, o Conselho “Assuntos Gerais”, reforçado pelos Ministros da Defesa, concluiu na sua sessão de 20 de Março que o “documento de reflexão” sobre a “Elaboração do objectivo prioritário”, incluindo o calendário nele fixado com vista à Conferência sobre os Contributos para a Capacidade a realizar até finais de 2000, constitui uma base para os trabalhos futuros a conduzir pelos órgãos competentes.

2. O Conselho “Assuntos Gerais”, na sua sessão de 13 de Junho, com a participação dos Ministros da Defesa, aprovou o trabalho realizado pelo Órgão Militar Provisório e transmitido através do CIPS, ao “Primeiro Seminário de Peritos Nacionais de Planeamento da Defesa” realizado em Bruxelas em 22-24 de Maio de 2000. O Conselho, convidando os organismos competentes a continuar nessa base, aprovou as seguintes orientações para a continuação dos trabalhos:

- O desenvolvimento do Objectivo Prioritário e dos objectivos colectivos em matéria de capacidades, que foram acordados no Conselho Europeu de Helsínquia, deverá ser conduzido pelos 15, em conformidade com a autonomia da UE em matéria de tomada de decisões, bem como com as exigências relativas à eficiência militar.
- O Órgão Militar Provisório, com a orientação política do CIPS, proporá os elementos que marcarão o ritmo do Objectivo Prioritário.
- Neste sentido, o Órgão Militar Provisório identificará as capacidades necessárias para que a UE possa responder a toda a gama das Missões de Petersberg.
- Ao elaborar o Objectivo Prioritário e os objectivos colectivos em matéria de capacidades com base nas contribuições dos Estados-Membros, o OMP, incluindo representantes das capitais, convocará também reuniões com peritos da DSACEUR e da NATO no sentido de beneficiar da competência militar da NATO relativamente às exigências do Objectivo Prioritário e dos objectivos colectivos em matéria de capacidades.

- Neste contexto, a transparência e o diálogo entre a UE e a NATO serão adicionalmente favorecidos pelo Grupo ad hoc sobre os objectivos em matéria de capacidades previsto no Apêndice 2.
- As exigências do Objectivo Prioritário acordadas pelo OMP a nível do CHOD constituirão, após a sua aprovação pelo Conselho, a base para os Estados-Membros considerarem as suas ofertas iniciais de contribuições nacionais para o Objectivo Prioritário. Essas contribuições serão analisadas pelo Órgão Militar Provisório. Este processo deverá estar concluído antes da convocação da Conferência sobre os Contributos para a Capacidade.
- Será também importante assegurar a coerência, para os Estados-Membros envolvidos, com o processo de planeamento de defesa da NATO e com o Processo de Planeamento e Revisão.
- De acordo com a determinação manifestada em Helsínquia e em Lisboa, uma vez que tenham sido identificados as necessidades e os recursos disponíveis, os Estados-Membros anunciarão, na Conferência sobre os Contributos para a Capacidade, os seus compromissos com vista a permitir que a UE cumpra o Objectivo Prioritário e os objectivos colectivos em matéria de capacidades. Será também importante criar um mecanismo de revisão para avaliar os progressos em relação à consecução destes objectivos.
- A União Europeia encorajará países terceiros a contribuir através de compromissos complementares. A fim de permitir a esses países que contribuam para reforçar as capacidades militares europeias, serão feitos acordos apropriados pela futura Presidência relativamente à Conferência sobre os Contributos para a Capacidade. Estes acordos terão em conta as capacidades dos seis membros da NATO que não são membros da UE. As ofertas de capacidades já apresentadas pela Turquia, a Polónia, a República Checa e a Noruega são bem-vindas.

*B. Recomendações sobre o desenvolvimento institucional dos novos órgãos políticos e militares permanentes relacionados com a PECSO no contexto da UE*

Os órgãos político e militar provisórios foram criados em 1 de Março de 2000. À luz da experiência adquirida desde a sua criação, foram realizados trabalhos sobre o desenvolvimento institucional dos novos órgãos permanentes, político e militar, de acordo com as conclusões de Helsínquia. Estão em curso mais trabalhos, no sentido de assegurar o mais depressa possível o início da fase permanente e da capacidade operacional da UE para a gestão de crises.

*C. Propostas sobre acordos adequados a serem concluídos pelo Conselho sobre as modalidades de consulta e/ou participação que permitam aos países terceiros envolvidos contribuírem para a gestão militar de crises por parte da UE*

Foram realizados trabalhos sobre as modalidades de consulta e/ou participação relativa aos membros europeus da NATO que não são membros da UE e a outros países candidatos à adesão à UE.

Neste contexto, o objectivo tem sido identificar, de acordo com as conclusões de Helsínquia, acordos para o diálogo, consulta e cooperação em questões relacionadas com a gestão de crises, assegurando a autonomia da UE em matéria de tomada de decisões. Estes acordos deverão prever, para o período intercalar, reuniões com os países acima mencionados, que terão lugar no âmbito de uma única estrutura abrangente e que complementarão as reuniões realizadas como parte do diálogo político reforçado sobre questões da PESC. No âmbito dessa estrutura, haverá intercâmbios com os membros europeus da NATO que não são membros da UE, sempre que o tema o requeira. Para a fase permanente, os acordos terão em conta as diferentes necessidades que se revelem na fase de rotina e na fase operacional. O resultado das deliberações do Conselho figura no Apêndice I ao presente relatório.

Tiveram lugar, em 11 de Maio de 2000, intercâmbios entre Directores Políticos dos Estados-Membros da UE e os seus homólogos dos membros europeus da NATO que não são membros da UE e de outros países candidatos, bem como entre Directores Políticos dos Estados-Membros da UE e os seus homólogos dos membros europeus da NATO que não são membros da UE.

A Rússia, a Ucrânia e outros Estados europeus empenhados no diálogo político com a União, bem como outros Estados interessados, poderão ser convidados a tomar parte em operações lideradas pela UE. Neste contexto, a UE congratula-se com o interesse demonstrado pelo Canadá.

A Presidência Francesa é convidada, em conjunto com o Secretário-Geral/Alto Representante, a fazer avançar os trabalhos no âmbito do Conselho "Assuntos Gerais", no sentido de apresentar propostas iniciais ao Conselho Europeu de Nice sobre acordos adequados para consulta e/ou participação que permitam a estes outros potenciais parceiros contribuir para a gestão militar de crises conduzida pela UE.

*D. Propostas sobre princípios de consulta com a NATO sobre questões militares e recomendações sobre o desenvolvimento de modalidades para as relações UE/NATO, para permitir a cooperação na resposta militar adequada a uma crise*



O Conselho identificou os princípios com base nos quais deverá ser desenvolvida a consulta e cooperação com a NATO. Quanto às modalidades, o Conselho recomendou que a UE proponha à NATO a criação de quatro “grupos ad hoc” entre a UE e a NATO sobre as questões que foram identificadas naquele contexto: questões de segurança, objectivos em matéria de capacidades, modalidades que permitam o acesso da UE a recursos e capacidades da NATO e definição de acordos permanentes para a consulta UE-NATO.

O resultado das deliberações do Conselho consta do Apêndice 2 ao presente relatório.

*E. Indicação sobre se se considera ou não necessária uma alteração do Tratado*

As disposições existentes do TUE definem as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum como parte da Política Externa e de Segurança Comum regida pelo Título V do Tratado. Nesta base o Conselho decidiu instituir o Comité Político e de Segurança Provisório e o Órgão Militar Provisório, e reforçar o Secretariado do Conselho com peritos militares destacados pelos Estados-Membros. O artigo 17º do TUE inclui expressamente as missões de Petersberg na PESC. A Presidência tomou nota da opinião do Serviço Jurídico do Conselho, em cuja conclusão se lê o seguinte:

“O Serviço Jurídico do Conselho entende que as Conclusões do Conselho Europeu reunido em Colónia e em Helsínquia relativas à Política Europeia de Segurança e Defesa podem ser executadas sem que seja juridicamente necessário introduzir alterações no Tratado da União Europeia. Todavia, tais alterações serão necessárias caso se pretenda transferir o poder de decisão do Conselho para um órgão composto por funcionários, ou alterar as disposições do Tratado relativas à UE. Por outro lado, cabe aos Estados-Membros determinar se as alterações do Tratado serão politicamente convenientes ou operacionalmente oportunas.”

A Presidência sugere que a questão de uma revisão do Tratado continue a ser analisada entre os Conselhos Europeus de Santa Maria da Feira e de Nice.

(...)



# Reunião Informal e Extraordinária do Conselho Europeu em Bruxelas

21 de Setembro de 2001

## Conclusões e Plano de Acção da Presidência \*

O Conselho Europeu reuniu-se em 21 de Setembro de 2001 em sessão extraordinária a fim de analisar a situação internacional na sequência dos atentados terroristas nos Estados Unidos e de dar o impulso necessário às acções da União Europeia.

O terrorismo constitui um verdadeiro desafio para o mundo e para a Europa. O Conselho Europeu decidiu que o combate ao terrorismo passará a ser mais do que nunca um objectivo prioritário da União Europeia.

Além disso, a União Europeia rejeita solenemente toda e qualquer amálgama entre os grupos de terroristas fanáticos e o mundo árabe e muçulmano.

O Conselho Europeu reitera a sua firme determinação em agir sempre de forma concertada.

### 1. Solidariedade e Cooperação com os Estados Unidos

O Conselho Europeu está inteiramente solidário com o povo americano face aos atentados terroristas assassinos. Estes atentados constituem um ataque contra as nossas sociedades abertas, democráticas, tolerantes e multiculturais e interpelam a consciência de

---

\* Versão on line  
[http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru\\_pt.pdf](http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru_pt.pdf)

cada ser humano. A União Europeia cooperará com os Estados Unidos para levar a julgamento e punir os autores, os responsáveis e os cúmplices destes bárbaros actos. Com base na Resolução 1368 do Conselho de Segurança, é legítima uma réplica americana. Os países membros da União estão dispostos a participar nessas acções, cada um na medida dos meios à sua disposição. As acções devem ter um alvo preciso. Essas acções podem também ser dirigidas contra os Estados que ajudem, apoiem ou alberguem terroristas. As acções deverão ser objecto de consultas estreitas com o conjunto dos Estados-Membros da União Europeia.

Além disso, a União Europeia apela a uma coligação global tão ampla quanto possível contra o errorismo, sob a égide das Nações Unidas. Além da União Europeia e dos Estados Unidos, esta coligação deverá ter a participação, pelo menos, dos países candidatos à adesão, da Federação da Rússia, dos nossos parceiros árabes e muçulmanos e de qualquer outro país disposto a defender os nossos valores comuns. A União Europeia intensificará o seu empenho contra o terrorismo através de uma abordagem coordenada e interdisciplinar que incorpore todas as políticas da União. A União Europeia velará por que essa abordagem seja conciliada com o respeito das liberdades fundamentais que constituem a base da nossa civilização.

## **2. A Política Europeia de Luta contra o Terrorismo**

O Conselho Europeu aprova o seguinte plano de acção:

### *Reforçar a cooperação policial e judiciária*

1. Dentro do espírito das suas conclusões de Tampere, o Conselho Europeu dá o seu acordo à instauração do mandado de captura europeu, bem como à adopção de uma definição comum de terrorismo. Esse mandado virá substituir o sistema actual de extradição entre os Estados-Membros.

Com efeito, os procedimentos de extradição actuais não reflectem o nível de integração e de confiança entre os Estados-Membros da União Europeia. Desta forma, o mandado de captura europeu permitirá a entrega directa, de uma autoridade judiciária a outra, das pessoas procuradas. Paralelamente, serão garantidos os direitos e liberdades fundamentais.

O Conselho Europeu encarrega o Conselho Justiça e Assuntos Internos de precisar os termos deste acordo e de estabelecer urgentemente as respectivas modalidades, o mais tardar na sua sessão de 6 e 7 de Dezembro de 2001.

Além disso, o Conselho Europeu encarrega o Conselho Justiça e Assuntos Internos de pôr em prática o mais rapidamente possível todo o pacote de medidas aprovadas no Conselho Europeu de Tampere.

2. Conselho Europeu solicita ao Conselho Justiça e Assuntos Internos que faça proceder à identificação dos presumíveis terroristas na Europa e das organizações que os apoiam, com vista a elaborar uma lista comum de organizações terroristas. Neste contexto, impõe-se uma melhor cooperação e uma melhor troca de informações entre todos os serviços de informações da União. Para esse efeito, serão constituídas equipas de investigação comuns.

3. Os Estados-Membros partilharão com a Europol, imediatamente e de forma sistemática, todos os dados úteis em matéria de terrorismo. No seio da Europol, será constituída o mais rapidamente possível uma equipa de especialistas em combate ao terrorismo. Essa equipa colaborará estreitamente com os seus homólogos americanos.

O Conselho Europeu exprime o desejo de que seja concluído até ao final do ano um acordo de cooperação entre a Europol e as autoridades competentes americanas.

#### *Desenvolver os instrumentos jurídicos internacionais*

4. O Conselho Europeu apela a que sejam aplicadas o mais rapidamente possível todas as convenções internacionais existentes em matéria de combate ao terrorismo (ONU, OCDE, etc.). A União Europeia subscreve a proposta indiana de elaborar, no seio das Nações Unidas, uma convenção geral contra o terrorismo internacional, que deverá reforçar o impacto das acções levadas a cabo nos últimos 25 anos sob a égide das Nações Unidas.

#### *Pôr fim ao financiamento do terrorismo*

5. A luta contra o financiamento do terrorismo constitui uma vertente decisiva. É necessária uma acção internacional enérgica para conferir a essa luta toda a sua eficácia. A União Europeia contribuirá plenamente para esse fim. Para o efeito, o Conselho Europeu solicita aos Conselhos Ecofin e Justiça e Assuntos Internos que tomem as medidas necessárias para combater todas as formas de financiamento das actividades terroristas, nomeadamente adoptando, nas próximas semanas, o alargamento da Directiva sobre branqueamento de capitais e a decisão-quadro relativa ao congelamento de haveres. O Conselho Europeu solicita aos Estados-Membros que assinem e ratifiquem urgentemente a Convenção das Nações Unidas para a Repressão do Financiamento do Terrorismo. Além disso, serão tomadas medidas contra as jurisdições e territórios não cooperantes identificados pelo Grupo de Acção Financeira.

### *Reforçar a segurança aérea*

6. O Conselho Europeu solicita ao Conselho Transportes que, na sua próxima sessão de 15 de Outubro, tome as medidas necessárias para o reforço da segurança dos transportes aéreos.

Essas medidas incidirão nomeadamente nos seguintes elementos:

- classificação das armas;
- formação técnica das tripulações;
- controlo das bagagens de porão e respectivo seguimento;
- protecção da acessibilidade do *cockpit*;
- controlo de qualidade das medidas de segurança aplicadas pelos Estados-Membros;

A aplicação efectiva e uniforme das medidas de segurança aérea será nomeadamente garantida através de um controlo recíproco (*peer review*) que será instaurado sem tardar.

### *Coordenar a acção global da União Europeia*

7. O Conselho Europeu encarrega o Conselho Assuntos Gerais de assumir, em matéria de luta contra o terrorismo, o papel de coordenação e dinamização. Assim, o Conselho Assuntos Gerais velará por assegurar uma melhor coerência e coordenação entre todas as políticas da União. A Política Externa e de Segurança Comum deverá integrar, de forma mais acentuada, a luta contra o terrorismo. O Conselho Europeu solicita ao Conselho Assuntos Gerais que avalie sistematicamente as relações da União Europeia com os países terceiros à luz do apoio que estes países possam prestar ao terrorismo.

O Conselho Assuntos Gerais apresentará um relatório global sobre estas questões na próxima sessão do Conselho Europeu.

## **3. O Empenhamento da União no Mundo**

A luta contra o terrorismo exige da União uma participação acrescida nos esforços envidados pelacomunidade internacional para prevenir e estabilizar os conflitos regionais. Em especial, a União Europeia, em estreita colaboração com os Estados Unidos, a Federação da Rússia e os parceiros no mundo árabe e muçulmano, tudo fará para conduzir as partes envolvidas no conflito no Médio Oriente a uma concórdia duradoura, com base nas resoluções pertinentes das Nações Unidas.

É desenvolvendo a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e tornando operacional, o mais rapidamente possível, a Política Europeia de Segurança e Defesa

(PESD) que a União se revelará mais eficaz. A luta contra o flagelo do terrorismo será tanto mais efectiva quanto tiver como base um diálogo político aprofundado com os países e as regiões do mundo onde o terrorismo se desenvolve.

A integração de todos os países num sistema mundial equitativo de segurança, prosperidade e

melhor desenvolvimento é condição para uma comunidade forte e duradoura empenhada na luta contra o terrorismo.

Os membros do Conselho Europeu lançam um apelo à comunidade internacional para que, em todas as instâncias multilaterais, sejam prosseguidos o diálogo e a negociação no sentido de edificar, aquém e além das nossas fronteiras, um mundo de paz, de direito e de tolerância. A este respeito, o Conselho Europeu salienta a necessidade de combater todo e qualquer desvio de índole nacionalista, racista e xenófoba, rejeitando igualmente toda e qualquer identificação do terrorismo com o mundo árabe e muçulmano.

A União Europeia prestará especial atenção ao problema dos fluxos de refugiados. O Conselho Europeu solicita à Comissão que elabore urgentemente um programa de ajuda, em especial para os refugiados afegãos.

#### **4. As Perspectivas Económicas Mundiais**

Os acontecimentos de 11 de Setembro implicam que o abrandamento da economia será mais acentuado do que o previsto. Os membros do Conselho Europeu permanecerão vigilantes.

Os membros do Conselho Europeu congratulam-se com a acção concertada do Banco Central Europeu, do Federal Reserve Bank americano e de outros bancos centrais, de ambos os lados do Atlântico, acção essa que deverá proporcionar mais margem de manobra aos mercados financeiros.

O Conselho Europeu convida a Comissão a apresentar uma análise da evolução da situação económica, bem como eventuais recomendações, na próxima sessão do Conselho Europeu.

A estabilidade, que é fruto das políticas e das reformas estruturais instauradas pela União Europeia ao longo dos últimos anos, permite à União fazer frente a tal situação. Graças à moeda única, os países da zona euro estão a salvo dos embates associados às flutuações monetárias. A entrada em circulação do euro, que terá lugar dentro em breve, permitirá que cada cidadão tome consciência dos efeitos positivos desta estabilidade acrescida.

Simultaneamente, os esforços envidados no sentido de consolidar as finanças públicas vieram proporcionar a margem de manobra necessária para permitir a acção dos estabilizadores automáticos. Permitiram igualmente ao Banco Central Europeu desempenhar um papel fulcral para enfrentar o choque que afecta as economias europeias. Nas actuais circunstâncias, estas acções deverão ser suficientes para restabelecer a confiança dos consumidores. O Conselho Europeu reafirma o seu empenho em respeitar o âmbito, as regras e a plena aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

O Conselho Europeu congratula-se com a decisão da OPEP de assegurar a continuidade dos fluxos petrolíferos.



O Conselho Europeu solicitou à Presidência que entrasse em contacto com os países candidatos à adesão, a fim de lhes permitir que se associem às presentes conclusões.

O Conselho Europeu decidiu enviar uma missão da Tróica ministerial a fim de expor a posição da União Europeia junto de alguns parceiros, nomeadamente no Médio Oriente.

O Conselho Europeu solicitou à Presidência da União Europeia que apresente e explicita os resultados do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001 junto das mais altas autoridades dos Estados Unidos.



# Resolution 1368 (2001) \*

Adopted by the Security Council at its 4370th meeting,  
on 12 September 2001

*The Security Council,*

*Reaffirming* the principles and purposes of the Charter of the United Nations, Determined to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts,

*Recognizing* the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter,

1. *Unequivocally condemns* in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania and regards such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security;

2. *Expresses* its deepest sympathy and condolences to the victims and their families and to the people and Government of the United States of America;

---

\* Versão on line  
<http://www.un.org/terrorism/sc.htm>

3. *Calls* on all States to work together urgently to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of these terrorist attacks and stresses that those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable;

4. *Calls also* on the international community to redouble their efforts to prevent and suppress terrorist acts including by increased cooperation and full implementation of the relevant international anti-terrorist conventions and Security Council resolutions, in particular resolution 1269 (1999) of 19 October 1999;

5. *Expresses* its readiness to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September 2001, and to combat all forms of terrorism, in accordance with its responsibilities under the Charter of the United Nations;

6. *Decides* to remain seized of the matter.

# Resolution 1373 (2001) \*

Adopted by the Security Council at its 4385th meeting,  
on 28 September 2001

*The Security Council,*

*Reaffirming* its resolutions 1269 (1999) of 19 October 1999 and 1368 (2001) of 12 September 2001,

*Reaffirming also* its unequivocal condemnation of the terrorist attacks which took place in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania on 11 September 2001, and expressing its determination to prevent all such acts,

*Reaffirming further* that such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security,

*Reaffirming* the inherent right of individual or collective self-defence as recognized by the Charter of the United Nations as reiterated in resolution 1368 (2001),

---

\* Versão on line  
<http://www.un.org/terrorism/sc.htm>

*Reaffirming* the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts,

*Deeply concerned* by the increase, in various regions of the world, of acts of terrorism motivated by intolerance or extremism,

*Calling* on States to work together urgently to prevent and suppress terrorist acts, including through increased cooperation and full implementation of the relevant international conventions relating to terrorism,

*Recognizing* the need for States to complement international cooperation by taking additional measures to prevent and suppress, in their territories through all lawful means, the financing and preparation of any acts of terrorism,

*Reaffirming* the principle established by the General Assembly in its declaration of October 1970 (resolution 2625 (XXV)) and reiterated by the Security Council in its resolution 1189 (1998) of 13 August 1998, namely that every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts,

*Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Decides* that all States shall:

- (a) Prevent and suppress the financing of terrorist acts;
- (b) Criminalize the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts;
- (c) Freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities;
- (d) Prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who

commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons;

2. *Decides also* that all States shall:

- (a) Refrain from providing any form of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts, including by suppressing recruitment of members of terrorist groups and eliminating the supply of weapons to terrorists;
- (b) Take the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts, including by provision of early warning to other States by exchange of information;
- (c) Deny safe haven to those who finance, plan, support, or commit terrorist acts, or provide safe havens;
- (d) Prevent those who finance, plan, facilitate or commit terrorist acts from using their respective territories for those purposes against other States or their citizens;
- (e) Ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice and ensure that, in addition to any other measures against them, such terrorist acts are established as serious criminal offences in domestic laws and regulations and that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts;
- (f) Afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings;
- (g) Prevent the movement of terrorists or terrorist groups by effective border controls and controls on issuance of identity papers and travel documents, and through measures for preventing counterfeiting, forgery or fraudulent use of identity papers and travel documents;

3. *Calls* upon all States to:

- (a) Find ways of intensifying and accelerating the exchange of operational information, especially regarding actions or movements of terrorist persons or networks; forged or falsified travel documents; traffic in arms, explosives or sensitive materials; use of communications technologies by terrorist groups; and the threat posed by the possession of weapons of mass destruction by terrorist groups;

- (b) Exchange information in accordance with international and domestic law and cooperate on administrative and judicial matters to prevent the commission of terrorist acts;
- (c) Cooperate, particularly through bilateral and multilateral arrangements and agreements, to prevent and suppress terrorist attacks and take action against perpetrators of such acts;
- (d) Become parties as soon as possible to the relevant international conventions and protocols relating to terrorism, including the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 9 December 1999;
- (e) Increase cooperation and fully implement the relevant international conventions and protocols relating to terrorism and Security Council resolutions 1269 (1999) and 1368 (2001);
- (f) Take appropriate measures in conformity with the relevant provisions of national and international law, including international standards of human rights, before granting refugee status, for the purpose of ensuring that the asylum-seeker has not planned, facilitated or participated in the commission of terrorist acts;
- (g) Ensure, in conformity with international law, that refugee status is not abused by the perpetrators, organizers or facilitators of terrorist acts, and that claims of political motivation are not recognized as grounds for refusing requests for the extradition of alleged terrorists;

4. *Notes* with concern the close connection between international terrorism and transnational organized crime, illicit drugs, money-laundering, illegal arms-trafficking, and illegal movement of nuclear, chemical, biological and other potentially deadly materials, and in this regard *emphasizes* the need to enhance coordination of efforts on national, subregional, regional and international levels in order to strengthen a global response to this serious challenge and threat to international security;

5. *Declares* that acts, methods, and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations and that knowingly financing, planning and inciting terrorist acts are also contrary to the purposes and principles of the United Nations;

6. *Decides* to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a Committee of the Security Council, consisting of all the members of the Council, to monitor implementation of this resolution, with the assistance of appropriate expertise,

and *calls upon* all States to report to the Committee, no later than 90 days from the date of adoption of this resolution and thereafter according to a timetable to be proposed by the Committee, on the steps they have taken to implement this resolution;

7. *Directs* the Committee to delineate its tasks, submit a work programme within 30 days of the adoption of this resolution, and to consider the support it requires, in consultation with the Secretary-General;

8. *Expresses* its determination to take all necessary steps in order to ensure the full implementation of this resolution, in accordance with its responsibilities under the Charter;

9. *Decides* to remain seized of this matter.







Através das leituras



Obras existentes no acervo do IDN

## MONOGRAFIAS

ÁLVARES, Pedro, *The Enlargement of the European Union and the Experience of Portugal's Accession Negotiations*, INA, Oeiras, 1999, Cota 10144 - 35 C

BARRY, Charles L., *The Search for Peace in Europe: Perspectives from NATO and Eastern Europe*, National Defense University Press, Washington, 1993, Cota 8667 - 17 F

BONVICINI, Gianni, *The Northern EU: National Views on the Emerging Security Dimension*, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2000, Cota 10221 - 35 D

BOSSUAT, Gérard, *Jean Monnet: l'Europe et les Chemins de la Paix*, Publicações de la Sorbonne, Paris, 1999, Cota 10121 - 35 B

BRUCE, George, *La Sécurité Européenne et Transatlantique a une Époque Charnière*, in Commission Politique, Assemblée de l'Atlantique Nord, Bruxelles, 1993, Cota 8499 - 17 E

CAHEN, Alfred, *The Western European Union and NATO: Building a European Defense Identity within the Context of Atlantic Solidarity*, Brassey's, London, 1989, Cota 6524 - 32 D

CARRILHO, Maria, *Portugal no Contexto Internacional: Opinião Pública, Defesa e Segurança*, Edições Cosmos/ Instituto da Defesa Nacional, Coleção Atena nº 1, Lisboa, 1998, Cota 9769 - 34 F

DAVIS, James B., *Securing Democracy: Europe's Challenge in a Rapidly Changing World*, Center for Strategic Decision Research, Califórnia, 1992, Cota 8102 - 19 G

DIAS, João Pedro Simões, *O Conselho Europeu e a Ideia da Europa: Estudos Europeus e Comunitários*, Fedrave, Aveiro, 1995, Cota 9312 - 33 E

DUMOULIN, André, *L'UEO et la Politique Européenne de Défense*, La Documentation Française, Paris, 1995, Cota 9478 - 34 C

DUMOULIN, André, *L'Union de l'Europe Occidentale: Phénix de la Défense Européenne*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1998, Cota 10000 - 35 A

ELIASSEN, Kjell A., *Foreign and Security Policy in the European Union*, Sage, London, 1998, Cota 10020 - 35 B

FERREIRA, Luís Medeiros, *NATO European Security Cooperation Course: Relatório*, Lisboa, 1995, Cota 9016 - 16 F

FRY, John, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*, National Defense University, Washington, 1993, Cota 8736 - 23

GLOANNEC, Anne-Marie le, *Entre Union et Nations: l'état en Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998, Cota 9808 - 34 F

GORKA, Sebestyén L. V., *Contributions to European Security by the Three New Members of the Alliance: the Logic of NATO Enlargement in the post-cold war world*, NATO, Defense College, Rome, 1999, Cota 10193 - 34 A

- JOPP, Mathias, *European Security Integration: Implications for non-alignment and Alliances*, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 1999, Cota 10147 - 35 C
- KUPCHAN, Charles, *Atlantic Security: Contending Visions*, A Council on Foreign Relations Book, New York, 1998, Cota 10375 - 35 E
- LEANDRO, Garcia, *Portugal e a Segurança da Europa*, Revista de Artilharia, Lisboa, 1992, Cota 8025 - 7 C
- MAGONE, José M., *European Portugal: the Difficult Road to Sustainable Democracy*, MacMillan Press, Londres, 1997, Cota 9624 - 34 E
- MARTIN, Lawrence, *Vers une Politique de Défense Commune*, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe Occidentale, Lisboa, 1996, Cota 9153 - 26 G
- PEREIRA, André Gonçalves, *As Reformas Institucionais e suas Consequências Políticas*, in Conferência Intergovernamental de 1996, Prospectivas de Defesa e Segurança Regional e Nacional, Coleção Defesa Nacional, I Série, nº 11, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Cota 9384 - 33 F
- PETTERSEN, Jan, *Vers une Stratégie de Sécurité pour l'Europe et l'OTAN*, in Commission Politique, Assemblée de l'Atlantique Nord, Bruxelles, 1995, Cota 9139 - 26 G
- PINTO, António Costa e TEIXEIRA, Nuno Severiano, *Portugal e a Unificação Europeia*, Edições Cosmos/Cooperativa Penélope, Lisboa, 1998, Cota 10222 - 35 D
- POND, Elizabeth, *The Rebirth of Europa*, Brookings Institution Press, Washington, 2000, Cota 10400 - 35 E
- PORTILLO, Michael, *Cooperation and Partnership for Peace: A Contribution to Euro-Atlantic Security into the 21st Century*, Royal United Services Institute for Defence Studies-RUSI, Londres, 1996, Cota 9276 - 33 E
- PRESTON, Christopher, *Enlargement and Integration in the European Union*, Routledge, Londres, 1997, Cota 9626 - 34 E
- RIBEIRO, Félix, *Portugal 2010 Posição no Espaço Europeu: Uma Reflexão Prospectiva*, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Lisboa, 1995, Cota 9068 - 26 F
- s. a., *A Agenda 2000 da União Europeia e Portugal: Parecer Aprovado no Plenário de 26 de Junho de 1998*, Conselho Económico e Social, Lisboa, 1998, Cota 9872 - 33 B
- s. a., *Agenda 2000 - Para uma União Reforçada e Alargada*, Comissão Europeia, Serviços das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1997, Cota 9801 - 34 F
- s. a., *As Operações de Paz e a Necessidade de Relacionamento entre a ONU-CSCE-OTAN-UEO*, Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, 1993, Cota 8886 - 32 C
- s. a., *Colóquio Agenda 2000 da União Europeia: as suas implicações para Portugal*, Conselho Económico e Social, Lisboa, 1998, Cota 9897 - 33 B
- s. a., *Consequences of the Madrid Summit on Security and Stability in Europe*, NATO Defense College, Roma, 1998, Cota 9916 - 33 C
- s. a., Department of Defense, *Strengthening Transatlantic Security: a U. S. Strategy for the 21st Century*, Department of Defence, Washington, 2000, Cota 10539 - 36 A
- s. a., *European Security: A Common Concept of the 27 WEU Countries*, WEU Council of Ministers, UEO, Madrid, 1995, Cota 9150 - 26 G

- s. a., *Política Europeia Comum de Segurança e Defesa/PECS D: Génese, Desenvolvimento e o "Headline Goal"/Objectivo Prioritário. A Presidência Portuguesa e o "Follow-Up" previsível até Nice*, Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, 2000, Cota 10303 - 34 B
- s. a., *Portugal na União Europeia: décimo terceiro ano - 1998*, Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus, Lisboa, 1999, Cota 10145 - 35 C
- s. a., *Portugal na União Europeia: Nono Ano*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1995, Cota 9079 - 26 F
- s. a., *Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia: 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2000*, Instituto Diplomático, Lisboa, 2001, Cota 10502 - 36 A
- s. a., *Treaty of Amsterdam: amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, União Europeia, Bruxelas, 1997, Cota 9592 - 34 D
- s. a., *Uma Reflexão sobre o Desenvolvimento da PESC e da IESD*, Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, 1998, Cota 10082 - 34 A
- s. a., *Une Sécurité Élargie: Les Problemes de Sécurité Posés par l'élargissement de l'OTAN et des institutions Européennes - de Colloque (Athènes, 11-12 Mars 1997)*, Assemblée de l'Union l'Europe Occidentale, Paris, 1997, Cota 9493 - 34 C
- SABOURIN, Paul, *Le Destin du Continent Européen: Le Chemin de la Grande Europe*, Bruylant, Bruxelles, 1999, Cota 10247 - 35 D
- SACCHETTI, António Emílio Ferraz, *Segurança Europeia: (1989-1995)*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1995, Cota 9135 - 26 G
- SMOKE, Richard, *Perceptions of Security: Public Opinion and Expert Assessments in Europe's New Democracies*, Manchester University Press, Manchester, 1996, Cota 10190 - 34 A
- SVEN, Arnswald, *EU Enlargement and the Baltic States: the Incremental Making of New Members*, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2000, Cota 10219 - 35 D
- VAN EEKELEN, Willem, *Debating European Security, 1948-1998*, Sdu Publishers, The Hague, Bruxelas, 1998, Cota 9834 - 34 G
- VOS, Henk, *Sous-commission sur la Cooperation en Matière de Defense et de Sécurité entre l'Europe et l'Amerique du Nord: l'identité et la Sécurité Européenne après Rome et Maastricht*, in Commission de la Defense et de la Sécurité, Assemblée de l'Atlantic Nord, Bruxelles, 1992, Cota 8131 - 19 G
- WHARTON, William D., *Security Arrangements for a New Europe: the fourteenth NATO Symposium*, National Defense University Press, Washington, 1992, Cota 7843 - 14 F
- WYLLIE, James, *European Security in the Environment: an Analysis of the Relationships Between National Interests, International Institutions and the Great Powers in Post-cold War European Security Arrangements*, Longman, Londres, 1997, Cota 9952 - 35 A
- YOST, David, *NATO Transformed: the Alliance's New Roles in International Security*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1998, Cota 10374 - 35 E

## PERIÓDICOS

BARROSO, José Manuel Durão, “Da Conferência Intergovernamental ao Tratado de Amsterdão”, in: *Europa*, Centro de Informação Jacques Delors, Lisboa, nº 2, (Novembro 1997) pp. 6-162

BELTRAN, Jacques, “Sécurité Européenne et Sécurité des États Baltes: les Vertus de l’ambiguïté Stratégique” in: *Politique Étrangère*, Institut Français des Relations Internationales, Paris, Ano 65, nº 1 (Printemps 2000) pp. 33-46

BLANC, Émile, “La Défense Européenne Après le Conseil Européen de Nice”, in: *Défense Nationale*, Comité d’Études de Défense Nationale, Paris, Ano 57, nº 2 (Février 2001) pp. 23-34

BOLTON, John, “The end of NATO?: european defence and NATO”, in: *The World Today*, The Royal Institute of International Affairs, London, vol. 56, nº 6 (June 2000) pp. 12-14

BRZEZINSKI, Zbigniew, “Vivir con una nueva Europa”, in: *Política Exterior*, Estudios de Política Exterior, Madrid, vol. 14, nº 77 (Septiembre-October 2000), pp. 43-58

CLOUD, John, “The Conspiracy-Atta’s Odyssey”, in: *Time*, New York, vol. 158, nº 15 (October 2001), pp. 52-55

COLARD, Daniel, “Le Traité d’Amsterdam ou les Dilemmes de l’Union Européenne”, in: *Défense Nationale*, Comité d’Études de Défense Nationale, Paris, Ano 53, nº 11, (Novembre 1997), pp. 81-93

COSTA, Francisco Seixas da, “A Conferência Intergovernamental e o Tratado de Amsterdão”, in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 1, nº 15-16 (Outono-Inverno 1997), pp. 23-73

COSTA, Francisco Seixas da, “Europa: o Fim da História?”, in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 3, nº 22 (Outono-Inverno 2000), pp. 95-104

COSTA, Francisco Seixas da, “Portugal e o Desafio Europeu”, in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, nº 85 (Primavera 1998), pp. 15-28

COSTE, Philippe, FAURE, Michel, “Etats-Unis Renaissance d’une Nation”, in: *L’Express International*, Paris, nº 2623 (October 2001) pp. 40-48

CRUMLEY, Bruce, GIBSON, Helen, “The European Connection-Hate Club”, in: *Time*, New York, vol. 158, nº 19 (November 2001), pp. 26-37

DERISBOURG, Jean-Pierre, “L’élargissement de l’Union Européenne Après le Sommet d’Helsinki”, in: *La Revue Internationales et Stratégique*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Paris, nº 37 (Printemps 2000), pp. 44-45

FERREIRA, Medeiros, “Portugal and European Integration: Mission Impossible?”, in: *Portuguese Studies Review*, International Conference Group on Portugal, New Hampshire, vol. 7, nº 1 (Spring-Summer-Fall 1998), pp. 13-94

FREITAS, João Pedro, “Maastricht e a Reconstrução de uma Ordem Política Europeia”, in: *Futuro Presente*, Futuro Presente-Associação Cultural, Lisboa, nº 38 (Outubro-Dezembro 1996), pp. 40-44

FUENTES, Jorge, “La UE y la Unidad Militar” in: *Política Exterior*, Estudios de Política Exterior, Madrid, vol. 14, nº 74 (Marzo-Abril 2000) pp. 73-82

GAMA, Jaime, “Consolidação Definitiva da PESC durante a Presidência Portuguesa”, in: *O Mundo em Português*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Ano 1, nº 10 (Julho 2000), pp. 4-5

GHEBALLI, Victor-Yves, “La Charte de l’OSCE sur la Sécurité Européenne” in: *Défense Nationale*, Comité d’Études de Défense Nationale, Paris, Ano 56, nº 2 (Février 2000) pp. 45-55

GORJÃO, Paulo, “Portugal no Centro da Europa - Propostas para uma Reforma Democrática do Tratado da União Europeia”, in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 1, nº 11 (Primavera-Verão 1995), pp. 181-195

GRASSET, Philippe, “La Défense Européenne: Rapports Transatlantiques”, in: *Défense Nationale*, Comité d’Études de Défense Nationale, Paris, Ano 56, nº 11 (Novembre 2000) pp. 17-33

GUÉHENNO, J.M., ROBIN, G., HEISBOURG, F., “Amsterdam et la Sécurité Européenne”, in: *Défense Nationale*, Comité D’Études de Défense Nationale, Paris, nº 3 (Mars 1999), pp. 10-23

HOWORTH, Jolyon, “European Integration and Defence”, in: *Chaillot Papers*, Institute for Security Studies, Paris, nº 43 (November 2000) pp. 1-114

JEAMBAR, Denis, LOUYOT, Alain, “Guerre Contre l’Occident”, in: *L’Express International*, Paris, nº 2619 (Septembre 2001) pp. 12-18

JOULWAN, George A., “La OTAN y Europa: una Alianza más Fuerte para el Siglo XXI”, in: *Revista Española de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, Ano 13, nº 149-150 (Julio-Agosto 2000) pp. 90-93

LOUYOT, Alain, “Comment Ben Laden Peut Encore nous Frapper”, in: *L’Express International*, Paris, nº 2624 (Octobre 2001) pp. 40-48

MONTEIRO, António, “A Política Externa e de Segurança Comum no Tratado de Maastricht: Balanço e Perspectivas”, in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 1, nº 13 (Outono-Inverno 1996), pp. 153-175

PINTO, Luís Valença, “Segurança e Defesa na Europa - a NATO e a União Europeia”, in: *Revista Militar*, Empresa da Revista Militar, Lisboa, vol. 52, nº 5 (Maio 2000) pp. 419-433

PIRES, Mário Lemos, “A PESC: Um Processo de Construção”, in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, nº 85 (Primavera 1998), pp. 101-118

POUND, T. Edward, KAPLAN, David, “The Terrorists Flew on Devil’s Wings in a Horrifying Moment, Singular in History. They Changed the Course of a Presidency, a Nation, and, Quite Likely, the World”, in: *U.S. News e World Report*, Washington, vol. 131, nº 12 (September 2001), pp. 6-22

RATO, Vasco, “O Compromisso de Maastricht a Política Externa e de Segurança Comum”, in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 1, nº 11 (Primavera-Verão 1995), pp. 77-96

s. a., “Guerre Contre un Périe Diffus”, in: *Le Monde Diplomatique*, Paris, Ano 48, nº 571 (Octobre 2001)

s. a., “Une Seule Puissance Peut-elle Gérer la Planète?”, in: *Le Monde Diplomatique*, Paris, Ano 48, nº 572 (Novembre 2001)

s. a., “September 11, 2001 - Day of Infamy”, in: *Time*, Special Report, New York, vol. 158, nº 14 (October 2001)

SANTAYANA, José Pardo de, "Retos de la Defensa Europea" in: *Política Exterior*, Estudios de Política Exterior, Madrid, vol. 14, nº 75 (Mayo-Junio 2000) pp. 59-70

SERRE, Françoise de la, DEFARGES, Philippe, "L'Union Après Nice", in: *Politique Étrangère*, Institut Français des Relations Internationales, Paris, Ano 66, nº 2 (Avril - Juin 2001), pp. 259-352

SOARES, António Goucha, "Uma União cada vez mais Estreita", in: *Análise Social*, Instituto das Ciências Sociais, Lisboa, vol. 34, nº 151-152 (Inverno 2000), pp. 397-423

SOUSA, Teresa de, "Le Portugal à la Présidence Européenne", in: *Critique Internationale*, Presses de Sciences Politiques, Paris, nº 7 (Avril 2000), pp. 15-21

SOUSA, Teresa de, SEABRA, Maria João, "A Presidência Portuguesa da UE", in: *O Mundo em Português*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Ano 1, nº 4 (Janeiro 2000), pp. 26-30

STADEN, Alfred Van, "Hacia una Política de Seguridad y Defensa Europea", in: *Política Exterior*, Estudios de Política Exterior, Madrid, vol. 14, nº 76 (Julio-Agosto 2000) pp. 95-106

TELO, António, "A Encruzilhada Europeia", in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, vol. 3, nº 22, (Outono-Inverno 2000), pp. 105-111

TRONQUOY, Philippe, "L'Europe en Perspective", in: *Cahiers Français*, Paris, nº 298 (Septembre-Octobre 2000), pp. 1-103

VITORINO, António, "Arquitectura Europeia de Segurança e Defesa", in: *Revista Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Ano 21, nº 78 (Abril-Junho 1996), pp. 9-20

WRIGHT, J. B., "Enlarging the European Union: Risks and Benefits", in: *Conflict Studies*, The Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, Warwickshire, nº 312 (September 1998), pp. 1-22

#### ENDEREÇOS INTERNET

<http://www.cesd.org/>

Centre for European Security and Disarmament

<http://www.csce.gov/helsinki.cfm>

Commission on Security and Cooperation in Europe, United States Helsinki Commission

<http://www.europa.eu.int/eur-lex/pt/index.html>

EUR-LEX – Portal para o Direito da União Europeia

<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/>

The European Commission

<http://europa.eu.int/comm/eurostat>

Portal de Acesso à Estatística Europeia

<http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>

Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence



[http://www.europarl.eu.int/home/default\\_pt.htm](http://www.europarl.eu.int/home/default_pt.htm)

Parlamento Europeu

<http://www.ib.be/grip/>

Research and Information on Peace and Security, Europe, International Security and Sustainable Development

<http://www.eurobru.com>

Portal da Capital Europeia - Bruxelas

<http://www.weu.int/>

Western European Union





Av. das Descobertas, n.º 17  
Restelo • 1400-091 LISBOA  
Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

***EUROpress***

**Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.**  
Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa  
Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61  
europress@mail.telepac.pt





# NAÇÃO E DEFESA

Revista trimestral

## Boletim de Assinatura

Nome \_\_\_\_\_

Morada \_\_\_\_\_

Nº de Assinante \_\_\_\_\_

Código Postal \_\_\_\_\_

Localidade \_\_\_\_\_

Indicativo \_\_\_\_\_

Telefone (horas expediente) \_\_\_\_\_

**Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:**

ASSINATURA ANUAL

AVULSO

Instituições ..... € 24,94 (5.000\$00)

Individuais ..... € 19,95 (4.000\$00)

Estudantes ..... € 17,46 (3.500\$00)

*É necessária fotocópia do comprovativo de estudante referente ao ano em curso.*

Cada número ..... € 7,48 (1.500\$00)

Cada número assinantes ..... € 4,99 (1.000\$00)

Números a comprar:

--	--	--	--	--	--	--	--

Números a assinar:

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

Assinatura \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque à ordem do Instituto da Defesa Nacional, e anexado a este Boletim

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

<http://www.idn.pt> — [idn@mail.idn.pt](mailto:idn@mail.idn.pt)

Tel. 21 392 46 00 — Fax 21 392 46 58



Os trabalhos, inéditos, devem ter entre 40.000 e 50.000 caracteres e ser entregues na Redacção da revista Nação e Defesa acompanhados dos seguintes elementos:

- disquete (Word para Windows); e
- resumo com 600 caracteres em português e em inglês.

À parte, deverá ser entregue a identificação, morada completa e contacto, bem como a indicação da referência que acompanha o nome do autor aquando da publicação.

As notas de pé de página e as referências bibliográficas devem obedecer aos seguintes modelos:

**Monografia**

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

**Artigo**

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

Quando os trabalhos incluírem materiais gráficos ou imagens, devem fazer-se acompanhar pelos originais em bom estado ou ser elaborados em computador e guardados em formato gráfico (Bitmap, TIF ou EPS).

Os trabalhos serão apreciados em regime de anonimato e, quando publicados, responsabilizam apenas os autores.

O envio de um trabalho implica compromisso por parte do autor de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

**PUBLICATION RULES**

The unpublished works shall consist of between 40,000 and 50,000 characters and shall be delivered to the Editors' office of *Nação e Defesa* accompanied by the following:

- diskette (Word for Windows); and
- a 600 characters abstract in Portuguese and English.

Identification, full address and contact should be given separately, together with an indication of the reference to accompany the author's name at the time of publication.

Footnotes and acknowledgements shall be in keeping with the following models:

**Monograph**

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

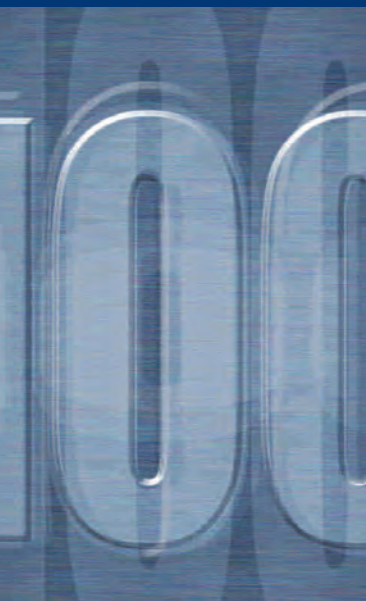
**Article**

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

If the work includes graphic material or images it should be accompanied by originals in good condition or be prepared on a computer and saved in graphical format (Bitmap, TIF or EPS).

The works will be appraised on an anonymous basis, and, when published, the authors shall have full responsibility.

Submission of a work implies a commitment by the author to exclusive publication in *Nação e Defesa*.



**Defesa  
Nacional**

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL