

O Significado da Segurança na Europa: A UE - da PESC ao Colapso da Política Externa*

Frédéric Charillon

*Professor da Université d'Auvergne Clermont I, Paris
Institut d'Etudes Politiques de Paris***

* Intervenção proferida no âmbito da Conferência “Segurança para o Século XXI”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Novembro de 2000. Este texto foi extraído de uma pesquisa que está a ser efectuada neste momento pelo IEP de Paris em cooperação com Sabine Saurugger e Ulrike Reinhardt.

** 147, Bd Brune - 75014 Paris, Tel. 01 40 52 73 88 - E-mail: frederic.charillon@sciences-po.fr

O que significa a segurança hoje em dia na Europa? A construção comunitária, as suas especificidades e ambições obrigam-nos não só a passar em revista vários dossiers e a *prática* dos Quinze a esse nível, mas também a rever o próprio conceito de segurança. Este conceito foi muito alargado pelos Europeus, menos por real construção intelectual do que pelo facto de o sentido estrito – e puramente militar – da segurança se revelar inacessível.

Sem uma força armada digna desse nome, sem estratégia comum inspirada em esquemas institucionais complexos com actores múltiplos, entre a NATO, a UE e a UEO, os Europeus conseguiram, apesar de tudo, reinventar o conceito de segurança. Este foi alargado a parceiros inter-regionais compreendendo dimensões tão diversificadas como o controlo das migrações, a cooperação militar, cultural, comercial, etc. Assim, actualmente, a Europa tem capacidade para propor acordos-quadro sobre segurança a um certo número de interlocutores. No entanto, não deixa de ser muito limitada em termos de “*hard power*”, conforme ficou demonstrado nos recentes acontecimentos do Kosovo.

Tentaremos abordar a questão do significado da segurança na Europa sob dois aspectos: 1 – Em primeiro lugar, faremos o balanço dos quatro grandes desafios que a segurança europeia enfrentou durante a última década para nos apercebermos de que quanto mais o que está em jogo se afasta da definição militar de segurança, maior capacidade têm os Europeus para a tratar. Em contrapartida, quanto mais se trata de gerir dimensões militares, mais a Europa parece ser impotente. 2 – Numa segunda fase veremos que, neste momento, está a funcionar um modelo europeu de política externa e de segurança que tenta dar resposta às mutações do cenário mundial. Nesse sentido, operou-se uma europeização do discurso sobre a segurança, uma europeização do discurso decisório e uma europeização dos meios destinados a proteger essa segurança. Mas de tanto quereremos alargar o conceito de segurança e europeizar a sua gestão, assistimos à diluição dos conceitos e das práticas os que nos pode conduzir a um beco sem saída.

A EUROPA E A SEGURANÇA : UM BALANÇO

Com que critérios e como julgar o objectivo europeu de uma política externa e de segurança comum após pouco menos de dez anos de vida?

Podemos, como fazem a maioria dos observadores, querer fazer um balanço positivo ou negativo, sabendo que é muitas vezes a segunda resposta que obtemos. Também podemos – e aqui a tarefa está mais dificultada – analisar em vez de julgar para tentar ver, nalguns dossiers chave, o que ainda falta à Europa para merecer um lugar de destaque como potência política no mundo.

A Europa, aliás para além das fronteiras da União Europeia, viu-se confrontada com uma multiplicidade de desafios a partir do final da Guerra Fria. No seu próprio continente, os Europeus foram rudemente postos à prova com o desmoronamento dos equilíbrios após a queda dos regimes comunistas, as transições económica e política na Europa central e oriental, a sua candidatura – e a dos países do Báltico – à União Europeia e por fim a tragédia dos Balcãs. Mais afastados, o processo de paz no Médio Oriente, os massacres na África dos Grandes Lagos, as duas guerras da Tchécenia e muitas outras questões, constituíram outros tantos “laboratórios” onde se esperava a intervenção da política externa e de segurança. Na maioria das vezes, esta foi decepcionante. As suas tentativas europeias para pôr fim aos massacres na África central permaneceram sem resposta e a França foi o único país que interveio no Ruanda, com um mandato da ONU. Sob a égide da ONU, quando da entrada em vigor do Tratado de Maastricht em Novembro de 1993, o Conselho tinha definido as cinco primeiras acções comuns relativas à Bósnia-Herzegovina (93/603/PESC), à África do Sul (93/678/PESC), à Rússia (93/604/PESC), ao Pacto de Estabilidade na Europa (93/728/PESC) e ao apoio ao processo de paz no Médio Oriente (94/276/PESC). As iniciativas tomadas em relação a potências globais ou regionais evitavam muitas vezes tratar as questões sensíveis da altura. Por exemplo, na Rússia e na África do Sul, as acções comuns resumiram-se a exercícios de observação eleitoral ou a programas de ajuda e cooperação cujos calendários ignoravam os verdadeiros sobressaltos políticos.

No entanto, estaríamos errados se daí concluíssemos que a nova Europa política, tal como ficou definida no Tratado de Maastricht, não tem relações externas, e isso pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, foi no âmbito da política externa europeia que foi estabelecido o estreitamento das relações através do MERCOSUL (com um Acordo-quadro assinado em 1995 e em seguida uma cimeira entre a Europa e o conjunto da América Latina no Rio de Janeiro em 1999), do Sudeste Asiático (com dois encontros até à data no âmbito do chamado diálogo

ASEM – Asian – Europe Meeting) assim como através de iniciativas no domínio da política externa na região mediterrânea. Estes diálogos inter-regionais podem ser considerados uma nova forma de diplomacia cuja componente político-estratégica talvez não seja das mais fortes, mas que tem o mérito de existir. Oficialmente, estas “relações externas” não entram no âmbito da PESC *stricto sensu*. Mas é precisamente aí que reside toda a ambiguidade. Por outro lado, uma análise mais aprofundada mostra que foram numerosas as acções no âmbito da União Europeia relativamente às questões mencionadas anteriormente. Mas é a mobilização dos meios necessários que nem sempre esteve à altura das ambições.

Ao longo da última década, quatro desafios vieram pôr à prova a credibilidade da ambição europeia em termos de política externa comum e em simultâneo salientar o seu carácter atípico.

Esses quatro dossiers, embora tenham origens muito diferentes, impõem, cada um à sua maneira, a definição de uma visão política da segurança e de uma perícia diplomática no sentido lato. Em primeiro lugar, referimo-nos às negociações comerciais levadas a cabo num âmbito multi-lateral que, por diversas vezes, deram origem a um braço de ferro com os Estados Unidos. Em seguida referimo-nos à gestão das relações com os países da Europa Central e de Leste que, em alturas diferentes, pretendam integrar a União. Referimo-nos ainda à relação euro-mediterrânica que engloba dimensões de segurança, diplomáticas, económicas e culturais. Referimo-nos por fim aos conflitos que assolaram os Balcãs à medida que a Jugoslávia começava a desintegrar-se e cuja evolução dramática mobilizava mais directamente “o diplomata e o soldado” para retomarmos a expressão de Raymond Aron.

Cada uma destas questões acarreta uma visão da segurança. Quanto mais este conceito for entendido no sentido lato, mais a Europa se sente à vontade. Quanto mais ele for restritivo e centrado numa dimensão militar, menos eficazes parecem ser os Quinze.

A política comercial no âmbito do Uruguay Round

Implementada em 1957 com o Tratado de Roma, a política comercial comum constitui uma das políticas mais “comunitarizadas” da União. Contrariamente à política externa e de segurança comum, a sua vertente

“relações externas” (que engloba essencialmente os acordos comerciais com países terceiros), atribui largas competências à Comissão Europeia que, nessa matéria, é hoje em dia o porta-voz da União nas negociações internacionais, regionais, bilaterais ou multinacionais. Estas negociações são efectuadas de acordo com o mandato atribuído pelo Conselho. Esta situação já constitui por si só uma transferência de soberania em termos de acção externa e não devemos deixar de salientar o facto de ter sido aceite pelos Estados membros. O desejo de falar numa só voz, que também se tornou uma necessidade, tanto para dialogar como para negociar em posição de influência, facilitou sem dúvida essa aceitação. Aliás, por várias vezes, os resultados já estiveram à altura das expectativas europeias e neste momento a União é um actor comercial internacionalmente reconhecido, capaz de defender posições firmes, até em relação aos Estados Unidos.

A agricultura e os audiovisuais foram muitas vezes sectores em que foi difícil negociar com os parceiros. As negociações económicas internacionais do GATT, por ocasião do Uruguay Round, constituíram um exemplo dessas dificuldades: conclusões adiadas entre Dezembro de 1990 e Dezembro de 1992 devido ao desacordo agrícola que opunha os Estados Unidos à Comunidade Europeia e recusa, por parte de alguns Estados membros, em aceitar o acordo apresentado pelo Comissário Europeu; Porém, os mecanismos de decisão colectiva em relação a este tipo de dossiers funcionam melhor do que noutros domínios. Neste caso, o acordo foi parcialmente renegociado, com concessões simbólicas dos parceiros em relação a França. No entanto, esta crise revelou um obstáculo significativo, relativo à delegação de poderes de negociação à Comissão. Constata-se, em relação à acção externa própria da negociação comercial, os mesmos sintomas que nos assuntos ligados mais directamente à “grande diplomacia”, ou seja, por um lado a ausência de resultados quando há falta de vontade ao nível da concertação, e por outro lado, a hesitação por parte dos governantes quando se trata de reconhecer o papel da Comissão nos assuntos mais sensíveis.

As políticas em relação à Europa central e oriental

A questão dos países da Europa central e oriental não se situa, nem totalmente no âmbito da PESC, nem totalmente fora dele. Se os países

envolvidos se encontram, por enquanto, fora da União Europeia e devem nesse aspecto ser alvo de uma relação do tipo diplomática, o seu estatuto de candidatos a essa mesma União Europeia torna necessário um conjunto de políticas de acompanhamento que se assemelham mais a engenharia política do que a uma relação com parceiros verdadeiramente “estrangeiros”. Sem analisarmos o processo de alargamento da União Europeia como tal, nem entrarmos nas dificuldades institucionais ou políticas de um tal projecto, seria conveniente, mais uma vez, interessarmo-nos pelos vários actores empenhados nas políticas em relação aos PECO's, políticas essas consideradas por certos observadores como “a acção de política externa mais significativa e mais extensa [da União]”¹. Com efeito, esta acção exige duas aptidões por parte dos Europeus: em primeiro lugar, a capacidade de definir uma visão, uma estratégia a longo prazo e em seguida, a capacidade para gerir os aspectos técnicos das decisões aprovadas nessa matéria (as modalidades de alargamento propriamente dito e a gestão das negociações de adesão).

Em primeiro lugar, encontrar uma estratégia a longo prazo é uma tarefa difícil. Após a queda do muro de Berlim, a Comunidade Europeia pretendeu estabelecer de imediato novas relações com os países da Europa central e oriental. Assinou acordos de comércio e de cooperação e desenvolveu uma nova política de assistência técnica e financeira através do programa PHARE. Mais concretamente, dois actores encontraram-se em primeira linha em relação a esta questão: em primeiro lugar a Comissão Europeia que devia assegurar a coordenação do auxílio proveniente não só dos países europeus mas também de organizações internacionais como a OCDE, o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional. A atribuição dessa responsabilidade equivalia a um reconhecimento do seu estatuto de actor internacional. Por outro lado, também conseguiu desenvolver o seu próprio plano de acção com o objectivo de levar os Estados membros e outros actores a tomarem iniciativas no domínio da ajuda à reestruturação da Europa central e oriental. O governo alemão foi o segundo actor a intervir de forma significativa no sentido de apoiar o desenvolvimento de uma política

1 Roy H. Ginsberg, “Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap”, *Journal of Common Market Studies*, 37 (3): 429-454.

activa nessa zona, política essa que caberia directamente à grande diplomacia.² Verificou-se rapidamente que isso não era suficiente para dotar a Europa de uma grande visão sobre o que deveria ser o seu prolongamento para Leste. Foram de facto assinados acordos de associação entre 1991 e 1998 com os países da Europa central e oriental que previam a consolidação das relações políticas e comerciais entre a comunidade e os PECO, mas ainda faltava um projecto comum. Alguns pretendiam alargar a Europa à força, outros, como a França, insistiam na necessidade de aprofundar primeiro as instituições. O dilema entre Europa espaço e Europa potência fazia então plenamente sentido e dividia os parceiros. Mesmo dentro dos países que defendiam uma abertura rápida, perduravam algumas contradições: embora fosse favorável ao alargamento, Bona opôs-se fortemente à liberalização dos sectores da siderurgia e do carvão que teria ameaçado os seus interesses nacionais. Nas negociações de adesões que se seguiram com cada país, e na gestão das modalidades que deviam acompanhar essas negociações e portanto a ausência de um interesse único verdadeiramente comum a todos os europeus, os interesses nacionais iriam transparecer mais uma vez.

Após a dificuldade em esboçar um grande objectivo, a gestão de questões mais técnicas iria levantar problemas. A própria questão de saber com quem negociar, em que ordem e a que nível prende-se simultaneamente com a definição de uma visão e com a gestão técnica. Neste caso, os Estados membros avançaram às cegas. Por ocasião do Conselho da Europa de Essen em Dezembro de 1994, foi elaborada uma estratégia de pré-adesão que continuava a atribuir largas competências à Comissão Europeia, sobretudo em relação ao seguimento dos progressos realizados pelos países candidatos.

O Conselho Europeu do Luxemburgo de Dezembro de 1997, decidiu em seguida encetar negociações de adesão com a Polónia, a República Checa, a Hungria, a Eslovénia e a Estónia, bem como com o Chipre. As negociações de adesão propriamente ditas com esses países só tiveram início em 30 de Março de 1998 (ou seja mais de oito anos depois da queda do muro de Berlim...). O Conselho Europeu de Helsínquia (Dezembro de 1999)

2 A França do Presidente Mitterand, em contrapartida, propunha uma abordagem que distinguia a “política externa” das “acções comunitárias”. Paris defendeu desse modo a criação de uma “Confederação Europeia” destinada a reunir os países da Europa central e oriental (PECO) num âmbito institucional paralelo ao da Comunidade Europeia.

mudou de estratégia, passando de uma abordagem por vagas (os países mais avançados e em seguida os outros) para uma abordagem idêntica em relação a todos os países candidatos. Para além disso, o estatuto de candidato também foi concedido à Turquia, o que teve uma aceitação desigual nas diversas capitais dos Quinze. Durante essas múltiplas reviravoltas, a lógica das relações bilaterais entre alguns Estados membros e alguns candidatos continuou a prevalecer. Assim, o governo francês sempre apoiou a candidatura da Roménia, Suécia, Finlândia e Dinamarca e a dos países do Báltico, enquanto a Alemanha sempre salientou a urgência em integrar a Polónia, etc. A partir daí, a União Europeia irá negociar em simultâneo com doze países candidatos enquanto que as negociações com a Turquia só poderão iniciar-se mais tarde. Ao longo de todo esse período, a Europa parece estar mais à vontade quando se trata de entregar à Comissão a tarefa de encontrar acordos técnicos, podendo adiar as grandes decisões, do que quando se trata de exprimir uma mensagem política firme e rápida. Assim, a União Europeia, sem imagem clara e unânime do que serão as suas fronteiras, pôde estabelecer posições comuns sobre cada um dos trinta e um capítulos relativos às aquisições comunitárias.³ A Comissão, que participou nessas tentativas de acordo, soube desempenhar um papel de perito e influenciar o desenrolar das negociações. Porém, mais uma vez, alguns Estados membros demonstraram as suas sensibilidades específicas: a negociação no capítulo da energia ficou bloqueada pela Áustria, sensível à questão das centrais nucleares existentes no território de alguns países vizinhos; as exigências da Suécia e da Finlândia atrasaram as negociações em relação às pescas... Após a política de comércio externo, surge aqui de facto uma segunda forma de política externa que deixa transparecer as diferentes arenas nas quais se desenvolve – ou não se desenvolve – a diplomacia comum da Europa. As políticas externas nacionais, “comunitarizadas” em parte

3 Só no período do Outono de 2000, sucederam-se dois exemplos de balanços contraditórios. Em primeiro lugar, em Outubro, os Quinze fracassaram quando se tratou de dar uma resposta coerente em relação a uma situação de emergência, a saber: a realização de um inquérito, a pedido dos palestinianos, sobre a desproporção dos meios utilizados por Israel para responder ao levantamento dos jovens Palestínianos. Uma parte dos Europeus (encabeçados pela França) apoiou o pedido palestiniano nas Nações Unidas, enquanto outros – com a ajuda das pressões norte-americanas – se abstiveram (nomeadamente a Grã-Bretanha e a Alemanha). Depois disso, em Novembro seguinte, os Europeus foram unânimes (incluindo a Grã-Bretanha) em apoiar uma proposta – francesa, mais uma vez – para enviar uma missão de observação das Nações Unidas do Médio Oriente. Os Estados Unidos e o Estado hebraico opuseram-se veementemente a essa proposta.

nalgumas dimensões vão ao encontro de acções próprias da PESC e estes diversos níveis interagem, nem sempre com a maior das eficácias. Será que este funcionamento permite à União Europeia emitir uma verdadeira mensagem diplomática sobre os acontecimentos importantes do cenário mundial? Pelo menos em dois temas, os Doze e depois os Quinze esforçaram-se por em primeiro lugar estar presentes, em seguida definir interesses comuns e por fim actuar em conjunto para defender esses interesses. Em ambos os casos, trata-se de situações de conflito localizadas nos confins do próprio espaço europeu: por um lado o Mediterrâneo e por outro lado sobretudo os Balcãs.

A acção no Mediterrâneo e no Médio Oriente

À semelhança dos países da Europa de Leste, os países vizinhos do Sul têm uma importância especial aos olhos da União Europeia devido à sua proximidade geográfica, às numerosas trocas comerciais e sociais entre as margens Norte e Sul do Mediterrâneo e devido à preocupação em manter boas relações com uma região considerada instável. Essas relações estão presentemente organizadas no âmbito da Parceria euro-mediterrânica, enquadramento global de uma cooperação que compreende os aspectos político, económico e sócio-cultural.

Embora a Europa deseje desempenhar um papel nessa região, para o qual haviam sido dados os primeiros passos com a declaração de Veneza de 1980, a zona mediterrânea e sobretudo o processo de paz do Médio Oriente, foram, durante os últimos anos, dominados pela presença de outra potência externa: a potência norte-americana. É verdade que desde Novembro de 1996 a União tem conseguido, graças à nomeação de um enviado especial, o espanhol Miguel Angel Moratinos, inserir-se em certas discussões. Mas essa presença permanece limitada em muitos aspectos. Em primeiro lugar porque os Estados Unidos só a reconhecem de uma forma irregular e na maioria dos casos de uma maneira relativamente condescendente. Em seguida, porque um dos maiores actores no processo de paz, Israel, mostra-se abertamente renitente à actuação europeia. Por fim, porque a presença da União Europeia em todo o processo continua a estar muito dependente da vontade política de um país e da sua capacidade – desigual consoante os períodos – para reunir outros parceiros por trás do seu desejo de presen-

ça.⁴ Na maioria das vezes, esse país é a França, apoiada pela Espanha ou a Grécia.

No entanto, o Mediterrâneo e o Médio Oriente dão muitos motivos de satisfação àqueles que querem acreditar numa política estrangeira europeia. A Europa é, em primeiro lugar, o maior investidor no processo de paz do Médio Oriente.

Se medirmos esse poder financeiro à luz da autoridade política europeia na região, o balanço pode parecer negativo: a Europa não tem um poder diplomático à altura das suas capacidades económicas. No entanto, podemos desenvolver outra análise. A acção da União Europeia no Médio Oriente que consiste em financiar eleições (as eleições palestinianas, por exemplo), em auxiliar o desenvolvimento de infra-estruturas (estradas, hospitais, estruturas portuárias nos territórios palestinianos, etc.), não é negligenciável. Na verdade, está muito longe de poder desenvolver uma “diplomacia da Canhoeira” comparável à de Washington. No entanto, a sua acção não deixa de constituir uma forma de política externa, por vezes denominada “política externa de proximidade” na medida em que escolhe acções visíveis e rapidamente identificáveis pelas populações – e não unicamente pelos dirigentes – às quais se dirige.⁵ Mas, hoje em dia, os Quinze esforçam-se sobretudo, e ainda mais a partir da segunda metade dos anos 90, por desenvolver uma abordagem mais global da sua relação com a zona mediterrânea. E é sem dúvida nessa perspectiva, mais alargada, que é necessário analisar a acção da União em relação ao processo de paz no Médio Oriente.

O lançamento da política global mediterrânea de 1972 marcou o verdadeiro início de uma política dotada de um enquadramento comum alargado, permitindo considerar o conjunto das relações bilaterais. Num contexto de Guerra Fria e de crise petrolífera, a protecção do flanco Sul da NATO e o abastecimento energético constituíam preocupações fundamentais para os Europeus. Foi só depois da adesão da Grécia, Portugal e Espanha nos anos 80, da abertura a Leste e da criação do mercado único

4 Ver F. Charillon, “La stratégie européenne dans le processus de paix au Moyen-Orient. Politique étrangère de proximité et diplomatie de créneau”, in M-F. Durand e A. de Vasconcelos (dirs), *La PESC. Ouvrir l'Europe au Monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 195-225; B.A. Robertson (dir), *The Middle East and Europe. The Power Deficit*, Routledge, London 1998; H. Chérigui, *La politique méditerranéenne de la France: entre diplomatie collective et leadership*, Paris, L'Harmattan, 1997.

5 Ver F. Charillon, “La stratégie européenne dans le processus de paix au Moyen-Orient. Politique étrangère de proximité et diplomatie de créneau”, op. cit.

que se tornou evidente a necessidade de alcançar uma nova etapa. Os críticos, a Sul do Mediterrâneo, reclamavam então uma reforma dos acordos que consideravam desequilibrados, bem como uma maior valorização do flanco Sul da Comunidade, marginalizado devido à centralização das atenções nas mudanças a Leste. Em 1990, o Conselho Europeu adoptou a política mediterrânea renovada que previa uma maior cooperação, começando a funcionar em 1992. O aumento das verbas disponibilizadas e o estabelecimento dos primeiros programas de cooperação descentralizada no Mediterrâneo caracterizavam essa nova política.

Pouco depois, a introdução do programa orçamental MEDA no início de 1995, segundo o modelo do PHARE e do TACIS para a Europa de Leste, anunciava um salto qualitativo nas relações euro-mediterrânicas. A concretização ocorreu sob a presidência espanhola: a Conferência de Barcelona, em 27 e 28 de Novembro de 1995, deu lugar à Declaração de Barcelona, documento que constituiu a Parceria euro-mediterrânica, assinada pelos Quinze e os seus doze “parceiros” do mediterrâneo do Sul (Marrocos, Argélia, Tunísia, Egipto, Jordânia, Israel, os territórios palestinianos, Líbano, Síria, Chipre, Malta e Turquia; a Líbia e a Mauritânia eram reconhecidas como países observadores desde 1999). Próxima do modelo dos acordos da OSCE, esta declaração abria uma nova dimensão nas relações da UE com os seus vizinhos do Sul, por um lado pelo grande número de domínios incluídos e por outro lado pela própria forma que sublinhava a abordagem igualitária e cooperativa entre parceiros iguais. As suas três vertentes – parceria política e de segurança (I), parceria económica e financeira (II) e parceria sócio-cultural (III) – envolvem, além disso, não apenas actores políticos, mas também os actores da sociedade civil (colectividades territoriais, actores privados...). O programa de trabalho que acompanha a Declaração propõe programas concretos que, aliás, evoluíram com as conferências intergovernamentais subsequentes a Malta (1997), Estugarda (1999) e Marselha (2000).

Como reacção às tendências de regionalização económica do mundo, assim como à evolução das percepções europeias dos desafios ligados à segurança (nomeadamente devido a uma clivagem económica e sócio-política crescente entre os dois lados do Mediterrâneo), a Parceria visa estabelecer uma colaboração mais estreita em numerosos domínios. Assim, é incentivada uma cooperação “Sul-Sul” até agora muito incipiente entre países árabes e não árabes que possa contribuir para “normalizar”

as relações conflituosas entre os países da região, nomeadamente no contexto do conflito entre Israel e os seus vizinhos. Aqui parece, pois, nitidamente que a União Europeia, através de uma abordagem regional relativamente inovadora, tenta impor-se num processo de paz dominado pelos Estados Unidos, já não apenas como actor económico, mas também como actor político, e isto, apesar da Declaração de Barcelona insistir expressamente na distinção entre as duas dimensões. A originalidade desta abordagem deve-se, em parte, à complexidade institucional da política externa europeia, que está a ser travada pelo dualismo entre, por um lado, uma PESC ainda embrionária e dominada pelo Conselho e os Estados membros e, por outro lado, a Comissão, que está na origem da maioria das iniciativas da Parceria euro-mediterrânica e que se viu colocada no papel de “secretariado geral do Processo de Barcelona”. A Comissão, responsável pelas relações externas ligadas a domínios menos politizados, contribui assim para uma “política externa europeia” com os meios de que dispõe.

Através de uma estratégia de *linkage*, a Parceria euro-mediterrânica utiliza a sua capacidade de construção regional e os seus generosos meios financeiros para estabelecer ligações mais fortes entre os povos do Sul, do Sudeste e do Norte do Mediterrâneo. O incentivo à criação de redes entre actores das mais diversas esferas, chamando a sua atenção para os traços e interesses comuns que os unem, tem aqui como objectivo levar a um maior domínio dos desafios políticos desta zona. Além disso, a UE “inventa” deste modo uma região pelas suas acções e pelo seu discurso, seguindo um processo voluntário de construção de uma região cognitiva “escolhida” baseada num mito histórico deste mar Mediterrâneo. Desenvolve um **discurso** mediterrânico, **mensagens** políticas e económicas mediterrânicas, tranquilizadoras e dirigidas aos Estados da bacia que se sentem marginalizados. O projecto comunitário traça, pois, novas fronteiras e visa suscitar uma regionalização, o surgimento de uma consciência regional no seio das próprias populações. Espera seduzir os participantes para este projecto através do desenvolvimento das trocas, da sua força de persuasão e dos fundos atribuídos.

No final, a UE tenta impor-se como um actor fiável numa parceria que reúne os Estados da sua vizinhança directa. Pode-se falar, neste aspecto, de uma estratégia de influência que, em vez de dissuadir, visa aproximar as sociedades vizinhas do seu modelo de coexistência pacífica e próspera. Trata-se, acima de tudo, de políticas de pequena envergadura (ou “pe-

quenas políticas”), relacionadas com sectores restritos e pouco politizados ou formas de cooperação sobretudo técnicas. Porém, através da regularidade dos encontros e, conseqüentemente, da institucionalização dos contactos, os programas adquirem um peso significativo nas relações entre os povos e têm um impacto real na política internacional. A regionalização dos desafios e a sua ligação, nas mentes das populações da circunferência mediterrânica, a um conjunto geopolítico e cultural, dotam a UE de capacidades inovadoras que cada vez mais contribuem para conferir à Europa o papel de um verdadeiro actor na cena internacional. Escamoteando a sua carência de meios clássicos de política externa - demonstrada pela dificuldade da PESC em se afirmar na cena internacional - a UE utiliza os seus instrumentos de poder civil para fazer política externa “pela porta do cavalo”.

Invenção de uma nova abordagem da política externa ou simplesmente compensação através da “pequena política” de uma falta de vontade no domínio da “política de potência”? O exemplo do Mediterrâneo e do Médio Oriente fornece elementos que podem levar a supor uma resposta do primeiro tipo. Mas a atitude da União Europeia num outro terreno, o dos Balcãs, não suscita a mesma indulgência.

A guerra na ex-Jugoslávia

Os conflitos na ex-Jugoslávia, nos anos 90, cristalizaram sem dúvida todas as debilidades da PESC, tendo-as, além disso, estigmatizado aos olhos da comunicação social e da opinião pública. Se bem que as origens do conflito tenham sido consideradas pelos Estados membros da União como uma oportunidade para desenvolver uma verdadeira política externa comum⁶, as respostas dos governos dos Estados membros e da Comissão não permitiram concretizar esses objectivos⁷.

Quando em 1991, as dificuldades começaram a surgir entre a Croácia e a Sérvia e mais tarde com a Eslovénia, o então Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, propôs uma ajuda económica substancial para

6 Ver E. Remacle et B. Delcourt, “ La PESC à l’épreuve du Conflit yougoslave. Acteurs, représentations, enseignements ”, in Marie-Françoise Durand et Álvaro de Vasconcelos (dirs), *La PESC. Ouvrir l’Europe au Monde*, op. cit., pp. 227-272 ; ver também E. Lhomel, *op.cit.*

7 Para um resumo da situação na ex-Jugoslávia, ver P. Garde “ Implosion et guerres yougoslaves ”, in Edith Lhomel, *Op. cit.*

todos estes actores, exigindo como contrapartida o estabelecimento de um diálogo pacífico. Após a recusa desta proposta pelos beligerantes, a Comunidade propôs outras iniciativas diplomáticas⁸. Mas o que prevaleceu como traço mais visível foi a profunda divisão das políticas externas nacionais dos parceiros na análise da situação nos Balcãs. O desacordo mais flagrante verificou-se entre Bona e os seus outros parceiros, nomeadamente Paris. Em Dezembro de 1991, o governo alemão reconheceu unilateralmente a independência da Croácia e da Eslovénia, reconhecimento esse que foi denunciado pelos outros Estados membros e pelas organizações internacionais empenhadas na resolução do conflito. As tensões, pelo menos verbais, atingiram um ponto raramente visto desde o início da construção europeia. O governo britânico considerou que a acção alemã constituía uma tentativa para reconstruir uma esfera de influência alemã nos Balcãs,⁹ enquanto em Paris reinava um ambiente de crise. Todavia, em 15 de Janeiro de 1992, o governo alemão parecia ter convencido os seus parceiros e a Comunidade reconheceu oficialmente a independência da Eslovénia e da Croácia.

No entanto, ao longo de todo o período, os Europeus já não iam estar exageradamente divididos e a União enquanto tal esteve na origem de um grande número de iniciativas. Após o início das hostilidades na Bósnia-Herzegovina, em 1992, a abertura da Conferência de Londres em Agosto de 1992, sob a presidência comum da Comunidade Europeia e da ONU (Conferência Vance-Owen, seguida da Conferência Owen-Stoltenberg), iria rapidamente ser um dos primeiros elementos. Porém, este peso da ONU e da NATO na gestão do conflito era chamado a crescer regularmente... em detrimento do da Europa precisamente quando a PESC já tinha nascido no papel¹⁰. No entanto, em Setembro seguinte foram apresentadas, por ocasião da convocação da conferência de paz e da comissão de arbitragem, respectivamente presididas por Lord Carrington e Robert Badinter, tentativas para encontrar uma solução pacífica. Contudo, a sua eficácia ia ser praticamente nula. O Conselho da UEO de 18 e 19 de Setembro de 1991 tomou seguidamente em consideração os desacordos entre Paris e Bona, por um lado, e Londres, por outro

8 S. imon Duke, *The Elusive Quest for European Security. From EDC to CFSP*, Basingstoke, Macmillan 2000

9 David Schoenbaum e Elizabeth Pond, *The German Question and Other German Questions*, New York, St Martin's Press 1996, p.190

10 Eric Remacle et Barbara Delcourt, *op.cit.*

lado, em relação ao envio de uma força de interposição na Croácia. Mais tarde, entre o Outono de 1991 e a Primavera de 1992, a Comunidade ficou-se por acções diplomáticas mais retóricas do que verdadeiramente concretas, como a Conferência Carrington e o plano Cutileiro.

Em relação aos meios mobilizados pela NATO e pela ONU durante o conflito, os da Comunidade afiguravam-se cada vez mais magros: uma missão de observadores civis na Eslovénia, na Croácia e finalmente na Bósnia-Herzegovina; um secretariado das missões de assistência às sanções criada em comum com a OSCE... Só a administração da cidade de Mostar, confiada ao enviado especial Hans Koschnik, parecia ser uma experiência construtiva (ver *abaixo*), mas estava longe da “grande política”. Durante estas acções marcadas pelo primado da autoridade do Conselho sobre a da Comissão, o que transparecia era a ineficácia da Europa perante os factos, ou seja, face à intensificação dos combates no terreno, a partir de 1993. O fracasso do plano Vance-Owen, a oposição grega ao plano francês, belga e neerlandês de intervenção militar a fim de “libertar Sarajevo” no quadro de uma acção da NATO-UEO, foram apenas algumas ilustrações. É verdade que se verificaram iniciativas ou participações nacionais, mas estas surgiram a nível individual e não sob o rótulo da União enquanto tal. Na sequência dos combates à volta da cidade de Srebrenica, os americanos, os britânicos, os espanhóis e os franceses, a que rapidamente se juntaram os russos, entenderam-se com Washington relativamente à protecção das zonas de segurança, mas a UE foi excluída destas negociações. O desenvolvimento de um grupo de contacto ou uma espécie de grupo de trabalho que reunia europeus com russos e americanos, excluída na prática o reconhecimento de uma diplomacia comum do Velho Continente.

Após a celebração de um acordo de paz em Dayton, em Dezembro de 1995, a União Europeia viu ser-lhe confiado um novo papel activo que consistia em supervisionar a retoma da actividade económica na Bósnia e em assegurar a sua coordenação¹¹. Mais uma vez, após a paz, o regresso da dimensão económica parecia poder favorecer a diplomacia europeia, mais à vontade neste terreno. Mas o novo conflito nascido em 1998 no Kosovo levaria os “fracassos” de novo ao centro do debate público.¹² A

11 Peter van Ham, “La construction d’une Europe politique: la Politique étrangère et de sécurité commune”, dans Anne-Marie Le Gloanec, *op. cit.*, p. 227-265

12 Simon Duke, *The Elusive Quest for European Security. From EDC to CFSP*, Basingstoke, Macmillan 2000, p. 223

OSCE, a ONU e sobretudo a NATO foram de novo as principais organizações a tomar decisões neste contexto e a União não pode senão concordar sobre um embargo de armas e um plano de reconstrução da Europa do Sudeste (Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste), proposto pelo governo alemão por ocasião do Conselho Europeu de Colónia em 1999.

Esta guerra do Kosovo terá marcado os dois primeiros anos da década (e do milénio). Paradoxalmente, parece ter sido ela que mais contribuiu para dar um novo impulso diplomático a uma Europa militarmente ausente do teatro das operações. Após os Estados Unidos terem assumido as operações e o sucesso de uma missão diplomática assegurada pelo presidente finlandês Martti Ahtisaari, pouco a pouco iria surgir uma coerência europeia. Ausentes militarmente, os Quinze preocupavam-se em ter uma visão do conflito e em saber quais deviam ser os métodos da sua resolução. Veio então o tempo de extrair lições desta guerra em termos de política externa e de defesa. Esta reflexão, favorecida por iniciativas bilaterais desde a cimeira de Saint-Malo, foi lançada durante o Conselho de Colónia de 3 e 4 de Junho e especificada durante a cimeira de Helsínquia de 10 e 11 de Dezembro.

Os conflitos na ex-Jugoslávia sublinharam, apesar do dispositivo implementado em Maastricht, a dificuldade de praticar uma política externa europeia em tempo de crise. Mas a tomada de consciência teve lugar e esperavam-se, no fim da Conferência Inter-governamental realizada em Nice em Dezembro de 2000, progressos neste domínio... ou pelo menos na proclamação de boas intenções.

A EUROPA E A SEGURANÇA: UM ENSAIO DE INTERPRETAÇÃO

Se tomarmos à letra a disposições do Tratado de Maastricht que comportam um Título relativo a uma “política externa e de segurança comum” (PESC) europeia,¹³ os Estados abrangidos devem, na perspectiva do cumprimento deste tratado, proceder a um certo número de adaptações das suas políticas externas, no sentido da harmonização ou, por outras palavras, de uma “europeização” destas, vejam-se as

13 Título V do tratado de Maastricht, “Disposições relativas a uma política externa e de segurança comum”. Ver nomeadamente os artigos J.1. a J.4.

disposições do Título V do Tratado de Maastricht:

*“A União e os seus Estados membros definem e põem em prática uma política externa e de segurança comum, regida pelas disposições do presente Título e abrangendo todos os domínios da política externa e da segurança.”*¹⁴

*“Os Estados membros apoiam activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União [...] abstêm-se de qualquer acção contrária aos interesses da União ou susceptível de prejudicar a sua eficácia enquanto força coerente nas relações internacionais,¹⁵ [...] e zelam pela conformidade das suas políticas nacionais com as posições comuns”*¹⁶

*“As missões diplomáticas e consulares dos Estados membros e as delegações da Comissão em terceiros países e nas conferências internacionais [...] concertam-se no sentido de assegurar o cumprimento e a implementação das posições comuns e de acções comuns decididas pelo Conselho. [...] Intensificam a sua cooperação trocando informações, procedendo a avaliações comuns e contribuindo para a implementação [das disposições previstas]”*¹⁷

Consequentemente, os Estados membros da União Europeia devem inscrever as respectivas políticas em matéria de segurança na tripla perspectiva de uma aproximação das suas prioridades e de uma harmonização das suas posições e das suas acções. A originalidade deste projecto europeu reside, em primeiro lugar, na sobreposição deste objectivo – que põe em destaque novos actores (Conselho Europeu, Comissão, Representações Permanentes em Bruxelas...) – sem que as políticas externas nacionais desapareçam, mas cujos processos de decisão sofrem profundas transformações.¹⁸

Para além dos textos e das declarações de intenção, o conteúdo real de uma tal evolução, aceite e assinada pelos chefes de Estado e do governo

14 Artigo J.1. al.1 do Tratado de Maastricht, *Os Tratados de Roma e de Maastricht. Textos Comparados, A Documentação Francesa*, Paris, 1995, p. 207.

15 Artigo J.1. al.4 do Tratado de Maastricht, *ibid*, p. 208.

16 Artigo J.2. al.2 do Tratado de Maastricht, *ibid*, p. 209.

17 Artigo J.6. do Tratado de Maastricht, *ibid*, p. 214.

18 Os objectivos fixados pela integração europeia em matéria de política externa comum não se encontram em nenhuma das outras construções regionais actualmente em curso. Nem a ALENA na América do Norte, nem a MERCOSUL na América do Sul projectam, de momento, chegar a uma tal comunitarização da política externa à escala regional.

dos Estados membros da União Europeia, coloca problemas. Se bem que a “europeização” da política externa seja apresentada desde há anos pelos membros da União Europeia como a solução ou a adaptação necessária às agitações de 1989-91, hoje em dia falta estudar o seu alcance exacto, as modalidades concretas, as implicações reais para os decisores, para os ministérios dos Negócios Estrangeiros europeus e para o conteúdo da política que estes últimos contribuem para elaborar. Esta “europeização” da política externa tem, com efeito, a ambiguidade de ser apresentada como um horizonte a alcançar progressivamente ao mesmo tempo que é vivida muito concretamente, no quotidiano, pelos decisores: reuniões entre os representantes dos Estados membros, harmonização das posições, informação dos parceiros, etc.

No momento em que está claramente expressa a ambição de fazer da União Europeia um actor-chave na cena mundial, em que esta ambição não deixa de ser confrontada com a prova dos factos (diferentes processos de paz na ex-Jugoslávia, crise na África dos Grandes Lagos, Tchécenia, etc.), e em que os Estados membros que compõem esta União Europeia continuam a esforçar-se por repensar a sua política externa no intuito de a adaptar aos imperativos do mundo pós-Guerra Fria, este objectivo de “europeização” da política externa continua a ser pouco conhecido e pouco estudado. Como funciona, no quotidiano, em exemplos concretos, a cooperação europeia na matéria? Como é que os ajustamentos implicados por esta cooperação são vividos pelos decisores de uma política externa nacional, nos respectivos ministérios? Nesta perspectiva, estudos muito recentes começaram a debruçar-se sobre certas “pequenas” diplomacias europeias (Irlanda, Dinamarca, Países Baixos...). Estes estudos permitem responder a uma questão importante: “como se comporta um Estado que não tinha uma forte tradição diplomática e que a União Europeia obriga a formular posições em certas questões internacionais?” Contudo, fica por desbravar uma outra questão, igualmente fundamental: como se comportam, no quadro da europeização das políticas externas, diplomacias que *já têm* as suas tradições próprias, as suas prioridades externas, a sua cultura burocrática e a sua visão do mundo? Estamos a pensar naturalmente nas potências que são a França, a Grã-Bretanha e a Alemanha, hoje levadas a cooperar, a reunir as suas posições, a unir os seus interesses, após terem moldado durante muito tempo a política europeia aos seus conflitos, depois às suas discórdias e mais tarde às suas diferenças. Actualmente parece ser essencial um estudo sobre o

que os observadores qualificam mais frequentemente como “grandes diplomacias europeias”.

Os autores dos primeiros estudos sobre as “pequenas diplomacias”, deploram a ausência de uma investigação empírica sobre estes “grandes” Estados,¹⁹ que hoje em dia se estima estarem na origem de 80% das iniciativas em matéria de PESC, nomeadamente as principais questões internacionais. O que está em jogo é toda a questão da transformação da política externa da Europa, da sua reinvenção desde o fim da guerra fria e com ela a questão do actor europeu no novo sistema internacional. O que está em jogo, efectivamente, para além das micro-adaptações das políticas públicas muito específicas que são as políticas externas, é a transformação daquilo que foi durante muito tempo a própria essência das relações internacionais: a natureza das relações inter-estatais.

Aquilo a que chamamos habitualmente a “europeização da política externa” está longe de ser neutro para o futuro não apenas da prática da diplomacia, mas também do próprio conceito de política externa e, para além deste, para a concepção que se pode ter do Estado. Já não é original, hoje em dia, afirmar que este último não é o actor monolítico identificado por certos actores realistas (demonstração desde há muito conduzida pela sociologia do Estado e pelas abordagens críticas ou construtivistas). Mas o objectivo de uma europeização da política externa leva-nos a explorar pistas cujos resultados poderiam revelar-se ainda mais fatais ao Estado weberiano, em primeiro lugar porque este empreendimento, lançando-se – verdadeiramente pela primeira vez desde o fracasso da CED²⁰ em 1954 – à política externa, à segurança e, a prazo, à defesa, toca o coração da soberania, seguidamente porque se trata de uma tentativa de repensar a política externa que propõe nada menos do que a definição, através de um trabalho de peritos em redes, de verdadeiros interesses colectivos, ou seja, comuns a vários Estados. Por último, a política externa europeia, tal como é actualmente aplicada, sai precisamente do quadro estrito da política externa propriamente dita, ou seja, do campo “do soldado e do diplomata”, para retomar a expressão de Raymond Aron: não são as acções previstas no quadro do título V do Tratado de Maastricht revisitado em Amsterdão que presentemente dão maior visibilidade à

19 Ver nomeadamente B. Tonra, “Europeanisation of national Foreign Policies in the EU”, comunicação apresentada na Terceira Conferência IPSA, Viena, 16-19 de Setembro 1998.

20 Comunidade Europeia de DEFESA.

acção externa da União Europeia, mas antes uma série de acções conduzidas fora do âmbito diplomático (comerciais, culturais, de cooperação descentralizada, etc.), caracterizadas nomeadamente pela participação de actores não estatais.

Especialização em rede, definição de interesses que se querem não nacionais mas colectivos, abertura do processo decisório e da implementação da acção externa a actores não estatais: os ingredientes estão reunidos para que se possa falar de *transnacionalização da política externa*.

Mas a constatação não se fica por aqui, pois, assim formulada, pode levar a crer que os esforços empreendidos pelos Estados membros da União Europeia e os seus agentes no sentido de adaptar a política externa a uma sociedade mundial cada vez mais complexa estão prestes a ser bem sucedidas. Ora, é legítimo duvidar. Será que ainda se pode denominar de “política externa” este conjunto de acções externas que carece de coerência e cujas iniciativas – e mesmo controlo - escapam cada vez mais às burocracias do Estado e que nenhuma estratégia clara de *linkage* entre os diversos tipos de acção levados a cabo vem salvar da diluição? É que, efectivamente, existe uma dissolução da política externa europeia, com a transnacionalização do seu processo decisório.

Como analisar concretamente esta evolução? Ou, por outras palavras, como demonstrar cientificamente o que acaba de ser proposto? De nada serve, em primeiro lugar, entregar-se a uma única e enésima análise dos tratados europeus e das instituições da PESC, primeiro porque o texto, na matéria, não faz a prática, segundo, porque estes textos, moldados, ciselados pelos próprios Estados após duras negociações, têm muito cuidado em gerir a sensibilidade dos leviatões, lembrando as prerrogativas destes últimos e dissimulando os últimos ajustamentos burocráticos que constituem a prática quotidiana da PESC. O ângulo de ataque que aqui nos parece mais pertinente é sem dúvida o do casamento da sociologia do Estado com a análise de política pública. Quem são os verdadeiros actores desta PESC ? Como trabalham no quotidiano? Que conclusões teóricas é permitido tirar daí?²¹

Este processo conduz-nos a três observações:

21 Ou, para retomar a questão fetiche que James Rosenau convida a ter em mente permanentemente como uma verdadeira opção: “of what is this an instance?”. Ver J.N. Rosenau, “Thinking theory thoroughly”, in J.N. Rosenau, *The scientific study of Foreign Policy*, Frances Pinter, Londres, 1980, pp. 19-31.

- a) A política externa e a *segurança europeia* já não são o que eram
- b) A PESC existe realmente e de nada serve negar a existência do processo a pretexto da suposta ineficácia do *outcome*.²² É um constrangimento quotidiano para os decisores de política externa na Europa, obrigados a trabalhar num novo quadro: lembremos o artigo J.6. do Tratado de Maastricht: “ As missões [...] dos Estados membros e das delegações da Comissão em terceiros países e as conferências internacionais [...] concertam-se [...]”. Intensificam a sua cooperação trocando informações, procedendo a avaliações comuns e contribuindo para a implementação [das disposições previstas]. Este imperativo leva a uma europeização da política externa que se traduz ela própria numa tripla série de ajustamentos: europeização do processo decisório, europeização do discurso, europeização dos meios.
- c) esta tripla europeização leva a uma transnacionalização da política externa, ou seja, a pôr em causa o Estado weberiano, com as suas prerrogativas e o seu ideal soberanista.

A POLÍTICA EXTERNA E A *SEGURANÇA EUROPEIA* JÁ NÃO SÃO O QUE ERAM...

Os objectivos fixados pelo tratado de Maastricht e desde então desenvolvidos têm um impacto profundo no trabalho quotidiano dos decisores europeus em matéria de política externa. Mas este objecto “política externa”, como se sabe, já antes tinha a sua complexidade, participando simultaneamente a) de uma problemática de relações internacionais – na medida em que estas são precisamente as políticas externas que contribuem, não por si só, mas sempre em grande parte, para moldar a cena mundial –, b) de uma problemática de política pública, como resultado de inter-acções ou de negociações entre as diferentes administrações, diferentes decisores, diferentes circuitos do processo decisório.

O fim da guerra fria tinha incontestavelmente suscitado uma primeira série de reacções que punham em causa os principais esquemas de análise da diplomacia, resultantes do pensamento realista e prevalecen-

22 Também este último ponto mereceria ser largamente posto em causa. A PESC é assim tão ineficaz? Mas a que é que chamamos PESC concretamente? E como avaliar a sua eficácia, quando os seus reais objectivos nem sempre são claramente visíveis? Aliás, são externos ou internos? Ver nomeadamente F. Charillon, “A PESC: reinventar a política externa”, n.º3, 1999, pp. 113-120.

tes na época da bipolaridade: a prossecução de interesses nacionais que se supunha existirem, o primado de um Estado monolítico encarnado pelo seu chefe de executivo como actor e como unidade de análise de relações internacionais ou ainda a proeminência da tendência para o conflito. Entre as pistas que se esforçaram, desde o início dos anos 90, por fazer progredir a análise, uma série de trabalhos insistia nas dificuldades de adaptação sentidas pelas principais diplomacias face à complexidade de um novo período, que James Rosenau tinha qualificado em 1990 como “turbulência”.²³ Este período, marcado simultaneamente por recomposições geográficas (nomeadamente a regionalização), por uma interdependência crescente entre os diferentes desafios da cena mundial,²⁴ e pela multiplicação dos actores aptos a desenvolver actividades de alcance transnacional e que escapam ao controlo dos Estados,²⁵ obrigavam, além disso, as políticas externas a proceder a ajustamentos. A fim de manter a capacidade de se informar, de compreender e de reagir aos acontecimentos internacionais, estas políticas externas deviam efectivamente recorrer a quatros tipos de *aggiornamento*:²⁶

- a) **a multiplicação dos actores burocráticos.** Quer se trate de agentes encarregados pelo ministério dos Negócios Estrangeiros de acompanhar os aspectos cada vez mais numerosos da vida internacional ou de outros agentes que desenvolvem actividades externas noutros ministérios ou administrações, mas que não podem ser ignorados pelos decisores dos Negócios Estrangeiros, o número dos actores burocráticos envolvidos em actividades externas em nome do Estado multiplicou-se. O Ministério do Comércio Externo, da Economia e das Finanças

23 J.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

24 Ver R.O. Keohane, J. S. Nye, *Power and interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977, 2ª edição 1989.

25 Ver a este respeito B. Badie, M-C. Smouts, *Le Retournement du Monde. Sociologie de la Scène Internationale*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1999 (3e éd.).

26 Neste aspecto encontram-se elementos importantes em trabalhos como:

- A. George, *Bridging the Gap. Theory and Practice in Foreign Policy* United States Institute for Peace, Washington D.C., 1993.
- J.A. Rosati, J. Hagan, M.W. Simpson, *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South California Press, 1994.
- A. Leander, R. Morgan et al., *New Diplomacy in the Post Cold War World*, St Martin's Press, New York, 1993.

Mais antigo, mas sempre enriquecedor: Ch.F. Herman, Ch. Kegley, J.N. Rosenau, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Allen and Unwin, Boston, 1987, bem como J.N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Pinter, Londres, 1980.

ou ainda o próprio Ministério do Interior, apesar do que o seu nome indica, mantém actividades externas, têm nos seus organigramas uma secção internacional. As administrações regionais, locais também têm cada vez mais os seus próprios canais de actividade internacional, quer se trate de diálogo inter-regional, de cooperação descentralizada, etc.²⁷ Esta tendência tem dois tipos de consequências: 1- o ministro dos Negócios Estrangeiros, à partida e oficialmente o único encarregado das relações entre um determinado Estado e os seus homólogos no exterior, deve partilhar a iniciativa internacional com outros centros de decisão. 2- deve contar com peritos vindos de meios cada vez mais diversos, vendo assim a linha de conduta oficial que contribuiu para definir, parasitada por estes peritos e estas acções externas.

- b) **a consideração de estratégias de actores não estatais.** As estratégias seguidas por actores não estatais tão diversos como as ONG humanitárias, os grupos religiosos, as empresas privadas e por vezes simples indivíduos já não podem deixar de ser tidas em consideração na análise da prática diplomática. Efectivamente, são cada vez mais os actores a ter à sua disposição os meios para desenvolver uma acção internacional substancial, uma espécie de “diplomacia privada”, sustentada em objectivos exactos e uma lógica coerente. A sua acção não pode ser negligenciada pelos Estados, a partir do momento em que ocorrem mobilizações, em que se desenvolvem recursos, em que são tomadas decisões que podem ser de natureza a constringer ou, pelo contrário, a complementar a política externa oficial implementada pela direcção de uma região ou de um determinado desafio. Da interacção entre a política externa estatal e actividades não estatais, resulta uma série de diálogos entre actores, de reajustamentos dos processos decisórios de desenvolvimento de novos objectivos diplomáticos, que mudam simultaneamente o conteúdo do conceito de política externa e a prática desta política externa pelos decisores.²⁸ Sem mesmo ter ainda em conta a complexidade suplementar introduzida pela tentativa europeia de regionalizar a política externa,

27 Para uma análise desta multiplicação dos actores que participam na política externa, pode-se consultar B. Hocking, *Localizing Foreign Policy : Non Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, Saint Martin's Press, 1993.

28 Ver F. Charillon *La Politique Étrangère à l'épreuve du Transnational. Une étude des diplomaties française et britannique dans la Guerre du Golfe*, Coll. Logique, du Politique, L'Harmattan, Paris, 1999.

já se fala, pois, em considerar que o exercício de uma política externa passa a inscrever-se no contexto de uma sociedade mundial onde a transnacionalidade de certos actores perturba consideravelmente a simplicidade de um mapa político composto unicamente por estados soberanos.

- c) **a regionalização da política externa.** Tanto do ponto de vista da fonte desta política externa (agrupamento das políticas externas nacionais na política externa comum, ou pelo menos maior concertação entre vários estados relativamente a problemas de política externa) como do ponto de vista do alvo a que se dirige (gestão multilateral dos problemas de uma região – como a África dos Grandes Lagos, o MERCOSUL, a Ásia Central), a gestão bilateral dos problemas que durante muito tempo marcou a diplomacia cede, além disso, o passo actualmente perante diálogos inter-regionais. Esta evolução – tanto recente como acentuada e rápida - não deixa de ter consequências importantes na prática da política externa, mas infelizmente, neste momento, é objecto de menos trabalhos.²⁹
- d) **O estabelecimento de ligações (*linkages*)** entre temas e níveis de análises diferentes da actualidade internacional (segurança, economia, comércio, imigração, cooperação, cultura, etc.). Esta tendência para uma nova diplomacia “total” ou “global” requerida nomeadamente por certos actores não estatais³⁰ teria como objectivo reinventar a prática externa numa era de interdependência complexa ou mais exactamente ter em consideração novos parâmetros da cena mundial, que impõem tais revisões, condicionando o êxito da política externa numa área ao domínio de vários outros. Presentemente, esta evolução,

29 Seis obras-chave - quase todas muito recentes – podem ser citadas sobre a regionalização da política externa na Europa:

- M-F. Durand, A. de Vasconcelos (eds), *La PESC. Ouvrir l'Europe au Monde*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998.
- B. Hocking, D. Spence, *EU Member States Foreign Ministries. Change and Adaptation*, (a publicar), 1999.
- M. Holland (ed), *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, Cassell, Londres, 1997.
- Ch. Lequesne, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la Politique Européenne de la France*, FNNSP, Paris, 1993.
- E. Regelsberger, Ph. de Schoutheete, W. Wessels, *Foreign Policy of the European Union*, Lynne Rienner, Boulder (Col.), 1997.
- Jan Zielonka (ed), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law international, Londres, 1998.

30 Nomeadamente nas esferas comerciais, que reclamam um apoio do Estado à exportação. Ver o colóquio «A França exporta mais», Paris 1992 (não publicado, citado na tese, F. Charillon, *Etats et acteurs non étatiques en France et en Grande-Bretagne dans la guerre du Golfe : politique étrangère et stratégies non gouvernementales*, IEP de Paris, 1996.

observada por certos investigadores desde os anos 70,³¹ ainda se encontra mais no discurso de muitos chefes de Estado.³²

Multiplicação dos actores da política externa, regionalização desta, estabelecimento de ligações entre variados desafios: as três evoluções constatadas concorrem para a observação de um mesmo fenómeno, a saber a dificuldade, já para não dizer a impossibilidade, para uma dada política externa nacional, de se adaptar eficazmente, sem pesadas transformações simultaneamente dos organigramas, dos discursos, das acções e mesmo das culturas burocráticas.

Antes de abordar as mudanças introduzidas na Europa pelo objectivo que consiste em elaborar uma política externa e de segurança comum, há pelo menos três dificuldades científicas que devem ser mencionadas:

1 – O carácter iconoclasta do próprio termo “política externa comum”.

Apesar do carácter inelutável das evoluções acima mencionadas, o próprio conceito de política externa comum para o qual tendem hoje em dia os Estados membros da União Europeia, não é óbvio. Do ponto de vista da escola realista das relações internacionais, a política externa continua a ser a expressão do interesse nacional de um Estado, em competição com outros Estados. Neste esquema, o conceito de política externa **comum** pode, pois, surgir como um contra-senso ou uma heresia (salvo para reduzir uma tal política externa comum ou uma aliança clássica – portanto, provisória e constituída contra um inimigo concreto – o que não é o caso da União Europeia). Se, em contrapartida, aceitarmos a ideia da implementação possível, num futuro próximo, de uma política externa europeia comum, parece, ao invés, que são os esquemas teóricos realistas que, apesar dos seus contributos inegáveis para o estudo da política externa, necessitam de ser revistos. Seja qual for a postura adoptada, parece que a ambição proposta pela União Europeia impõe uma nova reflexão sobre o conceito e a prática da política externa na Europa.

31 Ver nomeadamente os trabalhos de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye.

32 Entre 1996 e 1997, os presidentes francês e americano, Jacques Chirac, e Bill Clinton, insistiram os dois na importância crescente das relações comerciais e económicas no que seria «a política externa do século XXI».

2 – A dificuldade de analisar “overlapping competences”

Esta política externa comum não é chamada a substituir as políticas externas nacionais dos Estados membros que compõem a União Europeia. Aqui trata-se mais de uma coexistência entre dois sistemas, de uma adaptação de certas políticas externas nacionais a uma ambição comum. Não há o **esbatimento** de uma política pública em benefício de um novo organigrama comunitário único, mas, isso sim, sobreposição de dois esquemas – nacional e comunitário - **europeização** progressiva de um conjunto de práticas administrativas que continham outras tantas tradições, prioridades, “sub-culturas” burocráticas enraizadas. Isto implica ajustamentos, expectativas ou, pelo contrário, resistências da parte dos decisores que têm a missão de tomar em consideração este objectivo de europeização. Trata-se de um caso de adaptação de uma política estranha no sentido em que se entendem os trabalhos da ciência política das relações internacionais que se referem a este fenómeno.³³

É-nos, portanto, impossível a) limitarmo-nos unicamente à proclamação deste objectivo de europeização tal como é formulado pelos tratados de Maastricht e de Amsterdão e acreditar nele ingenuamente e b) continuar a estudar as políticas externas nacionais como se este objectivo de comunitarização não existisse, embora a PESC tenha conhecido recentemente, de Sarajevo a Grozny, reveses de natureza a limitar a sua pertinência. Precisamos antes, num processo inter-accionista, de estudar, medir, avaliar o impacto deste objectivo europeu de política externa comum na prática da política externa dos Estados membros.

3 – A dificuldade de encontrar um estudo de caso para medir concretamente, no terreno, a europeização da política externa.

Como sempre que se trata de formular e seguidamente verificar hipóteses do funcionamento de uma ou várias políticas externas, a dificuldade epistemológica reside na escolha dos estudos de caso seleccionados para a análise científica. Um único estudo de caso demasiado específico permite analisar em profundidade uma situação, mas não garante de modo nenhum que as conclusões tiradas desta análise se mantenham

33 J.N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, op. cit.

válidas noutros casos.³⁴ A multiplicação dos estudos de caso continua a ser naturalmente ideal, mas diminui a viabilidade de uma investigação verdadeiramente científica, escorada num número suficiente de contactos com decisores-chave e na verificação dos elementos recolhidos junto dos agentes expatriados. A solução acaba por se concentrar o estudo num caso que – quando existe – se revela suficientemente exacto para ser estudado cientificamente, mas também suficientemente denso e significativo para ser explorado para fins teóricos e levar a conclusões mais gerais. Trata-se então, daquilo que James Rosenau qualifica de *hard case* e cuja existência varia em função dos tipos de política externa ou dos desafios que se deseja estudar.³⁵

Nestas circunstâncias parece-nos que o caso da elaboração da política externa europeia em relação ao processo de paz do Médio Oriente desde 1991 permite medir muitas hipóteses. É da sua análise (assim como de vários pontos de comparação, designadamente a ex-Jugoslávia), que tiramos o essencial das nossas propostas.

A PESC “EUROPEÍZA” A POLÍTICA EXTERNA

A nossa hipótese central é que a política externa dos principais Estados membros da União Europeia, nomeadamente a França, a Grã-Bretanha, a Alemanha – sofre uma tripla evolução, observável sobretudo desde o início dos anos 90: europeização dos processos decisórios, europeização dos discursos e, a partir daí, transformação substancial da acção diplomática propriamente dita, que permite mobilizar novos meios, mas limitados por constrangimentos igualmente novos. É, portanto, a **prática** das políticas externas nacionais que é levada a evoluir profundamente, mas, além disso, é o próprio conceito de política externa, outrora ligado à soberania nacional, que deve ser revisto, especialmente nos Estados (como a França), marcados desde há vários séculos pelas retóricas do interesse nacional, do equilíbrio das potências e da *Realpolitik*.

34 O problema coloca-se, por exemplo, em relação ao célebre inquérito de Graham Allison sobre o processo decisório americano na crise dos mísseis de Cuba. G.T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missiles Crises*, Little Brown, Boston, 1971.

35 Ver nomeadamente J.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, op. cit. ou J.N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, op. cit.

A europeização do processo decisório

Em primeiro lugar, verifica-se uma modificação real da política externa no sentido de uma europeização do processo decisório, o que implica várias evoluções:

- a) Um aumento de poder de centros de decisão ligados à cooperação entre parceiros europeus, dentro de circuitos decisórios novos, em termos de comunicação de informação e de transmissão de instruções. O peso crescente dos locais de coordenação inter-ministerial (SGCI em França, ou European Secretariat em Londres, por exemplo), é, neste aspecto, particularmente interessante.³⁶
- b) O enraizamento progressivo de uma cultura de política externa multilateral, nas respectivas chancelarias, mesmo em Londres, onde o mito de uma diplomacia britânica, que recusa categoricamente ter em conta qualquer dimensão europeia para a sua política externa, não resiste a uma análise séria.

Há aqui dois aspectos que se afiguram fundamentais para medir as derrapagens induzidas pela cooperação europeia:

- a) A margem de manobra dos actores considerados tradicionalmente centrais para a elaboração de uma política externa nacional, essencialmente no ministério dos Negócios Estrangeiros, altera-se. Os conselheiros do Chefe de Estado ou do governo, o gabinete do ministro dos Negócios Estrangeiros, as direcções e sub-direcções geográficas vêm a sua posição no processo decisório deslocada, na medida em que passam a ter de contar com a existência de uma cooperação entre diferentes parceiros europeus.
- b) Além disso, o surgimento de outros actores, de outros centros de decisão decorre desta concertação.³⁷ Para além dos órgãos de coordenação inter-ministerial já mencionados, pode-se citar nomeadamente:

³⁶ Ver os trabalhos de Christian Lequesne.

³⁷ Em França, para além dos trabalhos de Christian Lequesne (op. cit.), foi realizada uma investigação deste tipo, mas sobre uma outra problemática que a da política externa, pelo politicólogo Didier Bigo na sua análise do processo decisório relativo às questões policiais na Europa. O seu estudo permite identificar agentes de ligação entre a decisão nacional e a rede europeia, novos locais de decisão cuja importância se revela capital ao ponto de, por vezes, apagar os locais de poder tradicionais, ou seja, normalmente ministeriais. Ver D. Bigo, *Polices en Réseau*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

o Comité político (COPO), o COREPER, a Direcção Geral de Relações Externas da Comissão (ou DG-E), as frequentes reuniões que congregam nomeadamente no comité político, os redactores, directores ou sub-directores geográficos ou temáticos dos ministérios dos Negócios Estrangeiros dos Estados membros da União Europeia, etc. A Unidade de planificação e de alerta rápido, cuja criação foi decidida em Amsterdão, o Alto representante para a PESC (idem), também fazem parte. Fora da Europa, os agentes nacionais e os agentes da União Europeia em funções no estrangeiro, nas representações diplomáticas, constituem um novo tipo de actor. Os “enviados especiais” ou os representantes da União Europeia no Estrangeiro constituem, também eles, casos muito interessantes. No final, parece que um processo decisório tipicamente europeu se substitui cada vez mais ao processo decisório puramente nacional, nos três principais estádios da produção de uma política externa:³⁸ a) especialização, b) formulação de posições, c) decisão de empreender *acções*.

A europeização do discurso de política externa

Num segundo tempo, parece que esta mutação que qualificamos de europeização não se limita à organização puramente formal dos organigramas do processo decisivo, mas toca o discurso de política externa formulado pelos decisores até às prioridades enunciadas por esse mesmo discurso. Para além do aparecimento de novos tipos de documentos e de um número de actores mais numeroso que contribui para a co-elaboração, o conteúdo das posições nacionais altera-se no sentido de uma harmonização e de uma regionalização dos desafios (o conceito de parceria euro-mediterrânica substitui, por exemplo o de “política árabe da França”), e de uma multiplicação dos temas evocados que reflecte preocupações próprias de instâncias europeias (a comissão, por exemplo), mais do que dos respectivos ministérios.

Em primeiro lugar e antes mesmo de qualquer análise do conteúdo deste discurso de política externa, parece que as políticas externas, a partir de agora cada uma delas em cooperação com os seus parceiros europeus, são formuladas em novos tipos de documentos, que circulam em novos locais

38 E que correspondem às três fases classicamente estudadas pelos analistas de política pública.

de decisão, os quais já não se limitam aos tradicionais telegramas diplomáticos ou notas ministeriais que compunham o essencial do circuito decisório da política externa, assim como a matéria-prima principal dos investigadores.

Exemplos de suportes “europeizados” para a expressão da política externa:

- As declarações finais das cimeiras europeias (duas vezes por ano) mais as cimeiras extraordinárias.
- Os textos das posições e das acções comuns da União Europeia.³⁹
- Os documentos dos correspondentes europeus (COREU. Ver acima), que se transformam em declarações comuns.
- Os relatórios dos chefes de missão diplomática dos Estados membros, efectuados e depois comunicados à Comissão a pedido da União Europeia.

Para além do tipo de suporte utilizado, é o conteúdo da mensagem que evolui. Há primeiro uma europeização dos discursos de política externa nacionais na medida em que a análise deste discurso deixa perceber a menção de temas ligados às actividades comunitárias mais do que às posições nacionais tradicionais. Certos temas, retomados pelos ministérios nacionais, provêm assim directamente de desenvolvimentos iniciados por actores comunitários, na comissão ou noutra local, como a conferência de Barcelona em 1995: estabelecimento de uma zona de comércio livre à escala mediterrânica, reforço da segurança no Próximo Oriente, melhoria do nível de vida regional, cooperação cultural, etc. Aqui verifica-se, portanto, a hipótese segundo a qual a preocupação de adaptar uma política externa (aqui harmonizando-a com as dos seus parceiros europeus) se salda por uma retórica regionalizada e pelo estabelecimento de ligações entre campos heterogéneos.

Em seguida há uma europeização do discurso num sentido completamente diferente: um certo número de opções de política externa tornou-se insustentável, enquanto que certos “dados adquiridos” da política externa europeia se tornaram incontornáveis. É que o desafio de uma posição de política externa mudou radicalmente com o imperativo de

³⁹ As declarações exprimem publicamente uma posição, um pedido ou uma expectativa da União Europeia em relação a um país terceiro ou a uma questão internacional. São intituladas «Declaração da União Europeia» quando o conselho se reúne e se pronuncia sobre uma questão internacional ou «Declaração da Presidência em nome da União Europeia» quando o conselho não se reúne. O número de declarações passou de 110 em 1994 a 163 em 1998.

consultar os parceiros. Efectivamente, hoje em dia já não basta ser capaz de definir uma posição nacional sobre um dado problema. Também é preciso obrigar a uma partilha desta posição pelos parceiros ou pelo menos não ficar isolado destes últimos após ter tomado posição, pois, infalivelmente, o objectivo de uma política externa e de segurança comum faz com que uma posição de política externa passe a ser julgada, para além do seu próprio conteúdo, pela sua capacidade de *convencer* os parceiros. Uma tomada de posição francesa sobre o conflito africano, por exemplo, com o qual os outros catorze Estados membros não estivessem de acordo, seria desde logo desacreditada, por um lado, por este efeito de “isolamento”, que enfraquece o actor que está na origem da proposta e, por outro lado, porque potências extra-europeias (aqui estamos a pensar forçosamente nos Estados-Unidos), tirariam partido deste isolamento para o enfraquecer ainda mais. Lembremo-nos, por exemplo, num domínio que toca simultaneamente a política externa e a defesa, do embaraço da França após a retoma dos ensaios nucleares de 1995, que só a Grã-Bretanha tinha explicitamente recusado condenar. Está bem longe o tempo em que a provocação (“Viva o Quebec livre!”) ou mesmo o murro dado unilateralmente na mesa, constituíam opções eficazes para uma política externa nacional.

Certos adversários da PESC – pelo menos tanto entre os universitários como entre os operacionais – gostam de resumir a situação acima descrita, declarando que ela só leva a formulação de “denominadores comuns mais pequenos”, que não têm muito a ver com a diplomacia digna deste nome. Tentando harmonizar as posições de uns e outros, explicam eles, anula-se a carga política da mensagem, mantendo-se apenas a forma mais plana possível. São testemunho disso as múltiplas posições comuns europeias que se contentam com profissões de fé a favor da democratização, contra a guerra ou a fome. É esquecer pelo menos duas coisas: por um lado, quer se queira quer não, este alisamento do discurso, quando efectivamente se observa, corresponde a uma mudança que afecta as políticas externas nacionais; por outro lado, não há só a europeização de discurso: também há a europeização dos meios.

A europeização dos meios à disposição das “grandes” políticas externas

Finalmente, são as próprias condições da política externa que se encontram assim profundamente alteradas pela inscrição desta no contexto

Europeu. Há novos meios que surgem à disposição dos decisores, mas também novos constrangimentos que suscitam um debate no seio daqueles que estão encarregados da formulação da política externa. A europeização dos meios diplomáticos vê-se, portanto, perante um dilema: a europeização proporciona aos Estados meios financeiros suplementares, assim como um valor acrescentado em termos de visibilidade, mas também implica uma complexificação do processo decisório e a implementação de acções comuns⁴⁰ que integram cada vez mais actores não estatais no processo.

Os elementos considerados pela ciência política como recursos que contribuem para a elaboração e a implementação da política externa são numerosos e inserem-se em registos muito variados.⁴¹ No caso da União Europeia, somos obrigados a constatar que o contributo da PESC é de ordem principalmente financeira. Mas esta existência de meios financeiros suplementares tem muitas consequências, na medida em que eles não são colocados à disposição de uma política de poder clássico (armamento, etc.) mas, pelo contrário, servem para desenvolver novos tipos de acção que também vão contribuir para confundir as pistas e diluir a política externa que ainda há algumas décadas podia ser considerada como sendo a de um Estado weberiano.

É fácil demonstrar que o orçamento comunitário coloca ao serviço da acção da União Europeia um envelope financeiro que excede largamente os meios de que uma só potência média disporia.

No quadro europeu, a adição de tais meios financeiros permite aos Estados membros da União aspirar a um estatuto importante de investidor e, conseqüentemente, um papel em certos tipos de desafios internacionais: processo de paz no Médio Oriente, mas também a construção da paz na ex-Jugoslávia ou, mais geralmente, reconstrução após a saída de um conflito. Hoje em dia, a União Europeia fornece mais de metade dos fundos para assistência internacional ao desenvolvimento, mais de 50% da ajuda humanitária mundial. Financia um terço da ajuda mundial ao Médio Oriente (50% para os territórios palestinianos), aproximadamente

40 O Conselho estabelece acções comuns que fixam os objectivos, o alcance e os meios de que a União deverá dispor. Entre 1994 e 1998, 81 acções comuns foram estabelecidas pelo Conselho. Em 1998, a metade das 20 acções comuns estiveram relacionadas com a ex-Jugoslávia ou a Albânia. As outras seis prendiam-se com questões de não-proliferação, nomeadamente de armas nucleares.

41 Ver K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992, pp. 82-268.

60% à Rússia e às Repúblicas nascidas da antiga União Soviética, 40% do esforço de reconstrução na Bósnia-Herzegovina. Este instrumento económico conjuga-se ele próprio de várias formas, permitindo pôr em prática medidas positivas (acordos comerciais, de cooperação, de associação, redução tarifária, ajudas, empréstimos...), medidas negativas (embargos ou boicotes, suspensão de acordos, suspensão ou retirada de ajuda, adiamento de empréstimos...), ligadas a um diálogo político concreto (com a Autoridade palestina), a certos critérios (respeito pelos direitos humanos...).⁴²

Mas o que é preciso sobretudo reter é que este suplemento de meios permite *imaginar* – pois são inéditas – acções externas de um novo tipo e que têm a particularidade de acentuar o carácter transnacional da acção externa assim realizada. Por isso mesmo cada vez é mais difícil rotular estas acções de “política externa”. Entre estas novas acções contam-se pelo menos três que funcionam como diplomacia europeia.

Trata-se, em primeiro lugar, do *monitoring*, que consiste em supervisionar processos (eleitorais ou outros), combinando uma ajuda económica maciça com uma presença de agentes da União Europeia no terreno (normalmente consultores técnicos). A título de exemplo, pode-se citar a ECMM (European Community Monitoring Mission), criada em 1991 para observar a retirada jugoslava da Eslovénia e cujos agentes estão actualmente presentes na Albânia, na Bósnia, na RFJ e na Macedónia. A sua tarefa consiste a partir de agora em seguir os desenvolvimentos políticos, humanitários, militares e económicos das respectivas regiões e informar os Estados membros da União Europeia, graças às redes de informação constituídas por umas quarenta equipas a partir dos quartéis gerais situados em Sarajevo, Skopje, Tirana e Zagreb. Pode-se igualmente, dentro deste raciocínio, evocar a administração pela União Europeia da cidade de Mostar. O recurso a especializações técnicas privadas, a análises efectuadas por associações humanitárias ou por grupos religiosos é cada vez mais corrente.

Trata-se seguidamente das **parcerias inter-regionais**, que visam estabelecer quadros de trabalho de região a região entre a União, por um lado, e

42 Em 24 de Março de 1997, os acordos comerciais com a Birmânia foram suspensos devido às condições de trabalho das crianças neste país. A Nigéria em 1995, o Haiti em 1991 (após o golpe de Estado), o Sudão, o Zaire e o Malawi também foram sancionados pela União Europeia por ofensa aos direitos humanos.

outras regiões institucionalizadas (como o MERCOSUL) ou reconstruídas para a ocasião pela visão Europeia (como o conjunto dito dos “Terceiros Países Mediterrânicos” (TPM) ou “Países do Sul e do Leste Mediterrânico” (PSLM). Estas parcerias cobrem um espectro bastante amplo de temas, desde a cultura até à cooperação militar, geralmente articulados em torno de problemáticas reunidas sob o rótulo de “segurança”, no sentido muito lato do termo⁴³ (ver mais acima o processo dito de Barcelona).

Trata-se, finalmente, dos **programas de ajuda específicos**, que visam abertamente desenvolver, em regiões-alvo, sectores que nada têm a ver com o Estado, mas que, pelo contrário, procuram incentivar a iniciativa privada: criação de partidos políticos, desenvolvimento do sector bancário ou consolidação da vida associativa que pode passar pela ajuda a grupos religiosos. Neste aspecto, o programa TACIS, de ajuda à Rússia e às antigas Repúblicas soviéticas,⁴⁴ é bastante elucidativo. Este programa visa, desde 1991, fornecer ajuda técnica e financeira ao processo de transição liberal e democrática dos países em causa, nomeadamente reforçando todos os actores privados que podem alimentar esta evolução. Renovado em 1999 para o período de 2000-2006, o programa passa a estar apoiado num mecanismo denominado PCAs (Partnership and Cooperation Agreements), que reforça ainda mais esta parceria com o sector privado, em particular para a promoção do investimento.

Do ponto de vista da análise política (para não falar do resto...), há novos tipos de acção externa que colocam problemas, não por revelarem formas inéditas de diplomacia mas antes e justamente porque ainda se hesita em qualificar de diplomacia as acções empreendidas, sobretudo porque estas, em vez de reforçarem a “influência” que os Estados podem ter na cena mundial, não fazem senão assinalar a sua transnacionalização que muitos diplomatas vêem como uma adaptação bem sucedida mas que na realidade provoca uma diluição do leviatão.

43 Ver a este respeito os numerosos trabalhos de George Joffé, assim como os documentos elaborados pelo grupo de trabalho Euromesco, que podem ser consultados no site <http://www.euromed.net>

44 Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Cazaquistão, Kyrgyzstão, Moldávia, Tadjiquistão, Turkmenistão, Ucrânia, Uzbequistão e Mongólia.

Esta europeização da política externa corresponde a uma transnacionalização e seguidamente a uma diluição da política externa e de segurança do Estado

No fim, assiste-se efectivamente a uma modificação profunda da prática da política externa na Europa. Modificação como vimos, do processo decisório, do discurso, evolução dos meios e finalmente evolução da própria cultura diplomática, com as suas numerosas implicações teóricas. Muito simplesmente, a política externa, na União Europeia já não se faz da mesma maneira que no passado. Aqui trata-se realmente da redefinição da “grande política” que se pode resumir numa tripla transnacionalização. Transnacionalização, primeiro, no sentido em que se observa uma interligação crescente entre inicialmente os ministérios dos Negócios Estrangeiros, em seguida um nível de especialização e de acção supranacional e, terceiro, dos actores externos, não estatais, transnacionais, envolvidos no processo de política externa, porque chamados pelas autoridades comunitárias a juntar-se aos novos tipos de acção realizados (*monitoring*, etc.). Emergem então verdadeiras parcerias entre, por um lado, autoridades comunitárias encarregadas de imaginar acções exteriores que funcionam como política externa europeia e, por outro lado, actores tais como: as regiões e colectividades territoriais (nomeadamente para a cooperação descentralizada), as ONG humanitárias, as empresas, peritos ou universitários a quem são encomendados estudos, etc. Trata-se de uma abertura da diplomacia a outros actores, provocada pela europeização dessa mesma diplomacia. A DG-E, em Bruxelas, tem nomeadamente uma sub-direcção (Directorate B) “assuntos gerais e relações multilaterais”, que está ligada mais concretamente às relações com um certo número de actores não estatais. Nela se encontra nomeadamente um conselheiro para as questões de democratização, um outro para os direitos humanos. Uma outra sub-direcção nos Balcãs ocidentais e nas relações com os países europeus fora da União Europeia (Directorate D) comporta uma secção “Horizontal matters, technical assistance programmes, economic reconstruction” que gere no quotidiano as relações com bancos e outros actores não estatais.

Para além desta primeira transnacionalização da política externa na Europa, no sentido da “supranacionalização” desta, há uma segunda, no sentido da “parceria com actores transnacionais”, como se viu mais acima. Depois uma terceira no sentido em que se entende a definição dada no termo “transnacional” por Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts

no seu ensaio *Le retournement du monde* (A reviravolta do mundo): As relações transnacionais designam todas as relações sociais que, por vontade deliberada ou por destino, se desenvolvem na cena mundial *para além* do quadro estatal nacional e que se realizam **escapando pelo menos parcialmente ao controlo ou à acção mediadora dos Estados**.⁴⁵ Em vez de uma “abertura”, devíamos falar de **porosidade**, pois verifica-se que a **sub-contratação** esperada pelos Estados membros se transforma em diluição. Por outras palavras, a esperança do Estado de poder instrumentalizar os actores privados solicitados por parcerias não se concretiza. Primeiro porque, por definição, estes actores privados não são actores de política externa e continuam a mover-se essencialmente por lógicas que não são as dos diplomatas. Estas lógicas privadas (quer se trate do lucro para as empresas, da legitimidade/visibilidade para as ONG humanitárias ou de outras), muito pelo contrário, entram em **contradição** com a lógica da política estrangeira que continua a ser uma lógica de **controlo** (controlo de um ambiente, controlo das actividades dos outros actores etc.).⁴⁶ No quadro de um projecto concreto (TACIS ou um outro), os actores privados são convocados para o apoio de uma acção externa na perspectiva de objectivos definidos pela complexa interacção entre o inter-governamental e o comunitário. Mas a partir do momento em que a sua participação deixe de lhes proporcionar os ganhos esperados, retiram-se desta parceria. Subsistem, em contrapartida, os temas que conseguiram impor, à força de serem consultados, à agenda da política externa e que se insinuam no “politicamente correcto” das prioridades externas europeias, ao ponto de as lançar em pistas demasiado numerosas e divididas para continuarem a fazer sentido sob a denominação de política externa ou mesmo de política *tout court*. A liberalização das economias do Magrebe (que corre mesmo o risco, a prazo, de provocar incidentes entre os Estados do Norte e do Sul do Mediterrâneo), a ajuda à Europa Central e Oriental em matéria de segurança nuclear ou ainda certas políticas audio-visuais correspondem mais a ambições privadas do que a objectivos públicos.

Pode-se, naturalmente, estimar que esta transnacionalização da política externa não é nova. Corresponde mesmo a uma tendência que, por um lado, aumentou antes mesmo da Guerra Fria e que sobretudo, por outro

45 B. Badie, M-C. Smouts, *Le retournement du monde*, op.cit.

46 Ver F. Charillon, *La Politique Étrangère à l'épreuve du Transnational*, op. cit., pp. 147-202.

lado, não é própria da Europa. Susan Strange, em *States and Markets* e em *The retreat of the State*,⁴⁷ tinha nomeadamente estudado a capacidade dos Estados Unidos para instrumentalizarem, no quadro da sua política externa, a omnipresença de um certo número de actores transnacionais de origem americana no mundo. Porém, o caso da União Europeia também comporta várias características inéditas.

Em primeiro lugar, constitui uma tentativa para “voltar a aniquilar” a política externa, repensando-a, reinventando-a totalmente. Não se trata de um simples ajustamento esforçando-se por organizar a captação/ /instrumentalização de actividades transnacionais já existentes, mas antes de pensar novas parcerias com o risco de criar ou incentivar a criação de actores transnacionais. O grupo de trabalho Euromesco e os comités sectoriais de peritos criados na sequência da conferência de Barcelona em 1995,⁴⁸ por exemplo, assim como outros actores deste tipo só devem a sua criação e seguidamente a sua sobrevivência à Comissão de Bruxelas e a sua própria vocação é contribuir para a reflexão comum sobre a acção externa. Trata-se de um traço absolutamente notável, se nos lembrarmos da pretensão do Estado weberiano de exercer o monopólio da acção externa.

Seguidamente, esta experiência traduz-se por uma série de relações que nada têm a ver com a política de poder tal como é conduzida pelos Estados Unidos e que justamente foi objecto dos trabalhos de Strange assim como, por exemplo, das investigações de Joseph Nye sobre o tema “soft power”.⁴⁹ No caso dos Estados Unidos, trata-se de operar um *linkage* entre um domínio em que o Estado americano usufrui de uma verdadeira superioridade de facto (a força militar) e outros domínios em que esta superioridade ainda está por adquirir (o comércio no Golfo, por exemplo, na sequência da intervenção militar de 1990-91). No caso europeu, vê-se mal, precisamente, como este mecanismo actua. E se há uma observação largamente partilhada pelos observadores da PESC, é precisamente a incapacidade dos europeus para transformarem a superioridade de mei-

47 S. Strange, *The Retreat of the State, The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996. S. Strange, *States and Markets*, Pinter Publishers, Londres, 1988.

48 A Euromesco (Euro-Mediterranean Study Commission) reúne 32 institutos de política externa, a partir de uma decisão tomada em Lisboa em Junho de 1996, com o apoio financeiro da Comissão Europeia para trabalhar na prevenção dos conflitos, no desarmamento, na cooperação política e de segurança.

49 J. Nye, *Bound to Lead. The changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990.

os orçamentais à sua disposição (ver mais acima),⁵⁰ em influência política proporcional. Na ex-Jugoslávia, tal como no Médio Oriente, a impressão que prevalece é que são os europeus que pagam (as eleições, as reconstruções, etc.) e os Americanos que dirigem o processo político desde os acordos de Washington aos de Dayton.

É certo que, tendo em conta os meios financeiros do actor “União Europeia”, a retoma sob o rótulo “europeu” de posições de políticas externas nacionais actua por vezes como um multiplicador de visibilidade e de influência. O envio de observadores ou de representantes, de coordenadores (para as eleições palestinianas, russas ou sul-africanas...), ou de um administrador para uma cidade (Mostar), o diálogo de bloco regional a bloco regional (países terceiros mediterrânicos) e também ASEAN, MERCOSUL, Conselho de Cooperação do Golfo...), as propostas de conferência internacional (sobre o Afeganistão, o Camboja...) são talvez, por vezes, de natureza a reforçar o peso das principais diplomacias europeias. Mas este excedente de visibilidade é acompanhado de uma confusão dos géneros que confina naquilo a que chamamos aqui diluição da política externa. Se existe acção externa, esta não se concretiza no quadro estrito do Título V do tratado de Maastricht, relativamente à política externa comum. O paradoxo da identidade europeia no cenário mundial, hoje em dia, é o facto de se constatar que a presença europeia, quando é bem recebida como tal pelos outros actores, resulta de tudo excepto do segundo pilar. Quando a Europa consegue tomar a iniciativa, é precisamente pela ligação que existe com outras políticas comunitárias: comercial, humanitária, desenvolvimento, não proliferação... Ora estas dimensões não fazem parte explicitamente da PESC.⁵¹

Os mais optimistas estimam que neste caso se trata de uma estratégia europeia, que consiste em voluntariamente não dar a designação de “política externa” a qualquer coisa que efectivamente faz parte dela, por variados motivos, designadamente a vontade de não entrar em confronto explícito com os Estados Unidos. Mas o mais provável é que a razão pela qual não poderíamos falar de política externa é que este qualificativo pressupõe uma unidade, uma coerência nos objectivos a prosseguir. Não

50 Não só o orçamento comunitário permite largamente rivalizar com os meios financeiros dos Estados Unidos, como ainda por cima não está sujeito aos jogos políticos do congresso, que reprimem consideravelmente a margem de manobra diplomática do executivo americano.

51 Por exemplo, a ajuda ao desenvolvimento é objecto do título XVII art.130 do tratado sobre as Comunidades Europeias e não do título V sobre a política externa.

é o caso neste momento, não necessariamente pelas razões invocadas pelos especialistas das instituições europeias,⁵² mas antes porque o resultado obtido é contrário aos objectivos que sustentam a experiência implementada.

Em primeiro lugar, a PESC visava a construção de uma identidade europeia em matéria de política externa, que fosse mais visível na cena mundial do que a multiplicidade das pequenas diplomacias nacionais dos Estados membros. Mas o baralhar das cartas, a multiplicação das autoridades habilitadas a exprimir-se em nome da Europa⁵³ vêm tornar este horizonte pelo menos incerto.

Seguidamente, a PESC tinha como outro objectivo a possibilidade de iniciar acções externas que estivessem libertas dos constrangimentos nacionais. Não só este não é o caso, como se pode mesmo argumentar que para além da “frente doméstica” outrora explorada por Putnam, Evans e Jacobson,⁵⁴ se acrescenta hoje um duplo constrangimento “de parceria”: a que é em primeiro lugar originária da parceria entre os próprios Estados membros e que impõe a qualquer posição de política externa ser “convigente” aos olhos dos parceiros (ver mais acima); a que igualmente provém de um outro tipo de parcerias com os actores não estatais, associados ao processo de acção externa.

Finalmente, a “transnacionalização” da política externa, que começou por ser empreendida como tentativa de abrir e adaptar as diplomacias europeias ao mundo mais complexo, constitui uma engrenagem que já não é controlada. Com a multiplicação dos actores, das especializações e das redes, assiste-se à sobreposição de níveis de intervenção múltiplos que já não constituem uma ferramenta de política externa, mas contribuem para a diluição desta última. A fuga para a frente é tal que qualquer nova autoridade criada para devolver coerência ao conjunto (como a nomeação de Javier Solana em 1999 como primeiro “Senhor PESC” da União Europeia), vem infalivelmente sobrepor-se aos centros de decisão já existentes e crescer à confusão.

* * *

52 Quer se trate do famoso *expectations-capacilities Gap*, da falta de vontade comum ou da falta de rigor institucional aparente nos tratados.

53 Ver nota nº28.

54 P.B. Evans, H.K. Jacobson, R.D. Putnam, *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.

Hoje em dia é praticamente impossível definir um esquema claro do processo decisório da PESC e muitos estudantes em tese esgotam-se, por vezes em vão. Não são tanto as instituições europeias nem a tecnocracia de Bruxelas que estão em causa mas a amplitude e a natureza do próprio objectivo, sabendo abrir a lógicas e actores externos um domínio de acção pública até então marcado com o selo do monopólio estatal mais absoluto. O Estado weberiano, de qualquer modo, tenta aqui organizar a sua própria reforma, a sua própria abertura ou mesmo a desdiferenciação da sua burocracia. A aventura é no mínimo, arriscada.

A suposta sub-contratação, o relacionamento descontrolado, a natureza incerta da “diplomacia global” e a tentativa do Estado weberiano, na Europa, de reinventar a política externa num mundo transnacional, recuperando o controlo, não dá resultados eloquentes. É efectivamente isto que poderá pôr em causa a PESC: adaptar a “grande política” diversificando-a na base, captar as estratégias de actores não estatais cada vez mais influentes, estabelecendo com eles parcerias; pôr fim à perda de autoridade do leviatão simultaneamente comunitarizando-o e abrindo as suas perspectivas. A tarefa não é pequena e suscita numerosas dúvidas. Qual será o resultado, em primeiro lugar, desta coabitação de competências sobrepostas, que não acabam e que nada vem definitivamente separar? Esta comunicação continua a ser, pois, acima de tudo, um programa de investigação ou uma série de propostas para novas pistas. O estudo da europeização da política externa como tentativa para adaptar o controlo das burocracias weberianas numa cena mundial muito rebelde teria muito a ganhar com uma comparação com os trabalhos existentes no mesmo âmbito sobre o terceiro pilar. Este último, caracterizado por acções bem concretas e a implementação de novas burocracias policiais oferece outras dificuldades e não outras facilidades para além do estudo de um objecto tão vago como a diplomacia, feita de declarações e de telegramas, de retóricas e de efeitos de manga, mais do que de factos: de qualquer forma, de *process* mais do que de *oucome*, de *making* mais do que de *implementation*.

Além disso, é em relação a uma nova abordagem de análise do âmbito internacional que gostaríamos de suscitar reacções: a que consiste, para além das compartimentações teóricas e disciplinares, em pôr em causa o que vamos qualificar pudicamente de “uma certa visão” das relações internacionais. O regresso da sociologia, a manutenção da análise de política pública contribui para a redescoberta das relações ditas interna-

cionais. A política externa, pela sua própria natureza, presta-se especialmente a isso. A PESC, pela ambição ambígua que propõe, obriga-nos a isso.

A EUROPA E A SEGURANÇA, ALGUMAS PERSPECTIVAS

Diluição do conceito de segurança, diluição da visão de política externa: deve-se concluir daí uma incapacidade da Europa em gerir as questões de segurança? Para proceder definitivamente a esta avaliação precisaríamos ainda de ter uma ideia exacta do que são os objectivos europeus na matéria. Ora estes objectivos continuam a ser vagos. A Europa deseja verdadeiramente montar uma força de intervenção capaz de projectar forças num terreno externo? Deseja verdadeiramente emancipar-se dos Estados Unidos nas questões militares e definir um interesse, uma visão europeia que seja válida para todos os Estados membros? Este é efectivamente o sentido em que abundam os textos oficiais, especialmente depois dos Conselhos de Colónia e Helsínquia em 1999.

No entanto, há outras vozes mais cínicas, que propõem outras interpretações do que poderia ser o imperativo de segurança na Europa. Pelo menos quatro análises merecem ser mencionadas. Estas análises relativizam de uma forma singular os balanços negativos da Europa da segurança:

- a) em primeiro lugar a análise dita “realista”, proposta nomeadamente por R. Keohane e S. Hoffmann, desde o início dos anos 90, na sua obra *The new European Community*. Segundo estes autores, não haveria um projecto europeu comum em matéria de segurança, mas antes uma estratégia franco-alemã que visa institucionalizar a superioridade de Paris e de Berlim sobre os seus vizinhos. Não é de surpreender, portanto, que não surja nenhum projecto de segurança verdadeiramente comum já que existe sobretudo um polo duplo e não uma federação. Os autores e com eles muitos outros analistas, lembram que a Comunidade Europeia foi criada num período de Guerra Fria, para proteger primeiro a França e a Alemanha da ameaça soviética e que, nesse sentido, o projecto de segurança europeu, desde 1991, deixou de se justificar.
- b) seguidamente a análise atlantista, que não deixa de lembrar que a Europa tem uma política de segurança comum: esta chama-se NATO.

E em Londres, mas também em Berlim, em Haia ou em Lisboa, há vezes que se elevam reclamando que este trunfo precioso não deveria ser posto em causa por qualquer especulação política. Se a Bósnia e depois o Kosovo, com as divergências euro-americanas que lá foram observadas, enfraqueceram um pouco o argumento, não é menos verdade que a aliança atlântica surge, hoje em dia, como o único instrumento de segurança em funcionamento.

- c) A análise dita “internista” também não deixa de ser interessante. Esta análise insiste no facto de a Europa ter sido construída sobretudo para pôr fim aos “suicídios” ou “guerras civis” dos europeus, tal como a primeira metade do século os conheceu. Os conflitos franco-alemães, em particular, deviam ser tornados impossíveis e esse era realmente o projecto dos pais fundadores da Europa. Este objectivo foi atingido. Hoje em dia, os franceses e os alemães já não se batem pelos Balcãs, independentemente da intensidade do drama que aí se vive, o que era inimaginável no início do século.
- d) resta por fim uma última análise, igualmente positiva para a Europa. Esta, como podemos sublinhar, já dispõe de uma arma: a arma económica. A Europa é rica não se priva de exhibir o facto no apoio de escolhas políticas. O financiamento e a supervisão de eleições, a construção de estradas, escolas ou aeroportos, a ajuda humanitária de emergência são instrumentos que podem ser rapidamente mobilizados, numa perspectiva mais política do que por vezes se imagina, num duplo sentido. Por um lado, a União pode intervir rapidamente em certos dossiers em que Washington é refreado por um congresso sempre desejoso de travar a despesa quando não se trata de um aliado privilegiado. É aquilo a que podemos chamar uma “diplomacia do espaço vago”, que visa aproveitar as ausências americanas. Complementaridade na rivalidade, a Europa pode desempenhar um papel que não é apenas complementar. Por outro lado, a acção dos Quinze é muitas vezes concreta e, portanto, visível no terreno. É certo que se pode lamentar a confinção a uma política “por baixo”, mas também se pode medir o que isso representa em termos de imagem para a Europa: “um camião carregado entregue ao município de Gaza é tão importante como um enésimo aperto de mão entre Rabin e Arafat”, resumia - um pouco optimista, é certo - um diplomata europeu...⁵⁵ Mas aí está uma outra invenção: a política

55 Citado no jornal *Le Figaro* de 8 de Fevereiro de 1995.

externa de proximidade na qual os europeus apostam a longo prazo e que privilegia os interlocutores locais mais do que os nacionais, as redes no terreno mais do que apenas burocráticas, os líderes de opinião mais do que apenas as chancelarias.⁵⁶

PARA UMA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE *LINKAGE*

Na Bósnia, tal como no Médio Oriente, prevalece a impressão de que é a Europa que faz a aposta e os Estados Unidos que colhem os frutos. O contribuinte europeu que paga e a superpotência americana que se impõe. Dayton foi um exemplo particularmente claro e a intransigência americano-israelita em excluir os Quinze do processo de paz outro exemplo. Há duas conclusões que se podem tirar. A primeira é que a situação é evidentemente insatisfatória e que a Europa não pode contentar-se em pagar a pronto sem retorno político do investimento, felicitando-se a cada dia pelo facto de já não haver guerra franco-alemã: é certamente encorajador, como lembramos mais acima, mas é necessário ir mais longe. A segunda é que a salvação está sem dúvida no conceito de *linkage*, caro aos americanos, ou seja na capacidade de ligar um domínio de superioridade a um outro, de se apoiar num registo forte para colmatar um défice de eficácia.

Os Estados Unidos não deixaram, após a crise do Golfo, de transformar a sua superioridade militar em domínio económico e comercial. Só eles estavam – e continuam a estar – em condições de proteger militarmente monarquias petrolíferas sempre prontas a adquirir os armamentos mais sofisticados, mas pouco inclinadas a utilizá-los elas próprias. Consequentemente, só eles têm hoje os mercados do Golfo, nomeadamente em matéria de armamento. A equação é simples: quando a protecção militar é americana, os contratos chorudos também o devem ser. Eis aqui um exemplo perfeitamente conseguido de estabelecimento de uma ligação entre o domínio militar e o domínio económico-comercial. Uma presença de um certo tipo numa região deve servir para assegurar a supremacia num outro tipo e os Estados Unidos são mestres no desgaste do poder.

⁵⁶ Ver os exemplos desenvolvidos em M-F. Durand, A. de Vasconcelos, *La PESC, Ouvrir l'Europe au Monde*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998.

A Europa carece é certo, de certos meios para desenvolver uma tal estratégia. Como utilizar os meios financeiros comunitários para assegurar uma presença militar sem exército comum nem mesmo vontade partilhada de o construir? Mas a Europa é um mercado importante, é uma potência económica e financeira – portanto, um parceiro capitalista - notável. É igualmente um conjunto geo-político que, cada vez mais, desenvolve preferências estratégicas desde a parceria com os países ACP até ao apoio à autoridade palestina, passando por uma política leste-europeia ou o diálogo crítico com o Irão. Ligar as duas dimensões, ou seja, transformar o poder económico da Europa em autoridade política capaz de fazer pressão sobre os interlocutores pressupõe uma mudança de atitude, mais do que um suplemento de meios. Uma tal evolução consistiria em ousar brandir a arma económica de forma negativa e já não apenas positiva, ou seja, sancionar o campo adverso ao mesmo tempo que se fornece ajuda aos parceiros. Se a Europa é um grande mercado, também é um mercado que se pode fechar. Se a Europa é um bloco económico que assina acordos, também pode congelar as suas relações com certos países. Para retomar o exemplo do Médio Oriente: principal parceiro comercial de Israel com 35% das suas exportações e 50% das suas importações, a União Europeia também assinou acordos de associação com os países do Sul e do Leste do Mediterrâneo, ao mesmo tempo que promovia uma parceria euro-mediterrânica global. Não é fácil imaginar um país recusar reconhecer a Europa como interlocutor diplomático legítimo se esta atitude aumentar de forma credível o risco de perder uma saída comercial vital.

A Europa, como todos sabemos, ainda tem muito a fazer em matéria de política externa comum e mais ainda de defesa. Mas as fórmulas mágicas habituais por si só não mudam nada, tanto mais que normalmente são infundadas. Os meios não faltam e em termos de vontade política, os desafios não se confinam a simples acordos institucionais ou modalidades de processo decisório. É o próprio conceito de política externa e a prática desta última que têm de ser reinventados, impondo-se que sejam repensados tabus como a soberania, o interesse nacional, o prestígio diplomático, o poder. A saída está primeiro na reflexão política e depois na passagem à *praxis*. Neste sentido, a PESC é pioneira e pretende inventar a acção externa do século XXI. O objectivo é nobre, os riscos de fracasso são grandes, mas à escala desta perspectiva, o fracasso ainda não se produziu.