

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 dismantelar 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.