

Valores e interesses na política externa da União Europeia

Álvaro Vasconcelos

Estará a União Europeia condenada, como as demais potências, mesmo quando democráticas, a desenvolver uma política externa em que os interesses são por vezes inimigos dos valores? Ou será a União um actor político de diferente natureza, que projecta para fora os valores que defende na ordem interna e em que se confundem, na ordem externa, interesses e valores?

A última revisão do Tratado da União Europeia explicitou os princípios constitutivos da União: a liberdade, a democracia, o Estado de direito, o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais, princípios que devem reger toda a sua acção (artigo 6º). O Tratado de Amsterdão não só sublinha o carácter democrático da União como estabelece sanções precisas, aplicáveis caso um Estado membro viole, de forma grave e persistente, os princípios constitutivos da União, que podem ir até à suspensão, decidida por maioria qualificada, de alguns dos direitos desse país, inclusive do direito de voto. Assim se explicita no Tratado, com clareza, o que já fazia parte do *acquis* da União – pois não era pensável que um Estado pudesse vir a ser membro da União sem ser uma democracia plena. Por isso Portugal não poderia ser membro antes do 25 de Abril de 1974, e não poderia ter aderido em 1986 se em 1982 não tivesse sido revista a Constituição e dissolvido o Conselho da Revolução. Não se sabia, até aqui, como agir se um Estado membro da União Europeia deixasse de ser uma democracia. Agora sabe-se.

A perspectiva do alargamento a leste pode ter tornado mais urgente a introdução de uma cláusula democrática no Tratado da União, mas ela corresponde à essência mesma do projecto europeu. A defesa da democracia na ordem interna significa também a defesa da diversidade e a recusa de uma definição culturalista da União. Questão que ganhou nos últimos anos relevância, não só pelo crescimento de correntes nacionalistas identitárias, xenófobas e racistas, com significativa expressão eleitoral na França, na Bélgica e na Áustria, como pelo debate à volta do pedido de adesão da Turquia. De facto, algumas correntes da democracia cristã europeia argumentaram que a Turquia não podia ser membro porque era um país muçulmano – Wilfried Martens, líder do partido Popular Europeu, chegou mesmo a fazer referência aos «valores cristãos» para rejeitar o pedido de adesão da Turquia¹.

O Tratado de Amsterdão optou claramente pela definição da União como um projecto comum, com uma identidade política democrática, supranacional e não cultural. E nisto Amsterdão representou um progresso em relação a Maastricht. Trata-se de ir construindo uma federação de Estados cuja identidade assenta «não apenas nos valores democráticos mas também na sua tradução no quadro institucional»². É o que Habermas classifica como «patriotismo constitucional». A adesão da Turquia só pode ser rejeitada por referência ao *acquis* comunitário, nomeadamente no domínio da democracia, dos direitos humanos e do respeito pelos direitos das minorias.

A deslegitimação da política de potência

¹ Agence Europe, nº6928, 6 de Março de 1997 e nº 6940, 22 de Março de 1997.

² Mário Telò, «Le développement de l'union politique européenne», in *La Pesc. Ouvrir l'Europe au monde*; dir. de Marie-Françoise Durand e Álvaro de Vasconcelos; Paris: Presses de Sciences Po, 1998.

Sendo a União um projecto que nas relações internas coloca a questão da democracia como elemento legitimador, seria possível que tivesse no plano externo uma política que não valorizasse os direitos fundamentais? O Tratado enuncia explicitamente, é verdade, que o desenvolvimento e o reforço da democracia, o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais – isto é, a defesa dos valores da União – são objectivos da política externa e de segurança comum da União. Alguns dirão que se trata de uma afirmação de mera retórica, que ou a União assume a política tradicional de potência e se comporta internacionalmente como os Estados Unidos ou não terá política externa. Penso que, pelo contrário, ou a União assume a projecção dos valores que defende na ordem interna como matriz – única capaz de congrega os Quinze – ou não terá política externa.

A União Europeia não vai transformar-se num super-Estado e pôr em prática uma política de projecção do poder e de defesa do interesse nacional numa perspectiva westfaliana ou hobbesiana. Essa política não corresponde à natureza da União, quanto mais não seja porque a Comunidade nasceu da deslegitimação da política de potência nas relações entre os Estados que a compõem. É uma construção kantiana de paz, ou seja, como que uma sociedade de nações onde «cada um, incluindo o Estado mais pequeno, só atinge a garantia da segurança e dos seus direitos não pelo seu poder próprio, mas em virtude de leis assentes no acordo de vontades»³. A União promove a paz interna pela democracia e pela integração, ao dar corpo à ideia kantiana de associação permanente e livre e ao trazê-la para a ordem prática, juntando-lhe o contrato pelo qual os Estados renunciam à soberania absoluta e lançam as premissas de uma cidadania europeia⁴.

O que permitiu que os Estados europeus construíssem a União foi a deslegitimação, com a Segunda Guerra mundial, do nacionalismo; como afirmou Raymond Aron: a «Europa dos nacionalismos morreu por causa das guerras levadas até ao extremo»⁵. Deslegitimado o nacionalismo nas relações entre os Estados europeus, não é possível defendê-lo, aos olhos da maioria dos cidadãos da Europa, nas relações da União com terceiros. A legitimidade da acção externa da União depende da defesa dos valores em que assenta o contrato solidário europeu. Não é por acaso que é um juiz espanhol que defende o julgamento de Pinochet e encontra apoio na mais alta instância judicial inglesa. Os limites à soberania e a supranacionalidade fazem hoje parte da cultura política europeia.

Aos valores da democracia e dos direitos humanos junta-se, no caso específico da União, a defesa do princípio associativo, da cooperação e da integração regional nas relações entre os Estados, que tornam ilegítimo que um Estado membro considere o seu vizinho, membro como ele, como seu inimigo. Esta deslegitimação da política de potência levou a uma alteração radical nas relações entre Estados com uma tradição histórica de conflitos e de desconfiança mútua, como a França e a Alemanha, ou Portugal e a Espanha. A integração aberta é o conceito que melhor traduz a natureza da União Europeia: implica uma sociedade plural que defenda os valores da democracia política, da diversidade cultural e religiosa, da participação dos cidadãos, do associativismo e da solidariedade voluntária e da soberania partilhada, projectando e promovendo estes valores nas relações externas. A integração aberta implica a demarcação relativamente à criação de blocos económicos fechados e a defesa de uma lógica multilateral baseada no regionalismo. Deste modo, à ideia da globalização como ideologia – tributária de um

³ Kant, *Opusculum sur l'histoire*; Paris: Flammarion, 1990.

⁴ Jürgen Habermas, *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*; Paris: PUF, 1996.

⁵ Raymond Aron, «L'Europe face à la crise des sociétés industrielles»; in *L'Europe*, dir. de Pascal Ory; Paris: Omnibus, 1998.

certo «fim da história» e da afirmação de um pólo dominante e uniformizador – trata-se de contrapor uma prática que favoreça o pluralismo e a democracia nas relações internacionais ⁶.

Os Estados da União têm uma enorme dificuldade em definir, em conjunto, uma política que vá contra os próprios valores que permitem a coesão europeia. A diversidade das relações políticas externas dos Estados membros torna extremamente difícil, ou mesmo impossível, definir um interesse comum de potência a Quinze. Os interesses comuns dos Quinze são, antes de tudo, os princípios gerais que guiam as relações externas/internas dos Estados membros. É a partir da salvaguarda dos valores e interesses comuns que pode ser criado um *pacto de solidariedade* entre os Estados da União.

Os países da União ainda podem tentar justificar, em nome dos interesses ditos superiores do Estado – expressão que voltou, inquietantemente, a estar em voga –, uma política externa contrária aos valores que defendem na ordem interna, como alguns Estados membros ainda fazem aqui e acolá, nomeadamente em África. Mas, mesmo isso, cada vez menos. Antes do mais porque os direitos humanos são hoje um tema universal que, como afirma Celso Lafer, coloca «um limite à subjectividade discricionária da soberania». Se no caso europeu esse limite é auto-imposto, noutros casos resulta da afirmação crescente de correntes de opinião pública nacionais e transnacionais defensoras dos direitos fundamentais. Veja-se por exemplo a mobilização contra o *apartheid* que levou numerosas companhias americanas a retirarem-se da África do Sul, ou a campanha internacional de defesa de Salman Rushdie ou ainda as campanhas contra várias empresas multinacionais que recorrem, designadamente na Ásia, ao trabalho infantil. Uma das consequências da universalização dos direitos humanos é que a legitimidade internacional dos Estados está cada vez mais ligada ao respeito dos valores fundamentais no plano interno. Lembre-se, por exemplo, a sensível melhoria da imagem externa dos países latino-americanos em consequência dos processos de consolidação democrática ou do sucesso do Mercosul.

Como sublinha Stanley Hoffman, o interesse nacional tem para os Estados democráticos uma componente moral⁷. Essa característica específica da União passou a constituir um trunfo considerável na medida em que, desaparecidos os constrangimentos estratégicos da guerra fria que congelavam a liberdade não só na Europa de leste mas também em muitas regiões de África, da Ásia e da América Latina, o campo dos valores ganhou preponderância na cena internacional. A complacência do mundo ocidental para com o *apartheid*, o apoio que o regime de Pinochet encontrou no governo americano, ou a veneração perante os «valores asiáticos» em nome dos quais se cometeram barbaridades sem nome, são outros tantos exemplos de uma situação que se alterou. A opinião pública é cada vez mais crítica da inacção dos seus governos perante os crimes contra a humanidade, como o foi no caso da Bósnia ou do Ruanda. Com a desglobalização estratégica que o fim da bipolaridade trouxe, tornou-se muito mais difícil aos governos democráticos justificar em nome de um interesse vital de segurança o apoio a regimes ditatoriais ou mesmo a sua inacção. Pelo contrário, a defesa dos direitos fundamentais passou a fazer parte, de uma forma mais clara, dos interesses de política externa dos Estados democráticos. Foi notório o impacto positivo desta nova situação na transição na África do Sul, onde as correntes radicais deixaram de poder contar com o apoio internacional.

⁶ Guilherme d'Oliveira Martins e Álvaro de Vasconcelos «Modelar a vida internacional tendo como referências a democracia e a integração», in *Regularizar e Democratizar o Sistema Internacional – Uma parceria para o século XXI*, no prelo, Principia, 1999.

⁷ Stanley Hoffman, «*The Politics and Ethics of Military Intervention*», in *Survival*, 1995-96.

Os valores na Política Externa e de Segurança Comum

A insistência na defesa dos valores fundamentais está bem patente nas acções e posições comuns levadas a cabo no âmbito da PESC, da fiscalização das eleições ao apoio ao processo de transição sul-africano, do apoio à criação de um Estado palestino ao Pacto de Estabilidade. A defesa de valores associativos da União é igualmente clara no apoio dado às iniciativas de integração e cooperação regional como o Mercosul, a SADC ou a ASEAN. A política declaratória da União incide essencialmente sobre a democracia e os direitos do homem e o princípio associativo. E no mesmo sentido vai a acção do Parlamento Europeu. Ou seja, quando cria consensos que levam a declarações ou a acções empreendidas em comum, a União defende os seus princípios fundadores.

Nos vários acordos interregionais e nos acordos de associação assinados desde 1989, tem sido introduzida uma cláusula de condicionalidade política⁸. A chamada «cláusula báltica», por ter sido introduzida pela primeira vez nos acordos de associação com a Estónia, a Letónia e a Lituânia, prevê a suspensão total ou parcial da aplicação do acordo estabelecido em caso de graves violações dos direitos humanos e da democracia. Esta cláusula tem já uma história concreta, pois com base nela foi suspensa a aplicação da Convenção de Lomé à Nigéria, ao Níger, ao Quénia e ao Zaire. Cláusula semelhante existe nos acordos de cooperação firmados com os países da Comunidade Andina e do Mercosul. Neste último caso, porém, há que falar de uma espécie de condicionalidade auto-imposta, uma vez que a cláusula democrática, explícita num protocolo assinado entre os seus membros, é condição de pertença e permanência no Mercosul⁹.

A simbiose entre os valores e os interesses da União Europeia é particularmente evidente no continente europeu. Não é por acaso que o Pacto de Estabilidade foi a acção comum mais bem sucedida. Nele a União estabelecia um acordo com os candidatos a membros que condicionava a sua possível adesão ao respeito dos direitos fundamentais, incluindo os das minorias, e à resolução prévia dos contenciosos fronteiriços. O seu impacto nas relações bilaterais entre a Hungria e a Roménia ou a Hungria e a Eslováquia – cujo contencioso dizia respeito sobretudo aos direitos das minorias húngaras – foi evidente. A perspectiva da inclusão, acompanhada por políticas específicas, é um poderoso factor de consolidação democrática. Foi assim no caso de Portugal e da Espanha, tem sido assim com a Polónia, a Hungria e a República Checa. O objectivo de uma Europa toda democrática, de Portugal aos Urais, é a melhor forma de garantir a segurança em todo o continente.

Mas foi também na Europa que se deu o mais clamoroso insucesso da União: a guerra na antiga Jugoslávia. No início do conflito, cálculos geopolíticos na política externa de algumas potências europeias, para além da falta de vontade política, prevaleceram sobre as responsabilidades éticas e interesses comuns. E na Bósnia ficou claramente demonstrado que a União, ao permitir a guerra e a limpeza étnica, ao permitir que o nacionalismo extremo triunfasse de novo na Europa, ao não se empenhar na defesa dos direitos humanos, punha em causa a sua própria

⁸ Para uma discussão da condicionalidade e da política dos direitos humanos da União Europeia, ver Alexandra Barahona de Brito, «Condicionalidade política e cooperação para a promoção da democracia e dos direitos humanos», in *Além do Comércio*, Lisboa, IEEI, 1997.

⁹ O Mercosul tem já, aliás, uma história de aplicação prática do mecanismo (não explícito nos acordos) de suspensão de um membro por falta grave no capítulo da democracia, sob a forma das declarações dos presidentes do Brasil e da Argentina quando da tentativa de golpe em Abril de 1996 no Paraguai. Por outro lado, a cláusula democrática faz parte dos acordos de associação do Mercosul com a Bolívia e o Chile.

legitimidade perante os seus cidadãos. A maioria dos cidadãos europeus, apesar das declarações cínicas de vários políticos sobre a natureza sanguinária dos povos balcânicos, exigia uma intervenção. Isso é comprovado pelas diversas sondagens de opinião que mostram que eram favoráveis a uma intervenção da União na antiga Jugoslávia 55 por cento dos cidadãos dos Estados membros, em Junho de 1993. Em Abril de 1995, 75 por cento considerava que se devia «combater se necessário para abrir caminho aos comboios humanitários».¹⁰ Os portugueses não escaparam a essa tendência e apesar de alguns políticos terem defendido uma política de alheamento em relação ao conflito balcânico – Angola sim, Bósnia não –, a maioria apoiou claramente o envio do contingente para a Bósnia no quadro da operação Ifor e Sfor. Segundo as sondagens mandadas efectuar pelo governo, entre 63,9 por cento (Janeiro 96) e 78,8 por cento (Abril 96) dos Portugueses aprovaram a participação das tropas, mesmo que os militares envolvidos pudessem correr perigo. A impotência da União e dos seus Estados membros perante o nacionalismo extremo na antiga Jugoslávia contribuiu para a sua deslegitimação aos olhos de muitos dos seus cidadãos. Para o projecto da Europa aberta é fundamental a democratização dos Balcãs e a prazo a sua plena integração na União (incluindo uma Sérvia democrática).

Também na periferia sul da União se coloca a questão da relação entre interesses e valores. No norte de África, a falta de legitimidade da maioria dos regimes é uma das causas de instabilidade e de crescimento de alternativas radicais. Esta é claramente a causa primeira da tragédia argelina. A necessidade de promover as reformas políticas e o Estado de direito estão presentes na política europeia de parceria euro-mediterrânica, lançada em Barcelona em 1995. Em África, o autoritarismo tem conduzido a gravíssimas tragédias humanitárias, como no Ruanda ou no antigo Zaire, que obrigam a repensar toda a política de cooperação. As relações com a ASEAN foram marcadas, no passado, pelo debate sobre o carácter relativo ou não dos direitos humanos, pela defesa por alguns dos chamados valores asiáticos. A crise financeira asiática veio mostrar as fraquezas de um milagre económico assente em regimes autoritários. Na Indonésia, as reformas políticas e a criação de um Estado de direito aparecem hoje como essenciais para o próprio desenvolvimento sustentado, para o prestígio internacional do país e para a resolução pacífica de questões como o direito à autodeterminação do povo de Timor.

Pode, no entanto, argumentar-se, com razão, que a política de cooperação económica e de ajuda ao desenvolvimento da União não tem sido, em muitos casos, coerente com os princípios que defende. Que em nome da eficácia da cooperação, do relativismo cultural ou em resultado de convívios de antigas potências coloniais, a União tem objectivamente apoiado regimes ditatoriais fora da Europa. E é indiscutível que, na Argélia, o regime militar contou com a boa vontade europeia para interromper o processo eleitoral e insistir depois numa saída militar para a guerra civil. Mas, poderá, nestes casos, falar-se de política externa da União? E mesmo que pudesse, que balanço se faria dos seus resultados? É por demais claro que em todas essas circunstâncias a Europa política não existiu. E em relação à Argélia continua a não existir, por incapacidade de assumir uma posição comum, apesar de a situação de guerra civil se manter e do impacto que teve, e tem, nos demais países do Magrebe e na própria Europa (vejam-se os ataques terroristas no metro de Paris de 1995). É na África subsahariana que as antigas potências coloniais têm tido, em nome da defesa dos chamados interesses nacionais e das relações Estado a Estado, uma posição mais dúbia em relação à defesa dos valores. Os custos políticos são, no entanto, enormes – como os franceses constataram no Ruanda. Disso mesmo tem consciência Lionel Jospin que procura imprimir uma imagem positiva à política externa francesa, «uma nova coloração», e dá como exemplos o apoio à criação do Tribunal Penal Internacional, a assinatura diligente das convenções internacionais em matéria de direitos

¹⁰ Ver Eurobarómetro 39, primavera 93 e Eurominion 2 e 3, Abril-Julho 95, citado por Maria João Seabra, «L'opinion publique face aux développements de la PESC», in *La Pesc. Ouvrir l'Europe au monde*.

humanos, a nova política africana e a comissão de inquérito parlamentar sobre a política francesa no Ruanda¹¹. Em Portugal, uma reflexão semelhante é necessária no que diz respeito à nova política africana, nomeadamente em relação a Angola.

A coerência da política económica externa da União

O grande obstáculo à coerência e à efectiva aplicação de uma política de promoção dos direitos do homem por parte da União Europeia, como aliás dos Estados Unidos, é a tendência de substituição da lógica do confronto de segurança global, leste-oeste, por um confronto comercial global, oeste-oeste. A renovação de um nacionalismo económico poderá levar a relativizar os direitos humanos em nome dos interesses comerciais, nomeadamente no quadro da competição euro-americana. É isto que explica, por exemplo, o recuo da França e da Alemanha, que em 1997 bloquearam uma posição comum europeia de condenação da China, na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Os obstáculos e riscos apontados não são aliás apanágio unicamente dos Estados. A Comissão Europeia, que conduz quer a política comercial quer uma parte importante da ajuda ao desenvolvimento, tem neste capítulo fortes responsabilidades, e a sua acção influirá decisivamente na promoção coerente da democracia e dos direitos do homem por parte da União no seu todo.

As dificuldades que Portugal encontrou para impor a questão de Timor na agenda da política externa da União mostram bem o peso da questão comercial – neste caso das relações com a Indonésia – na definição das prioridades dos Estados membros, mas também da Comissão. Timor é, aliás, um bom exemplo de como a posição de um Estado membro, neste caso Portugal, quando tem a ver com a defesa dos valores fundamentais, acaba por influenciar decisivamente a política da União. Em 1986, quando da nossa adesão, a questão de Timor não existia na agenda da política europeia e estava a desaparecer da agenda internacional¹². Hoje, a questão de Timor é objecto de uma posição comum e de uma declaração do Conselho, de Junho de 1998, onde se afirma que «uma solução definitiva para a questão de Timor-Leste não será possível sem uma consulta livre da população por forma a conhecer a sua verdadeira vontade».

Dar prioridade e aplicar com coerência uma política de democracia e direitos humanos não significa que a União e os seus membros mantenham relações económicas, quer comerciais quer de ajuda ao desenvolvimento, ou mesmo diplomáticas, apenas com democracias. O isolamento internacional de um dado país, regra geral, só prejudica os mais desfavorecidos. Também não significa prosseguir uma política dogmática, desajustada da realidade, confundindo democracia com a simples realização de eleições, como na Argélia ou em Angola, com as consequências trágicas que se conhecem. Os processos de transição são necessariamente longos e difíceis, os factores decisivos são os internos e a capacidade dos actores externos para apoiar as forças democráticas varia de país para país e de região para região. Mas o facto de a União não poder pesar decisivamente na democratização da China não deve levá-la a abster-se de intervir na defesa dos direitos fundamentais nas repúblicas da antiga Jugoslávia ou da Argélia nem de fazer do diálogo sobre os direitos humanos uma componente da sua relação com a China. Deve existir em toda a política um sentido de praticabilidade e coerência sem o qual ou se resvala para o aventureirismo ou para a inacção.

O diálogo no domínio dos direitos humanos é particularmente complexo e difícil com os países de duas grandes civilizações, a islâmica e a chinesa, onde governantes e alguns líderes da oposição (no mundo islâmico, os islamistas radicais) baseiam a sua política na rejeição do

¹¹ *Le Monde*, 7 de Janeiro de 1999.

¹² Ellis Ward, *Human rights in East Timor: the EU as an external actor*; IEEI: Haia, 1998

chamado modelo ocidental e onde, nalguns sectores de opinião, se tende a confundir direitos humanos e democracia com a prossecução de objectivos estratégicos hegemónicos europeus e, sobretudo, norte-americanos. Tanto mais que se popularizam no Ocidente teorias sobre o inevitável choque de civilizações¹³ entre o ocidente e o mundo islâmico e confucionista. Doutrinas que, aliadas ao predomínio militar dos Estados Unidos, aparecem aos olhos da opinião pública dos países do sul como uma prova de que estariam perante uma ameaça grave à sua identidade cultural e perante a tentativa de imposição de uma ordem internacional unipolar e injusta. Mas também nesses países existem sectores significativos da sociedade que aspiram e lutam pela democracia e pelo respeito dos direitos fundamentais. Também com o mundo islâmico e a China é possível pôr em prática uma política de relacionamento que, insistindo sobre o carácter universal da democracia, reitere outro direito fundamental, ou seja, o direito à diversidade cultural e religiosa – que deve, aliás, começar por ser defendido na própria Europa, com a consolidação de sociedades multiculturais e multireligiosas.

O projecto do multiregionalismo

O mundo pós-guerra fria é um mundo desequilibrado, com uma clara predominância dos Estados Unidos. Qual é o projecto da União Europeia para a reorganização do sistema internacional, que modelo internacional se coordena com a natureza da União? Aqui e acolá aparecem aspectos parcelares de um modelo possível, embora não exista um todo coerente, que apontam para a valorização do multilateralismo, sustentado por grupos regionais fortes e associados entre si. O multiregionalismo deveria ser, pois, para a União, o factor estruturante do multilateralismo. A dificuldade de tal projecto é que a União Europeia é ainda a excepção e não a regra das relações interestatais. Os outros projectos existentes, ou tardam a afirmar-se como actores políticos, como é o caso do mais promissor, o Mercosul, ou são débeis mesmo do ponto de vista económico e pouco representativos das regiões em que se inserem, caso da ASEAN¹⁴, ou tardam a evoluir da cooperação regional para a integração, caso da SADC. Mas a regionalização é uma tendência do sistema internacional que a União Europeia promove, através do diálogo político, o chamado diálogo grupo a grupo, e do estabelecimento de acordos de comércio com os seus parceiros regionais.

Há quem preconize que a forma de tornar o mundo mais equilibrado é trabalhar para um mundo multipolar. Para o sucesso de tal projecto a União Europeia teria que se tornar numa superpotência, não só económica mas também política e militar. As questões essenciais, aqui, são saber se a União pode e deve assumir-se como superpotência e se deve prosseguir a nível internacional uma política de equilíbrio de poderes – política essa que o próprio processo de integração deslegitimou a nível das relações interestatais na Europa. Penso que, por um lado, é extremamente difícil a União ser uma superpotência, pois para isso teria que tornar-se num super-estado, projecto incompatível com a realidade estatal europeia, como, por outro lado, um sistema de equilíbrio de poderes a nível internacional seria tão instável como o foi o sistema europeu da primeira metade do século XX.

Trata-se, assim, de construir um sistema regulado por normas internacionais aceites pelo maior número possível de Estados, não só a nível do comércio internacional, mas também no domínio da segurança, dos direitos humanos e do ambiente. No mundo em que vivemos, em que apenas um pólo se encontra definido, os Estados Unidos, grande parte das questões no domínio da segurança necessitam, como se viu no Golfo, na Bósnia ou no Kosovo, da intervenção militar

¹³ Ver Samuel P. Huntington, *The clash of civilizations ?*, Foreign Affairs, 1993, pp.22-49.

¹⁴ Ver Karoline Postel Vinay «Constructions régionales en Asie orientale», in *La régionalisation du système international*, em via de publicação, IEEI, Lisboa, 1999.

norte-americana. Mas qual será a alternativa à unipolaridade e ao unilateralismo americanos? A perspectiva multipolar tradicional parte do pressuposto de que a União poderá ser uma amplificação da potência tradicional que ainda é a França, o que não reúne o consenso. O modelo que a União Europeia projecta na ordem internacional, não é um sistema multipolar tradicional, eventualmente pentagonal, formado por potências continentais (União Europeia, Estados Unidos, China, Japão e Rússia), capaz de reproduzir a nível mundial o sistema europeu anterior à Segunda Guerra Mundial, ao qual se poderiam juntar mais tarde a Índia e o Brasil (ou o Mercosul). Trata-se de propor um terceiro modelo que, como afirma Jean-Marie Guehenno, «não se basearia nem na indefinida supremacia dos Estados Unidos nem na busca da independência e da soberania como fins últimos de uma entidade política»¹⁵ que seria uma espécie de organização institucionalizada da interdependência.

Por seu lado, Jacques Chirac, na sua visita ao Brasil, afirmou: «A inelutável marcha para um mundo multipolar corre o risco de derivar progressivamente para a afirmação de pólos antagónicos, se alguns dos principais actores de hoje procurarem contrariar esta evolução em vez de participarem na sua organização»¹⁶. É necessário, no entanto, ir mais longe: o modelo europeu pressupõe que a União seja capaz de influenciar a criação de normas internacionais, assente num tecido de instituições multilaterais interdependentes, como a OMC, ou o recente Tribunal Penal Internacional, testemunhando a crescente importância que o Direito Internacional tem vindo a assumir. Pretende-se, em suma, construir um novo multilateralismo, em que predomine o princípio que os seres humanos são mais importantes do que os Estados, como tem sublinhado Vaclav Havel.

O objectivo da União Europeia é um mundo que não necessite da liderança de uma superpotência para o seu *management*, um mundo que assista à diluição e progressiva deslegitimação do poder tradicional. Os pólos que pretende ver construídos não são pólos de potências tradicionais equiparáveis, mas pólos abertos de *soft power*, dotados de uma capacidade de intervenção militar que lhes advém da cooperação entre os Estados e da legitimação das instituições multilaterais, sobretudo das Nações Unidas.

Os limites do poder económico

A defesa dos direitos humanos, num mundo ainda dominado por relações de poder e onde existe um número significativo de Estados autocráticos, não pode ser feita apenas pela força do exemplo. É evidente que a política declaratória não basta, nem mesmo, em muitos casos, a acção diplomática e a utilização do poder económico da União, como ficou patente na Bósnia e no Kosovo. Ficou claro para a Comissão Europeia, logo no início da guerra na antiga Jugoslávia, que os meios económicos e mesmo uma eventual perspectiva de adesão não travariam o nacionalismo extremo sérvio¹⁷. É necessário que a União seja capaz de conciliar uma política externa assente na defesa dos seus próprios valores com uma capacidade de intervenção política coerente e militarmente significativa. O Tratado de Amsterdão fez progressos na

¹⁵ Jean-Marie Guéhenno, *The Impact of Globalisation on Strategy*, IISS 40th Annual Conference, Oxford, 3/6 Setembro de 1998.

¹⁶ Discurso de Jacques Chirac perante o Congresso da República Federativa do Brasil, Brasília, 12 de Março de 1997.

¹⁷ Jacques Delors, então presidente da Comissão, afirmou: «fiquei convencido, quando visitei Belgrado em Maio de 1990, que os argumentos económicos, por mais coerentes que fossem, não iriam convencer os autores das catástrofes futuras a recuar nas suas posições.» in *European Unification and European Security*, discurso pronunciado na Conferência Anual do IISS, Bruxelas, 10 de Setembro de 1993.

definição dos princípios fundamentais da acção externa da União e dá os primeiros passos na criação dos instrumentos de política externa, simplificando o processo de decisão e criando um Alto Representante para a PESC para lhes dar eficácia. No domínio da defesa, a União cria a possibilidade de agir na persecução das chamadas missões de Petersberg, ou seja, as de qualquer política de defesa, com excepção da defesa colectiva, mas está longe de se dotar de uma política de defesa comum (a UEO continua por integrar na União). Infelizmente, como se constata na antiga Jugoslávia desde 1991, a União ainda não tem os meios da sua própria política, nem uma voz própria nas questões de segurança, seja no seio da NATO ou das Nações Unidas.

Isto não significa, longe disso, que a União deva defender os seus valores sozinha. Deve fazê-lo reforçando o multilateralismo e em colaboração com o maior número de Estados, nomeadamente os Estados Unidos, ainda indispensáveis quando os problemas impõem uma intervenção militar significativa. O que é imperioso é que em todas as circunstâncias se exprima claramente e com força um ponto de vista comum da União Europeia. Não basta estar simbolicamente presente, diplomática, económica ou militarmente, porque assim o exige a opinião pública europeia, a lógica do discurso externo da União ou os interesses dos seus Estados; para que a União possa defender os valores que apregoa, é preciso que seja capaz de pesar significativamente na resolução das crises.

A política no domínio dos direitos humanos da União é ainda, na maior parte dos casos, retórica; a condicionalidade política, quando aplicada, é-o de uma forma selectiva e inconsequente. O efeito euro, por muito poderoso que seja, não substitui a necessária expressão da vontade dos dirigentes da União de estarem internacionalmente à altura dos valores que preconizam. É forçoso constatar que na maioria dos casos a intervenção da União Europeia e dos seus Estados não foi, longe disso, decisiva. Para o ser continua a ser necessário que a União se assuma como actor político, dotado de uma política externa e de defesa.