

Que Europa?

O papel da União Europeia nos desafios globais e regionais

Gonçalo Santa-Clara Gomes

Espaços e desafios globais e regionais

Não há, nem nunca houve um só espaço no sistema internacional. O pressuposto realista de um sistema internacional único é errado e pode conduzir a erros de política externa. Há, e sempre tem havido, coexistência, com um grau de interacção variável, de vários espaços. É claro que existe um espaço mundial, que pela globalização se está a densificar, tanto pela multiplicação dos actores, como pelo contacto crescente entre espaços regionais, como pela diversificação das relações internacionais e transnacionais. Mas coexistem com, e participam no espaço mundial, espaços regionais, com graus diferentes de integração e coesão, com valores e culturas políticas e de convivência diversos, com um peso diferenciado de actores estatais, subregionais e não estatais, e com formas de governação muito variáveis.

A densificação do espaço mundial e dos espaços regionais, bem como a dificuldade de os articular entre si, cria problemas adicionais aos actores e aos mecanismos de governação internacional existentes. A intensificação dos contactos e das relações entre espaços regionais com culturas e civilizações diferentes, e a necessidade de os harmonizar e tornar benéficos para todos, é um desafio enorme para a ordem mundial e até para a paz.

Cada vez mais, os problemas mundiais têm origem regional e impacto diferenciado consoante as regiões. A paz, a maior das preocupações da humanidade, é quase sempre ameaçada em primeiro lugar a nível nacional ou regional. É a soma e a interacção das perturbações do ambiente causadas a nível local que ameaça a humanidade. Ameaças como o terrorismo, a criminalidade organizada, os tráficos condenáveis têm geralmente origem, e uma marcada dimensão, nacional ou regional. Os problemas suscitados pela globalização são, sem dúvida, mundiais mas criam preocupações locais, nacionais e regionais muitos fortes quanto a questões de justiça distributiva, de sustentabilidade de crescimento, quanto aos efeitos ambientais, quanto aos equilíbrios monetários e financeiros globais (pense-se no equilíbrio instável entre as moedas principais).

Como responder aos desafios

Não pode haver respostas simples e locais a desafios complexos regionais ou com implicações globais. Na resposta aos desafios internacionais, os Estados, por si sós, não têm, em regra, capacidade para serem eficazes sem ajudas exteriores. Este facto torna mais importante a cooperação regional nestas respostas e tem impulsionado os processos de integração regional. Em geral, mesmo o nível regional não é suficiente para assegurar uma resposta eficaz, daí a necessidade de cooperação interregional. Mas sem os elementos nacionais e regionais não se pode assegurar o sucesso de acções internacionais e, frequentemente, deve partir deles a iniciativa. Não nos esqueçamos que todos os espaços geram poder. São casas onde só se deve entrar por convite: incluem e excluem. Mesmo problemas que parecem ser específicos e limitados a um só país não devem ser isolados do contexto regional (é o caso do Iraque, por exemplo).

As actuações internacionais devem respeitar o princípio da subsidiariedade e do respeito pelos diferentes níveis de acção política humana. Na organização da resposta a um desafio global, devem ser mobilizadas a força, os meios económicos e as formas de legitimação existentes que sejam necessárias e suficientes. Dada a multiplicação dos actores e o crescente peso de elementos não estatais, uma resposta eficaz pode e deve envolver os homens e as sociedades civis.

A União Europeia perante os problemas mundiais

A UE tem assumido também um papel crescente na definição e na defesa dos interesses europeus e na organização de respostas comuns a nível internacional. Muitos problemas que preocupam e afectam os europeus são suscitados por desenvolvimentos e a emergência de forças novas fora da região. A UE e os seus membros, pela sua experiência histórica, pelos seus hábitos de cooperação internacional pacífica, pelas suas relações estreitas com outros grandes centros de poder (a começar pelos EUA) e pelo carácter modelar da cooperação e coordenação do seu espaço, têm uma responsabilidade particular no apoio ao reforço da ordem internacional e na organização de respostas aos problemas mundiais.

A UE tem capacidades económicas e políticas para exercer poder e influência na esfera internacional de modo bastante mais efectivo do que tem feito até agora. A União tem poder material considerável e um poder imaterial incomparável ao de outras regiões. A sua aprovação de acção internacional reforça muito a legitimidade desta. A UE, tem por exemplo, influência sobre outros actores: o seu voto unânime numa organização internacional pesa na decisão de dezenas de outros países. As contribuições conjuntas da UE e de Estados membros para organizações internacionais são superiores às de qualquer outro membro ou região. A ajuda pública ao desenvolvimento europeia ultrapassa também a de qualquer outra entidade política. E, sobretudo, o seu modelo kantiano de relações internacionais tem um poder de atracção muito forte.

No entanto, para desempenhar este papel – que mais nenhuma potência pode, ou sabe, executar – a UE deve valorizar o próprio poder. Não pode acreditar que é um «anão político». Deve ponderar, em face da evolução recente, os elementos do poder na vida internacional e as condições da sua utilização. Isto inclui, claro está, o melhor aproveitamento das capacidades nacionais e das relações privilegiadas de todos os seus membros. O reforço da ordem internacional exige a cooperação, em nome do interesse europeu e do interesse da humanidade, dos países europeus e da UE.

A União deve procurar incluir o elemento transnacional nos seus planos e acção e assumir claramente e plenamente as suas responsabilidades internacionais, incluindo a de tomar a iniciativa de levar outros a agir e coordená-los, quando e se necessário. Essa participação política internacional da UE não deve ser defensiva e reactiva, mas activa, congregadora, motivadora, e legitimadora. A União deve definir os objectivos e estratégias necessárias, tomando em conta, claro está, não só a mobilização das suas capacidades próprias, como a desejável participação activa e a contribuição das capacidades e de outros centros de poder. A UE deve rever com urgência o seu modelo de coordenação e decisão de política externa, criar os mecanismos necessários, em linha com o proposto no Tratado Constitucional.

Quando liderar uma acção internacional, a UE deve mostrar humildade, e respeitar os actores e os espaços envolvidos. Deve agir com cautela, e sempre com apoios regionais e de acordo com princípios aceites. Sem envolver outros e interessá-los nada se consegue. A União deve também valorizar e trabalhar com organizações criadas para a governação mundial legítima e sempre com respeito pelo direito internacional. Este respeito pelos

outros actores implica também ter em conta as opiniões públicas regionais e manter um diálogo político e de sociedades permanente entre regiões.

O melhor meio para a UE assegurar os seus interesses é, paradoxalmente, tentar servir a comunidade internacional com a preocupação de responder aos interesses dos outros. A eficácia duma acção depende também, muitas vezes, da capacidade de apelar ao apoio de potências com poder militar e económico internacional. Tal pode implicar desenvolver parcerias estratégicas entre iguais – aprofundando a compreensão recíproca, e compatibilizando objectivos e estratégias. Mas a UE não deve definir os seus objectivos e estratégia como apêndice ou seguidor de outros. Estes serão seus colaboradores, mas numa relação de iguais e sem antagonismos. É impossível desenvolver aqui em profundidade as prioridades e campos de acção da União Europeia, mas importa chamar a atenção para quatro aspectos. Primeiro, é importante manter e fortalecer em bases sólidas as relações transatlânticas. Não pode ser também esquecida a importância da preservação dos grandes equilíbrios entre potências mundiais e a dinamização dos diálogos existentes entre a UE e essas potências. Segundo, a ordem global tem a máxima prioridade e envolve vários elementos, entre os quais:

- – o reforço dos mecanismos da governação existentes e a criação de outros necessários;
- – a promoção do desarmamento global envolvendo não só os que aspiram à posse de armas que ainda não detêm mas também a redução dos armamentos já existentes;
- – o crescimento da globalização, que a UE tem ajudado a promover, põe aos Estados e aos cidadãos europeus problemas de adaptação e manutenção da sua capacidade de competir que exigem uma forte coordenação. A promoção de regras e mecanismos de governação da globalização mais fortes e compreendendo aspectos até aqui pouco salvaguardados – direitos sociais e laborais, respeito pelos homens e pelo ambiente, tomar em conta as moedas e problemas financeiros, apoio aos países e regiões com dificuldades de entrar na competição global, evitar o crescimento de desigualdades, definição de regras de concorrência.
- – um esforço continuado de aproximação de civilizações e culturas.

Terceiro, nas relações «bilaterais» com outros países e espaços, a União deve dar prioridade:

- – às regiões vizinhas, como o Mediterrâneo e o Médio Oriente, para além da Rússia, da Turquia e dos países que se revêem na ideia de Europa, como os membros do Conselho da Europa;
- – aos países com grande proximidade cultural e que até utilizam línguas europeias como os da América Latina e os da África;
- – nas relações de cooperação, a generosidade deve marcar a acção europeia; mas é também necessário assegurar o maior rigor – contratos de desenvolvimento a prazo, com definição de objectivos e compromissos quantificados das duas partes, deveriam servir de base ao empenhamento da UE e também ao seu esforço para que outras instituições e países a ela se juntem.

Por fim, a ordem mundial precisa de mais governação. Dada a complexidade da comunidade internacional, o modelo de governação não pode assentar num só princípio: tem que incluir necessariamente elementos de unipolaridade e multipolaridade, regionais, multilaterais, assentar na participação e responsabilidade de todos, incluir elementos transnacionais, redes informais e organizações. Só uma ordem plural, mista, inclusiva, pode funcionar neste momento. Mas este equilíbrio instável é difícil e deve ser uma preocupação da UE estar atenta a que a ordem possível seja participada, justa e eficaz.