

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Demetrius Cesário Pereira

**União Européia: a Política Externa e de Segurança Comum em
um mundo unipolar**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Curso de Mestrado em Relações
Internacionais do Programa San Tiago Dantas
(UNESP, UNICAMP, PUC-SP) sob
orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos
Velasco e Cruz.

Este exemplar corresponde à versão
final da dissertação defendida e aprovada em
10/10/2005 perante a Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz
Prof. Dr. Tullo Vigevani
Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa

2005
Campinas, SP

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

P414u **Pereira, Demetrius Cesário**
**União Européia: a política externa e de segurança comum em
um mundo unipolar / Demetrius Cesário Pereira. - - Campinas,
SP : [s. n.], 2005.**

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
**Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. União Européia. 2. Organizações internacionais.
3. Relações internacionais. 4. Segurança internacional. I. Cruz,
Sebastião Carlos Velasco e. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

(cc/ifch)

**Palavras – chave em inglês (Keywords): European Union.
International Agencies Europe.
Foreign affairs.
Security, International.**

Área de concentração : Instituições, Processos e Atores.

Titulação : Mestre em Relações Internacionais.

**Banca examinadora : Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Tullo Vigevani, Rafael
Antonio Duarte Villa.**

Data da defesa : 10/10/2005.

Dedico este trabalho à minha família, Odiracy, Nilson, Meire, Nicolas, Júnior, Paulo e Maria Romani, pelo amor e apoio que sempre me deram.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, aos colegas e professores do curso de mestrado em Relações Internacionais da UNESP, PUC-SP e UNICAMP pelas discussões teóricas e companheirismo.

Agradeço, especialmente, ao meu orientador, Professor Dr. Sebastião Velasco e Cruz, pela orientação no decorrer do presente trabalho e durante o curso.

Ao Professor Dr. Tullo Vigevani, pela liderança que exerceu na consolidação do Programa de Pós-Graduação, pelas orientações e discussões.

Ao Professor Dr. Rafael Villa, por compartilhar seus conhecimentos nas aulas e apontar as falhas de meu trabalho para sua melhora.

Aos colegas do Mestrado em Ciência Política da USP, especialmente Juliana Viggiano, Flávia Rossi e Carolina Debs, pelo debate teórico e apoio em minha pesquisa.

Ao colega de trabalho, estudos, moradia, e amigo Feliciano Guimarães, por todos os conselhos, sempre ponderados, em minha vida profissional, estudantil e pessoal, além do apoio nos momentos mais difíceis.

À minha amiga Carolina Dolinski que, apesar da distância, sempre permaneceu presente,, especialmente em minha vida de estudante das relações internacionais, tanto na graduação como na pós-graduação.

À minha amiga Marina Carvalho, por todo apoio bibliográfico, revisional e por estar sempre disposta em me ajudar profissionalmente e pessoalmente.

À minha amiga Alessandra Ciuffa, por todo apoio que me deu em São Paulo, além de todo material bibliográfico que me emprestou.

À Giovana Vieira, secretária-geral do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, responsável pelo bom andamento de todas as atividades do mestrado, pela eficiência, apoio e amizade.

À CAPES, por apoiar financeiramente meus estudos e a área de Relações Internacionais no Brasil, especialmente por meio do Programa San Tiago Dantas.

RESUMO

Esta dissertação pretende analisar a influência do sistema internacional após a Guerra Fria no regionalismo europeu por meio do estudo da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia (UE). No trabalho, procurou-se apresentar as teorias sistêmicas de integração regional, concentrando-se na perspectiva neo-realista para a análise da PESC. A partir daí, contextualiza-se o cenário mundial e regional, para então inserir o estudo da PESC na análise. Estudou-se também as discussões que levaram à criação da PESC pelo Tratado de Maastricht, com a análise das posições dos três principais países envolvidos na negociação, Alemanha, França e Reino Unido, para depois examinar suas características e evoluções. Assim, o trabalho relaciona os avanços e retrocessos da PESC com as previsões feitas pelos teóricos realistas, avaliando a validade de seus argumentos e tecendo cenários futuros com o auxílio da teoria, especialmente em relação à independência de uma política externa europeia em relação aos EUA e à OTAN.

Palavras-chaves: Europa – Organizações internacionais, Relações Internacionais, Segurança Internacional.

ABSTRACT

This paper is an analysis of the post-Cold War international system in the European regionalism through the study of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union (EU). The regional integration systemic theories are presented, concentrating in the neorealist perspective to the analysis of CFSP. From this starting point, the global and regional scenarios are contextualized, and then the study of the CFSP is inserted. It was also studied the discussions that led to the creation of CFSP by the Maastricht Treaty, along with the analysis of the positions of the three main countries involved in the negotiation, Germany, France and United Kingdom, to then examine its characteristics and evolutions. The paper correlates advances and backlashes of the CFSP with the provisions made by the realist scholars, evaluating the validity of their arguments and building future scenarios with the aid of theory, especially in relation to the independence of a European foreign policy in relation to the US and NATO.

Key-words: Europe – International organizations; International Relations; International Security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
PARTE I: TEORIA, SISTEMA E REGIÃO	03
1. A ABORDAGEM REALISTA.....	03
2. A ABORDAGEM GLOBALISTA.....	14
3. A OPÇÃO PELO REALISMO.....	20
4. O SISTEMA INTERNACIONAL.....	31
5. O REGIONALISMO NA EUROPA.....	38
PARTE II: O CAMINHO ATÉ UMA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM	45
1. ANTECEDENTES.....	45
2. A POSIÇÃO BRITÂNICA.....	51
3. A POSIÇÃO FRANCESA.....	55
4. A POSIÇÃO ALEMÃ.....	64
5. A FORMAÇÃO DAS PREFERÊNCIAS NACIONAIS.....	70
6. AS NEGOCIAÇÕES DO TRATADO.....	72
PARTE III: CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM	95
1. AS POLÍTICAS EXTERNAS DA UE: QUESTÕES POLÍTICAS, JURÍDICAS E TEÓRICAS.....	95
2. ESPECIFICIDADES DA PESC.....	98
a. Criação e desenvolvimento da PESC.....	98
b. O funcionamento da PESC.....	101
c. Resultados da PESC.....	104
d. Problemas teóricos com relação a PESC.....	133
CONCLUSÃO	137
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende analisar a inserção do regionalismo europeu no sistema mundial pós-Guerra Fria por meio da política externa e de segurança comum da União Européia. Como hipótese, temos que a mudança sistêmica com o fim do mundo bipolar influenciou as origens e desenvolvimentos dessa instituição européia.

Desse modo, primeiramente analisamos os aspectos teóricos em torno da questão, iniciando com as teorias que analisam a integração regional de acordo com a perspectiva neo-realista das relações internacionais, uma vez que elas levam em conta as pressões exercidas pelo sistema internacional. Em seguida, buscamos abordar a visão neo-realista a respeito desse novo sistema internacional, identificando sua conformação.

Em seguida, buscar-se-á inserir o regionalismo europeu no sistema gerado pelo fim da Guerra Fria, estreitando um fenômeno mundial para um escopo mais regional. Assim, passamos de uma análise calcada na teoria para um estudo mais empírico e específico.

Numa segunda parte do trabalho, pretende-se analisar os caminhos que levaram à instituição da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), inserindo sua origem no cenário previsto pelos autores estudados. Assim, partimos das negociações que levaram a assinatura do Tratado de Maastricht, que criou a PESC, juntamente com a UE. Nessas negociações, destacar-se-ão as posições dos três maiores países do bloco, ou seja, a França, Alemanha e Reino Unido, uma vez que, de acordo com os autores da vertente neo-realista, os países com maior poder moldam o sistema internacional, bem como o regional. No caso, veremos como os países mais poderosos moldaram o direito internacional e as instituições

por ele criadas, no caso a PESC, de acordo com suas preferências no processo negociador. Além disso, não podemos deixar de levar em conta a posição dos EUA, única superpotência restante depois da derrocada soviética, e o modo como esse país influenciou a posição desses três países e da região européia como um todo no âmbito da PESC.

Por fim, passamos a análise de características específicas da PESC, entre elas sua configuração, desenvolvimento, funcionamento e retrocessos, tendo em mente como o sistema mundial em transição tem influenciado constantemente em seu progresso.

Desse modo, pretendemos comprovar a hipótese levantada, de que o sistema internacional proveniente do fim da Guerra Fria (do modo como visto pelos neo-realistas) exerceu uma influência significativa na criação da PESC e também em sua evolução. Com isso, além de aprender com os fatos históricos interpretados à luz da teoria, poderemos, quem sabe, traçar tendências de acordo com as teorizações neo-realistas das relações internacionais.

PARTE I: TEORIA, SISTEMA E REGIÃO

A análise da integração regional, na maioria das vezes, não pode prescindir de estudos que levem em conta as pressões exercidas pelo sistema internacional, pois se deve ter em mente que as influências vindas do exterior dificilmente podem ser desprezadas. A partir dessa vertente de análises, surgiram as teorias ditas sistêmicas ou estruturais, que, de acordo com Andrew Hurrell¹, podem ser classificadas em: a) teoria neo-realista e b) teorias da interdependência estrutural e da globalização.

1. A ABORDAGEM REALISTA

Uma das abordagens teóricas mais utilizadas em relações internacionais, a corrente realista, destaca os Estados como principais atores do sistema internacional. Para os realistas clássicos, como Raymond Aron, a vontade dos Estados é que os leva a cooperar. Assim, do mesmo modo que os Estados criam organizações internacionais através de tratados, eles podem desfazê-la ou se desvincular delas. Desse modo, elas seriam um reflexo dos interesses estatais. Já para alguns teóricos que divergem dessa visão, como os chamados institucionalistas, entre eles Robert Keohane, a instituição internacional ganha vida própria com a sua criação e pode até se distanciar um pouco da vontade dos seus membros.

¹ HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional* - IRI/PUC-RJ, Rio de Janeiro, n.º 17(1), p. 23-59. Jan.-jun., 1995.

Tal discussão ganha importância para a análise do regionalismo. Com relação à União Européia, a corrente neo-realista parece ter fundamental relevância para o estudo a ser realizado, por mais estranheza que isso possa causar para a explicação de um processo de integração regional. Segundo Linda Cornett e James A. Caporaso, “o realismo sempre manifestou seu interesse teórico pela cooperação e pela integração européias, especialmente com referência aos fatores contextuais necessários para que a integração tivesse início”². Para esses autores, o neo-realismo considera que os interesses estatais “não desaparecem ou se mantêm submersos quando os Estados interagem dentro de organizações internacionais, mas simplesmente assumem formas diferentes”³. Mencionando a reforma de 1992, os autores destacam “as condições contextuais modeladas pela anarquia e pelas mudanças na distribuição global do poder e importância de alguns Estados da Comunidade, seus interesses e sua conduta negociadora. Na teoria de Waltz, tanto a anarquia como a distribuição de capacidade estabelecem as condições permissivas para a cooperação, assim como seus limites”⁴. Para o neo-realismo, o que levaria à cooperação é, em resumo, a busca pelo poder, e, acima de tudo, pela segurança, num esforço para garantir-se contra outros atores num sistema anárquico.

Isso ocorre porque a condição de anarquia geralmente é acompanhada de uma falta de confiança entre os Estados nesse ambiente. Cada Estado enfrenta uma situação de auto-ajuda (*self-help*, no jargão neo-realista) em que é perigoso deixar a segurança de um país nas mãos de outro. O problema é que não há garantia contra uma traição, por mais solenes que as promessas de um aliado sejam. Num estado de natureza como o descrito por

² ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto. (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: EDUNB; São Paulo: IOESP, 2000. p. 308.

³ Ibid. 2000. p. 308-309.

⁴ Ibidem. 2000. p. 309.

Hobbes, não há nada que impeça um aliado de descumprir um acordo de segurança ou qualquer outro tratado internacional. Não existe uma autoridade mundial que possa garantir o cumprimento de pactos entre os Estados. Num mundo como esse, é natural a busca pelo poder. Tal fato é explicado, em muitos aspectos, pelo chamado dilema da segurança. Quanto mais um Estado se arma para se proteger de outros Estados, mais ameaçados os outros se sentem e mais tendentes a se armarem para proteger sua própria segurança. Segundo Kauppi e Viotti, *“the dilemma is that even if a state is sincerely arming only for defensive purposes, it is rational in a self-help system to assume the worst in an adversary’s intentions and keep pace in any arms buildup. How can one know for certain that a rival is arming strictly for defensive purposes? This is the stuff of arms races.”*⁵ Continuando nesse raciocínio, paradoxalmente, chega-se a uma das explicações para a cooperação. Um Estado, quando se encontrar desprovido de recursos para acompanhar a escalada armamentista de seu rival, buscará uma cooperação com outros Estados, numa tentativa de repelir um possível ataque inimigo.

Ao falar sobre os limites impostos pelo sistema internacional à cooperação entre Estados, Waltz destaca que “um estado preocupa-se sempre com uma divisão de ganhos possíveis que pode favorecer outros mais do que a si mesmo”⁶. Assim, a existência de ganhos relativos seria o primeiro obstáculo ao agrupamento de Estados. Outra preocupação dos Estados seria não se tornar “dependente de outros através de esforços cooperativos e trocas de bens e serviços. Essa é a segunda forma pela qual a estrutura das relações internacionais limita a cooperação dos estados”⁷. De acordo com o realismo estrutural, portanto, a interdependência entre os Estados estaria vinculada à vulnerabilidade, ou seja,

⁵ VIOTTI, 1998, p. 69.

⁶ WALTZ, Kenneth. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa, Gradiva, 2002. p. 148.

seria fonte de poder de um Estado em relação a outro. Por isso, se espera dos principais atores do sistema uma busca por maior auto-suficiência, no intuito de eliminar tal vulnerabilidade ou ao menos reduzi-la. Assim, a interdependência, para Waltz, não é necessariamente boa, nem simétrica: ela seria uma relação de dominação-dependência. A dificuldade de cooperação é explicada pela anarquia que preside as relações internacionais, por meio do chamado *self-help*: “num ambiente desorganizado o incentivo de cada unidade é pôr-se numa posição de ser capaz de tomar conta de si mesma, uma vez que não pode contar com mais ninguém para fazê-lo. O imperativo internacional é ‘toma conta de ti mesmo!’”⁸. Além disso, segundo o referido autor, a aproximação provocada pela interdependência entre os Estados pode ter duas faces em relação aos conflitos, chegando até a aumentá-los em alguns casos. Assim, “*interdependence in some ways promotes peace by multiplying contacts among states and contributing to mutual understanding. It also multiplies the occasions for conflicts that may promote resentment and even war. Close interdependence is a condition in which one party can scarcely move without jostling others; a small push ripples through society*”⁹.

Outro fato importante para compreender a cooperação, de acordo com os neo-realistas, é a balança de poder. Esse conceito, trazido do inglês *balance of power*, pode ter várias concepções, e também várias traduções para a língua portuguesa. A concepção mais aceita de *balance of power* entre os internacionalistas de língua portuguesa é o de equilíbrio de poder. Segundo tal concepção, a tendência do sistema internacional é que as unidades se comportem em direção a um equilíbrio entre elas. Todavia, a palavra *balance* já foi

⁷ Ibid. 2002. p. 149.

⁸ Ibidem. 2002. p. 149-150.

⁹ WALTZ, Kenneth. Structural realism after the Cold War. In: Ikenberry, John (ed.) *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2002. p. 38-39.

concebida como balança, ou seja, uma medida do peso dos Estados, uns em relação aos outros. Nesse caso, a dúvida que surge é se a balança deve estar sempre em equilíbrio ou pode estar desequilibrada. Uma última tradução da palavra *balance* que é encontrada em nossa literatura é a de balanço, que significaria a distribuição de poder encontrada no sistema. Aqui também resta a dúvida se essa distribuição seria necessariamente igual ou poderia ser desigual. Na versão para a língua portuguesa, da editora portuguesa Gradiva, de uma das principais obras de Waltz, *Theory of International Politics*, a tradução usada é balança de poder. Cumpre ressaltar, também, que a própria concepção de poder é de difícil definição, o que torna ainda mais complexo esse conceito. Da análise dessa obra de Waltz, podemos extrair algumas conclusões de como a teoria do equilíbrio de poder pode influir na cooperação. Uma vez que existem muitas semelhanças entre a formação de alianças e os processos de integração regional, considera-se que as condições que levam os Estados a formarem alianças de acordo com a teoria do equilíbrio de poder são as mesmas que interferem no regionalismo. Para o referido autor, “a política da balança de poder prevalece onde quer que dois, e apenas dois, requisitos existam: que a ordem seja anárquica e que seja povoada por unidades que desejem sobreviver”¹⁰. Para os neo-realistas, de acordo com a teoria da balança de poder, alianças podem ser formadas para que haja um equilíbrio global de poder. Assim, no caso de um mundo bipolar, por exemplo, a tendência é que se formem blocos acompanhando cada um dos lados da disputa, como no caso da Guerra Fria. Dentro desses dois blocos pode haver blocos menores, refletindo a balança de poder regional. Assim, haveria propensão para o surgimento de agrupamentos em oposição a uma potência regional. Num mundo unipolar, por sua vez, há inclinação para que os mais fracos se unam

¹⁰ Ibid. p. 168.

contra o mais forte, pois se sentem ameaçados por ele. Uma dessas formas de união entre os Estados seria a integração regional, na tentativa de se igualar em termos de poder ao mais forte.

A visão neo-realista da cooperação também pode ser depreendida da interpretação que Waltz¹¹ faz de uma fábula encontrada nos escritos de Jean Jacques Rousseau sobre a caça ao cervo. Segundo tal fábula, cada um de cinco indivíduos no estado de natureza – um mundo sem governo ou qualquer forma de estrutura social – tem que decidir entre: (1) colaborar na caça de um cervo necessário para saciar a fome dos cinco ou (2) abandonar o grupo para perseguir uma lebre. Escolher o último curso de ação serviria ao interesse pessoal em prejuízo do grupo. Dessa fábula podem ser tirados diversos questionamentos que explicam, em parte, a resistência dos Estados à cooperação. Segundo Kauppi e Viotti¹², algumas das dúvidas seriam: Se o indivíduo preferir servir ao interesse comum (perseguir o cervo), ele pode confiar que os outros o farão? E se ele não pode confiar nos outros, não seria racional que ele caçasse uma lebre e abandonasse o grupo antes que os demais o façam? Ou seria possível desenvolver uma base de colaboração contínua para todos os cinco? Para tais autores, a forma como alguém interpreta a fábula de Rousseau nos dá uma pista de como tal pessoa vê os Estados interagindo na política internacional. Alguns tendem a ver o Estado perseguindo somente o interesse próprio, enquanto outros enxergam um potencial para colaboração entre Estados. Como bem nos lembra Waltz, referindo-se à fábula de Rousseau: *“The story is simple; the implications are tremendous.”*¹³. Em seus escritos, Kenneth Waltz é visto com um autor pessimista, que acredita que a probabilidade

¹¹ WALTZ. 1959. p. 167-168.

¹² VIOTTI e KAUPPI. 1998. p. 70.

¹³ WALTZ. 1959. p. 168.

de os Estados perseguirem o interesse próprio é maior que colaborar num esforço comum, como denota a seguinte passagem: “*When it seems that ‘we will sink or swim together’, swimming separately looks attractive to those able to do it*”¹⁴.

Para Andrew Hurrell, “a cooperação regional pareceu muitas vezes impor desafios diretos ao realismo”¹⁵, pois os autores realistas sempre viram o mundo como conflituoso por natureza. Porém, na verdade, o neo-realismo pode explicar muitos aspectos do regionalismo. Desse modo, o neo-realismo tem por mérito sublinhar a importância do sistema anárquico internacional e da competição política pelo poder, destacando “as configurações externas de poder, a dinâmica da competição política pelo poder e o papel restritivo do sistema político internacional considerado como um todo”¹⁶. O regionalismo, na visão neo-realista, se assemelha em muitos aspectos à política de formação de alianças e, para compreendê-lo, seria necessária uma observação do exterior para o interior (*outside-in*), analisando-se o enquadramento da região no sistema mundial. Assim, a cooperação regional ocorreria como uma reação a desafios externos, colocando em pé de igualdade os regionalismos econômico e político. Na integração europeia, por exemplo, mostra-se relevante o papel da geopolítica, no contexto da Guerra Fria. Cumpre ressaltar que os neo-realistas aceitam tanto as pressões do poder político como a dinâmica da concorrência econômica. Com relação à existência de uma hegemonia, Hurrell levanta quatro maneiras em que ela pode levar à cooperação nos moldes neo-realistas:

- a) formação de agrupamentos como resposta a um poder hegemônico real ou potencial;

¹⁴ WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. In: Ikenberry, John (ed.) *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2002.

¹⁵ HURRELL, Andrew. *O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial*. In: Contexto Internacional, 17(1). IRI/PUC-RJ, janeiro-junho, 1995, p. 31.

- b) tentativa de restringir o livre exercício do poder hegemônico;
- c) tendência dos Estados mais fracos de buscar acomodação regional com o poder hegemônico local, buscando recompensas (*bandwagoning*); e
- d) poder hegemônico pode procurar envolver-se ativamente na construção de instituições regionais.

A probabilidade de *bandwagoning* – “aliar-se ao mais forte”, segundo a tradução da obra de Waltz – se opõe frontalmente à concepção da balança de poder. Para Waltz, “os comportamentos de aliar-se ao mais forte e de balança contrastam claramente”. Como o sistema internacional é anárquico, ao contrário das estruturas internas que são hierárquicas, “os estados trabalham muito para aumentar a sua própria força, ou aliam-se uns aos outros, se estão a ficar para trás. Numa competição pela posição de líder, o esforço de balança é um comportamento sensato em que a vitória de uma coligação sobre outra deixa os membros mais fracos da coligação vencedora à mercê dos mais fortes. Ninguém quer que os outros ganhem; nenhuma das grandes potências quer que uma delas se torne líder das outras”¹⁷. Todavia, em seu artigo *Structural Realism After the Cold War*, Waltz parece aceitar a liderança norte-americana na Europa, ao afirmar: “*Accepting the leadership of a hegemonic power prevents a balance of power from emerging in Europe, and better the hegemonic power should be at a distance than next door*”¹⁸. Essa aceitação de Waltz, entretanto, parece estar relacionada a uma preferência pela existência de uma hegemonia externa à região do que uma liderança regional.

¹⁶ Ibid. 1995. p. 31.

¹⁷ WALTZ, Kenneth. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa, Gradiva, 2002. p. 175.

¹⁸ WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. In: Ikenberry, John (ed.) *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2002. p. 50.

O institucionalismo neoliberal também pode servir de explicação para a análise da PESC da União Européia, pois ele “aceita a ênfase neo-realista na anarquia, nos interesses estatais e no poder, mas procura introduzir um componente institucional nas análises de nível sistêmico”¹⁹. Além de ser um processo de integração regional, a União Européia também pode ser classificada no conjunto das instituições internacionais, definidas por Robert Keohane “como ‘conjuntos de regras (formais e informais) persistentes e relacionadas entre si que prescrevem papéis, limitam atividade e modelam as expectativas”²⁰.

Contudo, devemos ressaltar que “a diferença decisiva entre o neo-realismo e o institucionalismo neoliberal reside na significação relativa atribuída às instituições internacionais”²¹. Nesse sentido, o institucionalismo parece, a princípio, ser a corrente mais apropriada para servir de uma base de estudo da União Européia. A perspectiva neo-realista tem a seguinte visão do processo: “Na avaliação de Waltz, as organizações internacionais ‘mal conseguem afastar-se’ dos desejos e das capacidades das potências predominantes. Elas se limitam a refletir a distribuição de poder, na melhor das hipóteses – quando não acrescentam ao poder dos já poderosos”²². Por outro lado, “o institucionalismo neoliberal alega que as regras proporcionam uma determinante da conduta que se mantém fora das capacidades (excluindo-se a capacidade organizacional) e das preferências”²³. Isso significa que as normas institucionais “raramente refletem a estrutura de interesses e capacidades que lhes deram origem”²⁴. Por fim, o embate entre as duas perspectivas servirá de linha

¹⁹ ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto. (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: EDUNB; São Paulo: IOESP, 2000. p. 312.

²⁰ Ibid. 2000. p. 312.

²¹ Ibidem. 2000. p. 313.

²² Ibidem. 2000. p. 313.

²³ Ibidem. 2000. p. 313.

²⁴ Idem. 2000. p. 313.

condutora para identificar se a PESC é autônoma em relação à vontade dos membros da UE e também em relação aos EUA.

Essas duas teorias acima referidas são ditas sistêmicas, pois reconhecem a relevância do sistema internacional e da distribuição mundial de poder. Porém, cumpre destacar que, no presente estudo, procurar-se-á analisar se o realismo estrutural explica satisfatoriamente os desenvolvimentos da PESC, tendo em mente algumas das críticas trazidas pelos teóricos institucionalistas, entre outros. No capítulo seguinte, aplicaremos as teorizações a respeito do regionalismo ao caso concreto do pós-Guerra Fria.

Cumpre ressaltar, no entanto, que Andrew Hurrell²⁵ classifica o institucionalismo liberal como uma teoria de escopo regional, e não sistêmica. Para ele, o aumento da interdependência regional pode levar a um aumento da demanda por cooperação. Além disso, as instituições são importantes no âmbito regional em que estão inseridas. Todavia, as evidências trazidas pelos neo-realistas parecem contradizer tal posicionamento, sendo a estrutura do sistema internacional de extrema relevância também para as análises institucionalistas. Hurrell, portanto, parece estar equivocado ao manter o institucionalismo como uma teoria de escopo regional. Ao preocupar-se em primeiro lugar com o sistema internacional, essa teoria escapa a essa classificação, sendo mais bem enquadrada no âmbito das teorias que tem por base a perspectiva realista estrutural.

Para Waltz e seus colegas neo-realistas como Mearsheimer, assim, a teoria institucionalista liberal foi engolida pelo neo-realismo:

²⁵ HURRELL, Andrew. *O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial*. In: Contexto Internacional, 17(1). IRI/PUC-RJ, janeiro-junho, 1995.

“Liberal institucionalism, as Mearsheimer says, ‘is no longer a clear alternative to realism, but has, in fact, been swallowed up by it’. Indeed, it never was an alternative to realism. Institutional theory, as Keohane has stressed, has as its core structural realism, which Keohane and Nye sought ‘to broaden’. The institutional approach starts with structural theory, applies it to the origins and operations of institutions, and unsurprisingly ends with realist conclusions”²⁶.

Apesar de Waltz e Mearsheimer concordarem que o institucionalismo neo-liberal deva ser tratado como uma teoria que não foge ao neo-realismo, há uma certa discordância entre eles no que é conhecido por debate entre o realismo ofensivo e o realismo defensivo. Ambos concordam que os Estados vivem num sistema internacional anárquico em que a busca pelo poder é importante para a sobrevivência. A diferença entre eles está na quantidade de poder os Estados desejam obter para alcançar tal sobrevivência. Mearsheimer e seu realismo ofensivo acreditam que as grandes potências não querem apenas manter sua posição no sistema, mas sempre procuram ganhar poder. Essa atitude ocorre sempre que os benefícios superem os custos da busca por uma posição mais favorável no sistema. Em última instância, tal raciocínio leva os Estados à busca pela hegemonia. Para o realismo defensivo de Waltz, a busca pela hegemonia é um equívoco por parte dos Estados, pois se um Estado adquire muito poder, os demais se unirão contra ele, o que traria um obstáculo a sua busca pela sobrevivência. Assim, enquanto que a manutenção da balança de poder sem a ascensão de um *hegemon* é relevante para Waltz, Mearsheimer discorda ao argumentar que quanto mais poder tiver o Estado, mais seguro ele estará no sistema, já que não existe

²⁶ WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. In: Ikenberry, John (ed.) *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2002.

uma autoridade global capaz de conter os desígnios dos Estados. A pergunta, no caso, é se Mearsheimer acredita na existência de uma balança de poder em si, pois o referido autor parece não tomar em conta as conseqüências da busca pela hegemonia. Enquanto para Waltz os custos da busca pela hegemonia sempre superarão os benefícios, visto que os mais fracos se unirão contra o mais forte, para os realistas ofensivos existiria a possibilidade de *bandwagoning*, o que levaria alguns dos mais fracos a apoiarem um Estado hegemônico.

A diferença entre o realismo ofensivo e defensivo pode muito bem influir na teoria de integração regional, uma vez que, para os ofensivos, todos os Estados querem cada vez mais poder, inclusive para superar os outros e alcançar uma condição hegemônica. Já que para os realistas em geral os Estados são atores racionais, eles calculam que nem todos os outros Estados se unirão para impedir o mais forte de alcançar seu objetivo de somar poder. Assim, a integração regional, para os realistas ofensivos, pode ser resultado de *bandwagoning*, ou até mesmo o raciocínio de seguir o mais forte pode levar um processo de integração a se esfacelar. Para os realistas defensivos isso não é provável, pois o sistema anárquico leva os mais fracos a se unirem contra o mais forte. Portanto, a situação de seguir o mais forte não é uma tendência, mas um comportamento anômalo, que vai de encontro aos pressupostos da balança de poder. Além disso, o mais forte não vai procurar aumentar seu poder indefinidamente, pois há um ponto em que o excesso de poder se volta contra ele.

2. A ABORDAGEM GLOBALISTA

As análises que destacamos anteriormente podem ser classificadas de neo-realistas, pois ao mesmo tempo em que sublinham a importância do sistema anárquico internacional,

destacam a competição política pelo poder. Além disso, em todas essas abordagens, os agrupamentos regionais consolidam-se em resposta a desafios externos. Apesar disso, as análises classificadas (por Cornett e Caporaso) como institucionalistas neoliberais também se encaixam nessa categoria, como a diferença que elas dão mais ênfase às instituições do que aos Estados, conforme já destacado anteriormente nos termos dos argumentos de Waltz e Mearsheimer. Em contraposição às análises cunhadas de neo-realistas, teóricos como Andrew Hurrell²⁷ destacam os analistas que tomam em consideração a interdependência estrutural provocada pela globalização, também chamados de “globalistas”²⁸, que também analisam a integração regional por um viés sistêmico (ou estrutural).

Dentro da vertente de analistas da globalização, há uma divisão: em contraposição aos teóricos denominados “globalistas”, David Held e Anthony McGrew destacam os autores “céticos”, como já ressaltado anteriormente. Mais uma vez, recorre-se a classificações das escolas que discutem o regionalismo. Cumpre destacar, neste momento, que as classificações muitas vezes são imprecisas e desprezam ou simplificam muitos aspectos mais complexos das teorizações, mas se fazem necessárias para os fins propostos no presente estudo.

Segundo Held e McGrew²⁹, os autores céticos acreditam que existe uma internacionalização, e não uma verdadeira globalização, que se caracteriza por uma regionalização baseadas em blocos regionais distintos. Com relação ao poder, há um predomínio do Estado nacional e do intergovernamentalismo e na cultura um ressurgimento do nacionalismo e da identidade nacional. Na economia, os blocos regionais estariam sob a

²⁷ HURRELL, Andrew. *O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial*. In: Contexto Internacional, 17(1). IRI/PUC-RJ, janeiro-junho, 1995, p. 23-59.

²⁸ HELD, D. e MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000.

²⁹ Ibid. 2000.

égide de um novo imperialismo, exercido de forma triádica (Europa, Estados Unidos e Japão com suas zonas de influência). A desigualdade continuaria aumentando, com uma defasagem crescente entre o Norte (países desenvolvidos) e o Sul (periferia) e interesses irreconciliáveis. Por fim, a ordem seria baseada numa sociedade internacional de Estados (vide conceito de Hedley Bull³⁰), mas o conflito entre os Estados permaneceria com uma gestão internacional baseada na geopolítica e no comunitarismo.

Por outro lado, os autores globalistas acreditam que vivemos num “só mundo, moldado por fluxos e redes sumamente extensos, intensivos e rápidos através de regiões e continentes”³¹. No campo do poder, estaria havendo um desgaste da soberania, da autonomia e da legitimidade do Estado, com o declínio do Estado-nação e aumento do multilateralismo. Estaríamos diante do surgimento de uma cultura popular global, com o desgaste das identidades políticas fixas e conseqüente hibridização. Economicamente, haveria um capitalismo global informacional numa economia transnacional, com uma nova divisão global do trabalho. Os globalistas também crêem no crescimento das desigualdades, mas elas estariam nas e entre as sociedades, com o desgaste das antigas hierarquias. Por derradeiro, a ordem se daria com uma gestão global em camadas múltiplas numa sociedade civil global. Ou seja, haveria uma organização política global baseada no cosmopolitismo.

Análises citadas anteriormente na discussão a respeito das polaridades neste momento de indefinição também podem ser incluídas nessa categoria de Andrew Hurrell, como é o caso de teóricos como Giovanni Arrighi e Beverly Silver. Tais autores, além de tecer análises que se aproximam do neorealismo, também fazem considerações a respeito do

³⁰ BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002.

³¹ HELD, D. e MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000. p. 92.

processo de globalização. Immanuel Wallerstein³², por exemplo, define o sistema internacional, como um sistema-mundo capitalista. Por essa característica, tal autor já merece figurar entre os estudiosos da globalização.

Eric Helleiner se aproxima dos céticos, ao declarar: *“I suggest that states were much more important to the globalization process than conventional wisdom would claim”*³³. Concordando com tal afirmação encontramos Leo Panitch, ao sustentar que *“states, and above all the world’s most powerful state, have played an active and often crucial role in making globalization happen”*³⁴ e destacar: *“Poulantzas’s concern to demonstrate that globalization did not mean ‘the virtual disappearance of state power’”*³⁵. Panitch ainda faz uma incursão sobre a discussão a respeito de polaridades e a emergência da Europa como um rival dos Estados Unidos. No que tange às polaridades nessa virada de milênio, o referido autor acredita que a unipolaridade dos EUA tende a durar e classifica os que acreditam na rivalidade entre Europa e Estados Unidos como aqueles que *“can’t see the bombs for the bananas”*³⁶.

Paul Hirst e Grahame Thompson também se ajustam ao pensamento cético, e declaram que *“a globalização, da maneira como é concebida por seus defensores mais extremados, é basicamente um mito”*³⁷. Com relação à hegemonia americana, tais autores acreditam no seu enfraquecimento, mas *“os Estados Unidos têm mais do que elementos residuais de hegemonia e nenhum dos concorrentes políticos óbvios, nem a Europa nem o Japão, é*

³² WALLERSTEIN, Immanuel. *The Politics of The World-Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

³³ HELLEINER, Eric. *From Bretton Woods to global finance: a world turned upside down*. In: *Political Economy and the Changing Global Order*. New York: St. Martin’s Press, 1994. p 166.

³⁴ PANITCH, Leo. *The new imperial state*. In: *New Left Review*. London, Mar/Apr, 2000. p. 5

³⁵ *Ibid.* 2000. p. 10.

³⁶ *Ibidem.* 2000. p. 20.

³⁷ HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*. Pretrópolis: Vozes, 1998. p. 14.

capaz de se apossar de seu papel mundial ou de desejá-lo”³⁸. Hirst e Thompson também não acreditam na obsolescência dos Estados-nação e afirmam que eles, “como fontes de autoridade da lei são pré-requisitos essenciais para a regulação através da lei internacional”³⁹.

Robert B. Reich, assim como Kenichi Ohmae, pode ser “classificado” como globalista, ao assumir, no capítulo intitulado *A Futura Irrelevância da Nacionalidade Corporativa*, “que, na economia global para a qual estamos nos dirigindo rapidamente, os interesses econômicos nacionais não existem mais ou perderam a importância”⁴⁰. No final do referido capítulo ele ainda arremata: “Os países não podem mais subsidiar, proteger ou de alguma outra forma incrementar a lucratividade de ‘suas’ corporações; a ligação entre a lucratividade corporativa e o padrão de vida do povo de um país está tornando-se cada vez mais tênue”⁴¹.

Essas divergências entre os teóricos da globalização nos mostram as diferentes visões desses analistas a respeito da maior integração do sistema mundial contemporâneo, que se acentuou com a fim do socialismo. O sistema mundial capitalista agora se espalha por todo o globo, mas é visto de diferentes maneiras pelos diversos autores das relações internacionais. O que nos interessa, aqui, é de que maneira a globalização (que teria se acentuado com o fim da Guerra Fria, para os globalistas) influenciou os processos de integração regional, mais especificamente a União Européia e sua Política Externa e de Segurança Comum.

³⁸ Ibid. 1998. p. 33.

³⁹ Ibidem. 1998. p. 297.

⁴⁰ REICH, Robert B. *O Trabalho das nações: preparando-nos para o capitalismo do século 21*. . New York, Vintage Books/ Random House, 1992. p. 140.

⁴¹ Ibid. 1992. p. 141

Para os teóricos ditos céticos, a regionalização e a globalização seriam processos adversos. Como já ressaltado anteriormente, tais autores acreditam que a regionalização ocorre em detrimento da globalização, coma formação de três megablocos regionais, dominados por EUA, Europa e Japão. Segundo Held e McGrew, os céticos acreditam que “essa formação triádica da economia mundial está associada a uma tendência crescente para a interdependência econômica e financeira *dentro* de cada uma dessas três zonas, em detrimento da integração entre elas (Loyd, Hirst e Thompson)”⁴² e que “longe de ser de globalização econômica, e era atual, especialmente se comparada à *belle époque*, define-se pela fragmentação crescente da economia mundial numa multiplicidade de zonas econômicas regionais dominadas por poderosas forças mercantilistas de competição econômica nacional e de rivalidade econômica (Hart, Sandholtz)”⁴³.

Os teóricos globalistas, por sua vez, descartam a chamada triadização e acreditam na complementaridade entre a globalização e a regionalização econômica. Para Held e McGrew, tais autores enfatizam que “embora a economia global contemporânea se estruture em torno de três grandes centros de poder econômico, a melhor maneira de descrevê-la é como uma ordem pós-hegemônica, uma vez que nenhum centro isolado pode ditar as regras do intercâmbio e comércio globais (Gill)”⁴⁴.

⁴² HELD, D. e MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000. p. 52.

⁴³ *Ibid.* 2000. p. 52.

⁴⁴ *Ibidem.* 2000. p. 61.

3. A OPÇÃO PELO REALISMO

No capítulo anterior empreendemos uma análise das abordagens globalistas das relações internacionais, a fim de compara-las com a perspectiva realista. Após isso feito, cumpre esclarecer que, no presente trabalho, opta-se por analisar a Política Externa e de Segurança Comum a partir de uma visão realista estrutural. Apesar de tal perspectiva merecer críticas, dela não podemos prescindir para a análise desse aspecto da integração regional européia.

Como estamos diante de um instituto que envolve a segurança e a soberania dos Estados, a abordagem realista provavelmente terá uma considerável contribuição para o estudo. Entende-se que a utilização de apenas uma perspectiva das relações internacionais pode limitar o âmbito do estudo. Por isso, outros trabalhos podem revelar a influência de fatores destacados por outras abordagens das relações internacionais, como é o caso das teorias sistêmicas que enfatizam aspectos como a globalização, ou até mesmo teorias que não põem ênfase no sistema em suas análises.

De uma perspectiva realista, alguns autores consideram o momento da assinatura do Tratado caracterizado pela unipolaridade ou até uma hegemonia dos EUA. Esses teóricos em sua maioria acreditam que uma tentativa de maior coesão da UE com a PESC teria se dado em contraposição ao poder americano, que agora não mais encontrava rivais no mundo. Nesse caso, os argumentos de Waltz parecem encaixar-se, com países rivais se unindo contra a superpotência solitária. François d’Arcy, por exemplo, considera que “a bipolarização do mundo entre o bloco capitalista e o bloco comunista obrigava a Europa ocidental a privilegiar a aliança política e militar com os Estados Unidos, enquanto os

intercâmbios entre os dois blocos estavam fracos”⁴⁵. David P. Calleo também defende que a fim da Guerra Fria favoreceu a PESC:

*“Intra-european military cooperation developed very little during the Cold War because European states found the Atlantic Alliance a superior alternative. The Soviet threat from Eurasia legitimated the heavy American presence, among Americans and Europeans both. The Soviet collapse naturally changed the whole security environment in a fashion that lessened the value of American hegemony.”*⁴⁶

Joseph S. Nye Jr., por sua vez, considera que a União Europeia é “o mais próximo de um igual que os Estados Unidos enfrentam no começo do século XXI”⁴⁷. O mesmo autor chega a citar Samuel Huntington, que afirmou que “uma Europa coesa ‘teria os recursos demográficos, o vigor econômico, a tecnologia e a força militar real e potencial para ser um poder preeminente no século XXI”⁴⁸. Para Nye, “a questão decisiva para avaliar o desafio apresentado é se a UE desenvolverá uma coesão política e sociocultural suficiente para agir como uma unidade, num amplo espectro de questões internacionais, ou se continuará sendo um agrupamento limitado de países com nacionalismos e políticas externas bastante diferentes”⁴⁹.

⁴⁵ D’ ARCY, François. *União Europeia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 195.

⁴⁶ CALLEO, David P. *Rethinking Europe’s Future*. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 327-328.

⁴⁷ NYE JR, Joseph S. *O paradoxo do poder americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Editora UNESP, 2002. p. 67.

⁴⁸ Ibid. 2002. p. 67.

⁴⁹ Ibidem. 2002. p. 68.

A rivalidade entre EUA e Europa é ressaltada por autores como Robert Kagan⁵⁰, que chega a afirmar: “*on major strategic and international questions today, Americans are from Mars and Europeans are from Venus*”⁵¹. Além disso, Kagan destaca que a Europa continua fraca em relação aos Estados Unidos, e que a principal fonte das controvérsias é força americana em relação à fraqueza européia, daí o título de seu artigo (*Power and Weakness*). Até mesmo nos escritos de Kenneth Waltz podemos buscar razões para um distanciamento entre Europa e Estados Unidos, antigos aliados no período da Guerra Fria. Para Waltz, “se duas coligações se formam e uma delas enfraquece, talvez devido à desordem política de um membro, esperamos que a extensão da preparação militar da outra coligação abrande ou que sua união diminua. O exemplo clássico do último efeito é a separação de uma coligação vencedora de uma guerra no momento da vitória ou logo a seguir”⁵². Assim, como o bloco capitalista liderado pelos EUA e UE venceu a Guerra Fria, a tendência seria que tal união se esfacelasse ou no mínimo diminuísse. O referido autor continua seu raciocínio destacando que “não esperamos que os fortes se aliem aos fortes de forma a aumentar a extensão do seu poder sobre os outros, mas em vez disso que se preparem para a luta e procurem aliados que possam ajudá-los. Na anarquia, a segurança é o fim mais importante. Apenas se a sobrevivência for assegurada é que os estados podem com segurança procurar outros objectivos como a tranqüilidade, o lucro, e o poder”⁵³. Desse modo, para Waltz, a tendência dos países da Europa não seria juntar-se ao mais forte (*bandwagoning*) – Estados Unidos – numa tentativa de aumentar o seu poder, pois o mais importante é zelar pela sua segurança, formando agrupamentos numa tentativa de contrabalançar como é o caso a UE:

⁵⁰ KAGAN, Robert. *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*. New York: Knopf, 2003.

⁵¹ KAGAN, Robert. *Power and Weakness*. http://www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html.

⁵² WALTZ. 2002. p. 175.

“se os estados desejassem maximizar o poder, juntar-se-iam ao lado do mais forte, e veríamos não a formação de balanças mas a forja de uma hegemonia mundial. Isto não acontece porque o esforço de balança, não o aliar-se ao mais forte, é o comportamento induzido pelo sistema. A primeira preocupação dos estados não é maximizar o poder mas manter as suas posições no sistema”⁵⁴. Tal autor leva seu argumento adiante, ressaltando que “raramente os estados podem dar-se ao luxo de fazer da maximização do poder seu objectivo. As relações internacionais são um assunto demasiado sério para isso”⁵⁵. Assim, sendo a segurança a principal preocupação da Europa, a tendência atual seria que ela se afaste dos EUA, pois eles são o ator mais forte do sistema, e se integre cada vez mais, com o objetivo comum de construir uma comunidade de segurança que esteja apta a defender o grupo, caso os interesses entre os EUA e a UE sejam divergentes.

Por último, nos casos em que a unipolaridade é a característica dominante do sistema mundial, a Europa e a PESC aparecem como fatores relevantes para os analistas que acreditam que estamos diante de apenas um momento unipolar. Para os autores que consideram a unipolaridade durável, a PESC e a UE não representam nenhuma ameaça ao poder americano. Além disso, essa durabilidade faria com que não houvessem incentivos tão fortes a uma maior integração da Europa.

A definição de um novo papel no mundo para a Europa através do Tratado de Maastricht, segundo Sandholtz e Zysman, só foi possível devido a mudanças na estrutura internacional, que desencadearam o processo de 1992: “*the trigger has been a real shift in the distribution of economic power resources (crudely put, relative American decline and*

⁵³ Ibid. 2002. p. 175.

⁵⁴ Ibidem. 2002. p. 176.

⁵⁵ Ibidem. 2002. p. 176.

Japanese ascent)”⁵⁶. Desse modo, os autores acreditam que essa fase transitória do sistema mundial é marcada por um relativo declínio dos Estados Unidos e uma ascensão japonesa, o que poderia caracterizar, desde já, um mundo multipolar.

Essa mesma análise pode ser feita em relação a um futuro cenário multipolar, em que a Europa busca ser um dos pólos num momento de polaridades indefinidas, como na análise de Kupchan. Em todos esses casos, a Europa busca uma maior coesão política para se equiparar aos EUA como um ator relevante nas relações internacionais, daí a relevância da PESC.

Outros analistas, que enfocam mais o cenário regional, não deixam escapar que esse mesmo contexto marcou a reunificação da Alemanha, e que o aprofundamento do processo de integração foi mais uma tentativa de restringir o livre exercício de uma hegemonia regional teutônica por parte dos demais países da organização. Na mesma linha dos que vêem a Alemanha como cerne da questão, ainda há os que acreditam que há uma certa tendência dos Estados mais fracos da região seguirem os mais fortes, buscando recompensas no chamado *bandwagoning*, ou ainda da própria Alemanha, com a força que ganhou na reunificação, procurar envolver-se ativamente na construção de instituições regionais para ampliar seu domínio sem enfrentar resistências.

Uma observação recorrente diz respeito ao fato de associar-se o chamado novo regionalismo ao fim da Guerra Fria. Para Louise Fawcett, “*the new regionalism had already taken root before the end of the Cold War thrust the region to the centre stage of international politics, in a way made possible only by the collapse of the old bipolar*

⁵⁶ SANDHOLTZ, Wayne e ZYSMAN, John. 1992: *recasting the European bargain*. In: World Politics. Vol. XLII, October, 1998, n. 1. Princeton University Press. p. 95.

system”⁵⁷. O que a autora chama de “novo regionalismo” diz respeito à nova onda regionalista dos anos noventa, com a criação de organizações regionais e aprofundamento das já existentes. Desse modo, a razão mais levantada para esse ressurgimento seria o final da Guerra Fria. Nessa perspectiva, Fawcett destaca dois fatores: as novas atitudes em relação à cooperação internacional e a descentralização do sistema mundial. No que tange às novas atitudes, o colapso do velho sistema bipolar e a amenização do antagonismo que o caracterizava explicaria o novo interesse em todas as formas de cooperação.

Já a respeito da descentralização do sistema, teria havido um encorajamento da multipolaridade com a remoção da influência de duas superpotências, contribuindo para um ambiente em que as organizações regionais podem assumir um papel de maior relevância. Nos países industrializados, onde o regionalismo assume maior destaque, as instituições internacionais não só sobreviveram ao fim da bipolaridade como demonstraram um potencial para um ressurgimento e reforma. No caso da União Europeia e da OTAN, por exemplo, essa nova era abriu espaço para um alargamento em direção a ao leste europeu. A UEO e a OSCE também buscaram consolidar seu papel de prover à Europa uma estrutura de segurança mais efetiva. As antigas superpotências também investiram em direção ao regionalismo, com Bill Clinton enfatizando a integração nas Américas e no Pacífico e Gorbachev destacando a vocação europeia da Rússia. Com a resistência à idéia da Rússia integrada à Europa, os líderes russos se contentaram em defender a OSCE como o principal agrupamento regional europeu, enquanto os governos da Europa do leste e de ex-repúblicas soviéticas permaneciam ansiosos para aderir ao projeto ocidental. Segundo Fawcett, “*no longer condemned as a ‘bourgeois’ concept, interdependence has thus become highly*

⁵⁷ FAWCETT, Louise. *Regionalism in historical perspective*. In: FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew (orgs.). *Regionalism in World Politics - Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford

*desirable for the former soviet states*⁵⁸. Cabe aqui uma pequena digressão para trabalhar com tal conceito de interdependência. Para os autores neo-realistas como Waltz, a interdependência não deixa de ser considerada uma vulnerabilidade de um Estado em relação a outro. Porém, os Estados do leste europeu passaram a ver sua associação a organismos regionais como uma vantagem relativa, ou seja, eles estavam tornando-se dependentes dos membros desses organismos, porém mais independentes de outros países, especialmente da Rússia. Por isso, em alguns casos a interdependência pode ser aceita nos moldes do pensamento neo-realista, apesar de não ser boa em si mesma. Assim, esses países, ao desejarem essa interdependência, viram os acordos de cooperação com a UE e a OTAN (pelo Conselho de Cooperação do Atlântico Norte e Parceria para a Paz) como passaportes a uma associação completa a essas organizações.

Apesar disso, o regionalismo não deixa de ser uma prioridade para os países que não integraram o antigo sistema de alianças dividindo o globo em Leste-Oeste. Fawcett destaca que *“for the developing states in particular, decentralization has meant adjustment to the idea that regional affairs will no longer be conditioned by the exigencies of superpower politics”*⁵⁹. Desse modo, como o velho equilíbrio entre as potências não mais domina as questões de segurança regional, as potências locais teriam uma maior liberdade na condução de suas políticas externas e na determinação de seus alinhamentos internacionais. Em resumo, *“this may mean that foreign security concerns will be handled increasingly at the regional rather than at the global level”*⁶⁰.

University Press, 1995. p. 17.

⁵⁸ Ibid. 1995. p. 21.

⁵⁹ Ibidem. 1995. p. 21.

⁶⁰ Ibidem. 1995. p. 21.

Num viés que foge da perspectiva neo-realista e passa a analisar aspectos internos dos Estados, Fawcett considera que *“a desire for greater independence among developing countries predates, to some extent, the formal ending of the Cold War, and is related to a change in thinking among developing country elites about the desirability of home or region-grown structures as opposed to externally backed ones”*⁶¹. Como exemplos desse regionalismo que escapa à explicação neo-realista, a autora cita as organizações de segurança sub-regionais que surgiram nos anos setenta e oitenta. Porém, retorna ao argumento estrutural ao mencionar que o pós-Guerra Fria alimentou as tentativas de reforçar tais alianças locais, reativa-las e criar novos mecanismos de segurança coletiva.

A sensação de vulnerabilidade pode também ser considerada uma das conseqüências do final da Guerra Fria. A reativação do regionalismo poderia ser, assim, uma resposta ao perigoso isolamento em que muitos países se encontraram na nova ordem mundial. Para os países antes socialistas, por exemplo, o regionalismo pró-ocidental pode ter sido a solução encontrada para suprir o vácuo deixado pelo fim do Pacto de Varsóvia e do Comecon. Para os países em desenvolvimento, por sua vez, a adesão a agrupamentos regionais aparece como uma resposta à marginalização. De novo encontramos duas vulnerabilidades em confronto: a vulnerabilidade provocada pela marginalização e a provocada pela cooperação e interdependência. Cabe lembrar, mais uma vez, que, numa perspectiva realista estrutural, os Estados acabam escolhendo a opção menos prejudicial para eles, que é a via da cooperação.

Esse sentimento de marginalização era generalizado: países em desenvolvimento perderam seu poder de barganha num mundo em que antes os EUA e a URSS cortejavam esses Estados com favores para a adesão a um dos blocos. Como salienta Louise Fawcett,

⁶¹ Ibidem. 1995. p. 21.

*“neither aid, nor trade, nor security are assured in the post-Cold War order. The developing countries must compete with the newly emerging states of Eastern Europe and the former USSR for loans, markets and even humanitarian assistance”*⁶². Tais países deveriam, portanto, demonstrar sua capacidade de liberalizar suas economias e sistemas políticos sob pena de serem relegados à periferia do sistema internacional. A promoção da cooperação regional seria, portanto, uma escolha política racional para os países em desenvolvimento, tanto em termos de fortalecer suas conexões com os países industrializados como na demonstração de maior independência e auto-suficiência. Exemplos dessa postura ocorreram tanto na América Latina como na África. Até em áreas não consideradas periféricas como a Ásia-Pacífico o regionalismo prosperou, numa tentativa de manter-se distante da marginalização internacional.

Aqui destacamos as influências trazidas por uma mudança no sistema internacional para o fenômeno da integração regional. Cumpre ressaltar que não houve uma mudança de sistema, ou seja, o sistema continua o mesmo, as unidades principais continuam sendo soberanas e a estrutura, portanto, segue sendo anárquica. O que aconteceu foi uma mudança interna no sistema: a posição das unidades no sistema mudou, o sistema deixou de ser bipolar. Essa mudança é de grande relevância para os estudos das relações internacionais e do regionalismo no século XXI. Não iremos tratar com profundidade, todavia, de outros fatores que podem ter contribuído para o ressurgimento da regionalização, pois tais fatores são considerados, em sua maioria, não-sistêmicos. Louise Fawcett⁶³ relaciona, além do final da Guerra Fria, que sem dúvida é um aspecto sistêmico, alguns outros fatores que contribuíram para o novo regionalismo, mas que não podem ser considerados

⁶² Ibidem. 1995. p. 22.

⁶³ Ibidem. 1995. p. 9-36.

exclusivamente sistêmicos, entre eles: (a) mudanças econômicas, (b) o fim do terceiro-mundismo e (c) a democratização.

Com relação às mudanças econômicas, Fawcett as divide em duas vertentes: o exemplo da Comunidade Européia e as tendências globais. A evolução da integração européia, para a autora, teria estimulado outros regionalismos, primeiramente como modelo e em um segundo momento como um aviso. No caso da construção de uma “fortaleza Europa”, podemos considerar tal fato numa análise do realismo estrutural, em que estaria havendo uma pequena mudança no equilíbrio de poder mundial, ou seja, a Europa estava surgindo como um ator forte em relação a outros países, como Japão, China, e até mesmo EUA e URSS. Essa seria uma mudança na posição dos atores no sistema, considerada, portanto, uma mudança sistêmica e explicada pelo neo-realismo. Vale lembrar que a economia, nessa perspectiva, também é considerada um dos elementos do poder, afetando, por isso, o equilíbrio de poder, mesmo antes do final da Guerra Fria. Assim, os Estados Unidos teriam passado a incentivar o regionalismo em detrimento do multilateralismo, com a promoção do Nafta e de um bloco na região da Ásia-Pacífico. Além disso, os outros blocos em outras regiões, como na América Latina (Mercosul, Caricom, Pacto Andino), África e Ásia, teriam sido influenciados pelo desenvolvimento da integração econômica européia.

As tendências globais envolveriam os efeitos da Guerra Fria na economia política global, o mutante equilíbrio no poder econômico mundial e a alteração em direção de políticas orientadas para o exterior em muitas partes do mundo em desenvolvimento. No caso dessas tendências, elas seriam conseqüências dessa alteração na balança de poder, o que não traz nenhum argumento novo à presente análise. Em resumo, o regionalismo continua sendo uma conseqüência da alteração no equilíbrio de poder global.

Quanto ao fim do terceiro-mundismo, Fawcett destaca que teria havido um declínio da solidariedade coletiva do terceiro mundo, principalmente devido às diferenças entre esses países em termos de riqueza e poder. Desse modo, a tendência seria o agrupamento regional, pois os países seriam mais semelhantes.

A democratização seria o último fator importante para explicar o ressurgimento dos processos de integração regional no globo. Argumenta-se que a regionalização seria difícil de ser atingida no sistema socialista, devido a sua falta de democracia, como no caso do Pacto de Varsóvia e no Comecon. Além disso, a integração regional teria promovido a democracia em alguns países, como a Comunidade Européia contribuiu para a democracia na Grécia, Espanha e Portugal. Porém, a própria autora ressalta que a democracia não é uma condição essencial para o regionalismo, o qual existe em países não-democráticos. Nesse caso, como a democracia é um aspecto interno de cada país, o neo-realismo não explica a convergência existente entre regionalismo e democracia. Pelo contrário, a tese da paz democrática, sustentando que as democracias não entram em guerra entre si, é alvo de críticas de autores neo-realistas como Kenneth Waltz. Para o referido autor, apesar de empiricamente tal tese encontrar alguma base, ela não passa de fatos esperando por uma explicação, argumentando que “*conformity of countries to a prescribed political form may eliminate some of the causes of war; it cannot eliminate all of them. The democratic peace thesis will hold only if all causes of war lie inside of states*”⁶⁴. O próprio Andrew Hurrell⁶⁵, em sua análise das correntes que abordam a integração regional, atesta que vinculação entre a democracia e a cooperação não é explicada pelas teorias sistêmicas, e sim pelas teorias de

⁶⁴ WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. In: Ikenberry, John (ed.) *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2002. p. 32.

⁶⁵ HURRELL, Andrew. *O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial*. In: Contexto Internacional, 17(1). IRI/PUC-RJ, janeiro-junho, 1995.

nível interno, segundo as quais características internas compartilhadas podem levar ao regionalismo.

4. O SISTEMA INTERNACIONAL

Um dos aspectos mais marcantes do fim da Guerra Fria externou-se na derrocada do socialismo como alternativa ao capitalismo. Além disso, essa crise coincidiu com a queda de um dos pólos que dava sustentação à bipolaridade na distribuição do poder mundial. Com a queda de um dos pólos, iniciou-se o período da chamada unipolaridade, ou até uma possível multipolaridade, ou ainda polaridades indefinidas.

Com relação à discussão sobre polaridades, o norte-americano Joseph Nye Jr., falando dos Estados Unidos, ressalta que “alguns críticos e estudiosos dizem que a nossa supremacia é o mero resultado do colapso da União Soviética e que este ‘momento unipolar’ será breve. (...) Outros argumentam que o poder norte-americano é tão grande que durará décadas e que o momento unipolar pode ser um era unipolar”⁶⁶. Segundo ele, essa última posição é questionada por autores neorealistas como Kenneth Waltz, que “entendiam quase como uma lei natural da política internacional que, quando uma nação se torna excessivamente poderosa, as outras se unem para contrabalançar esse poder”⁶⁷. É importante que essa seja considerada “quase” uma lei natural, pois as demais nações poderão não se unir para contrabalançar a mais poderosa se esse agrupamento não tiver força suficiente para dissuadir o mais poderoso. Desse modo, a pergunta que surge é se o poder americano é realmente incontestável. De acordo com o argumento de Waltz, “os

⁶⁶ NYE JR, Joseph S. *O paradoxo do poder americana: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 26.

estados secundários, se puderem escolher, fluem para o lado mais fraco; porque é o lado mais forte que os ameaça. No lado mais fraco eles são, ao mesmo tempo, mais apreciados e seguros, desde que, claro, a coligação a que se juntem alcance força defensiva ou impeditiva suficiente para dissuadir os adversários de atacarem”⁶⁸. William Wohlforth⁶⁹ parte dessa premissa de Waltz para criticá-la, alegando que os custos para contrabalançar o poder da superpotência no atual cenário são proibitivos. Para ele, a unipolaridade pode ser estável e pacífica, e não é apenas um momento em que vivemos. Como os Estados Unidos possuem muito mais poder que qualquer outra potência, não há fonte de conflito, ou seja, rivalidade hegemônica em relação à liderança do sistema internacional. Pelo contrário, a atual tendência das potências de segunda classe é seguir a superpotência. A durabilidade da unipolaridade, para ele, advém do fato de os Estados Unidos ser uma potência insular (*offshore*), separada por dois oceanos de todos os outros Estados de primeira grandeza. Os atuais candidatos a pólos (Japão, China, Alemanha e Rússia) não têm a mesma sorte, e, para Wohlforth, ao tentarem se aliar a outros Estados insatisfeitos ou aumentar seu poder podem desencadear reações na região em que se encontram. Para ele, somente se a UE fosse realmente um Estado o mundo seria bipolar. A multipolaridade, por sua vez, também estaria longe, com o declínio da Rússia e a rivalidade entre Japão e China. Assim, a maior ameaça à unipolaridade seria os EUA falharem em seu papel como superpotência.

A durabilidade do “momento” unipolar também é defendida por G. John Ikenberry: “*I argue that American unipolarity is an expansive and highly durable political order. It is not*

⁶⁷ Ibid. 2002. p. 27.

⁶⁸ WALTZ. 2002. p. 176.

⁶⁹ WOLFORTH, William C. *The stability of a unipolar world*. In: *International Security*, vol. 24, n. 1 (Summer, 1999).

*a transitional phase (...)*⁷⁰. Os argumentos de Ikenberry em muito se aproximam de Wolforth, ao enumerar algumas características que fazem do poder americano menos ameaçador e, portanto, reduzem os incentivos que outros Estados têm para se distanciarem ou balancearem contra os Estados Unidos (anulando o argumento de Waltz). As quatro dimensões que representam a durabilidade e robustez da ordem americana seriam: o poder, a insularidade (potência *offshore*), instituições internacionais liberais (inclusive democracia), e modernização. Para Samuel Huntington⁷¹, a durabilidade da unipolaridade depende dos Estados Unidos, os quais devem evitar a unilateralidade que, segundo Leo Panitch “*could provoke not only Russia and China but even the states of Europe into an anti-american coalition. To avert this danger, America should show itself in a more benign light, acting less like a ‘lonely sherrif’, and above all tending its alliance with Europe*”⁷². Desse modo, se a superpotência continuar solitária, ela estará abrindo caminho e até mesmo incentivando a multipolaridade.

Já Martin Shaw, com sua teoria do Estado Global, reafirma a existência de uma hegemonia americana, ou seja, de uma unipolaridade no sistema internacional. Segundo tal autor, “*the origins of the common state structure lay in American hegemony*”⁷³. Apesar das tentativas de autonomia da capacidade militar da Europa, para ele isso só ocorrerá no âmbito da OTAN, ou seja, sob os auspícios dos EUA. Porém, o autor adverte que os EUA não podem seguir sozinhos (assim como Nye e Huntington), precisando do apoio das

⁷⁰ IKENBERRY, G. John. *American power and the empire of capitalist democracy*. In: Empires, Systems and States. Michael Cox, Tim Dunne and Ken Booth (eds.). Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 191-212.

⁷¹ HUNTINGTON, Samuel. *The Lonely Superpower*. Foreign Affairs, 78:2, 1999, p. 48. Apud: PANITCH, Leo. *The new imperial state*. In: New Left Review. London, Mar/Apr, 2000. p. 19.

⁷² PANITCH, Leo. *The new imperial state*. In: New Left Review. London, Mar/Apr, 2000. p. 19

⁷³ SHAW, Martin. *Theory of the Global State*. London, Cambridge University Press, 2000. p. 244.

demais nações do Estado Global (Europa Ocidental, Japão, Australásia e Canadá) para gerenciar os assuntos mundiais. As relações euro-americanas seriam o eixo central do Estado Global, e Shaw chega a apontar algumas divergências entre os dois lados do atlântico, mas nada que mine a existência desse Mega-Estado. Além disso, tal pensador ressalta que a desapareição do bloco soviético ampliou a influência das instituições ocidentais, mas chega a reconhecer que “*theoretically it is clearly possible that the Western-global state will fracture*”⁷⁴. Desse modo, vemos a fragmentação do Estado Global poderia, em tese, partir da Europa, que é reconhecida pelo autor como a principal aliada americana no comando do bloco ocidental. Tal fratura poderia até mesmo partir de uma maior autonomia européia na área militar e em sua política externa, através da PESC, objeto de nosso estudo.

Charles A. Kupchan⁷⁵, por sua vez, acredita que uma transição para um mundo multipolar está próxima e encontra duas fontes para essa mudança internacional: a ascensão da Europa e o declínio da disposição dos EUA em ser o protetor mundial em última instância. No que tange a ascensão da Europa, Kupchan⁷⁶ ressalta o processo de integração regional que deu origem à UE, numa tendência indicando que a Europa deve tornar-se um novo centro de poder. Todavia, o autor reconhece que a Europa não é um Estado com um centro único de autoridade nem tem uma capacidade militar compatível com seus recursos financeiros. Economicamente, a UE encontra-se próxima dos EUA, e com a adesão de dez novos membros, seu PIB está superior ao americano. Além disso, com a PESC e seu futuro desenvolvimento, a Europa poderá operar militarmente independentemente dos EUA,

⁷⁴ Ibid. 2000. p. 256.

⁷⁵ IKENBERRY, G. John. *America Unrivaled: the future of the balance of power*. Ithaca: Cornell University Press. 2002.

apesar de suas limitações. Com o crescimento dos recursos e a centralização do processo decisório, poder e influência serão mais igualmente distribuídos dos dois lados do Atlântico. Kupchan ressalta que há um novo discurso na Europa, que trata da integração como um meio de adquirir poder e projetar ambição geopolítica para a Europa como um todo, em oposição ao antigo discurso que dizia que a integração era um meio de fugir do passado de rivalidades. Apesar de escrever anteriormente a algumas crises na Europa, como a divisão a respeito da invasão do Iraque e os problemas em torno da Constituição europeia, suas análises devem ser tomadas em conta.

Vigevani, Correa e Cintra, por sua vez, aceitam a unipolaridade, mas acreditam que ela tenha sido imediatamente matizada por fatos novos, como “ciclos de conflitos naqueles países onde as contradições e os antagonismos estavam anteriormente abafados pelas determinações subseqüentes à lógica da Guerra Fria”⁷⁷, além de conflitos regionais, internacionais ou internos ainda não resolvidos e o adensamento de blocos econômicos como a União Europeia. Além disso, os referidos autores tecem críticas os autores neo-realistas, como Waltz, afirmando que “as mudanças nem sempre são resultado daquilo que os neo-realistas chamam de momento fundacional”⁷⁸.

Rafael Villa, ao analisar a situação internacional em que vivemos hoje, considera que estamos “mais perto daquilo que Aron concebe como paz pela hegemonia. Isto é, uma situação em que uma superpotência, os Estados Unidos, consegue impor uma hegemonia *unimultipolar*, que combina aspectos de unipolaridade político-estratégica com traços de

⁷⁶ KUPCHAN, Charles A. *The end of American era: U.S. foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

⁷⁷ DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo (Orgs.). *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1999. p. 55-56.

⁷⁸ Idem. p. 56.

multipolaridade econômico-tecnológica”⁷⁹. Assim, encontramos autores que consideram que há uma combinação entre a existência de apenas um pólo em alguns assuntos e vários pólos em outros temas.

Segundo Arrighi e Silver, “há um debate e incerteza generalizados quanto a estar ou não despontando um novo Estado mundialmente hegemônico e, se estiver, que Estado desempenhará esse papel”⁸⁰. Os referidos autores citam Robert Gilpin, para o qual “não há consenso quanto a quem venceu realmente a Guerra Fria, se é que alguém a venceu”⁸¹. Arrighi e Silver destacam que “os candidatos propostos pelos diferentes analistas incluem os Estados Unidos, a União Européia e o Japão, enquanto outros afirmam que todos os Estados perderam poder para as organizações econômicas e políticas supranacionais”⁸².

No tocante à União Européia, esses mesmos autores sublinham que “em 1992, Lester Thurow prognosticou que a integração do Mercado Comum Europeu, em 1º de janeiro de 1993, marcaria o início de uma nova competição econômica, em lugar da antiga competição entre capitalismo e comunismo”⁸³ e citam as palavras de Thurow: “[n]a condição de maior mercado mundial, a Europa estará escrevendo as regras do comércio internacional do século XXI, e o resto do mundo simplesmente terá que aprender a jogar seu jogo econômico”⁸⁴. Contrapondo o otimismo em relação à UE, tais autores nos trazem que em “1993, os europeus viram as coisas por um prisma muito diferente. Escrevendo no Sunday Times de Londres, Martin Jaques descreveu a Europa como ‘um continente em declínio’, que ‘deve ajustar-se a uma posição menos elevada’ (...) Quatro anos depois, o

⁷⁹ VILLA, Rafael Antonio Duarte. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: Annablume, 1999. p. 219.

⁸⁰ ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly. *Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001. p. 14.

⁸¹ Ibid. 2001. p. 14.

⁸² Ibidem. 2001. p. 14.

⁸³ Ibidem. 2001. p. 14.

próprio processo da integração econômica européia pareceu corroborar essa visão mais sombria”⁸⁵.

Samuel Huntington identifica o fim da Guerra Fria com o início de um “choque de civilizações”, pois, para ele, “agora que uma União Soviética marxista-leninista não mais representa uma ameaça para o Mundo Livre e que os Estados Unidos não mais representam para o mundo comunista uma ameaça contraposta, os países de ambos esses mundos cada vez mais vêm as ameaças provindo de sociedades que são culturalmente diferentes”⁸⁶. Segundo tal autor, “pela primeira vez na História, a política mundial se tornou multipolar e multicivilizacional”⁸⁷. Huntington aponta, ainda, o declínio do Ocidente, principalmente em relação às civilizações asiáticas. Por último, cumpre ressaltar a perda de poder por parte dos Estados e a ascensão das organizações internacionais, como é o caso da UE. Essa perda de poder por parte dos Estados é questionada pelos chamados “céticos” da globalização, que acreditam que há o predomínio do Estado nacional e do intergovernamentalismo⁸⁸.

Uma última palavra deve ser dita em relação aos analistas que põem ênfase na derrocada de socialismo e prevalência do capitalismo como marco do fim da Guerra Fria. Autores como Francis Fukuyama⁸⁹ proclamaram o fim da história com a vitória final capitalista. Tais teóricos merecem também ser estudados, pois trazem em suas análises sistêmicas as conseqüências do fim do socialismo para as relações internacionais.

⁸⁴ Ibidem. 2001. p. 14.

⁸⁵ Ibidem. 2001. p. 14.

⁸⁶ HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996. p. 36.

⁸⁷ Ibid. 1996. p. 19.

⁸⁸ HELD, D. e MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000.

⁸⁹ FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

5. O REGIONALISMO NA EUROPA

O fim da Guerra Fria, numa visão neo-realista, representou uma verdadeira revolução para o regionalismo europeu. Com relação à balança de poder, a queda da bipolaridade abriu um amplo espectro de novas possibilidades para a União Européia. Em primeiro lugar, a ameaça soviética deixou de existir, ou seja, um dos pilares da integração européia havia se esfacelado. Ora, a associação dos Estados europeus (ocidentais) ocorreu, até aquele momento, em contraposição a um outro bloco que estava presente no mesmo continente e concorria com ele, em múltiplos aspectos, entre eles o militar. O busca pela cooperação que tinha como um de seus motivos a contraposição ao bloco soviético havia perdido uma de suas razões de existir. De acordo com os teóricos neo-realistas, a cooperação tem como uma de suas raízes a proteção contra um inimigo comum, o qual havia desaparecido com o fim da Guerra Fria. Restaria, assim, alguma motivação para a cooperação continuar? Do ponto de vista regional, dificuldades no avanço do processo de cooperação seriam naturais, mas devemos ter em conta o sistema internacional como um todo, e não apenas a região em questão. Desse modo, ao olharmos para o sistema, como abordado no capítulo anterior, vemos os Estados Unidos como potência predominante, podendo tal estrutura ser vista como unipolar. Num cenário unipolar, qual deveria ser a reação dos demais atores do sistema, mais especificamente os europeus? E quais deveriam ser as atitudes tomadas pela hiperpotência, especialmente em relação ao regionalismo europeu? No que concerne à primeira questão, levante-se mais uma vez o problema do equilíbrio de poder. De acordo com a teoria do equilíbrio de poder de Waltz, os demais atores do sistema deveriam contrapor-se ao mais poderoso, pois esse ator representaria uma

ameaça para eles. Isso incluiria os europeus. E isso está realmente ocorrendo no sistema internacional? Ou devemos confiar na força do direito internacional e que a Organização do Tratado do Atlântico Norte é um pacto que será respeitado pelos Estados Unidos, sendo que este nunca irá perseguir interesses próprios em prejuízo do grupo? Para William Wallace⁹⁰, *“the end of the Cold War, and the consequent widening of the idea of a ‘united Europe’, thus raised immense questions about the future of West European structures of integration which had until then been grounded within the Western Alliance”*⁹¹. Segundo o referido autor, uma das características principais do regionalismo existente na Europa Ocidental era a separação entre os assuntos político-militares (segurança) e os assuntos político-econômicos. Isso era permitido pelo regime de segurança existente na Guerra Fria, que deixava a integração econômica desenvolver-se sem confrontar diretamente os assuntos mais difíceis, como o equilíbrio interno ou uma política externa e de segurança. As instabilidades que surgiram para a Europa Ocidental nas regiões leste e sudeste do continente no início dos anos noventa pegaram-na despreparada: muito acostumada a seguir a liderança americana para ser capaz de reconciliar suas opiniões divergentes ou para compor uma resposta comum.

Wallace continua sua análise ressaltando que *“the removal of the global overlay of superpower confrontation may well, as other chapters suggest, have provided a powerful stimulus to closer regionalism elsewhere”*, porém *“the loss of the Cold War ‘order’ has reopened many of the awkward underlying questions of European balance which had for*

⁹⁰ WALLACE, William. *Regionalism in Europe: Model or Exception?* In: FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew (orgs.). *Regionalism in World Politics - Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 201-227.

⁹¹ Ibid. 1995. p. 201.

*forty years been suspended, or even apparently resolved*⁹². O colapso da ordem socialista no Leste Europeu teria surpreendido os governos da Europa Ocidental, que adotavam, à época, a estratégia da *Ostpolitik* por meio de um processo gradual de liberalização nos regimes socialistas. Tal processo seria acompanhado por uma redução gradativa na quantidade de tropas e na tensão, bem como no desmantelamento de barreiras ao comércio e movimentos transfronteiriços de pessoas e capital. Por trás disso, havia o pressuposto de que os Estados da Europa Centro-Oriental iriam gradualmente escapar do controle soviético e aproximar-se da Europa Ocidental – com a União Soviética permanecendo indiferente. Enquanto isso, o reforço da integração da Europa Ocidental continuaria dentro de fronteiras de segurança estabelecidas. Segundo Wallace, uma intensa interação econômica e social através de fronteiras nacionais, dentro de uma estrutura política regional institucionalizada, havia resolvido o dilema da segurança interno pelo desenvolvimento de um senso vago de comunidade política; já os dilemas da segurança externos eram contidos pela Aliança Atlântica e pelo Pacto de Varsóvia. Em 1989, enquanto eram realizados os preparativos para uma conferência intergovernamental que iria emendar os tratados da Comunidade Européia, ocorre a queda do Muro de Berlim. Com a pressão pela unificação das duas Alemanhas, foi proposta pelos governos da França e Reino Unido um reforço aos mecanismos vagos da Cooperação Política Européia e da União da Europa Ocidental (UEO) com um comprometimento numa política exterior e de segurança comum. O objetivo era aproximar a Alemanha unificada dos seus vizinhos ocidentais enquanto as forças soviéticas retiravam-se de seu território. Os Estados Unidos, porém, deixaram bem claro que a Aliança Atlântica deveria continuar a ser a estrutura primária de segurança para a Europa Ocidental e acordou com seus parceiros uma revisão dos objetivos e estratégia da

⁹² Ibidem. 1995. p. 202.

OTAN. Apesar do início das negociações para redução armamentista no âmbito da OSCE, o colapso subsequente do Pacto de Varsóvia, do Comecon e da própria União Soviética expôs o desequilíbrio existente entre a Europa Ocidental e Oriental, demonstrando a importância da estrutura institucional da Europa Ocidental para a estabilidade europeia. Desse modo, os países da extinta “Cortina de Ferro” passaram, um após o outro, a se candidatar a membros da Comunidade Europeia e da OTAN como únicos meios de assistência à transformação econômica e garantia da segurança.

Em dezembro de 1991, com o Tratado de Maastricht, a Comunidade Europeia concorda com a expansão da UEO e em desenvolvê-la como o componente de defesa da União Europeia e como meio de fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica, como é demonstrado pela “Declaração relativa à União da Europa Ocidental”, anexa ao referido Tratado. A UEO, com base numa iniciativa alemã, começou a dialogar com os países a oeste da antiga fronteira soviética em 1992. Nesse mesmo ano, a Comunidade Europeia, durante o processo de ratificação do Tratado de Maastricht, assinou “Acordos da Europa” primeiramente com os três países de “Visegrad” (Polônia, Hungria e Tchecoslováquia) e então com os Estados balcânicos da Bulgária e Romênia, garantindo-lhes acesso ao mercado europeu ocidental, mas com uma distante promessa de adesão ao bloco. Enquanto algumas negociações eram adiadas, com nos casos da Turquia, Chipre e Malta, a Comunidade preparava-se para adesão total da Áustria, Finlândia e Suécia. Além disso, o “Eurocorps” franco-alemão tinha aspirações de formar um núcleo para um futuro exército europeu. Muitas associações sub-regionais surgiram, fazendo com que a Europa dificilmente se tornasse um modelo para os regionalismos em outras partes do globo.

Com a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990, os aliados europeus dos EUA seguiram

uma clara liderança americana, e a UEO agiu somente como cooperação naval. A crise na Iugoslávia também encontrou uma Europa totalmente despreparada, apesar de alertas da inteligência. Paralelamente a essas crises externas, o aprofundamento da integração fez com que a Europa Ocidental sofresse um revés com a resistência popular ao Tratado de Maastricht, que desafiava a existência de símbolos nacionais e da própria soberania dos membros da UE. Desse modo, se a União Européia era seguida como um modelo antes da Guerra Fria, essa situação mudou com o fim do mundo bipolar, na visão de William Wallace. Para ele, *“Europe after 1990 offers a much more sobering example for other regions to learn from. The established security community of Western Europe has not yet proved firm enough to extend that sense of mutual security beyond its borders, even to so familiar and close country as Yugoslavia”*⁹³. Uma complicação seria o caso da Alemanha, agora independente da proteção e liderança americana, que, apesar de ser a maior potência econômica e convencional da região, não é aceita como líder por seu eleitorado nem por seus vizinhos. A integração política na Europa havia sido um sucesso porque os governos souberam separar os detalhados assuntos econômicos dos amplos assuntos político-militares. Para Wallace, as ameaças que mantiveram a Europa unida no passado já não são mais tão graves para fazer com que a integração se aprofunde ainda mais. A maioria das pessoas preferiria que os EUA continuassem a liderar, mas ao mesmo tempo temem que tal liderança será mais incerta e intermitente, e as demandas americanas para que os demais arquem com os custos mais insistentes. Wallace encerra seu pensamento concluindo que *“it is easier to build and maintain regional order within a stable global order; and easier, perhaps, to build a regional order under the impetus of external pressures and external*

⁹³ Ibidem. 1995. p. 226.

*leadership than through agreement among the major regional powers, let alone through following the guidance of a (potentially hegemonic) power within the region itself*⁹⁴.

Alguns fatores que podem influenciar nessa visão da Europa como um regionalismo em crise ainda não estavam presentes quando Wallace teceu sua análise. Em primeiro lugar, quanto às ameaças externas que fazem com que os europeus permaneçam unidos, o autor não considera os EUA uma ameaça suficiente para o aprofundamento da integração européia, acreditando, inclusive, ser saudável a existência de uma liderança externa. Ou seja, para ele, os EUA aparecem muito mais como líder do que como ameaça. Em Waltz encontramos posição semelhante, quando declara que a liderança externa é preferível à liderança de umas das potências da região. A ressalva que pode ser feita em relação ao pensamento de Waltz, porém, é que, de acordo com a balança de poder, a tendência é que as potências de segundo escalão se unam contra a superpotência, e não sigam sua liderança. Além disso, no processo de integração da Europa, a maioria dos estudiosos tende a enxergar uma co-liderança do eixo franco-alemão, e não de uma potência isolada. Alguns outros fatores serão analisados mais adiante.

⁹⁴ Ibidem. 1995. p. 227.

PARTE II: O CAMINHO ATÉ UMA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

1. ANTECEDENTES

A cooperação política dos países europeus faz parte de um processo iniciado em 1970 pelo Relatório de Luxemburgo dos ministros do exterior dos seis países então participantes da integração europeia, dando origem à chamada Cooperação Política Europeia (CPE). Os ministros apontavam para a necessidade de uma cooperação política mais intensa e de, em uma fase inicial, um mecanismo para harmonizar suas visões dos assuntos internacionais. A CPE desenvolveu-se gradualmente e pragmaticamente com reuniões em nível oficial, diplomático e ministerial fora das estruturas oficiais dos tratados europeus.

Com o Ato Único Europeu de 1986, o Conselho Europeu foi trazido à estrutura formal dos tratados com o objetivo, entre outros, de formular e implementar uma política externa europeia. Desse modo, a CPE era indiretamente mencionada no texto do tratado⁹⁵. Porém, foi somente com o Tratado de Maastricht de 1992 que a PESC foi criada dentro das estruturas dos tratados.

Nesse contexto do pós-Guerra Fria foi gestada a PESC, criada pelo Tratado de Maastricht, que entrou em vigor no ano de 1992. Para muitos autores da área de relações internacionais, o fim da bipolaridade favoreceu o estabelecimento da PESC. Desse modo,

⁹⁵ CROWE, Brian. A common European foreign policy after Iraq? In: *International Affairs* 79, 3 (2003) 533-546.

na presente seção, discutiremos aspectos sistêmicos que podem ter levado a esse dispositivo do Tratado de Maastricht.

O final da Guerra Fria parece ter incentivado a criação da PESC no âmbito europeu, na medida em que eventos como a queda do Muro de Berlim e a pressão pela reunificação das duas Alemanhas ocorriam paralelamente a uma conferência intergovernamental que pretendia reformar as instituições européias.

Como resultado dessa conferência tivemos o Tratado de Maastricht, que criou a PESC num reforço à anterior Cooperação Política Européia e também fez da UEO um componente da segurança do continente vinculada à UE e à OTAN.

Para melhor entendermos a Política Externa e de Segurança Comum, depois de analisarmos o contexto mundial em que ocorreu o fim da bipolaridade, empreenderemos uma análise das negociações que levaram à sua criação, com a assinatura do Tratado de Maastricht. Pretende-se, ainda, analisar os desenvolvimentos da PESC, pois como nos lembram Cavazza e Pelanda: *“There are connections between what happened before Maastricht, what happened in Maastricht, and what might happen following Maastricht”*⁹⁶. Ao analisarmos as negociações que levaram à criação da Política Externa e de Segurança Comum da União Européia, temos que inseri-las no contexto em que ocorreram.

Em primeiro lugar, devemos ter em conta a queda do Muro de Berlim e a conseqüente reunificação da Alemanha. Esse último fato implicou numa mudança dentro da própria União Européia, já que a Alemanha, membro fundador da UE, teve seu poder aumentado, em termos populacionais, territoriais, econômicos e políticos. Uma reforma das instituições européias tinha que levar isso em conta.

⁹⁶ CAVAZZA, Fabio Luca, e PELANDA, Carlo. *Maastricht: Before, During, After*. Daedalus, Spring, 1994. p. 53.

Em segundo lugar, temos o fim da Guerra Fria, que leva a Europa ocidental a repensar seu papel no continente e suas relações com o mundo, em especial com os Estados Unidos, a única superpotência restante.

Além disso, as negociações em torno de uma política externa comum ocorreram simultaneamente às discussões sobre uma união econômica e monetária. Os europeus realizaram duas Conferências Intergovernamentais separadas para tratar desses assuntos, mas que ocorreram ao mesmo tempo: a Conferência sobre a União Política e a Conferência sobre a União Econômica. As barganhas em torno dessas duas negociações são de extrema relevância para entendermos como a Europa resolveu adotar a PESC. Cumpre ressaltar, ainda, que apenas os doze países membros da então Comunidade Européia participaram das negociações.

Para Joana Stelzer, “o Tratado da União Européia (UE) resultou dos avanços percebidos com o Ato Único e significou um novo passo no processo de integração”. A referida autora nos traz a posição de José Pelouro das Neves a respeito do processo negociador:

“a negociação do Tratado de Maastricht visou vir ao encontro de duas ordens de preocupações: no plano político, responder aos desafios suscitados pela situação a Leste e pelas novas relações de força e riscos que dela decorriam; no domínio econômico, estabelecer mecanismos que reforçassem a posição da Europa como um dos pólos dominantes, assegurando a sua coesão, a estabilidade monetária e as vantagens do mercado único”⁹⁷

Para Stelzer o objetivo da criação da PESC era “proporcionar um reforço do seu papel no mundo e salvaguardar os interesses fundamentais da UE. Uma Política Externa Comum

representou a adoção de posições comuns frente às questões internacionais sempre que se considerarem necessárias”⁹⁸.

Sérgio Saba, por sua vez, destaca que “a mais importante inovação do TUE é a constituição solene de uma União Européia fundada sobre as três comunidades completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas na sistemática do tratado – vale dizer, nos planos de política externa, segurança comum, justiça e e negócios internos (art. 1.º)”⁹⁹. O referido autor ainda ressalta que “a União procura afirmar a identidade do continente no cenário internacional, através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum”¹⁰⁰.

Stanley Hoffmann tem a seguinte visão do contexto por que passava a Comunidade Européia no início das negociações: “*With economic integration largely accomplished, two further tasks assumed increasing importance: monetary union, to consolidate the economic enterprise both within Western Europe and in the world, and a common defense and diplomatic policy so that the new economic giant would cease being a geopolitical dwarf*”¹⁰¹.

Andrew Moravcsik¹⁰², ao analisar essas negociações, destaca a União Econômica e Monetária, deixando a União Política em segundo plano, mas reconhecendo que há uma inter-relação entre as duas. Para ele, parece haver uma predominância da economia sobre a política nas negociações, o que acaba influenciando no resultado final das duas Conferências.

⁹⁷ STELZER, Joana. *União Européia e Supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá, 2000. p. 39.

⁹⁸ Ibid. 2000. p. 40.

⁹⁹ RATTON SANCHEZ, Michelle; AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Orgs.). *União Européia*. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 31.

¹⁰⁰ Ibid. 2002. p. 31.

¹⁰¹ HOFFMANN, Stanley. Europe’s Identity Crisis Revisited. *Daedalus*. Spring, 1994. p. 10.

¹⁰² MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998. 48

Apesar disso, o próprio autor cita o presidente do Banco Central de Hamburgo, Wilhelm Nölling, que considera a controvérsia a respeito da nova ordem monetária europeia uma discussão sobre poder, influência e busca de interesses nacionais: “*We should be under no illusions – the present controversy over the new European monetary order is about power, influence, and the pursuit of national interests*”. Moravcsik chega a classificar como modestos os resultados da Conferência sobre a União Política.

Ao analisar as Conferências, Moravcsik cita alguns autores com uma visão neo-realista do processo, que enfatizam fatores como a reunificação alemã e a revolução geopolítica de 1989. Alguns vêem as negociações como uma tentativa de conter a Alemanha numa Europa integrada, principalmente por parte da França. Outros apontam a aceitação alemã da união monetária como troca pela aprovação da reunificação por parte do Ocidente. Outras perspectivas de análise sublinham o poder dos funcionários supranacionais ao estabelecer a agenda ou ainda a ideologia federalista como principais responsáveis pelos resultados obtidos em Maastricht. Todos esses argumentos são desafiados por Moravcsik, não em sua plenitude, mas como explicações centrais do processo.

O referido autor destaca que as preferências nacionais eram guiadas, essencialmente, pelos interesses econômicos, os quais não mudaram com a queda do Muro. Os comprometimentos firmes da França e da Alemanha com a UEM são anteriores à queda do Muro, e não teriam mudado nem com a reunificação em 1990. O Reino Unido, por outro lado, sempre se opôs a essa iniciativa franco-alemã, e também manteve sua posição inalterada. Tal posição de Moravcsik, porém, é contestada por autores como van Staden e Kreemers, que alegam que “*la reunificación alemana – consecuencia inmediata del fin de la guerra fría – puso en marcha la ‘profundización’ del proyecto europeo para afianzar a*

*una Alemania con mayor peso en las instituciones comunitarias. Esto suponía sustituir la antigua cooperación política europea por una política exterior y de seguridad común (PESC)”*¹⁰³

Cumpra observar que as negociações para Maastricht tiveram um caráter essencialmente intergovernamental, ficando as influências supranacionais e transnacionais em um segundo plano. As decisões finais pareceram refletir melhor as posições defendidas pela Alemanha, o país que, em tese, tinha mais para abrir mão nas negociações monetárias. Além disso, países que eram relativamente contra um aprofundamento da integração, como a Grã-Bretanha, eram ameaçados de exclusão, o que confirma o caráter intergovernamental da negociação.

Para Moravcsik, o que melhor explica as negociações e o resultado final de Maastricht é *“a combination of enduring economic interests, asymmetries of interdependence, and the desire to coordinate policy within a structure that assured more credible commitments”*¹⁰⁴.

Como ressaltamos anteriormente, a França e a Alemanha já haviam acordado um aprofundamento em direção à UEM antes de 1989. A oposição britânica sob Margaret Thatcher foi amenizada com John Major, que não queria ser excluído de um acordo franco-alemão. Apesar disso, havia divergências até mesmo nas posições da França e da Alemanha. Enquanto ambos os países concordavam com a criação de um Banco Central Europeu, a Alemanha queria um BCE forte e independente e a França visava um maior controle político sobre o órgão. O Reino Unido tentava adiar uma transição para a UEM o máximo possível.

¹⁰³ VAN STADEN, Alfred, e KREEMERS, Bert. *Hacia una política de seguridad y defensa europea*. In: *Política Exterior*, 76, Jul/Ago, 2000. p. 96.

¹⁰⁴ MORAVCSIK. 1998. p. 386.

2. A POSIÇÃO BRITÂNICA

De acordo com a análise de Andrew Moravcsik, o Reino Unido se opunha a praticamente todas as políticas contidas no Tratado de Maastricht, com exceção das que reforçavam os poderes de coerção da Corte do Luxemburgo, propugnavam uma Política Externa e de Segurança Comum fraca, defendiam uma subsidiariedade maior e zelavam pela independência do Banco Central Europeu. Os britânicos conseguiram até mesmo ficar de fora da política social e provisoriamente, da UEM. Para o referido autor, a teoria geopolítica prevê que essa posição negativa seria uma consequência da antipatia britânica em relação à Alemanha ou da posição ideologicamente contrária ao federalismo europeu representada pela Primeira-ministra Margaret Thatcher. A posição geopolítica também diria que a Grã-Bretanha se oporia à transferência de soberania ao Parlamento Europeu e, já que tem uma política nacional de defesa viável, se juntaria à França na oposição à cooperação na área de política externa e defesa. A teoria da economia política, por sua vez, diria que os britânicos aceitariam somente comprometimentos cautelosos em direção à integração monetária (aceitação do sistema monetário europeu, mas não da UEM) que era apoiada por empresários, tendo em vista a convergência britânica incompleta em direção aos padrões vigentes no continente (inflação baixa e taxas de câmbio estáveis). Ao mesmo tempo em que os empresários se preocupavam com a redução da competitividade advinda de taxas de câmbio estáveis, eles queriam evitar uma exclusão total dos acordos monetários, o que poderia prejudicar a posição da indústria e dos grupos financeiros no globo. Para a presente

análise, a visão geopolítica parece mais acertada, pois estamos tratando da PESC, apesar de os aspectos econômicos poderem influenciar a posição inglesa nas negociações de Maastricht, até mesmo em relação a questões políticas. A questão em que as visões geopolítica e econômica provocaram maior divergência foi em relação à exclusão da UEM.

Em relação às questões geopolíticas, existem duas preocupações que podem ter influenciado a posição britânica em Maastricht: a preocupação em relação à unificação alemã e a visão anti-federalista de Thatcher. Para Moravcsik, tanto na Grã-Bretanha como na França e Alemanha há pouca evidência indicando que a queda do Muro de Berlim tenha influenciado suas respectivas posições. Quando se falava em ameaça, ela parecia mais econômica que militar. Thatcher até tentou impedir a reunificação alemã e propôs uma maior cooperação anglo-francesa, mas (ao contrário de Mitterrand) nunca alegou que a integração européia pudesse substituir uma cooperação contra a Alemanha. Mesmo depois que a França aceitou a reunificação e abandonou as negociações bilaterais com Thatcher, o Reino Unido não teria encontrado incentivos para substituir a política de balança por uma européia e continuou se opondo à UEM. O referido autor diz, em resumo: “*German unification came and went, leaving British policy, like that of France, unchanged*”¹⁰⁵. Stanley Hoffmann¹⁰⁶ concorda com a visão de que o Reino Unido manteve basicamente a mesma postura em relação à Europa, esclarecendo que o que poderia ter mudado na posição britânica com o fim da Guerra Fria seria em direção a um reforço na aliança com os EUA, como forma de prevenir seu distanciamento do continente. Para ele, “*the British simply pursue with renewed vigor their old design of a loose European grouping that would be*

¹⁰⁵ Ibid. 1998. p. 418.

¹⁰⁶ HOFFMANN, Stanley. Europe's Identity Crisis Revisited. *Daedalus*. Spring, 1994. p. 9.

little more than a free trade area, incapable therefore of becoming a counterweight to the United States”¹⁰⁷. Apesar disso, sabe-se que os britânicos acabaram cedendo à cooperação regional, do mesmo modo que a França, e a aceitação de uma Política Externa e de Defesa Comum pode ter advindo dessa tentativa de controlar uma Alemanha que havia ficado grande demais para a Europa.

Para Moravcsik, a ideologia geopolítica seria mais forte que uma ameaça geopolítica objetiva, e o anti-federalismo de Thatcher teria sido mais influente que a reunificação alemã na posição britânica. Essa visão de Thatcher foi por ela externada em um célebre discurso em Bruges, na Bélgica, em 1988, o qual é direcionado contra Delors, presidente da Comissão Européia, atacando o excesso de cessão de soberania às instituições européias. Apesar de as negociações de Maastricht terem sido conduzidas por John Major, sucessor de Thatcher, com uma visão mais moderada, o euroceticismo prevaleceu na posição britânica. Na questão da PESC, o Reino Unido externou sua tradicional posição de apoio aos arranjos intergovernamentais, seguindo a posição francesa dos três pilares que separaram a política externa da estrutura institucional comunitária. Apesar disso, os britânicos pareceram, desde o início das negociações, inclinados ao compromisso de fortalecer e expandir a UEO (mas não onde as funções centrais da OTAN estivessem em jogo).

Com relação aos interesses econômicos, eles não pareceram decisivos para a posição britânica no que concerne à PESC, mas podem ter influenciado nas negociações. Assim, como já ressaltado, os britânicos procuraram manter o acesso aos mercados

¹⁰⁷ Ibid. 1994. p. 9.

européus, taxas de câmbio competitivas e taxas de juros baixas. Além disso, se opunham a uma política social forte, mas queriam evitar exclusão total da união.

Na área política, o Reino Unido se opunha basicamente a tudo: maiores poderes ao Parlamento, políticas externa, de defesa e do interior mais supranacionais, extensão da política social e expansão da votação por maioria qualificada. A única exceção, como já destacado, era o apoio a um maior poder de coerção do Tribunal de Justiça. Com relação a essa posição britânica, Moravcsik reconhece que fatores geopolíticos objetivos podem explicar a política britânica em relação à cooperação em matéria de política externa e de defesa. Como destaca Mathias Koenig-Archibugi, ao descrever a hipótese realista para a cooperação em relação à PESC, “*governments with higher power capabilities will be less supportive of supranational integration in foreign and security matters than governments with lower capabilities*”¹⁰⁸. Nesse caso, vem à tona o prestígio relativo e a viabilidade de uma política externa e militar unilateral, tanto em relação ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, como diplomatas reconhecidos, capacidades militares independentes e armas nucleares (a França possui basicamente essas mesmas características, e por isso as posições parecem convergir em relação à PESC). Apesar disso, esse ceticismo em relação a instituições supranacionais na área também se aplica à questão econômica. Por isso, a posição britânica parece ser a mesma em assuntos tão diversos. Assim, o Reino Unido se opôs à votação por maioria qualificada na política externa e fez demandas para salvaguardas que permitissem não-cumprimento unilateral das decisões adotadas, consistente com sua posição de opções unilaterais e firme apoio a organizações

¹⁰⁸ KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. *Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy*. International Organization 58, Winter 2004. p. 145.

internacionais como a OTAN. A defesa da soberania parlamentar e suspeita das instituições federais provém do medo dos conservadores que o Parlamento Europeu seja dominado por Social-Democratas. Daí o apoio britânico à proposta francesa com três pilares descentralizados, em parte para limitar o Tribunal de Justiça e outras instituições europeias aos assuntos econômicos, mas aceitando a demanda dos empresários por uma Corte mais coerciva nesses assuntos. A visão geopolítica não explicaria, porém, de acordo com Moravcsik, a preocupação britânica para evitar exclusão da UEM, que seria devida aos custos econômicos da exclusão comercial.

John Major, enfim, teria demonstrado interesse em comprometer-se em assuntos geopolíticos centrais como política externa, o Parlamento Europeu e até mesmo defesa, ameaçando vetar o acordo e assuntos mais econômicos, como legislação trabalhista, política de imigração e social e UEM. Para Moravcsik, a reunificação alemã não teria influenciado a política externa e de defesa britânica, mas outras preocupações geopolíticas ou econômicas.

3. A POSIÇÃO FRANCESA

Segundo Moravcsik¹⁰⁹, a política externa monetária francesa surpreende por sua continuidade, apesar dos conflitos internos, advogando uma cooperação mais profunda e simétrica nessa área. A origem dessa política pode ter inúmeras explicações, como as preocupações com a reunificação alemã, os ideais federalistas ou explicações econômicas. Para o autor, se os fatores geopolíticos fossem decisivos, o objetivo francês seria prender a Alemanha por meio de uma união política.

Apesar de o autor destacar firmemente a queda do Muro de Berlim e a reunificação alemã como questões geopolíticas importantes do período, devemos nos perguntar até que ponto teve relevância uma influência geopolítica que varreu o mundo todo: o fim da Guerra Fria, que se precipitou em 1989 com a queda do Muro e se completou em 1991 com o fim da União Soviética. Em seus argumentos, o referido estudioso parece desprezar o fim da Guerra Fria e a transição para um mundo unipolar como um fator a ser considerado nas negociações que findaram em dezembro de 1991. Desse modo, a questão a ser pensada em relação à França não é apenas sua relação com uma Alemanha reunificada, mas também com a única superpotência remanescente.

Para ele, a história nos mostra que a importância da reunificação alemã para a posição francesa em relação à união monetária não é razoável. Mitterrand insistia que a política externa era um domínio presidencial exclusivo, e Moravcsik destaca três motivos geopolíticos que podem tê-lo levado a tomara as posições defendidas nas negociações de Maastricht. Segundo ele “*one was Mitterrand’s desire to bolster the prestige of France by maintaining an active French role at the center of Europe and in defense of European federal ideals*”¹⁰⁹. Nesse sentido, uma de suas realizações foi pressionar pela assinatura de um novo Tratado Elysée com a Alemanha, com “*provisions for closer military cooperation, though the French government was careful, despite German pressure, to exclude nuclear weapons*”¹¹¹. Uma segunda motivação geopolítica vem da tradicional ideologia Gaullista (do general de Gaulle), que combinava um papel importante para os executivos nacionais, um desejo unilateral de independência dos Estados Unidos e oposição a instituições

¹⁰⁹ MORAVCSIK. 1998. p. 404.

¹¹⁰ Ibid. 1998. p. 405.

¹¹¹ Ibidem. 1998. p. 406.

supranacionais, particularmente o Parlamento Europeu. Para isso, a França sempre apoiou um reforço do Conselho Europeu em detrimento do Parlamento e ainda defendia a criação de um Senado representando a vontade dos Estados (como se o Conselho já não tivesse esse papel). Além disso, a França sempre foi favorável a uma “identidade de segurança européia” dentro da CE e agora falava em uma cooperação defensiva mais profunda independente da OTAN. Nesse caso, Moravcsik parece deixar de lado a importância do fim da Guerra Fria. Agora, o desejo de independência dos EUA não parece mais apenas unilateralmente francês, mas também alemão e europeu em geral, tendo em vista o desaparecimento do inimigo comum que legitimava a OTAN e a tendência que Waltz aponta em contrabalançar o mais forte. Assim, a tendência agora é que a Europa se una numa certa oposição aos EUA pelo temor, justificando negociações por uma política externa e de segurança comum não-vinculada aos interesses americanos, mais independente. Isso poderia explicar não só a posição francesa (reforçada pelo fim da Guerra Fria), que já era de independência em relação à superpotência, mas dos demais países do bloco em aceitarem essas propostas na união política.

Uma terceira motivação geopolítica lembrada por Moravcsik é a ameaça alemã. Desse modo, o desejo seria manter a igualdade entre a França e a Alemanha por meio das instituições européias tanto no continente como em fóruns multilaterais como o GATT e o G-7. A perspectiva de reunificação da Alemanha teria levado Mitterrand a duas atitudes contraditórias: tentando contrabalançar por um lado (obstaculizando a reunificação e a entrada de países do leste europeu no bloco e, ainda, considerando cooperação militar com os britânicos) e abrindo a possibilidade de maior cooperação franco-alemã de outro. Assim, ele teria pressionado Kohl por uma união monetária em troca da reunificação, o qual

permanecia frustrado com a indecisão francesa. As contradições só foram sanadas com a recusa da Rússia, Polônia e EUA em se opor à Alemanha. Depois disso, em março de 1990, Mitterrand abandonou as negociações com os britânicos e procurou os alemães. O objetivo francês era alcançar uma maior cooperação monetária em troca de concessões em relação à união política, segundo Moravcsik. Muito se fala que a cooperação franco-alemã seria um meio de neutralizar o crescente poderio alemão, substituindo possíveis alianças com o Reino Unido ou URSS.

Stanley Hoffman, por sua vez, destaca que as mudanças globais provocadas pela queda do Muro de Berlim, além de beneficiarem a Alemanha, fragilizaram a posição francesa: *“Today, for the satisfaction of their national interests, the French need Germany and Brussels far more than before; the would-be leader has become a quasi-dependent”*¹¹².

Assim, durante a Guerra Fria, a França:

*“devised a policy that tried to combine the maximum possible independence and the development of a European entity that would ‘contain’ West Germany, as did NATO, but also would become capable of resisting American supremacy. France would offset the FRG’s economic dynamism with its independent nuclear force and its unique capacity to lead the Community, given the inhibitions that handicapped Bonn in this respect: Germany’s past and Germany’s division”*¹¹³.

Com o fim da Guerra Fria, o consenso teria dado lugar a um racha a respeito da política européia, entre aqueles que viam a União como um meio de limitar a Alemanha reunificada e *“those who, fearing that Germany would dominate the Union and would*

¹¹² HOFFMANN. 1994. p. 8.

¹¹³ Ibid. 1994 . p. 7.

become a cage for France, would like to regain some of the independence they see as having been frittered away”¹¹⁴.

Os interesses econômicos franceses, entre os empresários, eram diminuir a flutuação da taxa de câmbio e assegurar fontes de financiamento mais baratas e flexíveis, sem diminuir a competitividade. O Conselho Patronal francês pressionava por um controle político sobre o BCE para evitar um regime antiinflacionário muito duro (o que ia contra a posição alemã de independência que prevaleceu em Maastricht), além de ser contra provisões na área social. Assim, a posição do governo francês em relação à UEM foi considerada monetarista: *“looser convergence criteria, greater political control over the ECB, a relatively large number of members, an explicit mandate to target employment and growth, and a weaker European currency than that favored by Germany”*¹¹⁵. A UEM, desse modo, assim como o Sistema Monetário Europeu antes dela, seria parte da estratégia para superar a assimetria franco-alemã advinda do alto índice de exportações alemão e da autonomia do Bundesbank. Apesar disso, a UEM só se desenvolveu após a convergência francesa aos padrões macroeconômicos alemães e não os provocou, como os teóricos do *“spillover”* tentam demonstrar. De fato, a Alemanha era determinante para a política econômica francesa, e a coordenação macroeconômica seria uma boa saída para que a Alemanha aceitasse um crescimento maior, uma política fiscal mais dinâmica e uma redução nas taxas de juros.

Andrew Moravcsik destaca três argumentos que podem explicar, em primeira instância, as preferências francesas nas negociações de Maastricht: *“The French government may have seen Maastricht as a means to tie a unified Germany into Europe; to*

¹¹⁴ Ibidem. 1994. p. 8.

¹¹⁵ MORAVCSIK. 1998. P. 411.

promote Mitterrand's European federal vision; and to realize commercial and macroeconomic objectives: lower interest rates and more stable and competitive exchange rates"¹¹⁶. Tendo em vista a plausibilidade de todas as alternativas, o referido autor passa a discutir qual motivação seria de maior relevância para a posição francesa em Maastricht. No presente estudo, devemos ter em conta que o foco é a posição francesa em relação à PESC, que pode não coincidir com a preferência da França em relação a essas negociações ou em relação a UE como um todo, pois pode ter havido concessões para atingir seus objetivos principais que, para Moravcsik, eram econômicos.

Segundo Moravcsik, o registro histórico não corrobora a visão de que as preferências francesas nas negociações foram decisivamente influenciadas pela unificação alemã, pois elas não mudaram nesse período. O Ministro de Exterior Roland Dumas, por exemplo, justificou instituições européias mais fortes como uma maneira de reagir à reunificação, mas como uma maneira de conter a independência do banco central apoiada pela Alemanha. Apesar disso, Kohl e Mitterrand falavam publicamente na UEM como contrapartida à reunificação, o que Moravcsik considera um esforço para pressionar o Bundesbank e outros oponentes dentro da Alemanha. Tal explicação geopolítica também não serviria à variação nas preferências francesas entre temas, pois, em contraste com sua iniciativa em relação à UEM, a França tentou evitar discussões sobre a UPE, incluindo a PESC (além de poderes da Comissão Européia e do Parlamento). A união política era vista por ambas as partes como uma concessão à Alemanha em troca da UEM. A exceção, para Moravcsik, seria a cooperação na área da defesa, apesar da incerteza em relação à seriedade da extremada posição francesa. No próprio debate sobre o referendo, pouca importância teria sido dada à reunificação, em comparação à política macroeconômica e as

¹¹⁶ Ibid. 1998. p. 413.

preocupações com a soberania. O papel da ideologia parece mais difícil de ser descartado, pois Mitterrand realmente tinha uma posição eminentemente pró-européia. Apesar disso, até nas discussões internas a questão econômica parece ter dominado os discursos, como no caso do presidente do banco central francês Jacques de Larosière, que em 1990 declarou: *“Today I am the governor of a central bank has decided, along with his nation, to follow fully the German monetary policy without voting on it. At least, as part of a European central bank, I’ll have a vote”*¹¹⁷. Desse modo, enquanto alguns defendiam o tratado sugerindo que o banco central ficaria sob controle do Conselho (onde os interesses nacionais dos Estados estão representados), outros ainda diziam que o objetivo principal de Maastricht era livrar-se do Marco alemão. A predominância dos assuntos econômicos é patente para Moravcsik, como na análise que ele faz dos padrões de negociação franceses nos diversos assuntos em pauta. Em suas palavras:

*“it was only in purely institutional matters with vague, uncertain, or weak substantive consequences that geopolitical ideas clearly drove French preferences. France sought a modest role for the European Parliament as compared to the European Council, an independent defense identity, and cooperation on foreign policy that preserved a large measure of sovereignty. Such policies reflected instead traditional French ideological concerns, most notably the desire to limit the centralization of supranational power”*¹¹⁸.

Desse modo, a estrutura de três pilares proposta pelos franceses isolava as políticas externa e do interior dos procedimentos comunitários tradicionais, que se pautam pela supranacionalidade. Porém, pode haver uma explicação geopolítica para isso: uma política

¹¹⁷ Ibidem. 1998. p. 414.

¹¹⁸ Ibidem. 1998. p. 415.

externa e de defesa unilateral seria muito mais viável para a França do que para a Alemanha (que buscava uma maior comunitarização dessas políticas), tendo em vista suas posições relativas no sistema internacional. Por fim, podemos argumentar que a visão geopolítica teve influência na posição francesa em relação à PESC, mas os aspectos econômicos dominaram o debate quando tratava-se da UEM.

No caso da posição francesa, Andrew Moravcsik parece ter razão, apesar de exaltar em demasiado o caráter quase que exclusivamente econômico (especialmente monetário) das negociações de Maastricht. Sabe-se que tais negociações envolveram muito mais do que aspectos monetários, como vemos no caso da UPE, cujas barganhas ocorreram em negociação paralela, mas relacionada. Fato inegável é que os aspectos geopolíticos influenciaram a posição francesa, ainda com mais força no caso da política externa e de segurança comum. A França, com uma posição relativamente melhor do que a Alemanha no sistema internacional nessas áreas, principalmente por ter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, pode tomar posições mais independentes. Desse modo, nas negociações se opôs a uma política externa comunitária, inovando com a proposta dos três pilares, que deram um caráter intergovernamental à PESC. Apesar disso, foi a favor de uma identidade de defesa comum, além de não ter vetado o complemento a PESC, o que pode servir para atestar a tese de Waltz do equilíbrio de poder. Nesse caso, a França estaria, com o fim da Guerra Fria e do sistema bipolar, se contrapondo ao poderio da hiperpotência ao unir-se aos demais países europeus contra uma potência com tendências hegemônicas, para tentar manter um certo equilíbrio no sistema ao unir-se contra o mais forte. Assim, vemos que os aspectos geopolíticos podem explicar essa posição ambígua da França em relação à PESC, combinando certa autonomia com a cooperação.

Além disso, em abril de 1990, o presidente francês François Mitterrand, juntamente com seu interlocutor alemão, o chanceler Helmut Kohl, na esteira dos acontecimentos que varriam a Europa e modificariam completamente o equilíbrio de poder global, enviaram uma carta conjunta à Presidência do Conselho Europeu, na época exercida pela Irlanda, na qual sintetizaram suas visões a respeito de uma futura União Política com base no processo de integração europeia. Nesta carta, os líderes preconizaram a criação de uma União Europeia, como previa o Ato Único Europeu, com a força necessária para exercer suas funções. Nesse mesmo documento, enfatizava-se a necessidade da convocação de uma conferência intergovernamental especialmente reunida para discutir a União Política Europeia (UPE) – separadamente da discussão sobre a União Econômica e Monetária (UEM), que iria acontecer em uma conferência paralela – que teria como um dos objetivos definir e implementar uma política externa e de segurança comum.

Com essa iniciativa, a França demonstra que as mudanças mundiais reclamavam uma atitude de seu governo, no sentido de aprofundar a integração europeia. Apesar disso, a referida carta esconde sérias divergências entre as visões francesa e alemã da integração política do continente europeu. Para a França, de forte tradição nacionalista, havia sérias reservas no tocante à UPE. Assim, defendeu que o Conselho tivesse o monopólio da PESC (como acabou sendo decidido) e que o Parlamento Europeu ficasse alheio às decisões que pudessem afetar a soberania dos membros da UE. Essas objeções se deviam ao fato de os franceses possuírem, no Conselho Europeu, a mesma ponderação de votos que a Alemanha, Reino Unido e Itália, superior à dos demais membros do bloco. No Parlamento Europeu, por sua vez, a França estava em desvantagem, pois a Alemanha possuía mais deputados e iria ganhar ainda mais no caso da iminente reunificação, pois a representação no

Parlamento é baseada somente no contingente populacional. O desequilíbrio encontrado nessa instituição não poderia aumentar a influência alemã na política do bloco, segundo a visão francesa. A UEM, por sua vez, era defendida ferrenhamente pelos negociadores franceses, e seria prioritária em relação à UPE.

4. A POSIÇÃO ALEMÃ

Cabe aqui a citação de Thomas Mann, por muitos repetida, mas que reflete em muito o que ocorreu nas conferências intergovernamentais que levaram a Maastricht: “*Our aim is not a German Europe, but a European Germany*”¹¹⁹. Para Andrew Moravcsik, esses dois objetivos estão conectados, mais ainda se analisarmos as negociações da UEM. Teríamos uma “Alemanha européia” quando houve o apoio alemão a uma moeda única da CE; em troca, a Alemanha pede a criação de instituições de sua escolha, como um BCE independente, mobilidade de capital, convergência macroeconômica prévia, e teríamos uma “Europa alemã”. A questão que permanece seria: o que motiva a Alemanha a aceitar uma união monetária?

Aqui voltamos às mesmas explicações geopolíticas a que já nos referimos anteriormente, como a queda do Muro de Berlim e a reunificação alemã e que são refutadas por Moravcsik, pois não teriam mudado a política da Alemanha nesse assunto. Stanley Hoffmann assume posição divergente nesse ponto, alegando que, antes, “*Germans saw in the Community a way back to respectability, an avenue of influence, and a provider of*

*support for Germany's legitimate national aspirations*¹²⁰ e, após esses eventos, *“the FRG now has the opportunity to become the Union's leader and no longer needs to be in almost all circumstances its main source of funds for aid to its weaker members and poorer regions. Europe is less a willingly chosen cage and more a tool for influence and for securing of a favorable environment”*¹²¹.

Cavazza e Pelanda caminham num mesmo sentido, afirmando que, com a queda do Muro de Berlim, *“the power balance in Europe leans strikingly towards Germany”*¹²² e exemplificam dizendo que *“the combined French and Italian industrial labor force is not larger than that of Germany. This is one of many circumstances which compel the EU countries, and others in Europe, to congregate around Germany”*¹²³. Além disso, *“following 1989, the political options available to Germany grew both in number and quality”*¹²⁴. Para eles, portanto, *“Germany, from the time the axis with France was fractured, cannot but be wholeheartedly in favor of the Union, even at the cost of maintaining only nominally those organizations which belong to the Union genetically, including those foreseen by the Maastricht Treaty”*¹²⁵. Ao continuar destacando o papel da Alemanha no processo de integração, os autores observam: *“its economic force is sufficient to guarantee its place at the center of any future European political configuration”*¹²⁶.

Moravcsik faz referência a fatores econômicos, como a pressão exercida pela depreciação do dólar e o desejo governamental de estímulos macroeconômicos como

¹¹⁹ Ibidem. 1998. p. 387.

¹²⁰ HOFFMANN. 1994. p. 7.

¹²¹ HOFFMANN. 1994. p. 8.

¹²² CAVAZZA, Fabio Luca; PELANDA, Carlo. *Maastricht: Before, During, After*. Daedalus, Spring, 1994. p. 62.

¹²³ Ibid. 1994. p. 63.

¹²⁴ Ibidem. 1994. p. 64.

¹²⁵ Ibidem. 1994. p. 63.

¹²⁶ Ibidem. 1994. p. 64.

fundamentais para a posição alemã nas negociações. Mesmo assim, reconhece que as vantagens da transição do Sistema Monetário Europeu para a UEM seriam pequenas em relação aos custos. Desse modo, poderíamos esperar que a Alemanha demandasse grandes concessões ao abrir mão do Marco Alemão, como fortes garantias anti-inflacionárias. Apesar de descartar fatores geopolíticos, Moravcsik aceita a influência de uma ideologia geopolítica, presente tanto nos governantes como na sociedade alemã, que privilegia o federalismo. O autor ainda sugere que os interesses econômicos foram pelo menos tão relevantes quanto essa ideologia para a posição alemã, e que a Alemanha usou quase todo seu poder de barganha para moldar os resultados econômicos das conferências e não para aprofundar a união política. Tal argumento não parece convincente.

Em primeiro lugar, os poucos ganhos na área econômica que os alemães teriam não justificam seu apoio à UEM. O mais razoável seria considerar que a Alemanha apóie a integração monetária por razões políticas, como a questão ideológica levantada pelo autor. Além disso, as concessões que ela receberia poderiam estar em outras áreas, como a união política. O país pareceu utilizar seu poder de barganha em larga medida para apoiar o início de uma conferência paralela para discutir a UPE e a PESC, apesar de não ter chegado tão próximo dos resultados esperados como no caso da UEM. Ora, a França e o Reino Unido não apoiavam a abertura dessa conferência simultânea e provavelmente ela não ocorreria se não fosse pela pressão alemã. Como o próprio autor destaca, o chanceler alemão Helmut Kohl “*insisted that EMU be linked to deeper political integration, particularly to greater use of QVM, wider powers for the Parliament, and closer cooperation on foreign policy longstanding priorities for the Bundestag and for German public opinion*”¹²⁷. Além disso, apesar de Kohl ter anunciado seu plano de dez pontos para a unidade alemã sem consultar

seus aliados europeus em 1989 (só George Bush pai sabia), em todos seus discursos sobre política externa e nas cúpulas européias no fim desse ano ele explicitamente ligou a reunificação alemã à integração européia. Tal conexão, segundo Moravcsik, era apenas retórica, pois do contrário “*we should expect sudden German concessions to France or a significant loosening of domestic constraints after the Berlin Wall fell*”¹²⁸. Outro aspecto político relevante é o movimento em direção a uma brigada franco-alemã, tido pelo autor como modesto.

Desse modo, as questões econômicas – como a depreciação do dólar, convergência macroeconômica e liberalização do capital – não parecem ser a principal razão de a Alemanha ter assinado o Tratado de Maastricht, mas sim as questões políticas, como o aprofundamento da integração e uma maior influência da Alemanha na CE, seja por meio do Parlamento Europeu, seja pelo BCE. Tal posição é corroborada por Stanley Hoffmann, ao destacar que “*The German government has made it clear that in exchange for letting its partners share with the Bundesbank (the de facto ruler of the EMS) control of the future monetary union it would like the powers of the European Parliament to be increased*”¹²⁹. As questões econômicas teriam servido apenas de instrumento para a Alemanha alcançar seus objetivos nas negociações. O argumento de que a reunificação alemã não influenciou nas negociações da UEM também parece equivocado, pois a posição alemã em relação à UEM pode não ter mudado, mas as barganhas que ela pediu em troca, como a UPE, podem ter mudado, ou sido aceitas mais facilmente pelos demais membros da CE, em razão da reunificação.

¹²⁷ MORAVCSIK. 1998. p. 399.

¹²⁸ Ibid. 1998. p. 401

¹²⁹ HOFFMANN. 1994. p. 19.

Na verdade, nas áreas em que não há implicações econômicas a influência das questões geopolíticas é ainda mais clara, como no caso do apoio a um Parlamento mais forte e na cooperação para a política externa. Como o próprio Moravcsik reconhece, “*objective geopolitical and ideological constraints on a unilateral German foreign or defense policy induced preferences for a deeper cooperation*”¹³⁰. Apesar disso, o autor argumenta que a Alemanha “*did not, in the end, insist upon significant movement toward political union as a quid pro quo for EMU*”¹³¹. Nesse caso, ele não deixa claro de onde tira tal conclusão, mas o que parece é que desde o início a UPE é tratada como vinculada a UEM e que um acordo em torno da união monetária não seria possível sem a aprovação simultânea de uma união política na visão dos negociadores alemães. Se no final das negociações, a Alemanha deu a entender que não fazia questão de um aprofundamento maior na união política, parece ser porque ela não tinha mais como pressionar seus parceiros na negociação, uma vez que praticamente todas as suas exigências foram atendidas em relação à união monetária. Outro fator importante para deixar clara a influência dos fatores políticos é o fato de que a primeira autoridade alemã a se pronunciar favoravelmente e mais consistentemente pelo aprofundamento da integração monetária foi o Ministro do exterior (Genscher) e não as autoridades econômicas.

Assim, como vimos anteriormente, a posição alemã a respeito da criação de uma União Européia foi externada, em parte, pela carta conjunta com a França ao Conselho Europeu de Dublin. As diferenças entre essas duas visões, porém, não eram poucas. A Alemanha, diferentemente da França, advogava uma forte ligação entre a UPE e a UEM. Havia, inclusive, uma ameaça de veto à UEM caso a União Política não alcançasse o

¹³⁰ MORAVCSIK. 1998. p. 402.

¹³¹ Ibid. 1998. p. 403.

aprofundamento desejado. Assim, para os alemães, a duas uniões estavam em pé de igualdade, ou até mesmo a UPE estava acima da UEM. Além disso, a Alemanha defendia um papel mais forte do Parlamento Europeu, no qual passou a possuir, com a reunificação – a qual transcorreu durante as negociações – uma ampla vantagem numérica. Assim, o federalismo era uma das bandeiras levantadas pelos negociadores alemães, por meio de uma maior supranacionalidade das instituições européias. Desse modo, a Alemanha pode tanto perseguir uma maior influência pela integração (ator “hegemônico” no âmbito regional que busca integrar os demais à sua política) e também reequilíbrio em relação aos EUA. Como potência com a maior população e economia da CE, a Alemanha tenta influir nas decisões, e por isso apóia um maior federalismo, um maior aprofundamento da PESC, com decisões que poderiam dar-se por maioria. Assim, é radicalmente a favor de uma maior integração da Europa e da relativização das soberanias. Além disso, por ser militarmente e politicamente mais frágil que os dois outros principais negociadores, poderia encaixar-se no perfil de Estados mais “fracos” da negociação, que, segundo a descrição da perspectiva realista de Archibugi:

“should be interested in an integrated foreign and security policy for at least two reasons. First, these countries can expect their influence on world affairs to increase when the EU acts as a unit. The autonomy they would be offset by collective power of the supranational polity of which they are a part. Second, a tight institutional structure would be a way to constrain the stronger member-states, whose independent foreign policy might become a threat to the interests of the smaller countries in the future. By this logic, supranational integration enhances the security of smaller states by augmenting their external influence and by constraining potential sources of tension”¹³².

¹³² KOENIG-ARCHIBUGI. 2004. p. 144-145.

Desse modo, a Alemanha poderia ter tomado posições mais supranacionalistas em relação à PESC nas negociações de Maastricht justamente por ser relativamente fraca politicamente e militarmente, buscando uma maior influência no sistema internacional ao combinar suas forças com o Reino Unido e a França e ao mesmo tempo tentando evitar que tais países pudessem tomar decisões unilaterais. Levando tal argumento às últimas conseqüências, uma PESC supranacional poderia até mesmo tirar o poder de veto no Conselho de Segurança da ONU das mãos dos Estados citados, que passaria a ser exercido pela UE em conjunto. Apesar desse argumento poder ser usado para explicar a posição alemã, há quem defenda que as capacidades de poder alemãs não seriam inferiores às dos outros dois principais negociadores, uma vez que além dos fatores militares, poderíamos levar conta fatores demográficos e industriais que colocariam a Alemanha em posição de igualdade ou até superioridade. Como explica Archibugi¹³³, esses três fatores, se combinados, podem expressar o poder econômico e militar, além do poder militar potencial, o qual é derivado dos indicadores econômicos. Assim, o poderio econômico alemão lhe daria um poder militar potencial que tiraria seu caráter de fragilidade perante o Reino Unido e a França.

5. A FORMAÇÃO DAS PREFERÊNCIAS NACIONAIS

Para Moravcsik¹³⁴, a questão geopolítica a ser descartada em primeiro lugar em relação às negociações de Maastricht é a necessidade de amarrar a Alemanha à Europa após

¹³³ Ibid. 2004. p. 154.

¹³⁴ MORAVCSIK. 1998. p. 428.

a reunificação. Segundo ele, as questões econômicas ditaram a evolução das posições de cada país em relação ao que estava em jogo no Tratado. Apesar disso, como já frisado anteriormente, a posição de cada país em relação a um assunto específico como a PESC pode ter sido influenciada até preponderantemente por fatores geopolíticos, e indiretamente pelos fatores econômicos que estavam presentes na negociação como um todo. Por isso, não devemos menosprezar visões como a da corrente neo-realista das relações internacionais, que podem ter trazido uma contribuição significativa para a explicação das origens da PESC. Como o referido autor reconhece, “*Objective geopolitical factors only appear to explain policies toward foreign and defense policy: Britain and France, with viable unilateral policies, nuclear weapons, and UN representation, opposed a strong common policy with supranational institutions*”¹³⁵. Apesar de Moravcsik ressaltar que os fatores geopolíticos somente foram importantes para a política externa e de defesa, vemos que é justamente nessa posição que concentramos nossa análise; daí a relevância de perspectivas teóricas que levem em conta a distribuição de poder no sistema mundial. O peso relativo dos fatores que influenciaram as posições de cada Estado é difícil de ser avaliado, ainda mais com as poucas fontes primárias disponíveis aos pesquisadores.

Mesmo após a assinatura do tratado, alternativas unilaterais a Maastricht pareciam viáveis para alemães e franceses, como se pode depreender do debate sobre o referendo na França e a controvérsia gerada na Alemanha. Daí pode advir o papel da ideologia federalista, fazendo com que o tratado entrasse em vigor. Porém, a melhor explicação para a aceitação da cooperação em áreas como política externa e defesa realmente parecem ser os fatores geopolíticos objetivos, e não tal ideologia. Desse modo, Moravcsik destaca que “*The British and the French tended to support strengthening of the Council, the Germans*

¹³⁵ Ibidem. 1998. p. 428.

supported the Parliament. The British were most unilateralist on foreign policy, the French less so, the Germans least, a reflection of the viability of their respective unilateral policies”¹³⁶. Por fim, tal autor reconhece a possibilidade de que se as posições ideológicas das lideranças francesas e alemãs pró-integração não estivessem presentes talvez os argumentos econômicos por si só não levassem à assinatura de Maastricht. Assim, vemos que a ideologia pode ter tido um papel relevante nas posições dos três países analisados. Entretanto, a posição dos três países em relação à PESC parece refletir muito mais a influência de fatores geopolíticos concretos. A posição mais conservadora da França e da Grã-Bretanha se explica pela viabilidade unilateral de suas políticas, mas a aceitação de todos por uma cooperação maior na área parece ter a influência de fatores geopolíticos como a fim da bipolaridade, que pode ter levado a uma maior união dos europeus, como no caso do reforço da UEO em detrimento da OTAN, apesar das manifestações no sentido de que a Aliança Atlântica não seria prejudicada por uma aproximação europeia. Adiante analisaremos essa controvérsia em torno da OTAN, ou seja, se a opção europeia seria uma espécie de trampolim para a opção transatlântica ou se elas seriam contraditórias.

6. AS NEGOCIAÇÕES DO TRATADO

Na área econômica, as convergências para uma união monetária foram crescendo a partir dos anos oitenta entre a França e a Alemanha, apesar de persistirem algumas discordâncias. O mesmo não se pode dizer do Reino Unido, que queria evitar um acordo monetário a todo custo, mas não admitia ser excluído. Assim, enquanto a França queria um acordo monetário mais flexível e politizado, a Alemanha buscava um acordo mais rígido e

¹³⁶ Ibidem. 1998. p. 430.

autônomo. Além disso, a Alemanha via com bons olhos a união política, o que incluía maior cooperação na área de política externa e segurança, enquanto a França era um pouco reticente, apesar de ser favorável a uma defesa comum. A Grã-Bretanha, apesar de ser contrária à união política em geral, demonstrava disposição em cooperar na área de política externa.

Os resultados das negociações de Maastricht, segundo Moravcsik, foram uma UEM forte moldada às exigências alemãs, provisões fracas em relação à união política uma expansão das atividades da Comunidade para incluir imigração e política, uma modesta política social da qual o Reino Unido ficou de fora e novos poderes de co-decisão que desapontaram o Parlamento. A explicação desses resultados pode resultar, segundo Moravcsik, da teoria da barganha intergovernamental, a qual prevê que o resultado refletiria a intensidade relativa das preferências nacionais em cada área, com funções empreendedoras por parte dos governos mais interessados e os que buscam um acordo mais intensamente fazendo as maiores concessões. Já a teoria da barganha supranacional prevê que os resultados refletiriam a falta de habilidades dos governos negociarem eficientemente e o papel empreendedor dos funcionários supranacionais na Comissão, Parlamento e Tribunal de Justiça. Na verdade, essa segunda teoria adaptou-se bem ao caso das negociações para o Ato Único Europeu, mas no caso de Maastricht e das outras negociações no âmbito europeu a primeira teoria parece ter maior relevância. Deste modo, como destaca Moravcsik, referindo-se a Maastricht: *“bargaining was initiated, mediated, and mobilized by governments, and it was efficient. The intervention of Commission officials, led by Jacques Delors, was generally redundant and occasionally*

counterproductive”¹³⁷. Assim, para tal autor, os resultados distributivos refletiam os custos-oportunidade relativos do acordo, em particular a satisfação relativa da Alemanha com o *status quo* monetário, que conferiu ao governo alemão um poder de barganha dominante. Tal análise mais ampla realizada pelo referido autor deixa um pouco de lado o que nos interessa, que é a negociação de uma política externa e de segurança conjunta. Apesar disso, é importante salientar a relevância dos aspectos econômico-monetários nas negociações, que podem ter influenciado nos resultados em relação à PESC. Desse modo, na área monetária, em troca de abrir mão da autonomia monetária, a Alemanha pôde ditar grande parte da forma e funções dos acordos monetários, além de poder ter recebido concessões na área política.

Em relação à integração monetária, Moravcsik frisa que a grande questão era se a Alemanha devia se ajustar por meio de uma inflação maior ou os outros por meio de deflação. Apesar de formalmente a flexibilidade do sistema permanecer, na prática as políticas nacionais tomaram uma posição mais rígida. Isso se deveu principalmente à reunificação alemã, que requeria um ajuste alemão no sentido de valorização da moeda ou inflação mais elevada. Apesar disso, no final o ajuste foi bloqueado na Alemanha e os vizinhos é que tiveram que se ajustar com um colapso nas taxas fixas ou a manutenção de altas taxas de juros e inflação baixa.

No que concerne à UEM, ela foi sendo considerada a partir de 1987, quando o SME sofreu um realinhamento devido às pressões exercidas pela depreciação do dólar. A França desejava maior inflação na Alemanha, mas o Bundesbank respondeu com um realinhamento. O governo francês buscou meios de exercer pressão internacional sobre o

¹³⁷ Ibidem. 1998. p. 431.

governo alemão, pedindo por um sistema de supervisão macroeconômica mais intensivo com o objetivo de uma divisão mais apropriada dos esforços de ajuste. Essa demanda foi comprada pela Comissão em março de 1987, que pedia um sistema mais simétrico. Desse modo, no mesmo mês Genscher propôs um aprofundamento institucional da cooperação monetária, iniciando discussões informais. Apesar das tentativas de resolver o problema da assimetria por meios multilaterais, bilaterais e regionais, a França não obteve sucesso e, em outubro, propôs a criação de um Banco Central Europeu, recebendo o apoio italiano. O governo alemão mais uma vez respondeu positivamente, pedindo a evolução a uma união monetária e propondo a criação de um comitê de estudiosos para estudar o caso. Ainda em 1988 Delors demonstrava ceticismo em relação ao comprometimento alemão com a união monetária, mas vários grupos privados aprovavam a proposta. O Reino Unido demonstrava sua oposição desde o Ato Único, quando Thatcher conseguiu retirar termos como “banco central” e “moeda única” do comunicado, mas não impediu a continuidade do movimento em direção à UEM, como na ocasião da criação do Comitê composto por pessoas ligadas a Delors. Ainda em junho, Kohl concordou em ir adiante com a união monetária em troca da aceitação francesa de uma data para liberalização do movimento de capitais. Duas questões essenciais em relação ao comitê eram seus membros e o mandato. Os membros acabaram sendo os presidentes dos bancos centrais, acompanhados de três especialistas privados, sob a presidência de Delors. Essa solução foi resultado da comunhão das propostas mais agressivas de Delors e Genscher com membros independentes e das posições mais cautelosas de Thatcher e Kohl que propugnavam a presença dos presidentes dos bancos centrais. O mandato do comitê era amplo, podendo propor grandes reformas, com um plano concreto para a UEM. Pöhl, o presidente do Bundesbank, quase renunciou diante da

pressão e depois declarou que sua participação no Comitê tinha sido em erro. Apesar disso, muitos especialistas dizem que se ele não participasse o resultado poderia ter sido ainda menos desejável.

Entre o Conselho Europeu de Hannover em junho de 1988 e a convocação da Conferência Intergovernamental no fim de 1990, várias propostas monetárias foram colocadas e depois reduzidas a algumas. Tal processo, segundo Moravcsik, ocorreu em três estágios: em junho de 1989 o relatório do Comitê Delors foi aprovado; a Cúpula de Estrasburgo de 1989 decidiu reunir uma CIG no fim de 1990; e as negociações monetárias foram formalmente ligadas às discussões sobre a união política em junho de 1990.

No Comitê Delors, a voz decisiva era a de Pöhl, pois o Bundesbank era uma instituição de prestígio do Estado decisivo. Já no início das reuniões, Pöhl deixou claro seu desprezo por Delors e que não aceitaria uma proposta com um comprometimento anti-inflacionário menor que o do Bundesbank. Além disso, o representante inglês (Leigh-Pemberton, do Banco da Inglaterra) estava disposto a apoiar toda iniciativa que pudesse bloquear a criação de uma moeda única e de um banco central europeu. Delors, os membros civis e os representantes francês e italiano adotaram uma posição diametralmente oposta, a favor de uma moeda única com garantias frouxas contra a inflação. Já no início o Comitê aprovou todas as demandas de Pöhl em troca do apoio por uma moeda única. No fim, apenas o representante inglês resistia, com uma contra-proposta de uma moeda paralela, rejeitada por todos os outros membros em janeiro de 1989. Assim, Leigh-Pemberton não teve saída e assinou o relatório. Apesar disso, ninguém ousou pressionar Pöhl ou Leigh-Pemberton para um calendário firme ou estágios de transição específicos para a UEM. No Conselho Europeu de Madri em junho de 1989 o relatório Delors foi

aprovado pelos Chefes de governo. A presidência francesa no segundo semestre do ano se encarregou de produzir um relatório preparatório à CIG e conseguiu a aprovação dos chefes de Executivo para uma Conferência monetária começar em dezembro de 1990 (após as eleições alemãs em novembro). De acordo com os negociadores franceses, os objetivos alemães eram: *“to have preparations handled by finance ministry and central bank officials, the independence of national and European central banks, a clear commitment to price stability, prior economic convergence, and simultaneous movement toward political union”*¹³⁸. A França, apesar de se opor a tais objetivos, demonstrou que faria concessões em troca de uma aceitação da UEM.

A disposição de a Alemanha aceitar a UEM e agendar uma data para a CIG em Estrasburgo em dezembro de 1989 é muitas vezes associada à oportunidade de reunificação seguida da Queda do Muro de Berlim. O governo alemão teria sido forçado a oferecer algo em troca para remover a oposição francesa à reunificação ou ainda outros governos teriam maiores incentivos para prender a Alemanha à Europa. Segundo Moravcsik, tais conclusões derivam da retórica pública de Mitterrand e Kohl e a coincidência temporal. O líder francês teria alegado que a unificação europeia deveria preceder a unificação alemã, sob pena de a Alemanha enfrentar uma tripla aliança da França, Grã-Bretanha e Rússia. Uma data para o início das negociações deveria ser acertada para não parecer que a Alemanha estava dando as costas à Europa. Os porta-vozes franceses criticavam as demandas alemãs por uma união política, classificando-as de meios de retardar a UEM. Apesar disso, para Moravcsik, as posições nacionais não se alteraram com a queda do Muro: a França e a Alemanha estavam planejando avançar em Estrasburgo há meses. Além disso, Kohl não assumiu mais

¹³⁸ Ibidem. 1998. p. 437.

compromissos entre a queda do Muro e agosto de 1990. Pelo contrário: ele já tinha planos para uma data no final de 1990 e ainda aumentou as exigências alemãs, requerendo negociações paralelas sobre a união política, mesmo sendo avisado por Delors que isso poderia detonar uma crise. Nesse período, Delors teria eficientemente preparado a entrada da Alemanha Oriental na CE.

Os países vizinhos também pareceram não agir com reciprocidade em relação a reunificação, reafirmando os tratados existentes sobre a questão alemã. Enquanto Mitterrand tentava cooperar com a Alemanha Oriental e a Rússia para retardar a reunificação, Thatcher tentava uma cooperação militar e outros líderes europeus expressavam suas preocupações. Os EUA e os governantes alemães acabaram pressionando pela reunificação sem esperar por um acordo no aprofundamento da CE. As concessões francesas à Alemanha na união política ocorreram quando a reunificação já era inevitável. Em meados de março, Kohl renovou seus apelos pela aceleração da união política, ainda vista com ceticismo pelos franceses. Porém, com as eleições da Alemanha Oriental em março de 1990, nas quais a coalizão de Kohl obteve uma vitória significativa, o governo francês publicamente reverteu sua posição, concedendo à Alemanha uma segunda negociação sobre a união política. Delors então abandonou sua oposição à união política. Desse modo, na cúpula de Dublin em abril, quando os demais governantes europeus já tinham aceitado a reunificação, a segunda CIG para tratar da união política foi aprovada e começaram os preparativos para a admissão da Alemanha Oriental na CE. Durante o restante do ano, os governos se prepararam para a CIG, gerando várias propostas, sem concessões alemãs.

Em novembro de 1990, o Comitê de Presidentes dos Bancos Centrais apresentou

rascunhos de estatutos para um Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) cedendo amplos poderes ao sistema e ao BCE, mas deixando alguns assuntos em aberto para a CIG. A Alemanha continuou a pressionar no sentido de garantias anti-inflacionárias, sendo que em março de 1990 o Conselho Europeu já havia pedido por critérios de convergência (precondições macroeconômicas específicas que todos os participantes da UEM deveriam atingir). Os franceses, diferentemente de Delors, viam critérios de convergência rígidos como inevitáveis por exigência alemã. Nesse período, a Comissão tentou inutilmente barrar as pretensões alemãs de rigidez e de uma Europa de dois trilhos (alguns países avançariam na integração e outros poderiam ficar para trás). Pöhl acusou as propostas de Delors de minarem a disciplina monetária doméstica, enquanto países mais pobres do bloco rejeitaram-nas por acelerarem demais o aprofundamento, negligenciando a ajuda regional. No encontro de ministros das finanças em setembro, somente a França, Bélgica, Itália e Dinamarca apoiaram Delors e na CIG alguns meses depois sua proposta foi criticada de início: o ministro alemão (Waigel) imediatamente reinseriu a convergência macroeconômica. As propostas fracassadas de Delors incluíram o projeto de um Tratado em dezembro quase totalmente rejeitado pelos negociadores alemães. Os demais países foram lentamente convergindo à posição alemã, que foi se endurecendo com a evolução das negociações. Após a reunificação, os países abandonaram as sugestões da Comissão e seguiram uma proposta holandesa para definir datas com base nos critérios de convergência econômica. Foi ficando claro que os demais países progrediriam em direção a UEM sem a Grã-Bretanha, sendo estabelecida uma data para o início do segundo estágio (janeiro de 1994) e que somente no terceiro estágio haveria a moeda única, além das negociações simultâneas a respeito da união política.

No início das negociações, os principais países apresentaram suas propostas individualmente e a presidência de Luxemburgo teve que redigir um rascunho que unisse as posições comuns, sem envolvimento da Comissão, a qual havia enviado seu próprio projeto de tratado no mês anterior, o que gerou um certo debate. O Reino Unido continuava insistindo em sua proposta de uma moeda paralela, mas recuou diante da recusa dos demais países. Para a Alemanha, qualquer coisa eu fosse menos que uma UEM “alemã” seria vetada internamente, enquanto que para os países vizinhos havia uma maior flexibilidade. Segundo Moravcsik, os resultados das negociações foram favoráveis à Alemanha, apesar de alguns cientistas políticos insistirem que ela não tirou vantagens nas tratativas. Nos oito assuntos mais importantes da negociação relativas a UEM, os alemães só não teriam tido resultados positivos em uma. Moravcsik enumera os oito assuntos:

“(1) the right to opt out, (2) ‘convergence’ criteria for participation, (3) the schedule and procedure for the transition to the MEU, including ‘two-speed’ provisions, (4) the nature of transitional or ‘second-stage’ institutions such as the European Monetary Institute, (5) the autonomy, mandate, and voting procedures of the ECB, (6) the site of the ECB and the name of the currency, (7) controls and sanctions on excessive national deficits, and (8) provisions for bailouts and other financial transfers”¹³⁹

No último assunto é que a Alemanha não foi favorecida, pois diz respeito à ajuda econômica aos países mais pobres do bloco, com os fundos estruturais, em troca da aceitação da UEM. Nos outros sete, houve uma barganha franco-alemã que excluiu os britânicos e ignorou a Comissão, nos termos alemães. Assim, a Alemanha comprometeu-se com a moeda única e acordos de “um país, um voto” em uma data específica e sob uma

série de condições que ela mesma ditou, – resultado que favorecia a França – mas em troca recebeu inúmeras concessões no que diz respeito à forma e ao conteúdo da união monetária. Como consequência, foi acordado um sistema de “dois trilhos” com países que atendiam os critérios de convergência e estavam dispostos a cooperar, sob a liderança de um banco central autônomo com um mandato antiinflacionário. Uma das precondições para tal acordo, porém, foi o aprofundamento da integração política, que passamos a analisar em seguida e que nos interessa mais por tratar especificamente da Política Externa e de Segurança Comum.

As negociações para a união política ocorreram paralelamente às discussões sobre a união monetária e começaram bem depois, devido à insistência alemã. Para Moravcsik, tal insistência da Alemanha era decorrente da necessidade de legitimar as controversas barganhas monetárias. Além disso, o referido autor destaca: “*France was never supportive; Britain at times was virulently opposed*”¹⁴⁰. Depois de conseguir estabelecer uma agenda, a Alemanha e seus aliados federalistas tiveram dificuldades para traduzir o poder econômico-monetário em força política. A França e o Reino Unido só fizeram acordos que lhes trouxessem ganhos e, em outras áreas, só se conseguiu atingir o mínimo denominador comum.

Como se sabe, o tema da união política só entrou na agenda por pressão alemã, com argumentos de que o Bundestag exigiria progressos na área de política externa e no aumento de poderes do Parlamento em troca da ratificação dos acordos monetários. Van Staden e Kreemers também destacam que:

¹³⁹ Ibidem. 1998. p. 441-442.

¹⁴⁰ Ibidem. 1998. p. 447.

“el éxito en el establecimiento de la unión económica y monetaria (UEM) aumentó la presión a favor de la constitución de una unión política. A la vista de las muchas interrelaciones existentes entre los problemas económicos y los de seguridad, fue cada vez más difícil mantener que la UE podría seguir siendo una casa a medio construir. Se apuntó el argumento de que no tenía sentido establecer una moneda común si Europa no era capaz de garantizar la paz, la seguridad y la libertad de sus ciudadanos. El desarrollo de varias crisis internacionales (por ejemplo, en Oriente Próximo) puede perjudicar los intereses europeos y, por consiguiente, socavar la confianza de los mercados financieros en el euro. Se supuso que la incapacidad de Europa para responder con eficacia a estas crisis debilitaría su prestigio político y su autoridad diplomática. No era comprensible que el bloque comercial mayor del mundo, con unos ingresos ligeramente superiores a los de Estados Unidos, no existiera militarmente”¹⁴¹

Mitterrand só começou a apoiar a iniciativa alemã pela criação de uma união política no início de 1990, quando equipes de ambos os países entraram em negociações sobre a integração política, em direção de uma reforma na política externa conjunta e nas instituições comunitárias. Em 18 de abril, os dois governos requereram uma conferência paralela sobre a união política à presidência irlandesa.

Uma das críticas feitas às negociações sobre a UPE é sua falta de objetivo claro. Nas palavras de Moravcsik: *“In contrast to monetary negotiations, which focused from the start on a clear goal, the negotiations on political union were completely open-ended”¹⁴²*. Várias propostas foram surgindo, inclusive um projeto de tratado elaborado pela Alemanha. Na área de política externa, que nos interessa, a Alemanha recebeu um apoio cauteloso da França no que tange ao aprofundamento da cooperação. Além disso, a França propunha ainda uma identidade europeia de defesa independente. Ainda no domínio da política

¹⁴¹ Van Staden. p. 96.

externa, a Itália objetivava estabelecer um controle conjunto dos assentos permanentes da França e do Reino Unido no Conselho de Segurança da ONU. Além disso, a Alemanha também buscava cooperação policial e de imigração, e, com os apoios italiano e belga, aumentar os poderes do Parlamento. Como já vimos, os países mais pobres como a Espanha desejavam fundos de coesão. O Reino Unido somente desejava um maior poder de coerção às leis.

As conversações foram gerenciadas sucessivamente pelas presidências italiana, luxemburguesa e holandesa. A presidência luxemburguesa preparou questionários sobre as posições nacionais antes da CIG e apresentou um texto no início de 1991, o qual parecia refletir a maioria das posições, com palavras alternativas onde havia desacordo. Um projeto de tratado foi apresentado em abril, o qual possuía, segundo Moravcsik, “*around 80 percent of the provisions that would appear eight months later in the final treaty*”¹⁴³. Os procedimentos iam tão bem que se acreditava que um texto final pudesse estar na mesa em junho, não fosse o prazo dado a John Major. O papel da Comissão nessas negociações foi vergonhoso, parecendo se preocupar somente em manter suas prerrogativas, ficando na defensiva. Não apresentou qualquer rascunho a tempo, apesar de criticar as iniciativas da presidência luxemburguesa, como a ausência de poderes da Comissão no âmbito da política externa e interior, e a estrutura de três pilares proposta pela França. As propostas alternativas da Comissão, como a incorporação da UEO à CE, foram ignoradas na época. O Parlamento também não teve um papel de destaque, sofrendo exclusão e rejeição das propostas, uma vez que não possuía qualquer papel formal nas negociações. Segundo Moravcsik, “*on the first day of the Maastricht summit, the Parliament’s presidency called*

¹⁴² MORAVCSIK. 1998. p. 447.

¹⁴³ Ibid. 1998 p. 448.

for a unitary treaty, communitarization of CFSP, no opt-out clauses for EMU, Parliament codecision for all issues, and further democratization, none of which were taken seriously”¹⁴⁴. Apesar de todos os protestos dos parlamentares, sua posição geral favorável ao aprofundamento da integração levou o Parlamento a aceitar passivamente os resultados das negociações.

A presidência holandesa no segundo semestre de 1991 recebeu de Luxemburgo um acordo praticamente fechado, mas ao invés de trabalhar nos pontos restantes, resolveu pressionar por uma solução mais federalista, acreditando que pelo menos oito dos doze governos aceitariam tal proposta. Em setembro, a presidência do Conselho submete a análise um projeto totalmente novo, incluindo propostas da Comissão como o abandono da estrutura de três pilares e mais votação por maioria qualificada na PESC e na política social. Tal proposta foi prontamente rejeitada por todos os governos, com exceção da Bélgica e da Holanda. Assim, a presidência teve que voltar ao projeto luxemburguês e costurar os acordos finais com os ministros. Alguns assuntos, como a rejeição inglesa à política social, ficaram para a cúpula de Maastricht em 10 e 11 de dezembro. Desse modo, como ressalta Moravcsik:

*“the outcomes included rhetorical strengthening of foreign and security policy, an agreement without Britain on modest, nonfiscal social policy, a very modest expansion of qualified majority voting, a small transfer of power from the Commission to the Parliament through the codecision procedure, and, a few years later, a doubling of structural funding for poorer countries.”*¹⁴⁵

¹⁴⁴ Ibidem. 1998. p. 448.

Esses resultados teriam modestamente movido a CE em direção mais federalista defendida pela Alemanha, mas no geral manteve-se o *status quo*. A solução dos três pilares, por exemplo, engessou a possibilidade de poderes da Comissão ou do Parlamento na política externa e de interior.

Na área da política externa e de segurança, havia propostas de aprofundamento da cooperação desde os anos 80. Com a aproximação das negociações, a Itália, a Holanda, o Reino Unido, a Bélgica, a França e a Alemanha apresentaram propostas detalhadas, que foram seguidas, em 1991, pelos esquemas da Comissão, franco-alemão e anglo-italiano. Todos os governos apoiavam uma cooperação flexível, mas discordavam quanto ao emprego da maioria qualificada e o papel da Comissão e da Corte (políticas apoiadas somente pela Alemanha e alguns outros). Uma proposta franco-alemã que ganhou apoio da Espanha, Grécia, Bélgica e da Comissão, propunha decisões unânimes, mas implementação por maioria qualificada. O Reino Unido, Dinamarca, Irlanda e outros rejeitavam a maioria qualificada até na implementação. No final, prevaleceu uma solução mais próxima dessa última, restringindo a maioria qualificada aos casos em que o uso fosse aprovado por unanimidade.

Os esforços da Comissão para estabelecer um papel formal para as instituições supranacionais na elaboração da política externa e de defesa foram inúteis, como no caso de iniciativa da Comissão e supervisão da Corte na política externa. Enquanto os países mais federalistas – entre eles a Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda, Grécia e Irlanda – apoiaram a Comissão, a França, ladeada pelo Reino Unido e Dinamarca, contrapropôs uma estrutura de três pilares em que a política externa, assim como de interior, seria conduzida fora do sistema tradicional da CE e seria centrada no Conselho Europeu, a única instituição

¹⁴⁵ Ibidem. 1998. p. 449.

envolvida nos três pilares. Dessa forma os poderes da Corte, do Parlamento e da Comissão seriam restritos aos domínios atuais.

Na política de defesa, as discussões focaram no papel da UEO e as opiniões ficaram divididas em três grupos. O primeiro era liderado pelo Reino Unido, e integrado por países pró-OTAN como a Holanda e Portugal, com apoio tácito da Dinamarca (independente) e da Irlanda (neutra). Esse grupo era a favor de que, entre a UEO e a CE houvesse somente uma ligação simbólica, a qual teria sido reconhecida por um acordo anglo-italiano em outubro de 1991. O segundo grupo, encabeçado pela Alemanha, incluía a Itália, Espanha, Grécia e Luxemburgo, gostaria de ver a UEO como um braço de defesa da CE, mas não com funções sobrepostas às da OTAN. Buscavam uma coordenação com as forças de paz da ONU, sugerindo que a cooperação em âmbito europeu seria subordinada a outros compromissos multilaterais. Os países menores do grupo apoiavam um envolvimento da Comissão como salvaguarda contra a dominação dos maiores. Por último, a França, com apoio da Comissão e talvez da Bélgica, apontava numa alternativa direta à OTAN, incluindo o estabelecimento de uma força de ataque europeia e uma integração rápida da UEO na CE. Para Moravcsik, a seriedade com que os franceses defendiam tal proposta é duvidosa, pois evitavam um confronto direto com a OTAN, preferindo trabalhar conjuntamente com a Alemanha, que resultou num acordo que colocou a UEO sob a supervisão do Conselho Europeu. Além disso, concretamente, as obrigações nas áreas e política externa e de defesa do Tratado de Maastricht refletiriam muito mais a posição britânica, e a CE era autorizada somente a fazer pedidos de cumprimento facultativo à UEO. Uma cláusula previa que as provisões existentes poderiam, com o tempo, levar a uma defesa comum, adiando o debate. Para Moravcsik, “*this outcome reflected the manifest lack*

*of consensus over questions like the EC's relationship to NATO, with France ostensibly alone in favor of a break, or the proper institutionalization of foreign policy, with France opposed to a stronger Commission or Court*¹⁴⁶. Para alguns, a Europa não estava convencida da necessidade de uma nova identidade de defesa, além de não haver nenhuma ameaça de exclusão – como havia no caso da UEM – dirigida ao Reino Unido, que, com seu assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, arsenal nuclear, forças armadas e política externa fortes, era visto como ator indispensável num acordo versando sobre política externa e defesa.

Apesar de poder haver um inter-relacionamento entre os temas negociados em Maastricht, vemos que a PESC sofria poucas pressões de outras áreas, como no caso da pressão alemã em troca de um acordo relativo à UEM. Com isso, verificamos que os resultados alcançados nas negociações devem principalmente aos assuntos em jogo, e que no caso afetam diretamente a soberania dos Estados: a política externa e a segurança. Por esses motivos, a teoria neo-realista pareceu a mais apropriada para explicar os fatores que levaram à criação da PESC. Desse modo, a posição relativa dos atores no sistema internacional de poder acabou influenciando diretamente as conseqüências da CIG relativa à união política. Primeiramente, o fato de os EUA serem a potência dominante do sistema levou os europeus a cooperarem com mais profundidade no âmbito da política externa e de defesa, com a criação da PESC, no que Waltz chamaria de contrabalançar. A posição individual dos atores é um pouco mais complexa, mas pode ser analisada a partir das influências sistêmicas. A França, que possui uma posição relativamente boa no sistema, com um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, liderança na UE, armas

¹⁴⁶ Ibidem. 1998. p. 451.

nucleares, e política externa forte, prega uma política externa conjunta, porém mais intergovernamental, para preservar sua autonomia nessa área. Já na área da defesa, ela prega uma Europa como alternativa à opção transatlântica, naquela visão de Waltz de balanço de poder. A Alemanha prega uma política externa mais supranacional, com maioria qualificada, pois não possui o prestígio político gozado pelos outros dois países em termos de política externa, principalmente pelo fato de não possuir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Já em termos de defesa não é tão radical como a França na tentativa de se desvincular da opção transatlântica, pois não possui forças armadas e armas nucleares que lhe dêem essa autonomia de se contrapor aos EUA. O caso do Reino Unido é diverso, pois não apóia as opções europeias em nenhum caso, justamente por não ser reconhecido como uma liderança no continente. O grande problema da Grã-Bretanha é sua posição no sistema regional europeu, e não no sistema mundial. Por uma série de motivos, entre eles estarem fora de grandes arranjos europeus, como a moeda única, a política social e os acordos de livre-circulação de pessoas, os britânicos acabam se distanciando cada vez mais de seus pares europeus, e não apóiam as propostas que dêem um maior poder à UE. Assim, na área de política externa, adota uma posição similar à da França, pois além de não se ater à opção europeia, tem as características de independência que a França possui. Na área de defesa, prefere a OTAN, ainda mais que a Alemanha, pois, além do ceticismo em relação aos acordos europeus, se considera aliado preferencial dos EUA.

As outras áreas da negociação para a união política parecem não ter influenciado as negociações relativas à PESC, como parece ser o caso da justiça e dos negócios domésticos, que ficou no terceiro pilar, intergovernamental como o segundo, onde ficou a PESC,

limitando o papel do Parlamento, Comissão e Corte e assegurando a primazia do Conselho. Os assuntos tratados no terceiro pilar foram asilo, migração e a cooperação das polícias por meio da Europol e, apesar das tentativas de comunitarização por parte da Alemanha, apoiada pelo Parlamento e pela Comissão, prevaleceu o intergovernamentalismo.

O caso da política social também foi similar, sem muitas influências de outros assuntos. Nesse tema, onze países chegaram a um acordo, sendo permitido ao Reino Unido que ficasse de fora. Os países mais pobres do bloco, com mais dificuldades para atender os ditames do acordo, foram convencidos pela promessa de aumento nos fundos de coesão. Com relação à expansão das competências da EC e à votação por maioria qualificada, havia poucas oportunidades de acordo, que resultou em algum progresso. Além disso, o tratado incluiu uma cláusula geral de subsidiariedade, em que as políticas devem ser estabelecidas no nível mais baixo possível (local, regional, nacional ou comunitário). No tocante à Comissão e ao Parlamento, a Alemanha apoiava uma expansão dos poderes do Parlamento. Na verdade, nenhum país apoiava o aumento dos poderes das instituições europeias em geral, então o aumento do poder do Parlamento acabou ocorrendo em detrimento da Comissão, passando da cooperação à codecisão. Muitos analistas acabaram concluindo que isso limitou o poder da CE em geral, pois a Comissão seria mais efetiva que o Parlamento.

No geral, as negociações de Maastricht foram consideradas eficientes pelos participantes, pois nenhum ganho teria sido “deixado na mesa”. No âmbito da UEM, como foi visto, os ganhos relativos acabaram sendo maiores para a Alemanha, mas nas negociações para a união política os ganhos pareceram mais equilibrados e teriam chegado a um denominador comum.

Enquanto inúmeros analistas destacam o papel das instituições supranacionais nas

barganhas, Moravcsik sustenta que o caráter intergovernamental foi muito mais forte, pois os Estados tinham consciência de suas alternativas e previam com relativa facilidade os resultados, sendo que a Comissão não possuía nenhum acesso privilegiado à informação. Além disso, o gerenciamento da informação por parte da Comissão era visto com suspeita pelos Estados, como se ela estivesse sonhando informações e, desse modo, perdendo legitimidade. Muitos citam o Comitê Delors como exemplo da influência da Comissão nas negociações, sustentando que ele tinha levado os presidentes dos bancos centrais a um consenso por ele desejado e também que ele teria redigido todo o relatório final. Apesar disso, Moravcsik nos lembra que dois membros do Comitê não se recordam de Delors vetando ou propondo algo. Ademais, os resultados das negociações sobre a união política foram eficientes, apesar da decisão aparente da Comissão de se retirar antecipadamente da discussão, com a viagem de Delors pelas capitais européias em campanha contra o projeto de Luxemburgo. Quando a Comissão apoiou o projeto holandês numa última cartada, veio a chamada “segunda-feira negra” em que quase todos os governos rejeitaram prontamente tal projeto. Em relação à PESC, Delors propunha que seis países poderiam iniciar uma ação e que a Comissão possuiria poderes de iniciativa e implementação, mas foi prontamente barrado pela França, Reino Unido e pelo próprio Secretariado do Conselho. No final, Delors classificou os resultados das negociações para a união política de “esquizofrenia organizada”. A Comissão, ao invés de ajudar nas negociações, muitas vezes atrapalhava com suas contrapropostas e manobras. Moravcsik recorda apenas de três exceções em que Delors exerceu certa influência: na integração da antiga Alemanha Oriental à CE, na defesa do direito de iniciativa da Comissão e no estabelecimento de dois trilhos para a política social.

Outra instituição européia que poderia ter influenciado as negociações era o Parlamento, mas este teve um papel ainda mais secundário que a Comissão. Segundo Moravcsik, “*each of its five reports was either redundant or futile*”¹⁴⁷. Suas demandas só foram atendidas no tocante à codecisão, expansão da maioria qualificada e da política social, e limitações à optatividade na UEM. Apesar disso, tais conquistas parecem ter sido alcançadas por serem desejadas também pelos governos, especialmente o da Alemanha. Como já foi frisado, no final o Parlamento abandonou suas ameaças e apoiou o tratado, pois não poderia ir contra ao aprofundamento da integração. Por último, Moravcsik ainda destaca que o papel da sociedade civil foi reduzidíssimo nas negociações.

No que concerne aos ganhos em Maastricht, parece que a Alemanha foi a maior beneficiária. No que tange a UEM, por exemplo, o Reino Unido foi isolado, e no embate entre a França e a Alemanha prevaleceu claramente a posição alemã. Para Moravcsik, até mesmo nas negociações para o UPE a Alemanha teria sido beneficiada, com ganhos modestos, mas relativamente maiores. O que fica claro para o referido autor, contudo, é que as influências transnacionais (de comunidades epistêmicas, por exemplo) e supranacionais (como é o caso da Comissão) foram ofuscadas pela atuação dos governos no processo negociador. Por isso, a distribuição de poder é tão importante para se entender o resultado das negociações. Além disso, as ameaças de retirada e de exclusão tiveram um papel importante nas negociações, e variação de sua credibilidade e os custos aos excluídos podem explicar a extensão em que a ameaça influencia o resultado. O maior exemplo disso é o Reino Unido, de longe a potência mais recalcitrante, que, se não fosse ameaçada de exclusão, tinha uma influência considerável nas negociações. Moravcsik exemplifica tal influência com três casos: as políticas social, monetária e externa. O governo britânico era

¹⁴⁷ Ibidem. 1998. p. 461.

muito cético em relação à política social, e alegava com credibilidade que os parlamentares conservadores poderiam rejeitar o tratado com base nessas disposições, conseguindo dos demais países o caráter opcional. Em relação a UEM, pelo contrário, o Reino Unido tinha medo de ficar de fora, por isso nem tentou bloquear um acordo e conseguiu deixar as portas abertas para uma futura adesão. Por último, na política externa, os demais países consideravam essencial a participação britânica, fazendo com que qualquer oposição da Grã-Bretanha fosse aceita.

Como já destacamos, as conexões em geral permaneceram dentro dos assuntos e não entre eles, apesar de a Alemanha ter pressionado por um maior integração política em troca da união monetária. Com relação à política externa, a França e a Grã-Bretanha pareceram bloquear as ambiciosas propostas alemãs com a proposta de três pilares em que a PESC ficou fora do sistema comunitário propriamente dito e foi relegada ao intergovernamentalismo. Na política de defesa, os britânicos bloquearam a reforma concreta, apesar de não ter ficado claro, para Moravcsik, se as propostas alemãs e francesas eram sérias e até mesmo compatíveis.

Com relação a delegação e união de soberanias, Moravcsik relaciona como as decisões mais relevantes: *“the creation of an independent central bank, the three-pillar design restricting the formal reach of the Court and Commission largely to economic issues, the extension of qualified majority voting to new areas, and the modest expansion of parliamentary codecision”*¹⁴⁸. Para ele, essas duas formas de cessão de soberania não são explicadas por imperativos ideológicos ou tecnocráticos, mas por um desejo de compromissos mais confiáveis em áreas onde havia conflitos de interesse e em que havia perigo de um futuro não-cumprimento. O controle político sobre a instituição tinha grande

importância. Enquanto a Alemanha era favorável a uma ampla delegação e união de soberania nas políticas externa e de interior, os britânicos eram restritivos. A França desejava um Conselho mais forte, a Alemanha um Parlamento forte, ambos em detrimento da Comissão, e o Reino Unido não queria nenhum aumento nas prerrogativas comunitárias. Com relação as influências econômicas e geopolíticas, Moravcsik reconhece que há um inter-relacionamento de fatores difícil de se distinguir. Os resultados atingidos com a união política foram frustrantes para os que buscavam uma maior cooperação, pois ficaram estacionados no mínimo denominador comum, como já frisado. Ao concluir sua análise das negociações realizadas em Maastricht, Moravcsik destaca que *“perhaps the most enduring legacy of Maastricht was the growing realization that progress toward greater integration was not possible among all twelve governments without greater concessions to national particularities than had previously been the case”*¹⁴⁹. Desse modo, a versão final do Tratado teve que ser flexível, permitindo que alguns países fossem em frente e outros fossem deixados para trás, adotando uma tese defendida por Margaret Thatcher. Apesar disso, tal flexibilidade também permitiu o aprofundamento da integração, como foi o caso da UEM, com um banco central e uma moeda única.

No caso da PESC, o aprofundamento da integração foi relativamente pequeno se compararmos aos avanços monetários de Maastricht. Isso se deve, em parte, a falta de flexibilidade nessa área. Enquanto os demais países achavam que a UEM poderia muito bem se consolidar sem a presença da Grã-Bretanha, o mesmo não se pensava em relação à PESC, como já mencionado anteriormente. Os membros da CE acreditavam, com razão, que uma política externa que deixasse o Reino Unido de fora não teria muita credibilidade,

¹⁴⁸ Ibidem. 1998. p. 467-468.

¹⁴⁹ Ibidem. 1998. p. 471.

por mais supranacional que fosse a sua aplicação. Assim, preferiu-se contar com a presença britânica e se ater à sua posição, de uma cooperação estritamente intergovernamental que, diga-se de passagem, era apoiada pela França. Em relação à política de defesa, apesar de a França ser a favor de uma maior independência vis-à-vis a OTAN, o Reino Unido mais uma vez se mostrou reticente, e o resultado ficou nos termos da sua posição.

PARTE III: CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

1. AS POLÍTICAS EXTERNAS DA UE: QUESTÕES POLÍTICAS, JURÍDICAS E TEÓRICAS

Segundo François D’Arcy, ao analisarmos as políticas externas da União Européia, enfrentamos problemas jurídicos, políticos e teóricos. Juridicamente, a União só têm as competências que lhe são atribuídas pelos Tratados. O referido autor adota a expressão “políticas externas” pois entende que a UE tem três diferentes políticas exteriores: a Política Comercial Comum, a Cooperação para o Desenvolvimento e a Política Externa e de Segurança Comum. A PESC surgiu como um desenvolvimento da chamada Cooperação Política Européia, e foi introduzida no Tratado da União Européia pelo Tratado de Maastricht, assinado pelos membros da UE em 1992. Para D’Arcy, “os princípios, as regras jurídicas e os mecanismos institucionais referentes a PESC são completamente diferentes das políticas comerciais e de cooperação. Essas diferenças explicam-se pelas resistências dos Estados-membros a renunciar às suas prerrogativas no domínio da ‘alta diplomacia’ referente às questões políticas e militares”¹⁵⁰.

Apesar dessas diferenças jurídico-institucionais, o que ocorre nas relações internacionais contemporâneas é um entrelaçamento cada vez maior das questões econômicas e políticas. Desse modo, as políticas comerciais e de cooperação abordam aspectos políticos, assim como a PESC leva em conta fatores econômicos.

¹⁵⁰ D’ARCY, François. *União Européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 194.

Das diferenças jurídico-institucionais na produção das políticas externas surge o questionamento político. Desse modo, a dúvida é se a UE atua como um ator coeso nas relações internacionais, com “políticas externas” coerentes e compatíveis entre si, ou se o que prevalece é a dissonância. No segundo caso, ou seja, se há uma desconexão, a União tende a ser vista como um gigante econômico, mas um anão político e militar. Porém, no primeiro caso ela atuaria como um verdadeiro ator no sistema internacional.

O debate teórico, por sua vez, tende a polarizar-se entre os neorealistas e seus críticos. Os primeiros consideram que o Estado é o principal ator nas relações internacionais e privilegiam a “alta diplomacia”. Com isso, a União Europeia não poderia pretender ser um ator relevante nas relações internacionais, pois sua própria vontade é determinada pelos Estados que a compõem. Outras correntes teóricas, todavia, reconhecem vários tipos de atores internacionais, entre eles as organizações internacionais, e só a análise do caso concreto pode dizer se a UE é um ator de peso no cenário internacional. Sobre o assunto, Andrea Ribeiro Hoffmann tece as seguintes considerações: “*the definition of international actorness in the discipline of International Relations is based on assumptions concerning the nature of the international system, and vary with the different approaches, but remains closely related to the international legal personality in Public International Law*”¹⁵¹. Desse modo, personalidade jurídica seria a habilidade potencial para exercer certos direitos e obrigações perante outras pessoas jurídicas internacionais. Importante ressaltar que a personalidade da organização internacional não se confunde com a de seus membros, mas lhe é confiada pelos mesmos em um tratado constitutivo, que define as prerrogativas da

¹⁵¹ HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Foreign Policy of the European Union towards Latin American Southern Cone States (1980-2001)*. Frankfurt: Peter Lang, 2004. p. 29.

instituição, as quais, em geral, são mais restritas que as dos Estados, podendo ser explicitadas pelo acordo ou estar implícitas na prática institucional. A referida autora nos lembra, contudo, que “*in International Relations, the debate on international actorness is not based directly on the concept of international legal personality, but rather on assumptions that vary according to the approach*”¹⁵². Assim, para ela, teríamos três posições centrais no que se refere à qualidade de ator da UE nas relações internacionais. A primeira delas, advogada pelos realistas mais conservadores, como anteriormente observado, considera os Estados as únicas unidades relevantes do sistema internacional, portanto a UE não seria um ator a ser considerado. Outros internacionalistas consideram que a UE seria uma unidade política em fase de evolução, ou seja, ainda incompleta. Já uma terceira corrente aceitaria a possibilidade de analisá-la como uma unidade política do sistema internacional, pois teria desenvolvido uma “*major ‘presence’ in the contemporary global arena*”¹⁵³, ou seja, possuiria uma identidade clara e produziria um impacto considerável em outros atores internacionais. Essa última posição é até mesmo esposada por alguns realistas, como Waltz e Kagan “*who accept that the EU could be treated as an ‘as if’ international actor*”¹⁵⁴.

Como vimos, a discussão teórica em torno de uma política externa para a UE segue profícua e instigante. A seguir, detalhamos o funcionamento da política externa e de segurança comum e mais adiante testamos suas proposições ao caso concreto da PESC para sabermos se a União Europeia pode realmente ser considerada um jogador de peso no tabuleiro político internacional.

¹⁵² HOFFMANN. 2004. p. 31.

¹⁵³ Ibid. 2004. p. 32.

2. ESPECIFICIDADES DA PESC

Na presente seção voltamos aos mesmos tipos de problemas enunciados no item anterior: jurídicos, políticos e teóricos. Os problemas jurídicos no tocante a PESC dizem respeito à maneira como ela é tratada nos dispositivos do direito comunitário europeu.

a. Criação e desenvolvimento da PESC

Como se sabe, a PESC foi instituída pelo Tratado de Maastricht, que também criou a União Européia. Após sua criação, foram feitas alterações também pelo Tratado de Amsterdã, para agilizar o funcionamento da PESC, além das disposições feitas por Nice.

Sérgio Saba, analisando o Tratado da União Européia (TUE), destaca que:

“o articulado das disposições do Tratado de Maastricht institui uma União Européia construída sobre três pilares, o que lhe dá uma conformação geométrica semelhante a um templo grego: há um primeiro pilar¹⁵⁴ composto pelas comunidades européias, um segundo conformado pela política externa e de segurança comum (Pesc) e um terceiro que traduz a cooperação nos campos da justiça e dos negócios internos. A previsão de uma União Européia fundada sobre três pilares buscava contentar os Estados que, ciosos de suas competências soberanas, eram contrários à ‘comunitarização’ dos novos temas e o conseqüente controle, por parte do Tribunal de Justiça, da legitimidade os atos emanados nestas matérias. Tendo em vista a grande sensibilidade política destes novos temas, restou o processo

¹⁵⁴ Ibidem. 2004. p. 32.

¹⁵⁵ O próprio autor sublinha que “o primeiro pilar da União, o pilar comunitário da UE, é formado pelas três comunidades: a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (Ceca), a Comunidade Européia (CE) – antiga Comunidade Econômica Européia (CEE) – e a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA ou Euratom)”. (RATTON SANCHEZ, 2002, p. 32) 98

decisório sobre os mesmos fora do quadro comunitário e essencialmente intergovernamental, vale dizer, fundado, em oposição à regra comunitária da maioria, na vontade unânime dos Estados – membros. Como se vê, no plano da União Européia, tal qual desenhada pelo Tratado de Maastricht, convivem lado a lado direito comunitário – primeiro pilar e direito internacional público clássico da cooperação – segundo e terceiro pilares”¹⁵⁶.

Segundo Saba, a PESC “procura conformar uma identidade européia própria no cenário internacional, através de tomada de posições comuns e da definição de ações e estratégias compartilhadas pelos *partners*”¹⁵⁷. Os objetivos a serem perseguidos pela PESC, de acordo com o TUE, são: a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União; o reforço da segurança da União e de seus Estados-membros; a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional; o fomento da cooperação internacional; o desenvolvimento da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito aos direitos do Homem e das liberdades fundamentais. Sérgio Saba entende, ainda, que “a figura central no segundo pilar da União é o próprio Conselho Europeu, que responde pela definição dos princípios e orientações gerais nos domínios da Pesc, restando ao Conselho de Ministros tomar decisões conforme as linhas estabelecidas por aquele foro intergovernamental”¹⁵⁸.

Como vemos pela sua própria denominação, a PESC comporta duas vertentes: a política externa comum e a política de segurança. A política de segurança inclui a definição de uma política de defesa comum, que pode levar a uma futura defesa comum européia, desde que aprovada pelo Conselho Europeu.

¹⁵⁶ RATTON SANCHEZ. 2002. p. 32.

¹⁵⁷ Ibid. 2002. p. 34.

¹⁵⁸ Idem. p. 34.

A dimensão militar da PESC tem sido referida como Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD) e, segundo D’Arcy, “tinha que se combinar com uma antiga organização de cooperação militar, a União da Europa Ocidental, criada em 1948. Esta foi quase totalmente integrada à União Europeia em 2000. Foi também necessário afirmar a compatibilidade da PESD com o Tratado do Atlântico-Norte e seu componente operacional, a OTAN”¹⁵⁹.

O Tratado de Amsterdã trouxe importantes contribuições à PESC, pois tinha como um de seus grandes objetivos “permitir que a Europa faça ouvir melhor sua voz no mundo”¹⁶⁰. Em relação a esse objetivo, Joana Stelzer destaca que “tendo em vista que cada país, ao longo da história, estabeleceu seus próprios laços com o mundo, seria ingênuo acreditar que a constituição da UE tivesse, de plano, uma opinião única sobre os acontecimentos mundiais” e aponta a opinião da Comissão sobre o assunto, segundo a qual “para começar ‘a melhor agir em conjunto, a falar a uma só voz e a fazer-se ouvir, é urgente que os Quinze estabeleçam, entre si, uma verdadeira confiança mútua”¹⁶¹.

O que deve ser destacado é que a PESC faz parte de um processo constante de criação e aperfeiçoamento pelos tratados e decisões no âmbito da UE. Apesar das dificuldades em analisar a posição de cada país do bloco em relação à PESC, cumpre ressaltar algumas contribuições trazidas pelo Reino Unido, um dos membros mais reticentes no que diz respeito a uma integração mais profunda da Europa. Segundo David P. Calleo¹⁶², com o retorno do Partido Trabalhista inglês ao poder, houve uma maior preocupação com o isolamento britânico do resto da Europa. Como Tony Blair não acreditava que a Grã-

¹⁵⁹ D’ARCY, François. *União Europeia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 213.

¹⁶⁰ STELZER. 2000. p. 42.

¹⁶¹ Ibid. 2000. p. 44.

Bretanha estava preparada para aderir ao euro, ele resolveu aderir fortemente à idéia da PESC. Assim, a PESC ganhou um novo impulso, pois o apoio partiu de um país dominado pelos chamados “euro-céticos” e aliado muito próximo dos Estados Unidos. Essa virada britânica pode não ser sustentada, como apontam os fatos ocorridos após o 11 de Setembro de 2001 em relação à invasão do Iraque, que provocaram um racha na Europa e uma reaproximação anglo-americana, mas uma análise mais consistente desses fatos não pode ser apressada.

Na área de segurança e defesa, várias sugestões tem sido feitas para acelerar o processo de cooperação, como observam van Staden e Kreemers¹⁶³ em relação ao estabelecimento de critérios de convergência ao estilo de Maastricht com a UEM. Entre os problemas encontrados está o fato de só cinco dos membros terem forças armadas plenamente profissionais.

b. O funcionamento da PESC

Para melhor entendermos o funcionamento da PESC, primeira cabe uma breve análise dos dois principais órgãos da UE envolvidos no processo decisório desse segundo pilar. Sérgio Saba nos traz uma rápida exposição a respeito: “O Conselho Europeu constitui o foro de concertação política da União, congregando os chefes de Estado e de governo dos quinze¹⁶⁴ *partners* europeus. Reúne-se pelo menos duas vezes por ano e responde pela definição das orientações políticas gerais da UE, o que lhe imprime a característica de

¹⁶² CALLEO, David P. *Rethinking Europe's Future*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

¹⁶³ VAN STADEN. 2000. p. 102-103.

¹⁶⁴ Cumpre ressaltar que hoje são 25 os membros da UE, e não mais 15.

cúpula do processo de integração”. Com relação ao outro órgão, Saba nos brinda com as seguintes colocações:

“o Conselho de Ministros, que não se confunde com o Conselho Europeu, é o órgão comunitário de representação dos Estados no âmbito das instituições de Bruxelas, cabendo-lhe o poder normativo no processo legislativo das comunidades. Os componentes do Conselho representam os *partners* europeus e, por isso, a nomeação para o cargo de membro é da competência soberana do Estado *uti singuli*. O Conselho tem um papel determinante no processo de elaboração do direito comunitário derivado que se explica pela natureza de órgão de representação dos Estados no plano comunitário”¹⁶⁵.

A primeira peculiaridade em relação ao funcionamento da PESC é que ela difere substancialmente das políticas comunitárias incluídas no chamado primeiro pilar. Do ponto de vista jurídico, os Estados-membros têm grande peso, com a participação do Conselho Europeu e Conselho nas decisões (onde representantes dos Estados participam diretamente), e pouca participação da Comissão, do Parlamento e do Tribunal de Justiça. O Conselho Europeu define princípios e orientações gerais, além de estratégias comuns. Depois disso, o Conselho toma decisões nos termos do que foi estabelecido pelo Conselho Europeu. A Presidência do Conselho ocupa lugar de destaque com as funções de preparação, execução e representação da União no domínio da PESC (função geralmente conferida à Comissão nas políticas comunitárias). O Secretário-Geral do Conselho, ao assessorar a Presidência nesse papel, recebe o título de Alto-Representante para a PESC (ou “Senhor PESC”) e possui a sua disposição uma estrutura específica, denominada Unidade

¹⁶⁵ RATTON SANCHEZ. 2002. p. 91-92.

Política. Ele conta, ainda, com um Comitê de Política e de Segurança, composto por embaixadores dos quinze países, de caráter consultivo. A Comissão aparece em segundo plano, sendo apenas associada aos trabalhos executados na PESC, para que haja uma boa coordenação com as relações econômicas externas e a cooperação para o desenvolvimento.

Os instrumentos da PESC, que diferem daqueles utilizados pelas políticas comunitárias são: estratégias comuns (decididas pelo Conselho Europeu por recomendação do Conselho), posições comuns, ações comuns, declarações, acordos internacionais e contatos com terceiros países. A regra geral é que as decisões no âmbito da PESC sejam sempre adotadas por unanimidade. Porém, a abstenção de um Estado não obsta a decisão, e este pode deixar de aplicá-la mediante declaração formal. Esta é a chamada “abstenção construtiva”. A maioria qualificada só é utilizada em dois casos: decisão de aplicação de uma estratégia comum (previamente definida pelo Conselho Europeu) ou decisão de execução a uma ação comum ou posição comum (previamente adotada pelo Conselho). Segundo David P. Calleo, mesmo nesses casos ainda há *“an ‘emergency break’ that allows a member to hold up a subsequent decision for ‘important and stated reasons of national policy’. A qualified majority can then refer the blocked decision back to the Council, where it once more requires unanimous approval to go forward”*¹⁶⁶. Esse mesmo autor destaca que o que ele chama de complexidade e aparente futilidade desse procedimento formal que pode desencadear um veto. O que pode parecer uma “futilidade” - nesse caso um processo decisório - como bem sublinha Calleo, pode levar a uma infinidade de problemas que tentamos aqui expor.

Como vimos, as decisões relativas à PESC têm um caráter excessivamente intergovernamental, pois o consenso passa a ser a regra nesse segundo pilar da União

Européia, devido ao direito de veto nacional. Decorrência dessa questão jurídica é um ponto de ordem política: a falta de expressividade da União nas relações internacionais, pois ela mal consegue afastar-se da vontade de seus membros no âmbito da PESC. Qualquer membro pode bloquear uma decisão e adotar uma política independentemente da posição da maioria dos membros da instituição. Com isso, o caráter confederativo do bloco fica muito mais evidente, contrariando as perspectivas federativas. Não obstante, Michael Smith observa que “*although unanimity governs EU foreign policy decisions, policy outcomes have not always reflected ‘lowest common denominator’ positions, as studies of EU intergovernmental decision-making under unanimity often assume*”¹⁶⁷. Assim, em alguns casos o Estado que discorda com as preferências dos demais no âmbito da PESC tenta adaptar sua posição em favor de uma comum ao invés de simplesmente bloquear a decisão com seu veto.

c. Resultados da PESC

Até o presente momento, a PESC não tem produzido os resultados esperados. Segundo van Staden e Kreemers¹⁶⁸, existem três explicações possíveis para o fracasso europeu no gerenciamento de crises nos anos 90: as deficiências institucionais da PESC (especialmente a regra da unanimidade), a falta de dispositivos militares, e a falta de vontade política.

Stanley Hoffmann, ao escrever em 1994 sobre a atuação da UE no pós-Guerra Fria destaca: “*The disappointing performance of the Union in the two major post-1989 crises in*

¹⁶⁶ CALLEO, David P. *Rethinking Europe's Future*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

¹⁶⁷ SMITH, Michael E. *European Foreign Policy Cooperation*. European Journal of International Relations. V. 10. London: SAGE Publications, 2004. p. 97.

¹⁶⁸ VAN STADEN. 2000. p. 97-98.

*which it nevertheless tried to speak with one voice – the Gulf war and Yugoslavia – is the result of both the divisions or divergent calculations mentioned above and of another phenomenon observed by several people, namely the inadequacy of the Union in geopolitical enterprises”*¹⁶⁹. Os cálculos divergentes aos quais Hoffmann se refere são aqueles mesmos externados nas negociações do Tratado de Maastricht. Segundo ele, muitos entusiastas viam a UE como uma potência civil, baseada na economia, e por isso “*security was left to NATO (i.e., the United States) and diplomacy to the member states*”¹⁷⁰. Em relação à Guerra do Golfo de 1990-1991, o referido autor considera que “*the contribution of most of the Community’s members was either symbolic or, in Germany’s case, reluctant and predominantly financial. The two states that participated far more actively – England and France – saw in the crisis a way of reasserting their rival claims to ‘global middle power’ status and also a wedge for reintroducing themselves into the old diplomatic game of Arab-Israeli negotiations*”¹⁷¹.

Stanley Hoffmann também destaca a atuação europeia no conflito desencadeado na ex-Yugoslávia no início dos anos 1990, concentrando sua análise em dois fatos: “*First, the unwillingness of any of the Union’s members to intervene militarily except as a participant in a peacekeeping or humanitarian operation – an unwillingness whose first expression had been the early reluctance to take the breakup of Yugoslavia seriously enough*”¹⁷². Outro fato relevante para Hoffmann seria a amplitude das políticas envolvidas, visto que, inicialmente, havia um abismo entre as posições britânica e francesa defendendo a preservação da Iugoslávia e a pressão alemã pelo reconhecimento precoce da Eslovênia e

¹⁶⁹ HOFFMANN. 1994. p. 9.

¹⁷⁰ Ibid. 1994. p. 9.

¹⁷¹ Ibidem, 1994. p. 10.

¹⁷² Ibidem, 1994. p. 10.

da Croácia. Para não deixar a Alemanha isolada, a França e o Reino Unido acabam reconhecendo os novos Estados. Depois, quando a Bósnia transformou-se no cerne da questão, ainda havia uma distância entre o não-intervencionismo britânico e “*Germany’s awkward combination of anti-Serb feelings and constitutional impotence, with France playing Hamlet in the middle*”¹⁷³. Cumpre ressaltar que o referido autor não faz menção ao caso do Kosovo, pois seu texto é anterior ao conflito.

Outros autores, como D’Arcy, chegam a classificar os resultados da PESC de “decepcionantes, sobretudo no que diz respeito à sua utilização nos conflitos armados na ex-Iugoslávia”¹⁷⁴ na década de 1990. Nos Bálcãs, a UE foi ofuscada pela atuação dos EUA, que intervieram diretamente ou através da OTAN. O mesmo ocorreu nos conflitos no Oriente Médio, apesar da ajuda europeia à Autoridade Palestina. A superioridade tecnológica dos norte-americanos demonstrou-se patente. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, os limites da atuação da União ficaram ainda mais claros, com a intervenção americana no Afeganistão e a desastrosa discussão sobre a intervenção no Iraque, que acabou dividindo o Conselho de Segurança da ONU, bem como a União Europeia (bloqueando decisões da PESC), e fez com que os Estados Unidos e o Reino Unido liderassem um ataque sem o aval da ONU.

Essas adversidades, todavia, se conjugadas a outros fatores, podem ter, para Calleo, “*powerfully reinforced European motives for creating the machinery for a Common Foreign and Security Policy (CFSP)*”¹⁷⁵. O autor dá como exemplos dessa retomada os desenvolvimentos do Tratado de Amsterdã com a criação do cargo de “Monsieur PESC” e

¹⁷³ Ibidem, 1994. p. 10.

¹⁷⁴ D’ARCY, François. *União Europeia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 217.

a adesão britânica mais engajada ao projeto. Van Staden e Kreemers citam três fatos que podem levar a um otimismo cauteloso em relação a uma capacidade de defesa europeia: a evolução da OTAN com a adoção do conceito de Forças Operativas Combinadas Conjuntas, a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã e a virada na posição britânica.

Analisando a importância da UE para a política mundial, Augusto Souto Pestana também destaca a criação do “cargo de alto representante para a Pesc (O ‘número de telefone’ da Europa de que tanto falta sentia o ex-secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger)”¹⁷⁶. Além disso, D’Arcy nos lembra que “para alargar sua margem de ação, o Conselho Europeu, na sua reunião de Helsinque, em dezembro de 1999, decidiu a constituição de meios militares e de polícia comuns. Dois anos depois, o Conselho Europeu de Laeken declarou operacional a PESD”¹⁷⁷. Esses avanços em direção de uma força de defesa comum, que atuará em áreas em que a OTAN¹⁷⁸ não esteja comprometida, não permitem uma avaliação apressada sobre o futuro da PESC. Pestana faz a seguinte análise do processo de evolução:

“Apesar de todos os avanços verificados desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1993, a Pesc continua a ser apenas uma expectativa. Surpreendentemente, as recentes decisões do Conselho Europeu (Colônia e Helsinque) parecem indicar um desenvolvimento mais rápido o aspecto que, à primeira vista, pareceria o mais complexo: o de segurança e defesa. Dotada de metas estratégicas e de instituições político-militares pioneiras, a UE parece estar finalmente caminhando para oferecer alternativas viáveis ao sistema da Aliança Atlântica.

¹⁷⁵ CALLEO, David P. *Rethinking Europe's Future*. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 319.

¹⁷⁶ RATON SANCHEZ. 2002. p. 127.

¹⁷⁷ D’ARCY, François. *União Europeia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 217.

¹⁷⁸ Além disso, acordos com a OTAN podem levar à constituição de meios militares próprios, principalmente sob o aspecto logístico.

O fortalecimento dessa alternativa passará obrigatoriamente, ao menos em um primeiro momento, pela concretização da identidade europeia de segurança e defesa (Iesd). A disponibilização de recursos da Otan para a consecução de fins estratégicos europeus constitui ponto de interesse tanto para os Estados Unidos quanto para os próprios membros da UE. No longo prazo, porém, a resistência da Iesd é pouco provável.

Esse quadro de indefinições torna-se ainda mais complexo diante da geometria diversificada da UE, UEO e Otan e, muito especialmente, das posições divergentes de países relevantes como França e Reino Unido quanto ao futuro da segurança e da defesa comum. Enquanto os britânicos continuam a favorecer sua tradicional parceria estratégica com os Estados Unidos, os franceses colocam-se do lado oposto, articulando oposição à presença norte-americana na Europa¹⁷⁹.

Além dessas ressalvas, Pestana ainda menciona a indefinição em relação aos comitês vinculados ao Alto Representante, o diálogo entre a Secretaria-Geral do Conselho e a Comissão Europeia, e a transferência das competências em política externa para instituições supranacionais como obstáculos a serem superados. O referido autor concluiu observando que, “como os Estados dificilmente deixarão de continuar a atuar individualmente por meio de seus próprios instrumentos de política externa e como ainda não há consenso sobre o sistema de segurança e defesa mais apropriado, a Pesc parece condenada a evoluir de forma lenta e gradual¹⁸⁰”.

Com relação às demonstrações europeias em direção a uma autonomia militar, van Staden e Kreemers¹⁸¹ questionam se a UE estaria atualmente disposta a levar a cabo operações militares como a de Kosovo sem a participação ativa dos EUA ou se mais demonstrações da impotência europeia seriam necessárias para isso. Para eles, “*la ‘curva de*

¹⁷⁹ RATTON SANCHEZ. 2002. p. 136.

¹⁸⁰ Ibid. 2002. p. 137-138.

¹⁸¹ VAN STADEN. 2000. p. 104.

aprendizaje' de la integración europea ha resultado ser muy larga en lo que se refiere a seguridad y defensa"¹⁸² e que *"la voluntad de los países europeos a unir sus fuerzas militares debe comprobarse en la próxima crisis internacional"*¹⁸³. Os problemas a serem ainda enfrentados pela UE no campo da PESC seriam, desse modo, três: a continuidade dos objetivos declarados em Helsínki, o recrutamento de voluntários para missões fora de seus territórios e a ausência de um líder entre os então 15 países membros (hoje 25). Nesse último caso, a UE se diferencia da OTAN, a qual possui uma nação líder. Os referidos autores mencionam que o eixo franco-alemão tem sido lembrado, mas na área militar a Alemanha está longe de poder liderar. No caso da criação de um diretório entre os grandes, isso poderia provocar um ressentimento dos menores. Assim, questionam se a Europa teria cruzado o Rubicão em direção a uma política comum na área de defesa. Caso afirmativo, o Rubicão seria apenas o primeiro de vários obstáculos e talvez o mais fácil de atravessar.

Muitos dos analistas de relações internacionais estabelecem um vínculo entre os obstáculos e adversidades que emergem no âmbito da PESC e os EUA. Como se sabe, os Estados Unidos não participaram das negociações do Tratado de Maastricht, pois não são, nem podem vir a ser, membros da União Europeia. Apesar disso, a posição americana a respeito da PESC nos interessa, uma vez que os EUA são a superpotência do sistema internacional, se considerarmos que estamos diante de uma unipolaridade. Assim, passamos a analisar a política externa americana na época das negociações, ou seja, durante o governo de George Bush (pai).

Antes disso, porém, cumpre destacar uma observação feita por Álvaro de Vasconcelos:

¹⁸² VAN STADEN. 2000. p. 104.

¹⁸³ Ibid. 2000. p. 104.

“É bom ter em mente que os Estados Unidos foram impulsionadores ativos da integração europeia, desde o pós-Segunda Guerra, com o Plano Marshall, em que para impedir novas guerras civis europeias condicionou a ajudar a reconstrução pós-conflito, e hoje se diria, a cooperação intereuropeia; razões estratégicas levaram a que fosse considerada essencial durante a Guerra Fria, também para impedir o avolumar da influência dos partidos comunistas”¹⁸⁴.

Os analistas de relações internacionais em geral tendem a concordar que os Estados Unidos apoiaram a integração europeia durante a Guerra Fria. O fim da Guerra Fria, contudo, surge como um marco divisório e, para alguns, pode ter feito com que os EUA mudassem sua posição a respeito do tema. Outros frisam que os americanos teriam retirado seu apoio ao regionalismo europeu quando a Europa começou a parecer mais uma ameaça do que um aliado, apesar de não definirem exatamente quando isso teria acontecido. Para Álvaro de Vasconcelos, “após a queda do Muro de Berlim, quando alguns europeus estavam quanto a isso fortemente duvidosos e extraordinariamente hesitantes, George Bush (pai) considerou que tinha que se fazer a reunificação alemã e dentro do quadro europeu”¹⁸⁵. Desse modo, na visão do referido autor, os EUA não mudaram sua posição em relação à integração europeia com o fim da Guerra Fria, continuando com seu apoio, inclusive ao desenvolvimento da PESC. A administração norte-americana só teria mudado sua posição recentemente, com o governo George W. Bush, adepto do unilateralismo nas relações internacionais.

¹⁸⁴ VASCONCELOS, Álvaro de. *A crise europeia e a ordem mundial*. In: *Política Externa*. Vol. 12. n° 1. São Paulo: Paz e Terra, Jun/Jul/Ago 2003. p. 64.

¹⁸⁵ *Ibid.* 2003. p. 64.

Alessandro Shimabukuro, por exemplo, salienta que “a Europa continua importante para os EUA depois do fim da URSS”¹⁸⁶. Por isso, o apoio à integração teria continuado após o término da Guerra Fria. Todavia, os EUA só continuarão apoiando os esforços associacionistas da Europa enquanto ela for vista como aliada. Por tal motivo a OTAN é considerada essencial para os interesses americanos. Assim, enquanto a PESC servir para legitimar a vontade americana no sistema internacional com uma força maior, ela será bem-vinda. Justamente por isso, os americanos são frontalmente contra o estabelecimento de uma política de segurança desvinculada da Aliança Atlântica, recebendo dos europeus a garantia de que a defesa européia será definida como um pilar dentro da OTAN, servindo a UEO de ponte entre a UE e a Aliança, com capacidade para realizar a política de segurança européia utilizando-se de recursos da OTAN.

Segundo Kenneth Waltz, os EUA se colocaram contra a instituição de uma PESC independente da influência americana. O autor destaca que “*in 1991, U.S. undersecretary of state Reginald Bartholomeu’s letter to the governments of European members of NATO warned against Europe’s formulating independent positions on defense*”¹⁸⁷.

A questão, portanto, não é se os EUA apóiam ou não a PESC, mas qual PESC eles apóiam. Se os europeus tivessem decidido em Maastricht criar uma política externa e de segurança que rivalizasse com a política externa americana (como pretendia a França), a UE certamente perderia pontos com os EUA. Ao invés disso, a PESC ficou mais próxima da posição britânica, que coincide, nesse ponto, com a americana. Apesar de na área de política externa ser juridicamente inviável a vinculação dos interesses americanos com os europeus, justamente pelo fato de não haverem vínculos anteriores, na política de segurança

¹⁸⁶ SHIMABUKURO, Alessandro. *A política de segurança dos Estados Unidos no pós- Guerra Fria*. (Mestrado em Relações Internacionais). Unicamp. Campinas, 2005. p. 103.

o vínculo foi preservado por meio do Tratado do Atlântico Norte. Tal conexão acaba sendo útil aos EUA, pois acaba refletindo na política externa, em certa medida. Além disso, uma Europa provida de uma PESC efetiva se traduz num parceiro forte em todos os campos coberto pelo segundo pilar, o que inclui uma OTAN mais poderosa e equilibrada, em que os EUA não arquem com a grande parte dos custos da organização, como ocorria pelo menos até Maastricht. Como destaca Shimabukuro, “os EUA apóiam o desenvolvimento de um pilar europeu de segurança que contribua para a estabilidade da Europa e divida as responsabilidades (*‘transatlantic burden sharing’*) e que ajude na manutenção da ordem. Mas são contra iniciativas de criação de esquemas ou forças que duplicam, diluem as capacidades ou mesmo competem, com a OTAN”¹⁸⁸. Zbigniew Brzezinski, ex-assessor de segurança nacional dos EUA, corrobora tal afirmação, ao defender que “*lo ideal, desde el punto de vista de Washington, sería una Europa políticamente unida que fuese un miembro activo de la OTAN*”¹⁸⁹. Foi assim que a administração Clinton conservou a “não-oposição norte-americana ao desenvolvimento de uma política de defesa europeia, vista com bons olhos desde que complementar da Nato, em que o governo americano via maior viabilidade e utilidade, até mesmo como instrumento militar da aliança transatlântica”¹⁹⁰.

A posição europeia em relação aos EUA, contudo, também merece ser analisada. Como nos lembra Vasconcelos, “os discurso europeu sobre o perigo da unipolaridade e do unilateralismo não principiou com a administração Bush”¹⁹¹. Ainda no período da administração Clinton já se falava nos EUA como hiperpotência e no desejo por multipolaridade. A posição unilateralista de George W. Bush, porém, acirrou ainda mais as

¹⁸⁷ WALTZ. In: Ikenberry. *America Unrivaled*. 2002. p. 45.

¹⁸⁸ SHIMABUKURO, Alessandro. *A política de segurança dos Estados Unidos no pós- Guerra Fria*. Campinas: Unicamp, 2005. p. 113.

¹⁸⁹ BRZEZINSKI, Zbigniew. *Vivir com uma nueva Europa*. *Política Exterior*, 77, Sep/Oct, 2000. p. 52.

diferenças entre EUA e Europa, antes ainda da crise iraquiana. Exemplo disso é a não-assinatura do Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional, a mudança de posição em relação ao Protocolo de Quioto, e o desprezo ao multilateralismo em geral. Além disso, no Oriente Médio Bush parece apoiar Ariel Sharon, e não ser neutro no conflito, apesar da convicção de que os EUA são essenciais para solucionar o conflito. Vasconcelos destaca, contudo, que depois do 11 de Setembro a solidariedade cresceu em nome do combate ao terror.

A divisão entre as visões europeia e americana em relação ao Iraque deve-se, segundo Vasconcelos, a:

“duas visões divergentes sobre a ordem internacional. A questão iraquiana era um problema contido e solucionável pela via diplomática na opinião geral europeia. Para os neoconservadores tratou-se de o exercício da preponderância assente no uso do inigualável instrumento militar para a prossecução dos objetivos próprios, como seria, no caso do Iraque, a propalada reorganização do Oriente Médio pela remoção de regimes hostis aos interesses americanos”¹⁹².

Christoph Bertram, por sua vez, parece exagerar um pouco ao reconhecer que “o Ocidente, cuja unidade nas questões básicas de segurança e ordem já foi um dia a pedra angular das relações entre Europa e Estados Unidos, agora está profundamente dividido, mais que em qualquer outro período da sua história”¹⁹³. Apesar disso, Bertram observa que “cancelar a aliança com a América não é uma opção séria para os governos europeus sérios. Só para começar, essa atitude implicaria o colapso de seus próprios esforços para uma

¹⁹⁰ VASCONCELOS. 2003. p. 64.

¹⁹¹ Ibid. 2003. p. 65.

¹⁹² Ibidem. 2003. p. 65-66.

política estrangeira e de segurança mais unificada: se tivessem de escolher entre uma união de segurança imperfeita com base na Europa e a aliança com os Estados Unidos, muitos, provavelmente a maioria, dos membros da União Europeia ficariam com a última”¹⁹⁴.

Robert Kagan também aborda o assunto, como já destacado anteriormente. A visão de Kagan de que os EUA se comportam como a Europa se comportava quando tinha força, porém, é criticada por Vasconcelos, o qual considera que as potências europeias agiam desse modo umas contra as outras. Além disso, a multilateralidade da UE não derivaria de sua fraqueza, mas da sua própria natureza “supranacional e deslegitimadora da política de potência”¹⁹⁵. Essa suposta fraqueza europeia, acabou gerando propostas como a de Andrew Moravcsik, externada “no *Financial Times*, de que a União Europeia se remeta, na ordem internacional, a um papel secundário e se abstenha de criticar ou procurar sequer emular o poder militar norte-americano”¹⁹⁶. Tal posição também foi externa pelo referido autor na revista *Foreign Affairs*, segundo a qual “*a better approach to rebuilding the transatlantic relationship would aim at reconceiving it on the basis of comparative advantage, recognizing that what both parties do is essential and complementary*”¹⁹⁷ concluindo que “*Europe needs American military might; American needs European civilian power*”¹⁹⁸ e que “*Europeans should acknowledge the effectiveness of U.S. military power and support ongoing efforts to establish a flexible EU foreign policy that better coordinates civilian, peacekeeping, and military decision-making*”¹⁹⁹. O problema para a Europa aceitar tal

¹⁹³ BERTRAM, Christoph. O interesse da Europa é manter-se ao lado do número um. *Política Externa*, vol. 12, n° 2, Set/Out/Nov, 2003. p. 50.

¹⁹⁴ Ibid. 2003. p. 50.

¹⁹⁵ VASCONCELOS. 2003. p. 66.

¹⁹⁶ Ibid. 2003. p. 66.

¹⁹⁷ MORAVCSIK, Andrew. *Striking a New Transatlantic Bargain*. *Foreign Affairs*. Jul/Aug 2003. p. 84.

¹⁹⁸ Ibid. 2003. p. 89.

divisão do trabalho seria em casos em que a visão contrastasse com a americana, pois a UE estaria subordinada aos interesses dos EUA, na análise de Vasconcelos. Moravcsik discorda dessa opinião, pois não haveria subordinação, já que a força militar não seria o instrumento predominante de poder dos Estados. A Europa seria indispensável como fonte de legitimidade internacional, entre outras coisas. Para ele, as propostas de militarização da Europa são improdutivas, pois “*European publics will not tolerate the massive increases in military spending required to come anywhere near the American level, and more efficient use of current European resources, although desirable, will achieve only modest gains*”²⁰⁰. Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffmann caminham no mesmo sentido, afirmando que “sempre houve uma relutância por parte dos Estados-parte e da população em tornar a União Européia uma potência militar, como explicitada nos debates sobre o conceito de potência civil (*civilian power*) definido por François Duchêne”²⁰¹.

Continuando com sua visão discordante de Moravcsik, Vasconcelos destaca que a integração em termos de defesa é essencial para uma política externa efetiva. Como ressalta, “todos percebem que o protagonismo em matéria de ação externa não existe sem capacidade militar, condição para agir com credibilidade no campo da segurança que, pelo menos no nome, faz parte da PESC”²⁰².

Com relação à crise do Iraque, podemos destacar duas conseqüências importantes para a PESC: a divisão transatlântica e a própria divisão intereuropéia. Para Brian Crowe, “*the EU’s failure to develop a common policy over Iraq, let alone influence events, has*

¹⁹⁹ Ibidem. 2003. p. 89.

²⁰⁰ Ibidem, 2003. p. 83.

²⁰¹ HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Eselvier, 2004. p. 187.

²⁰² VASCONCELOS. 2003. p. 66.

been latent for many years”²⁰³. Como observou Vasconcelos, “a clivagem deu-se entre o núcleo central da construção europeia, o eixo franco-alemão, e o Reino Unido, que agregou a quase totalidade dos futuros membros do Leste e os países tradicionalmente atlanticistas, como Portugal e Itália, e ainda, numa mutação histórica, a Espanha de Aznar”²⁰⁴. A posição da Grã-Bretanha foi extremamente pró-EUA, tanto que enviou tropas conjuntas para o Iraque e acabou se isolando dos outros dois principais atores da integração europeia. A França realmente tinha convicções para ir contra a guerra, enquanto a Alemanha o fez mais por questões eleitoreiras. Além disso, a França teme o impacto negativo da adesão dos dez novos membros do leste europeu, que tomaram a posição dos EUA na guerra. Para Vasconcelos, a crise do Iraque “foi sintomática das enormes dificuldades que a União Europeia terá, com 25 membros, em definir posições comuns nas grandes questões internacionais em que os Estados Unidos tenham uma posição diferente do consenso preexistente”²⁰⁵. Desse modo, tendo a divisão atingido até o Conselho de Segurança da ONU e seus dois membros europeus permanentes (Reino Unido e França), Vasconcelos chega à conclusão de que “os países da União Europeia isolados ou individualmente considerados não são capazes de ter uma influência significativa junto dos Estados Unidos e no desenhar da ordem internacional”²⁰⁶. Outras duas constatações sublinhadas pelo referido autor são a opinião pública europeia majoritariamente contrária à intervenção anglo-americana e a paralisia da PESC diante da crise. Sebastião Velasco e Cruz faz a seguinte análise da política externa americana na época da crise do Iraque:

²⁰³ CROWE, Brian. A common European foreign policy after Iraq? *International Affairs* – Royal Institute of International Affairs, London, n. 79, p. 533-546. May, 2003. p. 534.

²⁰⁴ Ibid. 2003. p. 67.

²⁰⁵ Ibidem. 2003. p. 68.

“em pouco mais de um ano, a conduta do governo Bush provocou uma fratura exposta na aliança montada no fim da II Guerra, abalou seriamente a União Européia, produziu curto-circuito no sistema de organizações multilaterais e lançou o país em uma aventura militar de futuro incerto, rejeitada pela ONU e repudiada por setores majoritários da opinião pública mundial. Do ponto de vista diplomático, o desastre não poderia ser maior”²⁰⁷.

Como, então deve a Europa agir para influenciar o sistema internacional? Vasconcelos enumera três opções: (1) se comportar como potência, buscando um mundo multipolar em oposição frontal aos EUA, (2) se comportar como uma união econômica em um mundo unipolar em alinhamento aos EUA ou (3) comportar-se como potência civil buscando um mundo multilateral em um “envolvimento crítico” com os EUA. Para o autor, a primeira opção não é possível, pois o conceito de potência é oposto à natureza da União Européia, que prega a alienação da soberania com a supranacionalidade, sem a criação de um super-Estado. A segunda opção relegaria aos europeus a aceitarem tudo que lhes fosse imposto pela hiperpotência, pois a Europa deixaria até mesmo de opinar nas decisões americanas. A terceira opção, assim, seria a mais plausível, dando à UE uma voz maior nos rumos do sistema mundial. Desse modo, uma maior influência provavelmente ocorreria se houvesse “uma Europa-potência-civil com capacidade militar e com uma visão comum, conforme aos seus valores, da ordem internacional e da sua identidade”²⁰⁸.

No campo militar, deve-se analisar a política de segurança da UE, uma das vertentes da PESC (a outra é a política externa propriamente dita). Nesse âmbito, sabe-se que a Europa é extremamente depende dos EUA, que protegem o continente por intermédio da

²⁰⁶ Ibidem. 2003. p. 68.

²⁰⁷ CRUZ, Sebastião Velasco e. Entre normas e fatos: desafios e dilemas da ordem internacional. *Lua Nova* – CEDEC, São Paulo, n. 58, p. 141-191, 2003. p. 184-185.

OTAN. Por isso, quando pensamos nos obstáculos à PESC nessa área, temos que analisar, obrigatoriamente, a relação da UE com a OTAN.

Muitos analistas previram o fim da OTAN juntamente com o final da Guerra Fria, porém isso não aconteceu, especialmente por vontade da potência dominante na organização, os Estados Unidos. O que ocorreu foi uma mera mudança nas suas atividades, que deixaram de ser orientadas por uma oposição ao bloco liderado pelos soviéticos. De acordo com um documento publicado pela organização, “com o desaparecimento dos adversários tradicionais, alguns comentadores estavam convencidos de que a necessidade da OTAN também tinha acabado e que a futura despesa da defesa e o investimento nas forças armadas poderiam ser espectacularmente reduzidos”²⁰⁹. Contudo, “depressa se verificou que, embora o fim da Guerra Fria tivesse eliminado a ameaça duma invasão militar, a instabilidade nalgumas zonas da Europa tinha aumentado”²¹⁰, revelando a necessidade de:

“novas formas de cooperação política e militar para preservar a paz e a estabilidade na Europa e evitar a escalada das tensões regionais após o fim da Guerra Fria. Na verdade, eram necessárias importantes reformas internas para adaptar as estruturas e capacidades militares para novas tarefas, como a gestão de crises, a manutenção da paz e operações de apoio da paz, além de assegurar a continuação da sua aptidão para desempenhar os seus papéis de defesa fundamentais”²¹¹

Segundo um “briefing” divulgado pela organização em outubro de 2003, “*the greatest and most visible change in NATO’s activities since the end of the Cold War is its*

²⁰⁸ VASCONCELOS. 2003. p. 70.

²⁰⁹ A OTAN no século XXI. Bruxelles: División Diplomatie publique de l’OTAN. 2004. p. 8.

²¹⁰ Ibid. 2004. p. 8.

involvement in ending conflict, restoring peace and building stability in crisis regions”²¹².

De acordo com as palavras do então Secretário-Geral da OTAN, Lord Robertson: *“In future crisis affecting the Euro-Atlantic area, NATO will again be the multinational crisis-management instrument of choice for all Allies. Because the Alliance is the world’s largest permanent coalition. Because NATO is preeminently the world’s most effective military organization. And because NATO’s machinery will be even more effective in the future*”²¹³.

Javier Solana, ex-Secretário-Geral da OTAN, primeiro e atual Alto-Representante da União Europeia para a PESC, ressalta que *“entre los muchos cambios producidos por el final de la confrontación Este-Oeste destaca la oportunidad de dejar atrás un planteamiento reactivo sobre seguridad y, en su lugar, volverse más previsor y pro-activo*”²¹⁴.

Outro ponto relevante a ser destacado é que o fim da Guerra Fria levou a:

“la decisión de Estados Unidos de retirar buena parte de sus tropas de Europa occidental y su creciente resistencia a comprometer fuerzas terrestres en suelo europeo, acompañada de numerosos llamamientos a los europeos para que se responsabilizaran de una mayor carga defensiva común. Washington se negó a aceptar en la Alianza una división del trabajo según la cual Europa se haría cargo de la ayuda exterior o la asistencia humanitaria, mientras que Estados Unidos lo haría del uso de la fuerza. Resultaba cada vez más claro que Europa no podría seguir siendo aliada de Washington debido a su debilidad y a su necesidad de la protección norteamericana. Europa no tenía otra opción que disminuir su dependencia militar de Estados Unidos si quería tener algún peso militar en el nuevo entorno estratégico.

²¹¹ Ibid. 2004. p. 9.

²¹² NATO BRIEFING: Crisis management. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2003. p. 1.

²¹³ Ibid. 2003. p. 2.

²¹⁴ SOLANA, Javier. *La OTAN y el futuro de la seguridad europea*. Política Exterior. Nov/Dec 1999. p. 61.

Una Europa que demuestra ser incapaz y estar poco dispuesta a cuidar de sus propios intereses de seguridad es más perjudicial para las relaciones transatlánticas a largo plazo que una Europa robusta que exija que se le tome en serio en los planes norteamericanos”²¹⁵

Javier Solana também aborda o assunto de uma perspectiva semelhante, ressaltando que, durante os anos da Guerra Fria, *“las relaciones entre la OTAN y el proceso de integración europeo fueron pasivas. La Alianza ofrecía seguridad a una Europa que – por buenas razones – se concentraba en áreas de integración más prometedoras. Esa división del trabajo tenía sentido mientras duró el conflicto entre el Este y Oeste, pero desde entonces ha perdido gran parte de su razón de ser”²¹⁶*. Para ele, com os Tratados de Maastricht e Amsterdã e o desenvolvimento da PESC, a situação mudou, sendo necessário um reequilíbrio entre os papéis dos EUA e da Europa. No mesmo sentido, Cavazza e Pelando afirmam: *“with the end of the Cold War, the role of prime agent and engine of European integration can no longer be played by the United States”*. Além dessa concordância, os referidos autores trazem uma inovação: a liderança do processo de integração, a partir dessas mudanças, deve ser exercida pela Alemanha.

A crise do Kosovo, que atingiu seu clímax em 1999, apesar de refletir as fragilidades das PESC, deu um novo fôlego à sua evolução. Primeiramente, demonstrou que a Europa precisa possuir meios para agir em crises que ocorrem em sua região. A dependência tecnológica em relação aos Estados Unidos ficou patente, e, numa próxima crise, a sua relutância em zelar pela segurança da região pode ser maior. Além disso, os interesses europeus nem sempre vão coincidir com os interesses americanos, ainda mais se o conflito ameaça a segurança regional européia, e não o continente americano. Javier

²¹⁵ VAN STADEN. 2000. p. 97.

Solana, por exemplo, reconhece que *“en nuestro complejo entorno de seguridad puede haber situaciones de peligro donde los intereses de las dos orillas del Atlántico quizá no sean coincidentes”*²¹⁷, indagando o que aconteceria caso ocorra *“una crisis en Europa en la que Estados Unidos en vez de tomar el mando, esperar a que los aliados europeos actúen”*²¹⁸. Para o senhor PESC, *“la respuesta de los aliados ha sido la siguiente: construir una Europa más coherente es la clave tanto de una distribución más equitativa de las responsabilidades a través del Atlántico como de una Europa que evolucione de acuerdo con sus objetivos integracionistas”*²¹⁹.

Essas diferenças entre os Estados Unidos e a Europa demonstram que a União Européia deve construir instituições sólidas que possam atuar em casos que a OTAN não seja adequada. Uma estrutura militar dentro da OTAN, como um de seus pilares, levaria a uma maior coordenação de seus membros sem deixar a responsabilidade com os Estados Unidos.

A opção aventada pelos europeus, assim, não é excluir os Estados Unidos da OTAN, mas integrar a União Européia à OTAN, por meio da PESC e da União da Europa Ocidental. Desse modo, a Europa enfrentaria sua incapacidade e por meio de um pilar europeu no seio da OTAN, e poderia agir firmemente nas ameaças à segurança no continente, mesmo sem a eventual colaboração dos EUA. De acordo com documento publicado pela OTAN, *“fundamental para este processo foi o conceito das ‘forças separáveis mas não separadas’ que permitiria a utilização de meios e capacidades da OTAN*

²¹⁶ SOLANA, Javier. La OTAN y el futuro de la seguridad europea. Política Exterior. Nov/Dic 1999. p. 74.

²¹⁷ Ibid. 1999. p. 73.

²¹⁸ Ibidem. 1999. p. 73-74.

²¹⁹ Ibidem. 1999. p. 74.

em possíveis operações de reacção a crises dirigidas pela UEO”²²⁰. Assim, para Javier Solana, “*la Alianza cumple su promesa de robustecer su pilar europeo*”²²¹. Apesar disso, segundo Van Staden e Kreemers:

*“a Washington le preocupa que surja un grupo UE dentro de la OTAN. Teme que el proceso de creación de consenso pase de la OTAN a la UE, y que los europeos presenten entonces a Estados Unidos (a Canadá, Noruega, Islandia y Turquía) una posición común no abierta a la negociación. Éste es el temor de ‘gattización’ de la OTAN que tiene sus raíces en los malos recuerdos de Estados Unidos del comportamiento europeo en el predecesor de la Organización Mundial de Comercio (OMC)”*²²².

A crise no Kosovo nos revelou, assim, que a PESC precisa evoluir e consolidar-se para que a paz possa prevalecer na Europa. Para Javier Solana, “*Bosnia y Kosovo han demostrado, sin duda alguna, que la OTAN es la institución militar dominante de Europa y que seguirá siéndolo en un futuro previsible*”²²³. Assim, o senhor PESC defende uma OTAN mais europeia, como foi demonstrado pela criação da identidade europeia de segurança e defesa dentro da Aliança Atlântica, conciliando “*las ambiciones europeas y las peticiones norteamericanas de que asuma un papel más activo en la defensa*”²²⁴. Solana ainda esclarece quais seriam “*las dos fuerzas impulsoras más importantes que dan forma a la evolución política y de seguridad europea: la OTAN y la UE*”²²⁵. Sobre a cooperação UE-OTAN, um briefing dessa última já citado esclarece que “*the two organisations established formal relations in January 2001 but the breakthrough came on 16 December*

²²⁰ A transformação da OTAN. 2004. p 8.

²²¹ SOLANA. 1999. p. 75.

²²² VAN STADEN. 2000. p. 101.

²²³ SOLANA. 1999. 74.

²²⁴ Ibid. 1999. p. 74.

²²⁵ Ibidem. 1999. P. 75.

2002 with the adoption of the ‘EU-NATO Declaration on ESDP’. Since then, the European Union and NATO have negotiated a series of documents on cooperation in crisis management, known by insiders as the ‘Berlin-Plus’ package”²²⁶. Sobre a denominação “Berlin Plus”, o referido documento esclarece que o termo:

“is a reference to the fact that the 1996 meeting where NATO foreign ministers agreed to create a European Security and Defence Identity and make Alliance assets available for this purpose took place in Berlin. The ‘Berlin-Plus’ arrangements seek to avoid unnecessary duplication of resources and comprise four elements. These are: assured EU access to NATO operational planning; the presumption of availability to the European Union of NATO capabilities and common assets; NATO European command options for EU-led operations, including developing the European role of NATO’s Deputy Supreme Allied Commander, Europe (SACEUR); and adaptation of the NATO defence planning system to incorporate the availability of forces to EU operations.

*The ‘Berlin-Plus’ arrangements are now being put into practice in Operation Concordia, the European Union’s first military deployment in the former Yugoslav Republic of Macedonia”*²²⁷

Assim, a coordenação entre a UE e a OTAN é progressivamente institucionalizada, levando a uma congruência em suas orientações com os objetivos “*de potenciar al máximo su influencia, reducir al mínimo la duplicación y evitar la emission de señales contradictories en una crisis*”²²⁸. De acordo com um documento da OTAN já mencionado, “o relacionamento entre a Europa e a América do Norte está no âmago da Aliança Atlântica”²²⁹, destacando que os dirigentes políticos americanos, com a concepção da OTAN, visaram criar um parceiro europeu próspero. “Nos anos seguintes, à medida que a

²²⁶ NATO BRIEFING. 2003. p. 5.

²²⁷ Ibidem. 2003. p. 5.

²²⁸ SOLANA. 1999. p. 75.

Europa ia ficando mais forte e mais unida, o relacionamento transatlântico foi evoluindo para reflectir a alteração das circunstâncias. Como desapareceu a divisão política da Europa e a União Européia começou a desenvolver uma política externa e de segurança comum, a Europa tornou-se progressivamente um interveniente mais importante nos assuntos internacionais”²³⁰. Cabe ressaltar que o princípio da defesa coletiva foi inserido no Artigo 5 do Tratado de Washington, que criou a OTAN, como uma maneira “de vincular a América do Norte à defesa da Europa Ocidental. Contudo, aconteceu o Artigo 5 foi invocado pela primeira vez na história da OTAN em resposta aos ataques terroristas contra os Estados Unidos de 11 de Setembro de 2001. Desde então, os Aliados europeus e o Canadá têm procurado, dentro das suas capacidades, ajudar os Estados Unidos e participar na luta contra o terrorismo”²³¹.

Por outro lado, constituiria o terrorismo uma ameaça suficiente para impulsionar a cooperação entre os Estados da Europa? Os atentados de 11 de setembro podem ter tido algum efeito positivo no regionalismo nessa parte do globo? Caso positivo, tal união parece incluir os Estados Unidos, naquela visão de liderança externa, já que este foi o país atacado, havendo, por consequência, um reforço da OTAN. Porém, esse alinhamento com os EUA em relação ao terrorismo pode ter sido varrido pelas discussões em torno da invasão do Iraque, pois houve uma divisão clara da Europa em torno do tema. Essa divisão não teria apenas afastado a Europa dos EUA, mas a própria união em torno de uma PESC parece ter sofrido um retrocesso.

²²⁹ *A OTAN no século XXI*. Bruxelles: División Diplomatie publique de l’OTAN. 2004. p. 19.

²³⁰ *Ibid.* 2004. p. 19.

²³¹ *Ibidem.* 2004. p. 19.

Philip H. Gordon²³², por exemplo, tece algumas considerações sobre a possibilidade de a Europa criar um exército próprio. Intenções existem, como é o caso da cúpula de Helsinki em dezembro de 1999, em que os líderes europeus anunciaram a futura criação de uma força de reação rápida capaz de atuar de forma autônoma, enviando até sessenta mil soldados ao exterior em dois meses, com permanência de pelo menos um ano. A declaração de Helsinki pareceu, para muitos, um sinal de que a Europa tencionava se responsabilizar mais por sua própria defesa ou até mesmo projetar poder independentemente (dos EUA e da OTAN). Apesar de a Europa já ter anteriormente manifestado a sua vontade de projetar sua influência internacional, dessa vez a intenção parece mais séria, pelos seguintes motivos:

*“First, the United Kingdom, whose forces are necessary to any credible European military, is engaged wholeheartedly for the first time. Second, the Kosovo conflict brought home to Europeans just how militarily dependent on Washington they are and will unless big changes are made. And third, the Helsinki declaration is not a call to revive the eternally moribund Western European Union (WEU) – Europe’s ostensible defense arm – but a plan to transfer responsibility for defense and security to the EU, an organization backed by real political will and momentum”*²³³

Para Gordon, o desenvolvimento de uma força de defesa europeia, se bem feito, pode ser benéfico para todos os interessados, inclusive os EUA, ao reduzir suas obrigações para com a Europa e transformá-la em um parceiro mais capaz e responsável, além de prover uma maneira para os europeus lidarem com os problemas de segurança onde e quando os americanos não podem ou não querem se envolver. Porém, se mal feito, tal

²³² GORDON, Philip. H. *Their Own Army? Making European Defense Work*. In: *Foreign Affairs*. . 79. n. 4. New York: Council on Foreign Relations, Jul/Aug, 2000, p. 12.

projeto pode tornar-se politicamente irrelevante, uma mera distração ou até mesmo um retrocesso à situação ocorrida “*in the Balkans in the early 1990s, when separate European and American strategies and institutions led to impotence and recrimination*”²³⁴. Assim, se de um lado Gordon vê a vantagem de um exército europeu, há que se pensar que tal iniciativa poderia aumentar ainda mais as divisões entre os EUA e a Europa, duplicar os custos da OTAN, alienar não-membros da UE que façam parte da OTAN (como Noruega e Turquia), além de criar uma autoconfiança prematura nos europeus. Apesar disso, para o referido autor, a hipótese de a Europa se tornar plenamente responsável pela sua segurança não deve ser descartada no futuro, pois os EUA podem ter que retirar suas tropas da Europa para conter alguma crise em outra região, e ficariam tranquilos se os europeus pudessem assegurar a estabilidade regional.

Gordon nos lembra, todavia, que os europeus devem se preparar pra uma possível ausência americana, mas não precipitá-la, pois não estão prontos para substituir os EUA. As operações nos Bálcãs levaram as forças europeias ao limite, mesmo com os americanos fazendo a maior parte do trabalho. A construção de capacidades militares sérias vai requerer uma grande quantidade de dinheiro e pelos menos uma década de preparação. O melhor, então, seria preservar as vantagens da aliança atlântica e reforçar o pilar europeu.

A iniciativa europeia, todavia, poderia provocar conseqüências indesejadas, devido ao unilateralismo americano e os ressentimentos em relação à Bósnia e Kosovo. O que deveria servir para fortalecer a aliança atlântica pode acabar dividindo-a. A explicação para o fato de que a iniciativa europeia tenha ocorrido nesse momento deve-se à disposição de Londres em apoiar o projeto, para Gordon. Em 1998, em Helsinki, Tony Blair declarou que

²³³ Ibid. 2000. p. 13.

²³⁴ Ibidem. 2000. p. 13.

as deficiências européias em termos de defesa deveriam ser resolvidas pela UE. A França viu com bons olhos a iniciativa britânica e anunciaram um plano para a criação de uma força militar autônoma em uma cúpula em Saint-Malo, na França. Segundo Gordon, “*Blair’s new thinking stemmed from two main factors. The first, left unstated, was that the prime minister and his Labor government genuinely supported European union and wanted to be part of it*”²³⁵. O segundo fator, publicamente defendido, seria a percepção de que os europeus não estariam juntando suas forças numa aliança atlântica dominada pelos EUA, perdendo influência política e eficiência militar. Com relação ao primeiro fator, Narcís Serra observa que “*la imposibilidad de integrarse em el euro convenció a Blair de que el campo em el que podia aportar um empuje decisivo y una visión de liderazgo em el proceso de construcción política europea era el âmbito de la seguridad y la defensa*”²³⁶.

Na primavera de 1998, Blair teria ficado surpreso quando lhe foi relatado que os europeus pouco poderiam contribuir para uma possível campanha da OTAN no Kosovo e teriam que “*rely on the Americans to fly 80 percent of the combat missions and to provide key logistics, intelligence, and communications*”²³⁷. Além disso, caso os americanos decidissem não participar de uma missão, os europeus teriam muita dificuldade em agirem sozinhos.

Além da França, outros membros da UE também aprovaram a iniciativa britânica, por uma variedade de motivos, entre eles a tentativa de influenciar Washington, a independência em relação aos EUA e o aprofundamento da integração européia. Além da disposição britânica, o fracasso europeu no Kosovo deu uma força maior ao discurso de

²³⁵ Ibidem. 2000. p. 14.

²³⁶ SERRA, Narcís. *El progreso de la política de defensa europea*. In: Política Exterior, 83. Sep-Oct, 2001. p. 96.

²³⁷ GORDON. 2000. p. 14.

Blair. Todavia, muitos se questionam porque os europeus não tiveram a mesma reação em relação à Bósnia, anos antes. Naquela ocasião, a resposta foi um fortalecimento da OTAN, e não da UE. Para Gordon, Kosovo levou a um reforço da UE, em primeiro lugar, por causa da mudança na posição britânica. Além disso, houve uma percepção de quão próximos os americanos estavam de ficar de fora. A estratégia, ditada pelos EUA, de usar quase que exclusivamente a força aérea, acabou marginalizando e humilhando os europeus na ocasião. Assim, a dependência militar dos europeus no Kosovo ficou muito mais evidente do que no caso da Bósnia. Como observa Narcís Serra, ex-Ministro da defesa espanhol: *“Por lo que se refiere a Kosovo, la dependencia de los países europeos en relación a Estados Unidos fue más alta que en las operaciones de Bosnia unos años antes, lo que llevó al convencimiento de que la situación militar europea era insostenible”*²³⁸. O conflito entre EUA e os europeus na ocasião ficou patente, como nos relata Gordon: *“Just as many Americans concluded that they should never again fight a war by committee, with French leaders vetoing target sets and British generals refusing to implement NATO’s orders, many Europeans concluded that they should never again cede authority to American generals and the White House”*²³⁹. A fragilidade europeia é observada por documentos da própria OTAN, destacando que *“actualmente, a Europa não dispõe das capacidades necessárias para lançar e manter uma operação militar do tipo que acabou por pôr fim aos conflitos na Bósnia e no Kosovo”*²⁴⁰. No mesmo sentido, Serra observa *“que Europa no tiene capacidad*

²³⁸ SERRA, Narcís. *El progreso de la política de defensa europea*. In: Política Exterior, 83. Sep-Oct, 2001. p. 96.

²³⁹ Ibid. 2001. p. 15.

²⁴⁰ A Transformação da OTAN. Bruxelles: OTAN - Division Diplomatie publique, 2004. p. 7.

militar suficiente para responder a una amenaza directa a su territorio que atente a su supervivencia”²⁴¹.

Outros autores falam sobre a fraqueza européia em termos militares tomando como base a Alemanha e generalizando a questão para o caso da Europa. Para Cavazza e Pelanda, *“there is no choice for Germany but to remain linked and subordinated to the United States’ strategic decisions. In 1993, Germany reduced its military expenses, but not those related to investments for research and development for new generation weapons*”²⁴². Assim, os referidos autores concluem que *“Germany (and all of Europe) will be compelled to entrust its security to the United States and NATO*”²⁴³.

Waltz também aborda a deficiência européia em termos de defesa, destacando que *“European members marvel at the surveillance and communications capabilities of the United States and stand in awe of the modern military forces at its command. Aware of their weaknesses, Europeans express determination to modernize their forces and to develop their ability to deploy them independently*”²⁴⁴. Como resultado da percepção das deficiências da Europa em termos militares, em Helsinki houve um acordo para o desenvolvimento de uma força de reação rápida européia. Narcís Serra nos lembra, porém, que *“la construcción de una capacidad autónoma de defensa en Europa exige una racionalización y una reestructuración de los gastos de defensa y la baja proporción de efectivos realmente preparados para actuar en una operación militar sobre los totales (que son superiores en volumen a los estadounidenses) es la mejor prueba de ello*”²⁴⁵. O referido autor opina, ainda *“que será más fácil financiar proyectos comunes, pensados y*

²⁴¹ SERRA. 2001. p. 106.

²⁴² CAVAZZA. 1994. p. 66.

²⁴³ Ibid. 1994. p. 66.

²⁴⁴ IKENBERRY. 2002. p. 47.

*gestionados a escala europea, que promover incrementos de los presupuestos nacionales, aunque estén orientados a cubrir las necesidades de una política autónoma europea*²⁴⁶.

Robert Cooper tem a seguinte visão do problema:

*“It is not just that the United States spends twice as much on defence as all of its European allies together, but it spends more efficiently. The point is the European allies do not spend together – instead they achieve the worst of all possible worlds by spending separately on equipment that duplicates capabilities, but it is rarely interoperable (British aircraft cannot take off from French carriers, to cite just one example). Consequently they achieve neither the concentration of power nor the economies of scale that the United States does. And defence capability is all about scale and concentration”*²⁴⁷

Contudo, para ser bem sucedida, a iniciativa europeia deve permitir aos europeus contribuir mais e exercer uma maior influência sem pode provocar um racha com os americanos (como já ocorreu no caso do Iraque com a deposição de Saddam Hussein) dentro da OTAN. Para isso, Gordon enumera seus princípios norteadores. Primeiramente, a modernização das forças militares deve ser priorizada em relação à institucionalização, pois o maior obstáculo a uma política de segurança efetiva é a inexistência de meios para agir, e não a incapacidade de decidir. Em segundo lugar, os europeus devem deixar claro que a OTAN continua sendo a primeira opção em matéria de força militar e que a UE só irá atuar onde a aliança atlântica não estiver envolvida, sem que haja uma subordinação entre as duas organizações. Por terceiro, os recursos da OTAN devem ser disponibilizados à UE,

²⁴⁵ SERRA. 2001. p. 102-103.

²⁴⁶ Ibid. 2001. p. 103.

²⁴⁷ COOPER, Robert. *The breaking of nations: order and chaos in the twenty-first century*. New York: Atlantic Monthly Press, 2003. p. 157.

para que não haja duplicação dos esforços. Em quarto lugar, Gordon defende ligações formais entre a UE e a OTAN (que na verdade já existem desde 2001, como destacado anteriormente, pelos mecanismos “Berlim Plus”). Além disso, defende uma maior cooperação industrial transatlântica e, por último, o envolvimento de aliados não-membros da UE nessa iniciativa. Na área industrial, especialmente no que se refere à indústria de defesa, o progresso tecnológico seria um fator importante a exercer influência nas relações transatlânticas. Para Javier Solana, “*debemos evitar una división del trabajo basada en la tecnología, en la que Europa proporcionaría los soldados para la gestión de crisis, mientras Estados Unidos contribuiría con su potencial aéreo y sus satélites*”²⁴⁸.

Narcís Serra, por sua vez, tece propostas para reforçar a arquitetura atual da política europeia de segurança e defesa da UE, como a criação do Conselho de Ministros de Defesa que deveria se reunir pelo menos duas vezes por ano com o senhor PESC e um incremento no nível de comunitarização da PESD, com participação maior do Parlamento e da Comissão, fundindo-se numa mesma pessoa os cargos de senhor PESC e comissário de Relações Exteriores para que a Europa fale com uma só voz nas relações internacionais. A participação maior do Parlamento, por sua vez, poderia dar-se com a transferência das atribuições da Assembléia da UEO ao Parlamento da UE. Para o referido autor, ao construir-se como uma entidade eminentemente civil, em conformidade com o objetivo de evitar uma nova guerra entre os europeus, mas se apoiando no campo militar sobre a Aliança Atlântica (ou seja, EUA), a UE criou “*una dependência irreversible en el futuro previsible*”²⁴⁹. Como observou Robert Cooper, diplomata britânico, “*behind the*

²⁴⁸ SOLANA. 1999. p. 76.

²⁴⁹ SERRA. 2001. p. 109.

*Constitution which the Convention and President Giscard d'Estaing proposed in June 2003, stands an army. But it is an American, not a European army*²⁵⁰.

Com a iniciativa na área de defesa, a aliança poderia tornar-se mais forte e flexível. O que não é desejável é que essa iniciativa dentro da PESC não leve a nada efetivo no campo da segurança e da defesa, ou que cause uma divisão transatlântica. Para que o diálogo transatlântico seja mantido com o reforço da PESD, mais uma vez Narcís Serra²⁵¹ nos traz algumas sugestões, como a construção progressiva de área de acordo em assuntos básicos entre Europa e EUA, que a Europa defina suas posições e as mantenha com firmeza em um diálogo sempre aberto, a criação de uma capacidade de atuação civil e sobretudo militar, autônoma e eficiente e que o Conselho Europeu leve a cabo uma política explícita para que os EUA aceitem os condicionantes da governabilidade global que os europeus querem reforçar.

Desse modo, em que pesem todas as restrições à PESC, esse instrumento provocou algumas alterações no âmbito em que atua. Uma delas diz respeito à condução das políticas externas dos Estados membros da Comunidade, que agora têm que levar em conta a perspectiva dos demais e o interesse comum da União na elaboração de suas posições. Além disso, as outras duas políticas externas da União (comercial e de cooperação) devem levar em conta a PESC para uma maior coerência da atuação internacional da instituição. Apesar dos avanços, o peso político-militar da UE ainda parece incompatível com seu peso econômico-comercial, e só uma maior integração no âmbito da PESC poderá fazer com que essa relação seja mais equilibrada.

²⁵⁰ COOPER, Robert. *The breaking of nations: order and chaos in the twenty-first century*. New York: Atlantic Monthly Press, 2003. p. 161.

²⁵¹ SERRA. 2001. p. 111.

d. Problemas teóricos com relação a PESC

Passando para a análise teórica, os autores da corrente realista (o que inclui os neo-realistas) parecem, em princípio, com maior razão ao analisarmos a UE no tocante à PESC, pois os Estados conseguem facilmente controlar a organização por meio do livre exercício do direito de veto em decisões substantivas. A realidade atual é essa, em parte, pois o corpo jurídico-institucional da organização dá sinais de estar vencendo esta barreira e refutando as análises mais realistas, com a flexibilização da unanimidade pela abstenção construtiva, adoção de decisões por maioria qualificada e, segundo François D'Arcy, “a constituição de um aparelho europeu paralelo ao aparelho comunitário, no qual o papel do Alto-Representante se destaca cada vez mais nas negociações internacionais e na busca de soluções nas regiões em conflito”²⁵². Assim, com a Unidade Política e o Comitê de Política e de Segurança, a PESC passa a ter uma estrutura mais independente do controle direto dos Estados-membros e com uma feição mais européia, relegando os particularismos a um segundo plano. Ao conseguir superar os individualismos dos países que compõem a União, a PESC se aproxima das análises do chamado institucionalismo neoliberal, que põem ênfase na força da organização e nos limites que ela impõe a seus membros. Quanto mais a PESC se aproximar das análises institucionalistas, mais força a UE terá para atuar como um ator relevante do sistema internacional. Cumpre ressaltar, ainda que a aproximação da PESC às análises institucionalistas não distancia o processo de integração do realismo. Como nos lembra Waltz, tais análises institucionalistas estão inseridas, ou foram engolidas

²⁵² D'ARCY, François. *União Européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 214.

pelo neorealismo. Assim, para que o aspecto institucional do neorealismo ganhe força, como destacamos anteriormente, uma maior integração no âmbito da PESC se faz necessária.

Outro problema teórico que diz respeito à cooperação é ressaltado por van Staden e Kreemers:

“También es importante el argumento teórico sobre las consideraciones del potencial nacional como un obstáculo a la cooperación internacional. Por ello, en ocasiones en las que todos los países interesados tienen algo que ganar aunando sus fuerzas, se pueden sentir inhibidos porque otros podrían ganar más aún mediante la cooperación. Dada la naturaleza intergubernamental de cualquier forma de defensa europea, los Estado participantes tienen razón en sus preguntas sobre la distribución de las ganancias relativas. ¿Qué países adquirirán posiciones preeminentes y disfrutarán de mayor prestigio? ¿Cuáles, por el contrario, tendrán que aceptar estar en un segundo plano?”²⁵³

O argumento acima externado é também uma preocupação de Waltz, segundo o qual os ganhos relativos atrapalham a cooperação entre os Estados. Relembrando a fábula da caça ao cervo: se uma vez efetuada a caça, os caçadores não repartem igualmente a carne conseguida, os prejudicados podem desistir de caçar em grupo no futuro. Apesar de unidos eles conseguirem alcançar um objetivo maior (o cervo), pode ser que os caçadores se satisfaçam com uma lebre, que eles podem caçar sozinhos e não precisam dividir com mais ninguém.

Além disso, devemos lembrar as dificuldades que existem quanto ao esforço para caçar o cervo. Pode ser que alguns se esforcem mais ou tenham tido um papel mais relevante do

²⁵³ VAN STADEN. 2000. p. 98.

que os outros para caçá-lo, ou por quererem muito o resultado ou por possuírem maiores habilidades. Traduzindo para a cooperação em torno da PESC: alguns Estados têm capacidades maiores que os outros ou abrem mão de prerrogativas maiores para alcançarem a cooperação. Nesses casos, a demanda excessiva do processo associativo pode fazer com que o Estado desista de cooperar. Esse parece ser o exemplo de países como a França e o Reino Unido, os quais possuem uma maior capacidade e por isso abrem mão de maiores prerrogativas ao cooperarem no âmbito da PESC. Além disso, podem alcançar maiores conquistas sem a ajuda dos demais membros da UE e por isso são tão avessos a uma supranacionalidade nesse âmbito.

Em relação ao sistema internacional como um todo, o realismo estrutural enfatiza que a tendência é o equilíbrio de poder. Por isso, na presença de uma unipolaridade, a tendência é que os demais Estados se unam contra esse Estado hegemônico. Desse modo, a Europa deveria unir-se para contrabalançar os EUA. Isso só não ocorreria se os custos para contrabalançar fossem proibitivos. Nesse caso, o equilíbrio de poder deixa de funcionar.

Assim, só quando a Europa tiver capacidade de fazer a balança pender em direção a um equilíbrio é que poderá tomar ações conjuntas contrárias aos EUA, especialmente na área da PESC, em que se sabe que suas capacidades são reduzidas. Por isso, de acordo com a teoria de Waltz, a Europa somente se unirá em torno da PESC com vigor quando tiver capacidade para isso. Nos dias atuais, apesar da mudança no conceito de segurança, que não envolve mais somente os aspectos estratégico-militares, tais fatores continuam a ser de extrema importância para uma política externa e de segurança efetiva. Desse modo, somente uma capacidade militar condizente com suas responsabilidades perante a comunidade internacional pode fazer com que a Europa fale efetivamente com uma só voz

nas relações internacionais. Assim, a busca de maiores capacidades militares emerge como fundamental para a PESC.

CONCLUSÃO

O presente estudo, como estabelecido no capítulo introdutório, parte da hipótese de que a Política Externa e de Segurança Comum seria um produto do sistema mundial após a Guerra Fria. Para corroborarmos ou refutarmos tal hipótese, nos valem da perspectiva neo-realista das relações internacionais, que enfatiza a distribuição de poder no globo e sua influencia nos diversos atores.

Assim, primeiramente estabeleceu-se que o fenômeno da integração regional pode ser analisado na perspectiva mencionada, em aspectos teóricos. Além disso, vimos como os neo-realistas enxergam o sistema mundial atual tomando por base seus pressupostos teóricos. Em seguida, inserimos o processo de integração europeia na visão sistêmica das relações internacionais, enfatizando os impactos provocados pela derrocada do sistema bipolar em seu desenvolvimento.

A análise da PESC inicia com o estudo de suas origens, mais especificamente focando nas negociações do Tratado de Maastricht, que institucionalizou tal política. Nesse processo negociador, foram levadas em conta três posições relevantes: a do Reino Unido, da França e da Alemanha. Esses três países mereceram atenção porque, de acordo com a tese neo-realista, são os que mais influenciam no acordo resultante, pois tem mais poder que os outros na região. Como demonstrado, as reformas ocorridas na Comunidade Europeia somente ocorrem por unanimidade. Assim, qualquer membro do bloco pode vetar qualquer decisão, a não ser que tenha o temor de ser excluído da instituição. No caso da PESC, a posição britânica tem sido conhecida por seu caráter euro-cético. Como os demais países não achavam que uma política externa comum seria viável sem a participação britânica,

aceitaram seus termos na negociação. Por isso, as decisões em matéria da PESC só podem se dar por unanimidade, de acordo com a visão da Grã-Bretanha, que não quer abrir mão de seu status privilegiado como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, aliado preferencial dos EUA e potência nuclear. Tendo o Reino Unido poder de veto das decisões em matéria de segurança em nível mundial (CSNU), seria muito difícil que tal Estado aceitasse um menor protagonismo no âmbito regional. O que poderia mudar a posição britânica seria uma decadência dos EUA e uma ascensão européia, fazendo a balança pesar a favor da UE, especialmente no campo da segurança. Apesar disso, tal transformação provavelmente somente faria os britânicos aceitarem uma maior independência da PESC em relação à OTAN, mas dificilmente sua supranacionalidade.

A França tem uma posição muito similar à britânica nessa matéria, pois conta praticamente com as mesmas características. A maior diferença é que os franceses não são um aliado tão preferencial dos EUA, e por isso defendem uma maior independência em relação a esses últimos, especialmente no âmbito de segurança, defendendo uma identidade de defesa européia, mesmo que conservando os laços com a OTAN. A supranacionalidade da PESC também é de difícil aceitação pela França, especialmente pelo seu poder de veto no Conselho de Segurança da ONU.

A Alemanha, por sua vez, não possui essas características de seus aliados, e por isso defende uma PESC mais comunitária, ou seja, mais supranacional. Essa defesa da supranacionalidade por parte dos alemães pode derivar do fato de a Alemanha ser o país com maior influência nos destinos da UE. Em todas as instituições comunitárias os alemães possuem o maior número de votos, apesar de serem iguados pelos principais parceiros como França, Reino Unido e Itália em quase todas elas. Ademais, seu poderio econômico e

demográfico pesa bastante nos destinos da comunidade. Apesar disso, em relação à identidade de defesa não é tão radical como a França, por entender que a proteção dada pela OTAN seria relativamente satisfatória. Isso pode derivar do fato de a Alemanha ser fraca militarmente e temer que sua desvinculação da proteção dada pela Aliança Atlântica possa prejudicá-la tanto internacionalmente como regionalmente. Por isso, se os franceses realmente quiserem convencer os alemães a aceitarem uma identidade de defesa independente, provavelmente terão que apoiar-os na consecução de um maior poder militar.

Como se pode ver, os EUA são uma importante consideração para a posição desses três Estados analisados, tendo em vista serem a superpotência mundial restante, com poder para moldar relativamente o sistema internacional. Por isso, tecemos algumas considerações a respeito da posição americana e a relação transatlântica, com suas consequências para a PESC.

Os desenvolvimentos da PESC demonstram que o sistema internacional continua a influir nos destinos europeus. Analisamos os conflitos internacionais surgidos após o surgimento da PESC e a atuação europeia na sua resolução. Casos como o da ex-Iugoslávia, com os desdobramentos encontrados na Bósnia e no Kosovo, do Afeganistão e do Iraque ilustraram a dificuldade da UE em tomar uma atitude comum independente da superpotência. Isso demonstra que os europeus não estão ainda preparados para agir como quer Waltz, ou seja, se unindo contra o mais forte. O que pode estar acontecendo é que os custos para equilibrar estejam superando os benefícios. Desse modo, somente com uma PESC que realmente tenha “dentes” para pôr em prática suas decisões os europeus poderão realizar o que preconiza Waltz em sua teorização. Tais “dentes” viriam de uma maior

capacidade militar européia, como destacado no decorrer do estudo, que deve ser buscada pelos europeus.

Essa busca, por enquanto, se dá dentro da OTAN, principal organização responsável pela segurança européia. Quando os europeus acharem que se encontram em posição de equilibrar a balança é que PESC pode se desvincular da Aliança Atlântica. Por isso, no momento, a UE deve aproveitar a disposição americana em apoiar os esforços integracionistas (inclusive na área de segurança e defesa) para construir uma relação transatlântica mais equilibrada. Os EUA querem que a Europa contribua mais com os custos de manutenção da OTAN, abrindo aos europeus a oportunidade de construir um pilar sólido no seio da Aliança. Com isso, a Europa deixaria seu papel subordinado de lado, atuando em pé de igualdade com os EUA nas crises internacionais que comprometam a segurança mundial. Aliás, a Europa poderá até mesmo atuar sem os EUA, com as forças da OTAN. É claro que isso não é o ideal e que uma autonomia européia é melhor que uma dependência da OTAN, mas enquanto a capacidade dos europeus demonstrar fragilidade, essa é a melhor opção para eles. Por isso, os europeus devem unir suas forças para criar uma capacidade militar mais forte, deixando de lado a duplicação de capacidades e a incompatibilidade entre os exércitos europeus.

Apesar de os países membros da União Européia possuírem visões um pouco divergentes a respeito da PESC, como demonstrado na segunda parte de nosso estudo, pode ser que tais países cheguem a uma posição comum, como ocorreu nos casos de Maastricht e Amsterdã. Além disso, os desenvolvimentos do relacionamento UE-OTAN têm demonstrado que até mesmo uma posição que agrada os americanos pode ser atingida. Na verdade, parece quase impossível que os europeus cheguem a uma posição que afronte os

EUA enquanto não tiverem capacidade para tanto. Assim, uma PESC independente dos americanos só irá desenvolver-se caso os europeus tenham capacidades militares para isso. Além disso, as posições que se opõem a tal independência terão que sofrer uma transformação. O Reino Unido parece ser o mais inflexível dos membros da UE no que tange a autonomia da PESC em relação a OTAN. Apesar disso, sua posição parece estar transformando-se, como seu apoio firme a um desenvolvimento de capacidades europeias em direção a um equilíbrio com os EUA no seio da Aliança Atlântica. Tal postura britânica pode ser derivada do cálculo de que a Europa e muito menos o Reino Unido têm condições de confrontar o poder americano na área de segurança internacional. Esse cálculo foi quase comprovado com a crise do Iraque, não fosse a posição de alguns europeus (incluindo o Reino Unido) que apoiaram a invasão. Resta claro, por outro lado, que uma atuação praticamente unilateral da superpotência pode ser desastrosa, tanto para o direito internacional como para a segurança global como um todo. Porém, a balança parece muito mais inclinada para o lado dos americanos do que dos europeus nesse campo e, enquanto isso continuar, muitos membros da UE relutarão em constituir uma PESC independente. Além disso, se um dia todos concordarem em desvincular a PESC da OTAN, a iniciativa pode ser um fiasco devido ao desequilíbrio persistente.

A maior dificuldade, contudo, reside em dar um caráter mais supranacional à PESC, pois as resistências são grandes. O fato de implicar em cessão de soberania parece ser a maior dificuldade, especialmente numa ótica realista. Apesar disso, sabemos que a cooperação é aceita por Waltz e seus seguidores na medida em que traz benefícios para os sócios. O aprofundamento da cooperação se dá caso disso resultem maiores benefícios. Assim, a França e o Reino Unido podem aceitar uma PESC mais supranacional se virem

vantagens nela. Sendo o poder de veto no Conselho de Segurança da ONU aparentemente o maior problema para esses dois países aceitarem a supranacionalidade, se o desenho institucional da PESC não comprometer o livre exercício do poder de veto desses dois Estados na ONU, um aprofundamento da integração parece possível. Desse modo, além de não estarem perdendo capacidade, esse dois membros estariam somando capacidades aos demais membros da UE, o que lhes daria uma influência maior nos destinos internacionais. Além disso, se houver uma mudança na distribuição de capacidades no sistema mundial em favor da Europa, a supranacionalidade também será favorecida.

Desse modo, vemos que a perspectiva neo-realista das relações internacionais nos oferece um instrumental de extrema valia para a análise de um processo de integração regional como a União Européia, especialmente no que tange a uma instituição como a Política Externa e de Segurança Comum. Através dessa ótica, pudemos analisar todo o caminho percorrido até a criação da PESC nas conferências que antecederam a assinatura de Maastricht, além de poder traçar futuros cenários com as principais tendências no que tange à independência e à supranacionalidade dessa instituição. Com isso, vemos que uma PESC e por conseqüência uma UE mais independente e mais supranacional é possível, e que, caso o sistema internacional não mude automaticamente os próprios Estados podem fazer a diferença, influenciando na configuração mundial de poder em direção de uma Europa que se faça ver e ouvir nas relações internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGGESTAM, Lisbeth and HYDE-PRICE, Adrian. **Security and Identity in Europe: exploring the new agenda**. London: Macmillan Press, 2000.
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional**. 2.^a ed. Curitiba: Juruá, 2002.
- ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly. **Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001.
- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002.
- BAINBRIDGE, Timothy. **The Penguin Companion to European Union**. 2nd ed. London: Penguin, 1998. 547 p.
- BARROS, Aidil de Jesus Paes de. **Projeto de Pesquisa: propostas metodológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.
- BERTRAM, Christoph. O interesse da Europa é manter-se ao lado do número um. **Política Externa**, vol. 12, n° 2, Set/Out/Nov, 2003.
- BRETANHO, Heinrich Von. **Germany and Europe**. London: A. Deutsch, 1964. 223 p.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. Vivir com uma nueva Europa. **Política Exterior**, 77, Sep/Oct, 2000.
- BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002.
- BUNDESREGIERUNG DEUTSCHLAND. Disponível na Internet.
<http://www.government.de/>. 04 mai. 2001.

- CALLEO, David P. **Rethinking Europe's Future**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- CARR, Edward H. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Brasília: EDUNB, 1981.
- CAVAZZA, Fabio Luca; e PELANDA, Carlo. Maastricht: Before, During, After. **Daedalus**, Spring, 1994. p. 53.
- CLARK, Ian. **The post-cold war order: the spoils of peace**. Oxford University Press.
- COOPER, Robert. **The breaking of nations: order and chaos in the twenty-first century**. London: Atlantic Books, 2003. 180 p.
- COTTA, Alain. **Dicionário de Economia**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1991.
- CROWE, Brian. A common European foreign policy after Iraq? In: **International Affairs** 79, 3 (2003) 533-546.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. **Entre normas e fatos: desafios e dilemas da ordem internacional**. In: Lua Nova, n.º 58. São Paulo: CEDEC, 2003. p. 169- 191.
- _____. **Democracia e Ordem Internacional: reflexões a partir de um país grande semiperiférico**.
- D'ARCY, François. **União Européia: políticas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. 248p.
- DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1999.
- EMBAIXADA DA ALEMANHA. Disponível na Internet. <http://www.embaixada-alemanha.org.br/>. 04 mai. 2001.
- EUROINFO PORTUGAL. Disponível na Internet. <http://www.ce.pt/>. 04. mai. 2001.
- EUROPA: the European Union on-line. Disponível na Internet. <http://europa.eu.int/>. 04

- mai. 2001.
- FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew (orgs.). *Regionalism in World Politics - Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- FERNANDES, Antônio José. O Conselho da Europa. In: **Relações Internacionais: factos, teorias e organizações**. Lisboa: Editorial Presença, 1991. p. 239.
- FERREIRA, Maria Christina. **Manual para apresentação de trabalhos acadêmicos**. Curitiba: Faculdade Católica de Administração e Economia, 2000. 76 p.
- FOREIGN POLICY. Disponível na Internet. <http://www.foreignpolicy.com/>. 06 mai. 2001.
- FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT. Disponível na Internet. <http://www.fes.org.br/>. 04 mai. 2001.
- FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER NO BRASIL. Disponível na Internet. <http://www.adenauer.com.br/>. 04 mai. 2001.
- GERMAN FOREIGN OFFICE. Disponível na Internet. http://www.auswaertigesamt.de/www/en/index_html. 04 mai. 2001.
- GORDON, Philip. H. Their Own Army? Making European Defense Work. **Foreign Affairs**. 79. n. 4. New York: Council on Foreign Relations, Jul/Aug, 2000.
- HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1999.
- HELD, D. e MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000.
- HELLEINER, Eric. **From Bretton Woods to global finance: a world turned upside down**. In: *Political Economy and the Changing Global Order*. New York: St. Martin's

- Press, 1994.
- HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 268 p.
- HERZOG, Roman e LAMPREIA, Luiz Felipe. **Política externa no contexto da globalização**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. 42p.
- HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598p.
- HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Foreign Policy of the European Union towards Latin American Southern Cone States (1980-2000)**. Frankfurt: Peter Lang, 2003. 232 p.
- HOFFMANN, Stanley. Europe's Identity Crisis Revisited. **Daedalus**. Spring, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.
- HURRELL, Andrew. **O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial**. In: Contexto Internacional, 17(1). IRI/PUC-RJ, janeiro-junho, 1995, p. 23-59.
- IKENBERRY, G. John. **American power and the empire of capitalist democracy**. In: Empires, Systems and States: Great Transformations in International Politics. Michael Cox, Tim Dunne e Ken Booth (eds).
- _____. (ed.) **America Unrivaled: The Future of the Balance of Power**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2002. 317 p.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Normas para apresentação de documentos científicos**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

10 v.

INTERNATIONAL AFFAIRS. Oxford: Blackwell, Royal Institute of International Affairs.

KAGAN, Robert. **Of Paradise and Power: America and Europe in the new world order**. New York: Knopf, 2003. 103 p.

_____. **Power and Weakness**. Disponível na Internet.
http://www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html. 04 set. 2003.

KISSINGER, Henry. **A Diplomacia das Grandes Potências**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999. 1005p.

_____. **Does America Need a Foreign Policy?: toward a diplomacy for the 21st century**. New York: Touchstone, 2001. 350 p.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy. **International Organization** 58, Winter 2004.

KUPCHAN, Charles A. **The end of American era: U.S. Foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century**. New York: Vintage Books, 2003. 391 p.

MORAVCSIK, Andrew. **The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

_____. **Striking a New Transatlantic Bargain**. Foreign Affairs. Jul/Aug 2003. p. 84.

MOREIRA, Adriano. **Teoria das Relações Internacionais**. 3ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations**. Fifth edition, revised. New York: Knopf, 1973. (versão em língua portuguesa: **Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. trad. Oswaldo Biato. Brasília: EDUNB; São Paulo: IOESP: IPRI,

2003.)

MORIN, Edgar. A Europa unida entre a associação e a barbárie. **Revista Lua Nova**. n° 46.

São Paulo: CEDEC, 1999.

NATO BRIEFING: Crisis management. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2003.

NYE JR, Joseph S. **O paradoxo do poder americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

A OTAN no século XXI. Bruxelles: División Diplomatie publique de l'OTAN. 2004.

PANITCH, Leo. **The new imperial state**. In: New Left Review. London, Mar/Apr, 2000.

PAXTON, John. **Dicionário das Comunidades Européias**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1986.

Perfil da Alemanha. Frankfurt do Meno: Societäts-Verlag e Departamento de Imprensa e Informação do Governo Federal da Alemanha, 1999. 548 p.

POLÍTICA EXTERIOR. Disponível na Internet. <http://www.politicaexterior.com/>. 06 mai. 2001.

POLITICAL RESOURCES FOR THE EUROPEAN UNION. Disponível na Internet. <http://www.europointcom.co.uk/PREU/>. 04 mai. 2001.

RATTON SANCHEZ, Michelle e AMARAL JUNIOR, Alberto. (Orgs.). **União Européia**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. 192 p.

REICH, Robert B. **O Trabalho das nações: preparando-nos para o capitalismo do século 21**. New York, Vintage Books/ Random House, 1992.

RELNET: Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais. Disponível na Internet. <http://www.relnet.com.br/>. 06 mai. 2001.

- ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto. (Orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: EDUNB; São Paulo: IOESP, 2000. 432 p.
- SAINT-PIERRE, Abbé de. **Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa**. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2003.
- SANDHOLTZ, Wayne e ZYSMAN, John. 1992: recasting the European bargain. **World Politics**. Vol. XLII, October, 1989, n. 1. Princeton University Press.
- SARAIVA, José Flávio S. (Org.). **Relações Internacionais: Dois Séculos de História**, v. I e II, Brasília: IBRI, 2001.
- SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- SERRA, Narcís. El progreso de la política de defensa europea. **Política Exterior**, 83. Sep-Oct, 2001.
- SHAW, Martin. **Theory of the Global State: Globality as Unfinished Revolution**. Cambridge University Press. S/d.
- SHIMABUKURO, Alessandro. **A política de segurança dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria**. (Mestrado em Relações Internacionais). Unicamp. Campinas, 2005.
- SMITH, Michael E. European Foreign Policy Cooperation. **European Journal of International Relations**. V. 10. London: SABE Publications, 2004. p. 97.
- SOLANA, Javier. La OTAN y el futuro de la seguridad europea. **Política Exterior**. Nov/Dec 1999.
- STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba: Juruá, 2000. 199 p.

- THORSTENSEN, Vera. **Tudo Sobre a Comunidade Européia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- VAN STADEN, Alfred; KREEMERS, Bert. Hacia una política de seguridad y defensa europea. **Política Exterior**, 76, Jul/Ago, 2000.
- VASCONCELOS, Álvaro de. A crise européia e a ordem mundial. **Política Externa**. Vol. 12. n° 1. São Paulo: Paz e Terra, Jun/Jul/Ago 2003. p. 64.
- VELASCO, Manuel Diez de. **Las organizaciones Internacionales**. Madrid: Tecnos, 1995. 9ed.
- VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Annablume, 1999.
- VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond**. Boston: Allyn and Bacon, 1998.
- WALTZ, Kenneth N. **Man, the State and War: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 1959. 263 p.
- _____. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002. 340 p.
- WOHLFORTH, William C. **The Stability of a Unipolar World**. In: International Security, vol. 24, No. 1 (Summer 1999), pp. 5-41.