

A PESC e o Alargamento da União Europeia

FRANCISCO SEIXAS DA COSTA

Embaixador de Portugal junto da OSCE, Viena

Na reflexão em curso sobre os efeitos dos próximos alargamentos na evolução das diferentes políticas da União Europeia (UE), a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) tem sido das áreas para que converge uma menor atenção. E o mesmo se poderá dizer do restante quadro de relações externas da União.

A razão parece natural: no plano dos princípios e objectivos, os novos países aderentes deram sempre consistentes sinais de partilharem o sentido das decisões gizadas a Quinze e têm-se mantido na esteira desse mesmo acervo diplomático, em especial pela subscrição regular de declarações PESC nos mais diversos domínios – dando um sinal incontroverso de solidariedade e sintonia com o sentido da expressão externa da UE, seja no seu plano intergovernamental, seja no campo puramente comunitário. As próximas adesões poderiam, assim, ser presumidas como um factor «neutral» nos actuais equilíbrios decisórios a Quinze, aparecendo apenas como um elemento acrescido de reforço da projecção externa da União.

O tema tem, além disso, contornos de alguma delicadeza, que roçam o «politicamente correcto». A título de exemplo, nunca ninguém suscitou abertamente o receio de que a entrada desses novos países na União, com estruturas democráticas recentes, com fragilidades num tecido institucional pouco testado por crises, com uma escassa densidade operativa da sua sociedade civil, pudesse vir a prenunciar uma deriva desfavorável à preservação rigorosa de certos valores da matriz ética da UE a Quinze, nomeadamente em matéria de Direitos Humanos, liberdades fundamentais ou preservação de princípios do Estado de Direito. E só alguns ousaram lembrar que a questão da protecção de minorias está hoje ainda longe de ser um tema pacífico, quer no contexto interno de certos candidatos, quer na própria relação bilateral entre alguns deles. Porém, se a observância de tais valores pelos candidatos não é posta em causa, por maioria de razão a respectiva prevalência no quadro das relações externas da UE não deverá constituir um elemento de polémica.

O recente alinhamento colectivo da maioria dos países candidatos em favor das posições norte-americanas na questão iraquiana veio recordar o interesse de uma análise prospectiva dos efeitos da presença dos novos aderentes nos mecanismos decisórios da PESC. E, para os mais atentos, terá feito rever o juízo de neutralidade funcional do alargamento na PESC, que nunca haviam contestado.

No trabalho, a abordagem deste tema sensível é feita no pressuposto que a UE nada tem a ganhar se procurar ignorar as potenciais dificuldades que podem surgir no novo processo de integração, até para as antecipar e criar condições para a sua resolução tempestiva. A reunificação política da Europa que o alargamento constitui traz um saldo, em si próprio, tão positivo e promissor para o futuro do continente que sempre superará todos os inevitáveis problemas que lhe possam estar associados. Os quais só há vantagem em identificar com frontalidade e sentido desdramatizante.

O texto desenvolve cinco teses de base.

A *primeira* vai no sentido de considerar que os novos países podem vir a funcionar como um elemento de desequilíbrio, e até de potenciação de clivagens, numa Europa em que o papel dos *key players* ainda não encontra pontos de conjugação perante algumas grandes questões no plano internacional. Quer-se com isto dizer que as áreas em que a PESC «ainda não existe» podem sofrer um cenário de estagnação ou regressão numa Europa alargada. E o papel dos EUA nesse contexto poderá não ser despendendo, alterando substancialmente os termos de referência do processo decisório a Quinze.

A *segunda* ideia diz respeito ao papel dos novos países face ao actual quadro estabilizado de relações externas da UE, quer no plano da articulação diplomática tradicional ao nível do

Conselho (acções, posições e estratégias comuns, trabalho do Alto Representante), quer no tocante à acção externa da Comissão Europeia. A questão está em saber se os países candidatos, nomeadamente no contexto da discussão das próximas «perspectivas financeiras», convergirão na aceitação pacífica de um acervo histórico-político que não deixará de ter decorrências nas afectações orçamentais para a área externa, com eventual prejuízo dos seus interesses imediatos, nomeadamente nas políticas internas.

A *terceira* tese prende-se com o possível carrear para o seio da UE de tensões que alguns desses Estados mantêm com a Rússia, produto conjugado de traumas históricos generalizados com a prevalência de certos conflitos actuais não resolvidos. A incontestável importância que a estabilidade do relacionamento com a Rússia tem para os Quinze pode, assim, confrontar-se com a emergência de agendas nacionais no relacionamento com Moscovo que não se exclui funcionem como factores de bloqueio, difíceis de superar se apenas projectados no actual quadro decisório da PESC.

Uma *quarta* ideia assenta na importância de se pensar nos possíveis novos alinhamentos na Europa numa lógica que parta da dimensão de segurança e defesa para a dimensão política. A grande maioria dos países candidatos terá, com a sua entrada para a NATO, «queimado etapas» e estará, porventura, mais disponível para partilhar lealdades que directamente se colem às suas compreensíveis preocupações securitárias do que partir de um elaborado programa político-estratégico comum para a construção de mecanismos de segurança e defesa que lhe dêem posterior consistência operativa, nomeadamente no quadro de uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). A questão está em saber se a eventual utilização do mecanismo das «cooperações reforçadas» nesta última área, não poderá, afinal, vir a funcionar como uma dimensão que «puxará» pela PESC, em lugar da natural evolução em sentido contrário.

Finalmente, a *quinta* e última tese liga-se à necessidade de ponderar se a dimensão dos próximos alargamentos, com a diversidade de culturas políticas que introduz na UE, não conduzirá a uma reflexão aprofundada sobre os próprios mecanismos da PESC, na linha de uma sua evolução mais radical para procedimentos decisórios por maioria, embora em modelos diferentes daqueles que são usados tradicionalmente noutras dimensões da União.

O trabalho assenta, assim, na exploração prospectiva dos eventuais efeitos disruptores dos próximos alargamentos no modelo de uma PESC que vinha definindo-se como uma cultura ou jurisprudência diplomática erigida à luz de alguns vectores que, subitamente, vão sofrer novas tensões. E tentar perceber se os principais actores da UE, bem como os actores externos com capacidade de os influenciar (EUA e Rússia, entre outros com menor peso directo), estão ou não em vias de terem de redefinir o seu tecido de alinhamentos. Encontrar uma solução de conjunto para a PESC e para o sistema geral de relações externas da UE, que preserve o essencial do respectivo acervo e tenha, simultaneamente, em conta legítimas expectativas dos novos aderentes, é uma exigência de que todos os Estados membros deverão ter plena consciência. Em causa está, não apenas uma progressão sustentada de tais políticas, mas igualmente a sua credibilidade e aceitabilidade, o mesmo é dizer, a sua afirmação como um elemento constitutivo central da própria UE do futuro.