

A política é a arte do possível, uma actividade humana condicionada por constrangimentos, riscos e oportunidades. A pertinência dessa fórmula será talvez sobretudo evidente quando se trata da construção de uma estrutura de segurança, o principal problema da Europa na presente fase da sua história, depois do fim da Guerra Fria.

As tentativas para encontrar um sistema de segurança europeu estável e duradouro são tão velhas como o próprio processo de integração. Logo em 1948, a Grã-Bretanha, a França e os países do Benelux formaram uma aliança, no quadro do Tratado de Bruxelas, que se transformou na União da Europa Ocidental, em 1954, com a adição da Alemanha e da Itália. Em 4 de Abril de 1949, depois da assinatura do Tratado de Bruxelas, os mesmos países, em conjunto com os Estados Unidos e o Canadá, convidaram a Dinamarca, a Islândia, a Itália, a Noruega e Portugal para aderirem ao Tratado do Atlântico Norte, e constituíram a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que se tornou rapidamente a principal instituição de defesa colectiva regional, garante da segurança dos Estados da Europa ocidental.

Com a guerra da Coreia, num momento em que a Guerra Fria se tornou particularmente intensa, a França propôs a criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), com o assentimento dos Estados Unidos. Os seis membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), assinaram, em 2 de Maio de 1952, o Tratado da CED. Mas, apesar do interesse da França em «ancorar» a Alemanha nesse quadro multilateral de defesa europeia, a Assembleia Nacional francesa não chegou a votar a ratificação do tratado<sup>1</sup>. Contudo, uma vez que uma política de segurança não podia existir sem uma política externa comum, o Artigo 38.º do tratado previa a formação de uma Comunidade Política Europeia (CPE), cujo propósito era superar essa dificuldade. Numa larga medida, esses problemas, debatidos desde a década de 50, voltaram a surgir no processo de negociação do Tratado de Maastricht. Nesse sentido, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) deve ser entendida como um passo numa série de tentativas para resolver uma questão levantada desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Neste artigo, recorre-se a uma concepção da segurança formulada, sobretudo, em termos políticos e militares, o que não significa negar as dimensões económicas, sociais e ambientais da segurança, de resto reconhecidas pela União Europeia. No entanto, a segurança militar — a capacidade para garantir a integridade territorial perante ameaças externas — é a condição *sine qua non* para todas as restantes dimensões da segurança<sup>2</sup>.

O objecto deste estudo são as questões de segurança que levaram à formulação da Política Externa e de Segurança Comum, institucionalizada pelo Tratado de Maastricht, como sucessora do processo da Cooperação Política Europeia<sup>3</sup>. Para as tratar, consideram-se primeiro os debates prévios à versão final do Tratado, para depois se analisar o quadro

específico, bem como as limitações da PESC, antes de se tratarem certos problemas de importância crucial para a segurança europeia, incluindo o quadro institucional e o significado da decomposição da Jugoslávia. Desse modo, será possível ter uma visão geral dos problemas inerentes à criação de uma política externa e de segurança comum europeia.

### **A unificação alemã e os primeiros passos**

A unificação dos dois Estados alemães alterou, significativa e permanentemente, a configuração de segurança do continente europeu<sup>4</sup>. Durante a Guerra Fria, a divisão da Alemanha foi um elemento-chave resultante dos acordos de alta. A divisão impediu o ressurgir da Alemanha como uma potência militar, na sequência das decisões dos vencedores. Porém, tal não impediu a Alemanha de continuar a ser um factor importante nos debates e na formação das políticas de segurança ocidental durante a Guerra Fria. Pelo contrário, a República Federal esteve, frequentemente, no centro dessas questões e, de resto, a própria integração europeia, em larga medida, decorria da necessidade de «ancorar» a Alemanha aos Estados Unidos e às democracias europeias ocidentais.

A União Soviética foi a potência que manifestou maiores preocupações quanto às implicações da unificação alemã para a segurança europeia. Favorável, de início, a uma Alemanha neutral e desnuclearizada, a vulnerabilidade da União Soviética, resultante de um processo caótico de reformas internas, limitou substancialmente a sua capacidade para impor as suas condições durante as conversações entre os dois Estados alemães e as quatro potências vencedoras da guerra europeia. Os alemães também reconheceram que a unificação alterou as percepções das outras potências e, ao mesmo tempo que se comprometia, perante os seus aliados ocidentais, a respeitar os seus compromissos como membro da Comunidade Europeia e da Aliança Atlântica, a República Federal foi forçada a atenuar as ansiedades soviéticas sobre a mudança dos equilíbrios militares na Europa central<sup>5</sup>.

Desde a primeira hora, a Comunidade Europeia (CE) procurou determinar o comportamento da Alemanha ocidental na política externa e de segurança<sup>6</sup>. Porém, depois da unificação, a Alemanha parecia estar em condições de moldar os desenvolvimentos futuros da Comunidade. Para confortar os seus parceiros na Comunidade, nomeadamente a França, as autoridades alemãs proclamaram que uma Alemanha unificada só seria viável numa CE coesa. Hans-Dietrich Genscher resumiu esta atitude quando disse «o nosso interesse nacional deve assentar no interesse europeu»<sup>7</sup>. Bona teve o maior cuidado em garantir aos mais cépticos que não tencionava seguir uma política unilateral ou isolacionista. A identificação do interesse alemão com o interesse geral da Comunidade foi sublinhada para tranquilizar os Estados que temiam uma renacionalização da política alemã.

Embora essas declarações de intenção fossem bem-vindas, uma parte dos parceiros europeus, designadamente a França e a Itália, queriam garantias mais concretas sobre o estatuto da Alemanha na CE. A Comissão Europeia,

através de Jacques Delors, analisou a «questão alemã» à luz das mudanças na Europa de Leste. Antecipando a inevitabilidade das pressões para o alargamento da CE para oriente, Delors procurou compensar esta tendência com um apelo ao «aprofundamento» imediato da Comunidade<sup>8</sup>, donde deveriam resultar as estruturas capazes de estabelecer uma política externa e de segurança comum.

A França, por querer amarrar cada vez mais a Alemanha à CE, perante o espectro da unificação, aceitou a posição de Delors. Por outro lado, Margaret Thatcher, temendo o federalismo europeu e a edificação de um «superestado burocrático», recusou-se a apoiar o aprofundamento da CE<sup>9</sup>.

O Primeiro-Ministro britânico via a evolução da Europa de Leste como um meio de travar as tendências para uma maior integração europeia<sup>10</sup>. Desse modo, a política da Grã-Bretanha a favor do «alargamento» procurava, sobretudo, reduzir a possibilidade do «aprofundamento». Para tentar resolver esse dilema, o presidente da Comissão Europeia propôs o seu modelo de uma Europa de «círculos concêntricos», separando um «núcleo» de Estados membros da CE empenhados no «aprofundamento» comunitário de um segundo círculo de membros não vinculados a essa estratégia, bem como de um círculo externo, incluindo os países da EFTA e da Europa de Leste candidatos à adesão à Comunidade Europeia. Algumas dessas divergências foram parcialmente resolvidas na cimeira da CE em Estrasburgo, em Dezembro de 1989. Sob a presidência francesa, o Conselho Europeu confirmou a data de início da conferência sobre a União Económica e Monetária (UEM), ao mesmo tempo que aceitava apoiar a unificação alemã. Só Margaret Thatcher levantou objecções a esse processo<sup>11</sup>. Contudo, o Primeiro-Ministro britânico estava politicamente isolado, uma vez que se tinha chegado a um compromisso essencial: a Alemanha aceitava as exigências francesas quanto à UEM, em troca de apoio da França à unificação alemã<sup>12</sup>.

Este acordo franco-alemão foi formalizado na cimeira extraordinária de Dublin, em 28 de Abril de 1990. A CE congratulou-se, antecipadamente, com a unificação da Alemanha, e os Doze, pressionados pelas mudanças vertiginosas na Europa de Leste, decidiram ainda realizar uma Conferência Intergovernamental (CIG) sobre a União Política<sup>13</sup>. Antes da cimeira, uma carta de Kohl e Mitterrand, dirigida aos outros dirigentes comunitários, declarava que ambos consideravam «necessário acelerar a construção política da Europa dos Doze» até ao fim do ano<sup>14</sup>. Um dos passos que entendiam indispensáveis para realizar esse objectivo era uma política externa e de segurança comum<sup>15</sup>.

O comunicado final da cimeira reconhecia a necessidade de rever os tratados existentes, «tornando a Comunidade e as suas instituições capazes de responder com eficácia e eficiência às exigências da nova situação, e assegurando a unidade e a coerência da acção internacional da Comunidade». Depois das tensões na relação franco-alemã, desencadeadas pela unificação, os dois países apareciam com uma posição conjunta sobre as principais questões do processo europeu<sup>16</sup>.

A data da conferência sobre a União Política Europeia (UPE) ficou fixada no Conselho Europeu de Dublin, em Junho de 1990. O Conselho especificou que as duas conferências paralelas sobre a UEM e a UPE deviam ter lugar em Roma, no fim do ano. O comunicado de Dublin indicava que o propósito da união política era «a transformação da Comunidade de uma entidade baseada na integração económica e na cooperação política numa união de natureza política, incluindo uma política externa e de segurança comum». Essas decisões coincidiram com a aceitação soviética da presença da Alemanha unificada em qualquer bloco a que decidisse aderir, garantindo a sua continuação na OTAN<sup>17</sup>, e desbloqueando o processo de unificação. Em consequência, a «questão alemã», um dos elementos estruturais mais importantes do sistema internacional desde 1945, pôde ser resolvida. Evidentemente, a perspectiva de uma Alemanha mais poderosa perturbava um certo número de Estados europeus, em particular a França. Mas a unificação alemã era também o estímulo indispensável para acelerar a UPE e a UEM. Contudo, aquando do debate sobre a futura PESC, a invasão iraquiana do Koweit e a crise subsequente tiveram um forte impacto na promessa de uma futura unidade europeia.

### **A «débâcle» da Europa no Golfo**

A invasão do Koweit pelo Iraque, em Agosto de 1990, desencadeou uma série de acontecimentos que teriam enormes repercussões na Europa comunitária. A guerra do Golfo – o primeiro conflito internacional importante do pós-Guerra Fria – demonstrou as dificuldades dos europeus quando se tratava de definir os problemas e os desafios à sua segurança.

A resposta fraca, confusa e contraditória dos Doze, individual e colectivamente, revelou a ineficiência das concepções e dos arranjos propostos no debate sobre a segurança europeia. Cada um dos países optou por ignorar os restantes Estados membros na definição e na execução das suas políticas no Golfo Pérsico, demonstrando os verdadeiros limites implícitos na Cooperação Política Europeia (CPE)<sup>18</sup>, e reforçando a convicção de que a CE não tinha alternativa a uma crescente unidade política e económica, se queria preservar a sua relevância num quadro internacional em mudança.

Margaret Thatcher, em nome da *special relationship* entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, seguiu a linha norte-americana no Golfo<sup>19</sup>. A CE decidiu congelar os bens koweitanos, um pequeno passo para adiar a execução de outras medidas mais controversas e mais decisivas. Depois, impôs sanções económicas contra o Iraque, numa reunião de emergência dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, em 5 de Agosto, em Roma. Os Doze aceitavam a necessidade das sanções, mas foram incapazes de definir uma acção colectiva para lá desse consenso mínimo. Todavia, foi no terreno militar que as tentativas de delinear uma política comum começaram a correr mal. Na reunião de Paris de 21 de Agosto, os Doze pretenderam coordenar as suas acções militares no Golfo no quadro da União da Europa Ocidental (UEO). Essa solução era uma resposta prática às sugestões dos norte-americanos para

empenhar a OTAN em operações «fora da área»<sup>20</sup>, que tinham sido rejeitadas pelo Conselho do Atlântico Norte, em 10 de Agosto: a UEO não tinha impedimentos para intervir no Golfo Pérsico, e devia preencher esse vazio, coordenando as operações militares «fora da área». Um dia antes da decisão do Conselho do Atlântico Norte, Margaret Thatcher, apoiando entusiasticamente a decisão norte-americana de intervir militarmente, comprometeu-se a enviar forças britânicas, incluindo meios aéreos, para a região. O seu unilateralismo tornou-se ainda mais evidente, em finais de Agosto, quando confirmou que a missão das forças britânicas era a retirada dos invasores iraquianos do Koweit<sup>21</sup>. Mais, uma semana depois, em 30 de Agosto, em Helsínquia, criticou abertamente os parceiros da CE - com excepção da França - por não empenharem suficientes recursos nos esforços da coligação. Se bem que Paris tivesse enviado forças para a região, não é menos verdade, que a diplomacia francesa se demarcou, frequentemente, das políticas dos seus parceiros europeus e, sobretudo, dos Estados Unidos. A mais notória dessas divergências surgiu no discurso de François Mitterrand na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 24 de Setembro. O presidente francês apresentou um plano em quatro pontos que ligava a retirada iraquiana a uma resolução dos problemas do Médio Oriente, que deveriam ser negociados numa conferência de paz internacional. Obviamente, a ligação entre a retirada iraquiana e a questão regional - incluindo a questão palestina - ia contra a política dos Estados Unidos e da Comunidade Europeia<sup>22</sup>. As tradicionais relações de amizade entre a França e o mundo árabe, bem como a presença de uma numerosa comunidade magrebina no seu território, constituíam factores determinantes na definição da política francesa.

As tensões entre os Doze acentuaram-se na véspera do início das hostilidades, quando a França procurou uma derradeira solução diplomática para evitar a guerra. Mais uma vez, a ligação com a questão palestina, através de uma conferência internacional, era vista pelos franceses como a chave da paz regional<sup>23</sup>. Enquanto os esforços diplomáticos da França prosseguiram, era evidente que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha estavam numa rota de colisão com o Iraque, tendo rejeitado repetidamente qualquer forma de ligação entre a retirada iraquiana do Koweit e qualquer outra questão regional. A França foi criticada pela Grã-Bretanha, pela Dinamarca e pela Comissão Europeia pela sua *free-lance diplomacy*<sup>24</sup>. Os Ministros dos Negócios Estrangeiros da CE acrescentaram, em 14 de Janeiro, que não existiam «condições para uma nova iniciativa europeia» no Golfo<sup>25</sup>. Talvez por não ter estado presente nessa reunião, o ministro francês, Roland Dumas, não se considerou vinculado por essa declaração dos ministros da CE. Em qualquer caso, no mesmo dia, aparentemente sem consultar os restantes onze parceiros comunitários, a França apresentou uma nova iniciativa no Conselho de Segurança das Nações Unidas, apelando para a realização de uma conferência sobre o Médio Oriente na sequência da retirada iraquiana. Naturalmente, os franceses voltaram a ser criticados pela sua acção unilateral, embora houvesse indicações de que uma parte dos

Doze, nomeadamente a Alemanha e a Itália, apoiavam a sua iniciativa<sup>26</sup>. Contudo, com o início da guerra, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da CE, em 17 de Janeiro, anunciaram formalmente o seu apoio à coligação dirigida pelos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, o governo alemão, invocando impedimentos constitucionais, declarou que não enviaria tropas para participar na guerra.

A crise do Golfo foi uma experiência reveladora para a Comunidade Europeia. Os limites da CPE tornaram-se evidentes, quando tanto a França, como a Grã-Bretanha adoptaram posições individuais próprias no Conselho de Segurança, sem prévia consulta aos restantes Estados membros da CE. Um problema tão sério não poderia continuar a ser ignorado, ou minimizado, pela Conferência Intergovernamental sobre a UPE. A Comunidade tentou ainda redimir-se, tarde e a más horas, com a sua proposta da criação de «zonas de segurança» para os Curdos no norte do Iraque<sup>27</sup>. Mas a CPE ficara irremediavelmente comprometida com a guerra do Golfo Pérsico.

### **Depois do Golfo**

A unificação alemã, a situação na Europa de Leste, e a crise do Golfo constituem o pano de fundo da cimeira especial de Roma do Conselho Europeu, realizada em 28 e 29 de Outubro de 1990. Nessa data os Doze, com fortes reservas britânicas, decidiram dar início à segunda fase da UEM em 1 de Janeiro de 1994, e avançar para a União Política. No que diz respeito à Política Externa e de Segurança Comum, chegaram a um consenso sobre a necessidade de prosseguir, apesar das persistentes hesitações da Grã-Bretanha. Os europeus declararam que a PESC era importante para fortalecer a CE e para garantir a sua coerência no plano internacional. Nenhuma questão referente às relações externas da CE devia ser excluída da nova política externa e de segurança comum<sup>28</sup>.

Finalmente, em 14 de Dezembro de 1990, a CE abriu as duas CIG paralelas sobre a União Política e a União Monetária – três semanas depois de Margaret Thatcher ter sido substituída como Primeiro-Ministro por John Major, menos recalcitrante nos temas europeus. Uma semana antes da cimeira, Helmut Kohl e François Mitterrand tinham dirigido uma carta ao presidente em exercício da CE, o Primeiro-Ministro italiano Giulio Andreotti, delineando propostas específicas para uma política externa e de segurança comum. A recomendação mais inovadora indicava que «a UEO e a União Política poderiam estabelecer uma clara relação orgânica» e como, portanto, «a UEO, com uma crescente capacidade operacional, poderia vir a tornar-se parte da União Política e elaborar a respectiva política de segurança comum»<sup>29</sup>. Desse modo, a «cooperação entre a UEO e os Estados europeus membros da Aliança Atlântica mas não da CE seria também reforçada»<sup>30</sup>. Nem todos os membros da CE apreciaram esta proposta franco-alemã. Ruud Lubbers, por exemplo, entendia que essa questão teria de ser cuidadosamente analisada, pois podia perturbar os equilíbrios institucionais comunitários<sup>31</sup>. As respostas divergentes dos Doze à crise do Golfo também tiveram um impacto profundo nas

discussões em torno da política externa e de segurança comum. A falta de coesão da Comunidade tornara-se patente, e era necessário formular um acordo capaz de superar os factores que tinham contribuído para o fracasso da CPE no Golfo. Nesse quadro, com a sua confiança abalada, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da CE reuniram-se em 4 de Fevereiro de 1991, na primeira ronda da CIG sobre a União Política.

Os debates centraram-se numa proposta conjunta, apresentada por Genscher e Dumas. Os ministros alemão e francês sugeriam que o Conselho Europeu devia decidir por unanimidade sobre as questões de política externa susceptíveis de serem objecto de uma acção comum da Comunidade. Havendo acordo sobre essas questões, as decisões específicas seriam tomadas por maioria no Conselho de Ministros. Para garantir a realização efectiva da política comum, a UEO devia actuar como uma forma de ligação entre a CE e a OTAN.

Naturalmente, essa solução mereceu a oposição dos Estados membros que não pertenciam à UEO, nomeadamente a Irlanda, cuja tradicional neutralidade poderia ser violada nesse contexto. Mas a Grã-Bretanha, a Holanda e, em menor grau, Portugal, temendo que os Estados Unidos interpretassem a redefinição da função da UEO como um sinal de que a sua presença no continente europeu era tida por dispensável, também se opuseram à iniciativa franco-alemã.

Outros membros da CE também tornaram públicas as suas propostas específicas sobre esses temas. Em 27 de Fevereiro os britânicos apresentaram a sua proposta de tratado sobre política externa. O documento reiterava a defesa do consenso no Conselho Europeu para a definição das questões tratadas pela PESC, mas entendia que os Estados membros não estavam legalmente obrigados a executar as opções específicas decididas por maioria. Nesse quadro, uma vez estabelecido o consenso, cada um dos Doze continuava a poder pôr em prática as medidas que entendesse indispensáveis para a realização dos seus interesses nacionais. No dia seguinte, reagindo à posição britânica, a Comissão tornou pública uma proposta em que apelava à criação de uma política de defesa comum da CE.

A visão de Jacques Delors sobre a política europeia de defesa comum era a mais maximalista<sup>32</sup>. As suas recomendações procuravam reforçar o poder da Comissão e das outras instituições da Comunidade. Apresentada em 7 de Março, a proposta da Comissão indicava que a CE tinha de ir mais longe do que uma mera política externa e de segurança: os objectivos da UPE só podiam ser alcançados com uma política de defesa comum<sup>33</sup>. Delors entendia que os Doze deviam chegar a um acordo de segurança comum semelhante ao Tratado de Bruxelas<sup>34</sup>. A política externa e de segurança devia submeter-se a um processo de «co-decisão» do Conselho e da Comissão; o Parlamento Europeu devia estar «estritamente envolvido na formulação e na condução da política externa e de segurança comum»<sup>35</sup>. O problema, bem entendido, estava no excessivo poder atribuído à Comissão por esse documento. Havia um acordo geral sobre a indisponibilidade dos Estados membros para transferirem uma parte importante da sua soberania para as instituições

comunitárias. Além disso, as propostas da Comissão reduziam substancialmente o papel da OTAN e dos Estados Unidos.

Coube ao Luxemburgo, como presidente do Conselho no primeiro semestre de 1991, apresentar, em Abril, a primeira versão do tratado que delineava, inter alia, a política externa e de segurança comum dos Doze. Apoiado pela Alemanha, pela Bélgica e pela Holanda, Delors criticou a proposta luxemburguesa<sup>36</sup>. Foi por essa altura que o presidente da Comissão recorreu à metáfora da CE como uma «árvore» com «ramos», em vez dos três «pilares» do «templo» definidos pela proposta inicial do tratado. Delors queria retirar a política externa e de segurança comum do processo de decisão intergovernamental, e transferi-la do Conselho de Ministros para o processo de decisão comunitário. Mas a crítica da Comissão não foi a única objecção à proposta do Luxemburgo. A Grã-Bretanha, com o apoio de Portugal e da Dinamarca, resistiu ao objectivo federalista explícito no preâmbulo. Esses Estados só aceitariam a política externa e de segurança comum se a referência ao federalismo fosse retirada, desde logo porque qualquer tratado incluindo essa menção corria o risco de não passar nos processos de ratificação nacionais.

A segunda versão do Tratado do Luxemburgo, ainda com o objectivo federal, insistia na política externa e de segurança comum, e atribuía ao Parlamento Europeu poderes de co-decisão com o Conselho de Ministros<sup>37</sup>. Além disso, estabelecia que embora as áreas da PESC fossem decididas por consenso no Conselho Europeu, «os arranjos detalhados sobre a realização da acção comum serão adoptados por maioria qualificada»<sup>38</sup>. Por outras palavras, o consenso era necessário para definir as áreas da PESC, mas a definição das políticas concretas nesse quadro era decidida por voto majoritário. O Artigo 1.4 declarava que «as disposições do presente artigo não impedirão o desenvolvimento da cooperação entre dois ou mais Estados membros, na medida em que essa cooperação não entre em conflito, ou impeça, o previsto por este artigo»<sup>39</sup>.

Entretanto, a desintegração da Jugoslávia fez com que as questões mais polémicas da proposta de tratado fossem adiadas para a cimeira de Maastricht, em Dezembro de 1991.

Ao mesmo tempo, a oposição ao tratado, nomeadamente à UEM, começava a crescer na Grã-Bretanha. Depois do grupo conservador britânico de Bruges ter criticado publicamente a proposta, Thatcher anunciou a sua oposição à criação de um «superestado» europeu, rejeitando a forma como Major conduziu as negociações<sup>40</sup>. A difícil posição interna do Primeiro-Ministro britânico fez com que os franceses e os alemães aceitassem adiar a aprovação do tratado para o fim do ano. Os alemães, que começavam a ressentir-se dos efeitos económicos da unificação, não se opunham a uma desaceleração da UEM, à espera de uma maior convergência. Em todo o caso, havia um acordo elementar sobre a necessidade da CE desempenhar um papel mais activo nas relações internacionais, e de instituir uma política externa e de segurança comum. Além disso, estava prevista a aprovação do

tratado em Maastricht, depois das negociações sobre os pontos que dividiam os Doze, incluindo o papel futuro da UEO.

O passo seguinte para resolver o impasse foi dado pela Holanda, em 24 de Setembro. A sua proposta de tratado previa um aumento dos poderes da Comissão e do Parlamento Europeu. Este último devia passar a poder vetar legislação proposta pelo Conselho de Ministros. Na versão da presidência holandesa, o desígnio federal mantinha-se também no preâmbulo. Quanto à política de segurança, a proposta defendia a sua inclusão no quadro das instituições comunitárias, em vez do quadro intergovernamental previsto na versão luxemburguesa.

O documento holandês seguia uma linha radical, marcando um avanço significativo do aprofundamento da Comunidade. O texto tinha o apoio da Espanha, da Bélgica, da Alemanha e, bem entendido, da Comissão. A Grã-Bretanha comandava a oposição, contra o que considerava serem excessivas transferências de soberania. As preocupações britânicas tinham eco nas posições de Portugal, da Dinamarca e da Irlanda. A Itália e a França, pela sua parte, eram a favor de medidas integracionistas ainda mais fortes. Essas divergências, em particular entre franceses e britânicos, eram evidentes, quando Major e Mitterrand se reuniram, em princípios de Setembro. O Primeiro-Ministro britânico era partidário de uma Europa económica a «duas velocidades», enquanto o presidente francês defendia uma rápida conclusão da União Económica e Monetária. Major queria abrir a Comunidade aos Estados da Europa de Leste, Mitterrand achava que o «alargamento» só se podia fazer depois do «aprofundamento».

Na altura da decisão oficial, dez dos Doze rejeitaram a proposta holandesa<sup>41</sup> e recomeçaram a trabalhar a partir do texto apresentado durante a presidência luxemburguesa.

Em 16 de Outubro, foi apresentada mais uma importante proposta franco-alemã sobre a política externa e de segurança comum. Na linha do texto de Luxemburgo, esse documento previa que os Doze decidissem sobre as áreas de «acção comum», e admitia posteriormente uma decisão por maioria qualificada. Por outro lado, a absorção gradual da UEO deixaria a CE ter um papel na política de defesa. A brigada conjunta franco-alemã, operando dentro da área da OTAN, seria o núcleo de uma futura força de defesa europeia. Contudo, as nações atlantistas não podiam aceitar essa função, pois a brigada estaria, no essencial, a duplicar missões da OTAN. Mais uma vez, o espectro de uma retirada norte-americana era a principal preocupação da Grã-Bretanha e de outros países. O palco estava preparado para Maastricht.

## **O Tratado de Maastricht**

O pano de fundo do Tratado de União Europeia foi o colapso do comunismo na Europa de Leste e a unificação da Alemanha. O tratado procurou responder à nova situação política criada pelo fim da Guerra Fria e pela ressurgência alemã, duas questões obviamente inseparáveis. O

fim da tutela soviética na Europa Central alterou as fronteiras geopolíticas da Europa. A Alemanha deixou de estar na «linha da frente», ao mesmo tempo que recuperava a sua capacidade para influenciar a sua tradicional esfera de influência. Em poucos meses, as fronteiras da Europa tinham avançado substancialmente para oriente.

O compromisso de Maastricht traduziu-se na Política Externa e de Segurança Comum (PESC)<sup>42</sup>. Há quem argumente que a criação de uma política externa e de segurança comum representa uma tentativa para ultrapassar os limites da «potência civil» europeia<sup>43</sup>. Mas as disposições da PESC ficam muito aquém daquilo que os dirigentes europeus queriam no início do processo da CIG sobre a União Política. Uma breve análise da PESC basta para explorar as limitações evidentes do Tratado. Em Maastricht, Helmut Kohl, num momento pouco característico de entusiasmo, declarou que «o que estamos a fazer é irreversível: atravessámos o Rubicão no caminho para a União Política. Não podemos voltar para trás»<sup>44</sup>. Se bem que o chanceler alemão possa ter razão, não era claro onde os Doze tinham chegado. Como demonstraram os debates públicos, os atrasos na ratificação, a incapacidade de cumprir os calendários da UEM e a dificuldade de convencer as respectivas opiniões sobre os méritos do tratado, não se pode excluir um certo recuo em relação aos objectivos expressos de Maastricht. Uma parte do problema está na ambiguidade da PESC, tida como crucial para o futuro da União.

Os objectivos da PESC, estipulados pelo artigo A.2 das «Disposições para uma Política Externa e de Segurança Comum», são os seguintes: «garantir os valores comuns, os interesses fundamentais e a independência da União Europeia»; «reforçar a segurança» da União e dos seus componentes; «preservar a paz e a segurança internacional» de acordo com os princípios das Nações Unidas e da Conferência de Segurança e de Cooperação Europeia; «promover a cooperação internacional» e «desenvolver e consolidar a democracia e o Estado de direito, e o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais»<sup>45</sup>. Esses princípios genéricos e civilizados não são normalmente contestados, mas seguramente não são fáceis de precisar, de formular ou de executar. A «acção conjunta» e a cooperação entre os Estados membros são os procedimentos recomendados para realizar esses objectivos. Embora a PESC faça parte do Tratado, não está incorporada no pilar comunitário, nem se prevê que venha a estar no futuro. Esse foi o compromisso possível entre os partidários de uma estrutura unificada do tratado — a «árvore» — e os defensores do «templo», dispostos a preservar a intergovernamentalidade<sup>46</sup>. Desse modo, os procedimentos decisórios comunitários correntes não se aplicam à PESC, tal como estava previsto nas versões iniciais. Excepto em questões processuais, as políticas comuns submetem-se ao princípio da unanimidade. Sobre outras questões, o Conselho pode decidir por maioria, se houver uma prévia unanimidade para proceder dessa forma no tratamento de uma questão ou de uma área específica. No quadro da PESC, a Comissão detém um poder de iniciativa, mas é o Conselho que decide e determina se os princípios da

política comum estão a ser respeitados e aplicados pelos Estados membros. Adicionalmente, as decisões da PESC não podem ser revistas pelo Tribunal Europeu de Justiça.

Se bem que nem os partidários da «árvore», nem os defensores do «templo» se possam rever inteiramente no compromisso, as consequências práticas do processo decisório remetem a PESC para o terreno intergovernamental. Para todos os efeitos, qualquer Estado membro pode criar bloqueios que tornam virtualmente impossíveis de executar as decisões tomadas pelos outros parceiros. Mais, mesmo no caso de ficar definida uma política comum, nada impede um Estado membro de actuar unilateralmente contra a decisão colectiva. Por outras palavras, só a pressão política pode evitar dissidências<sup>47</sup>. E duvidoso que, perante questões de interesse nacional, qualquer dos Doze viole os seus próprios interesses por causa de pressões externas, nomeadamente no caso das quatro principais potências, cujos interesses fora do quadro da União podem levar a uma situação desse tipo. Justamente, o risco criado pela guerra na antiga Jugoslávia, ou pela repetição de um conflito do tipo do Golfo, poderá levar ao esboroamento da PESC.

Deve notar-se ainda a distinção entre uma política externa e de segurança comum e uma política única. A primeira implica a necessidade de se estabelecer uma posição comum, em cuja realização os Estados membros continuam a ter uma larga margem de flexibilidade: a formulação da PESC é comum, mas não a sua execução. Essa situação está muito longe de uma política única, em que todos os Estados teriam de recorrer aos mesmos meios para assegurar a realização das decisões da União Europeia<sup>48</sup>. A ambiguidade inerente à «política comum» preserva numa larga medida a autonomia dos Estados membros na realização das suas políticas, bem como lhes permite ter em conta os problemas políticos internos, mas não garante que a União Europeia possa ter uma posição coesa sobre as questões de segurança. Para ultrapassar esse problema, pelo menos em parte, Delors propôs que se fizessem esforços adicionais para assegurar a participação activa da União Europeia em organizações internacionais, onde pudesse falar com uma só voz. O Tratado também prevê que a PESC possa tratar de todas as questões de segurança da União, incluindo o «quadro eventual» de uma «política de defesa comum». Mais uma vez, vale a pena insistir na distinção entre uma política comum e uma política única de defesa<sup>49</sup>. Assim, a formulação de uma política de defesa comum tem muitos dos problemas que prejudicam a política externa comum. Mas não pode ser de outra maneira. Não seria possível criar uma política de defesa única sem uma política externa única, capaz de definir interesses concretos. Em resultado, parece muito pouco provável que a União Europeia possa avançar para uma política de defesa única sem uma política externa e de segurança única, o que não parece possível nos tempos mais próximos. Só a OTAN e a UEO — apresentada no Tratado de Maastricht como parte integrante da União Europeia — podem garantir a defesa da UE. Aliás, o Tratado prevê que a UEO se torne responsável pela execução das decisões da União Europeia<sup>50</sup>. Mas isso pressupõe uma relação sem ambiguidades entre a UEO e a OTAN, o que, como o demonstrou a guerra na Bósnia, não é o caso.

O Tratado de Maastricht procurou, deliberadamente, evitar uma definição clara da relação entre a UEO e a OTAN. Se, por um lado, a UEO é responsável pela execução das políticas da União Europeia, também tem, por outro lado, de «actuar em conformidade com as posições adoptadas pela Aliança Atlântica»<sup>51</sup>. Reconhecendo que essas fórmulas eram demasiado vagas, a União Europeia decidiu rever as secções pertinentes do tratado em 1996. Não foi por acaso que a União Europeia chegou a este estado de confusão. O debate entre os «atlantistas» e os «europeístas» ainda está por decidir, e impede uma clarificação das funções institucionais.

### **O colapso da Jugoslávia**

Se o fracasso da Europa no Golfo pôde ser minimizado pela distância geográfica e pela resposta norte-americana, a ruptura jugoslava criou uma ameaça mais séria e imediata. Uma vez que se tratava de um conflito europeu, às portas da Comunidade, não se podiam ignorar os riscos reais de escalada da guerra. Por outro lado, depois do desaire no Golfo, a capacidade política da CE seria posta à prova nos Balcãs. Enfim, a agressão da Sérvia contra as repúblicas separatistas podia fixar um precedente para outros conflitos na Europa de Leste, e estimular os factores de instabilidade nos países pós-comunistas.

Em 25 de Junho de 1991, a Eslovénia e a Croácia declaram a independência, o que levou a uma retaliação do exército jugoslavo, já nessa altura controlado pela Sérvia<sup>52</sup>. Antes do fim do mês, a CE, o principal actor diplomático, conseguiu obter o primeiro de muitos cessar-fogo nas antigas repúblicas jugoslavas<sup>53</sup>.

Quando se iniciaram as hostilidades, a Comunidade Europeia estava empenhada na preservação das fronteiras da Jugoslávia, reconhecidas pela Acta Final de Helsínquia, o que não significa que defendesse o regime ditatorial da república federal centralizada. A CE estava pronta a apoiar o federalismo jugoslavo se se realizassem certas reformas, de acordo com as normas estabelecidas pela Carta para uma Nova Europa da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (CSCE): os direitos democráticos, a economia de mercado, um regime pluralista eram requisitos de um apoio político sustentado<sup>54</sup>.

A reacção imediata da CE ao princípio dos combates foi dupla. Primeiro, o Parlamento Europeu apelou a uma reunião de emergência dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da CSCE. Genscher, num gesto de ousadia, queria aplicar os «procedimentos de emergência» da CSCE, estabelecidos uma semana antes. Em seguida, a *troika* comunitária - incluindo os Ministros dos Negócios Estrangeiros da Itália, da Holanda e do Luxemburgo - negociou um cessar-fogo, no fim de Junho, que foi logo violado, deixando a Comunidade à procura de uma solução permanente para o conflito, enquanto prosseguiam os combates.

A escalada da guerra na segunda metade de 1991 levou a uma nova missão da *troika* — já com Portugal, que substituíra a Itália — na Jugoslávia<sup>55</sup>. O

propósito da missão era cancelar a ajuda financeira e impor um embargo à aquisição de armas<sup>56</sup>. Perante a deterioração da situação, os Estados da CE começaram a considerar a necessidade de rever a sua política em relação às repúblicas separatistas. A Bélgica, a Dinamarca e a Alemanha, numa importante mudança de política, defenderam o reconhecimento dos novos Estados em nome do princípio de autodeterminação.

Como não conseguia impor um cessar-fogo, a CE procurou recorrer às promessas de assistência económica para pôr cobro às confrontações militares. Num gesto revelador do seu desconhecimento da situação no terreno, e de uma certa inocência política, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da CE, em 6 de Agosto, propuseram-se desbloquear os empréstimos, congelados um mês antes, às repúblicas que aceitassem uma mediação para resolver a crise<sup>57</sup>. A iniciativa, como era de esperar, não teve o menor efeito, para além de demonstrar a incapacidade política da CE, e a falta de instrumentos adequados para tratar de uma crise séria. Pouco a pouco, a maioria compreendeu que a Comunidade seria incapaz de parar a guerra.

A CE tomou uma posição mais resoluta e realista, a partir de finais de Agosto. Os Ministros dos Negócios Estrangeiros da Comunidade, reunidos em Bruxelas, atribuíram, pela primeira vez, a responsabilidade da guerra aos sérvios e, por insistência francesa, propuseram a criação de uma comissão de arbitragem, composta por um grupo multinacional de constitucionalistas, que devia resolver a questão constitucional na Jugoslávia. Ao mesmo tempo, como parte integrante da estratégia da CE, foi também proposta a realização de uma conferência de paz internacional, que se devia reunir na cidade de Haia, em princípios de Setembro.

A conferência de paz pressupunha um cessar-fogo duradouro, que não foi possível obter. Nesse contexto, os ministros discordaram sobre se se devia manter a realização da conferência. A Alemanha, numa posição que não foi partilhada pela maioria dos parceiros, sugeriu o reconhecimento unilateral da Eslovénia e da Croácia, se continuasse a guerra. Embora a conferência de paz tivesse começado na data prevista, sob a presidência de Lord Carrington, os confrontos entre as delegações sérvia e croata impediram-na de prosseguir. Contudo, foi aprovada uma declaração sobre a inviolabilidade das fronteiras internas e a protecção das minorias nacionais. Mas, em 12 de Setembro, quando uma parte da Bósnia passou a estar controlada pelos sérvios, a CE reconheceu que a sua missão de paz tinha fracassado.

Em consequência, as Nações Unidas negociaram, por sua vez, um cessar-fogo, em Genebra, que entrou em vigor em finais de Novembro. Ao mesmo tempo, a Alemanha continuou a pressionar no sentido do reconhecimento das repúblicas separatistas. Em 27 de Novembro, Kohl prometeu que a Eslovénia e a Croácia seriam reconhecidas antes do Natal, e cumpriu a sua promessa.

A insistência da Alemanha pôs fim à ilusão de que era possível garantir a sobrevivência de uma Jugoslávia unida. Quando se chegou a essa conclusão, tornara-se evidente que seria difícil, senão impossível, pôr fim à guerra entre as repúblicas. No entanto, os alemães foram injustamente

criticados por terem contribuído para a escalada das hostilidades, devido à sua pressão a favor do reconhecimento. Na prática, a Alemanha defendeu uma política realista, que tinha em conta a complexidade da situação, enquanto os Estados Unidos e uma boa parte dos Estados europeus persistiam numa política ultrapassada, quando a unidade jugoslava deixara de ser uma solução viável.

A extensão da guerra à Bósnia abriu um novo capítulo na tragédia balcânica. A Comunidade, incapaz de encontrar uma solução para a guerra iniciada pela Sérvia contra a Croácia, revelou-se impotente também no caso da Bósnia. Dada a escala do conflito, a CE adoptou uma política de contenção, procurando evitar o alastramento do conflito para as outras repúblicas separatistas. Essa política teve sucesso, até à data, mas com enormes custos políticos. A agressão sérvia contra um Estado independente, reconhecido pela Comunidade, foi parcialmente sancionada nas negociações de Genebra. As missões de ataque aéreo da OTAN conseguiram aumentar um pouco a credibilidade dessa organização, bem como a dos Doze e dos Estados Unidos. Contudo, essas missões foram limitadas, e talvez se tenham realizado demasiado tarde no decurso do conflito.

A guerra na Bósnia demonstrou a inadequação da PESC. Embora as divergências entre os Doze não fossem tão grandes como as que transpiraram durante a guerra do Golfo, nem por isso é menos evidente que diferentes Estados membros têm uma visão própria do conflito. E, se se pôde assegurar uma relativa unanimidade quanto ao objectivo mínimo de contenção da guerra, é duvidoso que o processo da PESC possa decidir tomar medidas positivas para lá dessa linha de contenção. Mesmo que o consiga fazer, o papel da UEO foi relegado para um segundo plano pela OTAN, nos últimos meses.

Devido ao seu fracasso na Bósnia, mais tarde ou mais cedo, a PESC terá de ser radicalmente revista, se se quiser que possa vir a ter alguma relevância no futuro. E esse o legado da Bósnia à União Europeia.

## **Conclusão**

As negociações que levaram à criação da PESC em Maastricht foram longas e árduas. Durante a CIG sobre a União Política Europeia tornou-se evidente que continuavam a existir conflitos de interesse muito pronunciados entre os Doze. Mas, mais importante, as divergências entre «atlantistas» e «europeístas» revelam as dificuldades que impedem a CE de articular a sua posição internacional.

O próprio tratado ficou comprometido pelo longo processo de ratificação, que se seguiu ao primeiro *referendum* dinamarquês. Depois da crise do Sistema Monetário Europeu, em 1993, a UEM também está em dificuldades, enquanto se tornou patente que a convergência nominal necessária para dar início à terceira fase da UEM não será possível antes de 1999. Um atraso da União Económica terá

consequências para a União Política. A recente decisão de alargar a União, e a discussão que provocou sobre os procedimentos de votação, mostram como persistem as condições potenciais de divergências futuras.

Naturalmente, todas essas questões terão efeitos sobre a PESC. Por um lado, é duvidoso que o processo de desenvolvimento de uma política comum possa ser racionalizado e tornado mais eficiente. Por outro lado, a crescente volatilidade da Rússia e de certos Estados da Europa Central indicam claramente que não desapareceram os perigos que podem comprometer a segurança da União. Talvez seja necessária uma crise mais severa na Europa Central para forçar a União a reformular a PESC. E, se bem que esse resultado fosse positivo para a coesão da UE, teria sido alcançado num quadro internacional mais hostil, pondo em causa a segurança da União.

A Conferência Intergovernamental terá de responder a estas questões, e tentar ultrapassar as actuais limitações da PESC. A União só pode estar à altura dos desafios criados pela mutabilidade da situação internacional se forjar os mecanismos de uma política comum genuína e coesa. Um fracasso no terreno da política de segurança comum reforçaria as forças de desintegração, que se manifestam num certo número de Estados membros. Para preservar e aumentar a segurança europeia, a União tem de continuar a aprofundar os mecanismos e os processos de integração. A tentação de renacionalizar as políticas externas e de segurança levaria a Europa, inevitavelmente, para uma via de crescente instabilidade. E um caminho que não deve ser seguido, para lá das dificuldades conjunturais de qualquer Estado membro no processo de ajustamento aos custos da integração.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> O Tratado da Comunidade Europeia da Defesa foi ratificado pela Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. A Itália estava também preparada para ratificar o Tratado, mas esperava que a França o fizesse primeiro.

<sup>2</sup> Sobre os problemas relativos à conceptualização da segurança no contexto europeu, cf. Ben Lombardi, «Security Architecture in Europe: The Problem of Self-Conceptualization», in David G. Haglund (ed.), *From Euphoria To Hysteria: Western European Security After the Cold War*, Boulder, Westview Press, 1993, pp. 119-144.

<sup>3</sup> Sobre a Cooperação Política Europeia na década de 90, cf. Alfred Pijpers, Elfried Regeisberger e Wolfgang Wessels (eds.), *European Political Cooperation in the 1990's: A Common Foreign Policy for Western Europe?*, Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1988. Também, David Allen, Reinhardt Rummel e Wolfgang Wessels (eds.), *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, Boulder, Westview Press, 1982.

<sup>4</sup> Sobre as implicações da unificação alemã para a segurança europeia, cf. Jeffrey J. Anderson e John B. Goodman, «Mars or Minerva? A United Germany in a Post-Cold War Europe», in Robert O. Keohane, Joseph S. Nye e Stanley

---

Hoffman (eds.), *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, pp. 23-62.

<sup>5</sup> Por exemplo, a 27 de Abril de 1990, o Ministro da Defesa Gerhard Stoltenberg afirmou que «our goal is a united Germany as a member of the Atlantic Alliance without NATO's military structures or equipment being extended to the territory of East Germany. The details of how this happens must take account of the security interests of our neighbors and especially those of the Soviet Union», *Keesing's*, vol. 36, n.º 4, Abril de 1990, p. 37 339.

<sup>6</sup> Para uma história da evolução da relação franco-germânica, cf. Julius W. Friend, *The Linchpin: French-German Relations, 1950-1990*, Nova Iorque, Praeger, 1991.

<sup>7</sup> *The Economist*, 14 de Outubro de 1989, p. 55.

<sup>8</sup> O Presidente da Comissão afirmou que «the only satisfactory and acceptable response to the German question (...) is the reinforcement of certain federalist traits». Para uma análise da posição Delors, tal como foi exposta no discurso de Bruges a 17 de Outubro de 1989, cf. *The Economist*, 21 de Outubro de 1989, p. 50.

<sup>9</sup> *The Economist*, 14 de Outubro de 1989, p. 55. Para uma perspectiva contrária da posição do Partido Conservador britânico, cf. Michael Heseltine, «The EC: First Deeper, Then Wider», *European Affairs*, vol. 4, n.º 2, Verão de 1990.

<sup>10</sup> Louise Richardson, «British State Strategies After the Cold War», in Keohane, Nye e Hoffman (eds.), op. cit., p. 158.

<sup>11</sup> De acordo com Thatcher, muitos outros, incluindo Mitterrand, em privado comungavam da sua apreensão. Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Nova Iorque, Harper Collins, 1994, pp. 796-797.

<sup>12</sup> *The Economist*, 16 de Dezembro de 1989, p. 51.

<sup>13</sup> Talvez não fosse por coincidência que a 9 de Abril os líderes da Checoslováquia, Hungria e Polónia se encontraram em Bratislava para debater o seu regresso à Europa. A sua exigência em fazer parte da Europa significava uma integração em várias instituições, particularmente na Comunidade Europeia.

<sup>14</sup> Carta Kohl-Mitterrand dirigida à Presidência Irlandesa, a 19 de Abril de 1990, in Finn Laursen e Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Norwell, MA, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 276.

<sup>15</sup> As outras três propostas foram: 1) aumentar a democracia nas instituições Comunitárias para legitimar a União Política; 2) tornar as instituições da Comunidade Europeia mais efectivas; e, 3) assegurar a coesão económica, política e monetária da Comunidade.

<sup>16</sup> Estas propostas contrariaram o próprio Plano Delors no que respeita à reforma institucional.

<sup>17</sup> A cedência de Gorbachev foi feita quando decorriam as negociações com Kohl em Stavropol a 15-16 de Julho de 1990. Foi a resolução da questão que permitiu abrir caminho rumo à terceira ronda negociai das negociações 2+4 de Paris a 17 de Julho.

<sup>18</sup> Sobre o papel da Comunidade Europeia no Golfo, cf. Scott Anderson, «Western Europe and the Gulf War», in Reinhardt Rummel (ed.), *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 147-160. Sobre a resposta da Cooperação

---

Política Europeia a crises ao longo da sua história, Christopher Hill, «EPC's Performance in Crises», *Ibid.*, pp. 135-146.

<sup>19</sup> Margaret Thatcher, *op. cit.*, pp. 816-828.

<sup>20</sup> Esta foi a sugestão de Bush e Thatcher quando se encontraram com Manfred Womer em Washington a 6 de Agosto de 1990, após a reunião de emergência da NATO em Bruxelas três dias antes.

<sup>21</sup> Thatcher fez estes comentários na sua conferência de imprensa em Londres a 21 de Agosto.

<sup>22</sup> Contudo, os europeus muitas vezes apelaram para um acordo global no Médio Oriente que incluísse a resolução do problema palestino. Neste sentido, pode afirmar-se que a política francesa tinha amplos antecedentes, mesmo se entrasse em contradição com posições comuns relativas à agressão iraquiana contra o Kuwait.

<sup>23</sup> Tal foi proposto pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros francês Roland Dumas numa Conferência de Ministros dos Negócios Estrangeiros da Comunidade Europeia, realizada a 4 de Janeiro de 1991. A sua sugestão para conversações separadas da Comunidade Europeia com o Iraque encontrou a oposição do Reino Unido e da Holanda. Uma divisão potencialmente profunda na Comunidade Europeia foi apenas evitada aquando do encontro Baker-Aziz em Genebra a 9 de Janeiro.

<sup>24</sup> Keesing's, Janeiro de 1991, p. 37 934.

<sup>25</sup> *Keesing's*, Janeiro de 1991, p. 37 935.

<sup>26</sup> *Keesing's*, Janeiro de 1991, p. 37 395.

<sup>27</sup> A proposta foi feita por John Major na reunião extraordinária do Conselho Europeu no Luxemburgo, a 8 de Abril de 1991. A concessão de auxílio humanitário por parte da Comunidade Europeia foi decidida também nesta reunião.

<sup>28</sup> Para uma versão do comunicado final, cf. Keesing's, Outubro de 1990, p. 37 783.

<sup>29</sup> «Text of the Letter Addressed to Andreotti by Kohl and Mitterrand», 6 de Dezembro de 1990, in Laursen e Vanhoonacker (eds.), *op. cit.*, p. 314.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> «Text of the Letter Addressed to Mr. Giulio Andreotti by R. F. M. Lubbers and H. van den Broek», 12 de Dezembro de 1990, in Laursen e Vanhoonacker (eds.), *op. cit.*, pp. 315-317.

<sup>32</sup> Antes de apresentar formalmente as suas propostas à Comunidade Europeia, Delors proferiu-as no International Institute for Strategic Studies de Londres. Jacques Delors, «Address to the International Institute for Strategic Studies», *Survival*, vol. 33, n.º 2, 1991. Ver também, Jacques Delors, «Statement to the European Parliament», *EC Bulletin*, Supplement, 1/90, 36.

<sup>33</sup> O texto da proposta da Comissão pode ser encontrado em «Contribution by the Commission on the Development of a Common External Policy, March 1991», in Laursen e Vanhoonacker, *op. cit.*, p. 348.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 347.

<sup>36</sup> Tal ocorreu na reunião de Dresden de Ministros dos Negócios Estrangeiros, a 2-3 de Junho de 1991.

<sup>37</sup> «Draft Treaty on the Union from the Luxembourg Presidency», 18 de Junho de 1991, *Europe Documents*, n.º 1722/1723, 5 de Julho de 1991. Esta foi uma

---

versão revista do Tratado proposto pelo Governo do Luxemburgo em Abril de 1991. A versão revista foi apresentada na Cimeira do Luxemburgo a 28-29 de Junho de 1991.

<sup>38</sup> Artigo J, *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Thatcher fez estas críticas durante a visita efectuada aos Estados Unidos. Essas posições foram tornadas públicas em discursos proferidos em Chicago a 17 de Junho, e no dia seguinte, em Nova Iorque.

<sup>41</sup> Tal ocorreu na reunião de Bruxelas de Ministros dos Negócios Estrangeiros da Comunidade Europeia, realizada a 30 de Setembro.

<sup>42</sup> A Cimeira teve lugar entre 9 e 10 de Dezembro de 1991, mas o acordo sobre o Tratado só foi alcançado no dia seguinte à conclusão da Cimeira. Para uma avaliação da Política Externa e de Segurança Comum, Sophie Vanhoonacker, «A Critical Issue: From European Political Cooperation to a Common Foreign and Security Policy», in Laursen e Vanhoonacker, *op. cit.*, pp. 25-36; Juliet Lodge, «From Civilian Power to Speaking With a Common Voice: The Transition to a Common Foreign and Security Policy», in Juliet Lodge, (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*, 2.<sup>a</sup> edição, Nova Iorque, St. Martin's Press, 1993, pp. 227-251.

<sup>43</sup> Sobre este conceito, cf. P. Tsakaloyannis, «From Civilian Power to Military Integration», in Juliet Lodge (ed.), *The EC and the Challenge of the Future*, Londres, Pinter, 1989; Hedley Bull, «Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms», *Journal of Common Market Studies*, 21, 1982.

<sup>44</sup> Keeging's, Dezembro de 1991, p. 38 658.

<sup>45</sup> Para o texto do Tratado, cf. *Europe Documents*, n.º 1750/1751, 13 de Dezembro de 1991.

<sup>46</sup> Sophie Vanhoonacker, in Laursen e Vanhoonacker, (eds.), *op. cit.*, p. 32. Em acréscimo, os antifederalistas ganharam uma significativa vitória simbólica quando o «objectivo federal» foi retirado do preâmbulo, e substituído pela expressão menos polémica «an ever closer union among the peoples of Europe, where decisions are taken as closely as possible to the citizens», *Europe Documents*, n.º 1750/1751, 13 de Dezembro de 1991.

<sup>47</sup> Trevor C. Salmon, *op. cit.*, p. 264.

<sup>48</sup> Jacques Delors foi claro sobre esta matéria em várias ocasiões. Por exemplo, «European Integration and Security», *Survival*, 33, 1991; «Statement to the European Parliament», *EC Bulletin, Supplement*, 1/90, 36.

<sup>49</sup> Trevor C. Salomon, *op. cit.*, p. 265.

<sup>50</sup> John Major, num discurso proferido na Câmara dos Comuns a 20 de Novembro de 1991, afirmou que «there is no case for making the Western European Union subordinate to the European Council and we will not accept any treaty that contains such provision», in «Text of Speech Made by the Rt Hon John Major in the Debate on the European Community in the House of Commons», Laursen e Vanhoonacker, *op. cit.*, p. 419.

<sup>51</sup> Anexo V, B.4 do Tratado.

<sup>52</sup> Sobre as origens da guerra na ex-Jugoslávia cf., in ter alia, Misha Glenny, *The Fall of Yugoslavia: The Third Balkan War*, Nova Iorque, Penguin, 1993; Magas Branka, *The Destruction of Yugoslavia: Tracing the Breakup, 1980-1992*, Londres, Verso, 1992; Bogdan Denitch, *Ethnic Nationalism: The Tragic Death of Yugoslavia*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

---

<sup>53</sup> Sobre este assunto, Geoffrey Edwards, «European Responses to the Yugoslav Crisis: An Interim Assessment», in Rummel, *Towards Political Union*, op. cit., pp. 161-186.

<sup>54</sup> Jacques Delors e Jacques Santer avistaram-se com as autoridades jugoslavas em Belgrado em 30-31 de Maio para delinear essas condições. A Comunidade Europeia estava mesmo disposta a conceder o estatuto de membro associado ao país depois da situação política estar resolvida.

<sup>55</sup> O encontro teve lugar a 5 de Julho de 1991.

<sup>56</sup> A Administração Bush, seguindo a liderança da Comunidade Europeia, apoiou o embargo de armamento a 8 de Julho.

<sup>57</sup> *Keesing's*, Agosto de 1991, p. 38 735.