

O papel internacional da União: políticas e meios

Gianni Bonvicini

Não é nada de novo avaliar se a União, enquanto tipo inédito de actor regional, está a desempenhar de forma correcta um papel internacional. Desde a fundação da Comunidade que algumas das suas políticas têm um impacto real em países terceiros: a política comercial, a política de desenvolvimento e de associação, como os famosos acordos com os ACP, já incorporavam a ambição da Comunidade de ser considerada como um parceiro global real, e credível.

Os actuais limites da política de alargamento da UE

Muito mais do que as políticas de associação, a mais proeminente actividade «externa» da Comunidade/União é o alargamento. Não se pode negar que a União, ao juntar, em três décadas, 21 novos membros ao grupo original, desempenhou uma das suas mais significativas funções regionais e globais. Em retrospectiva, a política de alargamento da UE teve um triplo significado. Primeiro, aumentou a «massa» económica e comercial da União, fazendo com que se transformasse num actor internacional respeitado e indispensável. Segundo, promoveu e estabilizou a democracia nos países que aderiram, a partir do momento em que deixaram de ser ditaduras ou regimes não-democráticos. Em terceiro lugar, e mais recentemente, garantiu a segurança a um vasto número de Estados europeus pós-comunistas, quando entraram nas fronteiras da União.

Estas três dimensões são funções centrais de um actor internacional (mesmo que desempenhadas numa base *ad hoc*), capaz de fazer ombrear a sua política externa com os mais importantes actores estatais, como os Estados Unidos, a Rússia ou mesmo a China. Na verdade, através do alargamento, a União conseguiu desempenhar simultaneamente um papel em termos de estabilidade regional e de segurança internacional, ao garantir a paz e a prosperidade em grande parte do Velho Continente. E a perspectiva de vir a aderir, no futuro, à União, continua a ter efeitos positivos, como nos casos da Croácia, de outros países balcânicos e mesmo, parcialmente, da Turquia.

Mas a política de alargamento está a perder a sua credibilidade interna – como o demonstra o caso da Turquia. Pela primeira vez, na curta história da União, o alargamento é um tema que cria divisões internamente. Existe uma percepção generalizada que o alargamento está a perder, pelo menos temporariamente, o seu potencial enquanto uma das mais eficazes políticas externa e de segurança da União.

A política de vizinhança: uma nova opção?

A recente Política Europeia de Vizinhança (PEV) é uma alternativa ao alargamento, que está actualmente em dificuldades. O seu foco é a segurança e a estabilidade nas fronteiras do que é hoje o território da União. Aliás, as expressões mais usuais para definir a PEV são a «criação de um anel de amigos» ou a promoção da «estabilidade e da governação na vizinhança mais próxima». A PEV também representa um conceito político para a reversão do pensamento tradicional da «inevitável hipótese de alargamento», constituindo assim mais um incentivo para abrir um debate sobre a nova questão das fronteiras da UE. A ausência de perspectivas a curto e médio prazo de adesão à UE pode enfraquecer o papel de fornecedor de segurança que a Política de Vizinhança deveria, em princípio, desempenhar: os casos da Ucrânia e da Moldávia, onde os processos de reformas enfrentam grandes dificuldades, ilustram a menos eficaz influência da PEV, quando comparados com os sucessos dos alargamentos anteriores.

Mas, ainda é demasiado cedo para julgar os resultados de longo prazo da PEV: ainda tem de ser testada e, provavelmente, mais desenvolvida. Alguns académicos apontam particularmente os limitados fundos disponíveis para os Planos de Acção individuais com os países parceiros: uma maior transferência de meios financeiros poderia facilitar a aceitação da nova política nesses países, sobretudo na Europa de Leste, que no futuro poderão vir a ser elegíveis para uma nova ronda de negociações de alargamento. Seja como for, a PEV representa um novo e original caso de política regional da União, com um importante impacto internacional na segurança do continente europeu, da margem Sul do Mediterrâneo e do Médio Oriente. Tal como a política de alargamento, a PEV tem o potencial para representar um importante modelo de relações regionais que pode afectar o futuro do emergente sistema de relações internacionais, onde as regiões podem vir a ser chamadas a desempenhar um papel mais efectivo enquanto fornecedores de segurança.

O crescente papel da Política Europeia de Segurança e Defesa

A questão da segurança leva-nos à terceira dimensão da projecção internacional da União nas questões mundiais. A progressiva e rápida consolidação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) contribuiu substancialmente para a definição da imagem de uma União capaz de assumir responsabilidades políticas em zonas de conflito. Desde finais de 2003, quando foi lançada a primeira missão de paz (Concordia, na Macedónia), a União envolveu-se em 16 missões, das quais quatro foram de natureza militar, não só na Europa, mas também em África e na Ásia. O que é interessante realçar é que a União tende a enfatizar os aspectos civis das suas operações de gestão de crise, mesmo quando são de natureza militar. Foi com este objectivo que a União decidiu, em 2005, montar uma célula civil-militar para coordenar ambos os aspectos nas missões de paz em países terceiros. Internamente, a célula civil-militar procura reforçar a coerência política e institucional do sistema de tomada de decisões da UE, entre a Comissão e o Conselho, com o objectivo de demonstrar externamente uma imagem de um actor internacional uno.

O envolvimento da Europa em missões PESD fora das suas fronteiras representa, assim, um poderoso factor para a definição de uma identidade *ad hoc* da União, enquanto um novo tipo de actor global na gestão das questões de segurança internacional. É certo que ainda existem importantes limites ao desempenho desse papel. Por enquanto, as operações de paz da UE foram cuidadosamente escolhidas, em função do menor risco militar possível e de um envolvimento limitado de pessoal (com a excepção da Operação Althea, nos Balcãs). Aliás, a UE evitou participar na Unifil II, no Líbano, devido aos altos riscos envolvidos no conflito e ao grande número de forças militares que requeria.

A necessidade de reforçar o sistema de tomada de decisões em material de política externa

O fracasso na aprovação do Tratado Constitucional privou a União dos novos procedimentos e instituições que, em princípio, foram concebidos para responder a uma necessidade, largamente sentida, de reforçar o seu estatuto e o seu papel internacional. As

mais importantes inovações institucionais previstas no Tratado Constitucional iam, fundamentalmente, no sentido do reforço do segundo pilar PESC/PESD: um Presidente do Conselho Europeu eleito, com funções de representação externa, um ministro dos Negócios Estrangeiros da União, um Serviço de Acção Externa, uma Agência de Defesa, um mecanismo de cooperação estruturado no campo da PESD, para mencionar apenas algumas das propostas mais relevantes.

Todas estas inovações eram instrumentos e regras concebidos para tornar mais ágil e mais eficaz o sistema decisional da União Europeia nos domínios da política externa e de defesa. A paralisia política e institucional que se seguiu à rejeição francesa e holandesa do Tratado Constitucional fez com que prevalecessem antiquadas iniciativas institucionais, grandemente movidas pela «força dos acontecimentos»: a pressão exercida sobre a União por factores externos de crise e de segurança. O terrorismo internacional, os conflitos locais, os Estados falhados, os desastres naturais, etc., aquelas ameaças claramente mencionadas na Estratégia Europeia em Matéria de Segurança e na cláusula de Solidariedade do Tratado Constitucional, foram as forças motrizes de diversas iniciativas, órgãos e procedimentos que se multiplicaram nos últimos anos e meses.

A panóplia de novos mecanismos e órgãos, particularmente no campo civil-militar, são um sinal da vitalidade da União, mesmo em tempo de tão dura crise política. Estas acções, sendo boas, levantam algumas questões: como se pode governar um tão desordenado crescimento de instrumentos? Como garantir a coerência necessária a estes, de alguma forma aleatórios, desenvolvimentos institucionais? Como se pode garantir a eficácia das acções de segurança e defesa da UE? Quanto tempo pode durar este processo político e quais são os seus limites funcionais? A resposta está num Tratado Constitucional revitalizado, seja ele apelidado de Tratado Fundamental ou simplesmente de Tratado, no qual os mecanismos, procedimentos e políticas básicos continuem a ser aqueles que foram delineados pela Convenção sobre o Futuro da Europa. Não é necessário reinventar tudo: a substância do Tratado Constitucional pode ser salva. O caminho continua a ser válido e deve continuar, no futuro, a ser trilhado.

Concluindo, através dos sucessos já alcançados em termos de política de alargamento, com a acção da PEV de projecção de segurança e estabilidade na vizinhança – na Europa de Leste e no Mediterrâneo – e, finalmente, com as prudentes mas interessantes experiências no campo da PESD, a União Europeia consegue ter cartas na mão que lhe permitem transformar-se num actor internacional consistente. Muito mais deve ser feito,

mas com este cada vez mais elevado perfil internacional, a UE já é um modelo positivo de sistema regional, capaz de participar nas questões globais.