

A União Europeia: uma federação às avessas

Álvaro de Vasconcelos¹

A crise intereuropeia aberta pela campanha americana no Iraque é fruto, acima de tudo, de dois pontos de vista diferentes sobre duas coisas: as relações transatlânticas e o futuro da ordem internacional, que não são aliás inteiramente separáveis. A ordem internacional depende em boa parte, de facto, do modo como os Estados Unidos e a Europa se relacionarem entre si e da forma como influírem na sua configuração. Quebrado pela unipolaridade «assistida» – ordem regida pelos Estados Unidos, com o concurso da Europa a que se associam outras potências – defendida por Tony Blair e pelo desejo de multipolaridade expresso por Jacques Chirac, em que caberia à Europa constituir um dos pólos de um sistema multipolar, o consenso europeu pode porém reconstruir-se apenas na defesa de um multilateralismo eficaz.

A crise dá-se num momento decisivo da construção europeia, quando está prestes a consumir-se o longamente adiado alargamento da União Europeia de 15 para 25 membros da União. Este autêntico *big bang*, que leva a União para muito perto do pleno previsível (de entre os candidatos aceites, falta apenas a Roménia e a Bulgária, muito atrasadas nas negociações, e a Turquia, que não tem ainda data para as iniciar, e, de entre os possíveis, a maior parte da ex-Jugoslávia), coloca, como há muito se sabe, problemas institucionais significativos para os quais a actual Convenção sobre o Futuro da Europa², que prepara uma proposta de Constituição, procura encontrar resposta. Um dos domínios mais difíceis é certamente o da política externa e de defesa, em relação à qual a hora é de pessimismo. Avaliar o potencial e os limites da política externa da União Europeia apenas à luz da sua (in)acção na crise iraquiana, levaria inexoravelmente à conclusão, partilhada por vários analistas, de que não é lícito falar da PESC como existência presente, e à suposição razoável da sua inexistência futura. Essa conclusão, que é tão fácil quanto é óbvia a constatação de que União Europeia deu provas de grave incapacidade em agir de forma unida e coerente numa crise não menos grave, mesmo tomando em conta o efeito paralisante do desencontro com a perspectiva americana, como foi e será muitas vezes o

¹ Director, IEEI; Lisboa. Uma versão preliminar deste texto, que fica muito a dever aos comentários e sugestões de Maria do Rosário de Moraes Vaz, foi publicada na revista brasileira *Política Externa*, Vol. 12, n. 1, Junho 2003

² O compromisso possível entre «grandes» e «pequenos» Estados para a aprovação do Tratado de Nice, nos finais de 2000, não incorporou os rearranjos institucionais necessários para preparar a União Europeia para o alargamento. O Conselho Europeu de Laeken, em Dezembro de 2001, decidiu convocar a Convenção Europeia que, com a participação de representantes das instâncias europeias e dos governos e dos parlamentos dos países membros, segundo o mandato que lhe foi conferido pela Declaração de Laeken, deveria examinar quatro grandes questões: a repartição das competências

caso sempre que os problemas ocorram fora do continente europeu, é a meu ver precipitada. Não só porque a política externa não se resume à intervenção em crises internacionais graves como o Iraque, integrando as dimensões de *soft security* e do comércio internacional, mas também porque a crise foi acompanhada pela afirmação de fortes movimentos de opinião favoráveis ao desenvolvimento de uma política de defesa. A grande questão com que interrogamos hoje o futuro da Europa é a de saber se a presente crise intereuropeia revela fracturas insanáveis e prenuncia uma desagregação a prazo ou pelo menos uma invalidez permanente da União Europeia no campo da política e da segurança internacional, ou se constituirá antes o necessário estímulo forte sem o qual as reformas profundas por vezes ficam por fazer. Há razões para este último prognóstico optimista, e para considerar, como o comissário António Vitorino, que a discussão da política externa e de defesa na Convenção não prova que a União Europeia esteja «à beira do síndrome de Constantinopla»³.

Mudança americana e perplexidade europeia

A crise europeia é reveladora da enorme perplexidade perante a mudança de rota imprimida pelo governo de George W. Bush à política americana, e pela dificuldade em lidar com a predominância que nele tem a corrente neoconservadora. Deve-se isto a duas razões: por um lado, ao seu forte cunho unilateralista, por outro por ser talvez a primeira administração para quem a integração europeia não é seguramente algo de essencial. É bom ter presente que os Estados Unidos foram impulsionadores activos da integração europeia, desde o pós-Segunda Guerra, com o Plano Marshall, em que para impedir novas guerras civis europeias se condicionou a ajuda destinada à reconstrução pós-conflito, como hoje se diria, à cooperação intereuropeia; razões estratégicas levaram a que fosse considerada essencial durante a Guerra Fria, também para impedir o avolumar da influência dos partidos comunistas. Após a queda do Muro de Berlim, quando alguns europeus estavam quanto a isso fortemente duvidosos e extraordinariamente hesitantes, George Bush pai considerou que a reunificação alemã tinha que se fazer e dentro do quadro europeu, e por isso o célebre discurso de James Baker em Berlim tem pleno cabimento nos anais da integração europeia. Os oito anos do governo de Clinton, com que expirou o século, foram de hegemonia benigna e domínio do internacionalismo liberal; se desentendimentos houve cingiram-se ao domínio comercial e do ambiente, mas marcam-nos essencialmente a cooperação no domínio estratégico-militar sob a égide da intervenção humanitária, designadamente na Bósnia e no Kosovo, passadas que foram as hesitações americanas em se envolver nos Balcãs, que os europeus contribuíram aliás largamente para debelar. Para essa convergência geral contribuía o apego da administração Clinton à globalização económica e a não oposição americana ao desenvolvimento de uma política de defesa europeia, vista com bons olhos desde que complementar da Nato, em que o governo americano via maior viabilidade e utilidade, inclusive como instrumento militar da aliança transatlântica, do que vê

entre a União e os Estados, a simplificação dos tratados, o papel dos parlamentos nacionais e o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais.

³ Ver texto de António Vitorino neste volume.

hoje. A anuência americana não foi seguramente estranha ao facto de Tony Blair ter decidido levantar o veto britânico a que a União Europeia se ocupasse de defesa e ter inclusivamente procurado que o Reino Unido, a par da França, tomasse nesse campo a dianteira, como é atestado pela iniciativa franco-britânica de St. Malo⁴.

É verdade que o discurso europeu sobre o perigo da unipolaridade e do unilateralismo não principiou com a administração Bush. Foi ainda no período de Clinton que Hubert Védrine, então responsável pela diplomacia francesa, qualificou os Estados Unidos de hiperpotência, pouco tolerante para com a expressão da crítica ou desacordo por parte dos seus aliados fiéis. Sendo desse período a crítica à marginalização da Europa pela administração Clinton no processo de paz no Médio Oriente e uma crescente consciência da assimetria do poder militar. Mas o ónus quanto ao tardar da «multipolaridade» era posto mais no próprio deficit que no alheio superavit, e daí o empenho da França em agir por forma a que «a Europa seja mais bem governada e mais se afirme como factor de estabilidade, regulação e progresso no futuro mundo multipolar»⁵. Mas isso não impedia os europeus, incluindo os franceses, de considerar que predominava no essencial a convergência com os Estados Unidos, que não consideravam útil a divisão da Europa nem procuravam obstaculizar a sua mais funda integração.

Há hoje o facto novo de que dividir a Europa pode ser considerado estrategicamente útil para sectores da administração norte-americana, não para reinar sobre ela mas para impor, sem oposição colectiva e mesmo com colaborações ou aplausos parcelares, uma determinada política. As dificuldades em lidar com a administração Bush não começaram com a campanha iraquiana. O «desassinar» do Tratado de Roma, que institui o Tribunal Penal Internacional, que marcou o início da oposição militante e da obstrução americana activa ao TPI, iniciativa cara aos europeus, o desfazer dos compromissos penosa e pacientemente negociados em relação a Quioto, o desprezo a que foram votados os mecanismos e as convenções multilaterais em geral – que perdem eficácia e credibilidade sem a participação americana –, criaram atritos sérios. E, noutro plano, o da paz no Médio Oriente, a oposição ao que se considera na Europa uma posição americana favorável à política do actual governo de Ariel Sharon, apesar da convicção, aliás realista, de que só os Estados Unidos podem, se realmente o quiserem, influir decisivamente no reatar do processo de paz.

Não pode esquecer-se no entanto que, depois do 11 de Setembro, agravos e críticas foram postos de lado ou em surdina, e imperaram as manifestações de solidariedade e fortíssimo apoio europeu, cujos limites foram sobretudo os que o próprio poder americano consentiu, quer na luta antiterrorista quer na intervenção militar no Afeganistão que se lhe seguiu e em

⁴ A documentação oficial completa correspondente aos passos iniciais da defesa europeia em construção, principiando justamente com a declaração de St. Malo, em Dezembro de 1998, e até ao Conselho Europeu de Copenhaga, em Dezembro de 2002, está recolhida em três números (47, 51 e 57) dos *Chaillot Papers* editados pelo Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, e igualmente disponível em www.iss-eu.org.

⁵ Hubert Védrine, dialogue avec Dominique Moïsi, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Fayard, 2000.

que a Nato, ainda sob o signo da invocação do artigo 5º do Tratado de Washington, só não participou porque os Estados Unidos não quiseram. E o efeito imediato da inequívoca manifestação de solidariedade com os Estados Unidos foi um reforço da própria coesão europeia em matéria de Justiça e Assuntos Internos que, se não teve ainda o seguimento concreto desejável, abriu ainda assim o caminho à sua maior «comunitarização» no desenho futuro da União Europeia que a próxima revisão do TUE deverá contemplar. Este reforço foi acompanhado por uma intensa cooperação com os Estados Unidos na luta antiterrorista, nomeadamente no domínio da informação

A oposição na Europa à administração Bush que a campanha iraquiana reabriu traduz antes de tudo duas visões divergentes da ordem internacional. A questão iraquiana era um problema contido e solucionável pela via diplomática na geral opinião europeia. Para os neoconservadores tratou-se do exercício da preponderância assente no uso do inigualável instrumento militar para a prossecução dos objectivos próprios, como seria, no caso do Iraque, a propalada reorganização do Médio Oriente pela remoção de regimes hostis aos interesses americanos.

Robert Kagan considera aliás que mais não faz o governo dos Estados Unidos que seguir, ampliando-o na razão directa do diferencial de poder que hoje os distanciam de todas as nações do mundo, o exemplo das potências europeias nos tempos idos em que eram fortes e se comportavam como tal, isto é, sem se envergonharem do «poder e da glória marcial»⁶. Esquece, entre outras coisas, que o faziam, mormente, umas contra as outras. Pretende ignorar também que não é por ser fraca que a União Europeia é multilateral, mas porque se o não fosse deixaria simplesmente de existir. A construção europeia assenta, por necessidade, numa cultura eminentemente supranacional e deslegitimadora da política de potência. Esta cultura política, o fruto são da tragédia histórica da Segunda Guerra Mundial, faz da União Europeia um actor necessariamente diferente, *sui generis*, na ordem internacional. Aliás, isto mesmo o próprio Kagan reconhece explicitamente no seu *Of Paradise and Power*, ao identificar como «fosso ideológico» o que hoje separa a Europa – «que elaborou um conjunto de ideais e de princípios quanto à utilidade e legitimidade do poder»⁷ e da força – e os Estados Unidos. O poder e a força não segregam necessariamente uma cultura da sua afirmação à *outrance*, de defesa dos interesses próprios à custa ou em confronto com os alheios, nem um pensamento único sobre a matéria. Grande parte das críticas mais inteligentes à actual política americana vêm de dentro e não de fora dos Estados Unidos, que são atravessados por várias correntes contrárias. Os Estados Unidos não são hoje mais «hiperpotência» do que eram no tempo de Clinton, quando prosseguiram uma política predominantemente multilateral, e a oposição que lhe era movida vinha essencialmente da

⁶ «Quand les États-Unis étaient faibles, ils pratiquaient les stratégies de la voie détournée, les stratégies de la faiblesse. À présent qu'ils sont forts, ils adoptent le comportement des nations fortes. Quand les grands pays européens étaient puissants, ils croyaient au pouvoir et à la gloire martiale. Mais aujourd'hui, ils voient le monde par les yeux des nations faibles». Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse – Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, 2003.

⁷ Idem, *ibid.*

maioria Republicana no Congresso. A divisão fundamental não é entre *poder* e *fraqueza*, mas entre multilateralismo e unilateralismo na ordem mundial.

Das características de debilidade reconhecidas por Kagan à União Europeia, decorre, como corolário lógico, a proposta formulada por Andrew Moravcsik, director do Centro de Estudos Europeus de Harvard, no *Financial Times*, de que a União Europeia se remeta, na ordem internacional, a um papel secundário e se abstenha de criticar ou procurar sequer emular o poder militar americano. Potência civil que é e deve permanecer, deveria afirmar-se exclusivamente de forma complementar, pois «o poder civil europeu, se for astuta e coerentemente manejado, pode tornar-se um instrumento com credibilidade e eficácia da nova Europa, capaz de congregar os países pequenos e obter a compreensão americana».

Se a União Europeia aceitasse uma «divisão de trabalho» segundo estas linhas, ocupando-se unicamente da *soft security* e deixando aos Estados Unidos a *hard security*, perpetuaria os factores de tensão e divisão interna sempre que as divergências de interesses transatlânticos fossem evidentes. Ao mesmo tempo, poria a União Europeia na estrita dependência da vontade do governo e do Congresso americano. É uma divisão que não é aceite na Europa, nem mesmo certamente no Reino Unido e na península Ibérica. Todos percebem que o protagonismo em matéria de acção externa não existe sem capacidade militar, condição para agir com credibilidade no campo da segurança que, pelo menos no nome, faz parte da PESC.

Mas também não é seguro que seja uma divisão aceite, pelo menos em linhas tão nítidas, pelos neoconservadores, que querem marcar o destino dos países do mundo e orientar a seu modo e segundo as suas prioridades as mudanças de regime. Se para o papel que parece estar-lhes reservado, a exemplo do que sucede no Afeganistão e agora mais claramente no Iraque, não é evidentemente necessária (e é mesmo supérflua) a aspiração a igualar o poderio militar americano, é pelo menos necessário que, da Europa, venha o complemento, em homens e material, que complete onde necessário o expedicionarismo americano. Capacidade militar tem pois de existir quanto baste, mas não é necessário nem desejável que seja colectiva ou integrada. Uma divisão de trabalho potência civil / superpotência era talvez mais aceitável na era de Clinton ou George Bush sénior, em que parcialmente funcionou, permitida e justificada numa convergência que hoje está longe de existir.

A guerra do Iraque e a divisão europeia

A crise no Iraque dividiu profundamente, como há muito não se via, os governos europeus entre si e, nos países que apoiaram a guerra, governantes e opiniões públicas. Pela dimensão da crise intereuropeia e transatlântica, esta sem precedentes desde a Guerra do Suez, em 1956, o estudo das posições adoptadas é essencial para determinar se existe de facto alguma possibilidade de se vir a definir um ponto de vista comum europeu para as relações com os Estados Unidos e, logo, para a ordem mundial.

Da análise sucinta das reacções, é óbvia a existência de divisões significativas sobre a política a adoptar em relação à administração Bush. A clivagem deu-se entre o núcleo central da construção europeia, o eixo franco-alemão, e o Reino Unido, que agregou a quase totalidade dos futuros membros do leste e os países tradicionalmente atlantistas, como Portugal e a Itália, e, numa mutação histórica, a Espanha de Aznar.

Tony Blair alinhou com a administração americana, automaticamente e em crescendo, desde o 11 de Setembro, afirmando repetidamente que partilha a sua visão das ameaças – terrorismo, Estados fora da lei e armas de destruição maciça. Fê-lo arriscando o lugar central que procurava na Europa pela via da política de defesa, tanto mais que ainda não conseguiu fazer vingar a adesão ao euro. Se o alinhamento com os Estados Unidos é tradicionalmente a posição britânica, o facto é que foi desta vez levado a cabo pelo mais pró-europeu dos primeiros-ministros britânicos desde Edward Heath, que em 1973 levou o Reino Unido a aderir à Comunidade Europeia.

A posição francesa começou por ser a de procurar «amarrar» os Estados Unidos ao Conselho de Segurança, aliás com inicial sucesso, defendendo que a questão iraquiana devia ser resolvida no quadro das Nações Unidas e através das inspecções, sem excluir a ameaça ou o uso da força como último recurso. Foi a política seguida até, e incluindo, a adopção da resolução 1441 do Conselho de Segurança. Ao mesmo tempo, a posição francesa reflectia a preocupação real com o impacto que uma guerra no Iraque podia ter nos países árabes e nas comunidades muçulmanas de França, quase 5 milhões de pessoas. Tanto mais que se fazia sem ter havido empenhamento na resolução da questão israelo-palestina. Mas o compromisso Villepin-Powell assentava num enorme equívoco, em que o primeiro queria impedir a guerra e o segundo legitimá-la. Os americanos não tinham por objectivo o desarmamento do Iraque mas o derrube de Saddam Hussein, e a batalha pelo veredicto do Conselho de Segurança foi entre a via das inspecções e a da intervenção militar, com vantagem para a primeira.

A posição alemã é a mais complexa. Tendo funcionado como instrumento da campanha eleitoral que permitiu a Gerhard Schroeder manter a coligação SPD-Verdes no poder, a oposição alemã à guerra desde o primeiro momento é vista como sendo fruto de oportunismo eleitoral e não de convicções. Nada de mais errado. Se é inegável que existe na Alemanha um debate sobre o bem fundado da oposição a uma operação militar dos Estados Unidos, quebrando com uma tradição de alinhamento desde o pós-guerra, a verdade é que existe na Alemanha uma forte convicção na superioridade de um sistema baseado em regras e normas, como garantia da ordem interna, europeia e internacional, e uma corrente pacifista com peso. Embora deva ser lembrado que foi a actual coligação que pela primeira vez envolveu de forma significativa forças alemãs em operações militares não defensivas, no Kosovo e no Afeganistão. A experiência histórica cria na maioria dos alemães enorme preocupação com o carácter revolucionário dos neoconservadores americanos, como os define Habermas.

A divisão europeia teve um elemento novo com a entrada em cena dos futuros dez novos membros, que na maioria manifestaram de forma inequívoca o seu alinhamento com os Estados Unidos. Isto veio aumentar as preocupações daqueles, nomeadamente em França, que temem o impacto político negativo do alargamento sobre o projecto de uma Europa autónoma do ponto de vista internacional. Aliás a irritação francesa com a posição dos futuros membros ficou bem atestada na pública admoestação que Jacques Chirac lhes fez, e que provocou, com justeza, uma vasta onda de críticas. Esta crise foi sintomática das enormes dificuldades que a União Europeia terá, a Vinte e Cinco, em definir posições comuns nas grandes questões internacionais em que os Estados Unidos tenham uma posição diferente do consenso pré-existente.

De qualquer forma, quer a posição do Reino Unido, de alinhamento incondicional, quer a da França, primeiro de envolvimento e depois de oposição, foram tomadas por estes dois países exclusivamente na sua qualidade de membros do Conselho de Segurança. Nenhum deles procurou criar uma posição europeia comum – a única, obviamente, que poderia ter tido influência junto dos Estados Unidos. É verdade, como diz Pierre Hassner, que os franceses ganharam o primeiro *round* no Conselho de Segurança. A aproximação das posições da França e da Alemanha, e mais tarde da Rússia, deu enorme visibilidade, eficácia onusiana e impacto ao campo que se opunha à guerra. Se ganharam nas Nações Unidas, tendo coligado um número significativo de países, incluindo o Chile e o México, perderam no entanto o segundo *round*, pois a guerra foi feita nos termos dos americanos. Tony Blair saiu vitorioso da guerra mas enfraquecido junto dos países centrais da construção europeia, e isto num momento em que se avizinham reformas que se querem profundas da União Europeia. A conclusão mais simples de tirar (e que não é de agora – se não para que seria necessária uma política externa e de segurança comum?) é que os países da União Europeia isolados ou individualmente considerados não são capazes de ter uma influência significativa junto dos Estados Unidos e no desenhar da ordem internacional. E essa incapacidade não depende sequer de estarem «incorporados» ou «contra» os americanos.

Há no entanto mais duas constatações a fazer. A primeira é que, se não existiu Europa durante a crise, existiu visivelmente opinião pública europeia (no singular e não no plural), que maioritária e expressivamente se opôs à intervenção e que maciçamente se manifestou, sobretudo nos países cujos governos apoiavam a posição da administração Bush, afirmando o seu apoio ao multilateralismo – seguramente pelo menos o repúdio do unilateralismo – e de forma genérica aos valores em que se funda a União Europeia. A segunda constatação é que as estruturas da União Europeia no domínio da política externa pura e simplesmente não funcionaram. Sem mandato do Conselho, o alto representante para a política externa, Javier Solana, apagou-se durante a crise, e as profissões de fé no multilateralismo do Conselho Europeu sobre a questão iraquiana não passaram disso mesmo, de declarações sem consequências na atitude dos países membros.

A Europa como actor internacional

A fractura entre os países da União Europeia que sobreveio em relação à atitude para com os Estados Unidos a propósito da guerra no Iraque traduz de facto diferentes visões da União Europeia como actor internacional; definir uma política para as relações com os Estados Unidos equivale a definir a identidade internacional da União, a sua visão da ordem internacional. Este tema pode sintetizar no esquema seguinte:

Europa potência ⇒ mundo multipolar ⇒ oposição frontal aos Estados Unidos

Europa económica [mundo unipolar] alinhamento automático com os Estados Unidos

Europa potência civil [mundo multilateral] «envolvimento crítico» com os Estados Unidos

Este debate tem sido travado sobretudo pelos defensores de uma ordem mundial multipolar – é o caso de Chirac e da concepção francesa de Europa-potência. A França defende uma ordem multipolar que possa equilibrar o poder da hiperpotência norte-americana, em que os outros centros de poder poderiam ser, além da União Europeia, a Rússia, a China, o Japão, a Índia e, possivelmente, o Brasil e o México. Esta visão de Chirac, reafirmada em numerosos discursos, levou muitos a considerarem que a posição francesa sobre a crise iraquiana se inscrevia nessa visão de um mundo multipolar e era uma manifestação de oposição frontal aos Estados Unidos.

Tony Blair afirmou-se, depois da crise do Iraque, partidário de um mundo unipolar e explicitamente contrário à ideia da multipolaridade: «Some want a so-called multi-polar world ... my notion [is] that we need one-polar power but which encompasses a strategic partnership between Europe and America and other countries too – Russia, China – where we are trying to ensure that we develop as I say a common global agenda»⁸. Esta posição é naturalmente vista como a expressão de alinhamento incondicional com os Estados Unidos, dada a suspeita levantada pela tradicional prioridade dada pelos ingleses na construção europeia não à união política mas ao mercado. O governo inglês afirma repetidamente, porém, que pretendem através do alinhamento influenciar a política da administração americana; e o governo francês afirma precisamente o mesmo quanto à influência, e mesmo ao seu êxito até à aprovação da resolução 1441. Mesmo que as posições de partida possam ser diferentes, parece haver geral acordo em que a política possível – e a que impede que a fractura europeia se aprofunde, como unanimemente se declara – é a de um «envolvimento crítico» com os Estados Unidos, compatível com a afirmação de uma política autónoma por parte da União Europeia e de uma concepção plural da ordem internacional.

Se a preferência pela multipolaridade não é consensual, também não há consenso sobre o modo como as futuras grandes potências, e o seu inter-relacionamento, influiriam na segurança e no sistema internacional. Há fortes reservas, por exemplo, relativamente às consequências da emergência da China, totalitária, como grande ou superpotência. O surgimento de novos centros de poder não deixará de pôr em causa a unipolaridade

reinante, que no longo prazo se não pode deixar de considerar transitória e instável. Estas incertezas coexistem com a convicção de alguns de que, para se construir um sistema multipolar, a União Europeia terá de afirmar-se como uma superpotência tradicional e para tal de se configurar como um super-Estado. Ora, a União Europeia nunca será um super-Estado, fácil vaticínio que radica na sua própria génese e que nada tem a ver com as divisões actuais. Logo, nunca será uma superpotência que possa rivalizar com os Estados Unidos. Não pode nem quer. Para pesar na ordem internacional, a União Europeia não tem que concorrer com a América pelo predomínio mundial mas tem que se afirmar com uma identidade própria.

Dos debates na Convenção resulta de qualquer forma um vasto consenso quanto a fazer assentar a política internacional da União Europeia sobre os valores e princípios em que se funda o modelo europeu. A trave-mestra é que constitua a base de um novo multilateralismo capaz de proteger os direitos do homem, mesmo dentro das fronteiras de Estados soberanos. A União Europeia, que não considera a soberania nacional como um valor sacrossanto, está em boas condições para o fazer e tem para isso o apoio da maioria dos seus cidadãos, como se viu durante a guerra no Kosovo. Foi na Europa que nasceu o princípio das intervenções humanitárias, enunciado por François Mitterrand, em 1991, ao defender uma intervenção militar no Iraque para proteger os curdos, gravemente ameaçados pelas tropas de Saddam Hussein.

Só num sistema internacional baseado em normas e regras a União Europeia terá peso significativo, como aliás a questão iraquiana demonstra. A União foi incapaz de ter qualquer papel na sua resolução e, por enquanto, de contribuir como poderia e deveria para vencer a paz. Para que a União Europeia tenha real influência, é preciso que o mundo seja regido por um sistema multilateral eficiente e global que, como sugere Jean-Marie Guéhenno, não seja sustentado pela supremacia indefinida dos Estados Unidos nem pelo valor supremo da independência e da soberania como objectivo último de toda a entidade política.

Será que uma Europa potência civil com capacidade militar e com uma visão comum, conforme aos seus valores, da ordem internacional e da sua identidade teria tido uma influência significativa na questão iraquiana? O evoluir da crise não permite uma resposta categórica a esta questão. Por um lado, a administração Bush decidiu unilateralmente intervir. Mas por outro lado viu-se constrangida, a partir de Setembro de 2002, a procurar obter a legitimação do Conselho de Segurança. Que teria acontecido se os quatro membros da União Europeia tivessem defendido um ponto de vista comum no Conselho de Segurança? Não teriam eles influenciado significativamente a posição americana? Não podemos afirmar o contrário.

⁸ Tony Blair, entrevistado por Philip Stephens e Kathy Newman, *Financial Times*, 28 de Abril de 2003.

A Convenção e o futuro da Europa

Com o actual alargamento abre-se a perspectiva, num prazo de uns dez anos, de uma União de mais ou menos trinta Estados.

A União Europeia arrisca-se, com tão vasta expansão, não a vir a ser nem o super-Estado que alguns desejam e outros temem, nem uma potência civil coesa e eficaz, com uma política externa e de segurança, como é útil para a ordem internacional, mas a transformar-se num vasto espaço de integração económica, sem capacidade para agir ou pesar significativamente na política internacional. Tentar resolver este dilema é o propósito da Convenção sobre o Futuro da Europa. A Convenção prepara uma proposta de Constituição ou tratado constitucional que será discutido seguidamente numa conferência intergovernamental e posteriormente ratificado pelos Estados membros, em muitos casos por referendo. Estamos perante um processo eminentemente político que só estará concluído em finais de 2004. Para ser concluído com sucesso, necessita não só de merecer o consenso dos Estados mas também dos cidadãos. Esta é a grande novidade do processo europeu desde o referendo francês para ratificar o tratado de Maastricht. A dupla legitimidade em que se baseia a construção europeia, a dos Estados e dos cidadãos, tem que ser garantida também nos processos de aprovação das reformas dos tratados e cada vez mais pela via referendária. Foi para garantir essa dupla legitimidade, e o mais vasto consenso, que na Convenção participam representantes dos governos, dos parlamentos nacionais e das instituições supranacionais Parlamento e Comissão.

No centro dos debates da Convenção têm estado as questões relativas às reformas institucionais que decorrem do aumento significativo do número de Estados membros. Estas provocam uma divisão significativa entre grandes e pequenos países, à volta da presidência do Conselho e do número de comissários (um por país ou então um número mais reduzido, o que levaria à rotatividade do colégio).

A procura de um compromisso em que possa assentar o consenso europeu é notória no actual plano franco-alemão⁹ que propõe, em suma, medidas para dar peso internacional à União Europeia e maior legitimidade à Comissão. Faz todo o sentido que a União decida a sua política externa por maioria qualificada e opte, na defesa, pela via das cooperações reforçadas, deixando agir no interesse europeu os que têm vontade e capacidade para isso. Pensa-se que assim se poria fim ao actual sistema cuja imperfeição permite que, numa questão tão essencial como a guerra no Iraque, os países se dividam ao ponto de assumir posições antagónicas no Conselho de Segurança e cuja perfeição se resume a que cada Estado possa eficazmente bloquear todos os demais. A criação do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, como já é consensual na Convenção, reforçaria também a sua capacidade de acção, bem como a figura de um Presidente do Conselho a par do da Comissão. Aqui, a proposta complica em excesso o modo de decisão e multiplica as presidências. Se a bicefalia presidencial enfraquece a Comissão, o fim das presidências

semestrais rotativas empobrece a manifestação das diferentes sensibilidades europeias em política internacional. Não foi achada ainda, a meu ver, a boa solução para o problema que o alargamento coloca à Presidência do Conselho.

Como outros notaram também, a força das propostas franco-alemãs não vem da conjugação do peso das potências com a afirmação do seu interesse nacional. Quando o definem de forma estreita, aliás, nem encontram apoio nem são capazes de se unir. É a Europa que une a França e a Alemanha, e o seu peso cresce quando se inscreve na defesa do interesse europeu.

Se é, no entanto, inegável o impacto dos compromissos franco-alemães nas reformas políticas dentro da União, onde têm correspondido no essencial ao consenso europeu, pelo menos ainda na Europa a quinze, já não é assim na política externa, como o demonstra a crise iraquiana. O entendimento franco-alemão foi claramente contestado por muitos Estados membros, e são hoje grandes as dúvidas sobre qual teria sido o sentido de uma votação por maioria qualificada dos Estados e da população, como está previsto pela Convenção. Não é seguro que tivesse sido a posição franco-alemã a triunfar. Por isso a hesitação actual em França quanto à votação por maioria qualificada em política externa, isto quando na política de defesa a regra da unanimidade vai certamente ser mantida.

O impacto das actuais divisões europeias quanto à questão iraquiana sobre o actual processo de reforma dos tratados é difícil de apreciar em toda as suas dimensões. Irão os países que acreditam que é necessário o desenvolvimento de uma política internacional autónoma dos Estados Unidos procurar desenvolvê-la no interior da União, a Vinte e Cinco, ou considerarão que não é possível nesse quadro alargado? Ou irão fazê-lo no quadro dos tratados utilizando a possibilidade que lhes dão as cooperações reforçadas? Os países membros da União e da Nato que se opuseram à intervenção no Iraque reuniram-se a quatro (França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo) para discutir o projecto de uma política militar autónoma.

A ideia de uma vanguarda europeia formada por países que queiram ir mais longe no aprofundamento da união política volta assim ao debate. Esta mesma ideia, então sob a designação de «núcleo duro» da construção europeia, foi lançada pela primeira vez pelo grupo parlamentar da CDU/CSU, em 1994, com base no temor, em vésperas do alargamento a três países neutros, de ver a construção europeia diluir-se numa zona de comércio livre. A principal crítica feita foi a de os «duros» serem pré-fixados com base na antiguidade e não nas posições defendidas. Em moldes diferentes, a ideia voltou a ser retomada pelo ministro dos Estrangeiros alemão, Joschka Fischer, que no célebre discurso de Humboldt propõe uma «vanguarda» de Estados, também já preconizada por Jacques Delors, para acelerar a criação de uma federação de Estados democráticos, aberta e tendo como exigência o desejo de aprofundar a construção europeia, o que implica aderir à moeda única – o que exclui por enquanto a Inglaterra e a «nova Europa», ainda longe do euro mesmo depois da adesão.

⁹ Cf. Debate Europeu em www.ieei.pt.

Esta ideia é instintivamente rejeitada pela maioria dos Estados mais pequenos que nela vêem o advento de um «directório» e obviamente pelos ingleses. O temor do directório manifesta-se também quanto à figura do Presidente do Conselho em substituição da presidência rotativa dos Estados membros, ideia que tem apenas o apoio dos grandes, a complacência da Suécia e da Dinamarca e a oposição frontal dos restantes. Seja como for, um directório dos grandes juntando a França, a Alemanha e o Reino Unido, à luz da crise iraquiana, não parece ter qualquer probabilidade de se formar. Outra coisa bem diferente é uma vanguarda construída à volta do eixo franco-alemão, vista nos dois países como o melhor seguro contra a renacionalização das políticas europeias numa Europa-espaço. Vai nesse sentido a proposta, apoiada pelo comissário Lamy, de uma união política franco-alemã.

O futuro da Europa é hoje mais incerto que no passado. Não só a situação internacional determinada pela nova administração americana tem um efeito centrífugo sobre a União como o alargamento coloca um desafio de aprofundamento que não é seguro que venha a ter uma resposta apropriada na Convenção Intergovernamental. Não parece haver dúvida, hoje, que a União terá uma Constituição que consagrará os direitos fundamentais integrando no seu articulado a actual Carta dos Direitos Fundamentais. Ou seja, a Europa deverá consolidar-se como um vasto espaço de democracia, onde os direitos e a justiça serão garantidos a nível supranacional, e isto de Portugal à fronteira da Polónia com a Rússia. Não é coisa pequena.

Outra coisa bem diferente é saber se essa Europa será capaz de pesar na ordem internacional, afirmando-se como um pólo identificável, não só pelo impacto do seu modelo, mas também pela sua capacidade de agir nas grandes crises internacionais e no desenhar da ordem do Mundo. Alguns, como Pierre Hassner, não acreditam que tal seja possível com a actual administração americana, e que é preciso esperar pela era pós-Bush para os grandes voos. Outros pensam que é possível influenciar a política internacional apresentando de forma unida soluções credíveis para as grandes questões que preocupam a humanidade, nos temas da guerra e dos direitos do Homem, mas também da pobreza e do ambiente. Desta vez, penso que não demoraremos muito tempo a saber a resposta e que os resultados da presente reforma serão, deste ponto de vista, decisivos.