

# A HIPÓTESE EUROPEIA

Álvaro Vasconcelos

**T**rês anos depois do 11 de Setembro o Mundo continua, ainda, sem ordem. Nem se consolidou a ordem multilateral, propulsionada pela condenação quase universal do terrorismo, nem se impôs em seu lugar a ordem ditada pelo predomínio militar superlativo dos Estados Unidos. As forças do nacionalismo mais extremo, o que se reclama da identidade, da raça, da história, da tribo ou da religião para negar o direito à existência do Outro, continuam à solta sem que haja uma estratégia eficaz para lhes fazer frente. Com dimensão de tragédia evidente no Sudão, a política unilateral dos neo-conservadores americanos fracassou redondamente. Em vez dela, a proposta de um novo multilateralismo – eficaz ou robusto, como se quiser –, a consolidação, no fundo, do *acquis* dos anos 90, continua a ser a única alternativa séria para enfrentar os desafios, inclusive de segurança, do mundo pós-bipolar.

O pós-11 de Setembro, como então quase todos instintivamente perceberam, poderia ter sido decisivo. Era evidente que as doutrinas isolacionistas estavam mortas e que muito dependia do que a América decidisse fazer do seu poder, de como conjugasse os seus esforços com os de outros, juntando força maior à edificação de uma ordem multilateral. É verdade que foi sem dificuldades de maior que os americanos tomaram o poder em Cabul e, depois, em Bagdad. Mas não fizeram reinar a ordem nem num nem noutro dos países que ocuparam. O mundo não está hoje mais seguro do que no 11 de Setembro. As forças da barbárie que se lançaram contra as torres de Manhattan não têm sido combatidas com as políticas mais adequadas nem de forma consistente. Basta observar a situação no Afeganistão, em Israel e na Palestina, no Iraque, e nas zonas do mundo que alimentam hoje todo o extremismo identitário. Ninguém, com o sentido da razão prática, poderá negar a necessidade do uso da força para resolução de um certo número de problemas de segurança internacional. Em muitos casos, como na Bósnia, no Ruanda ou, mais recentemente, no Congo, na Libéria ou no Sudão, a recusa de intervir por parte dos Estados Unidos e da União Europeia ou o tardar dessas intervenções, quando as houve, foi causa de enorme sofrimento e desordem. Há circunstâncias excepcionais, também, em que a luta contra o terrorismo exige uma intervenção militar num dado

país, como no caso do Afeganistão, para retirar uma base à Al-Qaida. Mas as intervenções militares, para contribuírem para a ordem internacional, têm de se apoiar na legitimidade internacional, serem proporcionais à dimensão da ameaça, assentarem em informação credível. Se não for assim, como obviamente aconteceu no Iraque, só contribuem para aumentar a insegurança internacional.

O 11 de Março confirmou aos europeus, como se preciso fosse, a gravidade da ameaça e a necessidade de reforçar a cooperação europeia e internacional na luta contra a Al-Qaida e as organizações da sua nebulosa. O bárbaro ataque contra Madrid veio, por outro lado, confirmar a necessidade de reforçar os mecanismos europeus de luta antiterrorista, a cooperação internacional, nomeadamente entre os serviços de informação e das forças de segurança, à semelhança da colaboração entre a Europa e os Estados Unidos posta em prática logo a seguir ao 11 de Setembro. O 11 de Março não contribuiu porém, nem poderia, para uma maior convergência dos estados da União com a Administração americana. Bem pelo contrário, a Espanha juntou-se aos estados da União que consideram que a política geral da Administração Bush definida, numa perspectiva vanguardista, como resposta ao 11 de Setembro, que globaliza a ameaça e divide os aliados, está errada e, pior, é contraproducente. Hoje é claro para uma grande parte da elite americana aquilo que os europeus afirmaram desde o início: independentemente de não haver motivo nem condições políticas para que fosse desencadeada uma intervenção no Iraque, essa intervenção complicou a luta antiterrorista retirando legitimidade e sobretudo credibilidade à sua estratégia.

Se o 11 de Setembro tinha unido os europeus, se o Afeganistão não tinha posto em causa essa unidade, o Iraque cristalizou as divergências quanto ao projecto de ordem internacional que os europeus devem defender. Nesse debate, o ponto fulcral é saber se a Europa pode ter, em conjunto, uma política coerente em relação à hiperpotência americana, como é necessário que tenha para a realização do projecto multilateral que os estados da União, com variantes menores e grau de convicção diferente, de um modo

geral defendem. Esse debate não começou, naturalmente, com a guerra no Iraque, nem mesmo com a chegada ao poder nos Estados Unidos dos neoconservadores. Marcou fortemente a reflexão europeia sobre política internacional na década de 90<sup>1</sup>, e centrava-se então na convicção de que uma ordem internacional assente na

SE O 11 DE SETEMBRO TINHA UNIDO OS EUROPEUS,  
SE O AFGANISTÃO NÃO TINHA POSTO EM CAUSA  
ESSA UNIDADE, O IRAQUE CRISTALIZOU  
AS DIVERGÊNCIAS QUANTO AO PROJECTO  
DE ORDEM INTERNACIONAL QUE OS EUROPEUS  
DEVEM DEFENDER.

predominância americana e dependente da sua vontade em agir ou não agir em matéria de segurança internacional não era a melhor forma para lidar com um mundo globalizado, e que era necessário construir um novo tipo de multilateralismo<sup>2</sup>.

Apesar das divergências que entretanto foram surgindo entre europeus e norte-americanos, apesar do peso crescente dos unilateralistas no Congresso, foram lentamente sendo lançadas as bases desse multilateralismo, a que o Presidente

americano chamou «robusto» e os europeus chamam hoje, oficialmente, «eficaz». O multilateralismo era então considerado como reflectindo da melhor forma o interesse nacional dos Estados Unidos, e que Clinton foi pondo em prática, com maior ou menor hesitação, como o atestam as intervenções militares nos Balcãs, a «nova ordem internacional» que George Bush pai anunciara depois da queda do Muro e de que resultou a unanimidade quanto à guerra no Iraque de 1991.

Emergia progressivamente um sistema pós-bipolar de ordem mundial assente num novo multilateralismo, que era marcado por três características: « [...] primeiro, pela noção de que a comunidade internacional, e a Organização das Nações Unidas em particular, são responsáveis pela protecção dos direitos dos indivíduos, acima e para além das fronteiras soberanas. Segundo, pelo regionalismo, o qual se tornou num elemento estrutural do sistema internacional no seu conjunto. Terceiro, pela emergência de uma opinião pública global que manifesta o desejo da sociedade civil de influenciar ou participar na tomada de decisões a nível global.»<sup>3</sup> Este novo multilateralismo define-se por não ter apenas como objectivo definir as normas que regulam e limitam o uso da força, mas ser claramente concebido para a resolução dos problemas internacionais no seu conjunto. Esta é, aliás, a principal motivação dos que o preconizam. No essencial, o novo multilateralismo reflecte a própria experiência de partilha de soberania da Europa.

A acção internacional da Administração Bush, no pós-11 de Setembro, veio confirmar todas as preocupações europeias com as consequências das tendências unilateralistas que se tinham desenvolvido no pós-Guerra Fria sobretudo nos sectores republicanos, a partir da constatação da predominância incontestável dos Estados Unidos. Se o novo multilateralismo não chegou a consolidar-se, e nas circunstâncias da actualidade recente parece quase um devaneio intelectual, o facto é que não apareceu nenhuma alternativa séria com laivos de viabilidade ou credibilidade. É óbvio que qualquer projecto de ordem internacional só pode afirmar-se e consolidar-se se nele houver o empenhamento americano. Este não basta, porém. Se é indispensável que haja uma mudança de curso na política americana, ou melhor, um regresso à normalidade, não o é menos que a União Europeia se afirme como um actor com uma visão própria da ordem internacional. Só uma União Europeia com uma voz própria na ordem internacional será capaz de contribuir para a «multilateralização» dos Estados Unidos.

### **MULTIPOLARIDADE OU MULTILATERALISMO?**

Uma visão europeia da ordem internacional tem que começar por resolver o falso debate, tão presente durante a guerra do Iraque, entre unipolaridade e multipolaridade, ou seja, definir a natureza da União como actor internacional tendo em consideração a sua identidade. Até aqui, este debate tem sido levado a cabo pelos estados a partir das suas experiências nacionais e procurando definir o papel que a União Europeia poderia desempenhar na concretização das suas ambições. Isto é tanto mais natural quanto a política externa é quase exclusivamente intergovernamental. E, no entanto, é da maior

importância ter em consideração os princípios que regem as políticas internacionais, ou seja, as que também governam – e aliás bem mais que a Política Externa de Segurança Comum (PESC) – as relações externas da União, que já são comunitárias, como é, principalmente, o caso da política comercial.

Em síntese, e simplificando muito, pode dizer-se que os defensores da multipolaridade são os que preconizam um modelo de «Europa-potência», decalcada do modelo americano, em que a União desenvolveria uma política de alianças com as outras potências capaz de equilibrar o poder da hiperpotência norte-americana. Os defensores da unipolaridade inscrevem-se numa perspectiva de «Europa-espaço», uma «União-mercado» que se alinha automaticamente com os Estados Unidos. A reflexão sobre uma «terceira via» tem sido feita, principalmente, por especialistas de política internacional que consideram que a União deve continuar a definir-se como uma potência civil com robustez política e militar e desenvolver uma política de «envolvimento crítico» com os Estados Unidos. A ordem que preconizam é multilateral, independentemente da natureza da polaridade, mais ou menos definida, do sistema internacional que a sustenta. A multipolaridade ou a unipolaridade do sistema internacional é a constatação de um facto, e hoje o sistema é, do ponto de vista estratégico, inegavelmente unipolar. A ênfase que uns põem na multipolaridade e outros na unipolaridade traduz, no entanto, uma visão da ordem internacional e da forma de lidar com os Estados Unidos que se manifestou com nítida clareza a propósito do Iraque: o que está em causa é a preferência por uma política unilateral de preponderância das potências ocidentais sob liderança americana ou uma política de equilíbrio de potências. Os que preconizam a unipolaridade, como é o caso de Tony Blair – «some want a so-called multi-polar world [...] my notion [is] that we need one-polar power but which encompasses a strategic partnership between Europe and America and other countries too – Russia, China»<sup>4</sup> –, não deixam de sublinhar a necessidade de uma agenda comum global das potências, mas vêem as organizações multilaterais mais como um veículo do que como um regulador. Jacques Chirac e outros defensores da multipolaridade consideram que o equilíbrio entre as grandes potências (União Europeia, Estados Unidos, China, Japão, Índia, Rússia) deve ser regulado por instituições multilaterais e é condição mesmo da possibilidade de uma nova ordem mundial. Sustentam os defensores da multipolaridade que num mundo *hobbesiano* como aquele em que vivemos a multipolaridade é condição da possibilidade de um sistema multilateral<sup>5</sup>. Não está provado que assim seja, nem o contrário. Porém, é indubitável que, para ter influência, a União tem de ser identificável como um actor – um pólo, se se preferir – com identidade própria e reconhecido como tal pelos seus parceiros. A questão está em saber se esse «pólo» identificável como tal pode ou deve preconizar um sistema multipolar. Pugnar por um sistema multipolar não significa apenas querer que a União seja um pólo, mas também promover ou desejar activamente a emergência de outros pólos como a China ou a Rússia de novo transformada em superpotência. Este desejo coexiste com a convicção de que, para se construir um sistema multipolar, a União Europeia terá de afirmar-se como uma

superpotência tradicional e para tal de se configurar como um super-Estado. Ora, a União Europeia nunca será um super-Estado, fácil vaticínio que radica na sua própria génese e que nada tem a ver com as divisões actuais. Logo, nunca será uma superpotência que possa rivalizar com os Estados Unidos. Não pode nem quer. Para pesar na ordem internacional, a União Europeia não tem de concorrer com a América pelo predomínio mundial mas tem de se afirmar com uma identidade própria. A única posição comum legítima para a União é a defesa de um sistema multilateral que não seja sustentado pela eterna supremacia dos Estados Unidos nem pelo valor supremo da independência e da soberania como objectivo último de toda a entidade política, como afirmou Jean-Marie Guéhenno<sup>6</sup>.

Unipolaristas e multipolaristas afirmaram pretender, através do alinhamento ou da oposição, influenciar a política da administração americana. Nem o alinhamento nem a oposição tiveram, como é patente, o menor resultado. Mesmo que as posições de partida possam ser diferentes, parece haver um acordo geral em que a política possível – e a que impede que a fractura europeia se aprofunde, como unanimemente se declara pretender – é a de um «envolvimento crítico» com os Estados Unidos, compatível com a afirmação de uma política autónoma por parte da União Europeia e de uma concepção plural da ordem internacional. As divisões dos estados entre unilateralismo e política de equilíbrio de potências mostrou também que só tendo como referência os valores comuns se pode construir uma política da União que integre as sensibilidades nacionais e que corresponda à forte corrente de opinião, que de forma tão significativa se manifestou favorável ao multilateralismo em todos os países da União Europeia.

### **O INDISPENSÁVEL MULTILATERALISMO EFICAZ**

A questão essencial para a União Europeia é simples: garantir um sistema internacional que seja favorável à sua consolidação e ao mesmo tempo contribua para a resolução das grandes questões internacionais, sejam as da segurança, que o 11 de Setembro e o 11 de Março puseram tristemente em evidência, e o Sudão tragicamente ilustra, sejam os grandes temas ligados à regulação da globalização. O fracasso da política da Administração Bush na luta antiterrorista, o seu abandono dos grandes temas globais, a sua desconfiança em relação ao regionalismo, a sua incapacidade de agir com os outros, volta a repor a questão do novo multilateralismo, que continua a ser a melhor resposta aos desafios internacionais. A convicção dos europeus, partilhada por muitos americanos, é que a doutrina multilateral que se desenvolvia nos anos 90 seria bem mais eficaz, ao combinar poder e legitimidade, que a perspectiva unilateral e fracassada dos neoconservadores para enfrentar os desafios à segurança internacional. Quanto mais eficaz não teria sido, em vez de ter criado Guantánamo e retirado coerência à luta antiterrorista,

A CONVICÇÃO DOS EUROPEUS, PARTILHADA POR MUITOS AMERICANOS, É QUE A DOCTRINA MULTILATERAL QUE SE DESENVOLVIA NOS ANOS 90 SERIA BEM MAIS EFICAZ QUE A PERSPECTIVA UNILATERAL E FRACASSADA DOS NEOCONSERVADORES.

apoiar a criação de um Tribunal Internacional para julgar os responsáveis do 11 de Setembro ou os seus cúmplices Talebans. Quanto mais eficaz não teria sido, em vez de fazer uma amálgama entre terrorismo e islamismo radical, assumir com determinação a protecção dos direitos fundamentais de palestinianos e israelitas.

O conceito de segurança<sup>7</sup> da União Europeia retém boa parte do *acquis* dos anos 90, e modifica apenas ligeiramente a formulação de Clinton ao defender um «multilateralismo eficaz» como grande desígnio. Elaborado em plena crise do Iraque, o conceito procura dar um sentido à política externa da União centrando-se, no entanto, na política de defesa e segurança. Retoma os mesmos desafios de segurança identificados pela Administração americana, é certo, mas procura mostrar que os europeus estão não só empenhados seriamente na sua resolução como têm eventualmente uma perspectiva própria para lidar com eles.

Bem mais importante, a Constituição, ao definir a identidade da União como assente nos valores, torna ilegítima outra orientação que não a defesa do multilateralismo para a política externa da União. Ou seja, a Europa deverá consolidar-se como um vasto espaço de democracia, onde os direitos e a justiça serão garantidos a nível supranacional, e isto de Portugal às fronteiras da Polónia e, amanhã, da Turquia. Não é este um contributo de somenos à ordem internacional.

Fica, evidentemente, em aberto saber se é possível afirmar na ordem internacional um actor de inspiração *kantiana* num mundo em que ainda reina, no essencial, a lei da selva. De qualquer forma, o que a actual situação internacional mostra é a indispensabilidade de a União Europeia, de forma unida e coerente, apresentar e defender soluções que realmente resolvam as grandes questões que preocupam a humanidade, nos temas da guerra e dos direitos do homem, mas também da pobreza e do ambiente. A União Europeia é hoje um actor desejado por todos, indispensável para desenhar uma ordem mais justa. As expectativas em relação à União resultam não só do impacto do seu modelo, mas também da sua acção internacional. O 11 de Março ou o Sudão, o Iraque ou a Palestina, mostram que a Europa não pode esperar pelo resultado das eleições americanas para afirmar de forma forte e autónoma a sua política em relação aos graves problemas que afectam o mundo. É a sua segurança e a dos seus cidadãos, também, que está em causa. Por isso, a concretização da hipótese europeia, essencial para a ordem e a segurança internacional, é um interesse vital dos estados da União. **RI**

## NOTAS

<sup>1</sup> Cf. Jaguaribe, Hélio e Álvaro de Vasconcelos (eds.), *The European Union Mercosul and the New World Order*, Frank Cass, London, 2003.

<sup>2</sup> Hassner, Pierre, *Ibidem*, prefácio.

<sup>3</sup> Fórum Euro-LatinoAmericano, *O Novo Multilateralismo – Perspectivas da União Europeia e do Mercosul*, Relatório, IEEI, Lisboa, 2001, p. 9.

<sup>4</sup> Tony Blair, entrevistado por Philip Stephens e Kathy Newman, *Financial Times*, 28 de Abril de 2003.

<sup>5</sup> Este argumento é desenvolvido por Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr em «A Problemática da Integração Aberta num Mundo de Polaridades Indefinidas», em *A Integração Aberta – Um Projecto da União Europeia e do Mercosul*, IEEI, Lisboa, pp. 28-65.

<sup>6</sup> Ver a propósito deste debate «Antes e depois do 11 de Setembro: Hipóteses de Uma Nova Ordem Internacional», *Estratégia* 16, 1.º semestre, 2002.

<sup>7</sup> Solana, Javier, *Uma Europa Segura num Mundo Melhor*, Conselho Europeu, Tessalónica, 20 de Junho de 2003.