

A União Europeia e a ordem internacional

Álvaro de Vasconcelos¹

A questão essencial a que este texto procura responder é a de saber que papel terá a Europa numa nova ordem mundial cujos contornos principiam a desenhar-se. O modelo da construção europeia influencia decisivamente a visão que tem do mundo – e do papel que nele lhe está reservado. Será deste ponto de vista um modelo multipolar, de equilíbrio de poderes, o mais adequado? Em suma, será a União Europeia capaz de propor um projecto comum de novo multilateralismo à comunidade internacional ou continuará ela a ser apenas um actor regional? Qual é o lugar de grupos regionais como o Mercosul no projecto internacional da Europa? A visão que a União tem do sistema internacional depende vitalmente de o modelo europeu continuar a ser o modelo da «Europa aberta», depois dos alargamentos e depois de os fatídicos acontecimentos do 11 de Setembro terem redesenhado, pelo menos temporariamente, as prioridades da agenda de segurança mundial e em particular da agenda de segurança americana.

O modelo da Europa aberta

A construção europeia continua a ter como objectivo essencial deslegitimar o nacionalismo e a política de potência nas relações intra-europeias e tornar impensável a discórdia e a guerra entre os países membros da União, em primeiro lugar entre a França e a Alemanha. A motivação primeira, fulcral, da construção europeia, inclusive em matéria de política externa, continua pois a residir na ordem interna. Vê-se isto claramente nas decisões tomadas depois da queda do Muro de Berlim, que obedeceram ao princípio de acelerar o processo de integração para reforçar a coesão entre os Estados. E se sucessos indiscutíveis houve na ordem interna, no domínio da união económica, que a moeda única resume, estes não tiveram paralelo na ordem externa: enquanto caminhava resolutamente em direcção ao euro, a União Europeia mostrava ao mundo a sua impotência para intervir na Bósnia, e os avanços necessários na união política, causa dessa mesma impotência, tardavam a produzir-se. Para manter a paz interna, a União altera de forma substancial a relação entre vizinhos e é um poderoso factor de consolidação democrática e de coesão social. Assim foi para os Estados fundadores nas condições particulares do pós-guerra, assim continuou a ser para os países da Europa do Sul que reencontraram a democracia nos anos 70, assim tem sido para as novas democracias da Europa Central e Oriental. Promover a segurança, a paz, a democracia pela inclusão: nisto consiste o método essencial da União. É deste ponto de vista significativo

¹ Director, IEEI, Lisboa. O presente texto é o contributo do autor para o projecto «A União Europeia, o Mercosul e uma Nova Ordem Mundial», desenvolvido pelo Instituto de Estudos Políticos e Sociais, Rio de Janeiro, revisto em Outubro de 2001.

constatar que os Estados mais empenhados na construção europeia são precisamente os que beneficiaram deste método, ao passo que os países cuja adesão foi antes do mais motivada pelo facto de a dimensão nacional ser já insuficiente para enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais globalizado ou pelo intuito de tirar partido económico do mercado europeu se têm mantido à margem de algumas etapas do aprofundamento da integração: a Inglaterra, a Suécia e a Dinamarca, que não aderiram à moeda única, e os mesmos países, além da Finlândia e da Irlanda (este último por imposição de facto da Inglaterra), continuam fora dos acordos de Schengen.

O debate Europa-potência ou Europa-espaço reflecte mal esta dicotomia se não se clarificar primeiro os seus termos. Não se trata, para grande parte dos defensores da Europa-potência, de construir um Estado-nação à escala europeia, um super-Estado à imagem dos Estados Unidos. Mesmo a França, principal defensora da ideia de Europa-potência, não estaria disposta a abandonar a um governo central europeu, que aliás considera inaceitável, as prerrogativas nacionais, em domínios, por exemplo, como a política externa e a defesa; isto apesar de a França ser, com o Reino Unido, um dos principais entusiastas da política europeia de segurança e defesa, ou aliás por isso mesmo.

Perante a extraordinária diversidade europeia, a inovação de que é portador o modelo europeu está na capacidade para consolidar a pertença nacional compatibilizando-a com a pertença a uma comunidade supranacional. Foi o que, entre outros, compreendeu Joschka Fischer ao propor não um Estado federal mas uma federação de Estados democráticos, assente na dupla legitimidade da União – a dos Estados e dos cidadãos. Este ponto de vista, partilhado pelas principais forças políticas na Alemanha e com sólidos apoios na França e nos países da Europa do Sul, nomeadamente em Portugal, não tem, no entanto, apoio significativo na Inglaterra e nos países nórdicos. A ideia, retomada por Fischer no discurso da Universidade de Humboldt, de um núcleo duro ou de uma vanguarda de Estados que avançaria mais depressa para o dito projecto de federação de Estados gera muito maior controvérsia e causa repulsa instintiva nos países mais pequenos, que o tomam, não sem algum fundamento, por uma maquilhagem do velho directório das potências.

O debate Europa-potência *versus* Europa-espaço é relevante por várias razões, e entre elas porque nele se esboçam as premissas em que se fundará o papel da União Europeia na ordem mundial. A definição da União Europeia como «federação de Estados-nação», como lhe tem chamado Jacques Delors, tem duas implicações cujas repercussões não deixarão de se fazer sentir no seu lugar futuro no sistema internacional e na política de segurança: a definição da sua identidade e, em decorrência, das suas fronteiras.

A União Europeia não pode definir a sua identidade numa perspectiva cultural ou civilizacional sem renegar o próprio conceito de cidadania – a comunidade de cidadãos – que predomina nos seus Estados. Não pode fazê-lo, também, porque isso iria contra a pluralidade cultural, linguística e inclusivamente religiosa dentro da União e dentro de cada um dos países que a formam, e que é aliás, cada, vez maior. Hoje já perto de 10 milhões de cidadãos da União

Europeia são muçulmanos. A decisão alemã de dar cidadania aos imigrantes, inclusive turcos (mais de 2 milhões), e de começar a afastar-se da concepção essencialmente étnica da nacionalidade é um passo fundamental na compatibilização entre os diferentes sistemas (políticos) internos com o modelo europeu. A Europa será pois cada vez mais definida como um espaço de convivência multicultural, de compatibilidade entre a tendência para a supranacionalidade com a preservação das afinidades culturais, religiosas e de referências históricas, que aliás não se restringem ao continente europeu, como denota a criação por França, Portugal e Inglaterra de círculos de cooperação cultural. A afirmação do multiculturalismo, internamente, é um trunfo indiscutível para a política internacional da União numa altura em que a globalização e o domínio da cultura popular americana são pressentidos em muitas regiões do mundo como uma ameaça à expressão do pluralismo cultural, e engrossam em contraponto as correntes do nacionalismo identitário, nomeadamente de referência religiosa, que constituem a alternativa mais séria e perigosa à democracia. A fractura produzida pelos acontecimentos trágicos de 11 de Setembro torna obviamente a expressão desse multiculturalismo, integrador e não fracturante, fortemente ancorado na cidadania, mais necessária ainda, não apenas nem fundamentalmente como um trunfo de política internacional, mas como uma forma de combater as tendências identitárias de todos os sinais, dentro e fora da Europa, e preservar a coesão das sociedades europeias.

A União define a sua identidade numa perspectiva política. Podem fazer parte da União Europeia todos os países europeus que aceitem o *acquis* da União e estejam em condições económicas para participar no mercado único – não só de convergência macroeconómica, mas também de nele competir – e que sejam democracias plenas. A aceitação da Turquia como candidato, finalmente decidida pelo Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999, sublinha que a sua futura adesão depende apenas do respeito dessas duas condições, designadamente as políticas (democracia, Estado de direito, direitos do homem, protecção das minorias). Não há evidentemente condições culturais ou religiosas. Ao definir-se assim, a União Europeia não traça limites precisos para o seu alargamento, e não ficam sequer claros os próprios limites geográficos – não se fixa definitivamente a linha de fronteira. Fala-se hoje de uma União a «trinta ou mais». E amanhã, depois de 2004, finda a conferência intergovernamental que há-de traduzir em modalidades concretas a grande reforma das instituições e consumados talvez os primeiros alargamentos? A Ucrânia poderá vir a aderir ou marcará ela definitivamente o extremo oriental da União? Como negar peremptoriamente, porém, aos sectores democráticos e europeístas um lugar futuro da Rússia na construção europeia? A resposta a estas questões, que implicam a definição da fronteira da União, terá fortes consequências na sua política de segurança e defesa. Deste ponto de vista, o mais provável é que a fronteira da União seja por muito tempo, a leste, a que separa a Polónia da Rússia e a sudeste as da Turquia, mesmo sem a sua adesão plena. O que não impede que estas fronteiras sejam, elas mesmas, como diz Pierre Hassner, fluidas. A fronteira sul mediterrânica não será, com o processo de interdependência crescente, menos fluida do que aquela que separará a União Europeia da antiga União Soviética.

Haverá uma possibilidade realista de que o «núcleo duro» europeu, a «vanguarda» sugerida por alemães e franceses (estes com menor entusiasmo) se venha a transformar num Estado federal, centralizado, dentro da união de Estados que é a União Europeia? Não parece. Por um lado, esse núcleo será necessariamente aberto e tenderá progressivamente para a inclusão do pleno. Por outro lado, as propostas mais coerentes (J. Fischer, J. Delors) apresentam o modelo que deveria presidir-lhe como uma comunidade de Estados democráticos segundo a matriz geral da unidade na diversidade. Parece inquestionável, no entanto, que um grupo de Estados levará mais longe a integração, cuja cooperação será reforçada em várias áreas de competência da União, incluindo nos domínios da política externa, da defesa e da segurança interna. No domínio da segurança e da acção internacional, no entanto, esse núcleo, com características mais marcadamente federais, enfrenta uma dificuldade essencial: um dos pilares de todo o processo – a Europa da defesa – precisa, para existir e consolidar-se, da participação empenhada da Grã-Bretanha, que decerto não quererá fazer parte de nenhuma vanguarda federal, o que, mais não fosse, manterá nas mãos dos Estados, ou seja, da cooperação intergovernamental, a utilização do instrumento militar. Em suma, não um núcleo duro mas vários, correspondendo a avanços desiguais do ponto de vista da supranacionalidade, e possivelmente um grupo cada vez mais numeroso que estará em todos os círculos – e este passará a ser, independentemente da dimensão dos Estados que o compõem, o verdadeiro núcleo de coesão.

O sistema institucional e o processo de decisão europeu continuará a ser no futuro próximo de uma enorme complexidade, exactamente para garantir o sistema de pesos e contrapesos que tem sido a razão do seu sucesso. Os parceiros externos da União continuarão provavelmente a enfrentar dificuldades em saber quem são os seus interlocutores. Apesar dos progressos que possam ter lugar na definição de uma entidade central para a PESC e a PECSO (por exemplo, um alto representante com poderes mais vastos e precisos que o actual, que lhe permitam ser um coordenador da política externa e de defesa e não apenas um porta-voz), restará sempre uma multiplicidade de interlocutores – os Estados membros, a Comissão, o Parlamento.

Da perspectiva da Europa aberta que assim se desenha como compatível com o próprio processo europeu, afirma-se um modelo europeu com impacto universal, mas ao mesmo tempo pode-se concluir que a União Europeia continuará empenhada essencialmente na consolidação da democracia no continente através do alargamento, e no projecto de expandir a área de estabilidade e desenvolvimento para o Sul mediterrânico. Do ponto de vista da segurança e da defesa, isto implica a procura de capacidade para contribuir para o esforço da NATO na sua imediata periferia europeia, nomeadamente nos Balcãs, ou assumi-lo plenamente se os Estados Unidos considerarem que não se devem envolver num dado conflito regional europeu. A Europa configura-se assim, primordialmente, como um actor regional cujo modelo tem repercussão universal. Aliás, quanto maior o sucesso «interno» da União em consolidar a democracia no continente, utilizando para isso também o instrumento militar se necessário, maior o prestígio e o impacto do seu modelo.

A União Europeia tenderá a projectar na política externa os valores que lhe são próprios. Por isso a democracia, os direitos do homem, a ajuda humanitária têm um papel tão importante na política declaratória europeia, e a condicionalidade política faz parte dos acordos da União com países terceiros. A repercussão universal do modelo europeu, a sua adequação à era de globalização, a ambição global de alguns dos seus Estados – eis a «janela de oportunidade» para uma acção positiva e com impacto da União na cena internacional, para a sua afirmação como um pólo aberto de um sistema universal mais equilibrado e multilateral.

Existe uma outra alternativa, que contraria este cenário: é que alargando a leste e a sul, nos próximos anos, a União perca a capacidade de decidir e de agir, se dilua e se transforme num vasto espaço de comércio livre que muito provavelmente se desintegrará. A União Europeia perderia assim qualquer veleidade de protagonismo internacional em favor de alguns dos Estados membros, relegados por isso, perante a afirmação quase hegemónica dos Estados Unidos, para papéis secundários no cenário mundial.

A visão europeia da ordem internacional

A União Europeia não só é um poderoso actor regional como tem um papel internacional não negligenciável como potência civil que essencialmente é. Com 370 milhões de habitantes, a Europa dos Quinze é o principal espaço económico do mundo e representa 28,6 por cento do produto mundial, contra 27,4 por cento para os Estados Unidos e 14,9 por cento para o Japão. A União Europeia é também a principal potência comercial mundial, e a principal fonte de ajuda pública ao desenvolvimento: representa mais de metade do total mundial, em contraste com 4 por cento para os Estados Unidos e 18 por cento para o Japão. É conhecido que a comparação das despesas militares, quer em valor absoluto, quer em percentagem do produto, deixa em primeiro lugar os Estados Unidos, que gastam com a defesa 265 mil milhões de dólares, contra a soma de 169 milhões dos membros da União Europeia.

Pelo seu peso económico, pelo poder de atracção do seu modelo, pela sua política de cooperação para o desenvolvimento, a União Europeia já tem um papel não negligenciável nos comumente chamados domínios do *soft power*, ou seja, na capacidade de utilizar o poder económico para fins políticos, através da utilização de meios não coercivos para encontrar soluções para os problemas regionais no longo prazo, o que, ainda assim, é muito mais verdade no plano continental do que no mundial. Mesmo em relação aos países do Norte de África e do Médio Oriente, a primeira prioridade extra-europeia da União, apesar do alcance da proposta de Parceria Euro-Mediterrânica (PEM), os resultados são ainda modestos. A política de ajuda ao desenvolvimento e de acordos comerciais em relação à África subsahariana, região de que a União tem sido o principal parceiro não só económico, mas também político e mesmo militar, tem constituído um rotundo fracasso. A África continua mergulhada na conflitualidade intra e interestatal, e é evidente que sem resolução dos problemas de segurança não haverá desenvolvimento. Na Ásia, o papel da Europa é pouco significativo do ponto de vista do *soft power* e negligenciável no que toca ao *hard power*. E na América Latina não tem mostrado vontade política à altura da ambição do projecto que afirma.

São pois claros os limites actuais da União Europeia como actor global. Mesmo a nível regional, a sua capacidade de inclusão e os seus atributos de potência civil têm-se mostrado, em situação de crise grave, insuficientes. Foi esse o balanço que os próprios governos europeus fizeram da crise na antiga Jugoslávia, em que penosamente constataram a impotência da União para lhe fazer frente, que o mesmo é dizer dos limites da União Europeia enquanto potência exclusivamente civil. Ficou também demonstrada a dependência em relação aos Estados Unidos, à sua estratégia militar e à sua disposição para intervir ou não, para garantir a segurança no próprio continente. A política europeia de defesa nasce dessa constatação, feita principalmente pela França e a Inglaterra de Tony Blair a partir da sua humilhação na Bósnia durante quatro anos. Foi este o impulso essencial que levou ao encontro franco-britânico de St. Malo em Dezembro de 1988. Foi o que permitiu, tendo sido levantado o obstáculo britânico, que os Quinze tivessem em Colónia e Helsínquia, em 1999, adoptado um plano ambicioso para dotar a União com os instrumentos militares de uma política de segurança e defesa através da criação de uma força de reacção rápida, vencendo-se assim um tabu que durava desde a não ratificação da Comunidade Europeia de Defesa pelo parlamento francês, em 1954.

O desenvolvimento de uma capacidade europeia no domínio da defesa estabelecerá e consolidará a União como actor regional incontestavelmente determinante. A grande excepção são as relações de segurança com a Rússia, sobretudo se esta teimar em querer manter, sem meios, um estatuto de superpotência militar. Bem diferente será a situação, no entanto, se a Rússia optar por um estatuto de potência europeia, muito mais compatível, aliás, com a sua situação económica.

Os avanços na política externa e de segurança comum, com a criação da figura do Sr. PESC, apesar de tímidos e pouco consequentes, não deixarão de contribuir para uma maior coerência da acção externa da União. Mas será um equívoco pensar que a União poderá na próxima década ter um poder militar comparável ao dos Estados Unidos, o que não quer dizer que não aumente o seu peso na cena internacional. Qual é então a possibilidade de a União vir a desenvolver um papel significativo na ordem internacional no primeiro quartel do século XXI e qual a relação que procurará estabelecer com os Estados Unidos?

No período anterior ao 11 de Setembro, os países da União mostravam crescente mal-estar perante a ordem internacional que hoje vigora. Não deixam por isso de considerar os Estados Unidos um parceiro indispensável, pesem embora a competição comercial e as desavenças na OMC. As críticas ao unilateralismo económico dos Estados Unidos e muito especialmente às suas tentativas de impor a extraterritorialidade (leis d'Amato e Helms-Burton) foram frequentes e consensuais em todo o espectro político europeu, e não apenas por parte da França ou da Alemanha mas também dos países atlantistas, inclusive da Inglaterra. As tensões, constantes, mantiveram-se confinadas à área comercial, sem *spill-overs* políticos graves. As preocupações europeias com o unilateralismo americano não se cingem, longe disso, ao campo comercial. Os mais variados dirigentes europeus manifestaram a sua viva preocupação com a não-

ratificação pelo Congresso do Tratado de Interdição dos Ensaio Nucleares, com a recusa americana de assinar, até ao último minuto, o texto fundador do Tribunal Penal Internacional (que o actual Congresso não tem a menor intenção de ratificar) ou com a decisão de avançar com o «escudo antimísseis». Se no continente europeu a convergência euro-americana é significativa, o que permitiu a manutenção da NATO no pós-Guerra Fria e mesmo o seu alargamento, o mesmo não se pode dizer em relação ao exterior da Europa. No Médio Oriente, no Golfo, as *nuances* e mesmo as diferenças de pontos de vista são evidentes. Só a Inglaterra apoia de facto as sanções contra o Iraque, a que a maioria dos Estados da União se opõe, quer na substância (efeitos políticos e sociais), quer pelo seu carácter unilateral.

No entanto, os Estados da União, muito provavelmente também a França, não vêem no período de transição que vivemos uma alternativa viável para a ordem internacional, que bem ou mal os Estados Unidos têm garantido. E por isso as preocupações manifestadas em relação ao isolacionismo dos primeiros meses da administração Bush. No entanto, a convicção europeia é que um sistema de hegemonia, mesmo que benigna, dos Estados Unidos não poderá funcionar no longo prazo, porque o mundo é plural e porque a sociedade americana não está disposta a pagar o preço que implica garantir a segurança internacional quando não estiverem em causa interesses vitais dos Estados Unidos.

O ataque de 11 de Setembro, contra Nova Iorque e Washington foi a justo título, considerado pelos Estados Unidos como um ataque contra os seus interesses vitais e mostrou à administração Bush que era necessário criar a mais vasta coligação para combater e desmantelar as redes do terrorismo internacional. Se a Europa se solidarizou com os americanos e considerou, no quadro da NATO, que tinha sido um ataque contra todos, só o Reino Unido assumiu, plenamente, a dimensão militar da coligação e isto numa perspectiva nacional e não europeia. Os Estados Unidos, é verdade, também não consideraram essencial e talvez nem mesmo útil ficar condicionados na sua acção militar pela NATO, ou pela União Europeia, como tinha acontecido durante a guerra do Kosovo. Mas tratava-se para os Quinze, e particularmente para o Reino Unido, de ter colocado a sua resposta no quadro do desenvolvimento que tivera a política de defesa e segurança europeia nos últimos dois anos, tanto mais que a proximidade da Europa do mundo árabe e islâmico, particularmente sensível à evolução da resposta americana, obrigava a União a uma política concertada, dos pontos de vista quer político, quer militar.

O impacto que o 11 de Setembro terá na política de defesa europeia é difícil de prever, mas poderá confiná-la ainda mais a uma dimensão eminentemente regional, os Balcãs quase exclusivamente, do ponto de vista da projecção de forças, tanto mais que os Estados Unidos tenderão nos próximos anos a concentrar uma parte significativa dos seus esforços fora do continente europeu. Num mundo em que previsivelmente perdurará a política de potência, o regionalismo sairá enfraquecido e com menos margem de manobra para fazer avançar uma perspectiva multilateral da ordem internacional mais ou menos multipolar.

A maioria dos actuais membros da União tem uma visão da ordem internacional que se afasta da norte-americana. A França, na visão de Chirac, põe o acento numa ordem multipolar capaz de equilibrar o poder da hiperpotência americana (a expressão é de Hubert Védrine). Na perspectiva chiraquiana serão pólos desse sistema, além dos Estados Unidos, a União Europeia, a Rússia, o Japão e a Índia, e possivelmente o Brasil e o México.

Seria um sistema de pólos claramente definidos, inspirado no sistema europeu de equilíbrio de poderes que perdurou até à Segunda Guerra Mundial, procurando afirmar a sua soberania e autonomia, embora mitigadas as consequências para a segurança internacional da sua competição pelas instituições multilaterais. Jacques Chirac, em discursos na China, no Brasil e na Índia, tem preconizado explicitamente a necessidade de construir um mundo multipolar em alternativa ao unipolarismo, o que aliás correspondia às próprias ambições desses países. Lembremos a este propósito a declaração russo-chinesa de Abril de 1997 para a promoção de um mundo multipolar.

Essa perspectiva não parece, no entanto, ser partilhada de forma tão clara por nenhum outro Estado da União Europeia. A Inglaterra, porque a maioria da sua opinião pública e da sua elite política se continua a opor ao conceito de Europa-potência que implica necessariamente um grau elevado de federalização. A Alemanha, porque o conceito de União Europeia que tem apoio maioritário, apesar de eminentemente político, é ainda, antes de tudo, de uma Europa potência civil, primordialmente virada para a consolidação do espaço europeu.

Portugal, a Espanha e a Itália são favoráveis a uma afirmação internacional da União, não só em relação ao Mediterrâneo, mas também, no caso da Espanha, à América Latina. No entanto, a Espanha de José María Aznar tinha vindo a aproximar-se progressivamente da perspectiva norte-americana (foi notória a insistência do governo espanhol em empenhar tropas na operação militar contra o regime no poder no Afeganistão, por exemplo, mesmo nas suas fases iniciais), e a Itália está longe de ter um protagonismo internacional correspondente ao seu peso económico e cultural. Estes países são, aliás, com a Holanda, os países da União mais próximos da perspectiva inglesa das relações transatlânticas.

Os países nórdicos, por tradição de não-alinhamento, afastam-se da perspectiva francesa, chiraquiana, de Europa-potência e sublinham a imprescindibilidade do quadro multilateral das Nações Unidas como regulador dos conflitos internacionais. A Bélgica é o país que mais se aproxima da concepção francesa, mas a sua capacidade para influenciar a política externa europeia é pouco significativa. Finalmente, a Grécia, apesar dos aspectos positivos da sua evolução recente, tem uma política externa que praticamente se esgota na questão turca. Os principais países candidatos, a Polónia, a Hungria e a República Checa, apesar do impulso político da sua aproximação à União, não deixam de ter uma perspectiva atlantista da segurança.

Não é pois provável a emergência da União Europeia como um pólo tradicional de poder capaz de orientar a sua política externa numa perspectiva de *power politics*. Por outro lado, não são claras as consequências para a segurança internacional da emergência dos novos pólos e da

relação entre eles. São sérias, na maioria das capitais europeias, as dúvidas sobre as vantagens para a estabilidade internacional da emergência da China como uma superpotência. Como se interrogam sobre as consequências para a estabilidade asiática da rivalidade sino-indiana, extraordinariamente agravada pela política, americana e igualmente europeia, de recompensar o Paquistão pela sua participação na coligação anti-Taliban, esquecendo em nome do combate ao terrorismo e a um regime despótico e inaceitável que ainda há bem pouco se considerava o ensaio nuclear indiano, e depois o paquistanês que se lhe seguiu, como um sério aviso de maus e perigosos tempos.

Independentemente do debate sobre as vantagens e as desvantagens de um mundo multipolar, o que parece consensual entre os Estados é que um mundo unipolar em que a ordem seja a americana não só será desafiado pelas potências emergentes, como é necessariamente transitório e instável.

Quer a União Europeia tenha que agir amanhã num mundo multipolar (o que é mais provável) ou não, o que corresponde à natureza específica da União não é nem a procura da hegemonia ou da política de potência americana, nem um sistema de equilíbrio de poderes a nível global. A visão que será possível à União Europeia desenvolver para o mundo é a de um sistema multilateral realmente eficaz: a criação ou o reforço de instituições capazes de regularem a interdependência tanto do ponto de vista económico como político. Trata-se de construir um sistema regulado por normas internacionais aceites pelo maior número, não só a nível do comércio internacional, mas também no domínio da segurança, dos direitos humanos e do ambiente. Trata-se de um terceiro modelo que, como afirma Jean-Marie Guéhenno, «*would be based neither on the indefinite supremacy of the United States, nor on the pursuit of independence and sovereignty as the ultimate goal of a political entity*»², e que seria uma espécie de organização institucionalizada da interdependência. O sucesso da OMC na gestão das contradições, nomeadamente entre a União Europeia e os Estados Unidos, atesta aliás a importância que o multilateralismo progressivamente assume.

O modelo europeu pressupõe que a União não se transformará num super-Estado, mas terá capacidade para 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.

A defesa activa da regulação internacional por parte da União Europeia merecerá credibilidade tanto maior quer devido à sua própria experiência, quer porque corresponde às necessidades sentidas pelos Estados de diferentes regiões do mundo de gerir a globalização e tirar dela as necessárias vantagens para o seu desenvolvimento. Deste ponto de vista, as relações da União Europeia com o Mediterrâneo e com o Mercosul são um importante laboratório.

² Jean-Marie Guéhenno, "The Impact of Globalisation on Strategy", *IISS 40th Annual Conference*, Oxford, 3-6 de Setembro de 1998.

Uma das componentes essenciais da política externa da União, e parte integrante da sua visão do mundo, é a promoção do regionalismo. Independentemente de se poder universalizar ou não a experiência comunitária europeia, a União considera que o multilateralismo só será eficaz se apoiado em grupos regionais. Estes constituem uma forma não apenas de gerir a interdependência económica, mas também de criar relações de estabilidade entre vizinhos no domínio da segurança e dar suporte à acção das Nações Unidas na prevenção e na resolução de crises. Por isso os chamados diálogos grupo a grupo são uma componente importante da acção externa da União, que procura na ASEAN, no Mercosul, na Comunidade Andina, na SADC, interlocutores para a sua visão da ordem internacional. Mais, a União procura estabelecer acordos inter-regionais com esses grupos desenvolvendo o multi-regionalismo como sustentáculo do multilateralismo.

Uma das componentes do multilateralismo, tal como é propugnado pela União, é a relação que estabelece entre soberania e cidadania. Não é obra do acaso que tenha nascido em França o conceito de intervenção humanitária, nem que tenha sido um juiz espanhol a pedir em primeiro lugar (e conseguir) a extradição de Pinochet. É que a Europa se construiu a partir de uma perspectiva de supranacionalidade, que deslegitimou os conceitos de soberania absoluta e o seu valor sacrossanto. Por isso a intervenção no Kosovo teve apoio maioritário na grande maioria dos Estados europeus, nomeadamente na França e na Inglaterra, mas também na Alemanha. A França e a Inglaterra foram activos actores dos acordos de Rambouillet e da intervenção militar.

Quando Kofi Annan afirmou perante a Assembleia Geral das Nações Unidas que «a soberania de um Estado não pode ser uma ‘muralha’ para a violação dos direitos do homem», esta posição não chocou, bem pelo contrário, a maioria dos europeus. Não parece, porém, que uma tal perspectiva se aproxime das posições americanas. Consideram os europeus que às Nações Unidas, reformadas, deveriam ser proporcionadas condições, como defende Kofi Annan, para pôr em prática o novo multilateralismo. Deviam ser as Nações Unidas, designadamente, a legitimar as intervenções quando houvesse graves violações dos direitos fundamentais num dado Estado membro. Os Estados europeus não consideram, regra geral, uma evolução desse tipo como uma limitação inaceitável à sua soberania.

Mas esta posição também se afasta da perspectiva de muitos Estados do sul, que se opuseram à intervenção no Kosovo em nome da defesa da soberania e por oposição ao unilateralismo. Esta foi a posição dos países latino-americanos, com uma longa experiência de ingerências ilegítimas do grande parceiro do Norte. Definir as condições de intervenção de forma consensual com o maior número de Estados, nomeadamente as democracias do sul, é essencial para a política externa e de segurança da União Europeia num momento em que cria uma força de intervenção.

O sucesso do projecto do multilateralismo depende, contudo, em larga medida da multilateralização dos Estados Unidos. A perspectiva da maioria dos europeus é que da cooperação estreita entre a União e os Estados Unidos depende a possibilidade de uma ordem

internacional mais justa. Enganam-se os que pensam que se poderá passar da gestão da rivalidade bipolar da guerra fria para uma gestão da rivalidade euro-americana. Aquilo que a União procura, indiscutivelmente, é reequilibrar as suas relações com os Estados Unidos transformando-as em relações entre iguais, capazes de contribuir para o estabelecimento de regras globais.

Em síntese, trata-se para a União Europeia, nesta visão, de substituir o mundo instável da unipolaridade, não por um mundo ainda mais instável de um sistema tradicional de equilíbrios de poderes multipolar, marcado pela frequente dissolução e alteração (*reversal*) de alianças, mas por um novo multilateralismo assente em espaços de integração regional e na sua experiência de regulação supranacional das relações entre os Estados. Ou seja, na transformação do sistema internacional numa comunidade com base no sucesso da sua própria experiência, o que implica o reforço das instituições internacionais e nomeadamente das Nações Unidas. Este sistema é também o mais adequado para gerir um mundo que se multipolariza pela emergência de grandes potências com uma perspectiva de *power politics* da sua política externa.

As relações União Europeia-Mercosul e o factor americano

A União Europeia necessita de parceiros para a concretização da sua visão do mundo assente no regionalismo. Apesar da indiscutível tendência, nas mais diversas regiões, para o surgimento de diferentes projectos de integração e cooperação, a realidade é que a maioria não passou o estágio da simples cooperação intergovernamental geralmente fragilizada pela falta de convergência política. O Mercosul é uma excepção e é por isso identificado pela União Europeia como um parceiro estratégico. A credibilidade do Mercosul para a União Europeia resulta de vários factores, o primeiro dos quais é ser um projecto de integração entre países democráticos, que introduziram uma cláusula democrática no seu tratado, prevendo sanções, incluindo a expulsão, para um Estado que regresse ao autoritarismo. Vontade cuja credibilidade foi testada na firme e eficaz reacção dos países do Mercosul à tentativa de golpe de Estado no Paraguai em Abril de 1996. A legitimidade internacional do Mercosul que lhe advém do seu apego à democracia é sublinhada pela União Europeia.

O segundo aspecto é a alteração das relações de desconfiança tradicional e rivalidade entre o Brasil e a Argentina, que implicaram para ambos o abandono dos seus programas nucleares com fins militares, questão da maior importância numa altura em que a proliferação é uma preocupação de segurança dominante.

Finalmente, o Mercosul é o único grupo regional, além da União Europeia, que vai além do comércio livre e tem por objectivo a criação de um mercado comum e além disso participa como um bloco nas negociações comerciais internacionais. Como a União Europeia, o Mercosul é um processo de integração profunda.

Por todos estes factos a União Europeia tende a identificar o Mercosul como um potencial pólo de um sistema internacional mais equilibrado e assente no regionalismo como uma das suas

componentes essenciais. E aqui reside uma diferença fundamental entre a União Europeia e os Estados Unidos. Para os Estados Unidos, o Mercosul é um «desvio do comércio», um projecto de afirmação da autonomia internacional do Brasil, um obstáculo ao seu desígnio de regionalização das Américas, e deveria, na sua perspectiva, dissolver-se na ALCA. Desagrada aos negociadores americanos que o Mercosul participe como um bloco nas negociações hemisféricas.

Para a União Europeia, pelo contrário, quanto mais o Mercosul se consolidar e afirmar a sua identidade nas Américas, melhor. Para a União Europeia, o problema é, pelo contrário, o défice institucional do Mercosul, a inexistência de um sistema de *weights and counter weights to help balance power across the participating states*. A enorme assimetria entre os Estados membros torna-o mais necessário mas também mais difícil de concretizar. O alargamento ao Chile e à Bolívia tornará mais claro o défice institucional do Mercosul e os limites da regra de consenso. A crise financeira de 1998 que atingiu o Brasil, e que afectou também seriamente as relações deste país com a Argentina, foi vista na Europa como a prova da necessidade de maior convergência macroeconómica entre os países membros e da necessidade de criar um tribunal para dirimir as disputas comerciais.

A União Europeia teme que o Mercosul, se não se institucionalizar, tenda a dissolver-se na ALCA. O facto de o Presidente Clinton não ter obtido do Congresso a *fast-track option* para negociar o acordo de comércio livre das Américas criou um espaço de oportunidade para a consolidação do Mercosul, mas seria um equívoco pensar que a ALCA não se concretizará e que a dinâmica dos seus grupos de trabalho não tem já impacto nos Estados do Mercosul.

A visão europeia de um Mercosul com instituições de tipo comunitário é considerada por alguns na região, nomeadamente no Brasil, como tentativa de exportar um modelo que não se coaduna com as grandes assimetrias entre os Estados membros. No entanto, o efeito de *espelhismo* da União Europeia³ continua a fazer-se sentir, como atesta o debate sobre uma moeda única para o Mercosul, que é cada vez mais considerada, sobretudo na Argentina, mas também no Brasil, como necessária ao sucesso do mercado comum.

A União Europeia e o Mercosul também se aproximam na sua atitude perante a globalização. Ao contrário dos Estados Unidos, não a vêem como correspondendo necessariamente aos seus interesses. O triunfo da ideologia neoliberal que tem acompanhado a globalização é visto como uma ameaça aos próprios projectos de integração profunda dissolvendo-os em vastas zonas de comércio livre. No caso da União trata-se de procurar compatibilizar as exigências da nova economia com a defesa da coesão social que está na base do seu modelo. Para o Mercosul, que nasceu como modelo de integração pós-globalização⁴, trata-se de criar as condições que favoreçam a adopção do liberalismo – pragmático – em relação ao mundo

³ Monica Hirst, «A Dimensão Política do Mercosul: Especificidades Nacionais, Aspectos Institucionais e Actores Sociais», in Guilherme d'Oliveira Martins et al., *A Integração Aberta*, Lisboa, IEEI/Forum Euro-Latino-Americano, 1995

⁴ Celso Lafer e Gelson Fonseca, «A Problemática da Integração num Mundo de Polaridades Indefinidas», in *A Integração Aberta*, op.cit.

exterior⁵, ou seja um processo de abertura controlada à competição global. Como afirmou Fernando Henrique Cardoso, a União Europeia e o Mercosul têm interesse conjunto no estabelecimento de regras para gerir a globalização.

Mas estará a União Europeia disposta a assumir o Mercosul como um parceiro estratégico e a dar-lhe uma alta prioridade na sua política externa? Aqui, como em outras questões de política externa, a discrepância entre os melhores interesses da União e a prática dos Estados não nos permite uma resposta inequivocamente positiva.

Como vimos, a União Europeia é, antes do mais, um actor regional. Mas na medida em que vai afirmando uma visão global e desenvolvendo a sua política externa, o Mercosul é identificado como um parceiro a privilegiar. Alguns países da União têm vindo a defender o reforço das relações com a América Latina e estão na base de várias iniciativas lançadas nos anos 90: é o caso da Espanha, de Portugal e, em certa medida, da Itália, por razões históricas, com o apoio da Alemanha, dada a dimensão dos seus interesses económicos no Brasil. Para a França, o Mercosul e o Brasil fazem parte da sua visão multipolar do mundo, e por isso esteve na origem da Cimeira Euro-Latino-Americana do Rio de Janeiro de 1999. Mas esta cimeira, onde imperou a retórica, foi também a prova de todas as dificuldades da União Europeia em dar substância às suas relações com a América Latina, apesar dos progressos feitos nos últimos anos, e isto por duas razões fundamentais: por um lado, porque o quadro euro-latino-americano é assimétrico; de um lado a União Europeia e do outro uma constelação de Estados fazendo parte de diferentes grupos subregionais. Dada a dimensão essencialmente económica da acção externa da União Europeia e do Mercosul, o sucesso do acordo de comércio biregional é essencial para dar substância às suas relações. Isto não significa que essas relações não possam ir, nem devam, além do comércio, nomeadamente com o aprofundamento da cooperação biregional na defesa dos direitos do homem e da luta contra o narcotráfico.

Paradoxalmente, a França, a principal promotora do Mercosul como pólo de um sistema mais equilibrado, é o país que enfrenta maiores dificuldades em vencer os constrangimentos impostos pelos seus agricultores à liberalização do comércio agrícola. O cepticismo no Mercosul em relação às presentes negociações do acordo de livre comércio União Europeia-Mercosul atestam essa realidade. Um acordo de comércio livre que não inclua a agricultura é para os mercosulinos inaceitável.

O sentido de urgência por parte da União em relação ao estabelecimento desse acordo, previsto para 2005 (tal como a ALCA) diminuiu em consequência da percepção de que com a oposição do congresso norte-americano ao *fast-track* houve um desacelerar das negociações hemisféricas. Indiscutivelmente, existe um factor de competição entre os Estados Unidos e a União Europeia nas suas relações com o Mercosul, que aliás os mercosulinos procuram explorar em seu proveito.

⁵ Hélio Jaguaribe, *IV Forum Euro-Latino-Americano*, Roma, Maio de 1996.

As relações entre a União Europeia, os Estados Unidos e o Mercosul são vértices de um triângulo ainda mal desenhado. O lado Estados Unidos-União Europeia é muito forte, as relações entre os Estados Unidos e a América Latina são também intensas, apesar das desconfianças mútuas, sendo todos membros da OEA. Para fechar o triângulo atlântico, há que reforçar o eixo União Europeia-Mercosul. Mas isto não deve significar internacionalizar uma aliança a três, um «bloco» das democracias ocidentais, lideradas pelos Estados Unidos (uma visão alargada do bloco civilizacional de S. Huntington, que exclui a América Latina). Uma tal aliança seria vista como dirigida contra o mundo não ocidental, e por isso como um factor de instabilidade. A alternativa a tal aliança não é evidentemente uma política anti-americana da União Europeia. Os Estados Unidos são essenciais para o sucesso do projecto de multilateralismo que implica a capacidade da comunidade internacional não só para garantir a segurança prevenindo as crises, mas também intervindo quando não existe outra alternativa. A perspectiva de política de potência seguida pela administração Bush não augura, no entanto, nada de bom para o futuro do projecto multilateral e poderá ter um efeito de contaminação na própria Europa, nomeadamente na Grã-Bretanha, o que não torna menos essencial que a União faça da multilateralização dos Estados Unidos uma prioridade essencial da sua política externa. Mas a União Europeia precisa de identificar outros parceiros com uma perspectiva de relações interestatais mais próxima da sua – como o Mercosul.