

Brasil – União Europeia – América do Sul
ANOS 2010–2020

Estevão C. de Rezende Martins
Miriam Gomes Saraiva



Konrad
Adenauer
Stiftung

40 anos Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Editor responsável*Peter Fischer-Bollin***Coordenação editorial***Reinaldo Themoteo***Revisão***Reinaldo Themoteo, Cristiane Duarte D. Santos,
Helena Santiago, Gustavo Adolfo P. D. Santos***Tradução***Marcello Lino (páginas 150-158)***Capa, projeto gráfico e diagramação***SteimanKnorr.com***Impressão***Imprinta Express***DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

B83 Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020. –
Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2009.
268 p.; 17x24 cm.

ISBN 978-85-7504-138-3

1. Relações internacionais – Discursos, ensaios, conferências.
 2. Brasil – Relações exteriores – Discursos, ensaios, conferências.
 3. União Europeia – Discursos, ensaios, conferências.
 4. América do Sul - discursos, ensaios, conferências.
- I. Konrad-Adenauer-Stiftung.

CDD- 327

Todos os direitos desta edição reservados:

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Praça Floriano, 19 – 30º andar

20031-050 – Rio de Janeiro – RJ

Tel.: (0xx21) 2220-5441 · Fax: (0xx21) 2220-5448

adenauer-brasil@kas.de

www.kas.de/brasil

Sumário

| | |
|--|-----------|
| Introdução: Brasil, União Europeia e América do Sul | 6 |
| <i>Estevão C. de Rezende Martins</i> | |
| <i>Miriam Gomes Saraiva</i> | |
| Primeira parte: O Brasil entre a União Europeia e a América do Sul | |
| Bridge over trouble waters: Brasil, Mercosul e União Europeia (1980–2008)..... | 12 |
| <i>Marcelo de Almeida Medeiros</i> | |
| <i>Natália Leitão</i> | |
| La Unión Europea y Brasil: entre el birregionalismo y el bilateralismo..... | 40 |
| <i>Susanne Grätius</i> | |
| EU-Mercosur Relations after the EU-Brazilian Strategic Partnership | 54 |
| <i>Andrea Ribeiro Hoffmann</i> | |
| As relações entre a União Europeia e a América Latina – o Mercosul neste enquadramento | 62 |
| <i>Raquel Patrício</i> | |
| O Brasil entre a União Europeia e a América do Sul entre continuidades e mudanças nos governos de Cardoso e Lula: limites para uma relação triangular..... | 78 |
| <i>Miriam Gomes Saraiva</i> | |
| No canteiro das ideias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz das suas relações com a União Europeia..... | 96 |
| <i>Antônio Carlos Lessa</i> | |

Segunda parte: Através do Atlântico: convergências ou rivalidades?

Estados Unidos, UE, OTAN e Rússia: unidade e divisão estratégica..... 108

Cristina Soreanu Pecequilo

Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status 126

Andrés Malamud

O desenvolvimento da cooperação parlamentar após a Guerra Fria..... 150

Maria Sofia Corciulo

O déficit democrático e as instituições parlamentares internacionais 160

Maria Claudia Drummond

Representação, legitimidade, cultura e identidade: Estados, governos e sociedades nos processos de parceria entre blocos..... 180

Estevão C. de Rezende Martins

Terceira parte: Simetrias e assimetrias institucionais

De Monarquías transoceánicas a “Estado-nación” y al Estado plurinacional post-soberano en la Unión Europea: Governance multinivel y paradiplomacia (1776-2008)208

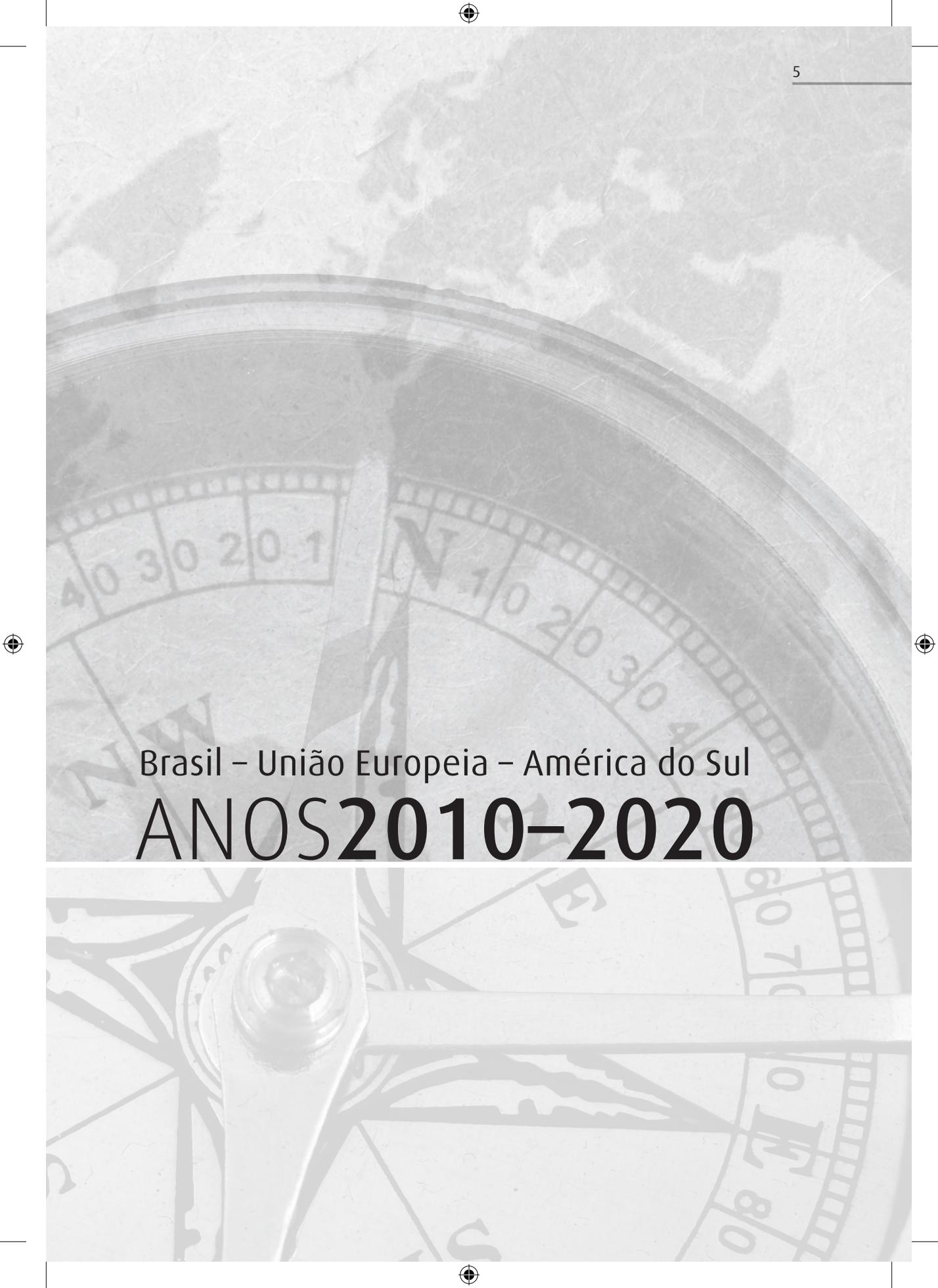
Joseba Agirreazkuenaga

Bases conceituais de uma política externa nacional.....228

Paulo Roberto de Almeida

Estado e condicionantes constitucionais nos processos de integração regional 244

Patrícia Luíza Kegel



Brasil – União Europeia – América do Sul

ANOS 2010–2020

Introdução: Brasil, União Europeia e América do Sul

Estevão C. de Rezende Martins
Miriam Gomes Saraiva

Estevão C. de Rezende Martins
Professor Titular do
Departamento de História
da Universidade de Brasília
e Humboldt fellow

Miriam Gomes Saraiva
Professora de Relações
Internacionais do Programa de
Pós-Graduação em Relações
Internacionais da Universidade
do Estado do Rio de Janeiro.

Durante 2007, o Brasil celebrou seu primeiro encontro de cúpula com os países da União Europeia onde foi assinada uma “parceria estratégica” entre ambos. O encontro ocorreu ao mesmo tempo em que as negociações políticas de formação de uma associação inter-regional entre a UE e o Mercosul estão paralisadas (na prática, desde 2004). A cúpula e a “parceria estratégica” com apenas um dos membros do Mercosul (o maior deles) chamou a atenção dos analistas. Muitas razões explicam o encontro: o Brasil vem demonstrando um comportamento pró-ativo em assuntos internacionais, especialmente em relação às negociações da OMC e agora no Grupo dos 20 formado para enfrentar a situação de crise econômica que abalou o mundo em 2008; Portugal ocupava a presidência da UE nesse momento (e mantém laços históricos com o Brasil); a UE vem estabelecendo parcerias com outros *system-affecting states* ou potências emergentes, como a China e a Índia (embora estes países não tenham outro fórum de diálogo político com a UE). Não obstante, é possível identificar um outro fator explicativo para a cúpula: o papel diferenciado que o Brasil pode vir a desempenhar na América do Sul.

Desde o princípio da presidência de Lula da Silva, a diplomacia brasileira vem adotando uma estratégia de construção de uma liderança na América do Sul, buscando vínculos mais fortes com os Estados vizinhos, assim como uma integração em termos econômicos, de infraestrutura e de defesa de regimes democráticos. As iniciativas de cooperação Sul-Sul foram intensificadas com a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), assim como as ações do Brasil como mediador de situações de crise tomaram maior volume. A ascensão de governos não-liberais, especialmente na Venezuela com Chávez, mas também na Bolívia e no Equador, foi motivo de preocupação para a União Europeia e seus Estados-membros. Em relação ao Mercosul, a participação do presidente Chávez em seus fóruns políticos contribui para levantar indagações sobre o desdobramento do diálogo com a UE.

Com vistas a responder estas questões, em outubro de 2008 o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília organizou, nos marcos do Projeto Renato Archer “Parcerias Estratégicas do Brasil: a construção do conceito e as experiências em curso”, o Colóquio Internacional “Brasil – União Europeia – América do Sul, anos 2010-2020”. O seminário contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.

O objetivo das diversas mesas redondas que tiveram lugar no colóquio foi debater os diferentes papéis que o Brasil e os demais atores vinculados às relações tanto UE-América do Sul quanto, mais especificamente, UE-Mercosul possam ter desempenhado, desempenham ou possam vir a desempenhar, no plano de suas respectivas políticas externas, neste triângulo, dentro de um cenário de crise financeira iniciada em fins de 2007 e cujos desdobramentos, em 2009, se agravam. Os debates trataram de temas como o papel do Brasil

como liderança em sua região; a importância e o possível impacto da parceria estratégica entre a UE e o Brasil nas relações birregionais. Debruçaram-se também sobre outras formas não-estatais de cooperação entre as duas regiões, sobre experiências europeias e a superação do atlantismo político tradicional. Questões conceituais como o Estado, a política externa e o impacto constitucional de um processo de integração estiveram igualmente na ordem do dia.

Como um bom exemplo de parceria intelectual, a colaboração entre a Universidade de Brasília, o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Fundação Konrad Adenauer, da Alemanha, que comemora quarenta anos de suas atividades no Brasil em 2009, permitiu-nos reunir no presente livro uma série de contribuições produzidas para o colóquio. Diversos pontos são tocados nos textos aqui apresentados ao público:

Há ainda sentido em falar de parcerias estratégicas bilaterais entre países-membros de organizações regionais? Em que dimensão pode se dar uma parceria estratégica entre um Estado e uma organização regional: no plano dos Estados nacionais ou no patamar coletivo das instituições supranacionais? Há requisitos de nível de integração prévia entre Brasil e a UE para se estabelecerem padrões de uma parceria estratégica nos campos político e econômico? Que outros campos de integração se fazem necessários, como ações de política pública para incrementar esta parceria? A questão de eventuais “relações em eixo” viria a ser decisiva para os impulsos internos aos processos de integração e igualmente para os externos, chamados de “negociações entre blocos”? Buscou-se examinar nos artigos que compõem esta obra se, para a consolidação e/ou a expansão dos laços inter-regionais entre América do Sul e a UE, se requer o protagonismo moderador de determinado(s) país(es). Reiteradas afirmações de dirigentes, tanto americanos quanto europeus, destacam a necessidade de se estabelecerem relações privilegiadas entre dois parceiros específicos. O próprio conceito de “parceria estratégica” busca sua melhor definição. Prevalece o campo da economia e do comércio com bases na intocabilidade do pragmatismo?

A perspectiva histórica dos respectivos protagonismos, nos planos político, econômico, jurídico, comercial, cultural, esteve no foco de abordagem dos artigos que se seguem, destacando-se o papel regional dos Estados, multiplicidade, superposição, concorrência entre organismos multilaterais, papel dos parlamentos regionais, a dimensão da justiça, as sociedades civis, a cultura.

Com vistas a responder a tantas indagações, o livro é dividido em três partes. A primeira concentra-se mais propriamente no papel do *Brasil entre a UE e América do Sul*, desde a perspectiva dos Estados, e na União Europeia como organização regional composta por Estados-membros. Seus artigos analisam as tensões e possibilidades existentes neste triângulo. Marcelo Almeida Medeiros em parceria com Natália Leitão e Andrea Ribeiro

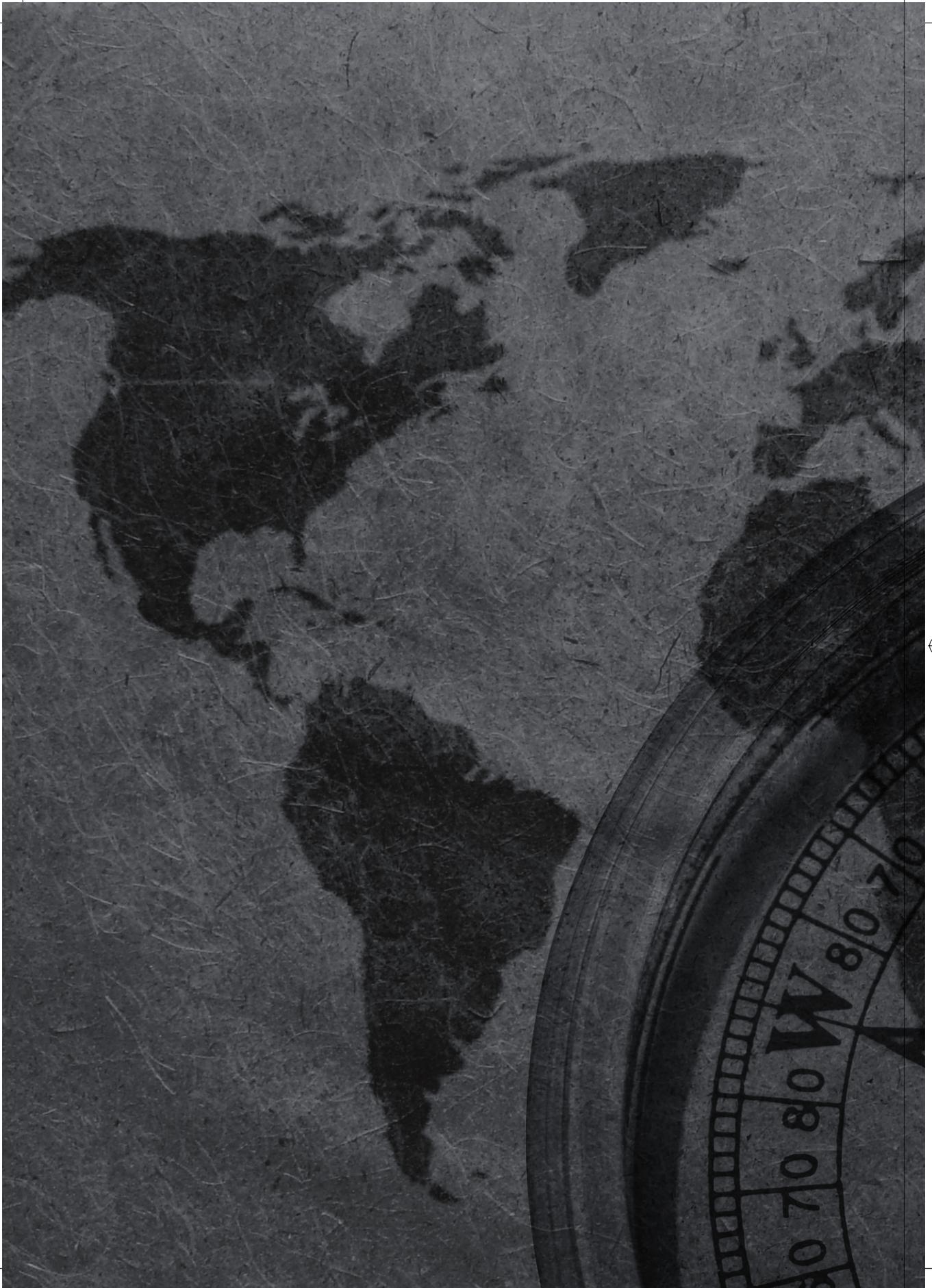
Hoffmann examinam o papel do Brasil nos marcos das relações da UE-Mercosul. Susanne Grätius analisa a tensão entre o bilateralismo e o birregionalismo nas relações Brasil-UE. Raquel Patrício situa o Mercosul dentro das relações UE-América Latina. Miriam Saraiva e Antonio Lessa examinam as continuidades e as mudanças no comportamento brasileiro frente a UE e a América do Sul nos governos de Cardoso e Lula e o comportamento brasileiro no cenário internacional nos marcos da parceria estratégica com a UE.

A segunda parte orienta-se para questionamentos sobre as rivalidades e convergências que podem estruturar-se através do Atlântico. Cristina Pecequillo analisa as relações dos Estados Unidos com a UE, nos marcos da Otan, e com a Rússia. Andrés Malamud desenvolve reflexões acerca das possibilidades e limites do desempenho do Brasil como liderança regional. Maria Sofia Corciulo e Maria Cláudia Drummond concentram-se nos Parlamentos, examinando traços da cooperação interparlamentar entre as duas regiões e apresentando as características e os vínculos entre as instituições parlamentares internacionais e o déficit democrático presente nas organizações regionais. Estevão Rezende Martins trabalha com temas de representação, cultura e identidades entre diferentes atores dos processos de interação birregionais.

A terceira parte busca explicar importantes traços institucionais que marcam as duas regiões, tomando em conta tanto suas simetrias quanto suas assimetrias, assim como oferece ao leitor conceitos explicativos do comportamento externo dos Estados. Joseba Aguirreazkuenaga analisa as diferentes feições do Estado e de atores supra e sub-nacionais. Paulo Roberto de Almeida desenvolve reflexões sobre conceitos orientadores de uma política externa como interesse nacional, representação de interesses sociais e ação diplomática. E Patrícia Kegel examina as condicionantes constitucionais que operam sobre os processos de integração regional.

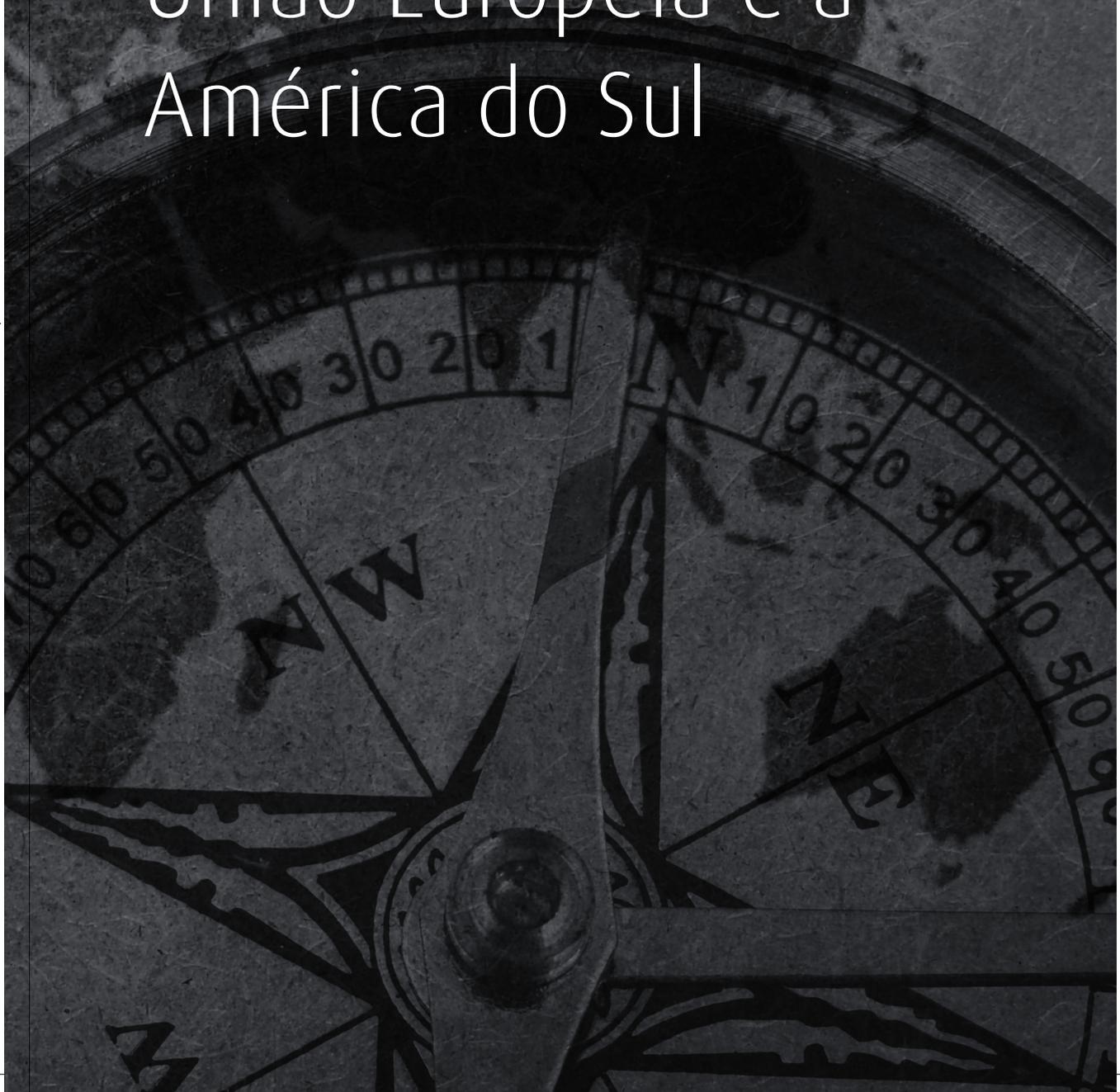
Por fim, os organizadores deste volume expressam seus agradecimentos ao Ministério da Ciência e Tecnologia que, mediante o CNPq, apoia financeiramente este projeto acadêmico. Agradece também à Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC), de Brasília, que ofereceu suas instalações e apoio para a realização do colóquio. E um agradecimento especial é aqui dirigido à Fundação Konrad Adenauer, cuja profícua parceria permite a presente publicação.

Brasília e Rio de Janeiro, abril de 2009



Primeira parte:

O Brasil entre a União Europeia e a América do Sul



Bridge over trouble waters: Brasil, Mercosul e União Europeia (1980–2008)

Marcelo de Almeida Medeiros
Natália Leitão

*“The aim of the strategic partnership is to strengthen the partners’ hand in negotiations on the international stage, based on a shared vision of the world. The EU and Latin America share a desire for an international system founded on the principles of multilateralism and governed by universally recognized rules and multilateral surveillance systems. It is therefore in the interest of both parties to work together.”**

Introdução

Marcelo de Almeida Medeiros
Professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Atualmente é professor visitante do *Institut d’Études Politiques de Paris* – ScPo Paris (2008-2009).

Natália Leitão
Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFPE) e pesquisadora do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais – NEPI/CNPq/UFPE.

* Cf. Communication from de Commission of 9 March 1999 on a New European Union-Latin America partnership on the eve of the 21st century [COM(99) 105 final – Not published in the Official Journal (Disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r14004.htm>, acesso em 03/12/2008).

O Brasil pode ser considerado o ator de maior relevância na América do Sul. Isto se deve, dentre outros fatores, ao seu peso geoeconômico e à sua relativa estabilidade política. Com relação à sua ação externa, este extenso Estado-nação mostra continuidade e previsibilidade. É claro que mudanças se processam, principalmente no que se refere às diversas etapas da ordem bipolar, ao processo de globalização e à expansão do capitalismo após o fim da Guerra Fria.

Em toda a América Latina, a partir da década de 1980, há um desenvolvimento do paradigma neoliberal de relações internacionais em detrimento do paradigma desenvolvimentista.¹ Nesta época, identifica-se um aumento das relações com a Argentina e são estabelecidos outros *loci* de cooperação internacional, como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que substitui a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC),² além dos acordos com os outros países vizinhos no âmbito energético.

Com o retorno à democracia tanto no Brasil quanto na Argentina, com os presidentes Sarney e Alfonsín respectivamente, a aproximação entre os países aumenta e a integração evolui de maneira mais eficaz. As políticas externas elaboradas pelos presidentes aumentam a convergência entre o Brasil e a Argentina, resultando em acordos como a Ata para Integração e Cooperação Econômica (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina (1988), que podem ser entendidos como o embrião do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No Brasil, sob o governo de Collor, a política exterior tem um objetivo duplo:

“1) instrumentalizar em âmbito externo o processo de reforma e de abertura econômica, 2) restabelecer a credibilidade externa do país ante seus principais interlocutores no mundo industrializado, rompendo a identificação do país com o mundo subdesenvolvido e imprimindo um perfil renovado e convergente com as teses e postulados de modernidade dos países desenvolvidos.” (Bernal-Meza, 2000:57)

Ou seja, o intuito é ajustar a agenda internacional do Brasil às mudanças ocorridas no mundo e, por conseguinte, construí-la de maneira positiva com a tríade Estados Unidos, União Europeia (UE) e Japão.

A agenda de Itamar Franco mantém estes propósitos, principalmente devido à perda de credibilidade interna e externa do país decorrentes do *impeachment* de Collor. Todavia, um objetivo latente nas décadas de 1970 e 1980 volta a ter força no seu governo: a busca

¹ Isso pode ser observado com a chegada ao poder dos presidentes Carlos Salinas de Gortari no México, Carlos Menem na Argentina, Carlos Pérez na Venezuela, Alberto Fujimori no Peru e Fernando Collor de Melo no Brasil (Bernal-Meza, 2002).

² A ALALC foi fundada em 1960 pelo Tratado de Montevidéu.

de reconhecimento internacional como potência regional. Em síntese, os objetivos são: a busca de uma agenda não-conflitiva com os Estados Unidos da América (EUA), o fortalecimento do multilateralismo, a projeção do Brasil como um *global trader* e a intensificação da relação do Brasil com os países da América Latina, notadamente através do fortalecimento do Mercosul e do apoio ao desenvolvimento da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

Fernando Henrique Cardoso (FHC) confirma alguns desses objetivos. Ele intensifica a busca do reconhecimento do Brasil como potência média e estabelece uma estratégia de diversificação das suas parcerias internacionais. Contudo, o tema que tem atenção prioritária no seu governo é a melhoria da relação com os Estados Unidos via um avanço na consolidação do Mercosul. As negociações da ALCSA são usadas como ponto de partida da lógica de *building blocks* proposta essencialmente pelo Mercosul a fim de constituir um bastião no diálogo para a consecução da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A eleição de Lula provoca algumas transformações. A política externa tornou-se mais criativa (Almeida, 2004) e as relações com os vizinhos latino-americanos e com os países europeus podem ser apontadas como algumas das prioridades do país. Inicialmente houve “ameaças de se retirar das negociações da ALCA (que seria ‘mais um projeto de anexação [aos EUA] do que de integração’), [todavia], Lula passou a não mais rejeitar os pressupostos do livre-comércio, exigindo apenas que ele fosse pelo menos equilibrado, e não distorcido em favor do parceiro mais poderoso” (Almeida, 2004). Ou seja, a ideologização que marca a política externa da administração Lula nos seus primórdios parece se arrefecer em detrimento de um pragmatismo contingente à devida inserção internacional do país.³

Embora com diferenças nas prioridades e objetivos, pode-se imaginar que, de maneira geral, a política externa no Brasil gira em torno de dois eixos, a saber: um simétrico e outro assimétrico.

“No eixo assimétrico, incluem-se as relações mantidas com aqueles países com os quais existe um significativo diferencial de poder, isto é, as relações desiguais estabelecidas com os Estados Unidos e com as grandes potências europeias. [...] No eixo simétrico, consideram-se os vínculos com os Estados possuidores de recursos de

3 Indagado sobre a declaração do ex-embaixador em Washington Roberto Abdenur segundo a qual há “um substrato ideológico vagamente anticapitalista, antiglobalização, antiamericano, totalmente superado” na política externa brasileira, Samuel Pinheiro Guimarães, secretário geral do Itamaraty, afirma que “a política externa do presidente Lula, conduzida pelo ministro Celso Amorim, é pragmática e não ideológica; é a favor do trabalho sem ser contra o capital; compreende que a globalização apresenta oportunidades mas também riscos para os países subdesenvolvidos; é a favor do Brasil e não contra qualquer país”. Cf. “Para embaixador, política externa é só pragmática”, Entrevista de Samuel Pinheiro Guimarães a Eliane Catanhêde, *Folha de São Paulo*, 26/02/2007, (Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2602200716.htm>, acesso em 13/11/08).

poder similares aos do Brasil, em especial os vizinhos latino-americanos e os países do chamado Terceiro Mundo". (Ayllón, 2007:78)

Ou seja, a política externa vem caracterizando-se por uma lógica dupla: uma que procura ajustar os interesses brasileiros àqueles dos países desenvolvidos e seus regimes; outra que busca uma forma de convencer os países em desenvolvimento que os interesses brasileiros representam também seus respectivos interesses.

Logo, de acordo com a situação e dependendo do parceiro em questão, Brasília estabelece negociações marcadas por relações verticais, horizontais ou, mais recentemente, diagonais.⁴ No caso do Mercosul, o Brasil busca, através de relações horizontais, utilizar seu poder relativo para o desenvolvimento de instituições comuns de acordo com seus interesses.⁵ Como resultado, a política externa do Mercosul, em princípio, reflete fortemente os interesses brasileiros. Por outro lado, as relações entre Brasil e a União Europeia emergem, inicialmente, como verticais, com a União assumindo o papel de parceiro mais poderoso. Recentemente, porém, essas condições vêm se modificando, havendo um diálogo mais equilibrado que pode ser melhor caracterizado como diagonal.

O presente texto busca compreender as relações entre o Brasil e a UE. E isto a partir do pressuposto de que o Brasil é parte integrante do Mercosul e, como tal, está submetido a certas contingências institucionais.⁶ Ele está dividido em três partes. Na primeira é feita uma análise da evolução das relações entre o Brasil e a então Comunidade Econômica Europeia (CEE). Na segunda parte trata-se da política externa brasileira, *lato sensu*, depois da criação do Mercado Comum do Sul, ou seja, procura-se averiguar o quão esta instituição influencia (ou não) as estratégias estabelecidas pelo Itamaraty. Na última parte, estudam-se as relações específicas entre o Brasil/Mercosul e a UE. Por fim, são apresentadas as conclusões.

4 As relações ditas diagonais constituem, na verdade, uma categoria intermediária, ou seja, ela se encontra numa posição equidistante do extremo assimétrico e do extremo simétrico do espectro negociador.

5 A horizontalidade das relações do Brasil no seio do Mercosul dá-se essencialmente com a Argentina. As relações de Brasília e Buenos Aires com Assunção e Montevideú são de natureza vertical, mesmo se balizadas institucionalmente pela lógica do consenso.

6 As relações do Brasil/Mercosul com os Estados Unidos são, sem embargo, por demais relevantes. Mas elas não são o objeto precípua da presente análise. As mesmas são evocadas apenas quando se revelam diretamente conectadas com a problemática em tela, isto é, o relacionamento Brasil/Mercosul com a União Europeia.

Brasil – CEE: *the beginning*

A União Europeia possui o que alguns autores denominam de diplomacia cooperativa (Petiteville, 2006:97), ou seja:

“une forme de médiation communautaire de la politique étrangère européenne, qui prétend aujourd’hui soutenir les processus de développement, la démocratie, les droits de l’homme, l’action humanitaire et l’environnementale, l’intégration régionale, voire la prévention et la résolution des conflits. Son champ d’action est mondial, et repose sur le système de relations extérieures complexe établi par l’UE avec sa périphérie, les grands puissances et les organisations régionales.”

Esta diplomacia cooperativa tem início com as convenções de Yaoundé nos anos sessenta e, em seguida, as de Lomé em 1975, que estabelecem os contornos institucionais da cooperação da CEE com Estados da África, Caribe e Pacífico – os ditos países ACP.⁷ Esta cooperação, tipicamente vertical nos seus primórdios, prevê um sistema de preferências comerciais assimétricas, no qual o mercado comunitário é quase que franqueado aos produtos oriundos da zona ACP. Apenas com a convenção de Cotonou, que entra em vigor em 2003 e deve balizar as relações UE-ACP até 2020, é que esta verticalização se suaviza, cedendo lugar à lógica de livre-mercado preconizada pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Outra vertente da diplomacia cooperativa é a estabelecida com a zona mediterrânea em 1972, reafirmada em Barcelona em 1995, através da qual a UE procura estabilizar sua periferia imediata, onde os riscos de radicalização islâmica podem incitar a exportação do terrorismo e densificar os fluxos migratórios (Petiteville, 2006:110). Trata-se de uma parceria complexa, envolvendo, para a União Europeia, interesses político-estratégicos – principalmente no que concerne às relações com o Oriente Médio – e, para os países mediterrâneos, interesses econômicos ancorados na negociação de acordos bilaterais vantajosos de associação. Ela pode ser entendida, pois, como uma relação vertical condicionada, ou seja, onde as eventuais concessões mercantis são função de uma contrapartida política.

Finalmente, podem-se ainda apontar, dentro desta ótica da diplomacia cooperativa, três importantes focos de interesse: Rússia, China e Brasil. Com o fim da Guerra Fria e o desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a UE estabelece com a recém criada Comunidade dos Estados Independentes (CEI), em 1991, o programa TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*), visando encorajar o estabelecimento de condições favoráveis à economia de mercado e à consolidação

⁷ Para mais informações sobre os países ACP, ver: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/developpement-pays-acp/index.shtml>

da democracia. Para além do TACIS, três dimensões particulares marcam as relações UE-Rússia: a nuclear, a energética e a territorial (enclave de Kaliningrad).⁸ Mais uma vez defronta-se aqui com uma relação heterogênea marcada, simultaneamente, por relações políticas estratégicas de tipo horizontal, contrabalançadas por relações econômicas essencialmente verticais. Com Pequim, persiste a dimensão nuclear e, de forma complementar, mas não menos importante, o potencial mercadológico que vem, paulatinamente, impondo-se em detrimento das questões de direitos humanos, durante muitos anos um dos marcos principais do diálogo sino-europeu. Novamente, configura-se uma situação de heterogeneidade complexa, todavia marcada essencialmente por uma horizontalidade de relações tanto política quanto econômica. Diferentemente de Rússia e China, as relações da UE com o Brasil enquadram-se, sobretudo a partir da criação do Mercosul, dentro de um contexto de integração regional que não marca as suas relações com os dois gigantes asiáticos.

As relações do Brasil com a CEE remontam ao ano de 1980 – bem antes, portanto, da criação do Mercosul em 1991 – com a celebração do Acordo-Quadro de Cooperação, que entra em vigor em 1982. Este acordo mostra o interesse da Comunidade no Brasil e abre espaço para o diálogo interinstitucional:

“O Governo da República Federativa do Brasil, de uma parte, e o Conselho das Comunidades Europeias, de outra, inspirados pelos laços tradicionais de amizade que unem a República Federativa do Brasil e os Estados-membros da Comunidade Econômica Europeia; constatando que a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia desejam estabelecer um laço direto entre si a fim de manter, completar e ampliar as relações existentes entre a República Federativa do Brasil e os Estados-membros da Comunidade Econômica Europeia; decididos a consolidar, aprofundar e diversificar suas relações comerciais e econômicas em toda a extensão proporcionada por sua crescente capacidade, a fim de satisfazer às respectivas necessidades tendo em vista um benefício mútuo e explorando as complementariedades de suas economias num contexto dinâmico; conscientes do fato de que as relações comerciais mais dinâmicas desejadas pela República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia implicam uma cooperação que abranja as atividades comerciais e econômicas; [...] decidiram concluir um acordo-quadro de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia [...]”⁹

8 A UE representa 50% do comércio exterior efetuado por Moscou. Por outro lado, estima-se que, em 2015, a União Europeia importará da Rússia em torno de 30% do gás necessário ao seu consumo (Petiteville, 2006:113). O enclave de Kaliningrad situa-se no mar Báltico, entre a Lituânia e a Polónia. Em recente entrevista ao jornal *Le Figaro*, Dmitri Medvedev, presidente da Rússia declarou: *“nous sommes prêts à abandonner cette décision de deployer des missiles à Kaliningrad si la nouvelle Administration américaine, après avoir analysé l'utilité réelle du système pour répondre à des 'États voyous' décide d'abandonner son système antimissile”* (Le Figaro, 2008:06).

9 Acordo-Quadro de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia, disponível em http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_04_4219.htm

Trata-se, na verdade, de um acordo dito de segunda geração,¹⁰ fundamentado em uma nova base legal comunitária, o Regulamento 442/81 do Conselho Europeu,¹¹ o qual permite a implementação de mecanismos de ajuda técnica e financeira, assim como ações de cooperação econômica e industrial visando, prioritariamente, a formação de *joints ventures* junto aos países em desenvolvimento da América Latina.¹²

Os anos seguintes não são muito propícios ao estabelecimento *de facto* da cooperação, em grande medida devido à crise financeira enfrentada pelo Brasil, à compressão das importações brasileiras e ao estabelecimento do processo de transição para a democracia, que dá início a um período de grande incerteza no que se refere às diretrizes econômicas que o país iria tomar. Assim, no período de 1980 a 1987, a relação é bastante estagnada. O acordo prevê o estabelecimento de uma comissão mista para observar de perto a cooperação econômica e comercial entre a CEE e o Brasil, a qual deveria se reunir uma vez por ano, sendo possível haver reuniões extraordinárias. A primeira reunião ocorre apenas em 1984 e a comissão só se reúne novamente em 1987, em Brasília. A reunião seguinte, prevista para acontecer em Bruxelas, em 1988, não se concretiza. Contudo, o encontro de Brasília é um importante passo para o diálogo, visto que constitui o Conselho Empresarial Brasil-CEE, com o intuito de estabelecer a cooperação industrial entre as partes.

A partir de 1987, no rastro da entrada em vigor do Ato Único Europeu, a cooperação ganha mais impulso. Entre 1988 e 1996, dentro do programa ECIP, são aprovados cem projetos de parceria CEE-Brasil, totalizando um valor¹³ de 12.041.850 ECU.¹⁴ Por outro lado, a Comunidade Econômica Europeia volta a ocupar a posição de primeiro parceiro comercial do Brasil (nos anos anteriores essa posição era dos Estados Unidos). As relações comerciais Brasil-CEE registram em 1987 um crescimento 9,7%, e as trocas realizadas com os países da CEE representam 24,9% do total do comércio externo brasileiro.¹⁵ As exportações brasileiras para a Comunidade representam, então, cerca de um terço das

¹⁰ Os acordos de primeira geração são celebrados durante os anos 1970. Eles são essencialmente marcados por traços mercantis, as partes se engajando: (i) a reduzir, progressivamente, os obstáculos ao comércio e (ii) a intensificar a cooperação aduaneira (Maia, 2008:105).

¹¹ Cf. Journal Officiel de l'UE n° L 48 de 21 de fevereiro de 1981, p. 8.

¹² Cf. ECIP – *European Community Investment Partners* (http://aei.pitt.edu/6661/01/003641_1.pdf). Ver também o programa AL-INVEST, in Medeiros (2002:453).

¹³ Fonte: Commission of the European Communities, COM (1988) 752 final, disponível em http://aei.pitt.edu/6661/01/003641_1.pdf, acesso em 04/12/2008.

¹⁴ ECU – European Currency Unity. “*The European currency unit was an artificial “basket” currency that was used by the member states of the European Union (EU) as their internal accounting unit. The ECU was conceived on 13th March 1979 by the European Economic Community (EEC) as a unit of account for the currency area called the European Monetary System (EMS). The ECU was also the precursor of the new single European currency, the euro, which was introduced on January 1, 1999.*” Cf. Giancarlo Gandolfo: *International Economics II: International Monetary Theory and Open-Economy Macroeconomics*, Springer Verlag, Berlin: 1987, pp. 380-393, 404-411 (Disponível em <http://fx.sauder.ubc.ca/ECU.html>, acesso em 04/12/2008).

¹⁵ Fonte: Site da União Europeia: <http://europa.eu>

vendas totais da América Latina para a CEE e o Brasil assimila um quinto das exportações dos países da CEE para todas as nações latino-americanas. Embora haja um comércio recíproco entre as partes e que esteja bastante claro que a CEE é um mercado de alta importância para o Brasil, a recíproca não é verdadeira. Ou seja, a Comunidade é essencial para o Brasil, mas o Brasil tem uma importância marginal para a CEE:

“[...] convém lembrar que, se, para o Brasil, a CEE representa um mercado considerável, tanto como comprador quanto como supridor, para a Comunidade o Brasil é um país marginal, não sendo responsável por mais do que 0,30% do mercado para as exportações totais comunitárias e 1,0% do seu mercado supridor.” (Cavalcanti, 1989:117)

Com o a assinatura do TRATADO DE MAASTRICHT em 1992, é estabelecida a UE como a conhecemos hoje, a CEE passando a formar o primeiro pilar da União.¹⁶ É no bojo desta transformação institucional que, neste mesmo ano, é celebrado o novo Acordo-Quadro de Cooperação com o Brasil.¹⁷ Um acordo de terceira geração, balizado, do lado comunitário, pelo Regulamento 443/92 do Conselho Europeu. Uma de suas características capitais é a inclusão, por um lado, da cláusula democrática, a qual condiciona a parceria institucional ao respeito dos princípios políticos pluralistas e dos direitos humanos e, por outro lado, da cláusula evolutiva, que permite às partes ampliar as áreas de aplicação do acordo sem a necessidade de renegociá-lo integralmente. Sem embargo, para regimes políticos recém-saídos de experiências autoritárias, esta condicionalidade contribui para a consolidação da democracia na América Latina, de forma geral e, no Brasil, de forma particular. Ainda, a flexibilidade introduzida pela cláusula evolutiva dos acordos de terceira geração oferece à CEE a possibilidade de adaptar os incrementos dos referidos acordos segundo o ritmo de amadurecimento político-econômico dos seus parceiros. No caso do Brasil, nota-se que a transformação de percepção da CEE se processa no sentido de concebê-lo cada vez mais, apesar das suas profundas desigualdades sociais endógenas, sob um prisma econômico em que as forças presentes são de ordem de grandeza aproximadamente equivalentes. Com um dos dez maiores PIB do mundo e os fundamentos da economia relativamente estabilizados, o Brasil é percebido, no mais das vezes, como um concorrente de monta. Como atesta *The Economist* (2008:55):

¹⁶ O arcabouço institucional da UE é formado por três pilares: o primeiro pilar é o comunitário, essencialmente econômico. Os outros dois são de cunho político: a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que busca harmonizar as posições dos Estados-membros e determinar estratégias e ações comuns e o pilar da Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal, que visa criar um espaço de liberdade, justiça e segurança, tratando de assuntos como livre circulação de pessoas e combate à criminalidade. Hoje, na espera da ratificação do Tratado de Lisboa, a UE é regida pelo Tratado de Nice.

¹⁷ O Congresso Nacional aprova este acordo por meio do Decreto Legislativo nº 69, de 04 de maio de 1995. O presidente Fernando Henrique Cardoso o promulga através do Decreto nº 1.721, de 28 de novembro de 1995.

“in Brazil the middle class describes those with a job in the formal economy, access to credit and ownership of a car or motorbike. According to the Fundação Getulio Vargas (FGV), this means households with a monthly income ranging from 1.064 reais (\$600) to 4.561 reais. Since 2002, according to FGV, the proportion of the population that fits this description has increased from 44% to 52%. Brazil, previously notorious for its extremes, is now a middle-class country.”¹⁸

Em 1994 o Brasil assina com o Banco Europeu de Investimento (BEI) um Acordo-Quadro de Cooperação Financeira¹⁹ que estipula:

“que no âmbito dos acordos de cooperação celebrados entre a Comunidade Europeia e a República Federativa do Brasil, e em conformidade com as competentes decisões do Conselho de Governadores do Banco que autorizam a concessão de empréstimos em países não pertencentes à Comunidade Europeia, o Banco participará no financiamento de projetos de investimentos conformes com os critérios que normalmente aplica nas suas operações de financiamento.”²⁰

Este acordo contempla as pessoas jurídicas de direito público brasileiro bem como as sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas vinculadas à União, aos estados e aos municípios da República Federativa do Brasil, e ainda todas as sociedades privadas constituídas nos termos da lei brasileira, independentemente de terem ou não participação de capital estrangeiro. Assim, ele, de fato, funciona como um catalisador que tende a fomentar ações desenvolvimentistas no seio da federação, constituindo-se numa marca de verticalização remanescente das relações entre as partes signatárias.

Mais recentemente, em 2004, é celebrado o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre a Comunidade Europeia (CE) e a República Federativa do Brasil.²¹ Ele também se situa no marco do Acordo-Quadro de 1992 e tem como objetivo:

¹⁸ De acordo com a mesma reportagem, o Coeficiente de Gini (0=igualdade completa, 1=desigualdade completa) do Brasil passa de aproximadamente 0,64 em 2002 para 0,58 em 2007.

¹⁹ O Acordo-Quadro de Cooperação Financeira, entre a República Federativa do Brasil e o Banco Europeu de Investimento, é celebrado em 19 de dezembro de 1994. O Congresso Nacional aprova este acordo por meio do Decreto Legislativo nº 85, de 30 de maio de 1995. Ele é em seguida promulgado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso através do Decreto nº 1609 de 28 de agosto de 1995.

²⁰ Cf. Acordo-Quadro de Cooperação Financeira entre a República Federativa do Brasil e o Banco Europeu de Investimento. Disponível em http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_17_4235.htm, acesso em 04/12/2008.

²¹ O Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade Europeia é celebrado em Brasília, em 19 de janeiro de 2004. O Congresso Nacional aprova este acordo por meio do Decreto Legislativo nº 476, de 22 de novembro de 2006, o qual é em seguida promulgado, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através do Decreto nº 6112, de 10 de maio de 2007.

“incentivar, desenvolver e facilitar as atividades de cooperação nas áreas de interesse comum em que realizem ou apoiem atividades de investigação e desenvolvimento científico e tecnológico.”²²

Este acordo está baseado nos princípios: de benefício mútuo, de equilíbrio global das vantagens; de acesso recíproco às atividades de investigação e de desenvolvimento tecnológico; de intercâmbio de informações que possam influenciar as atividades de cooperação; e de proteção adequada dos direitos de propriedade intelectual. Além disso, do ponto de vista do financiamento ele estabelece que:

“As atividades de cooperação estão sujeitas à disponibilidade dos fundos adequados, às leis e regulamentos, políticas e programas aplicáveis das Partes. Os custos incorridos pelos participantes nas atividades de cooperação não dão lugar, em princípio, à transferência de fundos de uma Parte para a outra.”²³

Ele confirma, assim, o processo gradual de diagonalização das relações Bruxelas-Brasília, tornando-as cada vez mais horizontais. Em alguma medida, esta evolução é globalmente benéfica para o Brasil, que se vê obrigado a restringir sua dependência em relação a dispositivos paternalistas – ainda que os vestígios das relações verticais possam, de alguma maneira, funcionar como *guardrails* de possíveis deslizes políticos e/ou econômicos:

“Uma Europa unida, homogeneizada na prática da democracia, robustecida na sua capacidade de defender e propagar os valores básicos da civilização a que se sente pertencer o povo brasileiro, em que ele acredita e apoia, desejosa de paz para assegurar-se da permanência e da tranquilidade de sua prosperidade, é um elemento de estabilidade no jogo das relações internacionais e essa estabilidade interessa a todos.” (Cavalcanti, 1989:107)

Entretanto, como já indicado anteriormente, as relações entre o Brasil e a UE, a partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, passam a ser pensadas dentro de um plano mais amplo que, por um lado, reflete uma das vertentes mais importantes da diplomacia comunitária, a saber, seu interesse precípuo em apoiar a reprodução de seu modelo político no Cone Sul das Américas e, por outro lado, revela uma política externa brasileira interessada em conciliar, *pari passu*, seus interesses frente aos sócios do Mercado Comum do Sul – o que outorga legitimidade à sua liderança – e face a uma União Europeia, então, em contínua expansão de poder (em consequência dos sucessivos alargamentos).

²² Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comunidade Europeia, disponível em http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm, acesso em 04/12/2008.

²³ Artigo VII do Acordo. Cf. http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_21a_5278.htm, acesso em 04/12/2008.

Brasil *after* Mercosul

Como visto anteriormente, as esferas de cooperação regional mais sistemáticas estabelecidas pela política externa brasileira têm início no começo da década de 1960 com a ALALC e, prosseguindo, em 1980, com a ALADI. Com a democratização no Brasil e na Argentina, os dois países se aproximam e estabelecem importantes acordos, como a Declaração de Iguazu (1985), a Ata para Integração e Cooperação Econômica (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina (1988).

Em 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinam o Tratado de Assunção, que estabelece o Mercado Comum do Sul. Para Peña (2005), existem quatro formas de compreender o Mercosul. A primeira delas é entendê-lo como uma realidade regional multidimensional. Ele se constitui como um subsistema internacional que resulta em interações não só no nível econômico, mas também no político e no cultural. Trata-se de uma percepção inspirada no construtivismo pragmático que, segundo Ernst Haas e Peter Haas (2002:574):

“seeks to locate ideas about politics and the world within the social conditions from which they emerge, or are construct. (...) Ontologically and epistemologically, the truth is neither as absolutely as positivists and scientific realists demand, nor as biased, subject to someone’s domination, or hegemonic as relativists proclaim.”

A segunda forma, guiada pelo viés do institucionalismo neoliberal, insinua que o aumento do nível de interdependência gera uma crescente demanda por cooperação internacional, regulação, normas e que as instituições emergem com o fito de ajudar os Estados a lidar com problemas comuns que, sozinhos, eles não têm condições de enfrentar devidamente (Fawcett & Hurrell, 1995). Nas palavras de Peña (2005:235) é conceber o Mercado Comum do Sul segundo uma ideia estratégica:

“As a strategic idea, Mercosur implies an option for the logic of integration in the relationship among its member countries. It implies the building of a common ground of political stability and democracy within the region, mainly through economic preferences and common policies, with the idea of competing and negotiating together at the global level. It is not an abstract idea. It reflects concrete and dynamic national interests that are not always exactly the same for each of the member countries, due among other factors, to the significant differences of economic dimensions among them.”

Uma terceira maneira, vinculada a uma visão neorrealista é apreender o Mercado Comum do Sul como um processo de integração econômica formal, o que significa uma aliança consensual entre estados-nações soberanos, através do desenvolvimento de mecanismos e regras comuns que permitem que eles dividam mercados e recursos, começando como uma

união comercial, que poderá resultar em um mercado comum. Assim os neorealistas tendem a interpretar os processos de integração regional segundo a lógica secular de alianças entre Estados soberanos, onde a estratégia de cooperação se encontra hipertrofiada em relação à lógica de integração. Para eles, estes processos se desenvolvem dados à necessidade do Estado-nação de responder aos desafios internacionais e ao receio de ver seus poderes relativos declinarem. Deste modo, a busca dos objetivos econômicos dos Estados-nação se explica não pela determinação de intensificar o bem-estar social dos cidadãos, mas pela imbricação que existe entre riqueza econômica e poder político.

Por fim, Peña também destaca o Mercosul como uma imagem:

“Mercosur is the result of the perception held by citizens, investors, and third countries, in the sense that its formal goals, mechanisms and rules of the game, are really credible because they will be enforced. It implies that they could have a real influence in expectations and behaviors of the main protagonists of the economic life at each of the member countries.” (Peña, 2005:237)

O que, de certo modo, reporta-nos à hipótese construtivista, a qual procura, precisamente, examinar a ação coletiva dos Estados sob um ângulo que privilegia uma abordagem sociológica da teoria sistêmica. Ou seja, ela tenta, precipuamente, compreender a construção de identidades e de interesses entre os participantes dos movimentos coletivos e, conseqüentemente, repudia a interpretação de que os Estados são unidades constantes de análise (Olson, 1971), concebendo-lhes, ao contrário, como uma elaboração histórica de interações condicionais:

“the possibilities for collective action in international relations has been based on a shared commitment to Mancur Olson’s rationalist definition of the problem as one of getting exogenously given egoists to cooperate. Treating this assumption as a de facto hypothesis about world politics, I articulate the rival claim that interaction at the systemic level changes state identities and interests. The causes of state egoism do not justify always treating it as given. Insights from critical international relations and integration theories suggest how collective identity among states could emerge endogenously at the systemic level. Such a process would generate cooperation that neither neorealists nor neoliberals expect and help transform systemic anarchy into an international state – a transnational structure of political authority that might undermine territorial democracy.” (Wendt, 1994:384)

Como uma realidade regional e como uma ideia estratégica, o Mercosul tem avançado e mantém sua força. Prova disto é o reconhecimento do bloco, enquanto parceiro, pela UE – Acordo Interinstitucional de 1995 – como também pelos Estados Unidos no quadro das

negociações da ALCA.²⁴ Mesmo assim, recentemente, surgem dúvidas a respeito da sua capacidade real de negociar conjuntamente com outros países e também hesitações com relação a sua eficiência de estimular desenvolvimento e investimento em todos os seus membros.²⁵ Para Peña (2005), isto se dá porque, como processo de integração econômica e como imagem, o Mercosul ainda apresenta deficiências significativas.

Sem dúvida, o processo de criação do Mercosul tem impacto sobre a política externa brasileira. Quaisquer que sejam os cânones teóricos empregados, a conformação do Mercado Comum do Sul gera novas interfaces de poder, mesmo que a intensidade dos constrangimentos seja de difícil mensuração. Sem embargo, é fato que o processo de tomada de decisão concernente aos negócios estrangeiros do Brasil é hoje, em alguma medida, condicionado ao seu pertencimento ao Mercosul. É fato, também, que o processo de integração, malgrado sua clara tendência mercantil, vai bem além das fronteiras meramente econômicas, adentrando, paulatinamente, nos meandros sociais, culturais e de institucionalização política. Como sintetiza Higgott (2006:611), revisitando Keohane (1989:03):

“institutions define limits and set choices on actor behaviour in both formal and informal ways. They do so in economic, political and social settings. Thus one way to think of organizations is as bodies that advance certain norms and rules”.

Segundo Vizentini (2001), a consolidação das relações com Argentina, Paraguai e Uruguai promove um núcleo duro para o surgimento de um novo viés na política externa do Brasil. Para Mello (2002), as estratégias regionalistas da política externa do Brasil definidas no início da década de 1990, no contexto do Mercosul, se mantêm, em certa medida, até hoje. Ela também destaca as negociações paralelas do NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) e da ALCA como elementos cardeais para o Mercosul e, mais especificamente, para o Brasil.

24 Como veremos a seguir, a dupla estratégia do *single undertaking* (nada está negociado enquanto tudo não estiver negociado) e do *building blocks* (negociações entre blocos existentes e não entre países) defendida pelo Brasil e pelo Mercosul nas tratativas da ALCA prevalece em detrimento da visão estadunidense, partidária de uma negociação progressiva e estatocêntrica (Medeiros, 2000:427).

25 Apesar de ter sido aprovado pelo Conselho Mercado Comum, em 19 de junho de 2005, o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – FOCEM, cujo objetivo é “financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (Mercosul/CMC/Nº18/05), funciona sob uma base de contribuições não automáticas dos Estados-partes – o que revela seu alto grau de reversibilidade – além do que, ancora-se sob um valor relativamente reduzido, a saber: cem milhões de dólares. Isto, contudo, não suprime seu valor simbólico de instrumento de redistribuição no seio de um processo de integração marcado pela heterogeneidade dos seus membros. No Brasil, o Decreto 5.969, de 21 de novembro de 2006, publicado no D.O. de 22 de novembro, promulgou a Decisão 18/05 do Conselho do Mercado Comum do Mercosul, que dispõe sobre a Integração e o Funcionamento do FOCEM. Disponível em http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=188&Itemid=252, acesso em 09/12/2008.

Com o anúncio do Plano Bush (1990), que propõe a criação de uma área de livre-comércio hemisférica, a estratégia da diplomacia brasileira foi articular uma resposta conjunta com os países do Cone Sul no sentido de destacar que “a iniciativa norte-americana não poderia contrapor-se aos esquemas de integração em curso no Cone Sul nem cercear as opções de cooperação com outras regiões do mundo” (Mello, 2002:37). A ideia é de que o Brasil poderia desenvolver um projeto estratégico voltado para a aproximação dos países sul-americanos, tendo por objetivo uma integração que superasse o caráter comercial e se apresentasse como alternativa de defesa conjunta nas questões internacionais:

“Até então, a noção estratégica predominante na política externa brasileira baseava-se em uma crescente aproximação com a Argentina. Os avanços diplomáticos e a consolidação destas relações bilaterais constituiriam o núcleo para a construção desta integração regional abrangendo, essencialmente, a área do Cone Sul; mas com possibilidades de crescimento a partir da associação de outros países com interesses mais específicos. Porém, percebe-se uma alteração mais nítida nesta visão estratégica de integração, que poderia ser chamada de platina, a partir da presidência de Itamar Franco e suas proposições para a conformação de um espaço sul-americano.”
(Miranda, 2005:4)

Assim, o Brasil encontra no Mercosul uma forma de atuação internacional menos dependente do eixo dos Estados Unidos. Do ponto de vista da diplomacia brasileira, o Mercado Comum do Sul potencializa o poder de barganha do Brasil nas negociações hemisféricas, além de constituir uma plataforma para um projeto de inserção global e autônoma, o que o coloca no mapa dos blocos internacionais (Mello, 2002).

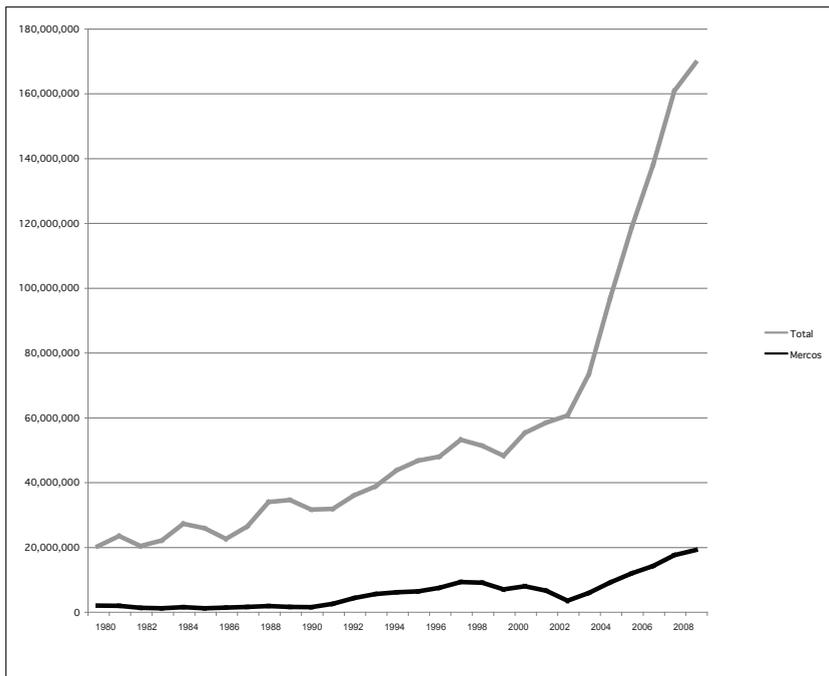
Esta resistência às iniciativas dos EUA se materializa com a proposta de criação da Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA), que pretende reunir os países do Mercosul, do Grupo Andino e o Chile. Embora não tenha avançado da maneira esperada, a estratégia regionalista brasileira na América do Sul seria fortalecida com o interesse da Bolívia e do Chile em se associarem ao Mercosul, no contexto das dificuldades norte-americanas em incorporar novos membros ao NAFTA (Mello, 2002).

Em 2000, ocorre a I Reunião dos Presidentes da América do Sul, convocada pelo então presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso. Como resultado dessa reunião, os presidentes constatarem a necessidade de desenvolver um processo de integração regional mais amplo, tendo em mente a proposta brasileira da ALCSA. Contudo, essa integração deve respeitar os blocos comerciais já consolidados, a saber, o Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN), além do Chile, Guiana e Suriname.²⁶

²⁶ A Guiana Francesa, como sua própria denominação indica, é um Departamento de Além Mar da França (*Département d'Outre Mer* - DOM) e, portanto, território aduaneiro da UE.

Do ponto de vista comercial, as exportações do Brasil para o Mercosul crescem, acompanhando a tendência geral das exportações do país. Embora haja uma queda a partir de meados da década de 1990, dá-se, em 2002, início a um crescimento contínuo e acentuado das exportações brasileiras totais e também daquelas destinadas ao Mercosul – tendência que se observa até hoje.²⁷

Gráfico 1: Exportações brasileiras - 1980–2008 (US\$ 1.000 F.O.B.)

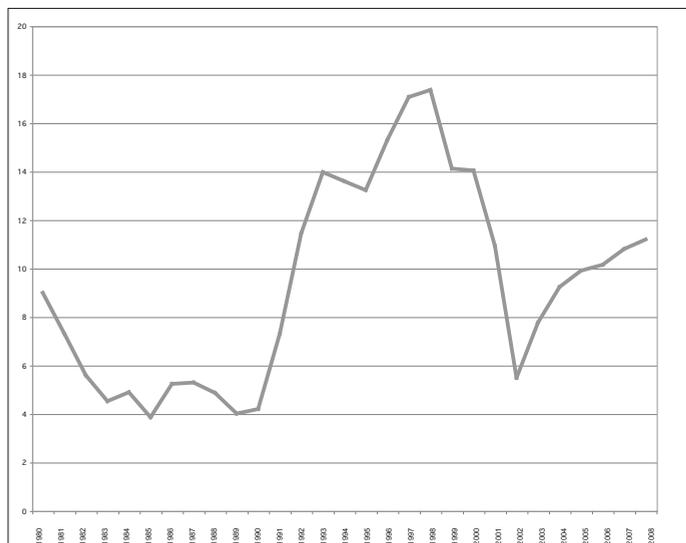


Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secex

Em termos percentuais, percebe-se que a partir da criação do Mercosul há um crescimento acentuado da exportação do Brasil para os países do bloco: em 1980, as exportações para o Mercosul representavam cerca de 9% do montante das exportações do Brasil enquanto que esse número chegou a 17% em 1998. Verifica-se uma queda nas exportações no início da década de 2000, cujos fatores explicativos são a crise argentina e a desvalorização do Real. A partir da estabilização dos sistemas econômicos argentino e brasileiro, observa-se o retorno à tendência de crescimento.

²⁷ Os dados referentes a 2008 são até outubro deste ano.

Gráfico 2: Exportações do Brasil para o Mercosul – 1980-2008 (%)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secex

Neste sentido, percebe-se um certo arrefecimento nas negociações diretas com os parceiros estatais mais desenvolvidos, passando-se a estabelecer como prioridade o tratamento de questões internacionais de forma conjunta com os países da América do Sul. A dinâmica da diplomacia brasileira se configura de forma a fortalecer as relações de tipo horizontal com os países da região sul-americana, estabelecendo uma matriz multilateral, objetivando acordos, também tipicamente horizontais, com países da África, da Ásia e, notadamente, com a União Europeia.²⁸ A galvanização desta matriz se dá mediante os seguintes acordos:²⁹

- I. De COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Mercosul-Colômbia/Equador/Venezuela (ACE-59), assinado em 18/10/04 e em vigor desde 02/02/05. O programa de liberalização comercial possui ritmos e prazos de desgravação diferenciados, com concessões maiores para os países andinos, Paraguai e Uruguai;

²⁸ "O Brasil foi o país com o maior crescimento em exportações para a União Europeia em 2007, ficando na frente dos grandes emergentes, como China e Índia. (...) As exportações brasileiras em 2007 cresceram 20% - mais que as da China (19%) e da Índia (16%). De acordo com o relatório da UE, as vendas do Brasil para o bloco europeu no ano passado totalizaram 32,5 bilhões, enquanto o volume em 2006 havia sido de 27,2 bilhões. Entre os principais parceiros comerciais da UE, o Brasil ocupa a décima posição, atrás dos outros três países do chamado Bric. A China (com vendas de 231 bilhões) está em segundo, e a Rússia (143,4 bilhões) em terceiro. Apesar de ter exportado menos (26,2 bilhões), a Índia está em nono, porque importou mais que o Brasil. Mas o aquecimento da economia brasileira também colocou o país entre os três mercados que mais compraram da UE. Com alta de 20% em relação a 2006, as importações brasileiras chegaram a 21,3 bilhões. O crescimento do Brasil como mercado para os europeus só perdeu para Rússia, com 23%, e Índia, com 21%" (Ninio, 2007).

²⁹ Os textos na íntegra dos acordos podem ser acessados no sítio da ALADI: www.aladi.org e/ou do Mercosul: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>

- II. De COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA *Mercosul-México* (ACE-54), assinado em 05/07/02, tem por objetivo estabelecer as bases para uma eventual futura área de livre comércio entre o México e os Estados-partes do Mercosul;
- III. De COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA *Mercosul-Peru* (ACE-58), o qual é um Acordo de Livre Comércio, assinado em 30/11/05 e em vigor desde 01/01/06. As listas de concessões agrupam Brasil e Argentina bilateralmente (desgravação total até 2012) e listas especiais para o Paraguai (até 2012) e Uruguai (até 2011). As concessões do Peru possuem prazos de desgravação mais longos que os concedidos por Brasil e Argentina (até 2014). Para produtos sensíveis, existem tabelas de desgravação intermediárias para os anos até 2014, no caso de Brasil e Argentina, e até 2019 no caso do Peru;
- IV. De COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA *Mercosul-Cuba* (ACE-62), firmado em 21/07/06 e em vigor entre Brasil e Cuba desde 28/07/07. O ACE-62 consolidou a multilateralização das preferências dos quatro acordos bilaterais entre os Estados-partes do Mercosul e Cuba, pela maior preferência negociada em um daqueles acordos;³⁰
- V. De COMÉRCIO PREFERENCIAL entre *Mercosul e Índia*, assinado em 25 de janeiro de 2004, estabelecendo disciplinas de comércio e preferências tarifárias fixas entre as Partes. Os dispositivos contidos neste instrumento deverão facilitar as negociações subsequentes para o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio Mercosul – Índia;
- VI. Em 2000, iniciaram-se negociações comerciais entre Brasil e África do Sul. Em junho de 2003, as tratativas foram ampliadas para incluir os demais países da União Aduaneira da África Austral (SACU) e do Mercosul, passando abranger os dois blocos.³¹ As atuais negociações têm como objeto estabelecer uma área de livre comércio entre o Mercosul e a SACU. Como passo intermediário, decidiu-se negociar um acordo de preferências tarifárias fixas – ou Acordo de Comércio Preferencial – como base para o acordo de livre comércio. Em 16 de dezembro de 2004, por ocasião da XXVII Reunião do Conselho Mercado Comum, em Belo Horizonte, foi assinado o Acordo de COMÉRCIO PREFERENCIAL *Mercosul – SACU*;
- VII. QUADRO entre o *Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo* (CCG),³² assinado em 10 de maio de 2005, cujo objetivo é promover a expansão do comércio e estabelecer as condições e mecanismos para negociar uma área de livre comércio;
- VIII. QUADRO entre o *Mercosul e a República Árabe do Egito*, firmado em 07 de julho de 2004, cujo objetivo é promover a expansão do comércio e estabelecer as condições e mecanismos para negociar uma área de livre comércio;
- IX. QUADRO entre o *Mercosul e a Reino do Marrocos*, firmado em 26 de novembro de 2004, cujo objetivo é promover a expansão do comércio e estabelecer as condições e mecanismos para negociar uma área de livre comércio;

³⁰ É importante ressaltar o valor simbólico deste acordo no que concerne à cristalização do Mercosul enquanto polo alternativo à política norte-americana.

³¹ Além da África do Sul, a SACU compreende Botswana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.

³² O Conselho de Cooperação do Golfo é composto pelos seguintes Estados: *Omã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Qatar, Bahrein e Kuwait.*

- X. QUADRO entre o *Mercosul* e o *Estado de Israel*, firmado em 09 de dezembro de 2005, cujo objetivo é promover a expansão do comércio e estabelecer as condições e mecanismos para negociar uma área de livre comércio.

O arranjo das relações do Brasil com a União Europeia, tendo como pano de fundo o Mercosul, é tratado na próxima seção.

Brasil e UE: *with or without Mercosul?*

O Brasil é visto pelos países europeus como elemento fundamental à estabilidade política e econômica do sub-continente latino-americano. A criação do Mercado Comum do Sul consolida a liderança de Brasília na América meridional assim como conforta sua influência sobre as demais capitais. O Brasil é, portanto, um importante parceiro no processo de integração regional e nas negociações do acordo de associação Mercosul-União Europeia.

Obviamente estas duas organizações regionais internacionais encontram-se em estágios bem diferentes de integração e há uma abissal assimetria institucional entre elas.³³ Contudo, UE e Mercado Comum do Sul se relacionam, praticamente, desde a criação do bloco sulino, em 1991.³⁴

Na verdade, a União Europeia se tornou uma espécie de veículo fomentador do Mercosul. Como nota Ventura (2003:413):

“Ela viu nele uma porta de entrada privilegiada para seus interesses no continente, um aliado no mínimo promissor quanto ao equilíbrio das relações transatlânticas e um discípulo em potencial de sua empreitada integracionista”.

Existem alguns motivos que fazem com que a União Europeia tenha interesse em se aproximar da América Latina e mais especificamente do Mercosul. Primeiro, os países desses dois blocos compartilham raízes históricas, culturais e políticas, o que cria laços de identidade e solidariedade entre as regiões. Segundo, um acordo de livre comércio com o Mercado Comum do Sul abre espaço para a criação de uma aliança estratégica e possibilita uma maior barganha da União Europeia na região frente aos Estados Unidos. Por outro lado, para os países do Mercosul a aliança é importante no sentido de ampliar os fluxos comerciais e de investimento com a UE a fim de alijar a pressão dos Estados Unidos para a criação da ALCA (Pinto, 2004).

³³ Para uma análise profunda das assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia, Cf. Ventura, 2003.

³⁴ Em 22 de maio de 1992 é assinado o Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a CE e o Mercosul. Isto ocorre antes mesmo do Mercado Comum do Sul ser investido de personalidade jurídica, o que só ocorreria, em 1994, com o Protocolo de Ouro Preto. Cf. <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>

O fluxo de comércio é, sem dúvida, uma das principais vias de relacionamento entre a União e o bloco austral. Todavia, ele é apenas “uma peça do complexo quebra-cabeça das relações euro-americanas” (Ventura, 2003:326). Para além do comércio, as relações da UE com os países da América Latina e, especialmente, com o Mercosul, inserem-se no que se pode denominar de política de corregionalismo. Como sublinha Petiteville (2006:119):

“D’une manière générale, le co-régionalisme s’est imposé comme un axe structurant des relations extérieures de l’UE dans les années 1990. Dans ce processus, l’UE joue alors un rôle de fédérateur externe de dynamiques régionales, en établissant des relations institutionnalisées avec des zones régionales constituées. (...) Cette politique repose sur la croyance des européens dans les multiples effets vertueux du régionalisme: pacification des relations entre États, ouverture commerciale, économies d’échelle, masse critique dans l’économie mondialisée, capacité de négociation collective dans les organisations internationales”.

No que concerne ao cone sul, este esforço de exportação de modelo seria facilitado pela proximidade cultural existente com a Europa. Ou seja, as dinâmicas órfãs se mostrariam menos presentes, a hibridiz e o sincretismo resultantes mais tributários de lógicas naturalmente endógenas (Badie & Hermet, 1990).

Logo que o Mercado Comum do Sul é criado, a UE entabula um diálogo com o recém-nascido bloco. Ainda em 1991, os ministros das relações exteriores dos países do Mercosul fazem uma visita à Comissão Europeia e, em 1992, é assinado, como anotado acima, o Acordo de Cooperação Interinstitucional, cujo objetivo é, dentro desta perspectiva do corregionalismo, permitir que a UE forneça apoio técnico e institucional ao processo de integração do Mercosul.

Todavia, as negociações mais sistemáticas têm início em 1995, em Bruxelas. O Comitê Econômico e Social europeu constata a potencialidade do mercado em questão:

“com mais de 200 milhões de habitantes, o Mercosul representa a metade da população da América Latina e mais da metade do PIB do sub-continente. Esse bloco atrai 70% de todos os investimentos europeus diretos na região. Quando cogita o eventual fortalecimento da presença dos Estados Unidos na região e a possibilidade de um acordo de livre comércio para todo o hemisfério, ou mesmo a expansão do Mercosul para o conjunto da América do Sul, o Comitê Econômico e Social observa a necessidade premente de um acordo com o Mercosul, com vista a consolidar a presença da União Europeia na América Latina, e de garantir seu acesso privilegiado a um dos maiores mercados mundiais.” (Ventura, 2003:428)

Assim, em 15 de dezembro de 1995, é assinado, em Madri, o Acordo-Quadro de

Cooperação Inter-regional. Esse acordo, em vigor desde 1999, é destinado a preparar uma associação entre os dois blocos. Segundo Pinto (2004:158) ele:

“constitui um instrumento de transição para a criação de uma futura associação inter-regional entre os dois agrupamentos, cujo pilar básico é a implementação de um programa de liberalização progressiva dos fluxos comerciais recíprocos”.

O acordo cria também um conselho de cooperação, uma comissão mista e uma subcomissão mista comercial.

O Acordo de Madri pode ser caracterizado como uma convenção não preferencial, provisória (no sentido de que prevê sua substituição por um novo acordo), transitória (já que prevê a passagem de uma cooperação para uma associação) e evolutiva. O acordo possui quatro vertentes: (i) diálogo político; (ii) cooperação econômica; (iii) fortalecimento da integração e cooperação interinstitucional; (iv) questões mercantis.

O diálogo político se dá basicamente na necessidade de manutenção da democracia. Os mecanismos de diálogo são reuniões regulares entre os chefes de Estado ou de governo de ambos os blocos, reunião anual entre os ministros dos negócios estrangeiros, reuniões entre os ministros competentes para tratar de questões de interesse comum e reuniões periódicas entre os altos funcionários das duas partes. Várias reuniões foram realizadas: Luxemburgo, em 1996; Noordwijk (Holanda), em 1997; no Panamá, em 1998; e em Vilamoura (Portugal), em 2000. A última reunião para diálogo político ocorreu na cidade de Buenos Aires, em 25 de abril de 2008.

A cooperação econômica é bastante ampla envolvendo os setores: empresarial, de investimentos, energético, transportes, ciência e tecnologia, telecomunicações, informática e proteção do meioambiente. Procura-se, na verdade, que esta extensa cooperação contribua para fortalecer a competitividade internacional de ambas as partes e, conseqüentemente, concorra para o aumento do nível e qualidade de emprego de suas respectivas sociedades.

O fortalecimento da integração e cooperação interinstitucional arrimam-se, essencialmente, em três pontos: estudos e execução de projetos conjuntos, capacitação e assistência técnica. Este fortalecimento e esta cooperação devem se processar através de quaisquer meios que favoreçam intercâmbios regulares de informação, transferências de experiências e acessoramento.³⁵ Embora o Acordo de Madri estabeleça, explicitamente, que: *“las actividades de cooperación serán consideradas conforme a los requerimientos específicos*

³⁵ Artigo 19 do *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra*. Disponível em <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>; acesso em 12/12/2008.

del Mercosur,³⁶ é nesta vertente que se galvaniza o esforço exportador da UE. Como destacam Söderbaun, Stalgren e van Langenhove (2005:371):

“A crucial ingredient in understanding the EU’s role in the promotion of regionalism is its self-image as the ‘natural’ point of reference for regional initiatives. The EU tries to promote its own regional experience as the norm for region-building throughout the globe. The EU is eagerly persuading other regions, especially in Africa but also elsewhere, to follow its own example, which it sees as ‘a model for integration between countries in other regions of the world’ (European Commission 2004:03). The EU is (consciously and unconsciously) projecting its own particular regional integration model to the rest of the world”.

Em 25 de setembro de 2002, a Comissão adota um programa regional de suporte ao Mercado Comum do Sul no valor de 48 milhões de euros, cujas prioridades são a consolidação do mercado interno e apoio à sociedade civil. Atualmente, a UE dá assistência ao Mercosul através do Programa Regional 2007-2013, adotado em agosto de 2007, no âmbito da estratégia regional para o Mercado Comum do Sul. Esse programa prevê uma verba de 50 milhões de euros para dar suporte a projetos em três áreas principais: 1) fortalecimento institucional do Mercosul; 2) apoio ao Mercado Comum do Sul nos preparativos para a aplicação do acordo de associação e 3) promoção da participação da sociedade civil no processo de integração do Mercosul.³⁷

Quanto às questões mercantis, elas englobam o acesso ao mercado, liberalização das trocas e disciplinas comerciais, relações comerciais com países terceiros, identificação dos produtos sensíveis e prioritários para as partes e a cooperação e troca de informação em matéria de serviços (Ventura, 2003).

Em 2000, as negociações para um acordo de associação são abertas. Ele deve ser baseado em três pilares: diálogo que estabeleça parcerias para as questões políticas e de segurança, um processo forte de cooperação econômica e institucional e a formação de uma zona de livre-comércio das mercadorias e dos serviços, que deve levar em consideração as regras da Organização Mundial de Comércio (OMC) e a fragilidade de certos produtos. Enquanto que as negociações sobre o diálogo político e a cooperação estão bem avançadas e praticamente concluídas, a questão do comércio permanece estagnada. Como atesta a Comissão Europeia:³⁸

³⁶ Artigo 18 do *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados-partes, por otra*. Disponível em <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>; acesso em 12/12/2008.

³⁷ Fonte: http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/index_en.htm; acesso em 01/12/08.

³⁸ Disponível em <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>; acesso em 13/11/2008.

“Substantial progress has been made with political dialogue and cooperation since April 2000. As regards trade, the EU and Mercosur have exchanged tariff offers and negotiating texts on goods and services. An action plan for business facilitation was also adopted at the Madrid summit in 2002”.

Dois encontros em nível ministerial dão continuidade às tratativas para avançar o processo de associação entre os dois blocos: Atenas em março de 2003 e Lisboa em outubro de 2004. Em dezembro de 2007 a Comissão Europeia e o Mercosul emitem um comunicado conjunto com o objetivo de confirmar o desejo político de concluir e resolver as pendências do acordo de associação. O compromisso é assentido pelos chefes de Estado e governo das duas regiões, que se reúnem em maio de 2008. No mesmo encontro, é estabelecido que se devem explorar oportunidades de lançar projetos em áreas de energia renovável, infraestrutura, ciência e tecnologia. Mas por que então as negociações comerciais não avançam?

Sem embargo, um dos fatores responsáveis pela estagnação no processo de formação da zona de livre comércio é a Política Agrícola Comum (PAC). De acordo com a UE:

“A PAC existe há mais de 40 anos como uma das mais importantes políticas pan-europeias. Não surpreende, portanto, que o seu orçamento represente, de um modo geral, uma grande parte do orçamento e das despesas da UE, já que substitui as despesas e as políticas nacionais no domínio da agricultura. Esta situação alterou-se desde que as despesas da PAC diminuíram e foram sendo desenvolvidas outras políticas comunitárias. Durante os primeiros anos de existência da UE, a PAC representou uma parcela significativa das despesas orçamentais, mais de dois terços em determinados momentos. A PAC custa cerca de 55 mil milhões de euros por ano, o que representa 40% do orçamento total da UE, menos do que 0,5% do PIB da UE. A percentagem das despesas da PAC no PIB da UE não só se encontra em declínio, como também está a decrescer a um ritmo superior ao das despesas públicas da UE. Os custos da PAC devem ser vistos num determinado contexto. Ao contrário de outros sectores, como a educação, a defesa, os transportes, a saúde ou a segurança social, cujos custos são suportados pelos governos nacionais, os Estados-membros concordaram que as decisões sobre a política agrícola da UE seriam tomadas a nível comunitário e que seria previsto um orçamento adequado para alcançar esse objetivo. Cada cidadão europeu contribui em média com cerca de 2 euros por semana para financiar a PAC. Isto não representa um preço elevado a pagar pelo fornecimento de produtos alimentares saudáveis e pela vitalidade do espaço natural.”³⁹

Historicamente assentada em uma estratégia de autossuficiência e em um regionalismo *hacia*

³⁹ Disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_pt.pdf; acesso em 12/12/2008.

adentro com o fito de superar os prejuízos da Segunda Grande Guerra e afrontar os desafios da Guerra Fria, a PAC sofre, já há algum tempo, de um anacronismo patente que dificulta sobremaneira as relações externas da UE. Inclusive com o Mercado Comum do Sul.

Na verdade as relações comerciais entre os dois blocos se caracterizam por um desequilíbrio setorial. O Mercosul exporta essencialmente produtos agrícolas, enquanto que a UE, produtos manufaturados (máquinas, material de transporte, produtos químicos). Em 2003, as exportações do Mercado Comum do Sul para a União Europeia representam 18,6 bilhões de dólares ao passo que as da UE para o Mercosul, 14,1 bilhões de dólares. A União Europeia absorve 35% das exportações agrícolas do Mercosul, o que representa a metade de suas exportações totais para a UE. É importante igualmente ressaltar que o setor agrícola só está submetido parcialmente ao Sistema Geral de Preferências (SGP) aplicado pela UE e que, ainda, o mesmo é aplicado diferentemente em função do sistema dito de graduação. Como observam Drogué e Ramos (2005:02):

“les pays du MERCOSUR profitent de manière significative de cet accès au marché, puisqu’à elle seule l’Argentine représentait en 2000 plus de 17% des importations de l’UE sous régime SGP venant de 180 pays et territoires éligibles. Le Brésil profite moins de ce système, pour deux raisons. D’une part, les produits sur lesquels ses avantages comparatifs sont plus importants sont exclus des préférences européennes. D’autre part, le Brésil est plus touché que l’Argentine par le système de « graduation » du SGP. Ce système de graduation vise à répartir les bénéfices des préférences sur un large nombre de pays en développement. Il exclut donc les pays qui sont particulièrement compétitifs, de la préférence sur un produit donné, afin d’éviter qu’ils n’approvisionnent à eux seuls le marché européen. Ainsi ce sont près de 800 millions de dollars d’exportations brésiliennes qui, éligibles au SGP, se sont en fait vu retirer le bénéfice de l’accès préférentiel au titre de la graduation. La quantité est beaucoup plus faible pour l’Argentine. Les dispositions prises récemment par l’UE pour éviter que la graduation ne soit appliquée aux pays souffrant d’une crise économique et représentant des flux inférieurs à 1% des importations européennes, permettent en effet à l’Argentine de garder cet accès préférentiel malgré la compétitivité élevée de ses exportations”.

O desequilíbrio setorial e a PAC constituem, pois, entraves de monta à consecução do acordo de associação entre a UE e o Mercosul. A visão da União Europeia, hoje, está baseada na defesa da multifuncionalidade da agricultura. Formalizado em 1999 antes da cúpula de Seattle, seu princípio consiste em interpretar a agricultura como uma atividade de produção diferente, fortemente associada à preservação do meioambiente, da vida social rural e, por vias de consequência, à regulação dos fluxos migratórios. Como afirma Laïdi (2008:151):

“le modèle original de la PAC n’était tout simplement plus adapté aux conditions de l’agriculture européenne et mondiale. Sa logique productiviste, compréhensible dans les années 1960, a fini par accroître les distorsions au sein du monde agricole (puisque la prime était donnée aux plus productifs) avec le marché mondial et détruire l’environnement par la prime à la superproduction”.

Neste sentido, a UE é levada a aceitar, paulatinamente, o desaparecimento dos subsídios à exportação e a modular sua proteção aduaneira; porém a conservar as medidas de apoio salarial aos agricultores, incitando-os a uma reconversão profissional. Por outro lado, a União Europeia argumenta que seu protecionismo agrícola não vai de encontro aos interesses do conjunto dos países em desenvolvimento, pois, excetuando-se os países exportadores do grupo de Cairns,⁴⁰ a abertura do mercado europeu penalizaria os outros países do sul, especialmente aqueles que se beneficiam de um acesso preferencial aos seus mercados. Por fim, a UE condiciona suas negociações agrícolas com o Mercosul a fatores a elas externos, como, por exemplo, a abertura dos mercados agrícolas chinês ou norte-americano.

Assim, percebe-se que a relação entre o Mercosul e a União Europeia avança em alguns aspectos, mas permanece estagnada em outros. Talvez nos mais relevantes a curto prazo. Apesar disso, do ponto de vista dos países sulinos individualmente, e especialmente o Brasil, o Mercosul representa, sem dúvida, uma importante ferramenta no desenvolvimento e aperfeiçoamento da relação América do Sul/Europa.

Conclusão

Quase três décadas marcam as relações entre o Brasil e a UE. De fato as dimensões continentais, homogeneidade cultural e vocação pacifista do Estado brasileiro não deixam indiferentes os atores políticos do velho continente. Em contrapartida, o potentado econômico da Europa surge aos olhos de Brasília como uma alternativa concreta ao peso estadunidense no continente americano. As sucessivas gerações de acordos-quadros ilustram uma transformação paulatina na qualidade da parceria e revelam a metamorfose nas percepções recíprocas.

O que se observa é que, inicialmente, os referidos acordos são globalmente verticalizados, dotados de uma hierarquia clara, a UE assumindo o papel de doador, o Brasil, de receptor. Esta verticalização global vai, contudo, se restringindo gradualmente, criando espaços para parcerias horizontais, notadamente situadas na área mercantil, mas também na de ciência e

⁴⁰ Grupo formado por Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai. Para mais informações consultar <http://www.cairnsgroup.org/>

tecnologia, entre outras. O que, de fato, imprime um caráter híbrido às gerações mais recentes destes acordos, tornando-os, assim, de natureza diagonal. Isto é, a lógica binária doador-receptor é bem menos sistemática, podendo haver troca de papéis, favorecendo acordos mais abrangentes e ambiciosos, na medida em que as possibilidades de ganhos encontram-se melhor distribuídas. O grande problema é precisamente chegar a acordos que possam atender a estas abrangências e ambições, posto que, no mais das vezes, elas são divergentes.

Sem embargo, esta transformação paulatina na qualidade da parceria é função da metamorfose nas percepções recíprocas. Estas percepções têm como condições de contorno comuns o Mercado Comum do Sul.

Para a política externa do Brasil, o Mercosul surge:

- I. regionalmente, como um exercício pedagógico de inserção internacional e prática do livre comércio, dado que, durante anos, o protecionismo caracteriza a maior parte das suas relações mercantis;
- II. globalmente, como um veículo de legitimação da sua liderança nas tratativas bi e multilaterais. Obviamente esta liderança implicando constrangimentos internos e magnanimidade, os quais encontram-se balizados pela estrutura institucional. O gerenciamento destes constrangimentos e magnanimidade é, não raro, complexo. Isto porque o Brasil detém, *grosso modo*, 2/3 da população, do território e do PIB do Mercosul;⁴¹ mas em contraste possui uma heterogeneidade territorial muito forte, com regiões, como a Norte e a Nordeste, com índices de pobreza muito pronunciados.

Para a UE o Mercado Comum do Sul emerge como uma cabeça de ponte nas Américas. Os amplos empreendimentos integracionistas liderados pelos Estados Unidos, *e.g.*: NAFTA, APEC e ALCA, se apresentam como desafios à política comercial europeia no mundo. O Mercosul se encaixa dentro dos esforços inter-regionalistas perpetrados pela União Europeia que, de fato, constituem-se em uma das pedras angulares de sua política exterior. De acordo com Söderbaum, Stalgren e van Langenhove (2005:368):

“these three partly overlapping and intersecting perspectives are emphasised in accounting for the role of interregionalism in the EU’s foreign policy and external relations, i.e., (i) the promotion of liberal internationalism; (ii) building the EU’s identity as a global actor; and (iii) the promotion of the EU’s power and competitiveness”.

Este *inter-regionalismo puro*,⁴² onde criador e criatura se esquadrinham em busca de seus

⁴¹ Consideramos aqui o Mercosul sem a Venezuela.

⁴² *“Pure interregionalism to signify when the EU has relations only with one distinct and formally organized counterpart region”* (Söderbaum & van Langenhove, 2005:258).

próprios interesses, tem como pano de fundo as tratativas multilaterais da Organização Mundial do Comércio. Na verdade, desta organização emanam os princípios de liberalização, desregulação e privatização que guiam as relações UE-Mercosul, assim como a gestação das políticas internas de ambos. O inter-regionalismo seria, desta forma, uma estratégia alternativa intermediária favorável à parte mais competitiva. Como sugere Santander (2005:302):

“interregionalism also perpetuates trade arrangements with a strong North-South bias. It is often a means to obtain trade concessions when negotiations become blocked at the multilateral level. Hence, this type of relational arrangement is skewed towards economic affairs aimed at opening up markets”.

Todavia, como salientam Söderbaum, Stalgren e van Langenhove (2005:375):

“The EU has a high degree of rhetorical commitment to free trade but keeps its high non-tariff barriers with regard to agricultural products, where the weaker partners have the most to gain. In other words, EU-Mercosur cooperation is an interregional relationship primarily built on the interests of the stronger”.

Assim, em troca do acesso ao seu mercado a Europa exige que seus parceiros se adequem aos constrangimentos de suas normas, ou seja, as mesmas normas que ela não consegue impor em um plano global (OMC), ela tenta exigir em nível bilateral, o qual encerra preferências frágeis que podem ser diluídas quando da assinatura de outros acordos bilaterais (Láidi, 2008:176).

Destarte, os pilares da ponte transatlântica repousam sobre acordos que devem ser dissecados e observados dentro de um mundo complexo e interdependente.⁴³ Estes acordos se modificam com o tempo, mas guardam uma estrutura não monolítica na qual se podem identificar arenas distintas de relação de poder. As relações tipicamente horizontais se dando no setor econômico-mercantil; as tipicamente verticais na área de engenharia institucional. Como um todo, as relações se diagonalizam, refletindo, por um lado, uma lógica paternalista e restrita – posto que essencialmente ancorada na transferência de recursos destinada à reprodução do modelo europeu – e, por outro lado, uma dinâmica fraticida e ampla – esta estaiada no *puncto saliens* das relações, a saber, o comércio de bens, serviços e tecnologia.

É neste ensejo que as águas se tornam turbulentas.

⁴³ *“We talked in the 1970s about interdependence, which was the notion of strong relationships between societies which made them dependent on each other. It might be symmetrical, as in the case of Germany and France; it might be asymmetrical, as in the case of the United States and Guatemala. And there are power dimensions of interdependence”.* Cf. Theory and International Institutions – Conversation with Robert O. Keohane - Conversations with History / Institute of International Studies, UC Berkeley. Disponível em <http://globetrotter.berkeley.edu/people4/Keohane/keohane-con5.html>; acesso em 15/12/2008.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Política Externa do novo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva retrospecto histórico e avaliação programática. *Espaço Acadêmico*, ano II, n. 19, 2002. Disponível em: <http://www.espa-coacademico.com.br/019/19pra.htm>. Acesso: 12 de setembro de 2008.
- AYLLÓN, Bruno. A política externa do Brasil e suas relações com a União Europeia: uma avaliação do primeiro governo Lula. In: HOFMEISTER, W. (Org.). *Anuário Brasil Europa 2006*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.
- BADIE, Bertrand, HERMET, Guy. *Politique Comparée*. Paris: PUF, 1990.
- BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.45, n.1: 36-71, Brasília: IBRI, 2002.
- CAVALCANTI, Geraldo Holanda. O Brasil e a Comunidade Econômica Europeia. In: FONSECA JÚNIOR, G., LEÃO, V. C. (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Editora Ática, 1989.
- DMITRI MEDVEDEV PROPOSE une 'option zéro' sur le bouclier antimissile en Europe. *Le Figaro*, p. 06, 13/11/2008.
- DROGUE, Sophie, RAMOS, Maria Priscila. L'Accord UE-Mercosur: Le Blocage Agricole. *La Chronique des Amériques*, Juin, n. 22, Université du Québec à Montréal (UQAM), 2005.
- EUROPEAN COMMISSION. *A World Player: The European Union external relations*. DG for Press and Communication, July, 2004.
- FAWCETT, Louise, HURRELL, Andrew. *Regionalism in World Politics*. Oxford University Press, U.K., 1995.
- GANDOLFO, Giancarlo. *International Economics II: International Monetary Theory and Open-Economy Macroeconomics*. Berlin: Springer Verlag, 1987.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Para embaixador, política externa é só pragmática. Entrevista concedida a Eliane Catanhêde. *Folha de São Paulo*, 26/02/2007. (acesso em 13/11/08: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2602200716.htm>)
- HAAS, Ernst, HAAS, Peter. Pragmatic Constructivism and the Study of International Institutions. *Millennium Journal of International Studies*, 31, 2002.
- HALF THE NATION, a hundred million citizens strong. *The Economist*, p. 55, 13/09/2008.
- HIGGOTT, Richard. International Political Institutions. In: RHODES, R. A. W., BINDER, Sarah A., ROCKMAN, Bert A. (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power: Essay in International Relations Theory*. Boulder – Colorado: Westview Press, 1989.
- LÁIDI, Zaki. *La norme sans la force*. Paris: ScPo Les Presses, 2008.
- MAIA, Luís. *L'Accord d'association Union européenne – Chili et la spécificité chilienne dans le contexte latino-américain*. Tese de Doutorado. Institut des Hautes Études d'Amérique Latine – Université de Paris 3 – Sorbonne Nouvelle, 2008.

- MEDEIROS, Marcelo de A. *La genèse du Mercosud*. Paris: L'Harmattan, 2000.
- MELLO, Flávia de Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *São Paulo em Perspectiva*, 16(1):37,43, 2002.
- MERCOSUL. *Decisão N°18/05 do Conselho Mercado Comum*, Disponível em <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>, acesso em 09/12/2008.
- MIRANDA, Samir Perrone de. Integração sul-americana e a dinâmica da política externa brasileira. In: II CONGRESSO SUL-AMERICANO DE HISTÓRIA, 2005. Passo Fundo. *Caderno de Resumos - II Congresso Sul-Americano de História*. Passo Fundo: UPF, 2005.
- NINIO, Marcelo. Brasil tem a maior alta nas exportações à UE. *Folha de São Paulo*, Caderno Dinheiro, 20 de março, 2006.
- OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Boston: Harvard University Press, 1971.
- PEÑA, Félix. Understanding Mercosur and its Future. In: J. ROY, J., DOMÍNGUEZ, R. (Eds.). *The European Union and Regional Integration: a Comparative Perspective and Lessons for the Americas*. Miami: European Union Center/Jean Monnet Chair, University of Miami, 2005.
- PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union Européenne*. Paris: Presses de ScPo, 2006.
- PINTO, Messias de Sá. *A área de livre comércio das Américas e os interesses da União Europeia na América Latina*. Tese de Doutorado. Universidade do Minho, 2004.
- SANTANDER, Sebastian. The European Partnership with Mercosur: a Relationship Based on Strategic and Neo-liberal Principles. *Journal of European Integration*, Vol. 27, n. 3, 285-306, 2005.
- SÖDERBAUN, Frederik, STALGREN, Patrik, van LANGENHOVE, Luk. The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a Comparative Analysis. *Journal of European Integration*, Vol. 27, N° 3, 365-380, 2005.
- SÖDERBAUN, Frederik, van LANGENHOVE, Luk. Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism. *Journal of European Integration*, Vol. 27, n. 3, 249-262, 2005.
- THEORY AND INTERNATIONAL Institutions – Conversation with Robert O. Keohane. *Conversations with History / Institute of International Studies*, UC Berkeley. Disponível em <http://globetrotter.berkeley.edu/people4/keohane/keohane-con5.html>; acesso em 15/12/2008.
- VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri, SP: Manole, 2003.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA. *Indicadores Econômicos FEE: análise conjuntural*, v.29, n.1, Porto Alegre: FEE, 2001.
- WENDT, Alexander. Collective identity formation and the international state. *American Political Science Review*, Vol. 88, n. 2, June, 1994.

La Unión Europea y Brasil: entre el birregionalismo y el bilateralismo

Susanne Gratius

Susanne Gratius

Investigadora Sénior de la
Fundación para las Relaciones
Internacionales y el Diálogo
Exterior (Fride) /Madrid.

Brasil: de potencia media a potencia global

Sin duda, Brasil es el principal y probablemente el único actor global de América Latina que tiene una política exterior eficaz y un cierto peso en el mundo. A diferencia de México, su principal rival en las Américas, Brasil cuenta con la ventaja histórica y geográfica de estar lejos de Estados Unidos y, por tanto, de tener un margen mucho mayor para diseñar su propio proyecto de política exterior. La Cumbre regional celebrada en diciembre de 2008 en Costa de Sauípe a iniciativa del gobierno Lula, demuestra esta nueva autoestima de Brasil como líder regional emergente y cooperativo.

En los últimos años, Brasil está pasando de ser una potencia media con influencia en Sudamérica a una gran potencia con liderazgo en América Latina. Desde hace mucho tiempo, el país está deseando desempeñar un papel importante en el escenario internacional. Por su tamaño y su activismo global, Brasil utiliza los clásicos instrumentos de una potencia media en un sentido normativo¹ para convertirse, a medio o largo plazo, en una gran potencia.

De hecho, Brasil ha sido incluido en el grupo de futuras potencias y forma parte del denominado grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) que, a partir de la reunión ministerial en mayo de 2008, se ha consolidado como foro de diálogo político cuadrilateral. Otra prueba del ascenso internacional de Brasil es su protagonismo en los dos G-20: el foro norte-sur que integra a los ministros de hacienda y economía de potencias tradicionales y emergentes; y el de los veinte países en vías de desarrollo que defienden sus intereses ante la OMC.

Brasil es también uno de los protagonistas de las cumbres financieras internacionales del G-20 convocadas para evitar una recesión mundial y uno de los seis principales negociadores de la Ronda de Doha para el Desarrollo en el marco de la OMC. Por todo ello, Brasil puede calificarse como el país del “sur” más activo para reformar las estructuras del sistema de gobernanza global. Es por ello que el país fue invitado a participar en el diálogo entre el G-8 con las potencias emergentes y se perfila como candidato serio para ingresar como miembro permanente en el Consejo de Seguridad – que a su vez es el principal objetivo de la política exterior del Gobierno Lula.

La creciente proyección global de Brasil condiciona tanto su papel en América Latina como frente a la Unión Europea (UE). Su relación con ambos socios oscila entre las opciones unilateralismo, bilateralismo y multilateralismo. Al mismo tiempo, ambas dimensiones de su política exterior están estrechamente vinculadas, puesto que el comportamiento de Brasil en América del Sur condiciona su relación con la UE, del mismo modo que su relación con la UE condiciona su posición regional.

¹ Maria Regina Soares de Lima/Mônica Hirst, *Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities*, 2006, pp. 21-40, y las definiciones de potencia media analizadas en: Susanne Grätius, *Brasil en las Américas: ¿un pacificador regional?*, 2007.

Pese a nuevas prioridades geográficas (África, China, India), América del Sur y Europa siguen siendo ejes centrales de la política exterior de Brasil. Aparte de no poder escaparse de su difícil vecindad, Brasil ha creado importantes lazos económicos con América del Sur. América del Sur y la UE son socios económicos claves: juntos representan casi la mitad del comercio exterior de Brasil. Con una participación de algo más del 20%, la UE es su principal socio comercial y fuente de inversión; y América del Sur su principal destino de inversión y tercer socio comercial.

Brasil y la UE: una relación tridimensional con escasos resultados

Brasil y la UE son socios geográficamente lejanos y culturalmente cercanos. Estos lazos culturales se reflejan todavía en los flujos de migración que sigue siendo un fuerte vínculo de Brasil con Europa, particularmente con Portugal, España y Alemania. En el caso de España, el principal receptor europeo de inmigrantes latinoamericanos, se ha incrementado sustancialmente el número de inmigrantes brasileños que ascendió a unos 90.000, ocupando Brasil el octavo lugar de la inmigración latinoamericana en España.

Brasil también ha ampliado su espacio en los estudios latinoamericanos realizados en países europeos. Muestra de ello fue la reciente creación, en noviembre de 2008 en Salamanca, de una red de expertos europeos en estudios brasileños², independiente de la tradicional Asociación de Estudios Brasileños en Europa. La promoción de la lengua portuguesa en España y América Latina, así como del castellano en Brasil, es también el resultado del *acquis* cultural común que se ha traducido a un mayor acercamiento entre los países iberoamericanos. Aunque no es un miembro muy activo, Brasil también forma parte de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y participa en sus cumbres anuales.

En los ámbitos político y económico, Brasil y la UE mantienen estrechas relaciones³ a tres niveles: bilateral, interregional y multilateral. En cuanto eje bilateral, Brasil es un socio privilegiado de la UE que la considera desde 2007 como un “socio estratégico”; en el plano interregional, Brasil es el principal negociador de un acuerdo de asociación con el MERCOSUR; y en el campo multilateral, Brasil es uno de los protagonistas de las Cumbres financieras del G-20 (en noviembre de 2008 en Washington y en abril del 2009 en Londres) y uno de los protagonistas de la Ronda de Doha de la OMC.

La tridimensionalidad de las relaciones contrasta con sus escasos resultados. La asociación estratégica bilateral UE-Brasil es de fecha reciente y aún falta darle contenido y sentido;

2 I Congreso de estudiosos de Brasil en Europa, Salamanca, 19-21 de noviembre de 2008. Fundación Cultural Hispano-Brasileña, Embajada de Brasil en España y Universidad de Salamanca.

3 Véase Wilhelm Hofmeister (org.), *Anuário Brasil - Europa*, 2007.

el acuerdo UE-MERCOSUR agoniza después de diez años de negociaciones fallidas para concluir el capítulo comercial; y la Ronda de Doha está paralizada desde el verano de 2008 con pocas perspectivas de llegar a una rápida conclusión de las negociaciones multilaterales entre los países emergentes y las potencias tradicionales. Para no caer en el pesimismo, se requiere un gran esfuerzo de ambas partes para reactivar las relaciones en estos tres niveles.

Pese al estancamiento de la Ronda de Doha, el plano multilateral es el que mejor funciona en las relaciones entre Brasil y la UE. Ambos socios mantienen una estrecha cooperación y consultas regulares en el marco de las Naciones Unidas, hay una alianza común a favor de reducir la pobreza y el hambre en el mundo, existe una intensa cooperación en temas medioambientales y de lucha contra el cambio climático. Otros temas internacionales compartidos son el respeto por los derechos humanos, la promoción de la democracia y la resolución pacífica de los conflictos.

La fluidez de las relaciones en el plano internacional contrasta con una fuerte tensión entre el plano bilateral e interregional de las relaciones entre Brasil y la UE. En realidad, el dilema interregionalismo o bilateralismo no sólo afecta a Brasil y la UE, sino al conjunto de relaciones entre AL y la UE, con la excepción de Centroamérica y el Caribe (cuyo tamaño reducido probablemente no permite fórmulas bilaterales).

Descuidado durante mucho tiempo tanto por España (por razones culturales y la cercanía a México) como por el conjunto de la UE, sólo recientemente Brasil ha podido elevar su estatus ante la UE. Ello responde sobre todo a su creciente poder en el escenario internacional y menos a su posición en América Latina. Ya en el año 2003, el Alto Representante de la UE, Javier Solana, consideró que “Brasil es para la UE un socio clave en el mundo”⁴.

Impulsado por la Presidencia portuguesa de la UE y el Comisario Barroso –la vieja alianza bilateral de origen colonial–, en julio de 2007 Brasil celebró en Lisboa su primera cumbre bilateral con la UE. Desde entonces, Brasil es considerado como “socioestratégico” de la UE, igual que India, Canadá, Japón y otras potencias tradicionales o emergentes. Cabe resaltar que Brasil fue el último país BRIC y el último socio del foro de diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) que recibió este trato privilegiado que la UE. En América Latina. El segundo país latinoamericano que recibió ese mismo trato fue México que, a diferencia de Brasil, ya ha firmado un acuerdo de libre comercio con la UE.

4 Javier Solana, Una nueva oportunidad para Brasil, América Latina y Europa, 2003.

La visión europea de la asociación estratégica

Desde la perspectiva de la UE, su nueva relación con Brasilia responde a dos consideraciones: 1) considera a Brasil como “un líder natural en Sudamérica y un protagonista en América Latina”⁵, 2) cree que Brasil es una potencia global emergente. La singularización de Brasil en la política de la UE implica ante todo un reconocimiento de su peso global, de su papel de portavoz de los intereses del Sur en la OMC y de su activismo en el seno de las Naciones Unidas y en otros foros multilaterales.

En la Declaración de la Primera Cumbre Brasil-UE, ambas partes se comprometen a crear una “asociación estratégica global” incluyendo consultas regulares al máximo nivel político y una mayor coordinación de posiciones políticas en foros internacionales. En su segunda Cumbre, celebrada el 22 de diciembre de 2008 en Río de Janeiro, Brasil y la UE aprobaron un Plan de Acción⁶ conjunto que será implementado en los próximos tres años. Temas claves son la cooperación energética, la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, la reforma de Naciones Unidas (incluyendo su Consejo de Seguridad), la migración, la cooperación triangular, así como la seguridad y la construcción de la paz.

En concreto, en materia de migración, ambos socios acordaron levantar los visados para visitas mutuas de estancia breve. En el campo de la ciencia y tecnología, se está negociando un acuerdo entre Euratom y Brasil sobre fusión nuclear. También está previsto abrir un centro de estudios europeos en Brasil y aumentar la participación de brasileños en los programas de intercambio académico. Estos resultados parciales contrastan con los escasos avances en el plano económico-comercial. El corto y escueto párrafo de la Declaración conjunta de Río de Janeiro que hace mención a la ronda de Doha de la OMC señala la parálisis de las negociaciones comerciales entre las partes, tanto a nivel multilateral como interregional (UE-MERCOSUR).

Además, ante el limitado peso económico que tiene Brasil para la UE –representa sólo un 1,5% de su comercio y es su 12º socio– y la pendiente negociación comercial en el seno del MERCOSUR, es difícil identificar temas estratégicos donde ambos comparten las mismas visiones, intereses o políticas. A diferencia de la asociación estratégica que ha definido la UE con India, Rusia o China, en el caso de Brasil no son los intereses económicos o de seguridad, sino las afinidades culturales y políticas las que motivaron a la UE a crear una asociación estratégica con Brasil.

5 Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una asociación estratégica UE-Brasil, 2007, p. 2.

6 Council of the EU, 2nd Brazil-European Union Summit, (Joint Statement, Joint Action Plan), Brussels, 23 December 2008.

El único interés estratégico que está emergiendo entre ambos socios es el campo de las fuentes energéticas alternativas y, en concreto, la cooperación en materia de biocombustibles. Otro tema de interés común, aunque no estratégico, es la seguridad mundial incluyendo el desarme, la lucha contra el narcotráfico (Brasil es tanto sitio de tránsito como uno de los mayores consumidores de droga) y la resolución pacífica de los conflictos en el mundo.

Tanto Brasil como la UE, son potencias normativas que comparten principios similares tales como su compromiso con la paz y resolución pacífica de conflictos, la democracia y los derechos humanos, el estado de derecho, la justicia social y el desarrollo sostenible⁷. Por tanto, Brasil y la UE conforman ante todo una sociedad de valores compartidos (diálogo y cooperación, paz, derechos humanos, democracia, medio ambiente, desarrollo) y mucho menos de intereses comunes.

Sin embargo, a la hora de la verdad, frecuentemente surgen diferentes percepciones políticas. Un ejemplo concreto es la cooperación para el desarrollo donde Brasil, a diferencia de la UE, no se percibe como un nuevo donante, sino como un socio de desarrollo⁸. Otro ejemplo son las votaciones (muy diferentes) en el seno de las Naciones Unidas, por ejemplo en el caso del conflicto entre Israel y Palestina⁹. Algo similar pasa en la relación entre comercio y medio ambiente, donde la UE defiende estándares altos y Brasil detecta un proteccionismo encubierto.

Estos y muchos otros ejemplos señalan que Brasil y la UE comparten los mismos valores y principios, pero, conforme a sus respectivos intereses, los interpretan de manera muy diferente. Ello y la ausencia de intereses geoestratégicos esenciales representan un serio obstáculo para definir una alianza entre las partes. Sin embargo, existen numerosos temas donde Brasil y la UE comparten las mismas preocupaciones y que han sido poco aprovechados. Entre ellos cabe mencionar la preocupación compartida por la seguridad y la democracia en América del Sur, la contención de Hugo Chávez en Venezuela, la estabilización de Haití o, en el plano internacional, la reforma de Naciones Unidas y del sistema financiero internacional.

En su Comunicación de 2007, la Comisión afirma que “Brasil se ha convertido en un pilar de la estabilidad sudamericana y que el fomento de la estabilidad en América Latina debería ser un tema destacado de la agenda común. El creciente liderazgo democrático de Brasil en América Latina y el Caribe es, sin duda, un tema estratégico por explorar en el marco del diálogo político al máximo nivel y en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Desde el punto de vista europeo, promover la relación con Brasil como puente hacia América Latina o al menos hacia América del Sur podría ser una estrategia muy válida para estabilizar y desarrollar la región, aprovechando al mismo tiempo la experiencia europea de cohesión e integración.

7 Ver Ian Manners, *The Normative Ethics of the European Union*, 2008, p. 45-60.

8 Sarah-Lea John de Sousa, *Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación sur-sur y la iniciativa IBSA*, 2008.

9 Gelson Fonseca, Jr. *O Interesse e a Regra: Ensaios sobre o multilateralismo*. 2008, p. 250 sig.

Beneficios y costos de la sociedad estratégica para Brasil

Para Brasil, la asociación estratégica con la UE tiene tantos beneficios como costos. Su relación privilegiada con Europa sirve ante todo para elevar y reconocer su ascendente posición global, pero crea también un conflicto con sus vecinos y, particularmente, con los países del MERCOSUR. En el plano bilateral, representa un notable e importante cambio de percepción por parte de la UE: Brasil ya no es visto desde un prisma de cooperación, sino como una potencia emergente y como socio de la misma altura que la UE.

Esta nueva imagen de Brasil responde a la política exterior del Gobierno Lula de “ser tratados de igual a igual por los otros, sentarse en la misma mesa con las superpotencias”¹⁰. Fue, al mismo tiempo, una apuesta lógica, dado que la UE no podía seguir manteniendo relaciones privilegiadas con Chile y México (a través de los acuerdos de asociación bilaterales) y no tenerlas con el gigante regional Brasil. Durante demasiado tiempo, la UE sólo percibió a su principal socio latinoamericano, Brasil, por el prisma del MERCOSUR.

Durante demasiado tiempo, la relación bilateral también fue de muy bajo perfil y casi de negligencia mutua¹¹. Ello contrastó con el gran peso económico que ocupa Brasil en las relaciones europeo-latinoamericanas como principal destino de IED europea y como primer socio comercial. Mucho más importante es la UE para Brasil: representa su principal mercado agrícola, acoge una quinta parte de sus exportaciones, es su mayor inversor (la UE representó un 54% de los flujos en 2007) y un socio primordial para proteger los bosques tropicales. A nivel político, Brasil y la UE comparten los mismos valores y compromisos a favor de la democracia y los derechos humanos, el desarrollo y un mundo multipolar basado en normas y reglas.

Por todo ello, la asociación estratégica marcó un hito positivo hacia una cooperación más estrecha y coordinada. Al mismo tiempo, sirvió para desbloquear, al menos para Brasil, las estancadas relaciones entre la UE y el MERCOSUR, cuyo proceso de negociación está en *stand by* desde 2004¹². La crisis financiera internacional y el fracaso de concluir la Ronda de Doha hasta finales de 2008 ponen fuertes interrogantes sobre el proceso de negociación entre la UE y el MERCOSUR. La UE anunció que no está dispuesta a ofrecer a socios individuales o colectivos las mismas concesiones en el delicado asunto de los subsidios agrícolas que en el marco de la OMC, y Brasil tampoco cede en cuestiones comerciales vitales para la UE: los servicios y el sector industrial.

¹⁰ Celso Amorim, Política Exterior de Brasil, entrevista en: AmerSur, 2007.

¹¹ Alfredo Valladao, Mário Marconini (Orgs.), *Reviving the EU-MERCOSUR Trade Talks: A Business Perspective*, 2007.

¹² Manuel Cienfuegos/Susanne Gratius, *EU Expectations of Negotiations with Mercosur Three Years after the Impasse*, 2007. p. 41-72.

Empezando por la compleja negociación UE-MERCOSUR, en el plano regional la asociación estratégica de Brasil con la UE tiene más costos que beneficios. En primer lugar, al crear una asociación bilateral, tanto la UE como Brasil pierden credibilidad como promotores de la integración y del interregionalismo entendido como diálogo entre dos grupos de países. A ello se suman otros tres efectos regionales negativos:

- I. Un efecto dominó: poco después de la Cumbre Brasil-UE, México recibió el mismo trato de socio estratégico por parte de la UE y otros países, entre ellos Argentina, Chile y Venezuela, lo están reclamando.
- II. La bilateralización de las relaciones: contraria a la tradicional doctrina europea del interregionalismo¹³, la asociación estratégica acentúa la tendencia hacia el bilateralismo iniciado por los acuerdos de asociación que la UE firmó con Chile (2002) y México (2000).
- III. Un trato diferenciado: después de México y Chile, Brasil es el tercer socio con el cual la UE estableció relaciones privilegiadas y no parece casual que se trate de los países de la región que son políticamente más estables y económicamente más atractivos desde la perspectiva de la UE.

En comparación con Chile y México, que suscribieron acuerdos de libre comercio plus (diálogo político y cooperación) con la UE, la relación de Brasil con Europa es menos consolidada. Ello se debe en primer lugar al conflicto comercial, pero también a las fronteras culturales y al escaso peso de Portugal – comparado con España – como principal aliado de Brasil en la UE. Su rival México, no es sólo el principal socio latinoamericano de Estados Unidos, sino que también mantiene una relación muy estrecha con España. Aunque México ya forma parte de Norteamérica y no tiene ni puede aspirar a convertirse en una potencia regional por su fuerte dependencia de EE.UU. y sus recursos limitados, a diferencia de Brasil, su ventaja estratégica consiste en su función de puerta de entrada a América Latina y Estados Unidos. Es por ello que la UE ofreció a México el mismo trato que a Brasil.

Será aún más difícil definir el contenido de esta asociación estratégica bilateral, puesto que México (por criterios cuantificables y su política exterior) no es ni pretende ser una potencia regional ni mucho menos global. Cabe preguntarse qué añade este estatus a una relación que ya parece estar en su punto máximo. En este sentido, la asociación UE-México es ante todo un gesto político. Cabe preguntarse también quién será el siguiente candidato. Dentro de poco, también Argentina, Chile, Colombia, Perú o Venezuela podrían ser identificados como socios estratégicos de la UE. Sin una mayor definición, las asociaciones estratégicas parecen decisiones un tanto arbitrarias, sin mucho criterio que, en este caso, responden al juego de poder en América Latina. Por su efecto dominó, la asociación bilateral Brasil-UE lanzó un claro mensaje negativo de acentuación de las divisiones y fragmentaciones en la región.

¹³ José Antonio Sanahuja, *Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana*, 2006, p. 1-43.

La política sudamericana de Brasil: un condicionante de su relación con la UE

La posición de Brasil en la política de la UE depende de su grado de compromiso con Sudamérica. Desde que Fernando Henrique Cardoso inició, en 2000, las Cumbres Sudamericanas, hay un intenso debate interno sobre el papel que debería ocupar Brasil en Sudamérica y en el conjunto de la región. Ante las obvias limitaciones de un liderazgo latinoamericano (el poder hegemónico de Estados Unidos), en los últimos veinte años, Brasil empezó a construir una nueva identidad subregional: América del Sur, que permitió expandir su influencia sin entrar en un juego de rivalidad con Estados Unidos. El primer paso en esta dirección fue la creación del MERCOSUR, cuya principal razón de ser sigue siendo la alianza bilateral con su anterior rival, Argentina. El segundo círculo de integración es UNASUR.

Lula ha declarado la región como una prioridad de política exterior y su visión desarrollista es fuertemente criticada por la oposición. Sea cual sea la visión más idónea, cabe destacar que Brasil no es ni puede ser un *status quo power* en América del Sur¹⁴, sino que tiene que ser necesariamente un líder en la región, lo cual implica desplegar mayores recursos diplomáticos y materiales. Tanto MERCOSUR como UNASUR y la reciente creación del Consejo de Defensa Sudamericana, igual que muchas otras iniciativas de concertación subregional, son iniciativas promovidas y empujadas por Brasil, independientemente del gobierno de turno. La exitosa mediación diplomática en diversas crisis en la región (Bolivia, Venezuela, el conflicto Colombia-Ecuador) fue ante todo una responsabilidad de Brasil. Asimismo, la organización de la Cumbre regional en Costa de Saúpe en diciembre de 2008 y el mandato militar de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) demuestran que Brasil está asumiendo un mayor compromiso político y financiero en el conjunto de América Latina y el Caribe.

Por sus propios intereses económicos y energéticos y por sus aspiraciones políticas globales, en cierto modo, Brasil está condenado a estabilizar Sudamérica, máxime cuando Estados Unidos tiende a retirarse cada vez más de esta región. Por su tamaño y potencial, Brasil debería convertirse en un ancla de estabilidad política y económica sudamericana, por la simple razón de que nadie más va a asumir este papel y porque la actual inestabilidad en países como Bolivia, Ecuador o Venezuela afecta a sus propios intereses (principalmente el comercio y las inversiones).

Sin embargo, lógicamente el avance del proceso de integración y desarrollo sudamericano no sólo dependen de Brasil sino también de la actuación de sus vecinos. Empezando por Argentina, la mayoría de ellos no quiere un liderazgo y mucho menos una posición hege-

¹⁴ María Regina Soares de Lima/Mônica Hirst, 2006, p. 21.

mónica de Brasil¹⁵. En un todavía predominante contexto de rivalidad, Brasil difícilmente será reconocido como potencia regional. No obstante, teniendo en cuenta la trayectoria de otras grandes potencias como la India, la influencia o el liderazgo global ya no pasan por la etapa previa de ser una potencia regional, sino que Brasil puede ser una potencia global sin ser un líder regional.

La política regional que elige Brasil afecta también sus relaciones con la UE. Las dos opciones de las que dispone Brasil condicionan su tipo de relación con la UE. 1) Si decide, a largo plazo, comprometerse a promover la integración entre los países de su vecindad, su vinculación con la UE debe desarrollarse necesariamente en un marco multilateral. 2) Si, ante las dificultades que supone poner en marcha la integración sudamericana, Brasil prefiere un camino más solitario, el bilateralismo será el modelo que regirá sus relaciones con la UE. De momento, Brasil está apostando al mismo tiempo, a ambas opciones.

Hay una cierta paradoja entre la asociación bilateral con la UE y el reforzado compromiso regional que asumió Brasil bajo el gobierno del Presidente Lula. Por un lado, ejerce un liderazgo en la región y promueve la integración, pero por el otro tiende a descuidar la relación con el MERCOSUR –un claro ejemplo es su imparcialidad en el conflicto argentino-uruguayo sobre las papeleras– y negocia su propio acuerdo de asociación (política) con la UE. La otra paradoja está en la relación entre desarrollo y comercio. Por un lado, el gobierno Lula colocó las cuestiones desarrollo, autonomía y cooperación sur-sur en el centro de su política exterior¹⁶, por el otro bloquea un acuerdo en la Ronda de Doha que beneficiaría a gran parte de su empresariado y a la mayoría de los países menos desarrollados.

Su compromiso con América del Sur incluye, aunque, debido al controvertido debate interno,¹⁷ de forma muy modesta, un mayor compromiso por parte de Brasil para superar las enormes asimetrías de desarrollo en la región. La iniciativa de infraestructura IIRSA, la financiación de proyectos regionales con fondos del BNDES (dirigido por el economista “desarrollista” Luciano Coutinho) y el Fondo de Convergencia FOCEM en el seno del MERCOSUR comprueban una mayor responsabilidad de Brasil para desarrollar los países vecinos. Esta solidaridad contribuye a su vez a mejorar la imagen de Brasil y tiende a elevar el reconocimiento de su liderazgo en la región. Contribuir a la superación de las asimetrías de desarrollo es, en cierta forma, el precio del liderazgo.

¹⁵ Véase Augusto Varas, *Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía*, 2008.

¹⁶ Soares de Lima, Hirst 2006, p. 25.

¹⁷ Maria Regina Soares de Lima, *Brazil's Role as a Middle Power: Dilemmas of Global and Regional Recognition*, 2008, p. 11-14.

Escenarios en las relaciones Brasil-UE

Por su tamaño e influencia global, Brasil ha tenido un perfil demasiado bajo en Sudamérica y en la política de la UE. Aunque ambas tendencias empiezan a corregirse, su posición en Sudamérica y ante la UE todavía está por debajo del potencial que sugieren el tamaño, los recursos y la política de Brasil.

Brasil está lejos de ser un puente entre Europa y América Latina. Su protagonismo en las relaciones europeo-latinoamericanas se limitó a ser anfitrión de la primera Cumbre UE-AL-Caribe en 1999 y su perfil en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, cominada por España y México, es aún más bajo. Desde la Cumbre de Río de Janeiro, hace diez años, aún no se ha firmado un acuerdo UE-MERCOSUR, pero se creó una asociación estratégica entre Brasil y la UE. En estos diez años, el MERCOSUR pasó de un momento estelar a un declive imparable. En estos casi diez años, ya no es Argentina, sino Venezuela, la que compete con Brasil por el liderazgo regional. En estos diez años, nació UNASUR como nueva alianza sudamericana entre los polos Brasil y Venezuela. En estos diez años, España se perfiló como principal motor de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que ya tiene sedes en Madrid, Montevideo y México D.F.

A modo de conclusión, la nueva relación bilateral de Brasil con la UE es una mala noticia para su protagonismo y reconocimiento en la región. Esta alianza causa nuevos recelos en su vecindad, pone en peligro el proyecto MERCOSUR y el acuerdo con la UE, cuestiona la credibilidad de Brasil como promotor de integración, arriesga su estrecha relación con Argentina y acentúa la rivalidad con México. Tampoco será favorable a su difícil convivencia con la Venezuela de Hugo Chávez, que solicitó el mismo estatus ante la UE.

La nueva relación de Brasil con la UE confirma la tendencia hacia el bilateralismo. Ante el frágil y cambiante proceso latinoamericano de integración con constelaciones que pueden cambiar de un día para otro, la UE parece haber abandonado su política interregional. Han sido los países europeos con intereses históricos los que han fomentado estas relaciones privilegiadas: en el caso de México y Chile fue principalmente España la que promovió los acuerdos de asociación, en el de las Cumbres con Brasil la iniciativa fue lanzada durante la Presidencia portuguesa de la UE en el segundo semestre de 2007.

En el seno de la UE, Portugal, Alemania y España (en este orden) son los países más interesados en una relación más estrecha con Brasil: Portugal por su vinculación histórica y cultural¹⁸; Alemania por su presencia industrial en São Paulo y el interés compartido por conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad (G-4); y España por sus inversiones (ocupa el segundo lugar después de EE.UU.) y su proyecto de crear una Comunidad Iberoamericana de Naciones que no puede ser exitoso sin un mayor papel de Brasil.

¹⁸ Ver Wilhelm Hofmeister, *El gigante que no se ve: la percepción de Brasil en Europa, 2007*, p. 15-39.

Desde el punto de vista regional, la relación de Brasil con la UE comprueba su grado de compromiso con América del Sur. La principal prueba de fuego será la negociación comercial: ya se han explorado la vía interregional UE-Mercosur y la vía multilateral OMC. Ambas fracasaron. Si Brasil decide sustituir el proceso UE-MERCOSUR por una negociación bilateral, ello tendrá efectos muy negativos para su percepción en la región y su relación con los vecinos, particularmente con respecto a una Argentina muy recelosa ante la proyección internacional de Brasil. De modo que la única opción que conviene a los dos socios, Brasil y la UE, para seguir siendo actores creíbles en la región sería consolidar la asociación bilateral y firmar una asociación UE-MERCOSUR. Pero esta opción requiere un mayor esfuerzo y un compromiso más claro por parte de los dos socios.

Escenarios de la relación Brasil-UE

| Escenarios | Posible impacto Brasil | Posible impacto UE |
|--|--|--|
| Estancamiento: sin progreso en relación UE-Brasil ni tampoco en la negociación UE-MERCOSUR | Debilitamiento del liderazgo global y regional de Brasil | Pérdida de influencia, peso y mercado en Brasil y América del Sur |
| Bilateralismo: Brasil avanza como socio estratégico de la UE y firma un acuerdo de asociación bilateral | Fortalecimiento global y debilitamiento/rivalidad regional, retorno del temor hegemónico | Pérdida de credibilidad como promotor de integración e interregionalismo, pero acceso a mercado Brasil |
| Bilateralismo e interregionalismo: Brasil define una relación política estratégica con la UE y la complementa con un acuerdo de asociación UE-MERCOSUR | Fortalecimiento global y regional del liderazgo "benigno y cooperativo" de Brasil | Recuperación de credibilidad e interlocución privilegiada con Brasil y libre comercio con el MERCOSUR incluyendo Brasil y Argentina, recuperación credibilidad |

Referencias bibliográficas

- AMORIM, Celso. Política Exterior de Brasil. Entrevista en *AmerSur*, enero de 2007.
- CIENFUEGOS, Manuel, GRATIUS, Susanne. EU Expectations of Negotiations with Mercosur Three Years after the Impasse. In: VALLADAO, Alfredo, MARCONINI, Mário (Orgs.). *Reviving the EU-MERCOSUR Trade Talks: A Business Perspective*. São Paulo: Fecomercio, 2007. p. 41-72.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una asociación estratégica UE-Brasil*, Bruselas 30 de mayo de 2007.
- FONSECA, Jr., Gelson. *O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o multilateralismo*. São Paulo: Editorial Paz e Terra, 2008.
- GRATIUS, Susanne. Brasil en las Américas: ¿un pacificador regional? *Documento de Trabajo 35*, Madrid, 2007.
- HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Anuário Brasil – Europa*. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, 2007.
- _____. El gigante que no se ve: la percepción de Brasil en Europa. In: HOFMEISTER, Wilhelm, ROJAS, Francisco, SOLÍS, Luis Guillermo (Comps.). *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*, tomo 2: África, Asia y Europa. Río de Janeiro: FLACSO/KAS, 2007. p. 15-39.
- MANNERS, Ian. The Normative Ethics of the European Union. *International Affairs* 84:1, p. 45-60, 2008.
- SANAHUJA, José Antonio. Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana. In: FRERES, C. et al. (Eds.). *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Documento de Trabajo 15, Madrid: Fundación Carolina, 2006. p. 1-43.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina, HIRST, Mônica. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs* 82:1, p. 21-40, 2006.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. Brazil's Role as a Middle Power: Dilemmas of Global and Regional Recognition. In: GRATIUS, Susanne (Ed.). *IBSA: An International Actor and Partner for the EU?*, FRIDE Working Paper 63 (July), Madrid, 2008. p. 11-14.
- SOLANA, Javier. Una nueva oportunidad para Brasil, América Latina y Europa. *La Vanguardia*, Barcelona, 1 de enero de 2003.
- SOUSA, Sarah-Lea John de. Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación sur-sur y la iniciativa IBSA. *Comentario FRIDE*, julio de 2008.
- VALLADAO, Alfredo, MARCONINI, Mário (Orgs.). *Reviving the EU-MERCOSUR Trade Talks: A Business Perspective*. São Paulo: Fecomercio, 2007.
- VARAS, Augusto. Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía. *Comentario FRIDE*, mayo de 2008.



EU-Mercosur Relations after the EU-Brazilian Strategic Partnership

Andrea Ribeiro Hoffmann

Andrea Ribeiro Hoffmann
Professora assistente
no Instituto de Relações
Internacionais da PUC-Rio
e professora visitante do
Departamento de Relações
Internacionais da *London
School of Economics*.

Introduction

In July 2007, the European Union (EU) launched a Strategic Partnership with Brazil. The initiative was announced during the First EU-Brazil Summit at Lisbon, capital of Portugal, the member-state then occupying the EU Presidency. Benita Ferrero-Walder, Commissioner for External Relations and Neighbourhood Policy, emphasized in her speech at the summit the role the new strategic partnership would play in pressing forward the integration process in Mercosur, as well as the birregional negotiations in course. In her words: “I also believe that by activating dialogue we will support the conclusion of the EU-Mercosur Agreement” (SPEECH/07/462, 04/07/2007). It is clear that the EU defines, therefore, the bilateral initiative as complementary with the EU-Mercosur relations (Ribeiro Hoffmann 2007).

The present article explores the question of the extent to which the EU-Brazilian Strategic Partnership can actually be considered complementary to EU-Mercosur relations. To answer this question, the article firstly explores the compatibility of these two different approaches from the perspective of EU foreign policy. Secondly, the article explores the challenges posed to Mercosur member-states to cooperate in a birregional framework in which one of the members has a special position vis-à-vis the EU. The main conclusion is that the complementarity of the regional and the bilateral approaches cannot be taken for granted. These approaches are not seen as necessarily incompatible, but it is argued here that special attention will have to be given to a number of aspects initially not taken into consideration when the Partnership with Brazil was launched, if the EU is serious about continuing to support Mercosur and to strengthen birregional relations.

Regionalism and bilateralism in EU foreign policy

In the early and mid 1990s, the EU developed a network of international agreements with most regions in the world. Ramon Torrent (Torrent 1998) argues that this was part of a strategy to assert the EU as an international actor, even if most agreements were “empty” of substance, i.e., mere declarations of intentions without binding commitments. At that time, the EU also developed what can be called a “regional approach” in its foreign policy. In other words, it sought to conclude agreements with other groupings of countries, instead of only with individual states. In addition to the Mercosur, the EU engaged in birregional dialogues or negotiations with other regions and regional organizations such the Andean Community (CAN) in the Americas, and the Association of South East Asian Nations (ASEAN) and the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) in Asia (Smith 2008, Cameron 2007, Bretherton & Vogler 2006). In that regard, the promotion of the EU as a “model” was also a concept debated in the academic literature (Torrent op.cit. Cameron 2005). As a result of this development and, probably most importantly,

structural factors such as economic globalization, the mid 1990s saw a proliferation of regional groupings, labelled “the second wave of regionalism.”¹

In the case of Mercosur, the EU supported the institutionalization of the integration process and engaged in a birregional approach from the creation of the block in 1991. Already in 1992, both regions concluded an “Inter-Institutional Cooperation Agreement,” which, among other things, supported Mercosur’s Administrative Secretariat. In 1995, shortly after the conclusion of the Ouro Preto Protocol, which accorded Mercosur international legal personality, the EU concluded another agreement, the “Interregional Cooperation Agreement,” which is still the main institutional framework for cooperation between the two regions, given that the negotiations for a Framework Agreement, started in 1999, are not yet concluded (Ribeiro Hoffmann 2004).

Given the long standing EU regional approach towards the Southern Cone states, how can the launching of the EU-Brazilian Partnership be explained? Why the need for a new approach to deal with the countries in the region? Was the birregional approach not corresponding to the expectations?

Arguably, the halt in the birregional trade negotiations led to a general lack of motivation behind the birregional relations (Cienfuegos 2006). While at the first sight it is tempting to blame the Framework Agreement’s never-ending negotiations for the change of approach, with the exception of trade the other areas of the agreement, e.g., political dialogue and development cooperation, were not only concluded, but implemented by means other than the agreement, as in the case of a Memorandum of Understanding dated from 2001. Interviews conducted by the author in February 2008 with EU officials working with EU-Mercosur relations in the European Commission and the European Parliament showed that there was no consensus about the need for a change of approach.² On the contrary, the new approach seems to have been contested by many. To understand this change, it is necessary to take a broader view of EU foreign policy in the world.

The mid-2000s were very different from the beginning of the 1990s, when regionalism and the EU “regional approach” boomed. The international context in which the EU-Brazilian Partnership was launched was marked by September 11 and the return to the prioritization of security issues in the international agenda. Some authors claim that “power politics is back” after more than a decade of liberal democratic ideals and market economy (Kagan

¹ It is not one of this paper’s aims to discuss the causes of the second wave of regionalization. While most authors who have analysed this phenomena have pointed to economic globalization as a main driving force (Breslin Hettne et al 1999, Hurrell & Fawcett 1995, Mansfield & Milner 1997), others, such as Walter Mattli (Mattli 1999), highlight the importance of the existence of a successful regional organization, i.e., the EU, as a factor impelling countries to create other regional blocks.

² The interviews were conducted in the context of the European Union Visitors Programme (EUVP).

2008). The restructuration of the international system has acquired a drastic dynamics with the economic crisis faced by developed countries, mainly the United States and the United Kingdom, which started in 2007 and had reached unprecedented levels by the end of 2008.

In the mid-2000s, Brazil was more assertive in its foreign policy and pursued a rapprochement with other emergent countries (Lima 2005; Vigevani & Cepaluni 2007). New international coalitions and policy coordination forums were created, such as the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBAS)³ in 2003, and meetings by the presidents of Brazil, Russia, India, and China (BRICs) in 2008.⁴

By 2006, when the Brazilian Partnership was launched, the EU had proposed or concluded a number of other Special Partnerships. According to a website maintained by the French Ministry of Foreign and European Affairs,⁵ “as a global actor, the European Union develops strategic partnerships with the major actors on the international stage,” and these are: the United States, Canada, Japan, Russia, China, and India. Talks about a partnership with South Africa had also started in 2005, and with China in the beginning of 2007. Beside the “older” partnerships with the United States, Japan, and Canada, it is interesting to note that the other partners are the same emerging countries that are engaging in South-South cooperation among themselves, i.e., Russia, China, India, South Africa, and Brazil; and these new partnerships were proposed in the mid-2000s. Among them, Russia has had a particular development, since it had also concluded a Partnership and Cooperation Agreement earlier, in 1994. The renegotiation of this agreement – which expired in 2007 – was, however, suspended with the crisis in Georgia.⁶

Here it is relevant to note that the Partnership with Brazil is not an isolated case, but rather one more in a series of Partnerships concluded by the EU with these new “emergent countries,” which have been on the one hand trying to engage the developed countries in the multilateral global institutions such as the WTO and the UN system, and on the other hand pushing for a bigger role in the global arena.

Is it possible to argue, therefore, that the EU has departed from a regional towards a bilateral approach in its foreign policy in the world? Although the focus of this paper is only EU-

3 For the official site see: <http://www.forumibsa.org>

4 Although the term BRICs was coined by an investment bank (Goldman Sachs) in 2003, the presidents of Brazil, Russia, India, and China met in May and December 2008, and there are indications that they will seek to institutionalize their relationship. See Times Online 2008 and Gazeta Mercantil 2008.

5 See http://www.diplomatie.gouv.fr/en/european-union_157/eu-in-the-world_1491/common-foreign-and-security-policy_5463/what-is-the-cfsp_5466/cfsp-acquis_5469/the-european-union-strategic-partnerships_8743.html

6 <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3748657,00.html>

Southern Cone relations and not the EU foreign policy in general, it is interesting to observe that this change has also been felt in other areas.

In an article focusing on the change of the EU approach in North Africa, Bicchi (Bicchi 2008) argues that the European Neighbourhood Policy (ENP), launched in 2004, is a departure from the until then prevalent regional approach of the European Mediterranean Policy (EMP), launched a decade earlier. According to Bicchi, the ENP is a more bilateral and more decentralised approach, and the reasons for this change can be found not in the difficulties encountered by the EMP itself, but in EU internal developments, together with post-9/11 concerns.

This paper argues that the EU has indeed changed its approach vis-à-vis the Southern Cone from a regional to a bilateral approach, and that the reasons for this can be found not only in the successes and failures of birregional relations themselves, but in the broader international context, as well as – acknowledging Bicchi’s argument – “EU internal developments.” In that regard, it can be advanced that the Partnership with Brazil was well-suited not only to the new broader approach to emergent countries, but also to the interests of the Portuguese Presidency, which could count on the support of the – also Portuguese – president of the European Commission, Jose Manuel Barroso. Indeed, in the interviews mentioned above many officials pointed towards a top-down pressure in the Commission in the decision to launch the partnership.

However, the main question addressed in this paper is not why the change from a regional to a bilateral approach occurred, but whether the “remaining” regional approach is still compatible with the new bilateral one; in other words, if there is any room for an EU foreign policy towards Mercosur. As seen in the introduction to this article, in the quotation by Benita Ferrero, the EU official position is that both approaches are complementary. The question of complementarity, however, does not seem to be controllable by the EU, even if it is defended as a consensus within the EU, something which is in itself questionable. Here the dynamics coming from the other side of the Atlantic must be taken into account.

Cooperation with the EU: the challenges posed to Mercosur member-states by the EU Partnership with Brazil

The EU argument of complementarity of the birregional approach with Mercosur and the bilateral approach with Brazil seems to be based on the assumption that Brazil can be defined as a regional power in the block. Otherwise, why would the EU expect Argentina, Paraguay, and Uruguay to engage in interregional negotiations in union with a “special partner” of the “other side”? How can these countries trust that Brazil is not making

linkages between the birregional and the bilateral negotiations? Unless Brazil is seen as a regional hegemon who will be able to compensate its partners for its privileges (benign hegemon), or simply a hegemon who will leave its partners no choice other than to follow it, the thesis of complementarity is seriously compromised.

However, the definition of what constitutes a regional power is controversial. The literature points to different aspects; material structural variables, such as GDP and trade; auto-attribution in diplomatic discourse; point of view of other regional partners, and other countries outside the region (Destradi 2008; Flemmes 2006; Nolte 2006). The assumption that Brazil is a regional hegemon seems to be highly contestable, and not a solid ground on which to support the new foreign policy approach to the Southern Cone. The immediate reaction of the Brazilian Mercosur partners to the launching of the partnership, mainly that of Argentina, was very negative, having also been immediately exploited by another candidate to the role of South American regional power: Venezuela. According to the interviews, Mexico officials also manifested a “lack of understanding” about the establishment of a differentiated approach to Brazil. Interestingly, in July 2008 the Commission proposed the launching of a Strategic Partnership with Mexico as well.⁷

Finally, even in Brazil the idea of a special partnership with the EU has had some setbacks. South American regional integration has been politicized in Brazilian society, as the non-ratification of the protocol of accession of Venezuela to Mercosur by the Brazilian Congress indicates. Congressional opposition to the ratification of foreign policy commitments has been extremely rare in Brazilian politics, the only other recent example being the case of bilateral investment agreements concluded in the 1990s (Ribeiro Hoffmann forthcoming). On the one hand, different political parties and societal interest groups currently support divergent “models” of regional integration, the two main axes of contention being the emphasis in commercial versus social aspects of integration, and the enlargement of the block, especially the incorporation of Venezuela (CEBRI 2007, Valladao 2007). On the other hand, it is possible to see a polarization between policy makers who support a rapprochement with the “North” (of which the EU is the main part) and those who support a rapprochement with the “South” (as instanced by the IBAS and BRICs). The problem is that, despite the “acceptance” by the Brazilian government of the attribution of EU special partner, it is important to notice that the interest groups in Brazilian society which support the rapprochement with the EU are not always the same which support the strengthening of Mercosur (Ribeiro Hoffmann 2007).

⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Towards an EU-Mexico Strategic Partnership*, Brussels, July 15, 2008.

Concluding remarks

The main conclusion advanced in this article is that the complementarity of the regional and the bilateral policies pursued by the EU in its foreign policy towards the Southern Cone cannot be taken for granted. The two approaches are not seen as necessarily incompatible, but it is argued here that special attention will have to be given to a number of aspects initially not taken into consideration when the Partnership with Brazil was launched, if the EU is serious about continuing to support Mercosur and concluding the Framework Cooperation Agreement.

Among these aspects, most important is the treatment of the other Mercosur member-states, especially Argentina. Central to the process of regional integration in the Southern Cone has been a strong cooperation between Brazil and Argentina, since Brazil cannot be considered a regional hegemon in practical terms. And, historically, whenever this cooperation was put behind unilateral preferences of either of the countries, not only did Mercosur suffer, but also imperilled was an effective solution to the perceived problems.

References

- BICCHI, Federica. ENP in North Africa. In: ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, San Francisco, CA, USA, Mar 26, 2008. Available at http://www.allacademic.com/meta/p252997_index.html
- BRETHERTON, Charlotte, VOGLER, John. *The European Union as a Global Actor*. London & New York: Routledge, 2006.
- CAMERON, Fraser. *An introduction to European Foreign Policy*. London & New York: Routledge, 2007.
- _____. The EU Model of Integration: relevance elsewhere? *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 2005.
- CEBRI. *Task Force on Brazil in South America*. Final Report, June 2007. Available at http://www.cebri.org.br/pdf/507_PDF.pdf
- CIENFUEGOS, Manuel. *La Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur en la Encrucijada*. IEP Paris. La Chaire Mercosur articles, 2006. Available at http://www.chairemercotur.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/articles/2007/ue-mercotur_asociacion_estrategica_mcm_octubre_2006.pdf
- FLEMMES, Daniel. Conceptualizing Regional Power in International Relations: lessons from the South African case. *GIGA Working Papers* 53, June 2007.
- HETTNE, Bjoern, INOTAL, Andras, SUNKEL, Osvaldo (Eds.). *Globalism and the new regionalism*. New York: St.Martin Press, 1999.
- HURRELL, Andrew, FAWCETT, Louise (Eds.). *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Oxford University Press, 1995.

- KAGAN, Robert. *The return of history and the end of dreams*. Knopf Publishing Group, 2008.
- LIMA, M. R. S. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48:1, Brasília, DF, 2005.
- MANSFIELD, Edward, MILNER, Helen. The new wave of regionalism, *International Organization* 53, 1999.
- MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge University Press, 1999.
- NOLTE, Detlev. Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen: Ein Analysekonzept fuer die Forschung ueber regionale Fuehrungsmachte. *GIGA Working Papers*, 29, Oct 2006.
- PAÍSES DO BRIC buscam ampliar a integração. *Gazeta Mercantil*, 03 dez. 2008. Available at http://www.gazetamercantil.com.br/GZM_News.aspx?Parms=2217537,13,20
- RIBEIRO HOFFMANN, Andrea. Democracia e Integración Regional: el caso del Mercosur. In: VON BOGDANDY & MORALES. *El Derecho de Integración Sramericano en su contexto*. MPI Heidelberg, forthcoming 2009.
- _____. Relações com blocos econômicos dividem a sociedade brasileira. *Tópicos* 3, 2007.
- _____. *European Foreign Policy Towards Latin American Southern Cone States*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2004.
- RUSSIA SHOWS ITS political clout by hosting BRIC summit. *Times Online* 16 May 2008. Available at <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/markets/russia/article3941462.ece>
- SMITH, Karen. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge & Malden: Polity Press, 2008.
- TORRENT, Ramon. *Derecho y Práctica de las Relaciones Exteriores en la Unión Europea*. Barcelona: CEDECS Editorial, 1998.
- VALLADAO, Alfredo. The New Tordesillas Line. The present Great Latin America East-West Divide. *La Chaire Mercosur articles*, IEP Paris, 2007. Available at <http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/articles/2008/tordesilhas.pdf>
- VIGEVAI, T., CEPALUNI, Gabriel. Lula's Foreign Policy and the quest for autonomy through diversification. *Third World Quarterly*, v. 28, 2007.

As relações entre a União Europeia e a América Latina – o Mercosul neste enquadramento

Raquel Patrício

Raquel Patrício
Doutora em Relações
Internacionais pela UnB.
Professora auxiliar no ISCSP/UTL

Na atual sociedade internacional global, à maneira de Hedley Bull,¹ as perspectivas de integração bilateral e multilateral ganham novos contornos.

Desde logo, a sociedade internacional global substitui, hoje, a imagem da *sociedade internacional*.² Ela é heterogênea, multicentrada e busca um espaço público de regulação assente na cooperação internacional. Esta constitui o pano de fundo que tem servido à mundialização econômica e à liberalização das trocas em escala mundial, buscando-se um *novo multilateralismo* (Robert Cox) e um modelo de *democracia cosmopolita* (Daniele Archibugi)³ que se propõem “contrapor os fenômenos da polarização social, de decomposição da sociedade civil e de pressões sobre o meio ambiente que se constata em todos os níveis, do local ao planetário”.⁴ Tomando por base a *convergência das civilizações* do Padre Teilhard de Chardin, Almerindo Lessa haveria de explicar aos Companheiros da Sociedade Teilhard de Chardin: “... assim a Humanidade, ao terminar a sua evolução planetária, converge inexoravelmente. E pela convergência planetária de todas as reflexões individuais, pelo contato mútuo de todas as partículas humanas, gera-se no nosso grupo zoológico um movimento síntese para um ponto crítico de Emergência e de Imersão, de Maturação e de Evasão, funcionando como coração de um sistema de centros de acesso a um foco de união que a nossa inteligência é forçada a admitir; só que na sua essência é impensável”.⁵ Numa convergência concordante com a *lei da complexidade crescente* que o próprio Chardin propôs também.⁶

A cooperação internacional surge, desta forma, num dos espaços centrais das relações internacionais, aqui residindo a mais recente atração pela regionalização e pelos processos de integração regional, que “permitem ultrapassar a rigidez das fronteiras estatais, incapazes de enquadrar as novas interações e introduzem uma dimensão intermédia entre o espaço nacional e o espaço mundial, assente em identificações identitárias que se assumem como base das relações em eixo”,⁷ essenciais para a consolidação e expansão dos laços inter-regionais. Estes são inéditos na história das relações internacionais, mas exigem sem dúvida o protagonismo de determinados Estados que estabelecem entre si relações privilegiadas que, influenciando as relações regionais e conduzindo à gênese de processos regionais de integração, também são responsáveis pela condução e consolidação destes

1 Cfr. BULL, Hedley, *A Sociedade Anárquica*, 2002.

2 Sobre a sociedade internacional, vide também TRUYOL e SERRA, Antonio, *La Sociedad Internacional*, 2001.

3 Cfr. PATRÍCIO, Raquel, *As Relações em Eixo Franco-Alemãs e as Relações em Eixo Argentino-Brasileiras – Gênese dos Processos de Integração*, 2007, p. 50-51.

4 Cfr. SMOUTS, Marie-Claude, *As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias*, 2004, p. 130.

5 Cfr. LESSA, Almerindo et alii, *Teilhard de Chardin e a Convergência das Civilizações e das Ciências*, 1964, p. 106-108.

6 Cfr. TEILHARD DE CHARDIN, Pierre, *Gênese de Um Pensamento: Cartas – 1914-1919* apresentadas por Alice Teilhard-Chambom e Henri Begouen, 1967.

7 Cfr. PATRÍCIO, Raquel, op. cit., p. 49-50.

mesmos processos, assim suficientemente estabilizados para iniciar laços inter-regionais, como os que ligam a União Europeia e o Mercosul – o único caso, em todo o mundo, de relacionamento birregional. Na base de tudo, as relações em eixo. Na base do Mercosul, as relações em eixo argentino-brasileiras. Na base da União Europeia, as relações em eixo franco-alemãs.

Esta questão significa que faz todo o sentido continuar a falar-se de parcerias estratégicas bilaterais, ou mesmo, indo mais além, de relações em eixo,⁸ entre Estados-membros de um processo regional de integração, sendo certo haver requisitos prévios de níveis de integração para se estabelecerem padrões de interação política e econômica entre dois processos regionais de integração.

É esta, aliás, a razão fundamental da constante frustração histórica das tentativas da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em dialogar com a América Latina. O estabelecimento deste diálogo só foi possível, em consistência, após o aparecimento de um interlocutor institucional para dialogar com as Comunidades, o Mercosul. E mais: este diálogo só demonstrou começar a ser verdadeiramente profícuo quando do fortalecimento das relações em eixo argentino-brasileiras. Sendo que uma parceria, seja de que modelo for, entre o Brasil e a União Europeia deverá estabelecer-se, não no plano dos estados nacionais, mas antes no patamar coletivo das instituições supranacionais, isto é, o Mercosul e a União Europeia. O primeiro assente sobre as relações em eixo argentino-brasileiras; a segunda assente sobre as relações em eixo franco-alemãs.

É verdade que, se historicamente a União Europeia afirmou que apenas negociaria com um interlocutor institucional, em julho de 2007 transformou o Brasil em seu parceiro estratégico, parecendo não ter muito clara a situação, hoje, de se saber qual dos relacionamentos

8 Em seu mais recente livro, *Inserção Internacional – A Formação dos Conceitos Brasileiros*, o Prof. Doutor Amado Luiz Cervo elabora, corretamente, sobre a diferença entre as *relações em eixo* e a *parceria estratégica*. Desenvolvido por nós em sede de dissertação de Doutorado pela UnB, o conceito de *relações em eixo* assenta sobre uma relação especial entre parceiros simétricos, “uma relação especial estabelecida entre duas potências que fazem entre si fronteiras vivas e desenvolvem uma profícua complementaridade econômica, numa primeira fase assentando sobre rivalidades mútuas que evoluem, num segundo momento, para um comportamento cooperativo finalmente assente sobre verdadeiras parcerias, designadamente entre os respectivos líderes políticos, cuja vontade de potência, elaboração política e percepções de interesses convergem num mesmo sentido, por forma a articular as ligações entre os núcleos dinâmicos do eixo sobre o qual assentam. Sobressaindo da região em que surgem pela criação de potência, as relações em eixo acabam por afirmar-se como o eixo de gravitação regional, beneficiando da aceitação popular que lhes reforça a coerência interna, ainda que sejam influenciadas por Estados terceiros, bem como pelas evoluções conjuntural (forças de pressão) e estrutural (forças profundas) da região e da sociedade internacional global em que se inserem. Assim definidas, as relações em eixo funcionam como condição necessária para a existência de processos regionais de integração, estando na origem, na consolidação e condução destes pela força integradora que geram”. Cfr. PATRÍCIO, Raquel, op. cit., p. 482-483. Por seu lado, a *parceria estratégica* representa uma relação “entre dominante e dominado, de estruturas assimétricas, como se verifica entre Brasil e EUA”. Cfr. CERVO, Amado Luiz, *Inserção Internacional – A Formação dos Conceitos Brasileiros*, 2008, p. 211-212.

deve ser estimulado: se a relação UE-Brasil, se a relação UE-Mercosul. É verdade, também, que o relacionamento UE-Mercosul não resolve todas as demandas do Brasil, especialmente no que diz respeito aos seus interesses comerciais. Todavia, se o Brasil tem, hoje, como prioridade da sua política externa, a integração sul-americana a partir do Mercosul – numa lógica, por exemplo, de círculos concêntricos –, a singularização do seu relacionamento com a União Europeia poderá levar à desagregação do Mercosul, até porque o único projeto de integração hoje disponível é o projeto brasileiro – depois de fracassados o bolivarianismo e as propostas dos anos 1950. Por outro lado, ao negociar o seu próprio acordo com a União Europeia, o Brasil desconsidera o Mercosul, o que, de alguma forma, poderá vir a pôr em causa a sua liderança regional. Do mesmo modo, os argumentos de acordo com os quais a parceria UE-Mercosul é fraca, em virtude do desequilíbrio entre os níveis de integração; e de que o relacionamento UE-Brasil será mais profícuo porque fortalecerá a relação da UE com os restantes parceiros sul-americanos e, por conseguinte, a própria relação UE-Mercosul, não convencem. A História assim o tem demonstrado. Posto isto, deve a parceria UE-Mercosul ser estimulada, e não a relação UE-Brasil. Daí a importância do Mercosul em todo o já longo processo de relacionamento entre a Europa Comunitária e a América Latina, cuja visão histórica convém deixar clara.

É importante referir, desde logo, que, quando da celebração dos Tratados de Roma, em 1957, parte dos países contratantes mantinha vastas relações coloniais que pretendiam conservar, mesmo com a criação do Mercado Comum. Para tanto, inseriram cláusulas relativas ao estatuto de associação para esses países; disposições que acabariam por constituir a base para a elaboração futura de uma política de desenvolvimento, visando justamente as antigas colônias dos Estados-membros e aquelas que entretanto iam adquirindo a independência. Esta política de desenvolvimento acabaria, depois, por ser alargada a outras áreas sub-desenvolvidas do mundo, nomeadamente às áreas não associadas da América Latina e da Ásia.

Todavia, quando foram formalmente lançadas, as relações entre a Europa Comunitária e a América Latina não se inseriram nesta política de desenvolvimento. Inseriram-se, antes, na política comercial daquela, que trata das relações entre a Comunidade e os países terceiros, com base na Pauta Aduaneira Comum. E tal foi feito através do estabelecimento de acordos de comércio cujo objetivo era a concessão da cláusula da nação mais favorecida.

Na realidade, nas suas relações externas com os países em vias de desenvolvimento, as Comunidades definiram como prioridade a cooperação com o continente africano, ou, mais especificamente, com os países ACP, que incluem também os países do Caribe e do Pacífico. A segunda prioridade eram os países do Mediterrâneo e a terceira os da Ásia. A América Latina era, na sugestiva expressão de Peter Coffey, um *continente perdido*,⁹

⁹ Cfr. COFFEY, Peter, *The EEC and Brazil* in COFFEY, Peter e CORREA DO LAGO, Luiz Aranha (eds.), *The EEC and Brazil*, 1988, p. 3.

sendo as relações com as Comunidades pouco densas, pouco importantes e, em geral, especificamente econômicas. A inexistência de uma política comunitária global para a região limitou as relações Comunidades-América Latina a um caráter bilateral, que apenas a partir da década de 1980 começaria a ser ultrapassado, justamente quando as relações em eixo argentino-brasileiras ganharam uma dinâmica cooperativa, deixando para trás a tradicional rivalidade. Por outro lado, a disparidade de interesses dos Estados-membros em relação à América Latina, assim como a própria heterogeneidade dos países latino-americanos dificultaram a ação coordenada das Comunidades em relação à América Latina, além do mais percebida, pela Europa Comunitária, como parte da zona de influência dos Estados Unidos e como um conjunto de países pouco pobre dentre os pobres, ademais sem contarem com estruturas institucionais eficientes ao nível regional com as quais a Comissão pudesse manter um diálogo interinstitucional estável.

Depois das exportações da América Latina para a Europa terem decrescido durante os anos 1960,¹⁰ aquela situação sofreu uma ligeira evolução, com os contatos a definirem-se melhor a partir de 1971.

Na realidade, desde a criação da CEE os países da América Latina pretenderam com esta celebrar, primeiro, um acordo de associação e, depois, um acordo de mera cooperação. As dificuldades geradas em torno deste desejo coletivo, todavia, impediram a concretização do mesmo, adicionada da preferência comunitária em celebrar acordos internacionais com interlocutores coletivos.

A CEE impulsionou, então – ou melhor, cobrou dos países latino-americanos – a organização para a designação conjunta de um porta-voz institucional comum que falasse em nome de todos. Assim surgiu o GRULA – Grupo Latino-Americano, e em 1971 os países latino-americanos reunidos no seio da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA)¹¹ avançaram, através da Declaração de Buenos Aires, com a proposta de estabelecimento de um sistema de cooperação entre a América Latina e as Comunidades que englobasse a consulta ministerial. O Conselho de Ministros das Comunidades decidiu, então, pôr em marcha uma cooperação permanente, não em nível ministerial, mas em nível de embaixadores, no seio do então criado Comitê Conjunto América Latina-CEE. O GRULA, que falava em nome da América Latina, passou, por isso, a ser formado por embaixadores (e não ministros) latino-americanos que atuavam junto da Comissão Europeia.

Embora contribuindo para a existência de algum nível de coordenação das políticas econômicas externas dos países latino-americanos em relação às Comunidades e, mesmo, nos *fora*

¹⁰ Cfr. GRANDA ALVA, G. e GARCIA, J.L., *La Cooperacion para el Desarrollo de las Comunidades Europeas y sus Relaciones com America Latina: un Reto para España*, 1984, p. 449.

¹¹ A CECLA viria, em 1975, a ser substituída pelo SELA (Sistema Econômico Latino-Americano), em consequência do Acordo do Panamá.

internacionais, os resultados mais tangíveis do Comitê Conjunto limitaram-se à conclusão de acordos de comércio bilaterais, de caráter não preferencial, entre a CEE e quatro países latino-americanos: Argentina (1971), Uruguai (1973), Brasil (1974) e México (1975).

Estes são os considerados *Acordos de Primeira Geração*, através dos quais a CEE orientava a sua ação país a país e apenas com os que tinham potencial econômico, com o objetivo exclusivo da concessão, pelas partes interessadas, da cláusula da nação mais favorecida.¹²

O diálogo América Latina-CEE assim estabelecido não gerava qualquer cooperação efetiva com o conjunto dos países latino-americanos. As Comunidades ainda acordaram o regime preferencial, previsto pelo Sistema de Preferências Generalizadas (SPG), mas os resultados foram bastante insatisfatórios para ambas as partes. De tal forma que, em 1979, os embaixadores do GRULA propuseram um diálogo renovado CEE-América Latina, o qual chegou mesmo a ser instituído, com representantes do Conselho de Ministros, da Comissão e do GRULA.

O início da Guerra das Malvinas/Falklands, porém, impediu a realização dos encontros previstos para 1982, deitando por terra aquele diálogo renovado, mantendo-se os contatos, todavia, pela via informal.

Verdade é que, no meio deste contexto, as Comunidades alargaram as suas relações comerciais não preferenciais com a América Latina, estabelecendo os chamados *Acordos de Segunda Geração*, já mais abrangentes, porque incluíam aspectos como a cooperação empresarial e científica. Estes acordos, assinados com o Brasil em 1982, com o Pacto Andino em 1984 e com os Estados-membros do Tratado Geral de Integração Centro-Americana e com o Panamá em 1986, foram assinados no momento em que as adesões de Portugal e Espanha às Comunidades favoreciam as relações comunitárias com a América Latina.

Na realidade, a adesão das nações ibéricas às Comunidades gerou expectativas múltiplas quanto ao estreitamento das relações entre a América Latina e a Europa e à intensificação do diálogo político entre ambas as regiões. Neste processo, Portugal teve um papel bastante discreto. As prioridades da sua política externa fora da Europa eram a África de expressão portuguesa e os Estados Unidos, e a única prioridade na América Latina era o Brasil, percebido como líder natural das nações latino-americanas, com poder suficiente para gerar o diálogo direto com as Comunidades, sem a necessidade de intermediários.

A Espanha, por seu lado, tomou de forma organizada e afirmativa a questão das relações com a América Latina. A sua intenção era desenvolver um diálogo político com os países que outrora haviam sido suas colônias e, evidentemente, desempenhar o papel de ligação

¹² Cfr. PIERRE-CAPS, Stéphane, *Aspects Juridiques des Relations Commerciales de la CEE avec les États de l'Amérique Latine*, 1987.

entre a América Latina e a Europa Comunitária. Vale lembrar que, tradicionalmente, a América Latina constitui uma prioridade da política externa espanhola havendo inclusive, na Constituição de 1978, uma referência à *Comunidade Histórica* quando se aborda o papel do Rei nas relações internacionais.¹³

Evidentemente, a maioria dos Estados-membros das Comunidades opôs-se à ideia de a Espanha adotar um papel de protagonista neste domínio; ao mesmo tempo que, do lado latino-americano, alguns países consideraram inválida tal atitude paternalista e retórica, exprimindo a não necessidade da Espanha como tutor para a América Latina fazer valer os seus interesses. Assim se desvaneceu a ideia da *ligação* e o governo do PSOE pôs a Espanha a funcionar como *fator ativante* das relações CEE-América Latina.

Fosse como fosse, a verdade é que a adesão de Portugal e da Espanha às Comunidades em 1986 criou diversas expectativas económicas e também políticas e, de fato, em 1986, as relações entre a CEE e a América Latina conheceram um novo impulso. Logo em junho, o Conselho Europeu da Haia encarregou a Comissão da elaboração de novas linhas-diretrizes para estas relações, propondo um debate sobre o reforço dos laços entre os dois continentes,¹⁴ respondendo assim aos objetivos, nesse sentido, constantes da declaração anexa aos Tratados de Adesão de Portugal e de Espanha.

Foi a partir deste fato que, em 1987, o Conselho de Ministros adotou o primeiro documento da história comunitária sobre a América Latina: *Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros Sobre as Relações Entre as Comunidades e a América Latina*,¹⁵ no qual exprimia a intenção de pôr em prática uma estratégia de conjunto para o reforço das relações e da cooperação entre os dois continentes, quer em nível económico, quer em nível político.

Por outro lado, a evolução da situação de crise na América Central, com as Comunidades a decidirem adotar posições comuns nesta matéria, e ainda os processos de democratização que muitos países da região, como o Brasil e a Argentina, conheciam, não deixando as Comunidades indiferentes, conduziram a uma maior politização das relações CEE-América Latina. Por outro lado, no final dos anos 1980, a crise da dívida externa, a morte não anunciada da Ordem dos Pactos Militares e a crescente globalização económica criaram as condições ideais para que os países latino-americanos alterassem o modelo de desenvolvimento autárquico e nacionalista até então adotado. A abertura comercial, a integração regional e o distanciamento de antigas políticas terceiro-mundistas foram as constantes da passagem da década de 1980 para a de 1990 e a política externa passou a

¹³ Cfr. TOVIAS, Alfred, *Foreign Economic Relations of the EC: The Impact of Spain and Portugal*, 1990, p. 60-71.

¹⁴ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, *A Comunidade Europeia e a América Latina*, comunicação da Comissão Europeia ao Conselho de Ministros: COM (86) 720/final, de 2 de Dezembro de 1986.

¹⁵ Cfr. CONSELHO DE MINISTROS, Conselho 7120/87 (Presse 110), de 22 de Junho de 1987.

privilegiar os contatos com os países industrializados.¹⁶ Simultaneamente, a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, deu mais um passo no relacionamento entre as duas regiões, já que conferiu, aos países latino-americanos, benefícios no plano da cooperação regional, que abriu o acesso desses países aos programas tecnológicos comunitários e ao Banco Europeu de Investimentos. Acima de tudo, a criação do Mercosul significou a criação do interlocutor coletivo que as Comunidades desde o início desejavam para o diálogo com a América Latina. Um interlocutor coletivo que conferisse o caráter institucional desejado, de modo a poder falar em pé de igualdade com o porta-voz oficial das Comunidades nestas matérias: a Comissão Europeia. Naturalmente, o Mercosul, com uma estrutura institucional específica e própria, elegeria um órgão para dialogar, nesse sentido, com a Comissão Europeia. Como de fato viria a suceder, com o Conselho Mercado Comum designado para o efeito.

Assim seriam lançadas as negociações sobre a futura associação birregional entre a União Europeia e o Mercosul, na Cúpula União Europeia-América Latina e Caribe, realizada no Rio de Janeiro em junho e julho de 1999.¹⁷

Ainda assim, o sistema preferencial das Comunidades continuava a beneficiar os países ACP, os países da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) – com os quais as Comunidades celebraram uma zona de preferências –, os países da Europa Central e do Leste (após a queda do muro de Berlim) e os países do Mediterrâneo – cujos produtos concorrem diretamente com os dos países latino-americanos.

Por outro lado, o anúncio da criação, entre os Estados Unidos, o Canadá e o México, do NAFTA (*North American Free Trade Area*), no início dos anos 1990, levou os países da América Latina, em especial o Brasil, a impulsionar o relacionamento com a Europa Comunitária, como forma de reagir à criação do NAFTA, que viria alterar o quadro geopolítico e geoestratégico do continente, interferindo nos equilíbrios existentes.

Na realidade, o NAFTA convertia-se, para muitos países latino-americanos, em verdadeiro *canto da sereia*, procurando o Brasil contrapor, a esse efeito de atração, a oferta de uma integração regional ampliada para criar, a esses países, alternativas às pressões externas que desejavam vê-los submetidos a planos liberais ortodoxos de ajuste. Assim, o Brasil tornou o objetivo do Mercosul mais ousado, ao procurar convertê-lo numa área dotada de iniciativa própria, mantendo a Argentina afastada dos EUA e, logo em 1993, lançou a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Por outro lado, o Brasil estabeleceu, com os países sul-americanos e africanos, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS), numa estratégia de círculos concêntricos a partir do Mercosul, e dinamizou as negociações com a Europa Comunitária.

¹⁶ Cfr. SAVINI, Marcos, *As Negociações entre o Mercosul e a União Europeia*, 2001. p. 109-125, p. 110.

¹⁷ Cfr. Idem, *ibidem*.

Por outro lado, a própria União Europeia adotou uma postura mais ativa. Em julho de 2001, na quinta reunião do Comitê de Negociações, realizada em Montevidéu, a UE apresentou um conjunto de propostas de redução de barreiras tarifárias então aplicadas às exportações dos países do Mercosul. Este, paralisado por uma crise lançada pelas declarações do então ministro argentino Domingo Cavallo, contrárias à Tarifa Externa Comum (TEC) e à política de câmbio flutuante do Brasil, mostrava-se incapaz de apresentar a sua própria proposta. Assim, embora não satisfizessem plenamente as expectativas dos empresários do Mercosul, sobretudo em virtude dos subsídios dados pela UE aos seus agricultores, a proposta europeia foi encarada com otimismo, como um importante gesto político mostrando o desejo europeu de concluir um acordo com o Mercosul.¹⁸

Evidentemente, a proposta europeia denotava a preocupação da Comissão Europeia em manter as negociações com o Mercosul mais aceleradas do que as que supostamente dariam, a partir de 1º de janeiro de 2006, origem à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Obviamente, a Comissão receava perder, para a ALCA e os EUA, a predominância que mantinha junto dos mercados do Mercosul.¹⁹

Em todos estes fatores – lançamento das negociações em 1999, criação do NAFTA e criação da ALCA – assim como na nova tendência de globalização, que a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC) disciplina e incentiva, integram-se o impulso dado às negociações entre as Comunidades e a América Latina, com resultados muito positivos: os acordos a partir de então negociados com os latino-americanos passaram a ser considerados *Acordos de Terceira Geração*. Os acordos assinados com a Argentina (1990), com o Chile (1991), com o Uruguai (1992), com o México (1992), com o Brasil (1992), com o Paraguai (1993) e com o conjunto dos países da América Central (1993) seguiram já o modelo formal das relações entre as Comunidades, subitamente transformadas em União Europeia, e a Europa do Leste pós-queda do muro de Berlim (1989). Mantendo a forma de acordos-quadro de cooperação comercial e econômica, estes acordos condicionavam a evolução da cooperação à evolução do regime político, isto é, à evolução interna da política dos Estados visados. Saliente-se que a inclusão desta cláusula democrática foi inovadora e tornou os acordos com a América Latina qualitativamente diferentes dos outros existentes (incluindo os de associação, como Lomé, nos quais a cooperação não esteve nunca dependente de qualquer consideração sobre o regime político dos países beneficiários).

Data também desta época (1º de maio de 1992) a assinatura do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre a Comissão Europeia e o Conselho Mercosul, destinado a promover a transferência das experiências comunitárias em matéria de integração, e que levou à criação do Centro de Formação para a Integração Regional (1993).

¹⁸ Cfr. Idem, p. 109.

¹⁹ Cfr. Idem, ibidem.

Neste contexto mais favorável à aproximação entre os dois blocos, o Conselho Europeu de Corfu, de junho de 1994, discutiu a criação de uma zona de comércio livre entre os dois, criando toda uma atmosfera favorável à celebração dos *Acordos de Quarta Geração*, o que culminou em dezembro de 1995, com a assinatura do mais importante passo em direção à integração entre o Mercosul e a União Europeia. A 15 de dezembro de 1995, a União Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercosul e os seus Estados-membros, por outro, assinaram o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional que prevê a liberalização gradual das trocas comerciais entre os dois e tem contextualizado as relações inter-regionais. A partir daqui, as negociações visando a integração do Mercosul e da União Europeia intensificaram-se, tendo lugar diversas reuniões e cúpulas entre ambas as partes.

Na realidade, a União Europeia é o principal parceiro comercial do Brasil, que é o mais importante parceiro latino-americano da Comunidade. Em março deste ano, as exportações brasileiras para a União Europeia foram de 3,12 milhões de dólares (num crescimento de 19,59%²⁰), enquanto as importações ascenderam a 2,15 milhões de dólares (significando um crescimento de 33,5%²¹). Evidentemente, este relacionamento poderá ser fortemente potenciado pelo acordo de livre comércio birregional que, desde abril de 2000, está a ser negociado entre a UE e o Mercosul. Portugal é uma parte muito interessada na conclusão deste acordo, já que, segundo dados do Ministério brasileiro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, as exportações brasileiras para Portugal, durante 2006, foram de 1,46 mil milhões de dólares, enquanto as importações ascenderam a mais de 312 milhões de dólares, tendência que, mantendo-se nos três primeiros meses deste ano, representa um saldo negativo, para Portugal, de cerca de 1,14 mil milhões de dólares.²²

O protecionismo agrícola europeu, impedindo a entrada de produtos latino-americanos no mercado europeu criaria, todavia, um impasse às negociações, agravado com a represália do fechamento dos mercados públicos às empresas europeias por parte das autoridades dos Estados latino-americanos. Simultaneamente, a morte anunciada da ALCA fez arrefecer o ânimo ou a pressa europeia em fechar um acordo birregional com o Mercosul, muito embora a Presidência Portuguesa do Conselho da UE, no segundo semestre de 2007, tentasse reforçar a aproximação, ao agendar, para apenas três dias após a tomada de posse da Presidência, a Cúpula União Europeia- Brasil, sinalizando o desejo português de ver as relações UE-Mercosul rapidamente restabelecidas.

20 Cfr. SILVARES, Mónica, *Portugal Poderá Fechar Acordo EU-Mercosul*, 2007, p. 43.

21 Cfr. Idem, *ibidem*.

22 Desequilíbrio em muito explicado pelo peso dos combustíveis na Balança Comercial portuguesa, já que os principais produtos importados por Portugal do Brasil foram, nesse período, petróleo, soja, milho, ligas de alumínio e açúcar de cana, enquanto o Brasil comprou, de Portugal, especialmente azeite, bacalhau e vinho (Cfr. Idem, *ibidem*).

Na realidade, o impasse nas negociações tem originado, desde 2004, custos que rondam os € 3,7 e os € 5 milhões por ano entre as duas regiões, que juntas reúnem 700 milhões de habitantes. Mas a verdade é que há já aproximadamente oito anos a ausência de um acordo de livre comércio entre a UE e o Mercosul tem prejudicado seriamente os empresários de ambas as regiões, até porque os tímidos avanços nas negociações empresariais, à margem do processo formal entre os líderes dos dois blocos, não têm sido acompanhados no plano político desses líderes.

De fato, e não obstante a assinatura, em dezembro de 1995, do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional, contextualizando as relações inter-regionais, a verdade é que desde 2004 o impasse tem marcado a paralisia das negociações em direção à criação, entre os dois blocos regionais, de uma zona de comércio livre.

Para além dos problemas agrícolas criados pela UE, retaliados pelo Mercosul com situação equivalente na indústria e nos serviços, os produtos do Mercosul têm dificuldade em penetrar no mercado europeu porque as suas empresas não têm uma estratégia de segmentação do mercado europeu, não possuem uma imagem forte e são estandardizadas, sendo o consumidor e o empresário europeus extremamente exigentes.

O aumento dos preços das matérias-primas nos mercados internacionais tem, todavia, diminuído a subsídio, pela UE, dos produtos agrícolas e agroalimentares, justamente aqueles que são exportados pelo Mercosul. Abre-se, desta forma, a possibilidade de ultrapassar o principal entrave do tão desejado Acordo UE-Mercosul, reunindo-se, por conseguinte, as condições para que o mesmo seja alcançado com celeridade. Sendo certo que a ambição é a de que o acordo tenha uma abrangência ampla, que ultrapasse o âmbito comercial, já tratado no quadro da Ronda de Doha da OMC, ainda que as posições coincidentes adotadas pelos Estados-membros da UE e pelos Estados-membros do Mercosul, na Ronda de Doha, não sejam, de modo algum, incompatíveis com o acordo de livre comércio entre as duas regiões.

De fato, se no caso de Doha são as prioridades da globalização comercial que se impõem, no caso do Acordo UE-Mercosul as prioridades alargam-se ao investimento, à ciência, à tecnologia, às telecomunicações e à transferência de tecnologia, através da conclusão de um acordo estratégico.

É evidente que o fortalecimento do Mercosul reforça a possibilidade de que o impasse ao Acordo União Europeia-Mercosul seja ultrapassado, reunindo-se as condições para que tal acordo seja assinado tão rápido quanto possível.

Efetivamente, no enquadramento das já longas relações entre a Europa Comunitária e a América Latina, o Mercosul tem um papel central e decisivo. É bem verdade que o Mercosul

não engloba a totalidade dos países latino-americanos e que, por conseguinte, a sua criação significou, não propriamente o estreitamento das relações da União Europeia com a América Latina como um todo, mas a aproximação entre a UE e os Estados-membros do Mercosul. Todavia, essa aproximação tem-se mostrado essencial para o relacionamento global da Europa Comunitária com a América Latina em geral, existindo, hoje, diversos *fora* de debate, discussão, troca de ideias e, até, assinatura de acordos comerciais, como é o caso das cúpulas anuais União Europeia-América Latina e Caribe.

Torna-se indispensável, deste ponto de vista, compreender-se o fortalecimento do Mercosul, de modo que se perceba o papel central que este tem desempenhado nas relações da América Latina com a União Europeia. As relações em eixo ganham aqui inegável protagonismo, sendo decisivas para os impulsos internos do processo de integração Mercosul e, por conseguinte, também para os impulsos externos, os de negociação entre blocos.

Na realidade, as relações argentino-brasileiras têm evoluído de forma gradativa desde 1870.²³ À rivalidade que as dominou inicialmente, sucedeu-se uma fase assente em base de cooperação, que alcançaria, depois, uma cooperação verdadeiramente suportada por parcerias ligando especialmente os líderes políticos, até alcançarem um patamar de entendimento regional, do qual se afirmam efetivamente como eixo-motor. As relações argentino-brasileiras afirmam-se, assim, como relações em eixo, essenciais para a criação, condução e consolidação do processo regional de integração do Mercosul.

Na realidade, qualquer processo regional de integração que pretenda alcançar um nível considerável de aprofundamento econômico-político-institucional, de acordo com a Teoria da Integração Regional, tem que passar por etapas gradativas nas quais as *relações em eixo* desempenham papel de fundamental importância, na ausência das quais a integração regional limitar-se-á a uma vertente puramente econômica. O Mercosul, no sentido de estabelecer objetivos ambiciosos de longo prazo, ultrapassa esta vertente economicista, formado a partir das relações em eixo que unem os dois maiores Estados da região – o Brasil e a Argentina –, contribuindo para a organização da *sociedade internacional global* num *multilateralismo pós-westfaliano, pós-moderno e pós-hegemônico*, à maneira de Robert Cox.²⁴

23 Sobre esta questão vide PATRÍCIO, Raquel, *As Relações em Eixo Franco-Alemãs e as Relações em Eixo Argentino-Brasileiras – Gênese dos Processos de Integração*, 2007. Vide também PATRÍCIO, Raquel, *As Relações em Eixo Argentino-Brasileiras*, 2006, p. 87-103; e ainda PATRÍCIO, Raquel, *O Brasil e a Argentina em Relações em Eixo*, 2007, p. 179-190.

24 Cfr. SMOUTS, Marie-Claude, *As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias*, 2004, p. 146, citando COX, Robert, *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, 1997.

As relações em eixo têm forte impacto sobre as relações regionais porque produzem um efeito de criação de potência, já que os Estados que assim se unem são potências regionais. Estados de peso relativo em função dos vizinhos que, com eles, compõem a região em que se inserem, têm os fatores determinantes do poder, segundo o entendimento realista de Raymond Aron.²⁵

Sendo potências regionais, os dois Estados da mesma região surgem, necessariamente, como unidades políticas rivais, porque cada um é afetado pela ação do outro, ao mesmo tempo que suspeita irreversivelmente das suas intenções. Atualmente, o comportamento cooperativo, no seio do Mercosul, tem feito as relações em eixo argentino-brasileiras, outrora assentes sobre tensões e rivalidades, assentar sobre a cooperação que tem dado consistência às parcerias.

As relações em eixo argentino-brasileiras representam a convergência de interesses entre estes dois Estados, no sentido de ultrapassarem os motivos de discórdia e empreenderem projetos de cooperação objetiva que estimulem o desenvolvimento econômico da região, através da resolução do problema dos recursos hídricos da Bacia do Prata, bem como da rivalidade nuclear e, ainda, de modo mais abrangente, das disputas seculares entre os Dois Grandes da Bacia do Prata.

De fato, e apesar de toda a caminhada calcada por brasileiros e argentinos, foi na passagem dos anos setenta para os oitenta, com a assinatura do Acordo Tripartite de 1979, pondo fim ao contencioso das águas, e do Acordo de Cooperação Nuclear do ano seguinte, pondo fim à corrida pela bomba atômica e estruturando a cooperação nuclear argentino-brasileira, que a integração assumiu uma importância decisiva no contexto sul-americano. Até lá, a integração era um projeto marginal que, quando falado, referia-se apenas a uma lógica industrial-produtiva.

Com efeito, o endividamento externo e as crises econômicas internas dos dois países criaram dificuldades que a diferenciação crescente da estrutura produtiva dos dois – com o Brasil a apresentar uma estrutura eminentemente industrial e a Argentina uma estrutura primária – agravava, tornando evidente o esgotamento do modelo de desenvolvimento assente na substituição de importações. Destaque-se também que, durante o conflito das Malvinas/Falklands, floresceu entre ambos uma solidariedade política e econômica. E uma vez que estava já resolvido, pelo Tratado de 1979, o contencioso das águas, e encetada a cooperação nuclear binacional pelo Tratado de 1980, a abertura das economias e as garantias recíprocas oferecidas em matéria de orientação pacífica dos respectivos programas nucleares foram fatores determinantes que permitiram o lançamento concreto da integração entre os dois países, constituindo-se como fatores essenciais constitutivos das relações em eixo argentino-brasileiras.

25 Cfr. ARON, Raymond, *Paz e Guerra entre as Nações*, 2002, p. 99.

Seriam os recém-empossados governos de José Sarney (1985-1990) e Raúl Alfonsín (1984-1989) a protagonizar a mudança de orientação, trazendo a perspectiva da integração como forma de solucionar problemas comuns, que constituiria, a partir daí, elemento definidor da natureza própria do processo de integração do Cone Sul.

É evidente que, do bilateral inicialmente pensado e projetado, o processo integracionista não tardou em gerar-se multilateral, com a participação, também, do Uruguai e do Paraguai.

Fortalecendo-se sucessivamente, não obstante as crises por que foi (vai) passando – muitas das quais originando dúvidas quanto à utilidade do projeto –, o Mercosul surge hoje estruturado num entendimento protagonizado pelos presidentes Lula e Cristina Kirchner, dispostos a dar ênfase à integração sul-americana – de que a criação da UNASUL (a partir da ideia da CASA) é o exemplo mais tangente e recente – a partir da consolidação político-institucional do Mercosul. Ademais, o Mercosul é hoje um êxito, não obstante a marginalização do Paraguai e do Uruguai, os dois sócios menores, que giram em torno das relações em eixo argentino-brasileiras. E é um êxito, não apenas ao nível do entendimento nas negociações multilaterais, como também em termos de aproximação cultural, integração humana, integração das inteligências, aumento do comércio intrabloco.

Neste sentido, o processo de integração em marcha constitui o elemento mais bem preparado e conveniente para dialogar em pé de igualdade com a União Europeia, já que satisfaz, como a UE, os necessários níveis de integração para estabelecerem, entre si, padrões de interação política e econômica, a partir do Acordo-Quadro Inter-Regional de 1995. A criação de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia será, ademais, absoluta e claramente vantajosa do ponto de vista empresarial e econômico, assim promovendo o interesse primeiro da América do Sul, tradicional e constante preocupação da visão sul-americana das relações internacionais: o desenvolvimento econômico.

Referências bibliográficas

- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília, DF: Editora da UnB, 2002. (Coleção Clássicos do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI)
- BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Editora UnB, 2002. (Coleção Clássicos do IPRI)
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional – A Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- _____. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático. *RBPI*, ano 46, n. 2, p. 5-25, 2003.
- _____. Paradigmas de Política Exterior do Brasil. *RBPI – Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 46, n. 2, p. 5-25, 2003.
- _____. *Relações Internacionais da América Latina – Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.
- COFFEY, Peter. The EEC and Brazil. In: COFFEY, Peter, CORREA DO LAGO, Luiz Aranha (Eds.). *The EEC and Brazil*. London: Pinter Publishers Limited, 1988.
- COMISSÃO EUROPEIA. *A Comunidade Europeia e a América Latina*. Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho de Ministros: COM (86) 720/final, 2 dez. 1986.
- CONSELHO DE MINISTROS. Conselho 7120/87 (Presse 110), 22 jun. 1987.
- GRANDA ALVA, G., GARCIA, J. L. La Cooperacion para el Desarrollo de las Comunidades Europeas y sus Relaciones con America Latina: un reto para España. *Revista de Estudios Internacionales* vol.5, n. 2, Madrid, abr./jun. 1984.
- GUADAGNI, Alieto A. *Mercosur: Una Herramienta de Desarrollo*. Buenos Aires: Adema, 1991.
- LESSA, Almerindo et alii. *Teilhard de Chardin e a Convergência das Civilizações e das Ciências*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP/UTL), 1964.
- MADRID, Eduardo. *Argentina – Brasil: La Suma del Sur*. Mendoza: Caviar Bleu Editora Andina Sur e Universidade de Congreso, dez. 2003. (Colección Cono Sur)

- PATRÍCIO, Raquel. *As Relações em Eixo Franco-Alemãs e as Relações em Eixo Argentino-Brasileiras – Gênese dos Processos de Integração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP/UTL), jul. 2007.
- _____. O Brasil e a Argentina em Relações em Eixo. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n. 1, p. 179-190, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Primavera de 2007.
- _____. As Relações em Eixo Argentino-Brasileiras. *Revista Múltipla*, n. 21, p. 87-103, Brasília DF: UPIS, dez. 2006.
- PIERRE-CAPS, Stéphane. Aspects Juridiques des Relations Commerciales de la CEE avec les États de l'Amérique Latine. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n. 3, 23^{ème} année, Paris, jul./set. 1987.
- SAVINI, Marcos. As Negociações Comerciais entre o Mercosul e a União Europeia. *RBPI – Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 44, n. 2, p.109-125, Brasília, DF, 2001.
- SILVARES, Mónica. Portugal Poderá Fechar Acordo EU-Mercosul. *Diário Económico*, Seção Política, p. 43, Quarta-Feira, 9 Maio 2007.
- SMOUTS, Marie-Claude. *As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias*. Tradução de Georgete M.Rodrigues. Brasília, DF: Editora UnB, 2004.
- TEILHARD DE CHARDIN, Pierre. *Gênese de Um Pensamento: Cartas – 1914-1919* apresentadas por Alice Teilhard-Chambom e Henri Begouen. Lisboa: Editora Morais, 1967.
- TOVIAS, Alfred. *Foreign Economic Relations of the EC: The Impact of Spain and Portugal*. Londres: Lynne Rienner Publisher, Boulder & London, 1990. p. 60-71.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La Sociedad Internacional*. 11 ed. Madrid: Alianza Universidad Editora, 2001.
- VAZ, Alcides da Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador – A Construção do Mercosul*. Brasília, DF: IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

O Brasil entre a União Europeia e a América do Sul entre continuidades e mudanças nos governos de Cardoso e Lula: limites para uma relação triangular

Miriam Gomes Saraiva

Miriam Gomes Saraiva
Professora de Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Em 2007, a União Europeia assinou um acordo de “parceria estratégica” com o Brasil, fora dos marcos do Mercosul. Com vistas a entender este acordo e precisar melhor o papel que o Brasil pode vir a ocupar em uma relação triangular entre União Europeia, Brasil e América do Sul, o artigo busca examinar, por um lado, as características básicas da política externa brasileira dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva para a América do Sul e, por outro, seus interesses e expectativas *vis a vis* a União Europeia.

Com este objetivo, o artigo é dividido em quatro partes e algumas considerações finais. A primeira parte fornece um breve painel sobre os elementos de caráter cognitivo que marcam a política externa brasileira desde princípios do século XX e que têm impactos sobre o comportamento brasileiro tanto para a América Latina quanto para a União Europeia. A segunda examina as diferentes correntes de pensamento sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil que convivem no interior do Itamaraty desde os anos 1990 e adotam comportamentos diferenciados quando ocupam os postos-chave na esfera diplomática. Como se verá, os governos de Cardoso e Lula privilegiaram correntes diferentes reforçando a ideia de mudança da política externa brasileira. A terceira e a quarta partes dedicam-se a analisar as políticas exteriores de Cardoso e Lula em suas linhas gerais mas, sobretudo, no comportamento frente à União Europeia e a América do Sul.

O elemento cognitivo como elo de continuidade da política externa

A política externa brasileira é identificada grosso modo com uma política marcada pela continuidade. Desde o período de Rio Branco foram construídos princípios normativos com vistas a uma atuação externa mais ativa, de maior presença internacional, independentemente da conjuntura política interna.¹ Estes princípios cristalizaram-se tanto como prática de ação quanto como elemento cognitivo e ficaram identificados como “acervo diplomático” que, durante quase todo o século XX, podem ser vistos na política externa brasileira: pacifismo; igualdade jurídica entre os Estados; respeito ao direito internacional; soberania dos Estados; não-intervenção; solução pacífica de controvérsias. A forte presença histórica do Itamaraty no processo de formulação de política externa junto com seu poder de burocracia especializada contribuiu para a concentração de seu processo de formulação e para um comportamento externo do Brasil mais estável e pautado por grandes linhas mestras.

¹ Goldstein e Keohane (1993) fazem um estudo importante sobre ideias em política externa, apresentando os *principle beliefs* como uma das formas possíveis de crenças que influenciam o comportamento de seus agentes formuladores.

Segundo Vigevani, Ramanzini Jr. e Favaron (2007), a posição do Brasil frente a diferentes temas deve ser vista à luz de dois fatores constitutivos da política externa, enraizados na sociedade e no Estado brasileiros: o universalismo e a autonomia. Segundo Mello (2000), o universalismo corresponde à ideia de estar aberto para manter relações com todos os países, independentemente de localização geográfica, tipo de regime ou opção econômica. Significa uma independência de comportamento em relação à potência hegemônica e pode ser vinculado ao comportamento de *global player*. A autonomia pode ser definida como a margem de manobra que o país mantém nas suas relações com demais Estados e em sua atuação na política internacional. Como característica de sua implementação, evitar adesões a arranjos que possam vir a limitar alternativas futuras tem sido um traço importante da política externa brasileira. Os valores do universalismo e da autonomia tiveram impactos na formulação da inserção externa do país tanto para a diplomacia quanto para outros atores governamentais e para a sociedade brasileira em geral.

Subjacente à ideia de universalismo e autonomia está uma crença histórica no bojo da sociedade brasileira e entre os formuladores da política externa que sustenta que o país tem um destino de grandeza e um papel de potência, por diferentes motivos. Com base nesta crença, acredita-se que o Brasil deve ocupar um *lugar especial* no cenário internacional em termos político-estratégicos.

A predominância por muitos anos do paradigma globalista no Itamaraty caracterizou a tendência à convergência de pensamentos na diplomacia brasileira, assim como a presença de traços importantes de continuidade na política externa.²

Embate de diferentes correntes desde os 1990

No entanto, apesar dos esforços da diplomacia brasileira para destacar os elementos de continuidade da política externa brasileira, esta assumiu diferentes características nos governos de Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (desde 2003). Na medida em que a agenda de política externa foi ganhando espaço nos marcos das políticas públicas e tornando-se objeto de interesse de diferentes setores da sociedade, o monopólio do Itamaraty na formulação de políticas e do que seria apresentado como “interesses nacionais” do país perdeu força. A abertura da economia contribuiu para a politização da política externa em função da distribuição desigual de seus custos e ganhos, enquanto a consolidação democrática fomentou debates e preferências sobre temas da agenda internacional na sociedade (Lima, 2000:87). Estes dois processos abriram espaços para a consolidação de correntes de pensamento diferenciadas – e identificadas com setores políticos distintos – dentro do Itamaraty.

² A perspectiva globalista da política externa brasileira se contrapõe à perspectiva americanista, abandonada em 1960. O globalismo toma como referência o conjunto de países existentes em todos os continentes.

Seus princípios mais permanentes foram mantidos nas duas gestões mas puderam ser adaptados a diferentes cenários e conjunturas abrindo espaços para os formulados de política externa para adaptarem-na a novos cenários e a distintas percepções da ordem internacional (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003:31). Segundo Lima (1990), o Brasil como potência média assume um comportamento internacional de natureza multifacetada que busca, ao mesmo tempo, beneficiar-se das possibilidades do sistema internacional, remodelá-lo no papel de liderança visando beneficiar os países do Sul, e atuar no contexto regional com uma perspectiva de hegemonia; sempre de acordo com cada situação. Esta característica da inserção externa do Brasil abre espaços para comportamentos variados.

A chegada de Collor de Mello à Presidência, trouxe à arena do processo decisório de política externa uma corrente liberal, minoritária no Itamaraty, mas seu *impeachment* reduziu suas influências até os dias atuais. Esta corrente propunha que a diplomacia brasileira privilegiasse basicamente as relações com países do “Primeiro Mundo” como caminho para vir a fazer parte dele (deixando um pouco de lado os princípios normativos já citados). Neste cenário, o país deveria abandonar o discurso terceiro-mundista e privilegiar as relações econômicas com os países do Norte. A partir desta perspectiva, uma aproximação maior com os países da União Europeia foi pensada, e eventual parceira estratégica seria muito bem vinda, mas em termos exclusivos, sem incluir parceiros do Sul. No entanto, mesmo durante o governo de Collor a tradução destas ideias em ações externas foi limitada. A tradição do Itamaraty teve um peso importante neste limite.³

Esta gestão esteve, ademais, acompanhada de uma crise de paradigma de política externa que pôs em cheque os princípios do comportamento adotado até então, mas que não levou à consolidação de um conjunto novo de princípios. Levou sim à divisão no interior da Chancelaria em basicamente duas correntes de pensamento –autonomistas e institucionalistas pragmáticos – com visões diferentes sobre a aplicação destes princípios e que influenciam a formulação e aplicação da política externa até os dias de hoje.⁴ Em termos econômicos, é possível separar desde então os mais favoráveis a um processo de abertura econômica daqueles identificados com o desenvolvimentismo.

Os favoráveis à abertura econômica dentro dos marcos governamentais não se enquadram plenamente no padrão liberal de caráter ortodoxo que se encontra em outros países da região. Apesar do esgotamento do modelo de crescimento baseado na substituição das importações, o êxito do crescimento econômico brasileiro a partir do modelo proporcionou o desenvolvimento de setores desenvolvimentistas fortes e estáveis. Gerou uma estrutura

3 Em países onde a burocracia diplomática é mais frágil, a política externa fica mais condicionada por mudanças bruscas na política assumindo assim um perfil mais errático. No caso brasileiro, ao contrário, a força do Itamaraty joga a favor da continuidade.

4 A classificação como institucionalistas pragmáticos é inspirada na definição de Pinheiro (2000). Em geral este grupo é identificado pelos analistas de política externa como “liberal”.

industrial complexa e diversificada. Assim o pensamento plenamente liberal que inaugurou os anos 1990, e não teve êxito após o *impeachment* de Collor, foi substituído por um equilíbrio que se perpetua desde então entre um pensamento mais favorável à abertura econômica (sem abrir mão da política industrializante adotada no período desenvolvimentista) e um pensamento mais tradicional, nacionalista e desenvolvimentista. Isto levou a um processo identificado por Veiga (2000:18) como de “liberalização condicionada”.

Em termos de inserção econômica internacional, a visão mais favorável à abertura econômica identifica a parceria com países industrializados como elemento importante para impulsionar o comércio exterior brasileiro e vê o Mercosul como um espaço para diminuir os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior, oscilando, nos piores momentos, entre a defesa de uma área de livre comércio e a aceitação de uma união aduaneira incompleta.

Os desenvolvimentistas buscam a integração como mecanismo de acesso a mercados externos, e como elemento capaz de impulsionar no sentido de transformações e de maior eficiência no sistema produtivo interno, assim como um canal de projeção e fortalecimento da diplomacia brasileira nas negociações econômicas internacionais. Neste processo, uma integração sul-americana poderia abrir melhores perspectivas para o desenvolvimento da indústria, pois poder-se-iam ocupar espaços vazios deixados pelas limitações das indústrias dos países vizinhos, assim como abrir novas fronteiras comerciais.

Em termos políticos, grosso modo, no interior do Itamaraty os mais favoráveis a um processo de “liberalização condicionada” encontram eco nos marcos dos institucionalistas pragmáticos. Este grupo, sem abrir mão dos elementos cognitivos da política externa brasileira de autonomia, universalismo e destino de grandeza, dá maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende a ideia de uma inserção internacional do país a partir de uma “autonomia pela integração” (onde valores globais devem ser defendidos por todos). Neste caso, busca na América do Sul uma liderança mais discreta.⁵

A segunda corrente, de caráter mais autonomista, defende uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional; tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. O destaque que dá à cooperação com países do Sul é evidente. Em relação à inserção internacional do país, no período do presidente Itamar Franco, quando a política externa recuperou a preponderância de seus pressupostos tradicionais de vertente autonomista, esta apoiou-se em uma perspectiva que identificava a ordem internacional

5 Sobre o “desejo de autonomia” e a perspectiva de adesão por parte do Brasil aos regimes internacionais na matriz da política externa brasileira dos anos 1990, ver Pinheiro (2000).

como cenário de *polaridades indefinidas* (Lafer e Fonseca Jr, 1994).⁶ Como consequência, a diplomacia brasileira procurou desdramatizar as relações com os Estados Unidos evitando tanto alianças incondicionais quanto enfrentamentos.⁷ Manteve, em relação ao parceiro, um baixo perfil em termos políticos, e divergências em temas tanto da organização do comércio internacional quanto relativos ao continente americano.

Assim, o governo Collor, mais liberal, foi seguido pela administração autonomista de Itamar Franco, e o governo de Cardoso buscou um comportamento que conjugasse traços das duas visões. A administração de Lula, por fim, recolocou como eixo do comportamento externo do país a corrente autonomista vinculada aos padrões tradicionais de política externa.

Por fim, e de forma lateral, desenvolveu-se a corrente progressista com pouca influência no interior da diplomacia e de outras agências do governo.⁸ Diz respeito a uma visão histórica de acadêmicos e lideranças formadoras de opinião pró-integração orientada basicamente para o processo de integração com países da América do Sul e, mais especificamente, com o Mercosul. Esta visão propõe um aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais a partir da crença nas ideias de Deutsch (1982) que sustenta que para uma iniciativa de integração ter êxito necessita de uma compatibilidade entre valores e vantagens conjuntas reais, assim como “certo grau de identidade comum generalizada”. Propõe a existência de uma identidade comum no continente sul-americano. Eles virão a ter algum peso somente durante o governo Lula.

A política externa do governo de Cardoso: percepções da União Europeia e da América do Sul

*“Somos um grande país, com tradições de crescimento e uma longa história de participação, muitas vezes protagônica, na construção da convivência internacional e regional. Estamos engajados em parcerias internacionais que ampliam a nossa presença no mundo... Somos um “mercador global” e um “ator global”. ...A preeminência no cenário internacional, de valores caros ao povo brasileiro como a democracia, as liberdades individuais e o respeito aos direitos humanos é a evidência de que,...., o mundo está engajado em um processo de crescimento da civilização...”*⁹

6 Defendia que a principal potência, apesar de sua posição destacada de liderança, buscava adaptar-se às necessidades dos parceiros de maior relevância e de outros menores, entre os quais se encontrava o Brasil.

7 Ver Lima e Hirst (1994).

8 A denominação “progressistas” foi proposta por Malamud e Castro (2007).

9 Trechos do discurso de posse do Chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995:20-23).

No início do governo de Cardoso, com o fortalecimento da corrente institucionalista pragmática, sua inflexão mais relevante em relação à política externa anterior foi a adoção do conceito de *soberania compartilhada*, diferente do conceito clássico de soberania (Silva 1999:6). Esta visão identificava um mundo marcado por um “concerto” de países com um discurso homogêneo em defesa de valores universais, junto com a tendência a formar regimes para garanti-los. Uma das condições da manutenção deste “concerto” seria a grande adaptabilidade da liderança norte-americana às demandas das potências e, em segunda instância, dos países médios e pequenos (Fonseca Jr. 1999:32). Este cenário abriria espaços para o Brasil – numa busca de mecanismos para ampliar sua capacidade de atuação internacional – adotar uma posição que não significasse nem alinhamento aos Estados Unidos e nem postura de *free rider*. Esta posição se orientaria, em primeiro lugar, pela percepção da existência no novo cenário de alinhamentos variáveis, em segundo, pela adesão aos regimes internacionais vigentes (Fonseca Jr., 1999:39). Isto significou também uma modificação no conceito de autonomia: a ideia da “autonomia pela integração” se firmou, em detrimento da autonomia buscada anteriormente visando a distância ou a autossuficiência.¹⁰

Para efeitos da relação custo-benefício oriunda deste comportamento, os formuladores do período identificavam a regulamentação das relações internacionais como um cenário favorável ao desenvolvimento econômico brasileiro pois as regras do jogo internacional deveriam ser seguidas por todos os países incluindo os mais ricos. O papel do Brasil em uma conjuntura de geometrias variáveis deveria ser simultaneamente de “convergência” em termos de valores e de “crítica” em relação às distorções que têm lugar na ordem internacional (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003). Dentro desta perspectiva, a diplomacia buscou um comportamento ativo nos foros multilaterais caracterizado pela expressão *global player* e manteve, nos marcos das Nações Unidas, a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança. Optou pela adesão a regimes internacionais já estabelecidos na área de segurança internacional.¹¹ Em relação aos Estados Unidos, a política externa brasileira manteve a “desdramatização” das relações já experimentada durante o governo de Franco, o que contribuiu para abaixar o perfil político destas relações para a diplomacia brasileira.

Ao mesmo tempo, o governo buscou implementar o comportamento de *global trader*, com atuações em diferentes espaços de negociações comerciais, sendo a Organização Mundial do Comércio (OMC) o fórum privilegiado. A OMC foi identificada como alternativa para fazer valer os interesses brasileiros através da recorrência a seu mecanismo

¹⁰ “Acabaram-se os tempos de isolacionismo e da autossuficiência. A soberania nacional deixou de ser argumento para comportamentos que atentam contra os valores fundamentais”, “A autonomia pela integração significa apoio aos regimes internacionais” (Lamprea, 1998:8-11).

¹¹ Neste período o Brasil aderiu ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR).

de solução de controvérsias (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003).¹²

Em relação à União Europeia, no campo econômico, as áreas de cooperação e o acesso à tecnologia de ponta europeia foram considerados importantes. Os investimentos diretos, por seu turno, aumentaram desde o princípio do governo Cardoso em função da estabilização da economia com o Plano Real. Em seu primeiro ano de governo, Cardoso visitou a Comissão Europeia buscando reforçar a imagem do êxito da liberalização econômica e do Plano Real. Em termos comerciais as relações podem ser melhor entendidas nos marcos das relações União Europeia-Mercosul.

Em 1995 foi assinado um acordo-marco de cooperação com o Mercosul cujas negociações de fato tiveram início em 1999. O acordo comportava a liberalização comercial, cooperação econômica e diálogo político. Apesar das proximidades no que diz respeito ao diálogo político e das expectativas criadas no interior da diplomacia brasileira quanto à possibilidade de ter nos Estados-membros da União Europeia interlocutores em temas internacionais, algumas áreas de interesse no campo comercial foram conflitantes e obstaculizaram a evolução das negociações.¹³

Por outro lado, no campo político os espaços abertos pelo acordo foram aproveitados e o diálogo foi levado adiante apesar da ausência de uma institucionalização. A tônica das relações políticas entre o Brasil e a União Europeia durante o período foram os valores compartilhados, defendidos nos regimes internacionais, aos quais são feitas referências em muitos discursos diplomáticos brasileiros. Paralelamente ao diálogo nos marcos do Mercosul, a diplomacia presidencial apostou em uma aproximação maior com os europeus com base em uma visão de mundo partilhada e em um conjunto de princípios que seriam basicamente a defesa da democracia, as preocupações com a paz regional e internacional, a construção de um mecanismo de integração como forma de relacionamento com os países vizinhos, e a identidade cultural originária do passado histórico.¹⁴ A solidez do regime democrático brasileiro e a busca de apoio à reforma e à candidatura brasileira como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas foram vistos também em relações bilaterais do Brasil com países europeus.

Em 1999, o mecanismo de diálogo através de cúpulas de chefes de Estado e governo da UE e América Latina/Caribe foi inaugurado na cidade do Rio de Janeiro. Mas a preferência

¹² Os principais contenciosos enfrentados pelo Brasil no período foram contra o Canadá referente à venda de aeronaves e em relação à quebra de patentes farmacêuticas nos remédios de combate à AIDS.

¹³ A União Europeia não atendeu à expectativa do Mercosul de abrir seu mercado para produtos agrícolas do bloco enquanto o Mercosul não atendeu à exigência europeia de redução de tarifas do comércio de bens e serviços, e abertura das licitações públicas para empresas europeias.

¹⁴ A aproximação do presidente Cardoso de líderes europeus e a perspectiva de se construir uma aliança sobre princípios de atuação internacional não conseguiu traduzir-se em ação articuladas em foros multilaterais.

européia pelas relações inter-regionais neste momento ficou evidente. Em termos políticos os diálogos UE-Mercosul, UE-Grupo do Rio e UE-América Latina e Caribe consolidaram-se como principais foros de interação. Na esfera econômica, até o final do governo Cardoso foram realizadas diversas rodadas de negociação dedicadas à estruturação do acordo de associação inter-regional. No entanto, as negociações não tiveram êxito.

No que diz respeito aos países vizinhos da região, a aplicação prática da ideia de “soberania compartilhada” não ocorreu; a diplomacia brasileira não buscou superar os limites do que sua perspectiva realista de atuação entende por soberania nacional. Ao contrário, buscou sempre evitar que um arranjo de integração viesse a significar uma partilha de soberania no que se refere ao comportamento com outros parceiros externos. Segundo Pinheiro (2000:323), no caso das relações do Brasil com países vizinhos o desejo de autonomia “se utiliza da concepção (grociana) para a satisfação de sua busca por poder”.¹⁵ Assim os espaços de atuação externa do Brasil em termos individuais e do aumento de sua projeção no cenário internacional são preservados de condicionamentos regionais.

Em termos práticos, durante o segundo mandato de Cardoso os países da América do Sul passaram a ser identificados mais claramente como parceiros importantes para o fortalecimento da atuação brasileira como *global player* – a consolidação de um processo de integração regional era visto como instrumento para fortalecer a posição negociadora do Brasil em diferentes foros multilaterais. A diplomacia iniciou uma modesta revisão do comportamento tradicional brasileiro frente à região pautado até então pela ideia da não-intervenção. Buscou construir sua liderança na área a partir do binômio segurança e estabilidade democrática, estabelecendo vínculos fortes com os países vizinhos e atuando como mediador em situações de crise quando chamado para tal. A partir de uma perspectiva de apoio aos regimes internacionais, a aceitação da ideia da democracia como valor universal contribuiu para que a diplomacia brasileira estabelecesse um consenso em torno da vinculação entre democracia, integração regional e perspectivas de desenvolvimento nacional.¹⁶ Assim, sem abrir mão dos princípios da não-intervenção, buscou incluir em sua agenda a defesa da democracia e atuar frente a cada caso de crise.

Por outro lado, foi dado início à construção de uma comunidade sul-americana de nações, de caráter também político e mais abrangente. Em 2000 teve lugar a primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília com vistas a formar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), onde as ideias principais discutidas foram integração econômica e de infraestrutura da região, e o reforço dos regimes democráticos. O principal polo da matriz energética brasileira reorientou-se para a região e foram desenvolvidos projetos de integração de infraestrutura que deram espaços para a formação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

¹⁵ “grociana” é grifo meu.

¹⁶ Ver Villa (2004).

No cenário político interno, porém, houve resistências a um envolvimento do Brasil com iniciativas que pudessem desviar recursos domésticos para projetos de integração regional.

No que diz respeito ao Mercosul, os institucionalistas pragmáticos identificam-no com um instrumento para aumentar os ganhos do país em termos econômicos dando prioridade para a integração comercial. Com esta perspectiva, foi importante preservar o regionalismo aberto para não obstacularizar relações com outros parceiros, e a institucionalização do bloco não era vista como necessária limitando-se a quando potencializasse a capacidade do bloco de produzir benefícios.

A aplicação do Plano Real e o início da presidência de Cardoso aproximaram o Brasil dos países do bloco no campo macroeconômico e, apesar das fricções, o processo de negociações de formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e o diálogo estabelecido com a União Europeia desenvolveram-se em conjunto. Em termos políticos, o Mercosul foi visto como um instrumento de reforço da capacidade negociadora brasileira, proporcionando-lhe um maior peso na arena internacional. A harmonização das relações de Brasil e Argentina já se apresentava como um fator relevante para o estilo universalista da política externa brasileira.

Houve, no âmbito regional, esforços de unificação de posições com a Argentina, em relação a temas que, até então, não eram consensuais, como parte de um processo de aproximação dos comportamentos na esfera regional. Os principais casos foram de posições assumidas no Grupo do Rio e na Organização dos Estados Americanos.¹⁷ No âmbito interno ao Mercosul, a defesa da democracia foi materializada na reação brasileira e argentina à crise vivida pelo governo paraguaio, em 1996, e na criação posterior da Cláusula Democrática. Outro setor onde houve coincidência foi a política nuclear.

Em 1999, o Mercosul viveu uma grave crise em função da desvalorização unilateral da moeda brasileira e dos efeitos negativos desta medida sobre a economia argentina. Mas frente à crise econômica argentina de 2001 e em razão de seus anseios de fortalecer o bloco, o governo brasileiro deu uma resposta de apoio. Isto proporcionou ao governo argentino um maior espaço de manobra internacional e uma aliança de caráter político entre os dois países foi progressivamente se consolidando.

¹⁷ Bom exemplo de atuação conjunta foi o grupo Garante da pacificação do conflito entre Peru e Equador.

A política externa de Lula: maior autonomia e mais ativismo internacional

Na esfera da política internacional, a ascensão da corrente autonomista reforçada pelo presidente Lula levou a diplomacia brasileira a diminuir a convicção nos regimes internacionais, que foi substituída por um comportamento mais ativo com vistas a modificá-los em favor dos países do Sul ou em benefício próprio.¹⁸ Por um lado, reforçou a prioridade da candidatura do Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O governo brasileiro adotou um comportamento ativo de defesa e formação de alianças em prol de sua reforma. Como credenciais para sua candidatura, optou por defender aspectos mais distributivos do comércio internacional e problemas de fome e pobreza que afetariam a estabilidade internacional (o combate ao terrorismo não foi assumido como prioridade). Mas os obstáculos enfrentados pelo projeto de reforma na Assembleia Geral de 2005 diminuiriam o ritmo da campanha.

Por outro lado, em termos comerciais, o governo reforçou as questões político-estratégicas adotando um comportamento pró-ativo. Empreendeu uma política incisiva de busca de mercados que resultou em um aumento das exportações e do superávit brasileiro. Atuou ativamente na defesa da perspectiva brasileira nas negociações realizadas na OMC através de ação conjunta com outros países em desenvolvimento. O G-20, formado por países como Índia, China e África do Sul, tornou-se um fórum importante de atuação da diplomacia brasileira logrando condicionar os avanços das negociações da OMC à inclusão da questão dos subsídios à agricultura em sua pauta de discussão. No entanto, a conclusão da Rodada de Doha tem sido brecada por posições divergentes que se colocaram também no interior do G-20.

Na prática – e favorecido por um cenário internacional de multipolarização e ascensão dos maiores países do Sul e da Rússia (chamados Brics) – a projeção externa do país foi incrementada, dando maior destaque para as ações brasileiras no cenário internacional. Neste contexto, a disposição de países industrializados de tomarem o Brasil como parceiro de diálogo veio à tona e o país começou a participar como convidado de reuniões do G-8.

Dentro deste contexto favorável em termos políticos, a percepção da diplomacia brasileira em relação à União Europeia experimentou uma inflexão. No campo comercial, as negociações para a assinatura de um acordo de associação entre a União Europeia e o Mercosul continuaram a ter lugar, igualmente sem êxito. A União Europeia seguiu sem atender à principal área de interesse do Mercosul – abrir seu mercado agrícola para as exportações do bloco – enquanto o Mercosul não atendeu às reivindicações europeias de liberalizar o

¹⁸ Segundo a definição do comportamento multifacetado de potências médias feito por Lima (1990:17), o Brasil pode adotar um comportamento internacional com vistas a benefícios próprios ou visando beneficiar os países do Sul.

comércio de serviços e abrir as licitações públicas para as firmas europeias. As perspectivas de avanço seguiram condicionadas às negociações da Rodada de Doha, nos marcos da OMC. Estas, como dito acima, vêm enfrentando obstáculos.¹⁹ Em seu discurso de posse, o presidente Lula (2003:17-18) já afirmava que

“em relação à Alca, nos entendimentos entre o Mercosul e a União Europeia e na Organização Mundial de Comércio, o Brasil combaterá o protecionismo, lutará pela eliminação de subsídios e tratará de obter regras comerciais mais justas e adequadas à nossa condição de país em desenvolvimento”.

Em termos políticos, a diplomacia brasileira manteve a busca de uma aproximação com países europeus nos marcos do projeto brasileiro de *global player*, pelo qual uma aliança com os Estados Unidos não seria cogitada. A Europa seria vista pelo presidente Lula como um *“aliado estratégico para ferrar el unilateralismo hegemónico de los EEUU”* (Ayllón, 2006). E desde a perspectiva europeia, o Brasil seria visto como *“líder natural da América do Sul”*, motor do Mercosul e capaz de freiar os movimentos da Venezuela de Chávez e contribuir para maior estabilidade na América do Sul (Gratius, 2008:116). Este movimento dos dois atores apresentou resultados como a participação de representantes brasileiros em reuniões com europeus com vistas a discutir temas referentes às negociações econômicas internacionais e, em 2007, foi coroado com a assinatura do acordo de parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia.

A parceira estratégica proposta pela União Europeia inclui formalmente o reforço do multilateralismo e a busca de ações conjuntas em temas de direitos humanos, pobreza, questões ambientais, energia, reforço às negociações com o Mercosul e estabilidade na América Latina.²⁰ Trata-se de uma aliança baseada em interesses comuns na arena internacional e que pode ser definida como uma aliança não-hegemônica entre potências civis (Gratius, 2008:113). Mas, na prática, deu-se de forma paralela ao mecanismo já consolidado de diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul. Como motivos para esta iniciativa, podem-se apontar o papel ativo do Brasil em temas internacionais com particular destaque à Rodada de Doha; a presença então de Portugal na Presidência da UE (embora não tenha uma política bem estruturada para o Brasil, não deixa de ter vínculos históricos); a busca por parte da União Europeia de parcerias com países emergentes como a Índia e a China (apesar de não terem com a União foros de diálogos políticos inter-regionais estabelecidos). A estes motivos somou-se o fator inibidor da presença do governo de Chávez no diálogo UE-Mercosul, que está temporariamente travado.²¹

¹⁹ O comércio é, sem dúvida, a área mais problemática das relações Brasil-União Europeia.

²⁰ Ver Comissão (2007).

²¹ Em contrapartida, Lula tem um simbolismo positivo junto à classe política e à imprensa europeias.

No que se refere à América do Sul, o processo de integração sob a liderança brasileira é considerado uma prioridade.²² A integração brasileira com a região passou a ser identificada com o caminho para melhor inserção internacional, que possibilitaria a realização do potencial brasileiro e da formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. Com este objetivo, buscou aprofundar o comportamento que já vinha sendo seguido na gestão de Cardoso. Sem abrir mão dos princípios da não-intervenção, a diplomacia brasileira incluiu em sua agenda um projeto de construção de uma liderança regional articulando mais claramente os processos de integração regional às perspectivas de desenvolvimento nacional.²³ Buscou estabelecer vínculos fortes com os países vizinhos atuando como mediador em situações de crise. Neste processo, o presidente Lula assumiu uma diplomacia presidencial importante. Segundo Celso Amorim,

*“O Brasil sempre se pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados ... Mas a não-intervenção não pode significar a falta de interesse. Ou dito de outra forma, o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não-indiferença.”*²⁴

Como exemplo, a participação brasileira nas Forças de Paz das Nações Unidas no Haiti pode ser vista como iniciativa para consolidar a liderança brasileira na região e aumentar o peso no cenário internacional. Neste caso, o país lidera uma força de imposição de paz; tipo de operação da qual historicamente evitou participar. Esta posição brasileira significa uma revisão dos preceitos tradicionais da política externa brasileira não-intervencionista.

Outra esfera de atuação importante na região foi a CASA. A partir da eleição de Lula, a diplomacia brasileira concentrou esforços mais diretos na sua implementação. As ideias de maior integração econômica da região e defesa dos regimes democráticos foram discutidas. Em 2004 a CASA foi formalmente constituída e em 2008 deu lugar à União das Nações Sul-Americanas (Unasul) por pressões da Venezuela.

A atuação brasileira nesta área conviveu também com algumas tensões. A partir do incremento de sentimentos nacionalistas, alguns países vizinhos vêm reivindicando concessões brasileiras no campo econômico. A nacionalização dos hidrocarbonetos implementada pelo governo boliviano foi digerida pelo governo brasileiro. A Petrobrás arcou com os custos e o governo adotou uma posição pragmática e de baixo perfil.

Ademais, estão sendo dados alguns passos a partir de um viés pragmático no sentido de

²² O governo de Lula foi influenciado em sua política externa para a região por pensadores de cunho nacionalista que identificam o Brasil como o país mais importante ao sul do Equador e capaz de influenciar os demais por ter atributos especiais como população, geografia, economia etc.

²³ Villa (2004) fornece reflexões interessantes sobre o tema.

²⁴ Discurso de Celso Amorim, de 2005, citado por Oliveira (2005:21-22).

maior articulação do projeto de liderança nacional, que se reflete em uma maior disposição brasileira de arcar com alguns custos da integração sul-americana. O governo brasileiro vem assumindo progressivamente o papel de *paymaster* na região, embora enfrentando resistências internas. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social passou, a partir do início do governo, a dar financiamentos para obras de infraestrutura em outros países sul-americanos, embora conduzidas por empresas brasileiras. A cooperação técnica em alguns setores começa a ser implementada com países vizinhos.

A atuação do governo de Lula no Mercosul vem sendo marcada por movimentos diferentes, oriundos de distintas correntes de pensamento que compõem o governo.²⁵ Neste caso, junto com os autonomistas, os progressistas favoráveis ao aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais vêm tendo algum espaço. O Protocolo de Olivos e a formação do Parlamento do Mercosul são resultantes desta perspectiva e a tendência é seguirem nos próximos anos os esforços para uma maior institucionalização do bloco. Por outro lado, a visão autonomista, formulada na Chancelaria, percebe a integração sul-americana sob a liderança brasileira como prioridade e prioriza uma ampliação do bloco através da entrada de novos estados ou da formação da CASA/Unasul. O Mercosul é visto como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como atuar na esfera comercial como elemento capaz de abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região. Esta visão vem sendo predominante na política externa do período. A assinatura do acordo de associação com os países da Comunidade Andina e a entrada da Venezuela atenderam a esta perspectiva. Ao mesmo tempo, busca manter um equilíbrio econômico no interior do Mercosul que favoreça os projetos brasileiros de desenvolvimento industrial e projeção econômica.

O eixo bilateral Brasil/Argentina é considerado estratégico em termos políticos, e paralelo à dinâmica do bloco orientada para o campo econômico. As eleições de Lula e Néstor Kirchner pareciam abrir espaços para a construção de uma parceria mais sólida no campo político entre os dois países. Depois de um início de aproximações, porém, os investimentos brasileiros na integração sul-americana e na construção de uma liderança regional provocaram reações contrárias no governo argentino. Neste contexto, a diplomacia brasileira buscou manter um baixo perfil para não comprometer o eixo bilateral. A eleição de Cristina Kirchner favoreceu a continuidade da situação, mas o desequilíbrio no peso dos dois países no cenário regional e as assimetrias contribuem sempre para um perfil instável das relações. Como agravante, a parceria estratégica do Brasil com a União Europeia tem tudo para provocar ressentimentos nos países do bloco, fomentar rivalidades entre Brasil e Argentina, e incentivar maior aproximação da diplomacia argentina com o governo venezuelano.²⁶

25 Durante o período foram incluídos novos atores na formulação de alguns temas de política externa: os assessores presidenciais.

26 Nos meios acadêmicos e diplomáticos argentinos a crítica à parceria estratégica já pode ser ouvida de forma oficiosa.

Considerações finais

A comparação das políticas externas adotadas pelos dois últimos governos confirma, ao mesmo tempo, o caráter mais permanente dos traços gerais do comportamento brasileiro baseado na crença dos princípios do universalismo, autonomia e destino de grandeza e, por outro lado, as descontinuidades existentes na forma pragmática de implementá-los e no peso que estes princípios têm nas opções de política externa.

O exame das políticas externas dos dois governos mostrou-nos que a corrente autonomista mais forte durante o governo de Lula deu mais relevância a estes princípios buscando de forma mais direta e com estratégias de mais curto prazo tanto o reforço da autonomia quanto a busca da projeção do país como potência em ascensão no cenário internacional. Assim, as opções políticas dos atores formuladores tiveram influência sobre o peso dos princípios em relação à estratégia adotada.

A busca de maior aproximação do Brasil em termos individuais com a União Europeia levada adiante através da diplomacia presidencial de Cardoso limitou-se à interação do Cardoso acadêmico com seus pares europeus defensores de uma terceira via para o desenvolvimento da economia e da sociedade capitalista. Embora fosse um momento em que a opção brasileira de apoio aos regimes internacionais poderia ter fortalecido uma aliança estratégica UE-Brasil em termos de ações conjuntas frente a problemas da política internacional e da política sul-americana, a prioridade Europeia orientou-se para o inter-regionalismo.

A aproximação da União Europeia ao Brasil em termos bilaterais foi uma iniciativa decorrente no novo ativismo e projeção do Brasil no cenário internacional, e trouxe em seu interior expectativas por parte da União Europeia de um comportamento ordenador do Brasil na esfera sul-americana. A nova opção europeia sobre a “bilateralização” de suas relações com a América do Sul, em detrimento de uma política baseada no inter-regionalismo que foi priorizada durante os últimos 20 anos, abriu espaços para este tipo de parceria.

No entanto, estas expectativas parecem difíceis de serem materializadas no curto prazo. Se as expectativas de crescimento do Brasil como *global player* incentivam o movimento de aproximação europeu, as perspectivas de o Brasil jogar um papel de intermediário são reduzidas. Embora possa haver coincidência de interesses em alguns temas, a liderança buscada pela diplomacia brasileira é individual e o papel do Brasil como *global player* é calcado fortemente nas ideias da autonomia e do universalismo. Neste caso, a margem de manobra e decisões autônomas devem ser mantidas. O peso da crença no valor da autonomia não deixa espaços para este tipo de alianças mais permanentes, sobretudo com países extrarregionais.

Apesar de seus limites como instrumento para o Brasil tornar-se mediador entre a União Europeia e a América do Sul, a parceria estratégica Brasil-UE pode trazer ao Brasil ganhos de mais curto prazo nos campos de tecnologia, educação e meio ambiente. E para a projeção internacional brasileira, a ideia de uma parceira estratégica com a União Europeia é um sonho antigo, formulado pela diplomacia brasileira nos anos 1970 nos marcos do pragmatismo responsável: a materialização 30 anos depois da esquecida “opção europeia”.

Referências bibliográficas

- AYLLÓN PINO, Bruno. “Querer y no poder”: las relaciones de Brasil con la Unión Europea durante el gobierno Lula. *Carta Internacional* vol. 1, n. 1, p. 22-33, mar. 2006.
- COMISSÃO EUROPEIA. *UE-Brasil: a Comissão propõe parceria estratégica*. Bruxelas: Comissão Europeia/DG Relações Exteriores, 30 maio 2007. (IP/07/725). Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/725&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Consultado em 28/nov./2008.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB, 1982.
- FONSECA Jr., Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XIX: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, G., VIGEVANI, T. (Orgs.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega/Fapesp, 1999. p. 17-42.
- GOLDSTEIN, J., KEOHANE, Robert O. *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change*. London: Cornell University Press, 1993.
- GRATIUS, Susanne. O Brasil como parceiro estratégico da UE: consequências bilaterais, regionais e globais. In: HOFFMEISTER, W. (Org.). *Anuário Brasil-Europa 2007*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2008. p. 111-120.
- LAFER, Celso, FONSECA Jr., Gelson. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas. In: FONSECA Jr., G., CASTRO, S. H. N. de (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II, vol. I*. São Paulo: Paz e Terra/Ipri, 1994. p. 49-77.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. A política exterior de Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 41, n. 2, p. 5-17, Brasília: Ibri, 1998.
- _____. Discurso de posse. *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 76, p. 17-27, Brasília: Ministério de Relações Exteriores, primeiro semestre, 1995.
- LIMA, Maria Regina Soares de, HIRST, Mónica. O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa. In: FONSECA Jr., Nabuco de CASTRO (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira I – Vol. 2*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 43-64.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional* vol. 22, n. 2, p. 265-303, Rio de Janeiro, jul./dez. 2000.
- _____. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional* Ano 6, n. 12, p. 17, Rio de Janeiro, jul./dez. 1990.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de posse. *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 76, p. 13-20, Brasília: Ministério de Relações Exteriores n. 92, primeiro semestre 2003.

- MALAMUD, Andrés, CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs leading from nation states to global governance? A skeptical vision from Latin America. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* vol. 37, n. 1, 2007.
- MELLO, Flávia Campos. *Diretrizes e redefinição da política externa brasileira na década de 90*. In: XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 23-27 out. 2000.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*. São Paulo: IEEL, 2005. (Mimeo)
- PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional* vol. 22, n. 2, p. 305-336, Rio de Janeiro, 2000.
- SILVA, Alexandra de Mello e. A política externa em transição: rumo a um novo paradigma?. *Net Work* vol. 8, n. 3, p. 6, Rio de Janeiro, jul./set. 1999.
- VEIGA, Pedro da Motta. O policy making da política comercial no Brasil: os caminhos da transição. In: BID. *El proceso de formulación de la política comercial*. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países em el Hemisfério Occidental. Banco Interamericano de Desarrollo/ Munk Centre/ Inter-American Dialogue, March, 2000. (Documento de divulgação 13)
- VIGEVANI, Tullo, OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de, CINTRA, Rodrigo. A política externa do governo Cardoso: um exercício de autonomia pela integração. *Tempo Social*, n. 20, p. 31-61, nov. 2003.
- VIGEVANI, Tullo, RAMANZINI Jr, Haroldo, FAVARON, Gustavo. The role of regional integration for Brazil: universalism, sovereignty, autonomy and elites. In: SEVENTH INTERNATIONAL CISS/ISA MILLENIUM CONFERENCE. Buçaco, 14-16 jun. 2007.
- VILLA, Rafael Duarte. Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul. In: IV ENCONTRO NACIONAL DA ABCP. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 21-24 jul. 2004.



No canteiro das ideias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz das suas relações com a União Europeia

Antônio Carlos Lessa

Antônio Carlos Lessa

Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB, editor da Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

Introdução

As relações entre o Brasil e a União Europeia (UE) se circunscreveram, nos últimos anos, às negociações com o Mercosul. O impasse de tais negociações e o reconhecimento da importância, por parte da Comissão Europeia, de um diálogo mais próximo com o Brasil motivaram a realização da primeira cúpula entre a UE e o Brasil, realizada em Lisboa em julho de 2007, que institucionalizou uma “parceria estratégica” com o Brasil, nos moldes dos arranjos que a UE mantém com alguns de seus principais interlocutores – Estados Unidos, Canadá, Japão, Rússia, China e Índia.

Neste ensaio se busca recuperar o conceito de parceria estratégica, percebido a partir da análise da prática diplomática brasileira ao longo dos últimos quarenta anos, examinar os limites da sua atualização e vulgarização em anos recentes e, finalmente, examinar o significado da parceria estratégica euro-brasileira.

Parcerias estratégicas à luz da experiência histórica brasileira

Corria o ano de 1976 quando o ministro Francisco Azeredo da Silveira, provocado pela rápida deterioração das relações do Brasil com os Estados Unidos, avaliava que, se tudo fugisse ao controle nas relações com Washington, restaria ao país acionar a sua “opção europeia”. Com essa expressão, que se consagrou na trajetória recente da política exterior do Brasil como sinônimo da estratégia de diversificação de vínculos externos, o ministro das Relações Exteriores do Governo Geisel (1974-1979) traduzia a visão da diplomacia brasileira de que os interesses internacionais do Brasil não podiam se limitar aos espaços já apertados das relações tradicionais com os Estados Unidos. Urgia esgarçar a tela de fundo na qual o Brasil realizava historicamente os seus interesses políticos e econômicos, buscando a ampliação da ação internacional de cunho universalizante, que se esboçava desde o início dos anos sessenta (Lessa, 1995).

Essa estratégia encontrou o seu apogeu no processo de construção de “parcerias estratégicas”, que no pensamento diplomático brasileiro parece ter assumido ao longo das últimas quatro décadas um sentido inequívoco, relacionado com a busca de insumos para a estratégia nacional de desenvolvimento (Cervo, 2008). Por outro lado, a vulgarização do termo e o seu uso inconsequente pelo discurso diplomático, especialmente a partir da década de noventa, mal escondem uma outra acepção, que está mais em voga na prática diplomática contemporânea: a da necessidade de revestir de senso de oportunidade e de certa urgência o diálogo político e o relacionamento econômico com tantos “parceiros” quanto se apresentem como úteis no processo em curso de atualização do perfil internacional do Brasil.

De todo modo, seja na perspectiva da análise histórica, seja à luz do exame circunstanciado das experiências em curso, a expressão *parcerias estratégicas* carece atualmente de melhor elaboração. Isso se torna ainda mais evidente diante da proliferação de vínculos que, na visão do governo brasileiro (especialmente a partir de 2003), passaram a merecer essa qualificação. Afinal, qual o tipo de relacionamento merecedor da alcunha *parceria estratégica*?

O relacionamento mais fundamental do sistema de relações bilaterais do Brasil, a partir do qual se compreende a intensidade dos vínculos com outros países se faz historicamente com os Estados Unidos. Pode-se afirmar ser essa uma *parceria fundamental*, que dá origem à necessidade de diversificação de vínculos externos e ao próprio processo histórico de construção de parcerias estratégicas. Sob essa perspectiva, as medidas da cooperação política e econômica com os Estados Unidos ao longo do último século, como também dos seus momentos de crise e a tendência verificada ao conflito particularmente a partir da década de sessenta, são os fatores que informam os graus de amplitude da construção do universalismo na ação internacional do Brasil. Assim, o adjetivo *estratégico* poderia ser apostado exclusivamente a relacionamento que, por sua intensidade econômica e pela qualidade do diálogo político, estivesse apto a relativizar as condições do desenvolvimento dependente e as mazelas das formas múltiplas e complexas de interação com os Estados Unidos (Lessa, 1998).

A extraordinária transformação observada nas relações com a Argentina, particularmente, desde os anos oitenta, inclusive, assumiu um significado histórico que permite inscrevê-las entre as autênticas parcerias estratégicas do Brasil. O eixo Brasília-Buenos Aires converteu-se no vetor de estabilização da América do Sul, construído com a revisão e a normalização das relações bilaterais, a partir do afastamento das desconfianças recíprocas e da inauguração de uma fase de convergência para a integração econômica. As relações com a Argentina, igualmente complexas, converteram-se na ponta de lança da ação regional brasileira, tanto na dimensão política quanto na econômica, e nelas estão imersos os projetos que o Brasil desenvolveu sobre integração comercial, sobre segurança e sobre as medidas de cooperação política com outros países sul-americanos – seja lá qual a forma que tenham assumido nas últimas duas décadas (Mercosul, Área de Livre Comércio da América do Sul, Comunidade Sul-Americana de Nações, União Sul Americana...).

Subjaz na experiência internacional brasileira as reminiscências das parcerias estratégicas pontuais, construídas especialmente com os países europeus a partir dos anos setenta, e as promessas interrompidas, como a da conversão das relações com o Japão nos anos oitenta (Lessa, 1996). Ambas tiveram vida breve.

A construção da parceria estratégica com o Japão, plena de potencial, se abortou no início da década de oitenta, diante dos primeiros sintomas da crise econômica brasileira. O

seu grande projeto foi a cooperação para o desenvolvimento agrícola do Brasil, na forma do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados – Prodecer, idealizado em 1974. Não se tratava, evidentemente, de uma cooperação desinteressada – buscavam então os japoneses incentivar a entrada de um novo *player* no mercado global de grãos e assim relativizar a sua brutal dependência do fornecimento dos Estados Unidos. De todo modo, tanto este programa quanto a própria presença econômica japonesa no Brasil são componentes centrais de uma visão de conjunto do desenvolvimento econômico brasileiro nas três últimas décadas.

A parceria estratégica com os países europeus, por seu turno, foi concebida estritamente como um movimento de escape das tensões do relacionamento bilateral com os Estados Unidos, e não sobreviveu à mudança da conjuntura política e econômica internacional ao final da década de setenta. Os seus significados históricos são importantes: produziu experimentos interessantes do ponto de vista político, como o acordo nuclear com a Alemanha (1975) e o engajamento na discussão de uma nova ordem econômica internacional. Na dimensão econômica, crítica no momento da crise do petróleo, a dinâmica de aproximação dos países europeus permitiu a reversão da preponderância histórica dos Estados Unidos nas correntes de comércio e nos fluxos de investimentos do Brasil.

A importância dessa primeira experiência de parceria estratégica com os países europeus, entretanto, reside em outra dimensão: é o movimento que firmou o conceito de *parceria estratégica* no pensamento diplomático brasileiro, produzindo o protótipo perfeito dos relacionamentos adjetivados como estratégicos. Sob essa perspectiva, *parcerias estratégicas* seriam “relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado. A construção de parcerias estratégicas é fruto da compatibilização da vocação histórica do Brasil para a universalidade com a necessidade de aproximações seletivas, o que abre a possibilidade para movimentos de adaptação aos nichos de oportunidade e aos constrangimentos internacionais que se apresentam conjunturalmente” (Lessa, 1998).

A ideia de parceria estratégica na práxis diplomática brasileira contemporânea

Para além dessas duas dimensões constitutivas, que produzem o conceito de *estratégico*, como sinônimo de especial, importante e de necessário, não há dúvida que nos anos recentes o conceito de *parcerias estratégicas* serviu bem à expansão dos projetos de uma diplomacia espetacularizada. Expressão disso é o foco na realização de objetivos complexos e de resultados bastante incertos, como a busca de um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, uma ambição para cuja realização a diplomacia brasileira não poupou energias. Principalmente em seu nome, mas também na

ânsia de projetar uma nova imagem internacional de potência regional consequente e de economia emergente sincronizada com os valores de mercado, com atributos que o qualificam como ator em condições de participar das dinâmicas de estabilização do sistema internacional em suas múltiplas dimensões, o país buscou ao seu modo uma medida de protagonismo internacional, para cuja realização a “vulgarização” observada das parcerias estratégicas pode ter sido útil.

O problema epistemológico apresentado por essa “nova geração” de parcerias estratégicas é justamente a perda do significado e da transcendência do conceito como firmado na experiência internacional do Brasil. Assim, uma parceria estratégica deixa de ser a expressão de uma agenda bilateralmente construída em torno de convergências políticas e de projetos econômicos e passa a ser também um rótulo, com que se brinda nas visitas de Estado e sob o qual se firmam convenções internacionais.

Isso não significa, evidentemente, que sob tal rótulo não se escondam realidades complexas e agendas bilaterais com largo potencial, ainda que nessas dinâmicas acabem por imperar visões essencialmente normativas da realidade do relacionamento em questão. Trata-se, portanto, de estabelecer uma nova moldura para o enquadramento futuro do relacionamento bilateral, eventualmente pautado por mecanismos de concertação política (encontros de cúpula em bases regulares e funcionamento de comissões mistas) e pela definição de agendas pontuais (energia, desenvolvimento sustentável, comércio, investimentos etc).

Não se faz aqui uma valoração imediata da natureza desses vínculos, o que demandaria o manejo de dados empíricos mais precisos, como o exame das correntes de comércio nas últimas décadas, dos fluxos de investimentos, da densidade do diálogo político, do funcionamento dos mecanismos de diálogo, da convergência das agendas em foros multilaterais, e do envolvimento em projetos de desenvolvimento recíproco. Mas é crível supor que, pelo rol crescente de países que foram categorizados pelo discurso diplomático brasileiro como parceiros estratégicos, a ideia se vulgarizou e se transformou rapidamente em recurso de estilo da diplomacia e dos seus agentes. Sendo usada de forma imprecisa e abusiva, a expressão começa a perder todo o seu significado e não dá mais medida de transcendência, relevância e prioridade no cálculo estratégico da Política Externa (Abreu, 2008).

Nos últimos anos, o governo brasileiro buscou revestir os seus relacionamentos tradicionais com alguns países com a adjetivação *estratégica*. Em um levantamento não exaustivo (Brasil, Repertório, 2007), isso foi especialmente valorizado novamente nas relações com os principais países europeus, nomeadamente com a França, Portugal, Espanha, Reino Unido, Alemanha, Itália e Rússia, e com as potências asiáticas – Japão, Índia e China. Além disso, o Brasil mantém parceria estratégica com a África do Sul, país com o qual se articula também com a Índia no denominado Grupo dos Três (IBAS). Mas outros países

também mereceram a alcunha: Coreia do Sul, Venezuela, Paraguai, Ucrânia, Finlândia, Suécia, Dinamarca, Noruega...

No sentido inverso, cabe inquirir como se dá o processo em outras instâncias – ou seja, como outros parceiros definiram a valorização do relacionamento com o Brasil nessas mesmas bases. O caso mais interessante é a recente consagração da parceria estratégica do Brasil com a União Europeia.

Brasil, parceiro estratégico da União Europeia

O anúncio da criação do Mercado Comum Europeu em 1957 jogou o governo brasileiro na mais viva inquietação, ainda que os governos europeus envolvidos tenham se empenhado desde muito cedo em explicitar que tal processo não causaria prejuízos para as posições econômicas dos países latino-americanos.

Em 1957 o governo brasileiro estava totalmente convencido de que o início do processo europeu de integração ensejaria uma diminuição expressiva das exportações de café e de outros produtos brasileiros, que se daria mediante a criação de desvios de comércio que beneficiariam os concorrentes africanos, favorecidos que foram pelas medidas de associação comercial que garantiam o acesso em condições privilegiadas (através das disposições dos artigos 131 a 136 do Tratado de Roma), não mais apenas para a França ou a Bélgica, mas para todos os seis parceiros, entre os quais se encontravam dois dos maiores clientes em termos globais do Brasil, a Alemanha e a Itália.

Esse início pouco auspicioso dá a tônica da história das relações do Brasil com o processo europeu de integração nas suas primeiras décadas. Enquanto as relações bilaterais do Brasil com os seus parceiros europeus tradicionais fluíam na dimensão política, descarregadas a partir de então do peso dos contenciosos comerciais (que foram muito importantes em alguns casos, como no das relações com a França), esta agenda pesada, na qual as partes raramente convergiam, se fortaleceu justamente com a criação do Mercado Comum Europeu. As demandas recorrentes do Brasil, que se juntava aos demais países latino-americanos, estavam principalmente circunscritas ao acesso aos mercados, ao tratamento tarifário conferido aos produtos tropicais e às tentativas de circundar os graves desvios de comércio que se produziram pela associação das antigas colônias europeias (Bueno, 1994).

A criação do Mercado Comum deu origem a uma ruptura de grandes proporções no núcleo europeu do sistema de relações bilaterais do Brasil: produziu um eixo de conflito, que até então inexistia, e que sobreviveu praticamente até meados da década de noventa, centrado

sobre o manejo das questões comerciais, especialmente acesso a mercados e tratamento tarifário (Lessa, 1998). Nesse longo período, não há que se falar em cooperação política, uma vez que a América Latina em geral constituía um ângulo cego das prioridades internacionais da Europa comunitária. Por outro lado, como se demonstrou acima, esse foi também um momento de criação nas relações do Brasil com boa parte dos seus parceiros europeus.

O estabelecimento do Mercosul em 1991 foi um importante fator para o recondicionamento das relações da Europa comunitária com a América Latina em geral, uma vez que o bloco sul-americano surgia como o maior parceiro comercial e principal destino dos investimentos europeus na região. O surgimento de um novo processo de integração, em região que compunha a periferia das prioridades internacionais da Europa não deixou de ser um motivo de alento para a organização de uma nova agenda de cooperação. Desse modo, ainda em 1992 firmou-se um Acordo de Cooperação Inter-institucional, seguido em dezembro de 1995 pelo Acordo Marco Inter-regional de Cooperação. A articulação de interesses teve prosseguimento em junho de 1999, com a realização da primeira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da União Europeia e América Latina/Caribe, quando se decidiu pela formação de um Comitê Birregional de Negociações União Europeia-Mercosul, com o objetivo de liberalizar as relações comerciais visando no futuro a assinatura de um acordo de associação inter-regional (Saraiva, 2004).

O início da crise do Mercosul e os alargamentos da União Europeia, dois processos coincidentes, desfocaram a agenda de cooperação inter-regional, enquanto outros temas na dimensão política e econômica surgiam como prioritários. Na política de segurança, as consequências diretas e indiretas dos eventos de setembro de 2001 tiveram impacto decisivo sobre o estabelecimento de novas prioridades na agenda global de segurança, ao lado da necessidade de buscar o fortalecimento do multilateralismo e o reforço da ordem internacional multipolar. Na dimensão econômica, a premência de um novo arranjo para a liberalização comercial ensejou o lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio. Na agenda ambiental, os impactos, os riscos e os custos causados pela mudança climática chamaram a atenção dos governos de parte dos países ricos para a necessidade de se priorizar a cooperação na busca de alternativas energéticas.

O cruzamento das três novas agendas produziu uma oportunidade única para o Brasil, cujo governo especialmente a partir de 2003 buscou com entusiasmo espaços para uma nova visão política de articulação Sul-Sul e Norte-Sul. Se as chances de atuar como protagonista eram diminutas na agenda global de segurança, o mesmo não se podia dizer sobre o debate acerca da legitimidade na política internacional contemporânea e sobre a necessidade de reforma das instituições. A melhor tradução dessa vertente foi a ambição por um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, objetivo perseguido mediante articulação com a Alemanha, a Índia e o Japão.

Ainda em 2003, durante a reunião da Conferência da Organização Mundial do Comércio em Cancún, o Brasil buscou a liderança dos países emergentes, contrapondo-se à prática histórica de que as regras do comércio internacional são negociadas e decididas pelos países desenvolvidos. A criação do Grupo dos 20 e o exercício posterior de mandato negociador no desenvolvimento das negociações da Rodada Doha foram momentos nos quais quis o Brasil condicionar a abertura dos mercados de serviços e industriais dos países do Sul à correspondente abertura dos mercados agrícolas dos países do Norte.

Na agenda sobre mudança climática o Brasil não atua propriamente como protagonista, mas como detentor de ativos importantes. O desenvolvimento tecnológico e, especialmente, as muitas vantagens competitivas que o país possui na cadeia produtiva dos biocombustíveis são fatores que alimentam um perfil inovador na ação internacional do país, com grandes repercussões sobre a sua agenda de cooperação, tanto com países do Sul, quanto do Norte.

Na dimensão regional, observou-se também o crescimento do papel de liderança exercido pelo Brasil, ainda que contestado por alguns de seus vizinhos, e a preocupação demonstrada pela estabilização da região, como se observou, por exemplo, com a participação no estabelecimento da Missão de Paz no Haiti.

O crescimento do perfil internacional do Brasil ao longo dos últimos anos decorrente dessas dinâmicas, ao lado do cansaço da fórmula de diálogo empregada pela União Europeia com a América Latina-Caribe (a assimetria entre os processos de integração, o desnível das correntes de comércio, a heterogeneidade política e econômica dos atores latino-americanos) e do estancamento das negociações com o Mercosul, levaram Bruxelas a abandonar o seu modelo de cooperação com a região. Assim, ao final de 2005, a União Europeia decidiu, na reavaliação do conjunto das suas relações com a América Latina, passar a privilegiar o Brasil como país-chave da região.

Adotou-se então o modelo já aplicado no manejo das relações da União Europeia com os seus principais interlocutores – Estados Unidos, Canadá, Japão, Rússia, China e Índia – ou seja, o de relações de “parceria estratégica”, que são caracterizadas pela “amplitude dos contatos bilaterais e pela intensidade dos vínculos políticos e comerciais e constituídas sobre complexas redes de foros institucionalizados e diálogos temáticos, que incorporam desde grupos de trabalho técnicos até reuniões de Chefes de Estado e de Governo” (Barthelmeß, 2008).

O anúncio da parceria estratégica rompeu o ciclo de paralisia da política europeia para a América Latina, e foi feito em 4 de julho de 2007 em Lisboa, por ocasião da primeira Conferência de Cúpula Brasil-União Europeia, reunindo a Tróica do Conselho Europeu e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. É certo que o novo vínculo é um fator de prestígio

importante para o Brasil que, apesar de não estar singularizado entre as potências emergentes (na verdade, foi a última delas a ser distinguida dessa forma), passa a ter condições de diálogo individualizadas com um ator fundamental da política internacional contemporânea.

Eugênia Barthelmess (2008) chama a atenção para o fato de que, como ocorre no Brasil, o termo é também usado de maneira pouco rigorosa no jargão e nos documentos da União Europeia. De acordo com a autora, a observação empírica da natureza desses vínculos permite uma aproximação de conceito, sendo uma parceria estratégica “o relacionamento político bilateral singularizado, de característica privilegiada que a União Europeia estabelece com cada um dos integrantes de um determinado grupo de terceiros países, definidos em função da importância do papel que desempenham no cenário internacional”.

Esse conceito é particularmente útil para que se possa por em perspectiva a agenda bilateral em construção. Apesar dos ruídos de desagrado dos países vizinhos diante do gesto europeu, a parceria estratégica pode dar ao Brasil condições de propor o reencaminhamento do diálogo União Europeia–América Latina e, do mesmo modo, pode ser fator importante para o desbloqueio das negociações do acordo de associação com o Mercosul. Ademais, pelas características do vínculo, pode permitir ao Brasil ampliar e repercutir os debates sobre temas que são do seu especial interesse, como a reforma das instituições políticas (especificamente a ONU), cooperação científico-tecnológica em diversas áreas, energias alternativas e liberalização comercial, mas também de temas que interessam igualmente aos europeus, como o fortalecimento do multilateralismo, os mecanismos de governança ambiental, a reforma das instituições financeiras, e a consecução de uma ordem internacional multipolar.

Conclusão

O relacionamento entre o Brasil e a União Europeia passa por um momento auspicioso. Não propriamente pela simples consagração da *parceria estratégica*, o que faria dela um fim em si mesmo – um galardão, uma figura de retórica diplomática, um rótulo desprovido de receita.

O potencial da parceria estratégica reside nas possibilidades que a organização de diálogo de alto nível com parceiro tão importante abrem para o Brasil, com repercussões ainda maiores sobre o seu perfil internacional e, virtuosamente, sobre a qualidade da cooperação para o desenvolvimento, sobre a liberalização comercial com acesso aos mercados agrícolas protegidos, sobre a reforma das organizações internacionais (e sobre o papel que o Brasil pode nelas desempenhar), sobre a ordem internacional multipolar, sobre a política

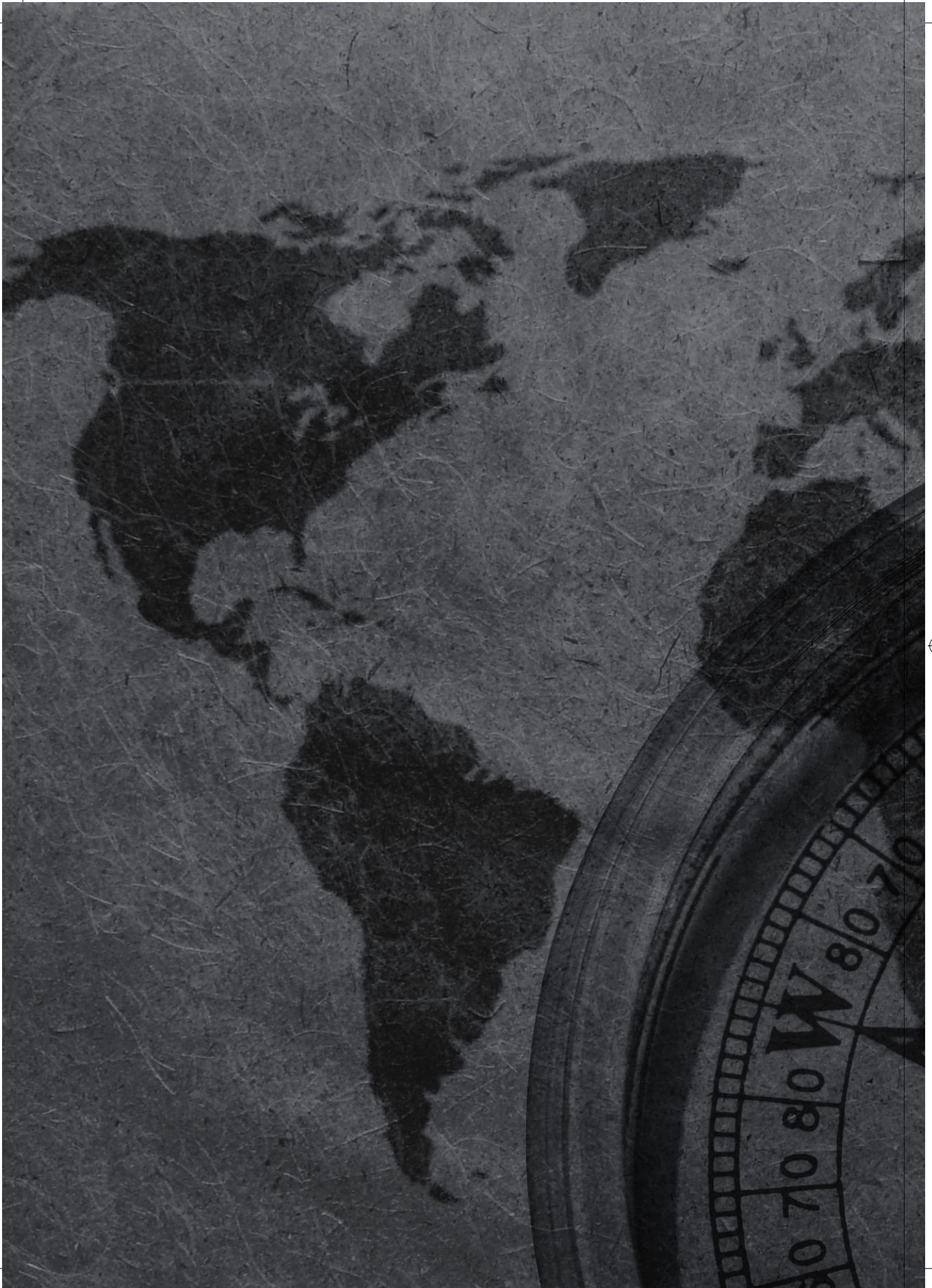
regional sul-americana, sobre o Mercosul... enfim, sobre os constrangimentos, condições e grandes projetos do desenvolvimento brasileiro.

Em se realizando, a *parceria estratégica União Europeia-Brasil*, anunciada como moldura de um diálogo apenas pleno de potencialidades, poderá encontrar no canteiro das ideias que lastreiam a ação internacional do país a tradição das parcerias estratégicas calcadas na visão do universalismo brasileiro.

Referências bibliográficas

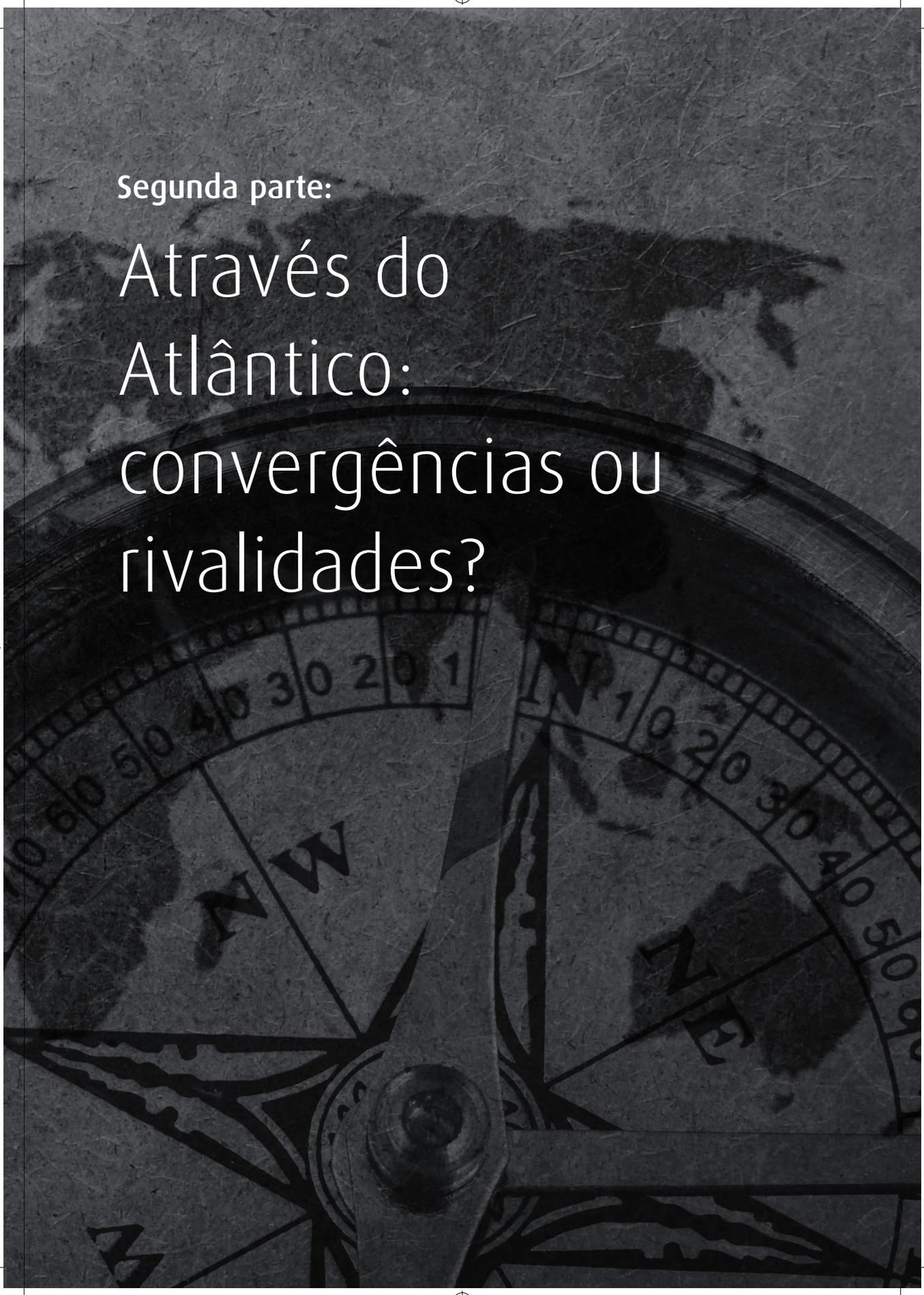
- ABREU, Marcelo de Paiva. Parcerias estratégicas. *O Estado de São Paulo*, 24 mar. 2008.
- BARBOSA, Rubens. Parceria estratégica com a União Europeia. *O Estado de São Paulo*, 07 jul. 2007.
- BARTHELMESS, Eugênia. *Brasil e União Europeia: a construção de uma parceria estratégica*. Tese apresentada ao LIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco – Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2008. mimeo.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Repertório de Política Externa: Posições do Brasil*. Brasília, 2007.
- BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 59-144.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LESSA, Antonio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, Edição Especial Comemorativa dos 40 Anos da RBPI, p. 29-41, 1998.
- _____. Da apatia recíproca ao entusiasmo de emergência: as relações Brasil-Europa Ocidental no Governo Geisel (1974-1979). *Revista Anos 90*, v. 5, p. 89-106, 1996.
- _____. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, p. 24-39, 1995.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, p. 84-111, 2004.





Segunda parte:

Através do Atlântico: convergências ou rivalidades?



Estados Unidos, UE, OTAN e Rússia: unidade e divisão estratégica

Cristina Soreanu Pecequilo

Cristina Soreanu Pecequilo
Professora de Relações
Internacionais da UNESP e pes-
quisadora associada do NERINT/
UFRGS e do Grupo de Pesquisa
Relações Internacionais do
Brasil Contemporâneo da UnB.

Introdução

Agregando dimensões de passado e futuro que ultrapassam, e misturam, linhas de confronto e cooperação da Guerra Fria ao pós-Guerra Fria, o relacionamento entre os Estados Unidos (EUA), a União Europeia (UE) e a Rússia (antes União Soviética) é caracterizado por triangulações múltiplas e variadas, nas quais se insere a presença da Organização do Tratado do Atlântico do Norte (OTAN). Alternando eixos de autonomia e dependência em setores políticos, estratégicos, econômicos e diplomáticos, estes atores permanecem como pilares do reordenamento do poder mundial. Em meio à permanência de tensões, convivem parcerias reais (e outras potenciais), com impactos sobre o sistema internacional e o Brasil em suas relações Sul-Sul e Norte-Sul.

EUA

Desde o final da Segunda Guerra Mundial quando assumiram a condição de potência hegemônica, atravessando todo o período da Guerra Fria (1947/1989), os EUA definiram o núcleo euro-atlântico e a Eurásia como eixo prioritário da política externa. Esta prioridade associava-se à política de contenção do inimigo soviético e a projeção do poder norte-americano na área, percebida como o “prêmio” maior das relações internacionais devido a sua extensão territorial e recursos naturais.

Para os EUA, o fim da bipolaridade pouco alterou esta agenda. As mudanças pelas quais passou a política externa norte-americana mais do que buscar a paz e/ou cooperação e/ou estabilidade, visaram a expansão de seu poder a partir das transformações geopolíticas e geoeconômicas do continente. Simbolizadas pela Queda do Muro de Berlim em 1989, estas transformações referem-se à desagregação da URSS e de seu império, na Europa Oriental e no espaço soviético, somada ao sucesso da integração regional da Europa Ocidental, consolidada na UE.

Enquanto a URSS decaía, e desaparecia, sendo substituída pela Rússia (e a Comunidade de Estados Independentes) em meio à profunda crise econômica e política dos anos 1990, a UE despontava como um ator internacional diferenciado, dotado de poder econômico e influência em temas como meio ambiente e direitos humanos ainda que desprovida de poder militar e com dificuldades para estabelecer uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Além disso, trata-se de uma UE que busca o fortalecimento de seus projetos intrarregionais, ao mesmo tempo em que tenta ampliar sua presença nas organizações internacionais governamentais (OIGs) e sua pauta extrarregional com parcerias ao Norte e ao Sul, incluindo-se as aproximações com Brasil e África.

Os EUA continuam demonstrando sua preferência pela manutenção do *status quo*, alternando fases de expansão e encolhimento, uni e multilateralismo. Esta postura traz contradições e oscilações em seu comportamento diante da UE e da Rússia, na definição do papel da OTAN, afetando as dinâmicas UE-Rússia.

EUA e UE: autonomia e dependência

Como destacado, o fim da Guerra Fria trouxe profundas alterações no cenário europeu, e eurasiático, mas que não alteraram as políticas norte-americanas. Três fases podem ser identificadas: 1989 a 2000, governos de George Bush pai (1989/1992) e Bill Clinton (1993/2000), 2001 a 2004, primeiro mandato de George W. Bush que representa um momento de importante baixa bilateral, e 2005 a 2008, de maior assertividade europeia e encolhimento dos EUA no segundo mandato republicano.

Preservando o internacionalismo multilateral e acentuando a retórica da unidade euro-atlântica, de 1989 a 2000, os EUA e a Europa Ocidental apresentaram uma relação cooperativa, pontuada por disputas econômicas e tensões político-estratégicas. O auge da aproximação deu-se entre 1990/1991 com a operação Tempestade do Deserto no Iraque, comandada pelos EUA via Nações Unidas (ONU), e que contou com forte apoio europeu visando rechaçar a invasão do Kuwait por Saddam Hussein. Esta impressão de igualdade rapidamente se dissiparia, sendo simbolizada pela permanência da OTAN como principal instrumento de poder militar na Europa.

Criada em 1949 para garantir a presença dos EUA em solo europeu e conter o avanço da URSS, contrapondo-se ao Pacto de Varsóvia, combatendo o comunismo, a OTAN alcançara seus objetivos em 1989 e, portanto, esgotar-se-ia. Chegou-se a prever a decadência do elemento militar-estratégico na relação EUA-Europa Ocidental (i.e o fim da OTAN), e a sua substituição por uma forma mais moderna de interação política que reconhecesse o novo perfil europeu. Este novo perfil referia-se ao poder econômico do continente, assim como a sua liderança em temas como meio ambiente e direitos humanos, apresentando, como indica Todd (2002) uma perspectiva progressista e de paz.

Porém, não só a OTAN não teve o mesmo fim que a URSS, como renasceu a partir de suas revisões de missão em 1991 e 1999. Segundo estas revisões, a OTAN passa a ter como funções principais a preservação da estabilidade regional europeia e global, autorizando operações *out of area*. A preservação e a expansão da democracia surgem como prioridades à luz do esgotamento da contenção, buscando-se a integração de novos Estados à aliança.

Pode-se dizer que este processo foi facilitado por alguns acontecimentos: a eclosão da Guerra da ex-Iugoslávia em 1992 e a não-resposta europeia em forma de bloco ao evento,¹ a qual se relaciona à reticência dos países europeus em direção à PESC e a um maior investimento no setor militar, o risco da instabilidade na Europa Oriental e a permanência do temor da Rússia a despeito de sua política pró-ocidente de 1989 a 1999.

Nesta trajetória, 1999 é o ano mais simbólico da força da aliança, com sua primeira expansão ao leste (República Tcheca, Hungria e Polônia) e sua primeira guerra (ver nota 2). Deve-se destacar que foi necessária uma década para que a Europa Oriental recebesse uma atenção mais direcionada e diferenciada do ocidente que se materializou nesta incorporação à OTAN e, antes disso, na Parceria para a Paz de 1993/1994, preparatória deste processo. Apesar de sua adesão ao modelo ocidental e da expectativa de um “Plano Marshall” Oriental, estas nações antes pertencentes à esfera soviética pouco receberam de ajuda ou apoio político e financeiro. Posteriormente, em 2002, o Tratado de Nice traria estas nações à UE, mas a primeira iniciativa de incorporá-las foi, justamente, norte-americana que, em 2002, chegou a sua segunda onda de expansão da OTAN.

É preciso destacar que também em 1999, no governo de Boris Yeltsin, EUA e Rússia haviam criado o Conselho Rússia-OTAN, para aprofundar seus contatos e deixar claro que a Guerra Fria tinha terminado. Todavia, esta iniciativa definiu à medida que os EUA iniciaram a Guerra de Kosovo contra a Sérvia, tradicional aliada russa, e anunciaram a primeira onda de expansão da OTAN ao Leste e as negociações com os países bálticos e a Ucrânia. O Conselho seria somente retomado em 2002, sob o signo da administração de Vladimir Putin, analisada na sequência.

De 1989 a 2000,² não se fecharam espaços para a atuação dos EUA, que continuou assumindo, com naturalidade, seu papel de garantidor da estabilidade regional, aproveitando o momento para reforçar seu posicionamento geopolítico e avançar as fronteiras russas via OTAN (promovendo um *encirclement*).³ Diante destas movimentações norte-

1 Depois de três anos de guerra sangrenta, a antiga Iugoslávia deu origem aos Estados de Sérvia e Montenegro, Croácia e Bósnia, por meio de uma iniciativa política do governo Clinton que patrocinou os Acordos de Dayton em 1995 que reconheciam o direito à autodeterminação destes povos. As forças da OTAN e da ONU responsabilizaram-se pela sua implementação, mas esta trouxe o embrião de mais separações (Sérvia e Montenegro) e de uma nova guerra em 1999, na província albanesa do Kosovo dentro da Sérvia. A Guerra de Kosovo foi a primeira na qual a OTAN participou militarmente no conflito e não só nas operações de paz, encerrando-se rapidamente. Contudo, a intervenção, somada às forças da ONU, mantém-se até os dias de hoje, tendo resultado em 2008 na criação do Estado independente do Kosovo, reconhecido pelos EUA e algumas nações europeias e rejeitado pela Rússia.

2 Uma proposta pouco conhecida do período foi a da criação do TAFTA (Transatlantic Free Trade Agreement).

3 A expansão na Eurásia e a prevenção do surgimento de hegemonias regionais que possam ameaçar a liderança global dos EUA de forma unilateral foram definidas pelo Defense Planning Guidance (DPG) em 1992, priorizando o unilateralismo. Na época, o multilateralismo prevaleceu assim como um discurso menos agressivo, que ganhou força com Bush filho a partir de 2001.

americanas, também com naturalidade a Europa Ocidental sustentou seu discurso de defensora da paz, democracia e supranacionalidade, enquanto depende da OTAN para sua defesa. Internamente, a Europa também passou a enfrentar desafios em direção ao aprofundamento da integração, o que a fizeram diminuir sua intensidade externa.

Paradoxalmente, isto foi acompanhado de discursos antiamericanos, como de Hubert Vedrine na França, que criticavam a hiperpotência imperial e defendiam um mundo multipolar. A perspectiva de Vedrine era compartilhada por nações como China e Rússia, o que sinalizava para setores norte-americanos que não havia uma aliança real com estas potências, que permaneciam como competidoras estratégicas. Não foram poucos os ataques retóricos aos EUA, destacando a sua política externa agressiva, sua reticência em aderir a regimes ambientais e direitos humanos, dando preferência a investimentos no setor militar, enquanto se destacava a liderança europeia nestes campos. Associado a este tema, também se discutia o desinteresse norte-americano em reformar o sistema internacional e suas organizações internacionais. Além disso, a UE reforçava sua atuação nas OIGs e alianças extracontinentais.

Tal situação gerou algumas situações de desacordo, mas sem quebras. Contudo, já dentro dos círculos neoconservadores, desenvolvia-se uma percepção de que cada vez mais Europa e EUA viviam em mundos diferentes. No argumento de Kagan (2003), enquanto a Europa defendia perspectivas kantianas, os EUA permaneciam na realidade hobbesiana. Esta diferença não emergia de valores e sim da assimetria de poder. À medida que não detinha poder militar (*hard power*) e era dependente dos norte-americanos, os europeus desejavam minar os recursos dos EUA para melhorar sua posição relativa.

Aplicando estas visões, privilegiando uma vertente unilateral da política externa tendo como objetivo reforçar o poder na Eurásia, estendendo-se aos antigos espaços do império soviético, a administração republicana de George W. Bush criou as condições para que a percepção da distância se transformasse em separação de 2001 a 2004, segunda fase do relacionamento. Os primeiros meses da presidência foram caracterizados por diversos choques de interesse com relação à não-assinatura do Tratado de Kyoto, a insistência na instalação do escudo antimísseis no continente (TMD) e o unilateralismo nas OIGs, com rachas nas relações transatlânticas.

O 11/09/2001 diminuiu relativamente estes rachas, uma vez que a Europa e toda a comunidade internacional apoiaram os EUA diante da ameaça terrorista fundamentalista. A OTAN, por exemplo, fez uso de seu artigo 5º de defesa mútua⁴ e os norte-americanos pareciam inclinados a abandonar o seu unilateralismo, retomando o padrão multilateral. Como resultado, lançou-se a Guerra Global Contra o Terror (GWT) que, em novembro

⁴ Nas Américas, os membros do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca tiveram atitude semelhante.

de 2001, novamente com o suporte da UE, da ONU e do restante das nações,⁵ esta visão consubstanciou-se na operação militar contra o Afeganistão. Identificado como santuário da Al-Qaeda de Bin Laden, tidos como responsáveis por 11/09, o país é objeto desde 2001 de uma intervenção militar que conta com tropas da OTAN e da ONU.

Com a GWT e a ação no Afeganistão houve uma certa acomodação, inclusive com a Rússia, mas bastante breve. Impulsionados pela justificativa de combater o terror fundamentalista, os neoconservadores formataram uma nova grande estratégia em 2002, a Doutrina Bush, que considerava a possibilidade de intervenções preventivas. Em 2002/2003 isto levou ao ápice do desentendimento entre os EUA e a Europa nas negociações da Guerra do Iraque, colocando em risco a integridade da OTAN.

Opondo-se à invasão, as principais potências europeias, Alemanha e França, ao lado da Rússia, estas duas últimas membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, estabeleceram uma espécie de Eixo da Paz (em contraposição ao Eixo do Mal) em defesa do multilateralismo. Tal posição levou o então secretário de Defesa Donald Rumsfeld a declarar que a Europa Ocidental e os EUA cada vez menos possuíam interesses comuns (à exceção da Grã-Bretanha), relativizando a importância política e econômica da UE, por ele defendida de “Velha Europa”. Em contraposição, os EUA haviam se aproximado da “Nova Europa”, representada pelos países do leste que ingressaram na OTAN e outros menores como Portugal e Espanha. Rumsfeld também ressaltou que a “Coalizão da Vontade” era mais relevante do que a anterior da Operação Tempestade do Deserto.

Os norte-americanos não só buscavam exercer unilateralmente seus interesses, como enfraquecer a unidade europeia, explorando as assimetrias regionais existentes em sua tradicional tática de “dividir para conquistar”. Para estas nações, em particular às da Europa Oriental, este alinhamento com os EUA, a despeito de seu pertencimento à UE também a partir de 2002, era visto como uma maneira de obter benefícios e visibilidade, oscilando pendularmente entre os dois arranjos. Apesar destas pressões norte-americanas, o núcleo da integração europeia, Paris-Berlim, sustentou sua posição autônoma,⁶ não apoiando a operação preventiva, cujos ônus militares e políticos posteriores tiveram que ser assumidos pelos EUA. A presença da Rússia neste Eixo da Paz parecia igualmente inaugurar uma nova fase de cooperação intracontinental na Europa, à medida que os norte-americanos se distanciavam do continente.

5 Em alguns países, e entre parte da opinião pública mundial, puderam ser observadas manifestações de apoio aos terroristas.

6 Os resultados diretos da Doutrina Bush no sistema foram a perda de credibilidade e legitimidade da liderança, o incremento das doutrinas preventivas globais e corridas armamentistas, a aceleração de alianças de geometria variável e formação de coalizões anti-hegemônicas (ver Pecequillo, 2007).

Segundo Todd (2002), as perspectivas de uma cooperação entre a UE e a Rússia são positivas devido a uma complementaridade de interesses. A UE pode oferecer à Rússia comércio, tecnologia e ajuda econômica, assim como auxílio a sua transição política, enquanto a Rússia traria recursos energéticos e militares. Para este autor, a Rússia permanece sendo a única ameaça ao império norte-americano e sua aliança com a Europa somente a fortaleceria diante deste adversário permanente. Da mesma forma, em sua avaliação, a Rússia não é uma ameaça à Europa (Brzezinski, por sua vez, afirma que a Europa Ocidental é a única opção estratégica da Rússia pós-soviética). Somadas estas condições, pareciam abrir-se perspectivas de aprofundamento das trocas UE-Rússia dotando-as de um caráter estratégico agregado ao componente econômico já existente. Assim, a UE reforçaria sua assertividade regional e autonomia global.

Entretanto, estas condições não se consolidaram pós-2003, em tema que será discutido; com o relacionamento transatlântico iniciou-se um processo de reconstrução na terceira fase. Pressionado pelos fracassos políticos no Iraque e no Afeganistão que demandavam a continuidade da presença militar nestes territórios e do projeto neoconservador, Bush filho, em seu segundo mandato tentou reverter a condição de isolamento do país. Nomeando Condolleeza Rice para o Departamento de Estado,⁷ o governo norte-americano, de 2005 em diante, retomou um discurso de parcerias regionais e valorização de alianças, nas quais se inclui a UE.

Na visão de Rice, dentre as potências tradicionais e emergentes, a UE surge como o pilar mais fortalecido da política externa norte-americana, pela concordância real de valores e princípios, aliados a interesses estratégicos. O tema da “parceria na liderança” é destacado, em uma discussão que se estendeu ao projeto de reconciliação de ambos os candidatos presidenciais em 2008, Barack Obama e John McCain. A Europa, claramente, demonstrou sua preferência por Obama.

Não só a Europa Ocidental como o restante do mundo respondeu positivamente a esta agenda, mas com pragmatismo, uma vez que as sinalizações da presidência eram contraditórias. Percebia-se que o “retorno ao multilateralismo” relacionava-se mais a uma tentativa de divisão de ônus na GWT e em questões pendentes no campo da proliferação nuclear (Irã, Coreia do Norte), meio ambiente e instabilidade do que por uma real vontade de mudança. Mesmo iniciativas como a Diplomacia Transformacional que pretendiam promover a mudança de regime via ajuda econômica e política eram encaradas com ceticismo.

Esta relativa mudança de rumos, associada a novas posturas europeias levaram ao reatamento dos laços em detrimento, mais uma vez, de se acelerar a PESC ou se buscarem parcerias diferenciadas no contexto intra e extracontinental que matizem a dependência estratégica dos EUA. Como indicado, a Europa “fechou posição” com o então candidato

⁷ Rice sucedeu Collin Powell e foi assessora de Segurança Nacional no primeiro mandato e compôs com Dick Cheney na vice-presidência e Donald Rumsfeld o núcleo neoconservador da administração.

democrata e sua eleição em 2008; seu discurso ainda em campanha em Berlim, e a promessa de reconciliação com aliados, e um tratamento mais equitativo nas trocas e ênfase no multilateralismo somente reforçaram este desejo europeu de privilegiar o âmbito transatlântico.⁸ Além disso, seja nos direitos humanos, como no meio ambiente, a pauta de Obama se aproxima mais diretamente do discurso europeu. Mas qual a motivação para a Europa manter esta prioridade? Por que não aproveitar o momento para crescer em autonomia e evitar posições agressivas e unilaterais da política externa dos EUA no futuro?

A resposta se inicia pela questão, ainda, da dependência militar-estratégica da UE diante dos EUA que percebem a hegemonia como uma parceira mais confiável e mantenedora do equilíbrio. A hipótese de Todd de que Rússia e UE poderiam ter um intercâmbio sólido neste campo, reforçando sua interdependência em vários níveis, não se consolida. E, nisto, pode-se apontar uma segunda questão que inibe a UE: a desconfiança diante da Rússia e o temor estratégico de seu renascimento e, indiretamente, o medo da consolidação da China como potência. Como já dizia Huntington em seu *Choque de Civilizações* (1997), contra o resto, o ocidente, entendido como o núcleo euro-atlântico, precisaria recuperar sua integridade e ampliar-se. Finalmente, não é possível deixar de mencionar a dualidade europeia com relação à projeção de poder estratégico-militar e os ônus associados a ela diante de seu perfil histórico e projeto supranacional que, guardadas as proporções, reflete-se no debate de Kagan.

Mesmo assim, a Europa 2009, apesar de suas idas e vindas entre o aprofundamento e o alargamento, surge, por conta da Era Bush, como um novo perfil, ainda em desenvolvimento no campo da política externa e em sua relação com os EUA, como indica o discurso de João Manuel Durão Barroso na Universidade de Harvard em setembro de 2008, intitulado “Uma Carta de Bruxelas ao Próximo Presidente dos Estados Unidos da América”. Nas palavras de Barroso,

É com a percepção de nossa profunda interdependência que decidi escrever uma carta para o próximo presidente dos EUA. Uma carta que explica quão radicalmente diferente a Europa está hoje. Que resume as tendências globais como as percebo. Que pede por uma nova abordagem que possa responder adequadamente a estas tendências, cooperar com outras nações e enfrentar os desafios-chave com os quais nos deparamos (...) Preciso explicar-lhe (...) que a UE é um ator global (...) Nossa relação é significativa para o restante do mundo (...) Isso se deve ao nosso peso na economia mundial, no comércio e finanças globais, assim como nosso papel em organizações internacionais, na administração da segurança mundial e na ajuda ao

⁸ Obama, que teve em Zbigniew Brzezinski um de seus conselheiros de campanha na área externa e indicou Hillary Clinton como secretária de Estado, parece cumprir à risca as orientações do antigo assessor de Segurança Nacional que indica que EUA e UE devem permanecer como o núcleo da política mundial. Segundo este autor, UE e OTAN são processos complementares e sobrepostos e a Europa Ocidental precisa ser encarada como uma parceria igual no sistema.

desenvolvimento (...) Nestes tempos de incerteza, a UE precisa dos EUA e, sim, os EUA precisam da UE mais do que nunca.

E, neste sentido, um ator global que deve ser visto pelos EUA a partir deste *status*, reconhecendo seu poder econômico e crescentes responsabilidades políticas, funcionando como pilar de estabilidade. Caso contrário, Barroso afirma,

O impacto estratégico de nossa parceria, tão positivo no passado, começará a se dissipar caso não tenhamos sucesso em complementá-la com novas políticas de engajamento que atraiam o mundo na busca de renovadas parcerias e estratégias multilaterais efetivas (...) Com isto em mente, Sr. Presidente, acho que o Sr. deve concordar que existirão muitos arquivos esperando em sua mesa quando chegar à Casa Branca, mas aquele marcado “Relações com a UE” merece ser deixado mais próximo (...) Em minha visão, chegou a hora de se começar a pensar em uma “Agenda Atlântica para a Globalização”.

Ou seja, a Europa está disposta a trabalhar, como sempre o fez, ao lado dos norte-americanos avançando a agenda transatlântica, mas teria condições de caminhar sozinha caso necessário devido a seus recursos e visibilidade em um mundo cada vez mais complexo e que tende à multipolaridade, interdependência e complexidade, refutando reversões unilaterais dos EUA. A Europa, segundo ela mesma, parece estar acompanhando esta visão. Caberia aos EUA igualmente fazê-lo. Permanecem, assim, condições de unidade estratégica que, dependendo das ações norte-americanas, podem ampliá-la ou levar a renovadas divisões.

EUA e Rússia: Da Contenção à Contenção e/ou Segunda Guerra Fria

Apesar dos altos e baixos da era Bush, poucos discordariam que a relação EUA-UE mantém-se como cooperativa e com força para transformar-se de maneira positiva, em particular com o encerramento da fase neoconservadora. A relação com a Rússia, contudo, revela-se de natureza mais complexa, mesclando tendências de convergência e divergência. Estas tendências emergem do caráter anterior de conflito entre as duas superpotências da Guerra Fria e sua situação de poder relativo atual, opondo a superpotência restante a um país definido como ascendente/emergente e que busca um novo espaço regional e global.

Em muitos círculos estratégicos de ambos os lados, permanece um clima de insatisfação e desconfiança mútua, acentuado pela mencionada disparidade de poder e as agendas norte-americanas desde 1989 que não abandonaram, por completo, a imagem da Rússia como adversária e competidora na Eurásia. Não somente Todd, mas outros estrategistas como Brzezinski, indicam que a Rússia permanece, seja por sua força residual e recursos reais e potenciais (estratégicos, militares e energéticos), como por sua fraqueza (vulnerabilidade econômica, declínio demográfico, democracia em transição, vácuo geopolítico no território ex-URSS), como um dos principais obstáculos à hegemonia norte-americana, e que deve ser compreendida em suas especificidades e interesses.

Duas fases no relacionamento podem ser identificadas: 1989/1999, correspondente à administração de Boris Yeltsin, e 1999/2008, sob os governos Vladimir Putin e Dmitri Medvedev. Estas fases correspondem a um intenso debate interno acerca da vocação da Rússia, que tradicionalmente opõe ocidentalistas e eurasiânistas, o que se refere diretamente ao dilema “Casa Europeia, Casa Asiática” que se relaciona à discussão do lugar da Rússia no continente e no mundo. No caso dos eurasiânistas, defende-se a vocação oriental da Rússia, ligada a suas raízes eslavas e mongóis, enquanto os ocidentalistas priorizam o lugar europeu do país. No pós-Guerra Fria, estes ocidentalistas, dividiram-se em duas correntes: a do alinhamento e a de um “novo ocidente”, ou seja, o país como pertencente à Europa, mas ao mesmo tempo com uma identidade político-étnica e econômica diferenciada que lhe caracteriza como potência entre dois mundos.⁹

Entre 1989/1991, a URSS passou por um profundo colapso político, estratégico e econômico que culminou com a dissolução do antigo império soviético e a consequente desestruturação do Estado que deu lugar a máfias e ao crime organizado. No ocaso da URSS, a Rússia assumiu seu papel nas OIGs, especificamente no CSONU, sendo integrada posteriormente ao G7, e tentou sustentar parte de sua influência através da criação da CEI (Comunidade de Estados Independentes). A política externa russa sofreu um influxo significativo, perdendo seu caráter autônomo.

Segundo Brzezinski, este direcionamento, associado à fraqueza russa no imediato pós-1989, gerou um “buraco negro” no antigo espaço soviético e crises recorrentes de caráter étnico e nacional. Este antigo espaço é formado pela zona de influência anterior na Europa Oriental, no Báltico, em seu entorno mais próximo Ucrânia e Bielo-Rússia (“mais europeias”) e a região da Ásia Central e Cáucaso. No que se refere a estas duas últimas regiões, Brzezinski as define como Balcãs Eurasiânico, composto por Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Azerbaijão, Armênia e Geórgia. Destes novos Estados emergentes, os mais sensíveis ao interesse russo, por seu perfil mais contestador frente o poder central de Moscou (e que até os dias de hoje remetem a focos de instabilidade e resistência), são Armênia, Geórgia e Azerbaijão. Estratégica, esta região é caracterizada por significativos recursos energéticos (petróleo e gás) e por ser rota de passagem de gasodutos e oleodutos, em sua maioria ainda controlados pela Rússia.

De 1991 a 1999, a “nova Rússia” de Yeltsin buscou um claro alinhamento com o Ocidente, visando sua integração como país democrático às estruturas regionais e globais de seu antigo inimigo da Guerra Fria, mas também mecanismos de ajuda financeira e política que pudessem matizar sua crise. O projeto econômico russo pretendia uma plena participação nos fluxos internacionais de comércio e financeiros, havendo a adesão aos princípios do

⁹ Para uma discussão mais abrangente do tema ver Tsygankov (2006) e Trenin (2007). O conceito de “novo ocidente” debatido por Trenin indica que a Rússia é muito similar à América Latina: membro do ocidente, mas não em seu núcleo, que permanece euro-atlântico. A questão será retomada ao se debater a opção Rússia-UE.

Consenso de Washington, com fortes políticas de privatização e desmontagem do Estado, que somente agravariam a crise que se seguiu à queda do Muro. A opção por reforçar e retomar o status de potência e o entorno regional não era prioritária ou viável diante do alinhamento de Yeltsin e da baixa projeção de poder russa. Nos EUA, Clinton recebia positivamente a sua “parceira estratégica” e sua transição, ao mesmo tempo em que elaborava políticas que contradiziam este discurso.

Tais políticas tinham como objetivo claro manter a condição menor da Rússia no cenário europeu, evitando o seu ressurgimento por meio da ampliação da OTAN ao leste europeu, aos bálticos e às aproximações com Ucrânia e Bielo-Rússia. Na Ásia Central, ainda que de forma bem menos agressiva e aberta do que o governo seguinte de Bush, Clinton investiu na expansão dos interesses energéticos norte-americanos e europeu ocidentais (contando com o apoio britânico em algumas iniciativas) por meio de parcerias com as novas empresas do setor privatizadas na Rússia controladas pelos “novos magnatas” e Estados recém-independentes. O foco destas parcerias era a garantia do controle e fornecimento de petróleo e gás, que foi acompanhado pela construção de oleodutos e gasodutos que burlasse, como citado, o controle russo. Por fim, os EUA iniciaram a expansão de suas forças militares na Ásia Central e Cáucaso, promovendo a construção de bases e treinamentos militares conjuntos tentando fortalecer governos pró-ocidentais.

Apesar destas movimentações norte-americanas que acentuavam a sensação de vulnerabilidade russa, o governo Yeltsin resistiu consideravelmente a mudar sua posição pró-ocidente. Mesmo em 1995 quando os sérvios, tradicionais aliados russos, sofreram pesadas perdas com o desmonte da ex-Iugoslávia, Yeltsin não demonstrou uma oposição efetiva. Em 1999, inclusive, foi criada a primeira versão do Conselho Rússia-OTAN para acentuar esta parceria. Todavia, 1999 também foi o ano do início do afastamento ocidente-Rússia gerado justamente por uma outra guerra no espaço da ex-Iugoslávia e a atuação militar da OTAN, a Guerra do Kosovo, somada à primeira onda de expansão da OTAN.

Pressionada em suas fronteiras a leste e oeste, a Rússia alterou sua política externa e de 1999 a 2001 uma certa medida de confrontação passou a caracterizar as relações com os EUA, intensificando o discurso da multipolaridade contra a unipolaridade norte-americana e a importância de se retomar a autonomia russa. Nesse período, que abre a segunda fase do relacionamento (1999/2008), alterações de poder internas russas, com a ascensão de Vladimir Putin, intensificaram a autonomia russa, sustentada em um processo de reconstrução do Estado e da identidade nacional (com a bandeira e o hino da Rússia passando a ser o da antiga URSS).

O endurecimento com províncias rebeldes como a Chechênia, as pressões energéticas sobre a Ucrânia e o estabelecimento de parcerias com nações como Irã e China caracterizam esta guinada, assim como a retomada do controle sobre o setor energético (Gazprom) e

o combate e perseguição às máfias russas e ao crime organizado. Putin, portanto, tinha como objetivo reativar a posição da Rússia como potência, amparando-a em suas vantagens comparativas: petróleo e gás. Na avaliação de Colin (2007), a Gazprom é o pilar do projeto de Rússia como superpotência energética, capitalizando esta vantagem comparativa em termos políticos e econômicos.

Ainda nas palavras deste autor, estas movimentações indicavam a opção de Putin pela “autoridade vertical” da presidência, fortalecendo o núcleo do poder soviético.¹⁰ Tysgankov (2006) refere-se às ações de Putin como de “pragmatismo dos grandes poderes”, mesclando a força e a fraqueza russa na tentativa de elaborar uma nova agenda. Em 2000, a concepção da política externa da Federação da Rússia explicita esta assertividade,

O mundo contemporâneo está passando por mudanças fundamentais e dinâmicas que afetam os interesses da Federação da Rússia e seus cidadãos. A Rússia é uma participante ativa neste processo. Como um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, comandando um potencial de recursos significativo em todas as esferas da atividade humana, e mantendo intensas relações com todas as nações líderes do mundo, a Rússia exerce influência considerável na formação da nova ordem mundial. (Foreign Policy Conception of the Russian Federation, 2000 in Melville e Shakleina, 2005:90)

Controlando a tríade produção, venda, transportes destes recursos naturais, o Estado russo pode retomar gradualmente sua condição de potência, beneficiando-se dos altos preços destas *commodities*. À assertividade de Putin no cenário externo, também seguiu-se no interno provendo segurança e ordem à população e o orgulho nacional na Rússia e nas relações com suas antigas repúblicas e o mundo. Parte desta movimentação foi facilitada pela crise interna russa, com uma população pressionada fortemente pela desagregação política, social e econômica prévia, como pela não inclusão plena do país no ocidente. De acordo com Trenin, os mecanismos de inclusão da Rússia ao Ocidente foram sempre caracterizados pela desconfiança europeia e norte-americana, que criou instrumentos parciais de colaboração: a Rússia era convidada a participar de reuniões da OTAN, mas nunca como membro pleno.

Até 2001, um certo tom confrontacionista foi mantido na relação com os EUA, mas que por conta de 11/09 foi substituído pela acomodação, incluindo um apoio relativo à Guerra do Afeganistão no âmbito da GWT, chamado por Tysgankov de “ocidentalismo

¹⁰ Os pró-ocidentais Anatoli Chubais, Andre Kozyrev do auge do alinhamento Yeltsin foram substituídos por Evgueni Primakov, Seguei Stepachin entre 1999/2001, chegando ao estilo Putin/Medvedev. Oligarcas como Boris Berezovski, Mikhail Khodorkovski, Vladimir Gussinski passaram de “heróis do novo capitalismo russo” a vilões nesta fase, com o Estado combatendo suas ações e revertendo as privatizações. Colin (2007) oferece um panorama do processo.

pragmático”. A identificação de Putin-Bush deu-se no campo do combate ao terrorismo e das doutrinas preventivas que, no espaço russo, estavam sendo aplicadas na Chechênia (atentado em Beslan, guerras) e periodicamente na Geórgia.¹¹ Em 2002, foi reeditado o Conselho Rússia-OTAN e assinada declaração conjunta do presidente George W. Bush e Vladimir Putin sobre o novo relacionamento estratégico entre os EUA e a Federação da Rússia visando o incremento da cooperação entre ambas, rejeitando a rivalidade.

Estes movimentos positivos não eliminaram tensões recorrentes uma vez que os EUA não abandonaram projetos que se opõem ao interesse da Rússia e mantêm sua prioridade de pressioná-la e conquistar a Eurásia e suas antigas zonas de influência europeias: a segunda onda de expansão da OTAN, a retomada do TMD (e sua previsão de instalação na Polônia e República Tcheca), a Guerra do Iraque em 2003 (no citado Eixo da Paz), a não inclusão da Rússia na OMC e a disputa pelos recursos energéticos na Ásia central (e instalação de oleodutos e gasodutos alternativos como Baku-Ceilão) e a instalação de bases militares são exemplos. Também causa insatisfação na Rússia a sua definição por EUA e UE como um país não democrático, considerando estas afirmações ocidentais interferências em seus assuntos internos. O campo da não-proliferação nuclear reflete a encruzilhada da dinâmica cooperação/conflito entre Rússia e EUA: enquanto apoiam as conversações das seis partes com a Coreia do Norte, os russos não aceitam pressões adicionais sobre o Irã.

Diante destes desenvolvimentos, a autonomia de Putin priorizou ações na Ásia Central, a intensificação de suas manobras energéticas (explorando a dependência europeia e antigas repúblicas como a Ucrânia), sua autonomia nas OIGs (CSONU) e as alianças com o Irã (não apoiando as pressões ocidentais contra seu projeto nuclear) e a China, no caso desta potência simbolizadas na Organização de Cooperação de Xangai (OCX). Nas Américas, em ações que têm elevado a desconfiança norte-americana, a Rússia aproxima-se de Hugo Chávez, com o qual tem realizado operações militares conjuntas terrestres e marítimas e que, para a política externa dos EUA, serve como um dos fundamentos para justificar a reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul (ao lado da crescente assertividade brasileira, a presença chinesa na África e a descoberta de significativas reservas estratégicas de petróleo e gás nesta região).

Por fim, além da China, a Rússia buscou a parceria de outras nações emergentes como o Brasil (o conceito de BRIC é associado a estas nações, mais a Índia, com alguns autores também chamando este vértice de “Novo Segundo Mundo”¹²). A ideia do Segundo

11 No caso da Geórgia, desde 1989, suas tendências pró-ocidente e de pressão sobre os russos que ainda habitam na região (Ossétia do Sul), somadas a suas alianças estratégicas e energéticas com os EUA e a UE, são foco de ações militares russas e disputas constantes.

12 Nesta avaliação, o Segundo Mundo do século XXI é formado pelos países emergentes, enquanto o Primeiro mantém-se como Norte (EUA, Europa Ocidental e Japão) e o Terceiro passa a englobar os países de menor desenvolvimento relativo e potências regionais.

Mundo e destas parcerias emergentes liga-se diretamente ao conceito de “Novo Ocidente” de Trenin, que indica que estas nações precisam ser incorporadas de forma diferenciada, respeitando-se suas especificidades políticas e econômicas. Na avaliação do autor,

O Novo Ocidente emergente abrange mais da metade da população mundial, embora, na prática, somente as elites e classes médias estejam sendo “ocidentalizadas” (...) É a promoção global do liberalismo e da modernização que devem ser as prioridades da política externa ocidental (...) De sua parte, China, Índia, Rússia e Brasil estão no caminho de institucionalizar seus encontros. (Trenin, 2007:104 e 110)

Do alinhamento incondicional de Yeltsin à Rússia de Putin a Medvedev, consciente de suas limitações econômicas (dependência dos recursos energéticos) e demográficas, tem-se uma potência (re)emergente e ascendente que busca a autonomia. No caso do intercâmbio específico com os EUA, tem-se uma relação que podemos chamar de “parceria inimiga” (*frenemies*) e que reavalia suas perspectivas com a UE.

A Rússia soma, assim, a sua potência militar e estratégica nuclear à condição de grande potência energética. Este fenômeno russo poderá impor-se como um importante fator de recomposição da ordem internacional (...) para a multipolaridade. (Colin, 2007:143)

UE e Rússia: a Casa Europeia, a Casa Asiática

Como analisado, o relacionamento dos EUA com a UE e com a Rússia possui implicações diretas para o estabelecimento de um intercâmbio estratégico mais cooperativo entre a Rússia e a UE. Para os EUA, também como visto, é interessante que este relacionamento não se desenvolva além dos limites atuais, uma vez que um incremento de poder mútuo e da aliança poderia oferecer um contraponto à hegemonia norte-americana.

“Facilitando” esta ação dos EUA em manter estes polos separados, funciona como elemento central o temor estratégico mútuo entre Rússia e UE, a despeito de sua crescente e profunda interdependência econômica e energética. Politicamente, as divergências Rússia-UE variam desde o caráter de sua democracia até questões de direitos humanos e meio ambiente, não existindo terreno de discussões comuns na maioria das vezes (como indicado, UE e EUA definem a Rússia como democracia incompleta, autocrática e variações). Todavia, é o medo do expansionismo e revisionismo russo ao ocidente que ainda domina as discussões.

Do lado russo, teme-se a proximidade entre EUA e UE, assim como a força militar da OTAN, e sua maior unidade em termos político-diplomáticos e identidade valorativa. A sensação de *encirclement* e vulnerabilidade permanece, agregada a uma razoável insatisfação quanto à percepção negativa que ambos detêm da Rússia e de seu *status* como potência. Mesmo a discussão pró-multipolaridade europeia não chega a ser um ponto em comum com a Rússia, à medida que a UE percebe o seu viés mais como imperial/negativo do que efetivamente de construção de uma ordem mundial diferenciada.

A questão da identidade russa como potência europeia e/ou asiática também afeta as possibilidades de intercâmbio, que muitas vezes emergem não de seu poder relativo, mas sim de sua fraqueza e vulnerabilidades diante dos EUA e mesmo da UE. As recentes aproximações com a China e com o Irã são símbolo desta opção pela Casa Asiática, mas que traz implícita também riscos estratégicos. Se a UE é aliada dos EUA, assim também o é a China, que possui suas reticências quanto à Rússia. Além disso, a ascensão chinesa é vista com preocupação em termos econômicos, mas também territoriais e geográficos devido à disparidade demográfica.

Na visão de estrategistas norte-americanos, a hipótese de uma aliança antiamericana entre Rússia-UE é baixa, mesmo com os desacordos recentes da presidência Bush filho. Entretanto, esta avaliação não se estende com tanta tranquilidade à possibilidade de formação do eixo sino-americano à medida que Rússia e China são vistas ambas com desconfiança e não-democracias plenas. Neste cálculo, a fraqueza russa a coloca não só como aliada chinesa, como passível de ser superada por este Estado, o que incrementa os riscos de desequilíbrios na Eurásia (preocupação que, como ressaltado, é compartilhada pelos russos que temem tornar-se subordinados política e economicamente à potência chinesa).

Desta forma, a vocação russa, e seu ocidentalismo, associada a esta “ameaça”, trazem a potência mais próxima de sua Casa Europeia do que da Asiática. Tentando reforçar esta dinâmica, a Rússia elevou seus contatos econômicos com a Alemanha fundamentalmente, também aumentando o fornecimento de energia a este país, assim como à França e à Itália. Igualmente, tentou constituir-se como uma ponte entre o Ocidente e Oriente, mas em um processo, como indicado, lento e cercado de desconfianças mútuas. Como afirma Colin, tentando sistematizar a singular relação UE-Rússia, do ponto de vista do Kremlin,

O longo sonho acalentado pela Rússia de se unir à Europa parece ainda distante da realidade (...) A Rússia não deseja dominar a Europa, mas saberá explorar suas várias vulnerabilidades no nível tático. Para se capitalizar nas divisões internas da União Europeia, Moscou prefere negociar com seus membros separadamente e não como grupo (...) A interdependência energética deverá garantir uma relação estável entre as partes no médio e no longo prazos. O aumento da importância do petróleo e do gás como elementos de poder nacional, além de outras questões, acelerou a

evolução da autopercepção e da autoconfiança da Rússia como importante ator internacional. A arena mais relevante para a realização desta percepção tem sido a Europa. (Colin, 2007:122)

O Brasil e as triangulações estratégicas

Avaliando as relações do Brasil com EUA, UE e Rússia, é patente que o país possui relações positivas e não conflituosas com os três polos, existindo interesses comuns e assimetrias em todos os casos. Com EUA e UE, o Brasil possui um diálogo estratégico declarado e em constante processo de ampliação, mas que não elimina choques econômicos ou traz concessões ao país neste campo ou da reforma do atual sistema multilateral. Trata-se de relações clássicas e tradicionais da diplomacia, via bilateral e via Mercosul, e que se encontram no eixo vertical de nossa agenda, ou seja, o Norte-Sul.

No que se refere à Rússia, relações clássicas e tradicionais comerciais já eram travadas com a URSS e mantiveram-se com a queda do Muro. Entretanto, a Rússia, por sua condição de poder atual, encontra-se no eixo horizontal desta agenda, o Sul-Sul, sendo classificada como país emergente e zona de oportunidade. Como pauta de agenda comum estão a reforma das OIGs, a defesa da multipolaridade (também definida como desconcentração de poder e/ou democratização das relações internacionais) e a ampliação das trocas comerciais e tecnológicas, além de possíveis parcerias energéticas. Segundo Colin (2007:145), “O reconhecimento da Rússia como grande potência é hoje um dos grandes desafios para os analistas políticos.”

Em qualquer um destes três níveis, a dimensão do entorno regional eurasiático sobrepõe-se aos de parcerias com o Brasil, que, por sua vez, projeta seu poder na América do Sul. No caso dos EUA, a Eurásia é ainda a “primeira prioridade” da agenda hegemônica global. Hoje, e de 2010 a 2020, o cálculo de oportunidades da política externa nacional diante de EUA, UE e Rússia passa pela compreensão das triangulações estratégicas e regionais destas potências, com o Brasil atuando em múltiplas parcerias de Norte a Sul, passando por todos os continentes e reforçando o poder de barganha nacional e a autonomia em seu espaço, a América do Sul.

Referências bibliográficas

- BARROSO, José M. D. A letter from Brussels to the next President of the United States of America. Paul-Henri Spaak Lecture, Harvard University, September 24th, 2008. Disponível em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=Speech/08/445>. Acesso em 12/nov./2008.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *The grand chessboard*. New York: Basic Books, 1997.
- COLIN, Roberto. *Rússia - o ressurgimento da grande potência*. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque de Civilizações*. São Paulo: Objetiva, 1997.
- JOHNSON, Chalmers. *The Sorrows of Empire*. New York: Metropolitan Books, 2004.
- KAGAN, Robert. *Do paraíso e do poder - os EUA e a Europa na nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.
- KAPLAN, Lawrence S. *The long entanglement - NATO's first fifty years*. London: PRAEGER, 1999.
- MELVILLE, Andrei, SHAKLEINA, Tatiana. *Russian foreign policy in transition - concepts and realities*. Budapest: Central European Union University Press, 2005.
- PECEQUILO, Cristina S. A era George W. Bush (2001/2007): os EUA e o sistema internacional. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL (CNPEPI), 2., Rio de Janeiro, 2007. *Seminário EUA: atualidades e desafios*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2007. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/Eve/ii-conferencia-nacional-de-politica-externa-e-politica-internacional/seminarios/seminario-eua>>. Acesso em: 18/dez./2007.
- _____. *A política externa dos EUA: continuidade ou mudança?* 2 ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.
- TODD, Emmanuel. *Após o império*. Lisboa: Edições 70, 2002.
- RICE, Condoleezza. Rethinking the national interest - American realism for a new world. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html>
- SEGRILLO, Angelo. O Brasil e o Mundo que vem aí. In: SEMINÁRIO: RÚSSIA. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- _____. A nova Rússia: balanço e desafios. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 2. Rio de Janeiro, 2007.
- THE UNITED STATES OF AMERICA. National Security Council. *The national security strategy of United States of America*. Washington, D.C., 17/set./2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em: 25/nov./2007
- TRENIN, Dmitri. *Getting Russia right*. Washignton: Carnegie Endowment for International Peace, 2007.
- TSYGANKOV, Andrei. *Russia's foreign policy - change and continuity in national identity*. Oxford: Rowan and Littlefield Publishers, 2006.
- VIZENTINI, P. G. F., WIESEBRON, Marianne (Orgs.). *Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2006.
- ZAKARIA, Fareed. *The post-American world*. New York: W. W. Norton & Company, 2008.



Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status

Liderança sem seguidores: o controverso status do Brasil como potência

Andrés Malamud

All regional powers that aspire to become global protagonists... must first be legitimated at the regional level since they do not possess enough material capacity or soft power to act autonomously in international politics.

Maria Regina Soares de Lima, Fall 2008

No Governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade.

Celso Amorim, January 1st, 2003

Andrés Malamud

Pesquisador do Instituto
de Ciências Sociais da
Universidade de Lisboa.

Introduction

Brazilian politicians and academics alike have long regarded regional leadership as a springboard to global recognition and influence. The strategic goal of becoming a legitimate regional leader has, so far, mostly failed; however, the ultimate goal of becoming a world middle power is faring better. This paper analyzes the growing mismatch between the regional and global performance of Brazilian foreign policy in order to answer two questions. First, what have been the causes of such divergence? The explanation may lie in structural conditions – e.g., a larger and growing economy vis-à-vis smaller or laggard neighbors – or policy behavior – e.g., a change in diagnosis or perception by the Brazilian foreign policy elite, whose interests or confidence in the region may diminish as global opportunities arise. Second, what are the potential consequences? Either Brazil stays the course, trying to reach out to the region, bring it together, and face the world with a single voice, or it goes it alone. The first part of this article tackles a number of issues related to conceptualizations that are applied later. The second part shows that mixed outcomes have led to a smooth change of strategy; in other words, Brazil's foreign policy behavior has increasingly turned from regionally-oriented to globally-oriented, given the simultaneous hardships imposed by unruly surroundings and the preferential treatment conferred by world powers and global institutions. The third part summarizes the findings and concludes.

Conceptualization

Both 'middle – or intermediate – power' and 'regional power' are contested concepts, and attempts at rigorous theorization have led to a dead end (Hurrell, 2000:1). However, these categories are widely utilized by practitioners and scholars. Following the Thomas Theorem,¹ then, it is convenient to take stock of their usage and to refine their meaning, so as to render them less vague and ambiguous, and more analytically useful.

Jordaan (2003:165) defines middle powers as “states that are neither great nor small in terms of international power, capacity, and influence, and demonstrate a propensity to promote cohesion and stability in the world system.” This definition is as useful a starting point as it is problematic. It is useful because it provides a basic, structural criterion, i.e., size, upon which to build a more precise conceptualization; but it is problematic because it adds a second criterion, behavior, which is related not to structure but to agency. Should a middle-sized state whose behavior is disruptive rather than conformist, say, Iran, not be called a middle power? Indeed, Jordaan leaves not only Iran but also Mexico out of the extension covered by the concept, which is at odds with most of the literature. It would

¹ Postulated by American sociologist William Isaac Thomas in 1928, the theorem asserted that, “if men define situations as real, they are real in their consequences.”

be more sensible to restrict the variable “foreign policy behavior” to distinguish between subtypes, but not to define the type. A further problem stems from the distinction between emerging and traditional middle powers, as the former are said to wield regional influence and could thus be called “regional powers”. But is this a subtype of intermediate power, or a different, if overlapping, category? And would it be consistent to say that a “regional great power” is a global “middle power”? According to Nolte (2007:11), the difference between a regional and a middle power rests on leadership; hence, a regional power is a middle power that commands support within its region and recognition without (Nolte, 2007:15). Although this definition is static rather than dynamic, it does not seem to differ from Jordaan’s “emerging middle power”. Apart from raising the issue of leadership, the question remains as to what it means to be a middle power. Keohane’s (1969:295) classical answer was, “a state whose leaders consider that it cannot act alone effectively, but may be able to have a systemic impact in a small group or through an international institution.” The “small group” seems to describe the strategy of emerging middle powers or regional powers, whereas the “international institution” more closely reflects the preferences of traditional middle powers. However, the greatest insight of Keohane is to put the focus of the definition not on objective characteristics (of the state) but on perception (of its leaders). Hurrell (2000:1) would later find in this feature a promising way of rescuing the concept through a “constructivist route – to see middle powers not as a category defined by some set of objective attributes or by objective geopolitical or geoeconomic circumstances, but rather as a self-created identity or ideology.” Middle-powership is thus understood as a social category that depends on recognition by others – both peers and smaller states. As unsatisfactory as a definition based on actors’ subjectivity rather than on neutral classification may appear, it is suitable to remember that the very definition of which entities should be called a state follows a similar logic: it is not the Weberian conceptualization what defines Monaco or San Marino as states, but peer recognition.

Leadership, for its part, can be defined as the capacity to get and influence followers. There are, however, four frequent dichotomies associated to the concept that are controversial and require further clarification: structural vs. instrumental, political vs. technical, political vs. institutional, and leadership vs. hegemony. The first dichotomy refers to (but goes further than) the twofold classification of power in hard and soft varieties. Hard power is based on the utilization of military or economic means to influence the behavior or interests of others. In contrast, soft power is the ability to achieve one’s goals through co-optation and attraction rather than coercion or payment (Nye, 1990). Ideas, institutions, and exemplary behavior are the main tools of the latter type of power. Higgott (2007:95) draws on it to affirm that “leadership is not the same as economic and military preponderance. Leadership can be intellectual and inspirational as well.” The table below illustrates this classification and expands it into a typology by adding a second dimension: locus of leadership (i.e., national or supranational).

Types of regional leadership

| | | Resource of leadership | | |
|------------------------|-------------------------|--|--|---|
| | | Structural (political-military or economic) | | Instrumental (ideational or behavioral) |
| | | Coercion-based (hard, physical) | Interest-based (hard, material) | Knowledge and value-based (soft) |
| Locus of leadership | State | Conqueror (Napoleonic France) | Paymaster (Germany in EU) | Chief executives (Kohl-Miterrand or Alfonsín- Sarney axes) |
| | Regional institution | Common security organization (NATO) | Common budgetary authority (EU PAC) | Institutional bro- ker (European Commission) |

The second dichotomy draws on a classic distinction that opposes political authority to technical management. The third one distinguishes between power-oriented (i.e., politicized) and rule-oriented (i.e., institutionalized) behavior. While the latter characterizes law-abiding environments such as Western Europe, the former is present in less institutionalized, or informally institutionalized, regions such as Latin America.

The fourth dichotomy, leadership versus hegemony, does not stem from Gramscian or Coxian conceptualizations, but from more conventional applications in international relations. Throughout this paper, hegemony will be understood as the capacity of a powerful state (*hegemon*) to dictate policies to other states in its vicinity, while leadership will be understood as the capacity to engage subordinate states in order for them to appropriate the leader's goals as their own (paradoxically, this has also been called 'consensual hegemony'; see Burges, 2008). This means that the other side of the phenomenon of leadership, i.e., the

behavior of prospective followers, should be introduced into the analysis. To the typical dichotomy of balance and bandwagon, it is necessary to add a third option: neglect – as it is sometimes the case that a country makes, or fails to make, a decision out of procrastination or bureaucratic incompetence.

Context also deserves attention, as it has been pointed out that the nature of middle powers changed after the Cold War (Jordaan, 2003:178). In South America, where wars have been rare and high politics has been rather rhetorical than physical, power is likely to have a softer meaning than elsewhere, and policy options may thus be framed differently. Foreign policy analysis has to take these particularities into consideration and not assume perceptions and motivations from the general literature. It is also important to test the typology advanced by Jordaan, who differentiates between traditional and emerging middle powers. While the former are said to be wealthy, stable, egalitarian, social democratic, and not regionally influential, the latter are allegedly poorer, socially troubled, regionally oriented, and reformist, but not radical. This seems to fit Brazil perfectly; and yet, regionally oriented is not tantamount to regionally successful.

Brazil: between regional blunders and global emergence

A giant nation, whether regarding territory, population, or the economy, Brazil has been conferred the category of would-be power at least since 2001, when a Goldman Sachs report defined it as a member of BRIC – the group of the four emerging markets that are forecasted to run the world economy by 2050 (Wilson and Purushothaman, 2003). Brazil, Russia, India, and China, together with the United States, had previously been called “monster countries” (Kennan, 1993). However, unlike its companions, Brazil scares no one. On the contrary, it has been defined as the quintessential soft power (Sotero and Armijo, 2007; also Gratius, 2007). Having demarcated all its borders at the beginning of the twentieth century, it neither has territorial claims nor holds territory claimed by its neighbors. Its last major war was fought in 1865-70, when it aligned with historic rival Argentina and tiny Uruguay to defeat Paraguay; since then, it sent troops to Europe in both World Wars, but has never again engaged in military conflicts within its own region. Despite its large Armed Forces and a Defense budget that is high for Latin American standards,² Brazil is not – nor does it intend to be – a military power. Instead, it sees itself as a peace-loving, law abiding, and benign power (Lafer, 2001; Ministério da Defesa, 2008). These are the characteristics on which its leaders have been trying to build, in order to achieve for Brazil a preeminent role in the regional and global stages, with rather positive but heterogeneous results. Economically,

² In 2005, Brazil’s military budget doubled Colombia’s, tripled Chile’s, quadrupled Mexico’s and was eight and ten times higher than Argentina’s and Venezuela’s respectively (IISS 2006). In 2007, it outnumbered all its South American counterparts combined (CEUNM 2008).

Brazil also lacks such leverage as to allow itself to buy its way into leadership. Although it is the largest Latin American economy, it is not the richest. Argentina, Chile, and Uruguay rank consistently higher regarding GDP per capita and human development, and Mexico and Venezuela do so intermittently, depending on oil prices. This means that large money transfers from Brazil to neighboring countries are virtually impossible to sell domestically, as it would entail that poorer Brazilians are deprived of national funds to the benefit of richer foreigners.

Regional stumbles

The situation referred to above, in which hard instruments of power are unusable for foreign policy ends, notwithstanding the country's relatively rich endowment, has been aptly called by Sean Burges (2006) "without sticks or carrots". Deprived of the structural resources of leadership, Brazil has had no option but to have recourse to instrumental (or ideational) ones – hence the "soft power" label or the "consensual hegemony" concept coined by Burges (2008) himself.

This is, however, just part of the story: if it is true that the quest for regional influence has been conducted with velvet gloves, harder means have been used to find a place under the global sun. Brazil's population, market size, and military industry, especially nuclear technology, have proved effective as bargaining chips in international negotiations. Compared to Mexico, whose foreign policy is heavily influenced by, and oriented towards, a single country, Hakim (2002) points out that

The Brazilian approach to foreign relations is very different. Its diplomats, politicians, and commentators write and speak about Brazil as a continental power. Pointing to its size and population, they argue that Brazil should be counted among the world's giant countries, alongside the United States, Russia, China, and India. Indeed, prior to his appointment as foreign minister a year ago, Celso Lafer argued that the interests of Brazil and these other "monster countries" (a term coined by U.S. diplomat George Kennan) go beyond specific issues and outcomes. They have a major stake – and therefore should have a major say – in how global affairs are managed.

As Brazil is smaller and less powerful than the other monster countries, the country's ruling elites believed it necessary to gain the support of the South American region in order to back their global claim (Almeida, 2007; Hurrell, 2000; Lima, 2008). Therefore, in the 1970s Brazil started a slow but steady warming up of its relations with neighbors it had long neglected. The agreements to build the Itaipú and Corpus power plants (first with Paraguay and later with Argentina), the signature of economic agreements with Argentina that led to the establishment of Mercosur, and pro-democracy activism in a troubled region during the 1990s paved the way for more ambitious goals. In 2000, these ambitions crystallized

in a new regional concept: South America. By substituting it for Latin America, Brazil tacitly recognized that it was unable to exert any significant influence upon the whole continent and focused on a smaller area that met two conditions: first, it left Mexico – the other Latin American giant and potential rival – out; second, the countries included in the newly defined region were less dependent on the US than those excluded, thus conferring Brazil wider room for maneuver. Thirty years after the 1979 agreement that initiated the rapprochement with Argentina, the time is appropriate for an assessment. There are three areas that deserve inspection: the performance of Brazilian-led regional integration projects, the regional support gathered to back Brazilian aspirations in international organizations, and the existence and prospects of rival contenders for leadership.

Uncertain attempts at regional integration³

Mercosur has been a keystone of Brazilian foreign policy since its inception in the early 1990s. Some years later, however, the Brazilian government began to develop a strategy of enlargement with a view to bring all other South American countries into the Mercosur fold. In the Brazilian view, South America is not just a specific geographical region (being different from Latin America as a whole), but also an autonomous political-economic area, since US influence recedes as distance from Washington increases. Brazilian elites consider this sub-region to be within its natural sphere of influence (Amaury de Souza, 2008; CEBRI-CINDES, 2007). Hence, the Cardoso administration organized the first summit of South American presidents in Brasilia in September 2000, and Lula has deepened this strategy, which led to the South American Community (SAC) at the Cuzco presidential summit of December 2004. The name was later changed to Union of South American Nations (UNASUR), whose constitutive treaty was signed in Brasilia in May 2008. Mercosur arguably constitutes the inner circle of UNASUR.

An integration project that was initially about trade, customs, and market, Mercosur has increasingly become a symbol for progressive political activism and national liberation ideologies. In Brazil, it has turned into the flagship of those who stand for developmental, anti-imperialist, or nationalist ideas. In Jaguaribe's (2001) words, "the consolidation of Mercosur constitutes... an indispensable task for the national survival of its member countries." To many of its supporters, Mercosur is not simply an economic association or a strategic instrument, but rather a supranational identity that provides its member countries with the only way to survive in a globalizing world. Mercosur's position as the core of South America has been officially established by the Lula administration, as its foreign minister's inaugural speech shows:

³ This section draws on Malamud (2005b).

No Governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade.

O relacionamento com a Argentina é o pilar da construção do Mercosul, cuja vitalidade e dinamismo cuidaremos de resgatar. Reforçaremos as dimensões política e social do Mercosul, sem perder de vista a necessidade de enfrentar as dificuldades da agenda econômico-comercial, de acordo com um cronograma preciso. Temos que enfrentar com determinação as questões da Tarifa Externa Comum e da União Aduaneira, sem as quais a pretensão de negociar em conjunto com outros países e blocos é mera ilusão. Fundamental para a recuperação do Mercosul é a revitalização do Fórum Econômico-Social. Devemos impulsionar igualmente a Comissão Parlamentar Conjunta de modo a reforçar a participação da sociedade no processo de integração. Atribuiremos importância à construção de instituições comuns, de políticas sociais, de parcerias na área educacional e cultural, da livre circulação de pessoas, e de mecanismos financeiros e monetários que promovam o comércio e a integração.

Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infraestrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. Vários de nossos vizinhos vivem situações difíceis ou mesmo de crise. O processo de mudança democrática por que o Brasil está passando com o Governo Lula pode ser elemento de inspiração e estabilidade para toda a América do Sul. Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção, da mesma forma que velaremos para que seja respeitado por outros. Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade.

Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar. (Amorim, 2003)⁴

The stability, justice, and prosperity of the surrounding states are mentioned as both altruistic and self-interested goals. International negotiations without a consolidated customs union are called “illusory”. The building up of regional institutions is set as a priority concern. In short, regional integration is given precedence over further global action. As a frequent critic of the administration admits, the region is at the center of Lula’s foreign policy:

⁴ Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, Brasil, 01/01/2003 (http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_discurso=2032).

“A diplomacia regional, na qual se insere a política de integração, é certamente a área da política externa que mais distingue o governo Lula” (Almeida, 2005:49). Yet, results appear dim when measured against ambition.

In eighteen years of existence Mercosur has achieved moderate success. Its performance can be measured according to political, economic, and international criteria (Bouzas, 2002). The political attainments are most significant: the project has fostered domestic democratic stability and lasting peace among its members. In the economic field, the achievements are visible, too, albeit less notable: the creation of Mercosur has helped its members to lock in domestic reforms, and has contributed to tripling intra-regional trade in less than a decade. Internationally, the regional association has given its members a degree of visibility that they would not have gained otherwise, hence contributing to the reception of massive foreign investment in the 1990s. After the successful results attained over the first seven years, however, the bloc underwent a series of successive crises and its performance declined sharply. In 2002, a report commissioned by the European Commission stated that “[a]fter more than a decade of economic integration Mercosur has made very limited progress towards the originally stated aims” (Bouzas, Veiga and Torrent, 2002:129). The authors argued that Mercosur was not a customs union, not even an incomplete one. According to GATT definitions, it had not become a full-fledged free trade area. Bouzas et al (2002:131) have called it “an incomplete free trade area with some degree of harmonization of member states’ extra-zone commercial policies.” This mixed record is not bad in the Latin American context, but it falls short of the original expectations and current official rhetoric.

Just as the formula that led to the consolidation of the European communities involved a combination of liberalization (by France and others) and compensations (especially by Germany), Bouzas et al (2002:145) suggest that the underlying formula of Mercosur has been “obtaining preferential access to the Brazilian market in exchange for Argentine support of Brazilian international trade strategies.” As time went by, however, both countries stepped back from their mutual understanding, giving way to rising suspicion and decreasing cooperation. Resultant implementation problems were dealt increasingly with unilateral measures, and “flexibility and a case-by-case focus [substituted for] the enforcement of rules and established procedures” (Bouzas et al, 2002:146).

Enlargement and institutionalization faced the same obstacles as did the deepening process. Although in 2006 a protocol was signed with Venezuela to grant its accession, it has not yet been ratified by Brazil and Paraguay. Likewise, several institutions have been created, but their autonomy and effectiveness are dubious. The launching of the Initiative for the Integration of South American Regional Infrastructure (IIRSA) in 2000 and the creation of a Committee of Permanent Representatives in 2003, a permanent Court of Appeals in 2004, a Fund for Mercosur Structural Convergence (FOCEM) in 2005, and a common Parliament in 2006 have not only had little impact, but also disguised the bloc’s significant

shortcomings, among which are the lack of a regional budget and the absence of an agency that represents common interests. All this does not necessarily mean a setback to Brazilian interests, as some argue that the latter are best served by not relinquishing any sovereignty to regional bodies; but it certainly deals a blow to its leadership, as the bloc's officially most valued undertaking is far from thriving. The perception that Mercosur is becoming a burden rather than an asset has led some top politicians, including aspiring presidential candidate José Serra, to advocate its downgrading into a free trade zone. The argument is that Brazil will be more capable to pursue its foreign goals on its own instead of depending on costly agreements with unpredictable partners.

As to UNASUR, it attempts to unite two large existing regional free trade schemes, Mercosur and the Andean Community, and at the same time integrate Chile, Guyana and Suriname. Originally devised to serve Brazilian interests in redefining its area of influence as South America rather than Latin America by tacitly identifying Mexico (and the US) as "the other", it was later *hijacked* by President Chávez to become a Venezuelan rather than Brazilian banner. The cities chosen to host the future institutions of the bloc, Cuzco and Cochabamba, reflect identity claims rather than geographic concerns and are tributary to the autochthonous discourse of Chávez and his regional allies, whose understanding of the organization differs widely from that of Brazil. In sum, neither Mercosur – because of malfunctioning –, nor UNASUR – because of ideology and rivalry – have turned out to be solid springboards for Brazilian leadership. Instead, Mercosur has stagnated and UNASUR has not yet developed into anything more than a photo-op forum, where Bolivarian impetus is at least as significant as Brazilian influence.

"The more the better" seems to be the common ground for Latin American supporters of integration projects. Implicit is the idea that the number of regional organizations is an indicator of the health of regionalism. Yet the historic record suggests otherwise. One reason underlying this contradiction is a misunderstanding of the European experience with integration (Malamud and Schmitter, 2006). In Europe, one organization (the EU) came up on top of a dense network of regional associations, assuming primacy over the others. Furthermore, it did not emerge as a fusion of pre-existent blocs but either absorbed other blocs' members (as with EFTA) or simply took prevalence over its kin (as with the Council of Europe). The conditions that may foster or limit similar processes depend on the presence of demand (derived from potential common gains) and supply (leadership) conditions (Mattli, 1999; Malamud and Castro, 2007). In South America, a low degree of both explain not only regional underperformance but also the free-riding behavior of prospective leaders and followers (Burgess, 2005, 2006).

Faltering regional support for international bids

Brazil has long aspired to a permanent seat in the United Nations Security Council (UNSC). In 2004, a high level committee submitted to the UN Secretary General a proposal that called for the creation of new permanent members, after which four countries joined efforts to grab the new seats: Brazil, Germany, India, and Japan (the so-called G4). Many countries expressed mixed support, backing some and opposing others. Notably, however, a large group was formed to oppose the creation of new permanent seats and advance the introduction of semi-permanent membership. First called the Coffee Group and later renamed *Uniting for Consensus*, this group brings together the regional rivals of the G4. Argentina and Mexico are among the leaders of this reaction, together with the likes of Italy, South Korea, and Pakistan. As it turned out, the aspiring Security Council members could not sell their quest for international recognition on behalf of their respective regions (Arraes, 2006:27-40). Though not a surprise, the fact that Brazil's main regional partner was, at the same time, the staunchest opponent of its main international ambition was a heavy blow to Brazil's image as regional leader.

Also under the Lula administration, Brazil promoted a candidate for the office of director-general of the World Trade Organization (WTO). Early in 2005, four candidates had been officialized: one from France (Pascal Lamy, in representation of the European Union); one from Mauritius (Jaya Krishna Cuttaree); quite embarrassingly, one from Uruguay (Carlos Perez del Castillo); and one from Brazil (Luiz Felipe de Seixas Correa). This showed not only that Mercosur was unable to reach an agreement in order to sponsor a joint aspirant, but also that Brazil could not even gather the support of the majority for its position – as Argentina was supporting the Uruguayan candidate. To add insult to injury, the Brazilian nominee was eliminated in the first round, while the Uruguayan made it to the last round. As will be seen below, this internal quarrel did not damage Brazilian reputation and influence within the WTO, but it did make clear that its capacity to build a regional consensus to support its strategic goals was very limited.

Just a couple of months later, Brazil suffered another blow to its aspirations to rally the region behind a Brazilian nominee for an international top position. In July 2005, two candidates ran for the presidency of the Inter-American Development Bank (IADB): Colombia's ambassador to the US, Luis Alberto Moreno, and Brazilian former planning minister, João Sayad. Analysts expected the election to be a divisive and difficult one, with the United States and Mexico backing Moreno and much of South America rallying behind Brazil's candidate. However, Moreno won the support of a majority of Central American and Caribbean countries, which assured him a quick victory. The election, held behind closed doors at the IADB's Washington headquarters, lasted about two hours and meant a sound defeat to Brazilian diplomacy, not least because the rival and victor was also South American.

In contrast, Brazil was able to score a victory by winning regional support for its project to command the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). Brazilian authorities linked the country's participation in Haiti to the objective of obtaining a permanent seat in the UNSC, or at least to having a bigger say in the United Nations (Gauthier and John de Sousa, 2006). Although the real motives were more complex, most of them were related to international goals:

Brazil acted in Haiti in response to several motivations. As UNSC non-permanent members, Brazil and Chile worked side by side towards for the approval and renewal of the MINUSTAH mandate in 2004 [...] Brazil also sought to diminish CARICOM's, Venezuela's, and Mexico's opposition to MINUSTAH. For Brazilian foreign policy discourse, presence in Haiti meant to replace old times non-intervention policy for present non-indifference policy. (Hirst, 2007)

Signaling a new foreign policy to its neighbors, working together with its main partners in South America, showing capacity to project power abroad, and demonstrating that its participation was able to legitimize a military intervention in the eyes of other countries in the region were valuable ways to exhibit attributes of leadership. And, in spite of initially raising domestic controversies, it worked. Regardless of the mission results, this is the one case in which Brazil was effectively recognized as a regional leader: hardly enough, however, to cement higher global ambitions.

Prospective followers and contending leaders

Two countries in Latin America are in a structural position to dispute Brazilian claims to leadership: Argentina and Mexico. Both have sizeable economies, extended land areas and population, rich natural resource endowments, and a record of intermittent international activism. Moreover, both have the relentless diplomatic objective of preventing any single country from becoming the official representative of the whole region. Their leading participation in Uniting for Consensus, the group that disputes the right of Brazil and others to occupy a permanent seat at the UN Security Council, and their integration into the G20 – along with Brazil – as the only Latin American countries in that forum, testifies to their international standing as much as to their willingness not to be left behind by their larger neighbor. Paradoxically, Argentina is Brazil's main partner in the projects of regional integration. Argentina, however, sees this partnership as based on an equal footing, and not on Brazilian supremacy. In fact, Argentine leaders occasionally see their country as a legitimate contender for regional leadership, and get closer to the United States – or other circumstantial allies such as, lately, Venezuela – in order to balance against Brazil (Russell and Tokatlian, 2003). Argentine ambivalence towards its neighbor recedes in good times and surges during economic hardships, independently of the party in government. In the 1980s, Peronist president Carlos Menem was one of the founders of Mercosur, while simultaneously aligning his country with American foreign strategies. Likewise, in

the 2000s, Peronist presidents Néstor and Cristina Kirchner have cultivated an excellent relationship with the Lula administration, while simultaneously maintaining a close alliance with Venezuelan Hugo Chávez. Argentina holds similar political ambitions to those of Brazil and nurtures recurrent economic grievances against it, which have given place to protectionist spasms and hindered further integration. As long as these aspirations and fears are not overcome, trying to win Argentine support to Brazilian leadership will be tantamount to sleeping with the enemy.

Officially, “Brazil and Venezuela are not competing for the leadership of South America... [However, they] are engaged in a contest for leadership... each offering a different vision of how the regional geopolitical, geo-economic, and ideological space should be organized and directed” (Burgess, 2007:1343). This contest for leadership is neither structurally nor historically determined, as Venezuela has never been one of the Latin American ‘big ones’ (a label that only fits Argentina, Brazil and Mexico). On the contrary, it is rooted in contrasting strategic goals and based on the utilization of oil wealth to build political alliances. In 2006, oil made up to 89% of Venezuelan total exports and 56% of fiscal revenues (Álvarez, 2007:269). In spite of this weak power base, Chávez has developed a high profile foreign policy that treated the United States in the same terms as the Iranian Ayatollahs did (Chávez called George W. Bush “the devil” in a famous UN speech). Furthermore, on the “enemy’s enemy” principle, he toured the world several times to meet the leaders of such revisionist countries as Russia, Belarus, Syria, Libya, and Iran – not to speak of Cuba, Chávez’s beloved model. All these dubious allies notwithstanding, the main challenge to Brazilian leadership is not global but regional. Chávez has courted and purportedly bought off the loyalty of countries located within the Brazilian sphere of influence such as Bolivia and Ecuador, and he is now trying his luck with Paraguay. The capacity of Venezuela to win out some regional support with a stance that is opposite to that of Brazil has put Brazilian leadership into question. Although in the long run an oil-based foreign policy is limited by the conjunctural nature of its foundations, in the short term Brazil’s capacity to control its near abroad has been seriously impaired.

Traditionally, Paraguay has sought to strike a balance in its relations with its two giant neighbors, Brazil and Argentina, but in the last few years it has begun to forge closer ties with the United States, a process which included the realization of military maneuvers of American troops on Paraguayan soil and the opening of an FBI office in the US embassy in Asunción. Reports say that, since 2002, forty-six US military operations have been conducted in Paraguay, including visits, special exercises, and humanitarian missions, especially in the areas close to Ciudad del Este, in the tri-border area.⁵ As a response, Brazilian troops have staged frequent exercises near the border, sometimes crossing the limits and provoking Paraguayan protests. The discussion over the distribution of benefits and energy generated

⁵ Inter Press Service, August 4, 2005. Retrieved on March 10, 2009, from <http://www.commondreams.org/headlines05/0804-08.htm>

by the Itaipú dam, raised by the Lugo administration, has further embittered the relation, and a solution that satisfies both partners is far from sight. An additional headache for Brazilian diplomacy is that Paraguay is one of the twenty-three countries in the world (and the only one in South America) to recognize the Republic of China – commonly known as Taiwan – instead of the People's Republic of China as the legitimate government of China. Diplomatic relations were established in 1957, and Taiwan has since become Paraguay's main international donor. Its government has offered cash to finance agricultural, educational, and social projects, and it has fully paid for the construction of a new parliament house. The unintended consequence of this bizarre relationship, one that badly hurts Brazilian aspirations to closer relations with a key global power, is that it prevents Mercosur from signing international treaties with the People's Republic of China.

The smallest member of Mercosur, Uruguay, nurtures resentment towards Brazil for two reasons. The first consists in Mercosur's low performance and its bias against the smaller economies, compounded by the straitjacket it imposes by denying member states the possibility of individually signing trade agreements with third countries (Vaillant, 2007). The second is the Brazilian refusal to intervene in the border conflict that has arisen with Argentina around the building of a pulp mill, which roused a group of citizens of an Argentine city, Gualeguaychú, into blocking one of the three bridges that unite the two countries by land. The blockade has gone on since April 2005, in violation not only of Argentine laws but also of the Mercosur founding treaty. However, Brazilian authorities have argued that this is a bilateral issue and carried out a *hands-off* policy. Remarkably, Brazil's responsibility has been noted by leaders such as Sergio Abreu (2006), who was one of the first negotiators of Mercosur and is currently a senator:

Todo esto va acompañado de otra responsabilidad, señor Presidente. La del Brasil. Personalmente, confieso que soy muy insistente en esto. Aquí no es sólo Argentina el país que incumple, sino también la República Federativa de Brasil, que olvida su responsabilidad en el Mercosur y se aparta de los principios básicos que legó a la diplomacia brasileña el Barón de Río Branco; es decir, privilegiar su relación con el Río de la Plata, y administrar adecuadamente sus intereses con Estados Unidos, planteos en los que tantas veces coincidimos. Ahora, en estos delirios de grandeza en los que el Brasil incurre al impulso del actual Canciller, integrar el Consejo de Seguridad y el Grupo de los 7 y liderar la Organización Mundial de Comercio son sus prioridades. En consecuencia ignora que derechos humanos básicos se están violando en el Mercosur –me refiero a la libertad de tránsito de las personas-, y mira las economías pequeñas... de reojo; aunque sea con el ojo izquierdo.

In spite of Uruguayan hints at signing a free trade agreement with the US, the American government has decided not to intervene in the River Plate region in a way that could damage Brazilian reputation or leadership. However, it accepted to sign a Trade and Investment

Framework Agreement (TIFA), which crowns the Uruguayan decision to leave an open door for a Chilean-like policy of international insertion through multiple bilateral agreements rather than exclusive regional blocs. The US has also become Uruguayan exports' main destination, a fact that further exposes the deterioration of the links with both its large neighbors.

Bolivia has posed one of the toughest challenges to Lula's "strategy of patience" and to the Brazilian policy of foreign investment and energy integration. The dependence of São Paulo's giant industrial complex on Bolivian gas adds stress to a relation already complicated by blurry borders, given the rising profile of the *Brasiguayos*, a group made up of more than half a million Brazilian settlers – and their descendants – who live and work the land in Paraguay. In 2006, the sudden decision by the recently inaugurated president Evo Morales to send troops to guard dozens of plants, refineries, and pipelines, and give foreign companies – conspicuously including Brazil's Petrobras – six months to renegotiate their contracts or get out, signaled the stance his administration would pursue. Worse, it underlined a growing affinity with the Venezuelan President, Hugo Chávez, who had already cracked down on foreign firms and allegedly offered technical assistance to Bolivia in order to manage the nationalized companies. Lula called an emergency Cabinet meeting, and Petrobras, whose investment in the decade since Bolivia privatized its energy sector had helped the latter country quadruple its gas reserves, called the measure "unfriendly" and threatened not to make new investments. Opposition leaders cried out, claiming Brazil had been humiliated, and asked the president to toughen up, which Lula refrained from doing. Instead, he stated that the Bolivian government had made a sovereign decision and pledged that his country would respect it. However, the event made clear that Bolivia was no longer a reliable partner or energy source, and since then the Brazilian government has accelerated its goal of reaching energy self-sufficiency at the earliest possible time.

Brazil's relations with Ecuador have turned sour lately. In September 2008, President Rafael Correa expelled managers of Odebrecht, a Brazilian engineering company which he accused of bribery and flawed construction of a power plant. Not only did Correa declare that his country would not compensate the company for what it had already built, but he also refused to repay the 243 million-dollar loan that Brazil's national development bank, BNDES, had provided to that end. The fact that Ecuador also defaulted on some of its bonds that very month did not make the Brazilian government any happier. The decision led Brazil to recall its ambassador, an unprecedented measure. The reasons for Correa to antagonize a friendly power, furthermore jeopardizing its access to foreign credit, were much debated; possible motivations ranged from Correa's ideological alignment with Hugo Chávez to the poor state of Ecuador's public finances, including even the impending public disclosure of a rumor that Correa's electoral campaign had been funded by Odebrecht – a peril against which the Ecuadorian president allegedly reacted in anticipation. Whatever the case, it shook the foundations of the ALADI trading system and led the Brazilian authorities to the realization that, to some neighbors, the imperialist power was no longer only the US. In December, foreign

minister Celso Amorim declared that his government would revise its policy of granting loans to South American partners who decided to contest their debts. He went on, threateningly:

Espero que todos esses países tenham muitas outras fontes de crédito e de receitas externas para continuarem a progredir... Eles não podem tratar o Brasil como uma potência colonial que esteja querendo explorá-los. Nós seguimos as regras do mercado internacional e se eles não acham que essas regras são boas, podem abrir uma discussão.⁶

Lula's top foreign advisor, Marco Aurelio Garcia, a usually conciliatory and soft-spoken envoy to the region, was no gentler:

Lo que puedo constatar es que el gobierno ecuatoriano cometió un error muy grave. No nos parece que eso se corresponda con el nivel de relaciones entre Brasil y Ecuador... Si un gobierno amigo nos trata de esa manera, qué nos espera de los enemigos.⁷

Afterwards, however, the Ecuadorian government accepted to disburse the next due payment and Brazil sent its ambassador back. Nevertheless, the affair brought home the fact that Brazilian money might be welcome, but was ineffective to buy consent. On the contrary, it created resentment. In the view of many civil society organizations and social movements,

el protagonismo brasileño en el marco de IIRSA se interpreta políticamente como expresión de expansionismo económico, sobre todo cuando focaliza el involucramiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y sus condiciones definidas para la financiación de proyectos a ser ejecutados, en los países vecinos, por empresas brasileñas, bien como la actuación de las grandes empresas de construcción civil y de Petrobras (Vaz, 2007:34).

Unlike the cases described above, Peru and Colombia have turned out to be friendlier than expected to Brazilian interests. The downside is that Brazil is not as significant for these countries, which are also courting a heavy-weight partner from outside the region: the United States. Especially in the Colombian case, the partnership with the US is crucial to the aspiration of winning back large parts of the territorial space that have fallen into the hands of guerrilla and drug gangs. Although the US is not that vital for Peru, the latter has growing commercial relationships with Asia – mainly China and Japan – rather than with Brazil.

In sum, South America is populated by countries that either see Brazil ambiguously – as a mix of a welcome paymaster and a new colonial power – or have only minor common

⁶ Brasil pode suspender crédito a vizinhos, *O Estado de São Paulo*, 3 December 2008.

⁷ Gobierno ecuatoriano cometió un error muy grave, *El Comercio*, Quito, 22 November 2008.

interests, or both. Worse, there are also a handful of rivals for leadership, whether willing, such as Venezuela or Argentina, or less conscious, such as the US and even Taiwan.

Global emergence

Brazil's most resounding international disappointment has been its failure to obtain a permanent seat at the United Nations Security Council. This long nurtured ambition was decisively whetted in 2005, when then UN Secretary General Kofi Annan called on the UN to reach a consensus on the expansion of the council from 15 to 24 members. A report presented by a committee of experts (entitled "In Larger Freedom" and drafted by a specially recruited high-level panel) gave two alternatives for implementation: one proposed the appointment of six new permanent members, whereas the other called for the creation of eight new seats for a new class of members, who would serve for four years subject to renewal. Neither plan was ever put in motion, but their blueprints did raise widespread contestation and led to the formation of Uniting for Consensus, the above mentioned group of contending regional powers that preferred no change to any change that would favor their rival neighbors. Because most Brazilian foreign policies were widely understood as oriented towards this objective, the fiasco was felt harshly. This, however, was an exception, as Brazil has been able to show far more successes than failures in the global arena.

Perhaps one of the factors that have boosted Brazilian foreign reputation to its pinnacle was its inclusion into the BRIC grouping (Armijo, 2007). This is an acronym first coined by the bank holding company Goldman Sachs in 2001, and it refers to the fast growing developing economies of Brazil, Russia, India, and China. The Goldman Sachs report argued that, since these countries were developing rapidly, by 2050 their combined economies could eclipse those of the current richest countries of the world. Although it did not argue that the BRICs would organize themselves into an economic bloc, there are mounting indications that the four BRIC countries have been seeking to form a "political club" and thereby convert their growing economic power into greater geopolitical clout. Notably, the presidents and foreign ministers of the four countries have held exclusive meetings in diverse forums, especially during 2008.

A more limited and "principle-oriented" grouping is IBSA. This is a trilateral, developmental initiative between India, Brazil, and South Africa to promote South-South cooperation and exchange (Vizentini, 2006:178-89). In the aftermath of discussions between top government officials of the IBSA countries at the G-8 meeting that took place in Evian in 2003, the foreign ministers of the respective countries met in Brasilia on June 6, 2003. At this meeting, the launching of the IBSA Dialogue Forum was formalized through the adoption of the Brasilia Declaration. The group is being publicized not only as a South-South initiative, but as one that brings together the largest democracies in every continent of the Southern hemisphere (Saraiva, 2007). Therefore, it conveys more strongly such Brazilian foreign banners as democracy, the peaceful resolution of conflicts, and respect for human rights, than the BRIC does.

Brazil has been most skillful in the realm of commercial negotiations. Although the WTO current round is stagnated, a new collective actor has emerged: the Group of 20 (G20). Sometimes called G21, G22, or G20+, this is a bloc of twenty-odd developing nations that emerged at the fifth ministerial WTO conference, held in Cancún, Mexico. It boasts 60% of the world's population, 70% of its farmers, and 26% of the world's agricultural exports. Its origins date back to June 2003, when IBSA foreign ministers signed the Brasilia Declaration, stating that their major trading partners were moved by protectionist concerns in their less competitive sectors; hence, the IBSA countries emphasized their goal to promote the reversal of protectionist policies and trade-distorting practices. The declaration ended as follows, "the Ministers of India and South Africa thanked the Brazilian Minister for convening this first trilateral meeting," thus making clear that Brazil was not a minor partner but a leading force (Vizentini, 2006:169-77). This would only become clearer in 2008, when the Doha Round, albeit unsuccessful, came to a close with febrile negotiations among four exclusive actors: the United States, the European Union, India, and Brazil.

As probably the most selected international club after the UNSC, the Group of Eight (G8) is the most influential as regards the economy. It is a forum for governments of eight nations of the Northern Hemisphere: Canada, France, Germany, Italy, Japan, Russia, the United Kingdom, and the United States, plus the European Union. The G8 organizes annual summit meetings of its heads of government, and other ministers also meet throughout the year. Lately, some members have expressed a desire to expand the group and include five developing countries, referred to as the Outreach Five (O5) or the Plus Five: Brazil, China, India, Mexico, and South Africa. These countries have participated as guests in previous meetings, which are sometimes called G8+5. The latter was institutionalized in 2005, when then Prime Minister Tony Blair, in his role as host of the G8 summit at Gleneagles, Scotland, invited the leading emerging countries to join the talks. The hope was that this would consolidate a stronger and more representative group that would inject fresh impetus into the trade talks at Doha, and accentuate the need to achieve deeper cooperation on climate change. Regardless of the results, Brazil ended up as a permanent participant of still another world class international organization. This adds up to its membership of the "other G-20" (more formally, the Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors), a group of 19 of the world's 20 largest national economies plus the European Union. Notably, the group also met twice, at the heads of government level, in November 2008 and March 2009, in the wake of the world financial crisis. In the context of the first event, Brazil played a high profile role by hosting the preparatory meeting.

Finally, the most conspicuous international recognition of Brazil as an emerging power and regional reference was the invitation by the European Union (EU) to develop a "strategic partnership". Whatever this fuzzy concept might mean, until then the EU had been reluctant to engage Latin American countries – especially those of Mercosur – on an individual basis. Through bloc-to-bloc interregional negotiations and by fostering regional

integration overseas, the EU aspired to legitimize itself by means of consolidating others of its ken. Singling Brazil out was as much a recognition of the Brazilian rising star as an acknowledgement of the futility of previous European hopes towards Latin American regionalism:

Over the last years, Brazil has become an increasingly significant global player and emerged as a key interlocutor for the EU. However, until recently EU-Brazil dialogue has not been sufficiently exploited and carried out mainly through EU-Mercosur dialogue. Brazil will be the last “BRICS” to meet the EU in a Summit. The time has come to look at Brazil as a strategic partner as well as a major Latin American economic actor and regional leader. The first EU-Brazil Summit, will take place in Lisbon in July 2007, and will mark a turning point in EU-Brazil relations [...] Its emerging economic and political role brings new responsibilities for Brazil as a global leader. The proposed strategic partnership between Brazil and EU should help Brazil in exercising positive leadership globally and regionally and to engage with the EU in a global, strategic, substantial and open dialogue both bilaterally and in multilateral and regional for a [...] Over the last few years Brazil has emerged as a champion of the developing world in the UN and at the WTO [...] Brazil is a vital ally for the EU in addressing these and other challenges in international fora. A quasi-continent in its own right, Brazil’s demographic weight and economic development make it a natural leader in South America and a key player in Latin America. Brazil is now actively pursuing this role in the Mercosur framework and is at the forefront of the drive to promote the Union of South American Nations (UNASUR) [...] Positive leadership of Brazil could move forward Mercosur negotiations.⁸

Although the EU did not intend to harm its relations with Mercosur, its pompous rhetoric has had negative repercussions. By calling Brazil a “regional leader”, “global leader”, “champion of the developing world”, “a quasi-continent in its own right”, and “a natural leader in South America”, it damaged its own position and the Brazilian stand vis-à-vis other South American countries (Saraiva, 2009). Once more, global success proves antithetical to regional leadership.

⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards an EU-Brazil Strategic Partnership (COM(2007) 281), Brussels, 30 May 2007: http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/com07_281_en.pdf

Conclusion

In spite of its regional preeminence, Brazil has so far been unable to translate its structural and instrumental resources into effective leadership. Its potential followers have not aligned with Brazil's main foreign policy goals, such as a permanent seat in the Security Council, the quest for the WTO Director-General chair, and its bid for presiding over the Inter-American Development Bank; some countries have even challenged its regional influence over its closest neighbors. By playing the regional card to achieve global ends, Brazil has ended up in an unexpected situation: while its regional leadership has grown in paper, it has been weakened in practice. Yet, its global recognition has widened. Today, Brazil is recognized as an emergent global power by the world's established powers, as incarnated in such institutions as the G8 and the European Union. This article has analyzed the mismatch between regional and global recognition of Brazilian leadership, and its findings suggest that, due to South American overlapping cleavages, divergent interests, and power rivalries, the mismatch is not likely to be bridged anytime soon.

Paradoxically, if Brazil's quest for regional leadership has been a moderate failure, promoting it has been beneficial for Brazilian interests. Lately this paradox has made its way into the perceptions of the country's foreign policy elites, who have been increasingly advocating a more pragmatic stance with diversified strategies that make Brazil less dependent on its troublesome region (Cebri-Cindes, 2007). Although sub-regional integration has not ceased to be a goal, it has lost priority (Vigevani et al, 2008).

Brazil's bid for leadership was hindered by several factors, which can be understood by turning to the four dichotomies presented in the first part of this article. First, the structural component of the project, i.e., military power and economic might, was not enough to buy off support, whereas the instrumental component alone proved insufficient. Second, a technical approach reached its limits when it had to face rivals, such as Venezuela, the US, and Taiwan, willing to pour money on disputed followers. Third, key institutional leadership resources were discarded by Brazil itself, as it felt that building up common institutions would tie its hands to untrustworthy neighbors, rather than consolidate regional integration. Finally, the ensuing politicization of its regional strategies derived from their being perceived as hegemonic attempts rather than as illuminated leadership tending towards the common interest.

To be sure, Brazil has not grown indifferent to the region. However, its ambitions are increasingly defensive rather than offensive. The main goal is no longer to integrate South America into a regional bloc with a single voice – incidentally, Brazil's voice – but to limit damages. Now, it looks sufficient to stabilize the region, preventing political instability, economic turmoil, and border conflicts. “To keep neighbors quiet” rather than “to lead the neighborhood” fits better as a description of the new Brazilian foreign goals, as preventing

trouble in the backyard appears as a necessary condition for Brazil to keep its gains in the global arena. Not being a revisionist power that intends to upset the system but a reformist power pushing to get into it, damage control has become the central task and turned this would-be leader into a firefighter.

As *The Economist* aptly remarked, “it may be the rising power in the Americas, but Brazil is finding that diplomatic ambition can prompt resentment.”⁹ By trying to mitigate resentment, the country may find itself closer to the category of traditional rather than emerging middle power. In other words, it can aspire to a protagonist role in the global stage, as long as it goes alone.

References

- ABREU, Sergio. Protocolo de adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Exposición en oportunidad de su aprobación en el Senado. Cámara de Senadores, 31 October 2006 (<http://www.sergioabreu.com/adm/parlamento.php?id=88>).
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Brazil as a Regional Player and an Emerging Global Power. FES Briefing Paper 8, July 2007.
- _____. Políticas de integração regional no Governo Lula. *Política Internacional* [Lisboa] 29:33-60, 2005.
- ÁLVAREZ, Ángel E. Venezuela 2007: los motores del socialismo se alimentan con petróleo. *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 27(Esp), 2007.
- AMORIM, Celso. Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, January 1st 2003 (http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_discurso=2032).
- ARMIJO, Leslie Elliott. The BRICs Countries (Brazil, Russia, India, and China) as Analytical Category: Mirage or Insight? *Asian Perspective*, 31(4):7-42, 2007.
- ARRAES, Virgílio. O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões. In: ALTEMANI, Henrique, LESSA, António Carlos (Eds.). *Relações internacionais do Brasil. Temas e agendas, volume 2*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- BEACH, Derek, MAZZUCELLI, Colette. *Leadership in the Big Bangs of European Integration*. London: Palgrave, 2007.
- BURGES, Sean W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations* 22(1):65-84, 2008.
- _____. Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. *Third World Quarterly*, 28(7):1343-58, 2007.
- _____. Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America during the Cardoso Era, 1992–2002. *Bulletin of Latin American Research* 25(1):23-42, 2006.
- _____. Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region. *Cambridge Review of International Affairs* 18(3):437-54, 2005.

⁹ Brazil's foreign policy. The samba beat, with missteps, *The Economist*, 18 December 2008, http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=12814658

- CEBRI – CINDES. Força-Tarefa “O Brasil na América do Sul”. Relatório Final. Rio de Janeiro, June 2007 (http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=20&Itemid=41).
- CEUNM - Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. Balance Militar de América del Sur 2008. Buenos Aires, 2008 (http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1130&Itemid=30).
- COOPER, Andrew F. (Ed.) Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War. Basingstoke: Macmillan, 1997.
- GAUTHIER, Amélie, SOUSA, Sarah John de. Brazil in Haiti: Debate over the Peacekeeping Mission. FRIDE Comment, November, 2006.
- GRATIUS, Susanne. Brazil in the Americas: A Regional Peace Broker? FRIDE Working Paper 35, April, 2007.
- HAKIM, Peter. Two Ways to Go Global. *Foreign Affairs* 81(1):148-62, 2002.
- HIGGOTT, Richard. Alternative Models of Regional Cooperation? The Limits of Regional Institutionalization in East Asia. In: TELÒ, Mario (Ed.). *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Aldershot: Ashgate, 75-1206, 2007.
- HIRST, Monica. South American Intervention in Haiti. FRIDE Comment, April, 2007.
- HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary. *Multi-Level Governance and European Integration*. Boulder: Rowman & Littlefield, 2001.
- HURRELL, Andrew et al. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Latin American Program, Woodrow Wilson International Center, Working Paper n. 244, Washington D.C., 2000.
- HURRELL, Andrew. Regionalism in Theoretical Perspective. In: FAWCETT, L., HURRELL, A. (Eds.). *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- _____. Brazil as Regional Great Power: a Study in Ambivalence. In: NEUMANN, Iver B. (Ed.). *Regional Great Powers in International Politics*. Basingstoke: St. Martin's Press, 1992. p. 16-48.
- IISS - International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2006*. Oxford University Press, 2006.
- JAGUARIBE, Helio. La opción de hierro. *Consolidar y expandir el Mercado Común del Sur*. Encrucijadas 1(4):26-39, 2001.
- JORDAAN, Eduard. The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers. *Politikon: South African Journal of Political Studies* 30(2):165-81, 2003.
- KENNAN, George F. *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*. New York: Norton, 1993.
- KEOHANE, Robert O. Lilliputian Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization* 23(2):291-310, 1969.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LIMA, Maria Regina Soares de, HIRST, Monica. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs* 82(1):21-40, 2006.
- LIMA, Maria Regina Soares. Brazil rising. *Multipolar World*, IP, Fall: 62-67, 2008.
- MALAMUD, Andrés, CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs Leading from Nation States

- to Global Governance? A Skeptical View from Latin America. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* [Stockholm] 37(1):115-34, 2007.
- MALAMUD, Andrés, SCHMITTER, Philippe C. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico* [Buenos Aires] 181:3-31, 2006.
- MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination. *Latin American Research Review* 40(1):138-64, 2005a.
- _____. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. *Cambridge Review of International Affairs* 18(3):421-36, 2005b.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa (END)*, Brasília, 2008 (<http://www.defesenet.com.br/blog/2009/01/estrategia-nacional-de-defesa>).
- NOLTE, Detlef. How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. In: *ECPR JOINT SESSION OF WORKSHOPS*, Helsinki 7-12 May 2007.
- NYE, Joseph. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42:427-60, 1988.
- RUSSELL, Roberto, TOKATLIAN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional* 50:42-59, 2007.
- SARAIVA, Miriam Gomes. O Brasil entre a União Européia e a América do Sul: limites para uma relação triangular. In: *LASA 2009*, Rio de Janeiro, 11-14 June 2009.
- SOTERO, Paulo, ARMIJO, Leslie Elliott. Brazil: To Be or Not to Be a BRIC? *Asian Perspective*, 31(4):43-70, 2007.
- SOUZA, Amaury de. *O Brasil na Região e no Mundo: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2008.
- VAILLANT, Marcel. ¿Por qué Uruguay necesita negociar con Estados Unidos? *OBREAL/EULARO specialist paper*, October 2007.
- VAZ, Alcides Costa. Brasil y sus vecinos: ¿del descubrimiento a la interdependencia? In: *HOFMEISTER, Wilhelm, ROJAS, Francisco, SOLÍS, Luis Guillermo*. (Eds.). *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos*. Tomo I: América Latina. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2007.
- VIGEVANI, Tullo, FAVARON, Gustavo, RAMANZINI, Haroldo, CORREIA, Rodrigo A. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51(1):5-27, 2008.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: *ALTEMANI, Henrique, LESSA, António Carlos* (Eds). *Relações internacionais do Brasil. Temas e agendas*, volume 2. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- WILSON, Dominic, PURUSHOTHAMAN, Roopa. *Dreaming With BRICs: The Path to 2050*. *Global Economics Paper n. 99*, October 1st 2003.



O desenvolvimento da cooperação parlamentar após a Guerra Fria

Maria Sofia Corciulo

Maria Sofia Corciulo

Professora titular de História das Instituições Políticas junto à Faculdade de Ciências Políticas da Universidade *La Sapienza* de Roma.

Ao longo dos últimos vinte anos, o papel dos parlamentos na política externa acentuou-se notavelmente por causa de algumas tendências internacionais convergentes que deram lugar ao crescente desenvolvimento da chamada “diplomacia parlamentar”, que veio se unir à diplomacia governamental.¹

Refiro-me, antes de mais nada, à liberalização das relações internacionais que aconteceu após o final da Guerra Fria.² A lógica da contraposição entre o bloco ocidental e o oriental não deixava, de fato, espaço para os parlamentos, uma vez que as forças políticas assumiam automaticamente as posições inspiradas pelas correntes ideológicas de referência. Hoje, no entanto, a política externa em âmbito parlamentar é cada vez mais objeto de reflexões e orientações compartilhadas pelas bancadas majoritárias e de oposição.

Tal circunstância confere um destaque absolutamente peculiar à atividade internacional dos parlamentos, que adquire um valor agregado em termos de representatividade em relação ao Poder Executivo, pois se apresenta como o resultado de uma elaboração política bipartidária.³ Ocasiona, igualmente, uma maior continuidade no plano institucional em relação à alternância das várias maiorias de governo que, muito dificilmente, poderão reverter as linhas de base da política externa.

Um segundo fator geral decisivo é gerado pelo fenômeno da globalização.⁴ Do comércio mundial à proteção ambiental, da segurança internacional à luta contra a criminalidade, todas as questões mais importantes do planeta afetam de maneira cada vez mais direta a vida de cada Estado e dos povos. Os seus representantes democráticos são, portanto, convocados a se ocupar em maior grau da dimensão internacional e a buscar vínculos interparlamentares. Antigamente, as relações entre parlamentos se limitavam a trocas de informações sobre os respectivos procedimentos de trabalho ou, nos melhores casos, sobre as respectivas legislações. Hoje, julga-se indispensável comparar e interligar no mérito as escolhas políticas decisivas para o futuro dos próprios países.

Em terceiro lugar, os parlamentos inseriram-se plenamente naquele processo de pluralização das relações internacionais que, em relação ao exclusivismo tradicional do mundo diplomático, multiplicou os atores que interagem na cena mundial, de empresários a voluntários, de intelectuais a imigrantes.

As relações entre os Estados são hoje cada vez mais complexas e envolvem diretamente os cidadãos, que, por outro lado, tornaram-se cada vez mais conscientes a esse respeito. De

1 V. GUIZZI, *La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti, in Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, 1999.

2 M.A. MARTINEZ, *La diplomazia parlamentaria y la construcción de la paz*, 1999.

3 M.A. MARTINEZ, *Le relazioni internazionali tra i parlamenti e la politica estera dei governi*, 2001.

4 M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, 2000.

fato, é cada vez mais compartilhada a percepção de que o próprio bem-estar, a própria segurança e o próprio futuro não são garantidos pelos governos nacionais, mas dependem sobretudo dos equilíbrios mundiais.

Os parlamentos, no papel de depositários da soberania popular e intermediários da representação política, podem, mais do que qualquer outra instituição, oferecer uma dimensão geral às instâncias dos cidadãos também no plano internacional. Passa sobretudo pelos parlamentos a solicitação de participação daqueles grupos que não querem ser excluídos dos circuitos decisórios da mundialização e que reivindicam a primazia da política na direção dos fenômenos.⁵

O que é certo e irreversível é que a dimensão interestatal não pode mais se limitar à vertente intergovernamental, mas deve incluir, para ser eficaz e compartilhada, também a vertente interparlamentar.⁶

É sem dúvida nessa ótica que deve ser entendida a nova projeção internacional dos parlamentos.⁷ Eles não contribuem mais apenas para a determinação da política externa com base no confronto com os respectivos governos, mas se transformaram em atores ativos da dimensão internacional. Segue essa mesma direção uma outra significativa tendência da cooperação parlamentar, a saber, o seu desenvolvimento além das meras relações bilaterais.

A consciência do crescente papel das organizações internacionais está, de fato, levando à criação, para cada uma delas, de uma “vertente” parlamentar que complementa a governamental. Os parlamentos nacionais cooperam individualmente entre si para criar verdadeiras assembleias interparlamentares ou, em todo caso, sedes permanentes de reuniões voltadas para uma lógica intervencionista em relação às esferas de competência de cada organização.

Nessa condição, os parlamentos julgam cumprir múltiplas funções: conferir legitimidade democrática à organização internacional, controlar a conduta dos representantes governamentais em seu seio, orientar as políticas da organização em relação às exigências dos cidadãos, favorecer a cooperação e a assistência. Por sua vez, as organizações internacionais apreciam a oportunidade de um foro público em que é possível apresentar os seus resultados: tal papel é desempenhado pelas audiências parlamentares organizadas pelos mais altos escalões das organizações internacionais.

5 L'antivedevano G. NEGRI e P. UNGARI, *Politica estera ed opinione pubblica nell'esperienza delle Commissioni esteri del Parlamento italiano*, 1962.

6 M.R. DE LEO, *Rapporti tra Parlamento e Governo in politica estera*, 1998.

7 R. DICKMANN, *La "diplomazia parlamentare": esperienze, limiti, prospettive*, 2005.

As Nações Unidas são, obviamente, o quadro mais geral ao qual é direcionada a atividade internacional dos parlamentos. A ideia de criar um parlamento mundial está, no momento, relegada às análises acadêmicas e às iniciativas de grupos ainda espontâneos. A proposta para que a ONU incorpore uma assembleia parlamentar já ecoa com frequência em muitas sedes internacionais.

Atualmente, um papel de suplência nesse sentido é desempenhado pela União Interparlamentar.⁸ A UIP tem hoje um reconhecimento próprio junto à Assembleia Geral da ONU, mas cuida, sobretudo, da reunião dos delegados parlamentares por ocasião das grandes conferências das Nações Unidas sobre temas sociais e de desenvolvimento (o dia UIP-ONU é celebrado em Nova York anualmente).

Na verdade, é bastante evidente que a relação UIP-ONU tem uma contradição de base que está se tornando cada vez mais estridente e que ainda não foi resolvida no plano institucional, ou seja, ainda não foi determinado se a União é apenas uma organização especializada com a qual as Nações Unidas realizam iniciativas de interesse comum ou se desempenha um papel institucionalmente mais relevante no âmbito de um processo geral de democratização da própria ONU, atualmente em andamento. Trata-se de duas perspectivas bastante diferentes e a impressão que temos é que a ONU está interessada na primeira, ao passo que a UIP está interessada na segunda. De certa maneira, parece que a UIP intensificou a própria cooperação com a ONU a fim de utilizá-la posteriormente como um “cavalo de Troia” para penetrar no Palácio de Vidro e se transformar no chamado “braço parlamentar” das Nações Unidas. Por outro lado, a administração da ONU parece estar mais voltada para o desenvolvimento do diálogo com a UIP em vez de enfrentar diretamente o problema do próprio déficit democrático no plano de uma reforma interna, começando, por exemplo, a discutir a perspectiva de uma segunda Câmara de tipo parlamentar ao lado da Assembleia Geral de natureza governamental.

No contexto da ONU, os parlamentos nacionais, por sua vez, solicitam sobretudo o envolvimento direto nas fases de negociação das convenções internacionais. Não se contentam mais em ratificá-las como pacotes fechados, depois que os respectivos governos as firmaram. Embora o poder externo governamental ainda seja exclusivo na conclusão dos acordos bilaterais, as negociações multilaterais são, por natureza, mais abertas e, portanto, poderiam incluir momentos de confronto parlamentar.

Ademais, é particularmente interessante a agregação de base continental das assembleias interparlamentares. No Velho Continente, por exemplo, existe a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, além do Parlamento Europeu, que, na verdade, já assumiu outro

⁸ G.C.DE CESARE, *L'Unione interparlamentare e le relazioni fra i Parlamenti*, 1992; R. SORBELLO, *Ruolo e funzioni dell'Unione interparlamentare*, 1994; Y. ZARJEVSKI, *The people have the floor: a history of the Inter-parliamentary Union*, 1999.

caráter como instituição da União com valor constitucional (de fato, se não de direito). Os parlamentos dos países latino-americanos também têm um órgão representativo próprio, além de uma série de assembleias regionais como a Comunidade Andina e o Mercosul. Por fim, a União Africana criou o Parlamento Pan-Africano, presidido por uma mulher.

Não foi por acaso que a União Europeia sentiu a necessidade de ter um vínculo interparlamentar direto com outras realidades continentais. O primeiro exemplo foi a Assembleia ACP, que reúne as delegações do Parlamento Europeu e dos países, sobretudo africanos, aderentes à Convenção de Lomé. Mais recentemente, foi constituída a Assembleia Parlamentar Euromediterrânea, na qual se reúnem representantes dos Estados-membros da UE e dos países da costa meridional do Mediterrâneo. Tal assembleia está destinada a se tornar um órgão da União Mediterrânea, almejada em julho passado pelo presidente francês Sarkozy. Além disso, foi criada a ASEP, ou seja a rede dos parlamentares dos países da UE e dos países asiáticos. Por fim, existem projetos para a criação de uma assembleia eurolatino-americana.

Para entrar no mérito da atividade parlamentar internacional, pode ser significativo ultrapassar a dimensão geográfica e observar como alguns âmbitos setoriais são objeto de atenção especial. O primeiro é sem dúvida o setor de defesa e segurança.⁹ Organizações internacionais como a OTAN e a UEO (União da Europa Ocidental) possuem assembleias parlamentares há mais de meio século. Mas, a essas organizações, foi acrescentada a OSCE e, fora da Europa, também a ASEAN (sudeste asiático). Tais órgãos, embora obviamente não tenham poderes que incidam diretamente na atividade das respectivas organizações (mesmo se, por exemplo, a Assembleia da OSCE obteve o direito de examinar o balancete da Organização), têm condições de contribuir para determinar sua orientação de base, tornando-se dessa maneira, em muitas ocasiões, o único instrumento de mobilização do consenso em seu favor. Por exemplo, a assembleia da OTAN desempenhou um papel promocional decisivo no processo de ampliação da própria organização. Também é interessante o caso da Assembleia da UEO, que está desempenhando um papel extremamente importante, pois acumulou um patrimônio de experiência no controle parlamentar de políticas de defesa que está se revelando útil no momento em que ainda não entrou em vigor o tratado de reforma da UE (Tratado de Lisboa).

Outro grande âmbito temático é constituído pela promoção da democracia e dos direitos humanos. Ocupam-se dessas matérias especialmente a Assembleia do Conselho da Europa e da OSCE. Essas assembleias estruturaram em seu próprio seio comissões e grupos de trabalho que monitoram não apenas as áreas de crise, os conflitos estagnados e as situações de tensão e de conflito, mas também os países nos quais o estado de direito já foi alcançado, realizando, por exemplo, missões de observação durante eleições. São inúmeros

⁹ E. SAROGNI, *Organizzazioni europee e del Nord Atlantico. Il ruolo delle delegazioni parlamentari permanenti*, 1992.

os casos que atestam em que medida a pressão internacional pode ser determinante para fazer com que uma nação respeite os direitos humanos. Os parlamentares têm, nesse sentido, maior liberdade de crítica em comparação com os representantes dos governos, que devem necessariamente ser mais zelosos das competências domésticas. Bastante significativa também foi sua contribuição para o processo de transição democrática. A Assembleia do Conselho da Europa foi, e é, uma academia de parlamentarismo para muitas classes políticas nacionais. De especial importância também é a sua organização interna por famílias políticas, na qual as delegações nacionais se diluem e se reúnem de acordo com suas bases políticas, e não meramente geográficas.

Outras iniciativas interparlamentares dentre as mais recentes, como, por exemplo, a da UE com os países mediterrâneos e asiáticos, se distinguem pelo destaque atribuído ao diálogo intercultural, talvez o desafio mais decisivo do mundo contemporâneo. A premissa é a de que os parlamentos podem interagir melhor exatamente porque em seu DNA deveria existir a disposição ao diálogo e à comparação, a capacidade de mediação do conflito, a transformação da luta, mesmo que ferrenha, em proposta construtiva. A Assembleia Parlamentar Euromediterrânea demonstrou que aquele foi o único foro no qual, por exemplo, israelenses e palestinos se reuniram em torno da mesma mesa até nos momentos de maior contraste. O diálogo entre o Islã e o Ocidente, tão árduo após o 11 de setembro, ainda representa uma das principais razões para a existência de tal instituição.

Por fim, devem ser mencionadas as redes parlamentares que se constituíram em âmbito econômico-financeiro: antes de mais nada, aquela criada para interligar a ação dos parlamentos nacionais no cerne da Organização Mundial do Comércio. Acredito que a ninguém possa passar despercebido o fato de a OMC ser uma articulação essencial dos equilíbrios mundiais.¹⁰ As escolhas tarifárias de fato influenciam diretamente as perspectivas de crescimento de qualquer país do planeta, a sua renda nacional e a sua força de trabalho. Da OMC depende a redistribuição da riqueza mundial. Timidamente, os parlamentares começaram a se interessar pela organização, fazendo com que fossem incluídos nas delegações governamentais convocadas às várias rodadas de negociações. Atualmente, eles se reúnem em sessões autônomas à margem dos compromissos internacionais e votam resoluções comuns.

Cabe ressaltar, com esse propósito, que interesse e incentivo fora do comum foram expressos pelo diretor-geral da OMC, o neozelandês Mike Moore, que reconheceu o papel essencial dos parlamentares na aproximação dos cidadãos das instituições internacionais, citando a sua experiência pessoal de integrante do parlamento do seu país.

Em âmbito econômico-financeiro, é igualmente significativa a experiência da rede parlamentar do Banco Mundial, que visa ditar orientações para o apoio financeiro aos países

¹⁰ *L'OMC, 1995-2005, Bilanci e prospettive*, a cura di E. Sciso, 2006.

em vias de desenvolvimento. A título de complementação, lembro também que outras organizações internacionais setoriais, como a FAO, a UNESCO, a UNICEF etc. promoveram a constituição de organismos informais que reúnem periodicamente os parlamentares que as apoiam. A cada vez, alguns temas específicos, desde o Tribunal Penal Internacional até a luta contra a corrupção e o narcotráfico, suscitaram mobilizações interparlamentares de certo destaque, embora não tenham sido institucionalizadas posteriormente.

A esta altura, pode ser útil examinar rapidamente os parlamentos nacionais individuais e verificar quais são os órgãos internos que se dedicam à atividade internacional.¹¹ Obviamente, farei referência à realidade que me é mais familiar, a italiana, convencida, todavia, de que ela seja indicativa de um modelo bastante difundido. Com esse propósito posso distinguir três tipos de atores:

O primeiro se refere ao presidente da Assembleia (que pode eventualmente ser coadjuvado pelos vice-presidentes). Além do seu papel constitucional, o presidente tem uma função de representação da Assembleia como um todo, o que o qualifica imediatamente como a pessoa que, mesmo nas relações exteriores, pode manifestar a orientação da casa. O destaque de tal figura é confirmado pelo frequente recurso à convocação de Conferências dos Presidentes dos Parlamentos. A UIP celebrou duas conferências desse tipo, de caráter mundial, em 2000 e 2005. A União Europeia organiza uma conferência anualmente e o Conselho da Europa, bianualmente.

O segundo tipo diz respeito às comissões permanentes, *in primis*, obviamente, a Comissão de Assuntos Estrangeiros, mas também as Comissões de Defesa e de Assuntos Europeus. De maneira mais geral, com base em suas respectivas competências, todas as comissões são convidadas a participar de encontros internacionais.

O terceiro tipo é formado pelas delegações junto a assembleias parlamentares internacionais. O Parlamento Italiano participa regularmente, por exemplo, das assembleias da UIP (União Interparlamentar), da OTAN, da OSCE (Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa), do Conselho da Europa, da UEO, da INCE (Iniciativa Centro-Europeia) e da União Mediterrânea. Essas delegações são, na verdade, organismos internos das assembleias internacionais, mas também desempenham um papel especialmente significativo nas relações com o governo.

Por fim, a título residual, devem ser mencionadas as delegações que são constituídas ocasionalmente para participar de uma ou outra conferência interparlamentar.

Um aspecto importante da atividade internacional dos parlamentos, mas ainda não resolvido de forma adequada, diz respeito à transferência da sua experiência externa para a

11 G. BAIOCCHI, *Profili e missione della diplomazia parlamentare*, 2005.

realidade “interna” de cada país. Os regulamentos preveem o exame das resoluções aprovadas em nível internacional, mas, muitas vezes, há defasagem temporal e os procedimentos são complexos. Todavia, está sendo observada nos últimos tempos uma atenção cada vez maior em relação a esse tema, e não apenas dentro dos organismos que poderiam mais naturalmente ser convocados a se ocupar de relações internacionais. Também parece importante notar que, aos poucos, alguns parlamentares estão se especializando na atividade internacional e podem se tornar interlocutores estáveis de uma determinada rede. Nunca será dado destaque suficiente à grande contribuição da cooperação parlamentar para que as classes dirigentes percam o seu caráter provincial e para que plataformas políticas comuns sejam formadas.

As perspectivas de desenvolvimento da ação internacional dos parlamentos, como o italiano, estão, de qualquer forma, intimamente ligadas à dimensão da União Europeia.¹² A PESC (Política Externa e de Segurança Comum) já é hoje uma realidade viva e operante. Em todos os contextos multilaterais, a UE se exprime com a voz da sua presidência em exercício. As posições comuns orientam as relações bilaterais. Seria excessivamente otimista negar as diferenças que existem hoje entre os países-membros, sobretudo no tocante às relações transatlânticas, mas a busca do consenso é sempre vivenciada como um valor agregado que não deve ser negligenciado: o gigante econômico europeu tem plena consciência de que continua a ser um anão político se não estiver unido.

A interrupção do processo constituinte não impediu que a opinião pública europeia, e não apenas as chancelarias diplomáticas, olhem para Bruxelas como o lugar no qual a política externa europeia pode encontrar a sua expressão, como também demonstrou a recente crise da Geórgia. Ninguém pode, por exemplo, negar que uma abordagem global europeia também facilitaria a solução de questões delicadas e complexas como a do consumo energético, ligada às relações com a Rússia.

Em nível parlamentar, ganha portanto particular destaque a crescente cooperação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais dos Estados-membros. Além da já mencionada Conferência dos Presidentes de Assembleia com frequência anual, reúnem-se a cada seis meses as conferências dos presidentes das comissões externas, de defesa, de cooperação para o desenvolvimento, de direitos humanos etc. Além disso, a Comissão de Assuntos Estrangeiros do Parlamento Europeu convoca periodicamente os representantes das comissões nacionais homólogas.

As comissões de assuntos europeus, por sua vez, se reúnem semestralmente na COSAC (Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários), que instituiu um secretário permanente próprio e foi convocada pelo Tratado de Amsterdã a se pronunciar quanto à aplicação do princípio de subsidiariedade.

12 V. GUIZZI, *Il Parlamento italiano e gli affari internazionali ed europei*, 1997.

É também imprescindível lembrar o módulo da Convenção que, após ter sido adotado para a redação da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, foi utilizado novamente para a elaboração do tratado constitucional. O antigo nome da assembleia da Independência Americana e da Revolução Francesa voltou a ecoar na Europa para indicar um órgão colegiado inédito do qual eram membros em pé de igualdade os representantes dos governos e dos parlamentos, tanta da União quanto de cada um dos Estados-membros.

A democracia do século XXI continuará a passar pelos plenários parlamentares? Isso acontecerá, segundo o julgamento dos observadores mais atentos, se as instituições representativas souberem se internacionalizar. Esse é um desafio comum que une com base nas peculiaridades das respectivas tradições políticas e culturais as assembleias de origem antiga, como as europeias e latino-americanas, e outras mais recentes.

Referências bibliográficas

- BAIOCCHI, G. Profili e missione della diplomazia parlamentare. *Rivista di studi politici internazionali*, n. 288, 2005.
- DE CESARE, G. C. L'Unione interparlamentare e le relazioni fra i Parlamenti. *Il Parlamento italiano*, vol. 20, Milão, 1992.
- DE LEO, M. R. *Rapporti tra Parlamento e Governo in politica estera*. Bari: Ed. Laterza, 1998.
- DICKMANN, R. La “diplomazia parlamentare”: esperienze, limiti, prospettive. *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1, 2005.
- FERRARESE, M. R. *Le istituzioni della globalizzazione*. Bolonha: Ed. Il Mulino, 2000.
- GUIZZI, V. La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti. *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*. Milão: Giuffrè editore, 1999.
- _____. Il Parlamento italiano e gli affari internazionali ed europei. *Revue européenne de droit public*, n. 4, 1997.
- L'OMC, 1995-2005, Bilanci e prospettive*, a cura di E. Sciso. Roma: Luiss University Press, 2006.
- MARTINEZ, M. A. Le relazioni internazionali tra i parlamenti e la politica estera dei governi. *Storia d'Italia. Annali*, vol. 17, Turim, 2001.
- _____. La diplomazia parlamentaria y la construcción de la paz. *Política exterior*, n. 3, 1999.
- NEGRI, G., UNGARI, P. Politica estera ed opinione pubblica nell'esperienza delle Commissioni esteri del Parlamento italiano. *Rassegna parlamentare*, nn. 5-6, 1962.
- SAROGNI, E. *Organizzazioni europee e del Nord Atlantico*. Il ruolo delle delegazioni parlamentari permanenti. Roma, 1992.
- SORBELLO, R. Ruolo e funzioni dell'Unione interparlamentare. *Nuovi studi politici*, 1994.
- ZARJEVSKI, Y. *The people have the floor: a history of the Inter-parliamentary Union*. Brookfield, 1999.



O déficit democrático e as instituições parlamentares internacionais

Maria Claudia Drummond

Maria Claudia Drummond

Consultora legislativa do Senado Federal e pesquisadora associada do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Texto extraído da tese de doutorado apresentada no Departamento de História (linha de pesquisa "História das Relações Internacionais") da Universidade de Brasília: "A democracia desconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração", em 05 de julho de 2005. Mimeo.

Introdução: O déficit democrático nas relações internacionais

Habermas identifica, como resultado da globalização, o surgimento de *vazios de legitimação* decorrente da transferência de competências das esferas nacionais para as internacionais. E pergunta-se se existiriam equivalentes funcionais, no nível supranacional, para sanar o déficit que surge, no âmbito do Estado-nação, quanto à capacidade de autocondução democrática das sociedades.¹

No presente quadro de regionalização e de globalização, o processo decisório é progressivamente transferido para o nível intergovernamental ou, às vezes, supranacional. Decisões concernentes a temas capazes de exercer inegável impacto sobre o cotidiano dos cidadãos, tais como política agrícola e industrial, propriedade intelectual, concorrência e compras governamentais, são hoje tomadas em foros negociadores de integração regional ou por meio de negociações levadas a cabo no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC). Desta maneira, o cidadão comum vê-se alienado e distante dos processos decisórios, impotente para neles intervir e se fazer representar. Parece haver, portanto, um vazio em matéria de representação democrática entre estas instâncias decisórias, ocupadas exclusivamente por representantes do Poder Executivo, e as populações em geral.

No domínio do direito internacional houve progressos consideráveis a partir da assinatura, pela maioria dos Estados, de instrumentos que consagram os direitos fundamentais do ser humano e avançam ainda mais, ao lhe permitir o acesso direto a tribunais internacionais (como a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Americana de Direitos Humanos) para reivindicar de seu próprio Estado de origem o cumprimento da norma jurídica neles consagrada. Talvez se possa afirmar que o indivíduo, além dos Estados e das organizações internacionais, já é destinatário da norma jurídica internacional ou de um certo conjunto de normativas internacionais.²

Entretanto, o mesmo não ocorre no âmbito das negociações conducentes à *produção* desta mesma norma jurídica internacional. Tais negociações, em geral confiadas, por dispositivo constitucional, ao Poder Executivo, são levadas a cabo por agentes governamentais dos Estados nacionais, excluindo dos processos decisórios a participação das populações por

1 Ver HABERMAS, Jürgen. *A Constelação pós-nacional: ensaios políticos*, 2001.

2 “A titularidade jurídica internacional do ser humano, tal como a anteviam os chamados fundadores do direito internacional (*droit des gens*), é hoje uma realidade: teimar em negá-la seria apegar-se em vão aos dogmas do passado (...)”. Ver TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, 1999, p. 413. O autor registra, paralelamente a estes desenvolvimentos, a cristalização, no âmbito do direito internacional, da noção da centralidade da posição dos seres humanos como destinatários finais de todas as normas jurídicas. Segundo afirma, reconstrói-se, assim, o direito internacional a partir de uma nova ótica antropocêntrica, em consonância com a incorporação às relações internacionais, como categoria de análise, de atores que não os Estados. Ver: Idem. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*, 2002, p. 1051.

meio de seus representantes eleitos. A União Europeia apresenta modalidade distinta de produção da norma jurídica internacional, com base em metodologia comunitária, mas também eivada de déficit de democracia.

O fenômeno, identificado inicialmente nas Comunidades Europeias, deu origem a uma série de iniciativas do Parlamento Europeu no sentido de reivindicar as eleições diretas de seus membros, bem como a ampliação de suas funções no processo decisório europeu.

Outras tentativas de participação parlamentar nas negociações internacionais despontaram na forma de órgãos parlamentares estabelecidos no âmbito de outros processos de integração, quais sejam, o Parlamento Andino (1979), criado como parte da estrutura institucional do Pacto Andino, hoje Comunidade Andina, o Parlamento Centro-Americano (1987), criado como órgão isolado, mais tarde incorporado ao Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), e o Parlamento do Mercosul, estabelecido por meio da Decisão N° 23/05 do Conselho do Mercado Comum.

Para ilustrar a crescente tendência ao envolvimento de parlamentos nas relações internacionais, cabe citar também, a título meramente exemplificativo, e não exaustivo, assembleias parlamentares internacionais como o Parlamento Latino-Americano, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, além de outras, criadas particularmente no continente europeu, como a da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, a da União da Europa Ocidental e ainda a da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

A análise das funções efetivamente desempenhadas pelas instituições parlamentares existentes em nível internacional ou regional, com exceção do Parlamento Europeu, cuja evolução levou-o à conquista de novos poderes, leva à conclusão de que tais entidades estão longe de desempenhar, em seu conjunto, as competências clássicas de *representação*, *legislação*, *legitimação* e *controle* atribuídas a um órgão parlamentar, à luz da classificação de Maurizio Cotta.³

Com efeito, à exceção do Parlamento Europeu, tais organismos exercem a função de representação apenas parcialmente, porquanto embora sejam os seus membros detentores de mandato outorgado por voto popular, não são eleitos para exercer representação em nível regional ou internacional; não exercem a competência legislativa, mas apenas consultiva, não tendo qualquer protagonismo decisivo na proposição e aprovação de normas negociadas em âmbito regional ou internacional; e tampouco desfrutam de poder de controle sobre outras instituições. No caso específico dos parlamentos vinculados a esquemas integracionistas, não detêm efetivo poder de controle sobre as demais instituições da integração – excetuando-se o notório exemplo do Parlamento Europeu.

3 Em: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política, 1997.

O déficit democrático em processos de integração regional: União Europeia e Mercosul

Para o estudo do déficit democrático presente nas relações internacionais é, de preferência, para os processos de integração regional que se deve volver o olhar.

Em primeiro lugar, porque as decisões tomadas neste âmbito são as mais suscetíveis de produzir impactos sobre a sociedade civil em geral e, em particular, sobre os operadores econômicos.

Em segundo lugar, porque tais processos oferecem inédito laboratório onde o grande desafio é a implantação e a prática da democracia fora da costumeira moldura oferecida pelo Estado-nação.

O Parlamento Europeu é, hoje, o modelo mais avançado de parlamento de integração existente, parte da inédita institucionalidade concebida para a União Europeia, que pareceria reproduzir, em nível regional, ainda que imperfeitamente, a construção política presente no espaço público do Estado nacional.

Transcorridas duas décadas da assinatura dos tratados europeus, realizaram-se, em 1979, as primeiras eleições diretas, por sufrágio universal, para o Parlamento Europeu. Entretanto, a despeito desta iniciativa inovadora, que permitiu a representação democrática do conjunto das populações dos Estados-membros das Comunidades, os estudiosos da integração europeia não cessaram de identificar, na dinâmica da união da Europa, o que se convencionou chamar de *déficit democrático*.

A expressão refere-se a um incômodo distanciamento entre os cidadãos europeus e os intrincados mecanismos decisórios da integração. Ademais, as instituições europeias, cujo cerne está concentrado em Bruxelas, espalham-se também por Estrasburgo e Luxemburgo, o que não favorece a transparência necessária para que o cidadão comum possa entender e acompanhar a formulação das decisões comunitárias. Teme-se, por este motivo, que o processo de integração europeia leve ao enfraquecimento das instituições de representação democrática no interior dos Estados-membros, à medida que o processo decisório venha a ser transferido para a estrutura comunitária, cujo órgão parlamentar, o Parlamento Europeu, muito embora venha adquirindo novas competências com o passar do tempo e o avanço do processo de integração, ainda goza de poderes limitados, não desempenhando a função legislativa na forma consagrada pelas modernas democracias ocidentais.

Mesmo assim, a inovadora experiência europeia que, particularmente no plano institucional, caracteriza-se pela sua originalidade, abre caminho para outras iniciativas do gênero, que requerem um novo arcabouço institucional, ou novo modelo de governança, à medida que o processo de regionalização avança em todo o mundo.

Na América Latina, cuja integração econômica fora preconizada por estudos levados a cabo pela CEPAL na década de 1950, que concluíram por sua utilidade como instrumento para a industrialização e desenvolvimento da região, o Mercosul é exemplo próximo de sua antecessora europeia, por se tratar também de uma de união aduaneira, ainda que imperfeita.⁴

Embora seu caráter exclusivamente intergovernamental exclua os aspectos supranacionais que sempre estiveram presentes na união da Europa, também o Mercosul criou uma estrutura institucional, consubstanciada no Protocolo de Ouro Preto.⁵ Entre os órgãos estabelecidos pelo art. 1º, figura a Comissão Parlamentar Conjunta, mais tarde substituída pelo Parlamento do Mercosul.⁶

Outros processos de integração, desencadeados principalmente na América do Sul e na América Central a partir de meados do século, como o Pacto Andino (1969), o Sistema de Integração Centro-Americano (1991) e mais recentemente a UNASUL (2008), também se preocuparam em incluir órgãos de natureza parlamentar em seu organograma institucional.

O termo *déficit democrático* está indissolúvelmente ligado ao debate – sobretudo acadêmico – atinente à integração europeia. Constatou-se que ali ele se apresenta de várias formas, e assume as mais diferentes feições. Autores⁷ o apontam, por exemplo, na onipotência de uma Comissão Europeia desprovida de legitimidade democrática; na regra da unanimidade adotada em certos casos para a adoção de decisões pelo Conselho, que permite o veto; no distanciamento existente entre as instituições europeias e os cidadãos. Ademais, acrescenta-se a complexidade dos processos decisórios comunitários, de difícil compreensão para aqueles que não estão familiarizados com o jargão técnico da integração, além do simples déficit de informação. Já foi atribuído, ainda, à proteção insuficiente dos direitos humanos fundamentais, embora esta falha tenha sido corrigida por meio da adoção da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

4 A união aduaneira está um passo à frente da área de livre comércio nos processos de integração econômica. Enquanto na área de livre comércio os produtos circulam livres de tarifas aduaneiras entre os países-membros, na união aduaneira, além do livre fluxo de bens, os Estados-partes adotam uma tarifa externa comum, a chamada TEC.

5 Assinado em 17 de dezembro de 1994. Ver COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*, 2000, p. 15.

6 Os demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul são: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio, o Foro Consultivo Econômico-Social, a Secretaria Administrativa do Mercosul. Vide art. 1º do Protocolo de Ouro Preto, *ibid.* O Parlamento do Mercosul é fruto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, aprovado pela Decisão Nº 23/05 do Conselho do Mercado Comum.

7 Ver, sobre o déficit democrático na União Europeia, BLANC, Didier. *Les Parlements Européen et Français Face à la Fonction Législative Communautaire: aspects du déficit démocratique*, 2004.

É verdade que os tratados constitutivos da União Europeia foram firmados por governos democraticamente eleitos e em seguida aprovados pelos respectivos parlamentos nacionais, de acordo com os princípios da democracia representativa, ou ainda, referendados pelo próprio povo. Neste caso, não há como falar em déficit democrático, e pode-se afirmar, com Pierre Pescatore, que “*la base constitutive des Communautés est saine du point de vue des exigences de la légitimité démocratique.*”⁸ Porém, as Comunidades Europeias, mais tarde União Europeia, diferem de uma organização internacional clássica, pela presença, em sua construção, de um “mix” de elementos supranacionais e intergovernamentais. A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias reconhece a especificidade da construção comunitária, distinguindo-a das organizações internacionais clássicas, ao constatar que a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica do direito internacional.⁹ Trata-se de ordem jurídica específica, apta a produzir normas, resultado de processo decisório¹⁰ conduzido por meio da intervenção de três órgãos de seu arcabouço institucional: a Comissão, organismo comunitário, composto por vinte e sete comissários, indicados pelos governos dos países-membros, mas que não os representam; o Conselho de Ministros, conformado por representantes dos Estados-partes; e o Parlamento, que representa os povos da União. Uma das expressões do déficit democrático no plano da produção de normas reside no fato de que certas matérias passam a escapar ao controle dos parlamentos nacionais ao serem objeto de normas comunitárias nem sempre a eles submetidas quando de sua incorporação ao ordenamento jurídico interno dos países-membros.

A equação do déficit democrático completa-se ao se constatar a debilidade das funções outorgadas pelos Tratados ao órgão parlamentar regional, que não chegam a compensar a perda de poder pelos parlamentos nacionais. O mesmo fenômeno é visível nos processos decisórios da Comunidade Andina, do Sistema de Integração Centro-Americano, e do Mercosul.

No caso europeu, como o Parlamento deixa de ser consultado com relação a certos temas de enorme relevância – como a política agrícola comum, por exemplo – o déficit democrático acaba por ser agravado pelo primado do direito comunitário sobre o direito interno e pela aplicabilidade direta de certas normas de direito derivado, princípios estes consagrados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Embora

8 PESCATORE, Pierre. *Cahiers de Droit Européen*, nº 5, 1974, p. 509. *Apud* BLANC, Didier *op. cit.* p. 11.

9 Van Gend en Loos, aff. 26/62 de 5 de fevereiro de 1963, rec. vol. IX, p. 3. *Apud ibid*, p. 14.

10 Alguns autores dão preferência à expressão “processo decisório”, em lugar de “função legislativa comunitária”, visto que na construção europeia não é possível identificar uma separação de poderes em sua forma clássica. Ao discutir a questão terminológica, Didier Blanc ressalta que, no futuro, a menção à função legislativa comunitária parecerá banal. Efetivamente, a despeito da não aprovação do Tratado da Constituição Europeia, que estipulava que “*Le Parlement exerce conjointement avec le Conseil des ministres, les fonctions législatives ...*”, ainda assim a expressão encontra-se presente no Tratado de Lisboa, assinado em 13/12/2007. Ver BLANC, Didier *ibid*, p. 19, e o Tratado de Lisboa em <http://eur-lex.europa.eu/>, acesso em 12 dez. 2008.

positivos para o fortalecimento da integração, estes elementos da supranacionalidade contribuem para que os temas não submetidos ao Parlamento Europeu e tampouco aos parlamentos nacionais acabem por permanecer desconhecidos das populações.¹¹

Contudo, constata-se que o déficit de democracia é ainda mais perceptível em processos de integração construídos sobre base puramente intergovernamental, como o Mercosul.

Com efeito, os primeiros anos de funcionamento do Mercosul, criado em 1991, viram uma intensa movimentação por parte dos agentes econômicos da sub-região, em torno das negociações em curso no processo integracionista. Formaram-se grupos de pressão, que, no entanto, não obtinham acesso aos foros negociadores da integração, e que tampouco encontraram, no órgão parlamentar criado pelos tratados, um canal adequado pelo qual pudessem tentar influenciar o processo.¹²

Segundo Deisy Ventura, o déficit democrático existente nos processos de integração na América Latina, particularmente no Mercosul, é duplo. À falta de transparência no processo decisório da integração, somam-se os déficits democráticos internos dos Estados-membros, consequência de uma cultura política autoritária, da pouca maturidade das instituições democráticas, resultado dos longos períodos de ruptura do Estado de Direito nestes países, da ainda incipiente organização e participação política da sociedade civil, e das administrações públicas pouco transparentes.¹³

É possível constatar também as dificuldades que experimentam os processos de integração para reproduzir, em nível regional, a tripartição de poderes conforme existente nos Estados nacionais.¹⁴

Daí resultaria a deformação de que padecem os órgãos parlamentares criados como parte da estrutura institucional destes processos, em benefício dos órgãos governamentais, negociadores da integração. Tais estruturas favoreceriam, preferencialmente, a agilização da produção, em nível intergovernamental, de normas integradoras, em detrimento da

11 Não nos esqueçamos, porém, de que o Parlamento Europeu avançou muito, ao longo de sua história, no que diz respeito à aquisição de competências.

12 Ver DRUMMOND, Maria Claudia. *O MERCOSUL e a Articulação de Atores Sociais: o caso brasileiro (1991-1994)*. Dissertação de mestrado apresentada no Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, julho de 1995, mimeo.

13 Ver VENTURA, Deisy. *As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*, 2003, p. 592.

14 Ver CAETANO, Gerardo. *Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR*, 2004. Há autores que, abandonando uma abordagem federalista da integração europeia, preferem referir-se à “mitigação de funções”, em lugar de uma separação clássica de poderes, conforme concebida por Montesquieu. “*Les procédures de décision sont telles qu’ il est pratiquement impossible à une institution atteindre son but sans le soutien des deux autres*”. Ver DEWIT, Pascal, DE WAELE, Jean-Michel, MAGNETTE, Paul. Introduction: Vers un nouveau mode de parlementarisme?, 1999, p. 15.

legitimidade, debate e aceitação pela sociedade civil, elementos que poderiam garantir a sua eficiente aplicação. É identificado, como consequência, um “*ejecutivismo sin ejecutividad, con una baja calidad y lentitud de los resultados de la acción integracionista*”.¹⁵

O enfraquecimento dos parlamentos nacionais

Em processos de integração, como o europeu, onde certas normas são incorporadas diretamente aos ordenamentos jurídicos nacionais, o déficit democrático aprofunda-se, porquanto tais normas escapam ao controle parlamentar em nível nacional, e nem sempre são submetidas ao crivo do parlamento regional.

O déficit democrático assume proporções dramáticas para os países da Europa Central e do Leste, recém-admitidos na União Europeia. A Hungria, que por muitos anos fora privada dos marcos jurídicos da democracia representativa por força do império do regime comunista na região, ao ingressar na União Europeia mais uma vez foi obrigada a renunciar a parcelas de sua soberania, transferindo-as a entidades supranacionais.

Afirma Zoltán Szente, recordando que a Assembleia Nacional apenas muito recentemente recobrou o seu verdadeiro lugar no sistema político húngaro, que “(*...*) *its autonomy is a high value in the eyes of Hungarians*”.¹⁶

Em 1993, o Conselho Europeu, reunido em Copenhague, fixou critérios políticos e econômicos que os países deveriam satisfazer para que pudessem ingressar na Comunidade.

A Assembleia Nacional húngara apressou-se em adotar resolução que determinava, ao governo, apresentar-lhe relatórios anuais sobre a implementação dos critérios exigidos. Um dos aspectos, o mais dramático para o Parlamento, exigia que a Hungria incorporasse ao seu ordenamento jurídico todo o *acquis communautaire*, em uma intensa atividade legislativa, destinada a tornar o ordenamento jurídico húngaro compatível com o da União. A Assembleia Nacional criou então a Comissão para Assuntos da Comunidade Europeia, por meio da qual buscava monitorar a harmonização legislativa e examinar as questões concernentes aos preparativos para o acesso à União.

Outra fonte de debilidade dos parlamentos nacionais dos países da União Europeia é a ampla liberdade de ação de que desfrutam os governos no que diz respeito às posições que assumirão no Conselho de Ministros. Por outro lado, a separação de poderes,

¹⁵ Ver CAETANO, Gerardo *op. cit.*, p. 18.

¹⁶ Ver SZENTE, Zoltán. The Issue of Superiority: National Versus Community Legislation, 2005, vol. II, p. 1323-1339.

como a conhecemos, não existe no âmbito da União Europeia, onde a função legislativa é exercida pelo Conselho de Ministros, composto por representantes dos governos nacionais, em conjunto com o Parlamento Europeu e com a Comissão. É pertinente lembrar também que, nos casos em que os Tratados preveem a votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros, ainda que determinado governo tenha recebido instruções do respectivo parlamento nacional quanto à posição a ser sustentada naquele foro, aquela poderá vir a ser derrotada, resultando daí que a norma acordada, caso se trate de um regulamento, terá aplicação imediata, entrando em vigência ainda que contra a vontade do parlamento nacional e, à luz da jurisprudência do Tribunal das Comunidades Europeias, terá precedência sobre a legislação interna.

O déficit democrático traduz-se, portanto, no caso europeu, também na expansão da votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros em oposição ao consenso, no grande volume de normas comunitárias que desfrutam de primazia sobre o sistema jurídico nacional, e no crescente número de competências transferidas dos parlamentos nacionais para a União.

Conscientes desse perigoso “vazio de legitimidade”, e no intuito de inserir os parlamentos nacionais no processo decisório europeu, os negociadores adicionaram ao Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, o Protocolo sobre o Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia. O Protocolo estabelece mecanismos que permitem aos parlamentos nacionais tomarem conhecimento, por meio das suas respectivas comissões dedicadas aos assuntos da União, das propostas de atos normativos da Comissão, bem como de seu programa legislativo anual. É estabelecido, também, um sistema de estreita cooperação interparlamentar entre o Parlamento Europeu e as comissões sobre assuntos da União Europeia dos parlamentos nacionais.¹⁷

Alguns chegam a argumentar que a falta de legitimidade do processo decisório europeu colocaria em risco a própria democracia representativa nos Estados-membros, em particular naqueles egressos de longos períodos sob regimes autoritários, que não contam com sólida tradição democrática.¹⁸

O fortalecimento do parlamento regional e sua estreita colaboração com os parlamentos nacionais seriam, precisamente, as únicas maneiras de legitimar as decisões tomadas na integração.

¹⁷ O Tratado de Lisboa encontra-se em processo de ratificação pelos países-membros.

¹⁸ Ver *ibid*, p. 1333: (...) *Since the Parliament's legislative powers are reduced by EU membership, this balance may change in favor of the Executive which will escape parliamentary scrutiny in all policy areas which are to be transferred to the EU.*"

Surgimento e proliferação de instituições parlamentares internacionais

O fenômeno da proliferação de instituições parlamentares internacionais teve início na Europa a partir do final da Segunda Guerra Mundial, e pareceria estar mais vinculado a um desejo de aproximação entre os parlamentos nacionais, no contexto de iniciativas de diplomacia parlamentar,¹⁹ particularmente nas primeiras décadas que se seguiram às duas grandes guerras, do que propriamente à consciência da existência de um déficit democrático nas relações internacionais. A ameaça representada pela proximidade da União Soviética e dos países do Leste Europeu, onde prevaleciam regimes ditatoriais, aliada à lembrança recente das ditaduras que haviam iniciado o grande conflito bélico na Europa, certamente teria estimulado o desejo dos parlamentares europeus de se unir para, em conjunto, afirmar os marcos jurídicos da democracia representativa.²⁰

Em importante trabalho em que estuda as instituições parlamentares internacionais e o que chama de *internacionalismo parlamentar*, Heinrich Klebes assinala que uma assembleia parlamentar internacional seria uma “(...) *institution parlementaire internationale qui a une vocation (ou une prétention) de représentativité de la region qu'elle couvre ou de la famille de pays qui y participent*”.²¹

Por seu turno, Lluís Maria de Puig, professor da Universidade de Girona, deputado e membro (e atual presidente) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, define as *assembleias parlamentares multilaterais* como

*(...) those which have been created outside a national frame and are composed of parliamentarians from different countries or states (and, occasionally, from different regions), and whose creation often has at its core a project for co-operation or integration.*²²

19 Sobre o conceito de “diplomacia parlamentar” ver DI NAPOLI, Mario. *Parliamentary Diplomacy in Historical Perspective*, 2000, mimeo.

20 Em sua memorável obra *European Institutions*, Robertson distingue organizações internacionais europeias de cooperação, cujo estatuto não contempla uma assembleia parlamentar, das demais, ainda que via de regra a tendência fosse a inclusão de mecanismo parlamentar nos esquemas europeus de cooperação internacional. Entre elas, a Convenção sobre a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Paris, 14/12/1960; Convenção estabelecendo a Associação Europeia de Livre Comércio, Estocolmo, 04/01/1960; Protocolo Relativo à Conferência Europeia de Ministros de Transportes, Bruxelas, 17/10/1953; e muitas outras. Ver, para excelente análise jurídica das organizações internacionais europeias, ROBERTSON, A. H. *European Institutions*, 1973.

21 Ver KLEBES, Heinrich. *Les Institutions Parlementaires Internationales*, tomo 92, vol. 14, p. 819, 1988.

22 Ver DE PUIG, Lluís Maria. *International parliamentarism: an introduction to its history*, vol. 24, p. 14, 2004.

A diplomacia parlamentar, ou internacionalismo parlamentar, traduz-se em iniciativas de diálogo e cooperação entre instituições parlamentares de diferentes países, e vincula-se à promoção da democracia, da paz e do respeito pelos direitos humanos. Modernamente, vem sendo usada também como coadjuvante nas relações diplomáticas entre países, complementando esforços levados a cabo pela diplomacia governamental clássica na solução de controvérsias internacionais ou na troca de informações com vistas à aprovação de tratados internacionais.²³

Algumas características peculiares aos parlamentos poderiam, com efeito, contribuir para a eficácia da diplomacia parlamentar como complemento aos esforços diplomáticos oficiais: a legitimidade de que desfrutam os parlamentares como detentores de mandatos outorgados diretamente pelo sufrágio universal; a representatividade, que se traduz na participação, nas delegações parlamentares, de membros dos principais partidos com presença nos parlamentos nacionais; e a maior latitude de ação que lhes confere o fato de não estarem revestidos do status de representantes dos respectivos governos nacionais.²⁴

Breve histórico da evolução da “diplomacia parlamentar”

A “diplomacia parlamentar” remonta ao século XIX. A primeira das assembleias parlamentares internacionais, a União Interparlamentar (UIP), de âmbito mundial, foi fundada em 1889 e reúne hoje mais de cento e trinta parlamentos nacionais e sete parlamentos regionais. Está voltada para o diálogo interparlamentar mundial, na busca da paz e da cooperação entre os povos e do firme estabelecimento da democracia representativa.²⁵

Ao longo do século XX outras assembleias de natureza internacional, regionais ou sub-regionais, foram sendo criadas.

Algumas despontavam como órgãos de esquemas de cooperação internacional, como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, criada pelo Tratado de Londres, que estabeleceu o Conselho da Europa, firmado por dez países europeus em 1949.²⁶ O fato de estar vinculada ao Conselho da Europa, que ademais completa-se com a Corte Europeia de Direitos Humanos, permite à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, hoje

23 A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul forneceu exemplos desta prática, como por exemplo em conflito de interesses entre os setores calçadistas da Argentina e do Brasil.

24 Ver DI NAPOLI, Mario *op. cit.*

25 Mais detalhes sobre a UIP disponíveis em <http://www.ipu.org/english/whatipu.htm>. Acesso em 12 dez. 2008.

26 Trata-se da mais antiga assembleia parlamentar internacional criada por força de um tratado, firmado pelos seguintes países: Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Suécia e Reino Unido.

com 47 membros, dentre os quais 22 países da Europa do Leste e Europa Central,²⁷ desempenhar papel de interlocução com o Conselho e obedecer a uma dinâmica própria, voltada basicamente para a promoção e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Outras, ainda, vinculadas ou não a esquemas de cooperação internacional, caracterizam-se pela vocação sub-regional, como o Conselho Nórdico (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia); o Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux (Bélgica, Luxemburgo e Países-Baixos); a Assembleia Báltica (Estônia, Letônia, e Lituânia); a Assembleia Parlamentar da Cooperação Econômica do Mar Negro (Albânia, Armênia, Azerbaijão, Bulgária, Grécia, Moldova, Romênia, Rússia, Turquia e Ucrânia); a Conferência Parlamentar da Iniciativa Centro-Europeia (Albânia, Áustria, Bielorrússia, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, Hungria, Itália, Macedônia, Moldova, Polônia, República Tcheca, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, e Ucrânia); a Assembleia Interparlamentar da Comunidade dos Estados Independentes (Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldova, Rússia, e Tadjiquistão),²⁸ entre outras.

A Assembleia Comum das Comunidades Europeias, por seu turno, hoje Parlamento Europeu, fundada em 1954, formava parte de um construto político semelhante àquele encontrado no interior dos Estados nacionais, funcionando como órgão de controle democrático.

A tendência europeia para o internacionalismo parlamentar é acompanhada prontamente pela América Latina, onde é criado, em 1964, o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), na esteira do estabelecimento de um organismo para a integração econômica da América Latina, a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), cujo tratado constitutivo fora assinado em 1960.

Por ocasião de uma reunião de parlamentares latino-americanos, realizada em Lima em 10 de outubro de 1964, decidiu-se criar um Parlamento Latino-Americano. Aprovado o seu estatuto original em 1965, este organismo passou a existir de forma não-institucionalizada, realizando reuniões e até mesmo assembleias conjuntas com o Parlamento Europeu. Com a evolução do processo de redemocratização da região, ganhou ímpeto a ideia de institucionalização do Parlamento Latino-Americano, particularmente a partir

27 Nenhum dos atuais membros da União Europeia nela ingressou sem antes ter passado pelo crivo do Conselho da Europa. Este organismo tem como uma de suas atribuições a de monitorar o cumprimento dos dispositivos da Convenção Europeia de Direitos Humanos nos Estados-partes. Por isso, costuma-se dizer que o Conselho da Europa é a ante-sala da União Europeia.

28 Ver NUTTENS, Jean-Dominique e SICARD, François. *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, 2000, p. 107-128.

da constituição, em 1986, do chamado Grupo dos Oito, reunindo Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela.

Com este propósito, os governos latino-americanos convocaram a Reunião Conjunta do Parlamento Latino-Americano com os Delegados das Chancelarias da América Latina, que se realizou em Cartagena das Índias, Colômbia, em 27-29 de setembro de 1987. Na prática, os parlamentares, que haviam redigido o projeto do tratado de institucionalização, atuaram apenas como observadores, respeitando a prerrogativa constitucional que confere aos Poderes Executivos a condução de negociações internacionais. Concluído o processo negociador, o Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano foi finalmente assinado, em Reunião de Plenipotenciários realizada em Lima, Peru, em 16-17 de novembro de 1987.²⁹ Posteriormente, em 08 de julho de 1988, assinou-se um Acordo de Sede entre o governo brasileiro e o Parlamento Latino-Americano, que fixou a sede do Parlatino na cidade de São Paulo, hoje transferida para a cidade de Panamá, na República do Panamá.

É pertinente ressaltar que a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, por manter relação de interlocução com o Conselho de Ministros, distingue-se do Parlamento Latino-Americano, cujo tratado constitutivo não prevê o diálogo parlamentar com órgão representativo dos governos dos Estados-partes. Há, portanto, substancial diferença, de natureza funcional, entre as duas assembleias. Pode-se afirmar que o Parlamento Latino-Americano, por não estar inserido no organograma de um processo de integração e nem interagir com órgãos governamentais no cumprimento de função consultiva, vincula-se apenas à esfera da diplomacia parlamentar. Contudo, estas duas assembleias parlamentares, pioneiras em seus próprios continentes, coincidem quanto a outros pontos, porquanto são ambas institucionalizadas por tratado internacional, sem que pertençam, no entanto, à estrutura institucional de processo de integração ou de organização de cooperação internacional. Ambas, possuem, ademais, vocação regional.

Heinrich Klebes destaca a diferença entre as assembleias parlamentares europeias e as latino-americanas, assinalando que nas assembleias europeias estão invariavelmente presentes elementos de supranacionalidade, enquanto que nas suas congêneres latino-americanas “(...) *l’attachement à la souveraineté et à l’égalité des Etats est beaucoup plus marqué.*”³⁰ Segundo o autor, a preocupação com relação à prevalência dos princípios da soberania do Estado nas estruturas interparlamentares reflete-se, por exemplo, na representação igualitária, na rotação da presidência, no zelo quanto ao equilíbrio nacional e na necessidade de rotação da presidência das comissões.

²⁹ Para registro detalhado das negociações que conduziram à institucionalização do Parlamento Latino-Americano, ver TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*, 2002, p. 255-291.

³⁰ Ver Heinrich Klebes *op. cit.*, p. 829.

Uma assembleia constituída no quadro do *internacionalismo parlamentar* será composta de parlamentares diretamente eleitos, ou de representantes designados pelos parlamentos nacionais. Terá existência independente, ou configurará a *dimensão parlamentar* de uma organização internacional, caso em que Klebes a denominaria *assemblée intégrée*.

Outras assembleias parlamentares integradas a organizações internacionais são a Assembleia da União da Europa Ocidental (criada por meio do Protocolo de 1954 ao Tratado de Bruxelas, celebrado em 1948);³¹ o Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux, estabelecido em 1955, no quadro do Benelux;³² o Conselho Nórdico, incorporado à Convenção de Helsinque em 1971;³³ a Assembleia Parlamentar da OTAN;³⁴ e a Assembleia Parlamentar da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).³⁵

31 A Assembleia da União da Europa Ocidental, instituição voltada para a defesa do continente europeu, adquiriu novo ímpeto a partir da adoção, pela União Europeia, do segundo pilar, referente a uma política comum para a defesa e segurança, que os negociadores mantiveram fora da esfera comunitária, aí utilizando a metodologia intergovernamental. A Assembleia atua consoante o costume que vai se afirmando em nossos dias, segundo o qual qualquer esquema de cooperação intergovernamental deve ser refletido em cooperação interparlamentar. Ver em <<http://www.assembly-weu.org/en/presentation/presentation.html>>. Acesso em 12 dez. 2008.

32 O Benelux existe como cooperação política e administrativa entre a Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo desde 1944. Seu objetivo era a eliminação dos entraves nas fronteiras e a realização da livre circulação de pessoas, bens e serviços entre os três países. Em fevereiro de 1956, os países-membros assinam o Tratado instituindo a União Econômica. O Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux foi criado por meio de uma convenção, assinada pelos Estados-partes, em 1955.

33 Não caberia, no âmbito desse trabalho, a análise detida de cada uma destas instituições parlamentares; no entanto, é pertinente assinalar, no que diz respeito ao Conselho Nórdico, algumas características que fazem dele uma assembleia *sui generis*, no dizer de Heinrich Klebes. Em primeiro lugar, por ter sido criado, não por um instrumento internacional, mas mediante um estatuto, negociado pelo Grupo Nórdico da União Interparlamentar, e incorporado em 1952, por meio de leis idênticas, aos ordenamentos jurídicos internos dos países participantes. Só em 1971 é que o Conselho Nórdico seria integrado à Convenção de Helsinque, quando de sua reforma. Outra peculiaridade, que pode ter inspirado outras assembleias parlamentares internacionais, é a sua composição, que compreende tanto parlamentares designados pelos respectivos parlamentos nacionais como representantes dos governos, embora estes últimos não disponham de direito de voto. Cabe recordar, nesse contexto, que nos regimes parlamentaristas europeus os ministros governamentais são também membros dos parlamentos nacionais. O Conselho Nórdico é composto por representantes dos parlamentos da Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia.

34 Não está baseada juridicamente em um tratado, mas sim em um acordo entre os próprios parlamentos dos Estados-partes da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Como as demais assembleias internacionais europeias, seus membros são delegados dos respectivos parlamentos nacionais, e a representação é proporcional. Ver NUTTENS, Jean-Dominique e SICARD, François *op. cit.*, p. 117.

35 Tem por base jurídica a “Charte de Paris pour une nouvelle Europe” de 1990, firmada em seguida à queda do muro de Berlim por 55 países, ocupando uma área geográfica que se estende de Vancouver a Vladivostok, segundo informa o seu sítio na Internet. Relançou a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) com o nome de Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e inclui uma assembleia parlamentar. Disponível em <<http://www.oscepa.org/>>. Acesso em 12 dez. 2008. Ver NUTTENS e SICARD, *ibid*, p. 121.

Assembleias de diplomacia parlamentar e assembleias parlamentares de integração

Às categorias já mencionadas, poderíamos acrescentar a distinção entre as *assembleias de diplomacia parlamentar*, como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, o Parlamento Latino-Americano, assembleias vinculadas a organizações internacionais de cooperação, já mencionadas *supra*, e, ainda na América Latina, o Parlamento Amazônico,³⁶ Parlamento Indígena,³⁷ e o Parlamento das Comissões de Cultura do Mercosul (PARCUM),³⁸ por um lado; e as *assembleias parlamentares de integração*, como o Parlamento Europeu, o Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux, os Parlamentos Andino, Centro-Americano e do Mercosul, por outro. Ressalte-se que os Parlamentos Andino e Centro-Americano foram criados como órgãos isolados (o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino foi firmado em 1979; e o do Parlamento Centro-Americano em 1987), no quadro de esquemas de cooperação existentes entre os países das respectivas sub-regiões. Contudo, posteriormente à sua criação, estas instituições parlamentares foram inseridas em processos de integração regional, por meio do Protocolo de Quito de 1987, que reformou o Acordo de Cartagena, firmado em 1969, no caso do Parlamento Andino; e por meio do Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), de 13 de dezembro de 1991, que criou o “Sistema da Integração Centro-Americana”.³⁹ O Parlamento do Mercosul, por sua vez, proveio, em primeiro lugar, do Programa de Trabalho Mercosul 2004-2006, adotado pela Decisão nº 26 de 2003, do Conselho do Mercado Comum, órgão de condução política do Mercosul, no qual figurava a criação do Parlamento do Mercosul como canal de comunicação entre a sociedade e as instâncias negociadoras da integração, e da decisão Nº 49/04, que investiu a Comissão Parlamentar Conjunta da condição de órgão preparatório do Parlamento do Mercosul.

36 O Parlamento Amazônico resultou de uma iniciativa do Congresso peruano, tendo o seu Estatuto sido aprovado em Caracas, em 1991. Seu objetivo primordial é o de “proteger e defender a soberania nacional e a integridade territorial de todos e de cada um dos países da Amazônia, cujos parlamentos o integram, promovendo o uso e a conservação racional dos recursos naturais da Amazônia, de acordo com os interesses dos povos dos países que a integram e da humanidade, à base de critérios científicos e técnicos que incorporem as contribuições das culturas nativas” (art. 4º, letra (a) do Estatuto). Contudo, o Parlamento não consta, até o momento, da estrutura institucional da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Dados disponíveis em: <<http://www.otca.org.br/>>. Acesso em: 13 dez. 2008.

37 O Parlamento Indígena da América foi criado por ocasião do “Segundo Encontro de Legisladores Indígenas da América”, realizado em 31 de agosto de 1988. Trata-se de órgão autônomo e não governamental, de âmbito continental, cujo principal propósito é promover e velar pelo desenvolvimento dos povos indígenas segundo seus próprios valores e padrões culturais. Tem sua sede localizada na cidade de Manágua, Nicarágua. Dados disponíveis em: <<http://www.asamblea.gob.ni/frameenlaceparindigena>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

38 O PARCUM resultou de iniciativa de parlamentares das próprias comissões de cultura dos parlamentos do Mercosul, tendo sua denominação – Parlamento – causado mal-estar entre os membros da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, órgão parlamentar do bloco, criado pelo Tratado de Assunção (1991).

39 A Carta da Organização de Estados Centro-Americanos – ODECA – data de 1962.

Em épocas mais recentes, particularmente na segunda metade da década de noventa e início do novo século, mais processos de integração eram criados ou relançados em outras partes do mundo. No continente africano, caberia citar a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, originalmente criada em 1975, e relançada em 1993. Um Protocolo firmado em 1994, adicional à reforma do Tratado, que entraria em vigor apenas em 2002, criaria um Parlamento, à luz dos Artigos 6 e 13 do Tratado.⁴⁰ Também os países da África Oriental decidiram conformar um bloco econômico – a Comunidade da África Oriental – cujo tratado constitutivo foi firmado em 30 de novembro de 1994, por Quênia, Tanzânia e Uganda. Entre as instituições estabelecidas pelo Tratado, consta uma Assembleia Legislativa da África Oriental.⁴¹

É pertinente, também, a distinção entre as assembleias parlamentares internacionais com vocação universal, como a União Interparlamentar, e aquelas com vocação regional ou sub-regional, como o Parlamento Europeu e o Parlamento Latino-Americano, por um lado; e o Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux, os Parلامentos Andino, Centro-Americano e do Mercosul, o Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e a Assembleia Legislativa da África Oriental, por outro.

As assembleias parlamentares internacionais poderiam ainda ser classificadas quanto ao seu âmbito de interesse: por um lado, aquelas que se ocupam de temas mais gerais, como o Parlamento Latino-Americano; e por outro, as que se debruçam sobre assunto específico, como o PARCUM (cultura no Mercosul), Parlamento Indígena (preservação das culturas indígenas), ou a Assembleia da União da Europa Ocidental (defesa).

Tipologia das assembleias parlamentares internacionais

Para elucidar até que ponto os parlamentos inseridos em esquemas de integração regional são capazes de sanar o déficit democrático já amplamente identificado em tais processos, seria pertinente abordar, precisamente, as vertentes política e jurídica das assembleias parlamentares internacionais.

⁴⁰ Em fase de transição, o Parlamento conta com membros indicados pelos respectivos parlamentos nacionais até que sejam realizadas eleições por sufrágio universal direto. Ao contrário da sua contraparte da África Oriental, o Parlamento tem composição proporcional. Cada um dos países-membros conta com 5 cadeiras, sendo que os demais assentos são divididos com base nas populações, perfazendo 115 cadeiras. Assim, a Nigéria tem 35 cadeiras, Gana, oito, Costa do Marfim, sete, enquanto que Burkina Faso, Guiné, Mali, Níger e Senegal têm seis cadeiras cada. Os demais – Benin, Cabo Verde, Zâmbia, Guiné Bissau, Libéria, Serra Leoa e Togo – têm cinco cadeiras cada um. Dados disponíveis em: <<http://www.parl.ecowas.int/>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

⁴¹ Sua peculiaridade diz respeito à composição, que pareceria ter sido inspirada no Conselho Nórdico. Conta com representação paritária por país, de nove membros, eleitos pelos parlamentos nacionais, além de três membros natos – os ministros das Relações Exteriores de cada país-membro. São ainda membros natos o secretário geral da Comunidade da África Oriental e o conselheiro da Comunidade. Dados disponíveis em <<http://www.eac.int/eala/>>. Acesso em 12 dez. 2008.

Consideramos, assim, primeiramente, em uma tipologia das instituições parlamentares regionais, a natureza funcional do órgão, que levará em conta as atribuições de que deverá se desincumbir, podendo ser uma assembleia voltada fundamentalmente para a diplomacia parlamentar, ou podendo estar inserida no organograma institucional de um processo de integração regional. Nesse último caso, será dotada de funções no âmbito da integração, que poderão se aproximar ou não das funções clássicas dos parlamentos nacionais.

Quanto ao aspecto jurídico, esse deve elucidar se o órgão parlamentar foi ou não objeto de institucionalização por meio de um tratado internacional assinado pelos governos dos países participantes.

Assim, teríamos a seguinte classificação:

- a. Quanto à natureza funcional:
 - a.i *instituições de diplomacia parlamentar*: a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa; o Parlamento Latino-Americano; a União Interparlamentar; o Parlamento Amazônico e o Parlamento Indígena; o PARCUM (Parlamentares das Comissões de Cultura do Mercosul); Conselho Nórdico; Assembleia Parlamentar da OTAN etc.
 - a.ii *instituições parlamentares de integração*: Parlamento Europeu; Parlamento Andino; Parlamento Centro-Americano; Parlamento do Mercosul; Conselho Interparlamentar Consultivo do BENELUX; Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e Assembleia Legislativa da África Oriental.
- b. *Quanto à natureza jurídica*:
 - b.i *parlamentos com status jurídico de direito internacional público e inseridos em processos de integração*: Parlamento Europeu; Parlamento do Mercosul; Parlamento Andino; Parlamento Centro-Americano; Conselho Interparlamentar Consultivo do BENELUX; Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e Assembleia Legislativa da África Oriental.
 - b.ii *parlamentos institucionalizados à luz do direito internacional, mas não inseridos em processo de integração*: Parlamento Latino-Americano (Parlatino); Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa; Assembleia da União da Europa Ocidental, Conselho Nórdico etc.
 - b.iii *parlamentos não institucionalizados à luz do direito internacional e nem inseridos*

em processo de integração: Parlamento Amazônico,⁴² Parlamento Indígena,⁴³ União Interparlamentar.⁴⁴

Considerações finais

Não se buscou esgotar, na seção anterior, o estudo das assembleias parlamentares internacionais. Inúmeras outras instituições deste tipo existem que não receberam menção, particularmente entre as que chamamos de assembleias de diplomacia parlamentar, porquanto a sua análise detida fugiria aos objetivos deste trabalho.

Limitamo-nos a estudar os principais e mais eloquentes exemplos do que Klebes chama de *internacionalismo parlamentar*, com base em amostragem suficientemente representativa do fenômeno.⁴⁵

A tipologia acima sugerida para a análise das assembleias parlamentares internacionais visou a sua inserção conceitual em algum sistema metodológico, evitando assim a grande confusão reinante em torno do tema, resultado – caberia ressaltar – da velocidade vertiginosa com que vem o fenômeno se alastrando por todas as partes do mundo, curiosamente também por aquelas regiões menos notadas por seu apego à democracia representativa e às liberdades fundamentais.⁴⁶

Referências bibliográficas

BLANC, Didier. *Les Parlements Européen et Français Face à la Fonction Législative Communautaire*: aspects du déficit démocratique. Paris: L' Harmattan, 2004.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

42 Como já dito, ao contrário do que comumente se supõe, o Parlamento Amazônico não figura como órgão do Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 3 de julho de 1978.

43 O Parlamento Indígena da América não está vinculado a qualquer esquema de integração econômica e tampouco foi objeto de tratado internacional para a sua institucionalização.

44 Em virtude de acordo sede firmado com o governo suíço (sua sede está localizada na cidade de Genebra), a União Interparlamentar é detentora de *standing* internacional, contudo nunca foi objeto de tratado internacional, firmado pelos governos dos países-membros, que lhe outorgasse o status de organização internacional. Ver TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*, *op. cit.*

45 Para uma abordagem exaustiva do tema, ver DE PUIG, Lluís Maria *op. cit.*

46 A União Interparlamentar Árabe, por exemplo, constitui-se de representantes dos parlamentos nacionais de 22 países árabes: Argélia, Bahrein, Ilhas Comore, Djibouti, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Oman, Palestina, Qatar, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos e Yemen. Ver DE PUIG, Lluís Maria *ibid*, p. 41.

- CAETANO, Gerardo. *Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR*. Montevideu: Friedrich Ebert Stiftung (Representación en Uruguay), 2004.
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*. Brasília: Senado Federal, 2000.
- DE PUIG, Lluís Maria. International parliamentarism: an introduction to its history. In: COHN H. J. (Ed.). *Parliaments, Estates and Representation*. Aldeshot, Hampshire: Ashgate, International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, vol. 24, 2004.
- DEWIT, Pascal, DE WAELE, Jean-Michel, MAGNETTE, Paul. Introduction: Vers un nouveau mode de parlementarisme? In: _____. *Á Quoi Sert le Parlement Européen?* Bruxelles: Éditions Complexe, 1999.
- DI NAPOLI, Mario. Parliamentary Diplomacy in Historical Perspective. In: 50º CONGRESSO DA COMISSÃO INTERNACIONAL PARA A HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS E PARLAMENTARES. Oslo, 11 ago 2000. (mimeo).
- DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída*. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Tese de Doutorado – Departamento de História. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.
- _____. *O MERCOSUL e a Articulação de Atores Sociais: o caso brasileiro (1991-1994)*. Dissertação de mestrado – Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. *A Constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- KLEBES, Heinrich. Les Institutions Parlementaires Internationales. *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 92, vol. 14, p. 819, Paris: Ed. Pedone, 1988.
- NUTTENS, Jean-Dominique, SICARD, François. *Assemblées parlementaires et organisations européennes*. Paris: La documentation Française, 2000. p. 107-128.
- ROBERTSON, A. H. *European Institutions*. 3 ed. London: Steven & Sons Limited, 1973.
- SZENTE, Zoltán. The Issue of Superiority: National Versus Community Legislation. In: PARLAMENT DE CATALUNYA E MUSEU D' HISTÒRIA DE CATALUNYA. *Proceedings of the 53º Conference or the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, volume II, p. 1323-1339, Barcelona, 2005.
- TRATADO DE LISBOA em <http://eur-lex.europa.eu/>, acesso em 12/12/2008.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2002. p. 255-291.
- _____. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- _____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.
- VENTURA, Deisy. *As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri, SP: Manole, 2003.



Representação, legitimidade, cultura e identidade: Estados, governos e sociedades nos processos de parceria entre blocos

Estevão C. de Rezende Martins

L'homme n'est esclave ni de sa race, ni de sa langue, ni de sa religion, ni du cours des fleuves, ni de la direction des chaînes de montagnes. Une grande agrégation d'hommes, saine d'esprit et chaude de coeur, crée une conscience morale qui s'appelle une nation.

Ernest Renan, 1882

Estevão de Rezende Martins
Professor Titular do
Departamento de História
da Universidade de Brasília
e Humboldt fellow

Ernest Renan (1823-1892)
Qu'est-ce qu'une nation? 1882;
texto da Biblioteca Municipal de
Lisieux (França), ed. eletrônica:
http://ourworld.compuserve.com/homepages/bib_lisieux/

A formação de dois blocos intrigam, há décadas, os comentaristas em política, história, economia e direito. Trata-se do processo de integração europeia (UE) e os soluçõs contínuos de tentativa de integração latino- ou sul-americana. A legitimidade das iniciativas continua a depender diretamente do formalismo institucional clássico: Estados e governos. As parcerias estratégicas se definem em gabinetes diplomáticos e governamentais, com a associação dos interesses negociais (mais fortemente dependentes do Estado na América do Sul). A difusão do interesse coletivo na trama social e na cultura política é limitada. A participação dos organismos de representação política é reduzida, quando não inexpressiva (notadamente dos parlamentos). A pretensão de exclusividade representativa, por parte dos oficiais de governo, parece preservar, indefinidamente, a cesura entre tradicionalismo político nas parcerias e disseminação do esforço de integração para além da arquitetura formal do Estado (mesmo se é impossível excluí-la).

Os processos de integração regional com características supranacionais são projeções políticas de ideais que não deixam, contudo, de ser problemáticos. As questões tocadas por tais processos tornam-se problemáticas também por tangerem cordas sensíveis na consciência individual e coletiva das sociedades por eles atingidos. A inércia histórica que marca os estados nacionais desde o século 19 revela, de modo extremamente perceptível, o grau de importância que tem o temor de uma dissolução esperada ou imaginada da identidade de cada um e de seu mundo de referência, mesmo se apenas aparente ou, quem sabe, parcial. As etapas econômicas e financeiras, as arquiteturas institucionais e gerenciais, mesmo se provocam incompreensões, dificuldades ou oposições, não raro atingem menos diretamente o quotidiano dos indivíduos e suas sociedades enquanto não pareça subtrair-lhes autonomia pessoal – mesmo quando apenas imaginada – e soberania coletiva, mesmo quando já amplamente modificada pelos instrumentos políticos celebrados. A União Europeia já se encontra em uma fase tal que a indiferença cede passo ao concernimento. No cone sul da América Latina, onde o Mercado Comum do Sul, o Mercosul, continua balbuciante, ainda se está longe de um tal ponto. Mas as intenções de ir adiante são claras – basta ter acompanhado a política brasileira relativamente à preservação do Mercosul durante a longa e persistente crise argentina de 2001/2002 – continuada e agravada até 2008. É no percurso europeu, contudo, que o Mercosul colhe, manifestamente, sua inspiração. Que percurso foi este, para gerar tal interesse no primeiro processo sul-americano com efetiva perspectiva de sucesso, malgrado as duras e tristes peripécias da aventura platina dos últimos anos? Detenhamo-nos um pouco na transformação europeia ocidental para localizarmos, por assim dizer, seu charme contemporâneo.

Breve retrospectiva histórica

Na segunda metade do século XX, pode-se dizer que o processo de construção da União Europeia é o primeiro a ter dado passos concretos no caminho da integração efetiva e a

ter imposto que se pusesse a questão do situar-se cada indivíduo, cada comunidade e cada estado diante do novo quadro de referências culturais e de decisões políticas. Na nossa América, dita Latina, o único processo comparável com este é o do Mercosul, reunindo quatro países do cone sul da região: o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai. Dois outros países encontram-se em situação de associados: a Bolívia e o Chile.

Num como noutro processo existem juízos críticos análogos com respeito a dois aspectos fundamentais de seu desenrolar respectivo. Um aspecto é o da eficácia organizacional das instituições supranacionais, que se necessita construir e consolidar, para que a integração ultrapasse o plano das meras intenções simpáticas, mas inócuas. Outro é o aspecto da identificação dos cidadãos com uma referência supranacional percebida por muitos como desencarnada.¹

A diversidade dos itinerários históricos e as realidades políticas e sociais, malgrado semelhanças e convergências, sobretudo no campo econômico e financeiro, conduzem as propostas de organização do espaço político europeu para uma forma de federalismo. A estruturação federal da União Europeia, ou mesmo qualquer outra maneira de organizar a União, parece contudo requerer que se satisfaçam dois requisitos prévios. Um, o da adesão intelectual, cultural dos seus cidadãos. Outro, o da clareza do formato político e do modo de gestão desse formato.

O federalismo por adesão, que caracterizou a formação dos Estados Unidos da América, não tem paralelo na história europeia moderna. Nem o conhece o processo latino-americano de formação dos estados nacionais. Isso, apesar de o debate federalista ter sido vivo e intenso desde o final do século XVIII, como corolário político estatal da teoria da soberania popular, cuja rota ascendente se lança com a independência das Treze Colônias. O federalismo por definição *a priori*, como o do Império Alemão de 1871 ou o da República brasileira de 1889, parece marcado tanto por um determinado grau de artificialismo jurídico ou político quanto pela intenção de congregar forças centrífugas de tradição nacionalista ou de separatismo. O percurso da União Europeia desde suas primeiras versões, nos anos 1950, traz, para a história da Europa ocidental, uma novidade política. A integração, iniciada no plano estratégico e econômico, caminhou para os campos da identidade política e da cultura, em ritmo acelerado nos anos 1990. A fórmula de tradução desse itinerário se deu e novamente se dá, em 1999-2002, por uma versão econômico-financeira, ao exprimir-se na unidade monetária, o euro, antes de outros formatos institucionais terem dado passos comparáveis, como no caso da representação parlamentar – ao menos na consciência popular.²

1 José Tengarrinha, *Portugal e a Europa: abstracções e realidades nacionais*, 1999, p. 29-38.

2 Cf., por exemplo: Robert Howse e Kalypto Nicolaidis (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, 2001. Fondation Robert Schuman, *Le défi américain. Menace ou atout pour la construction européenne*, 1998.

O recurso habitual, na tradição europeia, a um patrimônio valorativo ou a uma civilização originária comuns, dificilmente passou, pelo menos no curso do período moderno, de um artifício de retórica, pouco sedimentado – em sua dimensão prática – no cotidiano dos europeus de todos os quadrantes. O passado europeu, comum em certos aspectos a sociedades que se diversificaram com o tempo, registra um afastamento e uma concorrência crescentes entre os estados nacionais que se consolidaram a partir do século XV, em um processo de radicalização que transformou o espaço europeu em um tabuleiro de ambições hegemônicas. A expansão colonial europeia exportou para o mundo semelhanças e diferenças, jogos de alianças e de conflitos, globalizando o padrão europeu das rivalidades e das invocações de certeza e santidade. O historiador russo Alexander Tchoubarian, escrevendo sobre a ideia de Europa tal como “vista de Moscou”, distingue quatro modos de perceber a questão europeia. Tchoubarian fala de “uma mitologia da Europa, [de] um modo europeu de pensar, [de] uma tradição europeia e [de] uma síndrome europeia.”³ Para a Europa que se constrói no espaço ocidental do continente, a visão “de Moscou” explicitada por Tchoubarian inclui, por certo, no curto prazo, as rupturas iniciadas em 1917, mas alcança muito mais longe no passado europeu, que traçou linhas culturais no imaginário de suas sociedades. O longo prazo da formação de uma noção de Europa na consciência histórica coletiva permite acompanhar o argumento de Tchoubarian. O conceito de Europa e de europeus, de sua mentalidade e de seu surgimento emergiu gradativamente, em ritmo lento e conturbado. A contiguidade dos povos no território continental não basta para associá-los em uma unidade espontânea, com a qual cada povo se sentisse imediatamente identificado. Modos de pensar, mentalidade, cultura, formas de vida cotidiana e práticas sociais são mais importantes do que a contiguidade espacial. É certo que a contiguidade pode auxiliar nesse sentido, como parece ser a tendência europeia (ocidental) recente. Recentíssima mesmo. O passado aponta na direção justamente oposta. E o tempo presente o confirma, ao se acompanharem as linhas de fratura traçadas pelos fascismos e pela Cortina de Ferro.⁴ Assim, o imaginário unificador que se busca afirmar, contemporaneamente, encerra uma boa dose de simplismo e de mitificação. Tal não impede, todavia, que se possa conceber a tarefa da integração. Sua realização, contudo, está nitidamente situada no plano da iniciativa política e, tal como vem ocorrendo na Europa – da Europa dos Seis à atual Europa dos 27 – da ação estatal, governamental.

Europa e europeus são obviamente também uma realidade empírica de grande diversidade. Há um grande mosaico de espaços geográficos impregnados de ação humana multissecular, estados (mais ou menos) nacionais, sistemas políticos e sociais variados, fidelidades

3 Alexander Tchoubarian, *The European Idea in History in the Nineteenth and Twentieth Centuries: A View from Moscow*, 1994, p. 1.

4 Winston Churchill, *The Sinews of Peace*, discurso no Westminster College, em Fulton (Missouri, Estados Unidos), em 5 de maio de 1946 (em: Robert Rhodes James (ed.), Winston S. Churchill, *His Complete Speeches 1897-1963*. Volume VII: 1943-1949, 1974), p. 7285-7293: “From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the Continent. Behind that line lie all the capitals of the ancient states of Central and Eastern Europe.”

políticas e pertencimentos étnicos múltiplos e não raro concorrentes, tradições históricas, heranças culturais e relações econômicas complexas. Dessa perspectiva, a ‘ideia de Europa’ se apresenta como uma noção complicada e condicional, mas certamente também simplificadora. A simplificação conceitual é operada desde duas posições diferentes. Habitualmente, ela se dá com respeito aos espaços e às culturas distantes. Exemplos disso são as expressões *Novo Mundo*, aplicável às descobertas territoriais nos séculos XV e XVI, *América*, para designar esse novo mundo a partir do nome de um de seus primeiros descritores, *Império Romano*, *Sacro Império Romano Germânico*, *Kronländer*, para unificar os imensos e dispersos territórios dos Habsburgo. Os exemplos são legião e sua função simplificadora e unificadora é patente.

A história europeia mostra uma grande variedade de organizações estatais. Essa mesma história deixa claro que os estados, regra geral, afirmaram-se às custas uns dos outros, séculos a fio.⁵ O acúmulo de experiências doloridas e das marcas profundas de sofrimento e trauma, que culminam na crueldade dos regimes fascistas e em seus efeitos na 2ª Guerra Mundial – e não só no mundo europeu –, trouxeram, se não impuseram, à consciência dos europeus, ao menos dos ocidentais, a necessidade de assegurar a paz – “dentro de casa”, mas igualmente no âmbito e sob a lógica da Guerra Fria. A Europa como alternativa política e econômica tornou-se um trunfo para si mesma como para a estrutura das alianças ocidentais. Essa mesma estrutura, nascida ao final da 2ª Guerra, vem a perdurar em um sistema de fraturas sucessivas cuja linha divisória atravessa a Europa geográfica, a Europa política, a Europa econômica e a Europa mental.

Constata-se, ao longo deste período, dois tipos distintos de projetos de Europa, que admitem também a constituição de formas mistas:

- As alianças federativas clássicas, que tomam o *equilíbrio europeu* como fundamento, que o pressupõem ou querem instituir, entendem os estados nacionais como unidades cuja soberania é a pedra angular da arquitetura institucional. A assim chamada teoria realista das relações internacionais considera essas alianças como prioritárias para a garantia do que veem como o objetivo primordial de qualquer concerto entre nações: a manutenção da paz. A formação sistemática de contra-poderes tem por meta impedir que determinado estado, tornado demasiado forte, se sobreponha aos outros.
- Um segundo projeto, igualmente defendido por iniciativas políticas concretas ao longo da segunda metade do século XX, pode ser caracterizado como *interdependência mediante integração*. Os estados – formalmente mantidos em sua estrutura histórica – transferem a uma terceira instância, mediante o procedimento institucional interno, após deliberação intergovernamental, certos direitos soberanos. A ótica da interdependência pode ser encontrada na escola liberal das relações internacionais, que tem entre suas características a de valorizar o ato de vontade [mesmo se apenas aparente] da decisão.

⁵ Carbonnell, C. O. et alii, *Une histoire européenne de l'Europe*, 2000.

A União Europeia foi organizada no sentido da segunda perspectiva. Apenas os projetos com esse conteúdo podem ser considerados predecessores da integração europeia na forma da Comunidade Econômica Europeia (CEE)/Comunidade Europeia (CE)/União Europeia (UE). Historicamente, essa linha sempre se esforçou por restringir, pela integração, o papel dominante – real ou apreendido – de uma nação.

Até meados do século XX as experiências históricas da Europa foram marcadas pelo modelo dos estados nacionais. Nesse século, sobretudo depois da 1ª Guerra Mundial, os projetos de uma Europa unificada ganharam uma nova dimensão. E seu interesse incluiu, pela primeira vez e em bases diferentes, outras regiões do mundo. O federalismo multinacional torna-se a tônica das iniciativas políticas, notadamente a da Sociedade das Nações, expressa nos 14 Pontos de Woodrow Wilson e incluída no Tratado de Versalhes. O fracasso prático da SDN não impede a fundação de um movimento pan-europeu. Promovido pelo conde austríaco Coudenhove-Kalergi (1894-1972), esse movimento foi responsável, apesar dos tempos desfavoráveis da crise econômica e política, a partir do Congresso pan-europeu de 1926, por uma ampla difusão da ideia de Europa. Também o jornalista, advogado e político francês Aristide Briand (1862-1932) engaja-se profundamente no processo de reconciliação franco-alemão (indispensável à construção europeia) mediante o Tratado de Locarno e na política internacional, com o Pacto Briand-Kellogg. Sua tese é a de uma *união federal europeia*, que reuniria os diversos estados em uma união ampla.

Durante a 2ª Guerra Mundial, a ideia de uma Europa federativa parecia ser, para os políticos europeus impotentes diante de Hitler, um meio de impedir novas guerras. O ex-presidente do Conselho de Ministros francês, Léon Blum, afirmava, em 14 de outubro de 1939:

As soluções em que nós, socialistas, pensamos, são as que trariam a Alemanha para uma organização europeia – uma organização que daria garantias efetivas contra o retorno de agressões violentas e que asseguraria os elementos de uma segurança efetiva e de uma paz duradoura. Caminhamos assim sempre para as mesmas fórmulas, para a mesma conclusão: a independência das nações no seio de uma Europa federativa e desarmada.

Levando-se em conta as etapas esquematizadas até aqui, podem-se articular os impulsos da unificação europeia em duas linhas de motivação: a busca de equilíbrio e a meta do comprometimento:

- a. As alianças, no sentido clássico do *equilíbrio*, destinavam-se a evitar o aumento do poder de uma determinada potência dominante. Assim, por exemplo, o Duque de Sully agiu contra o cerco da França pelos Habsburgos, que se haviam instalado, mediante uma política sucessória bem sucedida, na Espanha, nos Países Baixos e na

Áustria. Também as reflexões do Abbé de Saint-Pierre se voltavam contra a dominação de vários estados por uma só potência.

- b. Consequentemente, a etapa seguinte do projeto de unificação consiste no comprometimento de uma potência dominante em estruturas abrangentes. Como exemplo, temos aqui a proposta de Briand de uma *união federal europeia* e as reflexões de Blum. As propostas do General de Gaulle, tempos mais tarde, de uma aliança com a União Soviética, tinham também por objetivo – quiçá ingênuo – uma domesticação suave das tendências expansionistas de Stálin.

Com o fim da 2ª Guerra Mundial, em 1945, inicia-se uma nova fase na política europeia, embora não se possa traçar uma linha de demarcação exata. A concretização dos projetos de integração europeia foi favorecida não apenas pela *vontade* de determinados políticos, mas também pela *necessidade* política, com o patrocínio dos Estados Unidos e sob a pressão crescente das ameaças de Moscou. Até a 2ª Guerra Mundial, os projetos europeus se limitavam às relações comerciais bilaterais ou a alianças militares no mais das vezes efêmeras. Os requisitos de índole normativa, tal como propostos por Kant, Victor Hugo ou Saint-Simon, com o pressuposto da renúncia voluntária à soberania, alienaram-se da realidade política do poder, e podem, com isso, ser qualificados de idealistas.

Aproximando-se a criação da primeira organização europeia transnacional, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), um terceiro motivo da integração europeia vem juntar-se à busca de equilíbrio e de comprometimento: a prosperidade econômica. Em conjunto, esses motivos constituíram, nos anos 1940 e 1950, a massa crítica que possibilitou uma conformação institucional da velha ideia da unidade europeia. Em complemento dos motivos fundamentais da *busca de equilíbrio* e do *comprometimento das potências dominantes* encontram-se ainda os fatores seguintes:

- a. As duas principais potências vencedoras da 2ª Guerra Mundial tinham suas pretensões de dominação tradicionais fora do território central da Europa. Como reação à ameaça de perda da posição relativa da Europa no tabuleiro internacional do poder, surgiu a concepção de uma “terceira força”, de uma “terceira via”, de uma “alternativa”, além dos Estados Unidos e da União Soviética.
- b. Os projetos europeus foram considerados pelos políticos alemães e por outras personalidades da vida pública também como instrumentos de solução da divisão da Alemanha.
- c. O nacionalismo dos países europeus, que levou a duas guerras mundiais, tornou-se amplamente obsoleto após 1945 e predispôs os estados da Europa ocidental e, em parte também da oriental, às formas de organização transnacional.

- d. Da perspectiva ocidental, o projeto ‘Europa’ foi visto como contrapeso ao expansionismo soviético. No início dos anos cinquenta, quando esse perigo foi mais intenso, as potências ocidentais ainda viam o rearmamento alemão com reservas. Uma defesa eventual da Europa ocidental teria que começar, no entanto, no território alemão. Por isso só uma aliança europeia podia formar um verdadeiro contrapeso.

Essas seis linhas de motivação, que a análise distingue aqui de modo meramente lógico, de fato apareceram, na realidade, de forma mesclada. Amiúde duas ou mais dessas metas foram formuladas pelos precursores políticos da União Europeia. Alguns exemplos podem mostrá-lo sumariamente.

A evolução das grandes potências sediada fora do espaço europeu tradicional de poder deu um novo impulso à integração europeia. Com a emergência da União Soviética, cujo potencial militar representava uma ameaça para as potências da Europa central, a concepção de uma Europa como “terceira força” ganhou importância. “A ideia de uma ‘terceira força’ – de uma Europa, cuja ordem social e cuja política exterior fosse equidistante dos Estados Unidos e da União Soviética e que, dessa forma, pudesse servir de intermediária entre ambos – foi mais popular na Europa do pós-Guerra do que qualquer outra ideia política”.⁶ Essa equidistância era, contudo, para a América Latina de então, uma ficção ainda longínqua. Tanto aos Estados Unidos quanto à União Soviética – e pode-se mesmo dizer, à Alemanha Federal de 1949 a 1990 – interessava dispor, no espaço latino-americano, de parceiros bilaterais ou de zonas de influência política que simplificassem e facilitassem a inserção e, quando e quanto possível, uma posição preeminente. Os latino-americanos – em especial México, Chile, Argentina e Brasil, cujas economias representavam [e representam] um mercado de peso – se prestaram generosamente ao jogo das rivalidades e dos ciúmes, em particular com as fontes de recursos financeiros assemelhadas ao plano Marshall para a Europa (European Recovery Program, 1947).⁷

A experiência de duas guerras estava por trás da posição de Winston Churchill, cujo famoso discurso em Zurique, em 19 de setembro de 1946, apresentou o projeto europeu de paz: “[re]criar a família europeia em uma estrutura regional que tal venha a chamar-se Estados Unidos da Europa”. Esses “Estados Unidos da Europa”, de que falou também Konrad Adenauer, deveriam instituir-se, para Churchill, como uma organização regional das Nações Unidas e pela constituição de um Conselho da Europa no âmbito de um sistema federal. Os interesses de uma política de poder, mesclados a um idealismo

⁶ Cf. Winfried Loth, *Die Teilung der Welt: Geschichte des Kalten Krieges*, 1980, p. 194.

⁷ Destaca-se dentre essas fontes a “Alliance for Progress”, programa decenal do governo dos Estados Unidos, lançado pelo governo Kennedy em 1961, de apoio a iniciativas de reforma e desenvolvimento em 22 países latino-americanos. Esse programa aparece como reação ao processo revolucionário cubano e à iniciativa do presidente brasileiro Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961) de relançar uma ‘Operação Pan-Americana’ (1956).

européu, obviamente deixavam a Inglaterra e a Comunidade Britânica fora do quadro institucional proposto:

*O primeiro passo para reconstituir a família europeia tem de ser a parceria entre a França e a Alemanha. Somente dessa maneira a França poderá assumir novamente a liderança moral da Europa. Não haverá renascimento algum da Europa sem uma França e uma Alemanha espiritualmente grandes. A estrutura dos Estados Unidos da Europa, se for bem e legitimamente organizada, deve ser tal que a riqueza material de um determinado país não tenha tanta importância. As pequenas nações contam tanto quanto as grandes e honram-se pela contribuição para a causa comum.*⁸

Reconciliações e, mais propriamente, parcerias estratégicas, estão igualmente por detrás do primeiro sistema de aliança político-econômica eficaz no espaço latino-americano, o Mercosul. Sem haver obviamente uma filiação direta do processo europeu ocidental, prevalecem o caráter restrito (quatro parceiros fundadores), o fator econômico (harmonização dos sistemas de produção e dos leques de produtos) e a eficácia comercial (estratégias fiscais e aduaneiras perante os parceiros comerciais e as organizações que lidam com a matéria (inicialmente o GATT e, em seguida, a OMC). Perdem espaço o alinhamento ideológico e a aliança militar. Os mecanismos semiparanóicos de defesa perderam sentido na década de 1990, com o desaparecimento das macrofraturas ideológicas. Além disso, no Atlântico Sul, objetivos do cunho militar já eram muito relativas a partir dos “desalinhamentos” automáticos mais eficazmente preconizados pelos processos de redemocratização no Cone Sul⁹ do que o haviam sido no âmbito do internacionalismo das conferências de Bandung, em 1955, ou de Belgrado, em 1962. Lembrem-se a prudência e a reserva políticas do Brasil e do Chile no anacrônico conflito que opôs a Argentina à Grã-Bretanha, em 1982, por causa das ilhas Malvinas.

A divisão do mundo se exprimiu bem na estratégia da “contenção” (*containment*), elaborada por George Kennan, presidente do comitê americano de política exterior (1948). Essa política reuniu os países-chave da Europa no projeto de pôr obstáculos ao avanço do comunismo, e veio a dominar a cena política europeia, asiática e também a do Atlântico ocidental – sobretudo após a crise de Cuba, no que diz respeito aos estados americanos, inseridos na lógica da Guerra Fria.¹⁰ Um dos principais partidários europeus dessa política foi Konrad Adenauer. Já desde 1945 constam declarações de Adenauer sobre a necessidade de opor um bloco ocidental forte ao leste europeu dominado pela Rússia. É de 1946 a seguinte declaração de Adenauer:

⁸ Versão em português em <http://republicaeuropeia.wordpress.com/2003/11/23/discorso-de-zurique-winston-churchill/> (acesso em 26 set. 2008).

⁹ Cf. Amado L. Cerro e M. Rapoport, *História do Cone Sul*, 1999.

¹⁰ Bom exemplo desse alinhamento é a Organização dos Estados Americanos, criada em 1948 e cuja secretaria geral está sediada em Washington. A OEA reúne trinta e cinco países americanos. Cuba está suspensa desde 1962 e os três membros mais recentes são o Canadá (1990), Belize e Guiana (ambos em 1991).

A Ásia está às margens do Elba. Só uma Europa ocidental econômica e espiritualmente saudável, da qual a Alemanha não ocupada pela Rússia é um componente essencial, pode deter a expansão do poderio e do espírito da Ásia.

Além das atitudes dos grandes estadistas europeus, sem cuja ação a convergência decidida de nações hostis dificilmente seria compreensível desde a perspectiva contemporânea, o pensamento europeu foi sustentado também, nos primeiros anos após a guerra, sobretudo por iniciativas europeias privadas, que se colocaram assim em posição de vanguarda e de pressão política. Essa vanguarda pode ser vista nas denominações mesmas de diversos movimentos europeístas, como se pode constatar na tabela abaixo.

Movimentos europeus do imediato do pós-Guerra

| | |
|------------------|--|
| Junho de 1946 | Liga Europeia para a cooperação econômica (dirigida pelo político belga Paul van Zeeland) |
| Setembro de 1946 | Programa de Hertenstein dos federalistas europeus |
| Dezembro de 1946 | União dos Federalistas Europeus (Paris) |
| Janeiro de 1947 | Comitê Europeu Unificado ou <i>United European Movement</i> (Londres; patrocinado por Winston Churchill) |
| Setembro de 1947 | União Europeia de Parlamentares (Conde Coudenhove-Kalergi) |
| Maio de 1948 | 1º Congresso de Haia pela unidade europeia |
| Maio de 1949 | Conselho Alemão do Movimento Europeu |
| Setembro de 1949 | Colégio da Europa (Bruges, Bélgica) |

Em toda a Europa (ocidental) organizaram-se diferentes associações federalistas, que aderiram conjuntamente ao Programa de Hertenstein dos Federalistas Europeus, em setembro de 1946. Esse programa, que tomou o nome da localidade em que se realizou o congresso, às margens do Lago dos 4 Cantões, na Suíça, propugna uma “comunidade europeia de base federativa”, cujos princípios requerem uma “construção democrática de baixo para cima” e uma “proclamação europeia dos direitos do cidadão”. Essa “União Europeia” se

vincularia à Organização das Nações Unidas e seus integrantes transfeririam “parte de seus direitos de soberania econômica, política e militar à federação por eles formada”. A união seria aberta, de acordo com o programa, a todos os “povos de essência europeia”. A organização coordenadora dos federalistas era a “*Union Européenne des Fédéralistes*” (UEF), fundada em dezembro de 1946. Em seu primeiro congresso, realizado em abril de 1947 em Amsterdã, a UEF adotou uma declaração programática:

Não queremos uma Europa hesitante, vítima de interesses conflitantes, dominada por um capitalismo aparentemente liberal, que subordina os valores humanos ao poder do dinheiro, ou por um socialismo de Estado, que utiliza quaisquer meios para impor sua vontade às custas dos direitos humanos e do direito das sociedades. Queremos uma Europa como sociedade aberta, isto é, disposta à boa vizinhança com o Ocidente e com o Oriente, a cooperar com todos.

Embora o conflito crescente entre o leste e o oeste europeus tenha restringido a ação dos federalistas europeus, o movimento europeu produziu impulsos importantes para a constituição do Conselho da Europa, do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e do Colégio da Europa em Brugge. Entre 1948 e 1949 a maioria das organizações europeias listadas fundiu-se no Movimento Europeu (*European Movement*), que ainda hoje defende o objetivo da fundação dos Estados Unidos da Europa. Esse debate está aberto. A forma política e institucional que a União Europeia adotará – e forçosamente terá de o fazer – para sua viabilidade estrutural com 27 membros, certamente incluirá uma forma de federalismo. A realidade da América Latina ainda se encontra muitíssimo aquém dessa etapa. Nenhuma iniciativa abrangente conseguiu reunir – de forma eficiente, entende-se – todos os estados situados na categoria “latino-americana”. As organizações são setoriais, e mesmo assim de eficácia duvidosa. ALALC, ALADI, Pacto Andino, CEPAL, OEA – formalizações institucionais setoriais no plano geográfico ou econômico –, não produziram integração efetiva para além do plano retórico. A amplitude das metas quase sempre compromete a efetividade das ações. Entende-se por que a “Europa” mesma seja entendida, por metonímia, coincidir com a União Europeia e seus vinte e sete integrantes, em torno da qual ainda gravitam candidatos à admissão.

Levando-se em conta as etapas determinantes das condições do surgimento de uma Comunidade Europeia, podem-se reconhecer três modelos de política europeia, cujas características se exprimem em dominação, equilíbrio e interdependência/integração.

- e. O modelo da *dominação*, típico sobretudo das tendências hegemônicas da União Soviética, tornou-se obsoleto, após 1945, para os países da Europa ocidental. No âmbito do Plano Pleven, no entanto, a França ainda tentou, no início dos anos cinquenta, tornar-se a potência dominante da Europa ocidental no plano militar.

- f. A aliança entre os estados nacionais europeus, como a concluída em Dunquerque pela França e a Inglaterra (estendida aos países do Benelux em 1948, pelo Pacto de Bruxelas), corresponde à busca de *equilíbrio*. A contra-potência Alemanha da primeira metade do século XX logo foi substituída pela contra-potência União Soviética, como resultado da consolidação do poder comunista na Europa central e do leste.
- g. O modelo da *interdependência/integração* tem muitos motivos. Fora da Alemanha, buscava-se sua vinculação ao sistema ocidental; internamente, sua reunificação. Adicionalmente, os estadistas europeus pragmáticos viam numa Europa forte um contrapeso à União Soviética. Dessa forma, políticos de procedências as mais diversas, como Robert Schuman (vinculação), Jakob Kaiser e Kurt Schumacher (reunificação da Alemanha), Konrad Adenauer, George Kennan e Winston Churchill (contenção, terceira via), buscavam o mesmo objetivo – o de um construto estatal integrador no subcontinente da Europa ocidental.

O modelo da interdependência tem, além da europeia, também uma variante norte-americana. Já em agosto de 1945 a *Foreign Economic Administration* (FEA) elaborou planos de uma Europa democrática. A administração internacional da região do Reno-Ruhr deveria tornar-se um “regime internacional” sem limitação no tempo. Uma fonte estadunidense atribuiu a esse regime o seguinte objetivo: “[Ele] funcionaria para produzir uma reestruturação geral do sistema político europeu, cujo resultado levaria os estados nacionais a perder drasticamente sua importância como unidades [políticas]”.¹¹ O começo de um tal regime teria de ser a reconstrução econômica, pois, como afirma um memorando do sociólogo americano Talcott Parsons em 17 de agosto de 1945, “uma economia em expansão facilitará, regra geral, a estabilidade política”.¹² Por via de consequência, a Alemanha tinha de ser inserida em uma economia liberal de mercado. A ideia da Europa defendida por um grupo de jovens economistas e politólogos no Departamento de Estado americano desde 1946 desembocou pouco mais tarde na perspectiva da unificação política da Europa presente no já mencionado Programa de Recuperação Europeia.

As iniciativas de unificação europeia precederam os primeiros passos institucionais da política, especialmente da política exterior e de segurança. Somente mais tarde, quando as questões do desenvolvimento econômico e de sua extensão a novos integrantes influenciam o programa da política europeia emergem com força, é que as perspectivas econômicas e a preocupação com a identidade europeia passam ao primeiro plano. Movimento semelhante ocorre com o Mercosul. Economia, finanças, comércio, cidadania, política, que

11 “[It] would work into a general restructuring of the European political system as result of which national states as units would come to have drastically altered significance”. (Tradução livre). Apud Frank R. Pfetsch, *A União Europeia. Uma história*, 2002.

12 “An expanding economy will, in general, facilitate political stability”. (Tradução livre). Apud Frank R. Pfetsch, *A União Europeia. Uma história*, 2002.

a Europa viu se desdobrar em ritmo lento ao longo de cinquenta anos, precipitam-se às portas sul-americanas com rapidez vertiginosa. O homem da rua, hoje, ainda não se dá conta do tamanho e do alcance dessas questões. Os políticos, os acadêmicos e os homens de negócios, sim, estão cientes e atuantes nesse plano. Isso, malgrado os déficits de consciência coletiva e de adesão cultural ampla. A diversidade e a complexidade permitem, pois, após o breve esboço retrospectivo aqui traçado, passar a outra pergunta relevante, referente à adesão e à identificação social e cultural em projetos de integração.

Mosaico ou caleidoscópio. Multiculturalismo como opção identitária nas construções regionais supranacionais

O que é a Europa? Um espaço geográfico ou um modelo de civilização? Uma máquina econômica ou um projeto político? Uma nova realidade histórica ou uma doutrina filosófica? Com esta bateria de questões inicia-se a introdução de Riva Kastoryano, intitulada *Multiculturalismo – uma identidade para a Europa?*, a uma obra coletiva que versa sobre o problema da identidade europeia. O amplo leque de interrogações que pontua essa iniciação à reflexão sobre o processo europeu de integração na segunda metade do século XX pode aplicar-se igualmente ao espaço cultural sul-americano e, em particular, ao do Mercosul.

O traço identificador provido pela cultura reforça, amiúde, como se viu, a diferença, o afastamento. O percurso europeu da segunda metade do século XX coloca a questão da identificação social com uma cultura “europeia”. Essa questão é fulcral para o desfecho positivo da construção europeia, no longo prazo. O Ato Europeu Único de 1986, com seu projeto de um espaço econômico e político comum, colocou as sociedades dos então doze países-membros da União Europeia diante da questão de sua redefinição, de seu reordenamento no tríplice plano cultural. Se parecia claro (e parece, a muitos) a cada um o que seria individualmente, o que seria no espaço social da microrregião (por exemplo, Bretanha ou Calábria) ou ainda o que seria no espaço nacional herdado, ainda se constitui em espaço histórico a ser (re)conquistado o plano do “ser europeu”, supranacional pois. O que têm em comum os europeus? Têm eles uma história em comum? Uma ideia antiga, profundamente enraizada nas culturas, é de que exista algo como uma “tradição europeia comum” acima da soma de suas particularidades, o paradoxo de uma unidade na diferença.

No contexto da busca de uma forma de legitimação que transcenda as limitações das considerações econômicas e políticas, encontra-se hoje um interesse difuso, ausente no passado, de fundamentar a unidade da história europeia, cuja origem é rotineiramente vista na Grécia antiga, em Roma, no império carolíngio ou no Renascimento.

É importante examinar com cuidado essas ideias generalizadoras, mesmo se for apenas para ver com mais clareza as eventuais continuidades que se postulam nelas.¹³ Ao considerarmos o passado europeu, encontramos não apenas uma, mas várias noções de “unidade europeia”. A diversidade da Europa foi amiúde reconhecida como o elemento distintivo do continente. Europa, como declara Fernand Braudel, é a diversidade em si mesma.¹⁴

Mas que implicação isso tem para a noção pervasiva de unidade, na história europeia? Há nela a longa duração que articula uma unidade que transcenda a diversidade? Conexo com este há o problema da continuidade e o das fronteiras instáveis na história europeia. Esta contribuição indica que tal unidade ou não ocorre onde com frequência se pensa encontrá-la ou não passa de um disfarce para hegemonias, e ainda que a história europeia não se tenha caracterizado pela continuidade, durante longo período, nem tampouco pelo ideal de uma entidade espacial ou geopolítica que viesse a ser bem-sucedida, até a experiência da União Europeia.

A realidade foi outra. Todas as tentativas de unificar o continente fracassaram quando a hegemonia deste ou daquele protagonista foi alcançada. O que sobreviveu a esses deslocamentos não passou de construtos ideológicos da alteridade. A presente reflexão lembra que esses construtos dependeram diretamente da fronteira/distinção a leste, que se tornou um componente decisivo da formação da identidade europeia.

O itinerário europeu em direção à construção de possível unidade, ao menos cultural e religiosa, em seu início, deu-se pela vertente ocidental, pela expansão atlântica. O surgimento de um bloco econômico novo, no século XVI, baseado nas potências ibéricas, tornou-se o eixo de um “novo mundo” organizado em torno do Atlântico e expresso pelas disputas políticas decorrentes de interesses econômicos e comerciais, que logo logo arrastaram atrás de si a Inglaterra, a Holanda e a França.

A percepção, ou o “estranhamento” cultural entre os diversos “outros” que conviveram – e convivem – no espaço da(s) Europa(s), é um elemento importante na organização extrínseca (estatal, por exemplo) e intrínseca da identidade cultural europeia e no entendimento do traço das fronteiras de exclusão. Se essas fronteiras foram, de início, entre grupos e espaços geográficos e culturais rivais ou confrontantes, no século XX essas fronteiras se reproduzem entre os grupos, internamente aos Estados formais existentes. Não é essa, contudo, a ótica que adotamos. As questões das eventuais “fraturas sociais” e das “exclusões socioeconômicas”, para não mencionar as duradouras crises de xenofobia e discriminação, comuns no discurso político contemporâneo, são componentes da equação

¹³ Delanty, Gérard, *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*, 1995.

¹⁴ Braudel, Fernand, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, 1979, 4ª ed. Cf. também G. Barraclough, *History in a Changing World*, 1955, e *European Unity in Thought and Practise*, 1963; cf. ainda E. Morin, *Penser l'Europe*, 1987.

de poder que influencia diretamente o peso relativo das culturas particulares no conjunto regional.¹⁵

A dicotomia entre o eu e o outro tem sido decisiva na formação da identidade europeia, política ou não, sobretudo no contexto do conflito multissecular entre leste e oeste.¹⁶ Decerto o “outro”, na autodefinição dos europeus, quase sempre foi um não-europeu. Constituem exceção, talvez, os judeus, vítimas de um processo de expulsão cultural nas sociedades europeias e empurrados a uma identificação com o extremo leste do continente europeu, transpostos justamente um espaço exterior à pretendida homogeneidade cultural querida pelo poder imperial do ocidente.

O desenrolar da história europeia evidencia que os espaços a leste foram regularmente associados ao leste não-europeu, sobretudo com a absorção das tradições bizantinas cristãs pelo domínio islâmico. A Europa do leste, especialmente os Balcãs, por exemplo, passou a ser classificada de acordo com critérios raciais. Com efeito, o termo eslavo, empregado para designar o espaço ignoto e a gente a leste – tida por inferior e comumente escravizada na alta Idade Média, conhecida pela conquista e pela dominação em contraste com a cristandade latina ou com o islamismo – indica a marca da exclusão e o embrião dos bloqueios de oposições mútuas que perduram até o século XX. A exterioridade da consideração racial, e não raro religiosa,¹⁷ do outro, serviu igualmente de fundamento para sustentar sua eventual “descartabilidade” nas relações políticas, comerciais, culturais. A tendência de associar o espaço do leste europeu a bemóis ideológicos aparece igualmente na construção tendenciosa do termo “Balcãs” no imaginário literário e político do século XIX ocidental.¹⁸ Tanto quanto a cultura orientalista, estudiosa do “exógeno” (valendo o mesmo para a consideração do “colonial”), também essa noção é um construto (poder-

15 Cf. Estevão de Rezende Martins, *Direitos humanos em perspectiva histórica: elementos de uma teoria multiculturalista comparativa*, 1997, p. 171-188.

16 F. Barker et al. (org.), *Europe and its Others*, vols. I e II, 1985; M.W. Davies et al., *Barbaric Others: A Manifesto on Western Racism*, 1993; S. Hall, *The West and the Rest of Us*, 1992; A.G. Hargreaves, *European Identity and the Colonial Frontier*, 1982, p. 66-79; V. Harle, *European Roots of Dualism and its Alternatives in International Relations*, 1990; I.B. Neumann, *Review Essay: Identity and Security*, 1992, p. 221-226; I.B. Neumann, *Russia as Central Europe's Constituting Other*, 1993, p. 348-369; I.B. Neumann e J.M. Welsh, *The Other in European Self-Definition: An Addendum to the Literature on International Society*, 1991, p. 327-348; E. Said, *Orientalism*, 1979; R. Young, *White Mythologies: Writing History and the West*, 1991.

17 Uma análise recente e instigante dos fatores religiosos na constelação política de poder na Inglaterra dos Tudor está em Antonia Fraser, *Faith and Treason: The Gunpowder Plot*, 1996.

18 Para a história dos Balcãs e de sua “marginalidade de quintal” (“fundos” do Império Habsburgo, ‘terra de ninguém’ com relação ao Império otomano, caldeirão de crises e zona de insegurança política e militar), pode-se ler Barbara Jelavich, *History of the Balkans: Eighteenth and Nineteenth Century*, 1983; e *History of the Balkans: Twentieth Century*, 1983. Quanto à construção do sentido de “Balcãs”, em particular com as crises subsequentes ao desmantelamento da Iugoslávia de 1945, ver Maria Todorova e Maria Nikolaieva Todorova, *Imagining the Balkans*, 1997. O aspecto da impregnação turco-islâmica na área do Adriático aparece também em L. Carl Brown (org.), *The Imperial Legacy: The Ottoman Imprint on the Balkans and the Middle East*, 1996.

se-ia mesmo acrescentar: etnocêntrico) extrínseco, que se internaliza sob a forma de uma consciência negativa de quem é definido pela ausência e pela exclusão contrastante.

As potências emergentes expandem-se em conquistas ultramarinas, os confrontos e os bloqueios no continente europeu tendo chegado a uma espécie de impasse. A fronteira de autoconcepção se delinea, com o surgimento de uma “Europa atlântica”, em oposição a uma Europa continental.¹⁹

Os países que entraram na expansão colonial eram nações marítimas, com economias mercantis e estrutura agrária feudal menos determinante. Portugal, Espanha, Holanda, Inglaterra e França desenvolveram economias nacionais voltadas para a expansão ultramarina, em um processo sustentado pela formação precoce de uma consciência nacional. Ao revés, os países da Europa central e oriental continuaram poli-étnicos, feudais e voltados para uma expansão intracontinental. O resultado foi uma profunda ruptura dentro da Europa, cujo ocidente acabou por encontrar, na conquista colonial, um ponto em comum. Esse projeto comum – mas decerto não conjunto – não impediu que as potências, reforçadas pelo poderio colonial, buscassem assumir a hegemonia e submeter o resto da Europa a sua estrutura de poder. A Reconquista da Península Ibérica e a expansão colonial deram a Espanha e a Portugal seus respectivos mitos refundadores, unificadores da identidade própria e promovedores da transcendência – mesmo se provisória – de suas dissensões e diversidades, e representaram sua definitiva “europeização”, na passagem do século XV para o século XVI.

O processo colonial e seu sucesso não removeram a fronteira leste. Se o bloco ocidental formou-se ao longo dos eixos econômicos dos impérios coloniais, fenômeno análogo se deu a oriente. Mas não por terra. A descoberta dos caminhos marítimos ofereceu uma oportunidade estratégia ímpar de contornar os obstáculos continentais e de atingir a Ásia “pelas costas”, ou seja, pela circunavegação. A falência do sistema de oposição político-ideológica (com referência econômica decorrente) subsequente ao dismantelamento do bloco soviético parece ser a primeira que suprimiu, efetivamente, o componente político-ideológico do sistema de contraposições e rivalidades, introduzindo a preeminência da política econômica e comercial na formação dos blocos neste final de século XX. Ou seja: o fator unificante (nem sempre homogeneizante, como o seria o elemento ideológico) passa a ser o da produção de bens e serviços, o da divisão do trabalho e da especialização de produtos, o da confiabilidade dos padrões de troca [em especial política monetária formal], dentre outros aspectos. Inicialmente, os elementos de língua comum, de cultura homogênea, de território contínuo, de religião compartilhada, são deixados em segundo plano. Até mesmo a agenda política (composição e funcionamento, por exemplo, de instituições colegiadas de decisão, como parlamentos ou conselhos de ministros) obedeceu

¹⁹ Cf., sobre o *statu quo ante*, Janet L. Abu-Lughod, *Before European Hegemony: The World System a. D. 1250-1350*, 1991.

a ritmo menos acelerado do que as instituições econômicas e financeiras. Com o crescimento acelerado da participação social direta, decorrente da tomada de consciência da identidade cultural própria, desde a primeira eleição direta para o Parlamento europeu, em 1979, aumentou significativamente a cobrança pública generalizada de superação do déficit democrático.

Pode-se considerar que a longa experiência europeia das fronteiras fornece um instrumento analítico interessante para se reconstruir a formação de seus agrupamentos políticos e econômicos. Os aspectos sociais e culturais, abstraindo-se da origem comum ocidental (helênica de dominante latina) e oriental (helênica de dominante grega com forte componente islâmico), ao menos neste final de século XX, não parecem estar desempenhando papel decisivo. Um indício, no campo da União Europeia [a Europa, no contexto geral contemporâneo], pode ser visto nas reiteradas declarações de política geral dos recém-vitoriosos políticos do Partido Trabalhista inglês e do Partido Socialista francês (preconiza-se uma “Europa social e do emprego”).

Essa referência constante à história das divisões tem por intenção apenas ressaltar que o processo de formação de “Europas” ao longo de um milênio e meio dificulta seriamente o uso do termo com naturalidade, como se exprimisse automaticamente uma unidade cultural, política e econômica com tradição multissecular. Situação semelhante, aliás, à da Alemanha, cuja conformação política e territorial raramente passou de 20 anos de duração formal, desde a criação do primeiro império, em 1871.

Os projetos de unificação, historicamente ligados à ação militar até meados do século XX, e até os anos noventa articulados pela corrida armamentista da Guerra Fria, sempre acabaram por entrar em colapso. O império romano não conseguiu absorver as regiões ao norte do continente. A civilização franco-normanda e o Sacro Império rapidamente sucederam ao império carolíngio. O papado jamais teve particular sucesso em sustentar unidade política, para além da influência cultural da vinculação pela fé. A cristandade medieval tampouco consistiu em meio de integração, mesmo depois de trono e altar terem formalizado suas alianças nos diversos estados nacionais. O Sacro Império jamais conseguiu passar de uma formalidade de precedências, em que as rivalidades austro-prussianas apenas confirmavam que os projetos de dominação hegemônica nas relações internacionais ou intranacionais sempre garantiam o fracasso das unidades políticas. Seu principal herdeiro acabou sendo Napoleão, cuja visão da “velha Europa” não era tão diversa da de Metternich, mesmo se o Antigo Regime (eventualmente a Restauração) não pudesse pretender, após a experiência da Revolução Francesa, ser supedâneo de unidade europeia.²⁰ Os espaços externos estando preenchidos, o “mundo vital” dos alemães ofereceu o pretexto para a ascensão da proposta nazista, no entreguerras – uma vez mais na perspectiva da expansão por força militar e dominação e não por adesão ou convencimento. Nesta

20 Cf. S. Woolf, *Napoleon's Integration of Europe*, 1991.

última perspectiva, o projeto federalizante da União Europeia é o primeiro a percorrer outro tipo de itinerário, mesmo se seu começo foi o de anteparo heróico contra a ameaça social-comunista do leste, assumindo às claras a opção pela conversão e pelo crescimento por adesão sucessiva mediante critérios unionistas.²¹

O que chama a atenção em todas essas diversas etapas é o fato de ser-lhes comum a intenção unitária e o pressuposto de que tal unidade se exprimiria, inequivocamente, pelo termo “Europa”. Às vésperas do esfacelamento do sistema soviético, Mikhail Gorbachev não utilizou outro ponto de vista, ao apelar a uma convergência das Comunidades Europeias para uma nova ordem política e econômica a ser construída, na “casa comum da Europa”.²² Abstrair das diferenças e de seus efeitos sobre as relações interestatais e inter-humanas, nem que seja nos últimos cinquenta anos, pareceu ser a proposta de uma pá de cal sobre os desentendimentos por recurso a um substrato comum – “europeu” – unificador.

A experiência da unidade, contudo, não foi o forte dos europeus. Nesse ponto, chineses sempre estiveram à frente, como os judeus, cuja sobrevivência deu-se com mais frequência pelo total desaparego da soberania territorial em que concretamente viviam e pela forte identificação com o fator unificador da nação-cultura-religião. A cultura dos europeus (sem distinguir, agora, entre os do leste e os das demais regiões) sempre tendeu à divisão.²³ A diversidade prevaleceu como eixo de afirmação restrita (linguística, política, territorial e economicamente) fatora de rivalidades e de conflitos. A construção unitária a partir de um pressuposto de igualdade compensada (equação própria à Comunidade Europeia após o Tratado de Roma, pela qual população e produto interno bruto são calculados para fundamentar a representatividade de cada Estado-membro) parece só ter sido possível após a experiência acumulada na primeira metade do século XX, com a 2ª Guerra Mundial e com a Guerra Fria.²⁴

A palavra “Europa”, cujo emprego se generaliza a partir da Reforma, foi utilizada tanto pelos Habsburgos espanhóis como pelos Bourbons franceses, tanto pelos Tudors como pelo Oranges (em menor escala), tanto por Napoleão como por Hitler, tanto pela Aliança Atlântica como pelo Pacto de Varsóvia, para exprimir a constituição de uma unidade comandada, um império liderado.²⁵ Ao longo dos séculos XVIII e XIX, a ideia de Europa foi frequentemente utilizada no contexto da civilização europeia em contraste com os

21 Cf. David M. Wood et al. (orgs.), *The Emerging European Union*, 1995. Trevor C. Salmon e Nicoll William (orgs.), *Building European Union: A Documentary History and Analysis*, 1997. (vários): *Die Entstehung Europas*. Mannheim, 1997.

22 Cf. prefácio de M. Gorbachev e a introdução de K. Ph. Lepor em Keith Philip Lepor (org.), *After the Cold War: Essays on the Emerging World Order*, 1997.

23 Cf., por exemplo, Immanuel Geiss, *Europa*, 1993.

24 Cf. A. B. Bozeman, *Politics and Culture in International History*, 1980.

25 Cf. H.D. Schmidt, *The Establishment of ‘Europe’ as a Political Expression*, 1966, p. 172-178.

“bárbaros estrangeiros” do mundo não-europeu, tanto colonial como eslavo ou muçulmano. A ausência de uma tradição europeia efetivamente comum refletiu-se na instituição de um ‘padrão civilizatório’ na era do imperialismo, igualmente época da invenção da mais eficaz máquina destrutiva criada pela Europa, o Estado-nação.²⁶

A questão que resta aberta à reflexão e à análise contemporâneas é saber em que consiste, na prática, a fronteira europeia, após o colapso do sistema soviético, o reforço da preeminência das questões econômicas, a pressão por novas adesões e o crescente índice de consciência pública, nos meios sociais europeus, com respeito aos destinos da União. Pela primeira vez na história europeia deixou de existir qualquer tipo de muralha armada entre o oeste e o leste. A polaridade clássica do século XX, entre capitalismo ocidental/democracia cristã e socialismo oriental/comunismo ateu, o conflito das ideologias que conformaram as tomadas de posição políticas nos últimos setenta anos, já não existe mais.²⁷ Muitos autores ressaltaram diversos aspectos da história europeia como forma de sustentar seu caráter único e unitário. Seja o poderio marítimo, seja a urbanização e a burguesia, seja a economia agrícola e a exportação, seja a ambição militar e a conquista, seja a expansão colonial e a europeização do mundo, seja o laboratório de revoluções ou ainda a persistente capacidade de subsistir, em meio ao turbilhão das transformações na organização política, sobretudo nos séculos XIX e XX. Fronteiras, identidades, culturas divergentes, convergentes, paralelas, enfim: o prospecto da unidade europeia é uma construção malgrado sua história, em que Europa é, como diria R. Koselleck, um coletivo-singular em que prevalecem as singularidades. A unidade europeia é um objetivo estratégico de superação ou de coordenação das diferenças, que se articula como uma ideologia supra-ordenada, em que os traços históricos da Europa, como identificação linguística, religiosa, militar ou econômica cederiam a uma convenção de fronteira meramente política ad extra e de inclusão econômica ad intra. Tal abordagem regula tanto o acesso ao núcleo central da União Europeia de 1997, em torno do eixo França-Alemanha, por parte dos novos Estados emergentes do antigo espaço de influência soviética (Polônia, Hungria, República Checa, Eslováquia, por exemplo) ou por parte dos antigos neutros ou semineutros a qualquer preço (Áustria, Suécia, Noruega). Remanesce, contudo, a desconfiança, a fronteira, a exclusão ancestral com relação ao sudeste, encarnada na forte resistência à adesão da Turquia, cujo caráter asiático não raro é referido como impedimento “cultural” à integração.

Pode-se sugerir que a decisão, quase um voluntarismo de reação posterior a 1945, é o tom predominante na estrutura de ação que elabora um construto político e econômico de es-

²⁶ Cf. Hagen Schulze, *States, Nations and Nationalism: From the Middle Ages to the Present*, 1996.

²⁷ Conquanto essas ideologias precisas tenham perdido sua razão de ser, a questão das ideologias enquanto fórmulas simplificadoras de teorias complexas, em particular quanto ao Estado e a sua legitimação, não perderem atualidade. A esse respeito, cf. Estevão de Rezende Martins, *A ideologia morreu, viva a ideologia*, 1994, p. 151-158.

tilo norte-americano, chamado Europa.²⁸ Esse construto mantém, em seu seio, decerto, relações interestatais, mas a fronteira de identificação segue agora a linha das relações interblocos, em que as unificações parciais por região geográfica e especificidade produtiva se consagram. Essa tendência possivelmente é tanto mais objeto de ação consciente e positiva, democrática,²⁹ quanto a história que a precede percorreu os caminhos inversos. Pode-se também perguntar se a construção institucional da Europa bastou para criar um espaço público comum, um espaço de produção de poder político europeu e algum tipo de cidadania própria. Na medida em que foram necessários séculos para que se formassem os espaços públicos nacionais, em que os princípios da democracia se ancorassem e nos quais o Estado de Direito prevalecesse, é difícil conceber – malgrado todas as esperanças – que se possa instituir, por decreto e em poucos anos, um espaço público europeu. É certo que as iniciativas governamentais de cooperação tendem a harmonizar as diferenças culturais, políticas e jurídicas, de modo a obter certa convergência dos Estados, ao menos em determinados campos. O supranacionalismo, associado ao reconhecimento do multiculturalismo de “duas mãos” (interna e externamente aos Estados) conferem à ideia da formação de um espaço político comum alguma densidade. Mas não serão as iniciativas formais das instituições que bastarão, sozinhas, para constituir um “povo europeu”. Persistência, paciência e perseverança são três princípios, que surtindo efeito no longo prazo da economia e da política, hão de ser levados em conta igualmente no tempo lento dos processos mentais de apropriação pessoal e coletiva das novas realidades. Algo semelhante pode ser visto na Alemanha posterior a 1990, com relação à integração entre gerações política e culturalmente formadas a opor-se, nos antigos e novos *Bundesländer*. A proximidade multicultural e multinacional europeia ocidental articula-se em um esboço de transnacionalidade. Kastoryano pensa poder constatar um núcleo persistente de identidade que segue nacional, mas que tende a tecer-se na transnacionalidade com outros núcleos semelhantes.³⁰ Graças a interações mais frequentes e polivalentes entre os agentes oriundos de tradições diferentes poder-se-ia desenvolver a dinâmica da socialização e do aprendizado de uma nova cultura política que se chamaria europeia. O plano transnacional e multicultural articula o modelo da escola, em que se processa a educação, e o modelo do mercado, em que se dá o intercâmbio. Um e outro, cedo ou tarde, conduzem a uma co-cidadania (macro)regional, no caso, europeia.³¹ Kastoryano, menos decidido que Ferry, limita-se a considerar o espaço público muito mais uma questão de sociedade de informação e de circulação de ideias do que a reprodução, em um plano supra-ordenado, das lealdades, dos pertencimentos ou das vinculações que o nível nacional pressupõe e mesmo requer.

28 Cf. Michael Sheehan, *The Balance of Power: History and Theory*, 1996.

29 Cf. John Dunn (org.), *Democracy: The Unfinished Journey – 508 b.C. to a. D. 1993*, 1993.

30 R. Kastoryano, *Mobilisation ethnique en Europe: du national au transnational*, 1994.

31 Cf. J. M. Ferry, *La pertinence du postnational*, 1992.

Perspectivas para o mundo sul-americano

Essas questões são de plena atualidade para o espaço econômico sul-americano e para o âmbito virtual da cultura política sul-americana. Semelhantemente ao papel desempenhado pelo “casal estratégico” França-Alemanha no processo de integração da União Europeia, a aproximação Brasil-Argentina foi e é fundamental para o Mercosul. Sem a mesma memória traumática a aplinar, como o fez o acordo de amizade franco-alemão de 1963, o acordo de Itaipu entre Brasil e Argentina foi firmado pelos presidentes José Sarney, do Brasil, e Raúl Alfonsín, da Argentina, em 30 de setembro de 1985. Requisito decisivo para a constituição dessa nova perspectiva de cooperação regional, que associa as duas maiores economias da parte meridional da América do Sul, foi e é a redemocratização e a institucionalização do jogo político aberto e livre de tutelas imediatas. Em 29 de março de 1991 firma-se o Tratado de Assunção, pelo qual se funda o Mercado Comum do Sul, incluindo Paraguai e Uruguai.

O cenário político sul-americano, dispõe, no Mercosul, de uma figura com quatro facetas, conforme sistematiza Félix Peña.³² Ele representa uma realidade regional, uma ideia estratégica, um processo formal e uma imagem. O paralelo com o itinerário europeu ocidental é flagrante. Como neste, a realidade regional é múltipla – trata-se de uma região no sistema internacional que se constitui, por ele mesmo, um subsistema internacional de contornos geográficos precisos, o que inclui a continuidade territorial. Nesse caso, o paralelo com a União Europeia é menos rigoroso, na medida em que a Grécia, o Reino Unido e a Irlanda não constituem um espaço territorial contínuo. Por outro lado, as distâncias internas ao espaço europeu são menos problemáticas do que no Mercosul. Distâncias físicas no sentido estrito e distâncias econômicas, tomando-se como referência a extensão, a qualidade e a densidade das redes de comunicação e transportes.

No plano estratégico, a opção mercosulina apresenta analogias imediatas com a experiência europeia. Ela adota o princípio da integração, que privilegia com relação à fragmentação, sobretudo aquela acarretada pela concorrência interna. Essa integração tem por fundamento a adesão inequívoca às regras da democracia e à promoção da estabilidade, em particular a dos direitos humanos e a das instituições sociais, políticas e econômicas. Assim, a dimensão estratégica tem efeitos em duas direções. Uma, *ad intra*, de consolidação de objetivos nacionais e de valorização das potencialidades e das atividades próprias a cada parceiro. Outra, *ad extra*, de parceria e solidariedade internacionais, compartilhando recursos e mercados, competindo e negociando conjuntamente no cenário mundial. Esses dois vetores se complementam e se fomentam. À força centrífuga provocada pela globalização – é preciso lembrar que o Mercosul se inicia sob as condições de um mundo modificado, na década de 1990 – a complementaridade estratégica no Mercosul responde pela auto-afirmação nacional e mesorregional. Trata-se de fenômeno semelhante à lógica

32 Félix Peña, Mercosul: análise de uma década e tendências para o futuro, 2001, p. 45-66.

da “terceira via” preliminar que presidiu aos primeiros passos da integração econômica das comunidades europeias. Um desígnio político, originado de um diagnóstico estratégico, cuja realização – por certo não linear, mas sem dúvida contínua – tomou início nos aspectos concretos da economia, do comércio e das finanças.

Esses aspectos concretos se formalizam pelo mecanismo da união aduaneira. No médio e longo prazos, a mescla dos sistemas econômicos de produção tendem a reestruturar-se. A reestruturação, no curto prazo, engendra desestabilização do mercado de emprego e modificação de comportamentos de produção. Mais adiante, contudo, e nisso a experiência europeia serve de farol de orientação, as economias de quatro parceiros tende a transformar-se em um espaço econômico comum, formado de sucessivas decisões políticas operadas pelos Estados-membros. Como diz, com clareza, Félix Peña: “[A] legitimidade [do Mercosul] reside no objetivo de longo prazo, explicitamente definido no [...] Tratado [de Assunção], e assentado sobre a reciprocidade de direitos e obrigações entre os parceiros”.³³ A dimensão do mercado comum, na fase atual, destina-se a somar capacidades para as negociações internacionais, coordenar e fazer convergir interesses nacionais, formular princípios, critérios e regras de comportamento – formais e informais –, cuja finalidade é orientar os atores públicos e privados e resolver controvérsias. Dar-se-ia assim aos próprios cidadãos, aos parceiros internacionais e aos investidores externos um conjunto de sinais sobre as metas de longo prazo e de suas etapas de efetivação. Como no caso europeu, também nesse ponto o Mercosul evolui entre um processo de decisão por regras e um processo de decisão por poder soberano. A arquitetura institucional da União Europeia depende, em sua substância, do processo de decisão por poder soberano (unanimidade entre os parceiros); em casos definidos ao longo da história de seu desenvolvimento, a União transferiu para o processo de decisão por regras (por exemplo, a da maioria qualificada) determinado contingente de itens. O crescimento da União, por adesão sucessiva ao *acquis communautaire* consecutivo, que reúne em 2008 vinte e sete Estados-membros, confrontados com a exigência que se reforme a engenharia decisória do sistema e mergulhados numa crise duradoura de governabilidade.

Malgrado tudo isso, é certo que o Mercosul ainda se encontra em uma fase hesitante, se comparado com o estágio de desenvolvimento da União Europeia. Mas a lógica é a mesma. Contratos de associação com o Chile e com a Bolívia estão em vigor. Esses contratos contemplam cláusulas comerciais por setor que interessa a ambos os parceiros, no âmbito da simplificação aduaneira. A Venezuela bate às portas, cerca de reticências de todos os tipos. Politicamente, as iniciativas multiplicadas e inconclusas sinalizam uma opção política de longo prazo que se tem de construir, seja dito uma vez mais, *ad intra*, no espaço regional sul-americano, e *ad extra*, sobretudo perante as perturbações do mundo globalizado nos campos econômico, financeiro e comercial. Se as alianças políticas e econômicas não podem ser simplesmente ignoradas, a constituição de blocos como a União Europeia e o Mercosul

³³ *Id.*, p. 47.

representam fortalecimentos perante parceiros ou concorrentes inevitáveis, mas aos quais não se admite uma submissão incondicional, em qualquer foro ou campo que seja.

A quarta e última dimensão que se menciona aqui é a da imagem. União Europeia e Mercosul nasceram de decisões institucionais, de iniciativa governamental, firmadas no marco estatal. A imagem inicial, pois, foi a de uma superestrutura fria, distante e opaca. Em parte, no caso da percepção social das sociedades com relação à União Europeia, há ainda uma razoável dose de “euroceticismo”, sobretudo em países como a Grã-Bretanha, em boa parte vivendo de louros de épocas progressas. O Mercosul ainda necessita transitar dessa etapa para a cultural. Esse caminho sequer foi iniciado, embora o Mercosul seja tema do cotidiano dos militantes políticos e econômicos dos quatro países. Mas a imagem é um fator cultural importante de reforço ou de debilitação institucional. Cidadãos, agentes públicos e privados, internos ou externos, parceiros internacionais constroem uma imagem de si e dos outros amiúde com base em percepções restritas e autocentradas.

Essa imagem traduz a percepção processada por esses destinatários, sobretudo na fase inicial, dos sinais emitidos pelos governos respectivos, no âmbito do processo de integração. Dessa imagem resultam expectativas, comportamentos concretos e decisões acessórias. Se esses sinais são fracos (ou mesmo contraproducentes, como ocorreu na gestão de Fernando de la Rúa, na Argentina, ao longo do ano de 2001 e continuam nas gestões Kirchner), imprecisos ou instáveis, sua qualidade é de baixo impacto e compromete sua eficácia. A União Europeia teve suas fases de debilitação, por exemplo, na oposição francesa, durante o período de governo de Charles de Gaulle, ao ingresso da Grã-Bretanha. Isso não impediu que a operação da persistência, da paciência e da perseverança viesse a obter os resultados que ora se constata, malgrado os percalços.

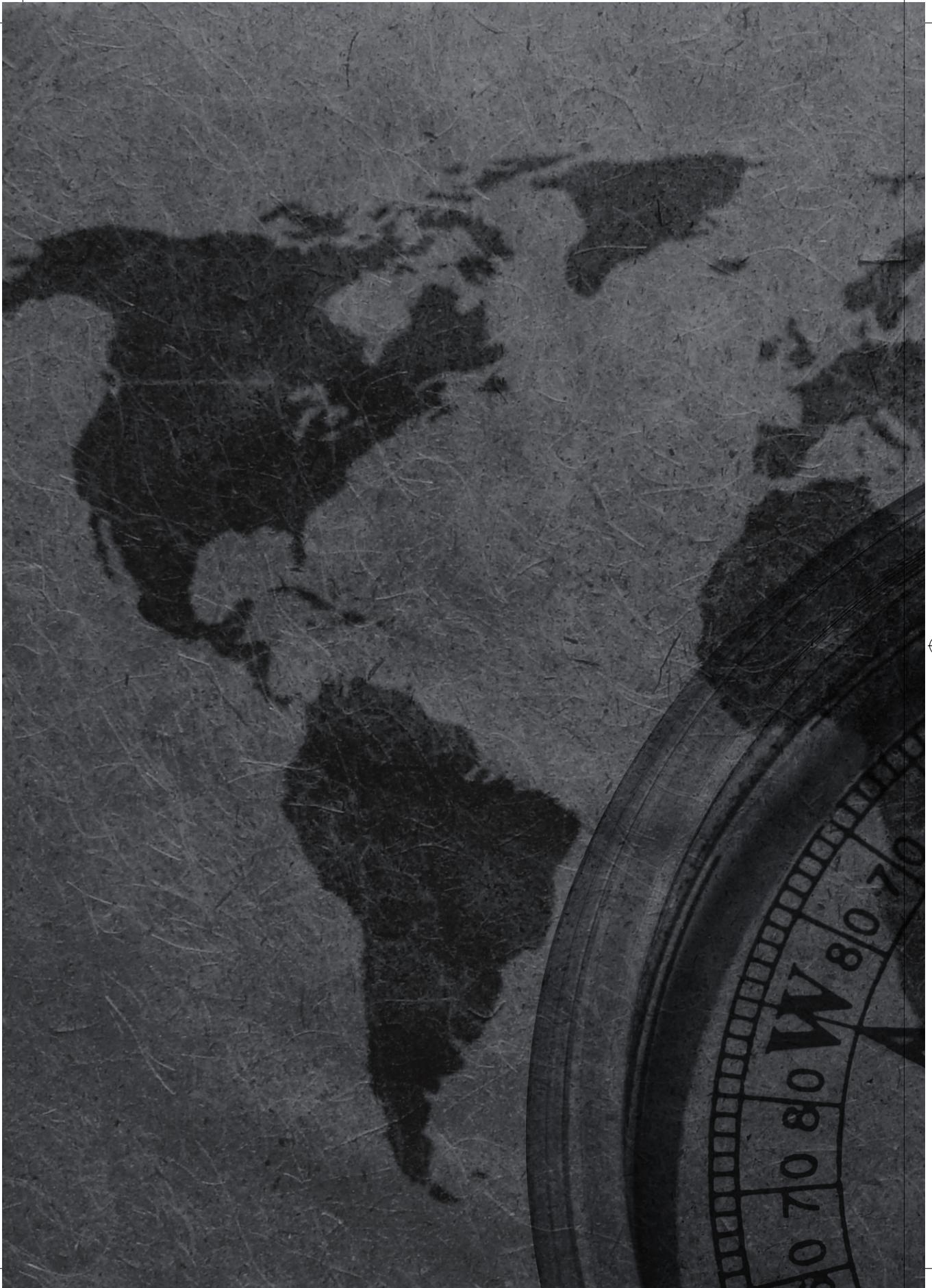
A política exterior brasileira, por exemplo, de firme manutenção dos compromissos estatais com o Mercosul, apesar dos desvarios argentinos sob a batuta do ex-ministro Domingos Cavallo, sinalizou para dentro como para fora a qualidade dos compromissos assumidos, sua solidez estrutural, sua exigibilidade, seu potencial e sua projeção no longo prazo. Isso sinaliza também o quanto parceiros “aprenderam” da experiência europeia da negociação paciente e constante para superar ou contornar obstáculos. Para a vivência latino-americana em geral, fortemente marcada pelo imediatismo, o aprendizado do ritmo lento e profundo da história institucional dos grandes construtos multiculturais e multissociais é uma relativa novidade. A história política do Mercosul indica, pois, o primeiro grande esforço sistemático de harmonização do espaço sul-americano – malgrado o efeito centrífugo que a dispersão das iniciativas e as pressões econômicas provocam. As assimetrias de todos os tipos hipotecam fortemente o possível avanço nos processos de integração sul-americanos, que parecem estar ainda sob o influxo da tendência da adesão a um modo hegemônico (seja político [“protagonismo” político] seja econômico [autonomia energética ou lucratividade comercial]).

Referências bibliográficas

- ABU-LUGHOD, Janet L. *Before European Hegemony: The World System a. D. 1250-1350*. Oxford: University Press, 1991.
- BARKER, F. et al. (Org.). *Europe and its Others*. vols. I e II. Colchester: University of Essex, 1985.
- BARRACLOUGH, G. *European Unity in Thought and Practise*. Oxford: Blackwell, 1963.
- _____. *History in a Changing World*. Oxford: Blackwell, 1955.
- BOZEMAN, A. B. *Politics and Culture in International History*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980.
- BRAUDEL, Fernand. *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*. 4 ed. Paris: Armand Colin, 1979.
- BROWN, L. Carl (Org.). *The Imperial Legacy: The Ottoman Imprint on the Balkans and the Middle East*. Cambridge: University Press, 1996.
- CARBONNELL, C. O. et alii. *Une histoire européenne de l'Europe*. Toulouse: Privat, 2000.
- CERVO, Amado L., RAPOPORT, M. *História do Cone Sul*. Brasília: EdUnB, 1999.
- CHURCHILL, Winston. Churchill, The Sinews of Peace, discurso no Westminster College, em Fulton (Missouri, Estados Unidos), em 5 de maio de 1946. In: JAMES, Robert Rhodes James (Ed.). *Winston S. Churchill, His Complete Speeches 1897-1963*. Volume VII: 1943-1949. New York: Chelsea House Publishers, 1974. p. 7285-7293. Versão em português em <http://respublicaeuropeia.wordpress.com/2003/11/23/discurso-de-zurique-winston-churchill/> (acesso em 26 set. 2008).
- DAVIES, M. W. et al. *Barbaric Others: A Manifesto on Western Racism*. London: Pluto, 1993.
- DELANTY, Gérard. *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*. London: Macmillan/New York: St. Martin's Press, 1995.
- DIE ENTSTEHUNG EUROPAS. Mannheim: Umschau Verlag, 1997.
- DUNN, John (Org.). *Democracy: The Unfinished Journey – 508 b.C. to a. D.* 1993. Oxford: University Press, 1993.
- FERRY, J. M. La pertinence du postnational. In: LENOBLE, J., DEWANDTRE, N. (Orgs.). *L'Europe au soir des siècles: identité et démocratie*. Paris: Seuil, 1992.
- FRASER, Antonia. *Faith and Treason: The Gunpowder Plot*. London: Bantam Doubleday Pockets, 1996.
- GEISS, Immanuel. *Europa. Vielfalt und Einheit*. Mannheim: Bibliographisches Institut, 1993.
- HALL, S. The West and the Rest of Us. In: HALL, S., GIEBEN, B. (Orgs.). *Formations of Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- HARGREAVES, A. G. European Identity and the Colonial Frontier. *Journal of European Studies* 12, p. 66-79, 1982.
- HARLE, V. European Roots of Dualism and its Alternatives in International Relations. In: HARLE, V. (Org.). *European Values in International Relations*. London: Pinter, 1990.
- HOWSE, Robert, NICOLAIDES, Kalypso (Eds.). *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Princeton University Press, 2001.
- JELAVICH, Barbara. *History of the Balkans: Eighteenth and Nineteenth Century*. Cambridge: University Press, 1983.
- KASTORYANO, R. Mobilisation ethnique en Europe: du national au

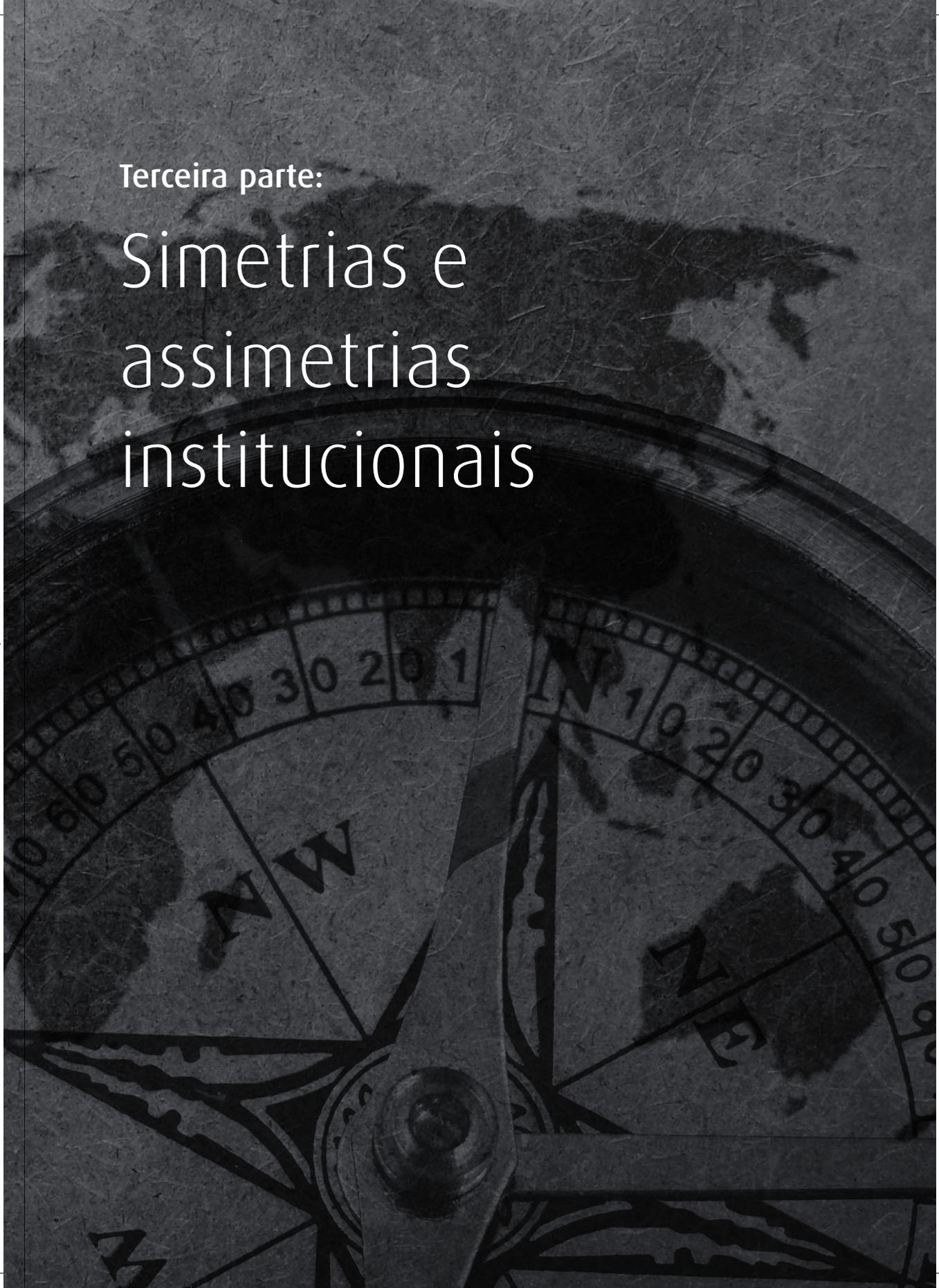
- transnational. *Revue européenne des migrations internationales*, 1994.
- LEPOR, Keith Philip (Org.). *After the Cold War: Essays on the Emerging World Order*. Austin: The University of Texas Press, 1997. (prefácio de M. Gorbachev e introdução de K. Ph. Lepor).
- LOTH, Winfried. *Die Teilung der Welt: Geschichte des Kalten Krieges*. Munique: DTV, 1980.
- MARTINS, Estevão de Rezende. Direitos humanos em perspectiva histórica: elementos de uma teoria multiculturalista comparativa. In: SOUZA, Jessé de (Org.). *Multiculturalismo e Racismo*. Uma comparação Brasil-Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 171-188.
- _____. A ideologia morreu, viva a ideologia. *Humanidades*, nº especial sobre “A nova ordem internacional”, edit. por Amado L. Cervo, vol. 9, n. 2, p. 151-158, Universidade de Brasília, 1994.
- MORIN, E. *Penser l'Europe*. Paris: Gallimard, 1987.
- NEUMANN, I. B. Russia as Central Europe's Constituting Other. *East European Politics and Societies* 7, p. 348-369, 1993.
- _____. Review Essay: Identity and Security. *Journal of Peace Research* 29, 2, p. 221-226, 1992.
- NEUMANN, I. B., WELSH, J. M. The Other in European Self-Definition: An Addendum to the Literature on International Society. *Review of International Studies* 17, p. 327-348, 1991.
- PEÑA, Félix. Mercosul: análise de uma década e tendências para o futuro. In: HOFFMEISTER, W., TREIN, F. (Orgs.). *Anuário Brasil-Europa 2000*. Instituições e Integração. Rio de Janeiro: UFRJ/Fundação Adenauer, 2001. p. 45-66.
- PFETSCH, Frank R. *A União Europeia*. Uma história. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.
- RENAN, Ernest. *Qu'est-ce qu'une nation?* Biblioteca Municipal de Lisieux (França), 1882. Ed. eletrônica : http://ourworld.compuserve.com/homepages/bib_lisieux/
- SAID, E. *Orientalism*. New York: Vintage, 1979.
- SALMON, Trevor C., WILLIAM, Nicoll (Orgs.). *Building European Union: A Documentary History and Analysis*. Manchester: University Press, 1997.
- SCHMIDT, H. D. The Establishment of 'Europe' as a Political Expression. *Historical Journal* 9, p. 172-178, 1966.
- SCHULZE, Hagen. *States, Nations and Nationalism: From the Middle Ages to the Present*. London: Blackwell, 1996.
- SCHUMAN, Fondation Robert. *Le défi américain*. Menace ou atout pour la construction européenne. Paris: Economica, 1998.
- SHEEHAN, Michael. *The Balance of Power: History and Theory*. London: Routledge, 1996.
- TCHOUBARIAN, Alexander. *The European Idea in History in the Nineteenth and Twentieth Centuries: A View from Moscow*. London: Frank Cass, 1994.
- TENGARRINHA, José. Portugal e a Europa: abstrações e realidades nacionais. In: MATOS, Sérgio Campos Matos (Org.). *A construção da Europa*. Problemas e perspectivas. Lisboa: Edições Colibri, 1999. p. 29-38.
- TODOROVA, Maria, TODOROVA, Mariia Nikolaieva. *Imagining the Balkans*. Oxford: University Press, 1997.
- WOOD, David M. et al. (Orgs.). *The Emerging European Union*. London: Longman, 1995.
- WOOLF, S. *Napoleon's Integration of Europe*. London: Routledge & Keagan, 1991.
- YOUNG, R. *White Mythologies: Writing History and the West*. London: Routledge, 1991.





Terceira parte:

Simetrias e assimetrias institucionais



De Monarquías transoceánicas a “Estadonación” y al Estado plurinacional post-soberano en la Unión Europea: Governance multinivel y paradiplomacia (1776-2008)

Joseba Agirreazkuenaga

Joseba Agirreazkuenaga
Universidad del País Vasco-
Euskal Herriko Unibertsitatea.
Bilbao. Catedrático de Historia
Contemporánea. Grupo de
Investigación. IT-184-07.

El 3 de octubre de 2008, en este contexto de crisis económico-social que augura un proceso de ruptura, con diagnósticos dispares, como corresponde a la era de las incertidumbres, Ricardo Lagos, ex-presidente de Chile, reclamaba *Estados fuertes* en equilibrio con mercado y sociedad, para alcanzar la gobernabilidad sólida.¹ ¿Pero qué es un Estado fuerte? Quizás, en la mente del político, perdura el tipo de Estado-nación que en el siglo XX ha evolucionado hacia el “Estado-providencia”. En Brasil se apela a las políticas de Estado como medio de desarrollo económico y distribución de renta. Pero la externalización de las decisiones, más allá de las fronteras del Estado-nación, es una realidad tangible. Los ciudadanos ven y sienten referencias que exceden las fronteras del Estado-nación. El concepto de frontera ha cambiado porque las crisis medioambientales, los flujos migratorios, las epidemias no saben de fronteras. La internacionalización es una realidad social en la que el Estado-nación es un actor de primer orden pero con limitaciones, aunque el discurso dominante del Estado-nación apele a destinos de nación en una suerte de cruzada preestablecida. Europa, cuna del Estado-nacional soberano, consolidado con la mística administrativista napoleónica, está embarcada en un proyecto supranacional de Estados post-soberanos.

En el siglo XXI contemplamos los límites del Estado-nación como sistema de organización de las sociedades y su evolución hacia la integración en unidades más complejas. En el marco de este Coloquio pensado desde el área de relaciones internacionales, voy a tratar de exponer la transición de larga duración que se ha producido en Europa hacia una unión que condiciona la doctrina tradicional de las relaciones internacionales. En este siglo la ampliación de los horizontes en la práctica de las relaciones internacionales, mediante actuaciones informales en una suerte de paradiplomacia, de diplomacias culturales, económicas y de otra naturaleza, invita a repensar las atribuciones que en las relaciones exteriores pretende monopolizar el Estado-nación. Los Estados del siglo XXI están cambiando aunque sigamos con una terminología propia del siglo XIX y XX como se evidencia en los lenguajes de nación, empleados por los Estados europeos.² En la actualidad, las relaciones exteriores e internacionales han dejado de ser un patrimonio exclusivo del Ejecutivo central de los Estados. Los gobiernos locales, ciudades y gobiernos subestatales son actores internacionales, de la misma manera que las empresas o las organizaciones no gubernamentales que se han constituido en organismos transnacionales. Las universidades, las redes de investigaciones y de la sociedad del conocimiento han conquistado un nuevo espacio desde el cual la relación exterior e internacional es un indicador de excelencia y calidad. Los parlamentos de los Estados-nación o los parlamentos subnacionales también emergen como actores internacionales. En Europa, en los últimos decenios se emplea un nuevo concepto, el de relaciones *intermestic* (europeo ‘inter’national + do’mestic’) para definir sus relaciones internacionales producidas en su ámbito común, doméstico.

1 *El País Periódico global en español*. 3 de octubre 2008.

2 REZENDE MARTINS E. *Cultura e poder*, 2007, p.95-118. Frente a modernizaciones homogeneizadoras, lenguajes de nación garantista de las identidades individuales y colectivas.

La nueva agenda política debate nuevos retos, en lo que ha cambiado el sentido de las relaciones exteriores e internacionales. El nexo local-global, la secuencia de identidades políticas múltiples, el reconocimiento de los estados multinacionales, la creación de una ciudadanía postnacional con nuevos modelos de ciudadanía en Estados postsobranos, integrados en unidades supranacionales, la definición de un nuevo concepto de ciudadanía, en un planeta con espacios *deslimitados*. Estos retos obligan a repensar nuestra realidad social desde los postulados de la conciencia ecológica. La naturaleza no se mueve de forma mecánica, y tampoco el espacio público. Estamos en una sociedad interdependiente e incluso el medio natural ha dejado de ser algo externo a nosotros. Volvemos, en términos filosóficos, al siglo XVI, porque el dominio de la naturaleza y su explotación, como si fuera un mundo hostil, ha concluido ya que nos conduce a la auto-destrucción. Hemos aceptado que se han producido límites naturales al modelo de desarrollo y que somos responsables de la herencia que legamos a nuestros descendientes mediante la huella ecológica que provocamos. Esta se puede medir y cuantificar. También las relaciones internacionales deben repensarse en términos de interdependencia en un mundo *deslimitado*. Son retos y elementos que surgen en la nueva agenda política del siglo XXI. El desarrollo y ejercicio de la denominada paradiplomacia o diplomacia paralela implica y reconoce una dimensión y visión social renovada de las relaciones exteriores e internacionales.

La emergencia de nuevos sujetos políticos en los estados multinacionales se manifiesta en la organización de los parlamentos de las naciones sin Estado y de las regiones sub-estatales en Europa, con iniciativa y capacidad para desarrollarse como actores de las relaciones internacionales.

En suma, es preciso reinterpretar los nuevos fenómenos en una perspectiva de tiempo largo para comprender mejor los fenómenos recientes del tiempo corto. Las relaciones internacionales y su naturaleza cambian en función de los cambios de la naturaleza del Estado. El océano Atlántico, desde el siglo XVI, se ha convertido en el nuevo *mare nostrum* que fue el Mediterráneo para Europa y norte de África. Y este océano es un fluido que une y que transmite continuidades al tiempo que contrastes, pero aparece como un nuevo conjunto vertebrador de pueblos y ciudadanos. No es posible realizar una historia de Europa ignorando los fenómenos y la realidad social americana y viceversa. El Atlántico se ha convertido en un eje de interpretación y se producen distintos conceptos de historia del Atlántico. Y respecto a una parte del continente africano cabe realizar una reflexión semejante.³ En el siglo XVIII las monarquías transoceánicas, española, portuguesa, británica, consolidaron en el Atlántico un estatus político, social, económico y la historia de las relaciones internacionales se nutre en esas experiencias.

³ ELLIOT J. *En búsqueda de la historia atlántica*. Cabildo insular de Gran Canaria. 2001.
 ARMITAGE D., *Tres conceptos de historia atlántica*, 2004.

De Münster - Westfalia a Versailles (1648-1918)

230 diplomáticos y cerca de 10.000 personas se reunieron en Münster y Osnbrück en 1648 y se manifestó y reconoció la pluralidad de modelos de organización política y religiosa que encerraba Europa. Fue una experiencia social y diplomática sin precedentes. Objetivo: la paz. Pero la paz de Westfalia solo lo consiguió parcialmente. La pluralidad de organizaciones socio-políticas y religiones quedó instituida en el espacio europeo como elemento consustancial para la paz. Sin embargo, la guerra entre España y Francia se prolongó hasta 1659 (Paz de los Pirineos). Europa siguió siendo un espacio de guerra.

Después de 4 de años de negociaciones se acordó la paz de Münster entre la Monarquía compuesta española y la república de las Provincias Unidas, sellando la separación e independencia de Holanda.

La Paz de Westfalia organizó de forma prioritaria el sistema de poderes del Sacro Imperio Romano que gobernaban los Haugsburgo. Un sistema cooperativo de entidades o estados regidos por el sistema jurisdiccional: leyes del Imperio y las constituciones internas de los estados. Era la Europa de las monarquías compuestas.⁴ El sistema de *cuius regio eius religio* acordado en la Paz de Augsburgo (1555) fue abandonado en Westfalia y así las minorías en los estados del Imperio lograron conservar el ejercicio de sus creencias y de hecho garantizó el pluralismo. Eliminó que los príncipes o las ciudades libres pudieran determinar la religión de su territorio.⁵ Además en Westfalia se consolidó un reconocimiento público de la diversidad de organizaciones públicas, a diferentes escalas territoriales, en el seno de las monarquías-imperios compuestos de Europa y pequeñas ciudades-Estado. Es preciso destacar el registro y admisión del pluralismo religioso en la civilización cristiana de Europa, lo cual significaba el fin de la unidad de la cristiandad con dos cabezas visibles: el emperador y el Papa. Ambos se veían obligados a reconocer los límites de su poder. Por un lado se consolidaron una serie de monarquías transoceánicas y compuestas en su organización interna y el Emperador del Sacro Imperio Central de Europa debía compartir su poder con estados y comunidades. En consecuencia, en Europa se instituyó una práctica de relaciones interinstitucionales que desde una perspectiva de un tiempo posterior se ha calificado como de irrupción de la *ley internacional*. Las ciudades y estados (de dimensión

4 ELLIOTT J.H. A Europe of Composite Monarchies, 1992, p. 48-71

ELLIOT J.H. *España en Europa. Estudios de historia comparada*, 2000.

5 "Regarding official religion, the 1648 treaties laid down that each part of the empire would henceforth be frozen according to its situation (Catholic, Protestant, or mixed) on 1 January 1624. In other words, the Peace of Westphalia deprived the princes and free cities of the empire of the power to determine the religious affiliation of their lands. It also guaranteed the private exercise of any recognized denomination (Catholic, Lutheran, Calvinist) and mandated a certain amount of legal protection for the adherents of minority faiths. This whole body of rules became part of the laws of the empire, which meant that individual princes and cities could not abrogate it" In OSIANDER Andreas, *Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth*, 2001, p. 272.

y orden variable) adquirieron un nuevo estatus como actores públicos. Se institucionalizó la convivencia y reconocimiento de cosmovisiones diferentes. Esta realidad fue patrimonio de la Europa central y resultó cercenada por la inquisición en las monarquías católicas. No obstante, estas tuvieron que reconocer el nuevo espacio plural europeo. En el siglo XVIII se desarrolló en Europa un espacio público que adquirirá plena vigencia en el curso de la revolución liberal. Y una de las funciones del emergente Estado-nación será la gestión del espacio público definido en tanto que “nacional”.

Durante la revolución liberal, el Estado nacional ostentaba el patrimonio exclusivo de las relaciones internacionales. Asimismo, en los países de mayoría católica trataba de limitar al Estado eclesiástico católico que desarrollaba su propia estrategia internacional en tanto que organización universal que competía en espacios colindantes con el Estado-nación.

Ahora bien, en la actualidad, la nueva vida social no cabe en el Estado nacional. Incluso las decisiones militares sobrepasan el ámbito de decisión de los Estados-nación. Lo social emerge con tal fuerza que ha superado el ámbito de lo estatal y por ello las relaciones internacionales deben ser repensadas con renovados horizontes.

El Estado-nación en formación y evolución en las riberas del Atlántico.

Los principios de libertad y representatividad de la comunidad se incorporaron al discurso público y político. “*No taxation without representation*” fue uno de los eslóganes durante el período de revuelta de las 13 colonias de Norteamérica (1763-1776) y el político de Boston James Otis sentenció “*Taxation without representation is tyranny*”. Las monarquías transoceánicas de Europa iniciaron la transición al “Estado-nación” la organización política de la civilización europea, forjada en el espacio del Atlántico, el nuevo eje de comunicación. En América también se organizaron los Estados sobre similares cimientos. Un atlántico norte y sur, con tres lenguas generales de comunicación (castellano, portugués, inglés). J. H. Elliott reivindica la historia común atlántica, de ambos lados, comparando los sistemas de colonización ibéricos que propiciaron la mezcla racial frente a los británicos que impulsaron la segregación y marginación. Estima que la historia conjunta del Atlántico y sus territorios constituye uno de los focos y desarrollos historiográficos de mayor interés en los últimos años.⁶ Se han producido diversos conceptos de historia atlántica y transatlántica, y la nueva organización del “Estado-nación” se forja

6 ELLIOT J. *En búsqueda de la historia atlántica*. Cabildo insular de Gran Canaria, 2001.
 ELLIOT J. *Imperios del mundo Atlántico. España y Gran Bretaña en América, 1492-1830*, 2006.
 Morelli F. Gómez A. La nueva Historia Atlántica: un asunto de escalas, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Bibliografías*, 2006, [En línea], Puesto en línea el 05 abril 2006. URL: <http://nuevomundo.revues.org/index2102.html>.

en las riberas del Atlántico con el fin de lograr una distribución del poder público sobre bases amplias y garantizar los derechos individuales. En América del Norte la declaración de Independencia (1776) manifiesta que todos nacen iguales y dotados de derechos, a la vida, libertad, felicidad. En Europa se suceden fracasos (Génova, Ámsterdam, la reforma política del Parlamento británico). John Adams analiza las comunidades políticas de Europa organizadas sobre principios democráticos y comenta en sus reflexiones el caso de San Marino, actualmente un Estado-nación en la ONU y Biscay-Bizkaia.⁷ En Francia (1789) la revuelta tiene éxito y se proclaman los derechos individuales del ciudadano. De *Roi de France et de Navarre* la nueva Constitución proclama al *Roi des Français*. En Santo Domingo triunfa la rebelión de los esclavos negros (1791). Napoleón se convierte en el difusor de los principios liberales y aspira a realizar una nueva unión europea con la fuerza de las armas. Exporta un concepto de administración pública y la mística del Estado-nación como organización que garantiza y fomenta el progreso y la libertad. La historia de Europa se bate entre la idea del progreso material sin límites, una idea paradójicamente común a diferentes Europas del siglo XX: la Europa de valores y libertades de los derechos humanos que fomentan el concepto de ciudadanía liberal y la Europa despótica y de los ensayos totalitarios. En algunos modelos los nuevos Estados-nación forjaron una identidad única, hasta el extremo de promover una única identidad política totalitaria.

En la paz de Versalles de 1918 se reconoció y extendió un nuevo derecho de las nacionalidades sobre la doctrina T.W. Wilson. Se forjaron nuevos Estados-nación. La organización de la U.N. (ONU) sancionó el tipo de organización de los “Estados-nación” en 1945. Es el sujeto actor único de las relaciones internacionales. Posteriormente el Estado-nación se organiza en un sistema de bienestar común a los ciudadanos del Estado que interviene sobre los principios de mercado, estableciendo medidas correctoras de solidaridad.

Es preciso analizar los modelos de construcción de los Estados-nación en función de las normas políticas de las burocracias, los sistemas de partido y organización de los Parlamentos para entender su evolución, transformación y la reformulación de las relaciones internacionales.

La emergencia y difusión del Estado-nación

La creación del modelo de Estado-nación inventado en Francia y difundido por Napoleón es una de las grandes construcciones del mundo moderno. Su éxito se ha extendido a todo el mundo y la mundialización, en términos políticos, comenzó con la difusión y aplicación del modelo. El propio concepto ya contiene una posible contradicción entre ambos términos: Estado y nación.

⁷ ADAMS Charles Francis, *The works of John Adams, second President of the United States: with a life of the author, notes and illustrations*, 1865, vol. III, orr. 254-257, vol. IV, p. 310-313. NAVASCUES L.J., John Adams y su viaje a Vizcaya en 1779, 1947, II eta IV, p. 395- 419.

El proceso de transición y cambio de una forma de organización política y administrativa conocida como Monarquía absoluta y que en algunos casos adquirió una estructura de Imperio, en el curso de la revolución liberal se transformó en un Estado-nación. El derecho canónico elaborado por la Iglesia Católica Romana, que forma parte de la estructura administrativa institucional de más larga duración de la historia, ha servido de fuente de las modernas instituciones. El análisis del Estado y de las formas de organización institucional y administrativa es uno de los temas clásicos de la historiografía universal. Al fin y al cabo, toda comunidad humana está obligada a buscar formas de organización y legitimación de sus reglas de administración pública. A raíz de las revoluciones liberales, pero particularmente de la revolución francesa, se produjeron radicales alteraciones en las fuentes de legitimación de los poderes públicos. Los modelos de estandarización de la administración fueron identificados con la centralización racional, y ésta con libertad y progreso. Nuevas categorías de pensamiento tales como la voluntad general, el pueblo, adquirieron carta de naturaleza política y popular. La defensa de los derechos individuales del ciudadano tomó carta de naturaleza prioritaria en los nuevos ordenamientos jurídicos. El rey dejó de ser fuente de un poder legítimamente heredado de Dios, colocándose en su lugar la voluntad general de la nación o del pueblo. “*La nación sustituye al Rey como titular de poder*”, según acertada formulación de García de Enterría.⁸ A lo largo del siglo en el seno de los imperios, las monarquías, los nuevos Estados, emergen nuevas concepciones en las que diversas unidades calificadas de pueblo, comunidad o nacionalidad aspiran a convertirse en depositarios de la lógica de los derechos individuales proclamados en la revolución francesa. Las elites dirigentes de todas las naciones y Estados inventan la tradición nacional, recreando unidades simples y puras como si se trataran de herencias naturales o restos de la antigua Arcadia. Estas ideas servían en construcciones ascendentes, léase nuevos Estados-nación, así como descendentes, léase colectividades o identidades inferiores.

Pero los derechos de las colectividades, pueblos o nación podían entrar en colisión con el desarrollo de los principios liberales y democráticos de los individuos según percibió Acton, profesor de historia a finales del siglo XIX en Cambridge. En el debate que sostuvo, al menos implícitamente, con Stuart Mill, defendía que los Estados o imperios debían saber enriquecerse y revitalizarse con la presencia plural de comunidades étnicas diferenciadas. En su colección de ensayos, *Freedom and Power*, el relativo a la nacionalidad, escrito en 1862, critica abiertamente la concepción progresista que atribuía John Stuart Mill, en su *Considerations on Representative Government* publicado en 1861, al nacionalismo. Según Stuart Mill, la difusión de la idea o interpretación nacionalista en los Estados contribuía a la expansión de la idea de libertad. Acton desconfiaba sobre la naturaleza del nacionalismo y en su opinión la heterogeneidad de los Estados era una garantía del desarrollo de la libertad. Y no solo la libertad, sino que la civilización también dependía de la heterogeneidad. Un Estado reducido a una única nación homogeneizada u homogénea significaría un paso hacia la barbarie. Los Estados-imperio como el Británico o el Austríaco

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA E., *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, 1994, p. 102.

eran en su opinión los más perfectos y la forma más natural de organización porque a su juicio incluían diferentes razas y nacionalidades sin opresión “*A State which is incompetent to satisfy different races condemns itself; a State which labours to neutralize, to absorb or to expel them, destroys its own vitality; a State which does not include them is destitute of the chief basis of self-government*”.⁹ A comienzos de siglo el diplomático, político e intelectual prusiano, W. von Humboldt, después de su segundo viaje al País Vasco escribió una reflexión similar:¹⁰

“¿Cómo debe tratar a la nación vasca la Monarquía española (pues para la república francesa solo pueden tener sus distritos vascos una importancia muy secundaria) para hacer su fuerza y su actividad tan provechosas para España como sea posible? (...) La segunda pregunta tiene un interés práctico superior, y tanto más cuanto que ahora es frecuente el caso de que pueblos diferentes se reúnan en un mismo Estado. Pero hay que confesar libremente que hasta ahora siempre se ha pensado más en desembarazarse sólo de las dificultades, que opone la disparidad, que en utilizar lo bueno, que consigo trae la peculiaridad”. Es una pregunta planteada por W. von Humboldt, en 1801, quien definió la “*nation Biscayenne*” entendida como la unión de las tres provincias de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, en el seno de la Monarquía Hispana.

Llegados a este punto conviene precisar la diferencia entre nacionalismo como idea interpretativa o fuerza ideológica de una realidad social colectiva de lo que a lo largo de la historia aparece como reivindicación de poder político de autogobierno en distintas esferas de la sociedad. La conquista de un poder político puede ser reclamada en virtud de otros parámetros de interpretación ideológica. Una prueba la tenemos en las teorías pactistas del Antiguo Régimen.¹¹ En las sociedades modernas también caben reivindicaciones de poder realizadas desde paradigmas que no responden necesariamente a las formuladas por el nacionalismo.

El historiador F. Braudel, en su última obra, llegó paradójicamente a la siguiente conclusión: “*La diversité est donc fille première de la distance, de l’immensité qui a préservé tous nos particularismes, venus du fond des âges. Mais, à son tour, cette diversité de longue durée a été une force de l’histoire*”.¹²

9 HIMMELFARB G., *Lord Acton. A Study in Conscience and Politics*, 1952, p. 86. En mi reciente visita a Budapest he podido percibir en conversaciones mantenidas con personas de cualificada formación intelectual de diversas nacionalidades de Centroeuropa una cierta añoranza del equilibrio que significó el Imperio de los Habsburgo, tan denostado y combatido en la era de las nacionalidades del siglo XIX.

10 HUMBOLDT W., *Los Vascos*, 1925, p. 120.

AGIRREAZKUENAGA J., El descubrimiento de la nación política vasca por W. von Humboldt en 1801, 1996, p. 465-475.

11 ARRIETA J. Las formas de vinculación a la Monarquía y de relación entre sus reinos y coronas en la España de los Austrias. Perspectivas de análisis, 2004, p. 303-326.

12 BRAUDEL F., *L’identité de France. Espace et Histoire*, 1986, p. 103. Citado por Woolf para resaltar la virtualidad de la diversidad y la construcción multicultural, multiétnica de la sociedad europea.

Según S. Woolf,¹³ en el siglo que comprende el *Esprit des lois* y las revoluciones de 1848 se pueden distinguir tres elementos que contribuyeron a la hegemonía política de Europa frente al resto del mundo. El primero, sería la llamada ideología europea, relacionada estrechamente con la libertad de sus gobiernos, es decir la variedad de formas de gobierno que había en Europa. El segundo, el sistema de Estado, que contrasta con el despotismo imperante en los imperios de Oriente. En el concierto europeo, en el siglo XIX se persigue un sistema de equilibrio internacional. El tercero, sería “*the cult of administrative integration by the state*”. Al nuevo Estado postnapoleónico se le atribuyó un carisma cultural-político: El nuevo Estado-nación era concebido como una irresistible máquina de fuerza modernizadora, consagrada a un fin: “*Bureaucratic dedication and administrative centralisation underpinned the leading role attributed to the state in its relations with each national society*”. En el Reino Unido esta visión fue percibida con escepticismo.

Lo cierto es que Europa hasta 1918 se articuló en sólidos Estados-nación, en algunos casos con una estructura imperial transoceánica. La organización “imperial”, como fórmula de articulación jurídica y política, adquiere un renovado interés en la actualidad a raíz del desmoronamiento del imperio soviético y la creación en Europa de una nueva estructura política, la Unión Europea que puede sin duda relacionarse más con la organización del Imperium que con el modelo tradicional de Estado-nación. En este momento la Unión Europea significa más que un régimen pero menos que una federación de Estados. Las tradicionales categorías como la de organización intergubernamental o de Estado-nación no resultan las más idóneas para describir y analizar la realidad política que emerge.

Históricamente el Estado-nación se ha formado a partir de una vasta organización burocrática en torno a un eje integrado por una de las “naciones” o comunidades políticas y culturales en calidad de dominante o al menos de vertebradora. El principio de soberanía había sido uno de los principios insoslayables de los referidos Estados-nación, pero en el momento actual la soberanía estatal comienza a no ser el principio constitutivo de la vida política de la Unión Europea. Es preciso indagar en las distintas formas de soberanía y una de las doctrinas históricas de España, desarrollada particularmente en la Corona de Aragón y en el Reino de Navarra, el pactismo, que tan eficazmente sirvió de coartada ideológica para limitar el poder absoluto de los monarcas, es un tema que comienza a reconsiderarse.¹⁴

Las fuentes de autoridad y legitimidad y su interpretación generaron diversas tradiciones políticas. De la autoridad única, de origen divino (Bodin y Hobbes), a Locke, que pregona el contrato o pacto para el disfrute de derechos concretos, se pasó a reclamar la necesaria

¹³ WOOLF S., *Europe and the Nation-State*, 1991.

¹⁴ *El PACTISMO en la Historia de España*, 1980.
ARRIETA J. ibidem.

complicidad del pueblo, mediante un activo y participativo consentimiento. En Inglaterra, a partir de 1688 se instituyó la soberanía parlamentaria y se despojó al rey de la exclusiva autoridad de origen divino. Rousseau difundió las categorías de soberanía popular, voluntad general, manifestada en el marco de los sujetos de una monarquía. Posteriormente la visión napoleónica de la modernidad se construyó sobre tres pilares: conocimiento detallado y estadístico de la realidad como base de la acción política, radical revisión de las categorías jurídicas existentes, y estrecho compromiso de las elites al servicio del Estado. La centralización administrativa aparecerá como el motor del progreso y la modernidad. Y esta idea es la que también inundó la mente de los liberales españoles.¹⁵

La Monarquía transoceánica española era una monarquía compuesta y cuando se independizaron la mayor parte de los territorios transoceánicos, pese a la formulación constitucional unitaria y centralista, seguía siendo plural. En plena consolidación del Estado-nación liberal, F. J. Torres Villegas publicó el mapa político de España en 1852, en el que “se presenta la división territorial con la clasificación política de todas las Provincias de la Monarquía según el régimen especial dominante en ellas” y se distinguían las diferentes Españas: “España uniforme o puramente constitucional que comprende estas treinta y cuatro Provincias de las coronas de Castilla y León, iguales en todos los ramos económicos, judiciales, militares y civiles”; España incorporada o asimilada, que comprende las once provincias de la Corona de Aragón, todavía diferentes en el modo de contribuir y en algunos puntos del derecho privado”; España colonial, que comprende posesiones de África, las de América y las de Oceanía, regidas todas por leyes especiales; España Foral: Comprende estas 4 provincias exentas o forales que conservan su régimen especial diferente de las demás. (Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra).

En los procesos de transición debemos saber distinguir entre la soberanía legal y la soberanía política, es decir, entre la capacidad para imponer y para ejercer unos derechos soberanos. La situación real y legal siempre difieren y es labor del historiador recomponer la situación real frente al determinismo de los juristas que estiman que la situación legal equivale a la real.

Modelos de construcción de Estados-nación

El nuevo Estado liberal francés se convierte en el paradigma de Estado, y Napoleón lo difundió como cumbre del progreso político en la Europa continental. Pero existen otras trayectorias de formación de Estado, en Europa y en América. En los Estados Unidos, como su propio nombre indica, cabe hablar de una nación de Estados.

Para una catalogación y análisis de modelos, es preciso fijarse en el rol político de las burocracias en relación con la estabilidad de la vida democrática y la formación de los Estados-

¹⁵ WOOLF S. The Construction of a European World-view in the Revolutionary Napoleonic Years, 1992, p. 95-97.

nación en el siglo XIX. Por ejemplo, en España la estabilidad democrática es un punto nodal de la interpretación de la historia contemporánea. El rol político de las burocracias, sin embargo, no ha funcionado como posible variable de explicación de este fenómeno. Hans Daalder ofrece un modelo de análisis comparativo.¹⁶

Francia aparece como el paradigma dominante de Estado-nación en el que el Estado estableció relaciones directas con los individuos, en una nación una e indivisible, con un sistema perfectamente jerarquizado jurídica y administrativamente. Las relaciones internacionales son competencia exclusiva. El Estado como realidad trascendental y el pueblo como realidad inmanente, con una soberanía única e indivisible, son elementos que definen al nuevo Estado. No obstante, desde su proclamación hasta la realización hay un trecho. En la actualidad se reconoce que existieron problemas en el proceso de nacionalización. El éxito del proceso no llegará hasta la Tercera República y el patriotismo cunde de forma nacionalizadora durante la I Guerra Mundial.

En el Reino Unido la burocracia nacional se desarrolló comparativamente más tarde, después de que las instituciones políticas se hubieran instalado sólidamente en el centro. Pero la particularidad de dicha burocracia era su formalidad de *civil service* en el que la lealtad al rey constituía el nexo de legitimidad. Permaneció bajo el control político, sin que surgiese como un poder autónomo confundido con el Estado. El caso británico resultaba de este modo una desviación del paradigma napoleónico, pues, aunque el centro se fortaleció, sin embargo, no llegó a transformarse en el lugar del poder absoluto, sino que reconoció y toleró la generación de un orden plural de poderes locales.

Prusia, por el contrario, confirmó el paradigma general: el siglo XVIII fue absolutista con una autoridad dominante. Desarrolló instrumentos militares y una creciente burocracia, confundida con el poder del rey y del Estado. El Estado representaba la alta organización social sin que contaran significativamente los individuos o grupos, los cuales debían someterse a la razón última del Estado. El parlamento permanecerá como un fórum o lugar de encuentro para que todos los grupos se sintieran representados.

En España se centralizó tempranamente la acción bajo la dirección de una única dinastía y enfatizó su estandarización centralista en el proceso de revolución liberal, antes que Alemania. Pero la incursión de los signos de la acción pública centralizada en la sociedad fue más precaria que en Alemania, porque permaneció cuestionada su legitimidad: por

¹⁶ Las investigaciones sobre la formación de los Estados en Europa y su teoría son abundantes. Para nuestra visión sintética hemos utilizado los siguientes títulos: DAALDER, Hans. *Paths Towards State Formation in Europe: Democratization, Bureaucratization and Politicization*, 1991. *The FORMATION of National States in Western Europe*. (E. Ch. Tilly), 1975. *STUDIES in the Problem of Sovereignty*. (ed. H. J. Laski), 1968. *CIVIL Society and the State. New European Perspectives*, 1988. ENTREVES A. P. d', *The Notion of the State*, 1969. CASSIRER E., *The Myth of the State*, 1946. HUGUENIN E., *L'Etat fédératif suisse et les bases de son système fiscal*, 1943.

un lado desde las periferias con fuerte implantación de movimientos políticos autoritarios antiliberales. Pero por otro, también mediante la temprana organización y difusión de movimientos revolucionario-federales. Es preciso realizar una nueva evaluación de lo que significaba el carlismo y el movimiento antiliberal.¹⁷ En el proceso de revolución liberal y desarrollo económico, quizá el movimiento contrarrevolucionario partía con un mayor grado de legitimidad social que el liberal, para encauzar reformas en la estructura productiva del campo con una eficacia mayor que el liberalismo, a imitación de lo que sucedió en Alemania.

Por otro lado, Dinamarca y Suecia han disfrutado de las dinastías más estables, en el tiempo y espacio de un mismo país, de Europa Occidental. Sus monarquías se han organizado en torno a una gran urbe. Dinamarca ha sido el Estado más prusiano de Escandinavia, con unos oficiales ejerciendo un gran poder. Suecia representa el caso de una construcción estatal dinástica con dimensión cuasi-imperial. El rey procuró ocupar una situación preeminente y las agencias burocráticas se desarrollaron con fuerza. Una nobleza relativamente independiente, habituada a desarrollar formas colegiales de poder hicieron que se pareciera más al caso inglés. Noruega y Finlandia, representan Estados separados del eje monárquico-imperial.

El ejemplo de confederación o Estado “consociational” es decir, una asociación libre con autoridades independientes y débil articulación de la burocracia federal, se produjo en la Confederación Helvética. La república alemana también inició una vía similar, pero en 1795 triunfó el principio unitario y con él se desarrolló una burocracia central. En los Países Bajos, Holanda, persisten principios flexibles y acomodaticios; al igual que en Suiza, la temprana llegada de gobiernos responsables y el reconocimiento de los principios de una sociedad pluralista basada no tanto en la autonomía territorial sino en la efectiva autonomía de grupos con ideologías diferentes, convirtió a Holanda en el arquetipo del modelo de democracia “consociational”, junto con Bélgica. En estos pequeños países de la cuenca del Rin, se produjo un fenómeno de vinculación entre tradiciones locales y pluralismo político. Bélgica protagonizó periodos de dominación y rebeliones que evocan un aire más radical. Bruselas se convierte en el *tertium* en un país dividido. Bélgica, a diferencia de los países colindantes, posee una politizada burocracia en la que los modelos lingüísticos juegan una determinación de las cuotas de poder.

Frente a la constelación de países con poderes particulares propios y, socialmente, con alto grado de socialización, a lo largo del siglo XIX nacieron dos grandes Estados-nación en Europa, como fueron Alemania e Italia. Pero en ambos se impuso la estrategia de la conquista, que partía del Piamonte o Prusia, frente a la de libre asociación. La unificación italiana, fue más artificial que el *Reich* Alemán. Italia sufrió la firme oposición de otro gran Estado con vocación universalista como eran los Estados Pontificios de la Iglesia Católica.

¹⁷ MILLAN J. *Burguesía i canvi social a l'Espanya del segle XIX. 1843-1875, 1994.* p. 73-80.

Además, las fuerzas de los diversos estados, reinos y regiones poseían una larga tradición. Con una concepción estatal similar a la de Francia y España, la construcción estatalizante de Italia no es tan fuerte pese al gran desarrollo de la burocracia; el *sottogoverno*, compuesto de muchos cuerpos semipúblicos, penetrados por los sistemas de partidos y organizaciones de poder informal, influyen en el gobierno real que funciona. De este modo, pese a la inestabilidad formal del gobierno del Estado, la sociedad funciona. En Italia permanecieron las tradiciones locales y las prácticas acomodaticias, dándose la paradoja que visto desde los niveles inferiores cabría hablar de un Estado de tipo “consociational”.

Alemania también era un caso de construcción de un Estado mediante un proceso de conquista, *German Reich*. Pero su evolución fue diferente a la italiana. En Alemania no cabe hablar de un Estado artificial o sintético. Prusia fue más importante que el Piamonte.

Los Estados Unidos de América no constituyeron su modelo de construcción constitucional liberal oponiéndose a una situación de monarquía absoluta, sino más bien la confrontación se dirigió contra un constitucionalismo histórico con epicentro en otra metrópoli. La influencia teórica e ideológica de Inglaterra y el Reino Unido en su conformación como nación, como no podía ser de otra manera, resulta evidente, con la diferencia de que el poder Real fue sustituido por los jefes ejecutivos elegidos en los distritos federales, con criterios representativos y de control popular. En Estados Unidos se planteó un gran reto histórico: ¿Era posible construir un gobierno con control popular, sin lugar ni espacio para soberanías trascendentales ni agencias burocráticas que reclamaran el poder del Estado por encima de la opinión del pueblo? La trascendencia la trasladaron al papel moneda, con una mención expresa a la confianza en Dios. No parece pertinente mencionar un Estado norteamericano, sino que se trata de Estados, de administraciones que derivan su poder del consentimiento popular. La opinión pública y la opinión del hombre corriente crearon un centro de legitimidad del poder. La carrera burocrática quedó modelada por el *civil service* británico más que por el *hauts fonctionnaires* francés o los burócratas prusianos y, en consecuencia, su subordinación a los cargos políticos electivos resulta más evidente.

La evolución es diferente en Canadá, donde hasta los años 80 del siglo XX reconocían la soberanía del Reino Unido.

En conclusión, podemos afirmar que la formación del Estado desde la base, a través de la federación o confederación, significó otro tipo de alternativa de construcción de una nación. La formación de un Estado a través de la conquista interna quedó ejemplificada en los casos de Italia y la Alemania prusiana. En el siglo XIX y comienzos del XX también nacieron nuevos Estados: Bélgica, Noruega, Finlandia, Irlanda. Estos siguieron la tradición administrativa de los países en los que se hallaban englobados. Además se pueden distinguir distintas trayectorias: tradiciones autoritarias con lealtad a la burocracia y Estado, subordinación de las burocracias al poder político, sistemas con una clara separación o perduración del clientelismo.

192 “Estados-nación” (ONU) e “Imperios- Estados-nacionales”

En 2008, los Estados miembros de la UN o ONU son 192. Según las estimaciones de J. M. Colomer en su libro *Grandes imperios-pequeñas naciones* entre 1870-1900, había 50 Estados-nación independientes en el mundo. De los 192, unos 70 son miniestados con una población que oscila entre 1 y 10 millones de habitantes y 41 microestados. Además se computan alrededor de 500 países, que carecen, en virtud del reconocimiento internacional, del estatus de “Estado-nación” aunque estén gobernados por Asambleas y Parlamentos con poderes legislativos que eligen su propio gobierno y se conceptúan ordinariamente como subestados o “subnational”.¹⁸

J. Colomer, en su ensayo, evalúa la viabilidad económica y política de estas realidades “subnacionales” mediante la estimación de costo/ beneficios, ventajas e inconvenientes. En los niveles inferiores, se produce una mayor proximidad, lealtad, complicidad y en los pequeños estados emergen líderes más responsables. La reducción de costos de transportes, internet, ha favorecido la visibilidad de las pequeñas unidades. El libre comercio y las comunicaciones hacen viables a los pequeños.

Simultáneamente se han consolidado Estados-imperio: EE.UU., UE, RUSIA CHINA, INDIA, BRASIL ya que poseen 4 características que difieren del clásico Estado-nación: gran tamaño territorial y población, carecen de fronteras fijas, en su seno hay un compuesto de diversos grupos y unidades territoriales. Finalmente, un conjunto de jurisdicciones a múltiples niveles se manifiesta con poderes compartidos. El gobierno central gobierna indirectamente a través de gobiernos locales.

La Unión Europea, UE, es una unión de Estados-nación que no deja de expandirse, y nuevos candidatos, después de la ampliación a 27 Estados, esperan a la puerta: Ucrania, Turquía. Paradójicamente, entre los recién incorporados emerge un euroescepticismo creciente, una suerte de antiunión europea.

El modelo de Estado-nación experimentado en Europa se fortaleció también en el continente americano y más adelante se exportó a África y Oriente próximo. La reproducción de los modelos europeos es la que se ha consolidado mundialmente.

Puede haber democracia sin Estado nacional. Europa no es un Estado, sin embargo, la Unión Europea es una organización institucional democrática, con parlamento y elecciones y garantías de derechos individuales. Existe una jurisdicción europea, referente inexcusable para las nacionales. Una nación es una comunidad política que toma decisiones colectivamente. Pero la tendencia que interesa subrayar desde Europa es que el Estado como unidad soberana territorial, tal y como se ha diseñado en los siglos XIX y XX, está

¹⁸ LOUGHLIN J. (ed.) *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, 2001.

en transformación. Las economías de escala no se producen en el seno del Estado. Ya no proveen bienes públicos, son menos útiles y menos eficientes en un contexto de grandes imperios y pequeñas naciones viables. Los Estados pierden soberanía a favor de los grandes imperios y de las pequeñas naciones. Los Estados no tienen poder de decisión exclusivo sobre grandes temas: defensa, fronteras, aduanas, control de población, territorio, moneda. Las pequeñas naciones tampoco lo obtendrán. En la UE, autonomía, independencia, es cuestión de grado y de reproducción de una simbología nacional a escala internacional. La emergencia de nuevos sujetos políticos en los estados multinacionales se manifiesta en la organización de los parlamentos de las naciones sin Estado y de las regiones subestatales en Europa, con iniciativa y capacidad para desarrollarse como actores de las relaciones externas e internacionales.

El número de democracias aumenta (*Freedom House y Polity*): 90 países democráticos, 40 semidemocráticos, 60 dictaduras. Hoy en día, la mitad de la humanidad vive en países democráticos o semidemocráticos. Los países pequeños son en mayor proporción democráticos frente a los grandes y se puede establecer una ecuación entre tamaño y democracia.

El proyecto postnacional de la Unión Europea

El espacio europeo se había distinguido desde el siglo XVI en el escenario de enfrentamiento y guerras que desde una perspectiva europea es preciso calificar de guerras civiles convertidas en mundiales. En el período posterior a 1945 el primer objetivo político de las naciones europeas era superar los enfrentamientos bélicos y sustituir las guerras por la cooperación. Así, el objetivo de la Europa política persigue la consecución de la paz, pero con unos métodos diferentes a los que se habían establecido en las paces firmadas en los siglos precedentes. En el Congreso Europeo de La Haya fracasó el proyecto de la Europa política federal. Y Jean Monet tuvo el acierto de proponer una construcción de Europa mediante objetivos concretos que fomentaran “solidaridades de hecho”. Frente a la visión política constitucionalista se abrió camino la Europa funcional, la Europa de la cooperación en materias concretas. En lugar de reflexionar en abstracto sobre el bien y el mal de Europa, se formuló la idea y proyecto del *pool* carbón-acero entre Francia-Alemania.¹⁹

En lugar de competir, se impulsó la cooperación para que ambas naciones pudieran ganar un nuevo escenario. Y en 1957 se fundó el Mercado común. No era un proyecto exclusivamente económico, sino también político, ya que se construía sobre fundamentos democráticos. Por ejemplo, la España del dictador Franco solicitó la incorporación al mercado común, pero la adhesión no fue admitida porque España no cumplía los requisitos políticos democráticos.

¹⁹ DEHOUSSE R. *Por qué ha fracasado el proyecto de Constitución europea*, 2008.

En Europa el derecho de la Unión prevalece sobre el nacional y este principio contribuye al fortalecimiento de la articulación común. Se ha construido un mercado común, una moneda única y autoridades económicas comunes. Ahora bien, todavía carece de una voluntad política común.²⁰ Pero la UE no es una organización internacional clásica porque invade las soberanías de los Estados. Se imponen decisiones a los Estados. En Europa hay un Parlamento elegido aunque todavía no controla al 100% al Consejo de la Unión. No se ha configurado como un Estado-nación, porque carece de poder para imponer decisiones. Europa tiene un Gobierno central débil frente a Estados muy fuertes. Ese Gobierno central apenas gobierna el 1% del PIB europeo. Pero lo cierto es que el Estado-nación que se ha desarrollado en Europa aparece ahora como un Estado contingente en evolución y que Europa comienza a funcionar como un actor autónomo internacional, pero sin un poder disuasorio militar. En realidad estas unidades supraestatales aparecen en el escenario internacional como las naciones del futuro. En este contexto, es pertinente la reflexión de D. Innerarity: *“Si se parte de que las sociedades necesitan una pluralidad de escenarios para hacer valer sus derechos democráticos, entonces el ejercicio supraestatal, estatal y subestatal del poder político, puede entenderse más como una ampliación que como una limitación de la autodeterminación. Instituciones fuertes a un nivel no tienen por qué conducir a instituciones débiles a otro nivel. Estamos en condiciones de pensar una idea inclusiva de la soberanía”*²¹ Por eso se trata ahora de buscar *“equivalentes funcionales a las instituciones del Estado nacional que sean compatibles con la globalización”* con una “soberanía” o el ejercicio del poder público compartido en las diversas escalas: local, regional, nacional, estatal, internacional.

Las relaciones internacionales responden a los retos de las comunidades y las sociedades que son complejas y para los Gobiernos las relaciones exteriores se han convertido en el nuevo territorio de intervención doméstica. Por ello no solo en Europa sino en el resto de los imperios-Estados, las relaciones exteriores son una variante de la política interior, es el nuevo territorio para la cooperación, porque el conflicto exterior se ha convertido en un conflicto interior, y la guerra exterior en una guerra civil. Mediante la cooperación se optimizan las ventajas y se asumen los riesgos conjuntamente y en lugar de negociar se trata de buscar los ámbitos para la cooperación.²² De este modo el gobierno descentralizado, el autogobierno y el gobierno democrático son las vías para que la sociedad se convierta en protagonista de su acción comunitaria.

20 CANTO-SPERBER M. *El sentido del cosmopolitismo en la política actual*, 2008.

21 INNERARITY D., *La transformación de la política*, 2002.

22 HOCKING Brian, *Reconfiguring Public Diplomacy from Competition to Collaboration*, 2008, p. 63-75.

Governance multinivel: Relaciones internacionales de los poderes locales y regionales

La gobernanza multinivel es una realidad social y política en Europa.²³ Pero no es un fenómeno reciente sino de larga duración y centurias. Y en el proceso de unión europea los poderes locales y regionales juegan un rol en la construcción de la unión. Desde el punto de vista jacobino, el ejercicio político multinivel se aprecia como un elemento de dificultad para la eficiencia del ejercicio político, administrativo y de las relaciones internacionales. Sin embargo, es la garantía para que la construcción de la Unión adquiera una mayor adhesión y cercanía a la población. La Unión Europea se aprecia como construcción lejana, burocrática y externa a la realidad social cotidiana. En Europa se ha establecido el principio de la subsidiaridad y proporcionalidad. Sin embargo, los Estados miembros tratan de cercenar la aplicación coherente del principio. Se ha producido un nuevo marco de aplicación y de control *ex ante* de la subsidiaridad con aplicación en los parlamentos nacionales pero que no se extiende a los parlamentos subestatales. En 2005, el presidente de Flandes, Luc Van den Brande, intentó que el Comité de Regiones Europeas obtuviera un estatus constituyente en la arquitectura institucional europea. Desde 1997, los parlamentos subestatales han organizado por un lado la Conferencia de Asambleas Legislativas de Europa, 74 asambleas de 8 Estados. Por otro lado, se ha organizado la NORPEC (*Network of Regional Parliamentary Committees*) con un protocolo de cooperación firmado en 2002 entre el Parlamento de Catalunya y Flandes. El reto principal de estos parlamentos subestatales, tal y como señalaba Ricard Ramon, es aplicar una intensa política de cooperación de manera que, por la vía de hecho, conquisten un espacio para constituirse en colaboradores directos de las instituciones de la Unión Europea, pese a que no hayan conseguido el reconocimiento político que se merecen.²⁴ Es la manera de garantizar institucionalmente una Europa más* cercana, transparente y garante con la diversidad.

Asimismo, las comunidades políticas subestatales desarrollan en la actualidad relaciones externas internacionales porque aspiran a constituirse en “Estado-región” promoviendo la internacionalización de las políticas locales. Se trata, en suma, de extender la agenda de las relaciones internacionales de la sociedad más allá de las esferas de la* política definida por el Estado. Pero carecer de una estrategia de participación en redes internacionales es una necesidad para todos los niveles de gobierno ya que lo global y lo local se entrelazan en una única realidad global y local.²⁵ La cultura es un componente esencial de las relaciones internacionales porque está imbricado en el lenguaje del diálogo, en la estrategia de construcción de las propias relaciones bilaterales y multilaterales. La diplomacia cultural

23 BACHE I.-FLINDERS M. *Multi-level Governance*, 2004.

24 RAMON R. El paper dels Parlaments sub-estats a la Unió Europea: reflexions sobre l'estat de la qüestió, 2004.

25 ALDECOA F.-KEATING M. (ed.) *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, 2000. HOCKING B., *Regionalismo: una perspectiva das relações internacionais*, 2004.

contribuye a fijar los elementos para entender las motivaciones y los principios comunes que inviten a la cooperación. Es el foro inicial para la negociación en la que las partes puedan ser reconocidas como tales al tiempo que puedan percibir la cooperación como fuente de mutuo beneficio. Los poderes locales y regionales en Europa desarrollan en el ámbito de la cultura un amplio abanico de competencias públicas. Pero la cultura y el conocimiento son elementos que definen las actividades de otras instituciones privadas o públicas como son las universidades, fundaciones y asociaciones no gubernamentales. Estas instituciones emergen en el siglo XXI con una autonomía creciente en el ámbito de las relaciones internacionales y el desarrollo de la sociedad del conocimiento, las investigaciones y la cultura en general se realiza en un marco que no conoce fronteras. Evidentemente, esta realidad social ha contribuido al reconocimiento del desarrollo de las relaciones internacionales en las escalas multinivel. Y los poderes locales, regionales, las universidades y demás centros de investigación están obligados a construir su propia y específica estrategia de relaciones internacionales.

Referencias bibliográficas

- ADAMS, Charles Francis. *The works of John Adams, second President of the United States: with a life of the author, notes and illustrations*. vol. III, p. 254-257, vol. IV, p. 310-313. Boston: Little, Brown, and Company, 1865.
- AGIRREAZKUENAGA, J. El descubrimiento de la nación política vasca por W. von Humboldt en 1801. In: AGIRREAZKUENAGA, J., AZURMENDI, J. (Edit.) *Humboldt W.von: Un puente entre dos pueblos*. *Revista Internacional de Estudios Vascos*. vol. 41-2, p. 465-475, San Sebastián, 1996.
- ALDECOA, F., KEATING, M. (Ed.). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid-Barcelona, 2000.
- ARMITAGE, D. Tres conceptos de historia atlántica. *Revista de Occidente*. n. 281, Madrid, 2004.
- ARRIETA, J. Las formas de vinculación a la Monarquía y de relación entre sus reinos y coronas en la España de los Austrias. Perspectivas de análisis. *Monarquía de las naciones. Patria nación y naturaleza en la Monarquía de España*. p. 303-326, Madrid, 2004.
- BACHE, I., FLINDERS, M. *Multi-level Governance*. Oxford, 2004.
- BRAUDEL, F. *L'identité de France*. Espace et Histoire. Arthaud, 1986.
- CANTO-SPERBER, M. *El sentido del cosmopolitismo en la política actual*. Vitoria-Gasteiz, 2008.
- CASSIRER, E. *The Myth of the State*. London, 1946.
- DAALDER, Hans. Paths Towards State Formation in Europe: Democratization, Bureaucratization and Politicization. *Estudios-working papers* n. 20. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1991.
- DEHOUSSE, R. *Por qué ha fracasado el proyecto de Constitución europea*. Vitoria, Gobierno Vasco, 2008.
- ELLIOT, J. *Imperios del mundo Atlántico*. España y Gran Bretaña en América, 1492-1830. Madrid, 2006.

- _____. *En búsqueda de la historia atlántica*. Cabildo insular de Gran Canaria, 2001.
- _____. *España en Europa*. Estudios de historia comparada. Valencia, 2000.
- _____. A Europe of Composite Monarchies. *Past and Present*, 137, p. 48-71, 1992.
- ENTREVES, A. P. d'. I *The Notion of the State*. Oxford, 1969.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. *La lengua de los derechos*. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa. Madrid, 1994.
- HIMMELFARB, G. *Lord Acton. A Study in Conscience and Politics*. London: Routledge, 1952.
- HOCKING, Brian. Reconfiguring Public Diplomacy from Competititon to Collaboration. *Engagement: public Diplomacy in Globalised Word*, p. 63-75. London: Foreign and Commonwealth Office, 2008.
- _____. *Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais*. In: MARIANO, M. *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, Brasil, 2004.
- HUGUENIN, E. *L'Etat fédératif suisse et les bases de son système fiscal*. Laussane, 1943.
- INNERARITY, D. *La transformación de la política*. Barcelona, 2002.
- KEANE, John (Ed.). *Civil Society and the State*. New European Perspectives. London, 1988.
- LASKI, H. J. (Ed.) *Studies in the Problem of Sovereignty*. New York, 1968.
- LOUGHLIN, J. (Ed.). *Subnational Democracy in the European Union*. Challenges and Opportunités. Oxford, 2001.
- MILLAN, J. Burguesia i canvi social a l'Espanya del segle XIX. 1843-1875. *Recerques*, n. 28, p. 73-80, Barcelona, 1994.
- MORELLI F., GÓMEZ, A. La nueva Historia Atlántica: un asunto de escalas. Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Bibliografías, 2006, [En línea], Puesto en línea el 05 abril 2006. URL: <http://nuevomundo.revues.org/index2102.html>.
- NAVASCUES, L. J. John Adams y su viaje a Vizcaya en 1779. *Gernika. Eusko Jakintza. Revista de Estudios vascos. Revue des Etudes Basques*. II eta IV, p. 395- 419, Bayonne, 1947.
- OLDT, W. *Los Vascos*. San Sebastián, 1925.
- OSIANDER, Andreas. Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth. *International Organization* 55, 2, p. 272, 2001.
- RAMON, R. El paper dels Parlaments sub-estatals a la Unió Europea: reflexions sobre l'estat de la qüestió. *Diàlegs*, n. 25, 2004.
- REZENDE MARTINS, E. *Cultura e poder*. São Paulo, 2007. p. 95-118.
- TILLY, E. Ch. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, 1975.
- WOOLF, S. The Construcction of a European World-view in the Revolutionary Napoleonic Years. *Past and Present*. n. 137. p. 95-97, Oxford, 1992.
- _____. Europe and the Nation-State. European University Institute. *Working Paper. HEC*. n. 91 /11. Florence. Badia Fiesolana, San Domenico, 1991.



Bases conceituais de uma política externa nacional

Paulo Roberto de Almeida

Paulo Roberto de Almeida
Embaixador, professor do Centro
Universitário de Brasília

Natureza e objetivos do exercício

Este ensaio se situa num plano essencialmente argumentativo e apresenta um caráter analítico geral. Trata-se de uma discussão *in abstracto*, não de um debate voltado para alguma política externa nacional que possa ser imaginada como representando, de fato, a de algum governo concreto. A intenção é a de permanecer num plano puramente conceitual, tal como evidenciado expressamente no título. A expressão “bases conceituais” refere-se, assim, aos fundamentos de “qualquer” política externa, considerada genericamente, podendo, portanto, ser aplicada a diversos contextos e situações empíricas.

Neste ensaio são abordadas questões relevantes de qualquer política externa, tais como: a noção de interesse nacional; as prioridades nas relações exteriores; a questão das chamadas *parcerias estratégicas*; a organização da ordem econômica internacional e o papel dos blocos de integração (com referência aos diversos tipos de integração ou de liberalização comercial); os problemas da segurança internacional e nacional; a questão da representação dos interesses no exercício de uma política externa nacional e os instrumentos de ação da política externa nacional. Não se pode, a rigor, eliminar a hipótese de que alguns desses problemas e situações guardem conexão com questões e temas atinentes às relações exteriores de algum Estado em particular, mas não há, em princípio, intenção de discutir neste ensaio a agenda diplomática específica de qualquer país.

Depois de uma seção voltada para questões de procedimento, ou seja, temas de natureza instrumental ou puramente formal, o núcleo central do trabalho se dedica a uma discussão das finalidades, ou objetivos, de uma política externa centrada sobre o princípio do interesse nacional. Teoricamente, alguns desses temas poderiam ser aproximados das ações diplomáticas concretas, mas a análise se situa num plano de generalidades e abstrações que transcende situações concretas ou iniciativas identificadas com alguma agenda corrente.

Métodos e procedimentos

Antes de iniciar a discussão, contudo, seria útil revisar algumas noções genéricas que têm mais a ver com métodos e procedimentos da diplomacia do que, propriamente, com a substância da política externa. Existem, pelo menos, quatro elementos do “jogo diplomático” que devem ser considerados em qualquer política externa que se pretenda responsável:

- Clareza de intenções;
- Interação entre a diplomacia e a economia;
- Aferição precisa quanto aos meios disponíveis;
- Flexibilidade e abertura às inovações.

Empreendemos a seguir uma rápida discussão de cada um desses elementos metodológicos com base em seus elementos constitutivos.

Clareza de intenções

Representa dispor de objetivos expressamente definidos para a diplomacia nacional e, como tal, claramente descritos, não de modo vago e genérico, mas de maneira objetiva, tocando nos pontos relevantes do que se pretende fazer. Todo e qualquer governo precisa ter uma ideia clara de como o país se insere no chamado *cenário internacional*, quais são os limites impostos à ação internacional do país e quais são os seus objetivos de política externa. Conhecer os limites da ação diplomática permite quantificar os meios a serem mobilizados, o que, por sua vez, ajuda no processo de definição de um conjunto de objetivos nacionais estrategicamente viáveis.

A política externa costuma ser considerada como a expressão de sua política interna, continuada por outros meios, num sentido figurativamente *clauswitziano*; mas esse tipo de correlação “causal”, quase mecânico em sua formulação, não é necessariamente válido, pois a política externa pode estar claramente dissociada de seus fundamentos internos: um governo democrático pode perfeitamente projetar-se externamente de modo imperialista – como foi o caso, por exemplo, do sistema colonial britânico, o mais extenso territorialmente no decorrer da era moderna –, assim como uma autocracia pode conduzir uma política externa sensata, moderada e respeitadora do direito internacional – como pode ser, teoricamente, o caso da China.

Usualmente, em regimes democráticos, os objetivos diplomáticos de um determinado governo são expressos ao início de um mandato governamental e são, direta ou indiretamente, enunciados no discurso inaugural do mandatário ou em sua mensagem ao parlamento. Trata-se de um equivalente a um “manifesto ao mundo”, no qual os responsáveis pela política externa – o chefe do Executivo ou o encarregado da diplomacia – expõem de modo claro o que o país (ou o seu governo) pretende fazer no plano internacional, quais são as suas prioridades no campo das relações exteriores e como eles pretendem alcançar tais objetivos (embora este aspecto, relativo a procedimentos, nem sempre é claramente expresso).

Uma determinada política externa pode ser considerada “ativista” quando o país tenta coordenar esforços políticos, econômicos, sociais e culturais (eventualmente militares, também) para, em coordenação com outros países ou isoladamente, influenciar a composição da agenda internacional e tenta moldar, pelo menos em parte, a tomada de decisões no âmbito global. Uma política mais passiva seria refletida em esforços algo similares para apenas e tão somente preservar o *status quo*. Nos exemplos conhecidos de “mensagens sobre o estado da União” – como ocorre anualmente no caso dos EUA – figura sempre um capítulo importante tratando das relações exteriores do país em questão e suas prioridades diplomáticas correntes; esse capítulo pode, ou não, refletir uma atitude mais ativista

ou relativamente conformista em relação aos problemas mundiais e aos desafios para o próprio país.

Poucos governos não dispõem de um “manifesto” desse tipo, embora a clareza desses objetivos e sua adequação ao chamado interesse nacional possam variar em situações concretas, dependendo, basicamente, da qualidade cognitiva dos dirigentes, de sua percepção correta quanto ao interesse nacional percebido e, em última instância, da capacidade de fixar metas de política externa que correspondam, em grande medida, aos objetivos tidos como consensuais pela maioria dos cidadãos ou, pelo menos, por parte significativa dos tomadores de decisão. Determinados objetivos da agenda diplomática podem não ser exatamente consensuais, ou podem representar ruptura com tradições ou posições longamente mantidas pela diplomacia profissional, mas sua implementação pode ser alcançada se exposta claramente aos responsáveis pelo processo burocrático e por sua condução no plano externo, desde que guardando alguma correspondência com a capacidade real do país.

Em alguns casos, objetivos particularistas, definidos partidariamente – isto é, por uma parte, tão somente, da opinião pública nacional –, podem obscurecer a noção exata do que sejam os objetivos nacionais e, através deles, metas precisas para a política externa. Pode ocorrer também, embora seja mais raro, que os objetivos de política externa estejam em claro descompasso com as capacitações materiais e políticas do país em questão: alguns líderes de tendências caudilhistas, por exemplo, vivem de bravatas em política externa, sem condições de implementar o que prometem. Neste caso, pode ocorrer uma falta de sincronia entre o ambiente interno e o externo, o que invalida ou restringe a consecução dos objetivos nacionais no plano externo. O mais importante, porém, na construção de confiança, tanto no entorno regional como no plano do sistema internacional, é a transparência que o país consegue demonstrar por meio desses “manifestos” de intenção: ele ganha em credibilidade e reputação quando estabelece claramente objetivos e prioridades de política externa. Como parece óbvio, as ações subsequentes precisam guardar claramente relação com os objetivos declarados, sob risco de perda de credibilidade ou de prestígio no ambiente externo.

Interação entre diplomacia e economia

Na concepção tradicional da diplomacia, isto é, nas considerações clássicas de política externa, essa relação dual se colocava entre a política externa e os instrumentos militares, ou seja, o poderio estratégico de um determinado país e sua projeção externa. Nas condições atuais, sobretudo para os países emergentes – mas também, no jogo diplomático das grandes potências – essa relação deve ser vista como envolvendo basicamente o mundo econômico (indústria, comércio, investimentos, finanças, tecnologia, recursos humanos, enfim, os grandes determinantes da produtividade e da competitividade contemporânea). A despeito do argumento de “última instância” – que é a capacidade militar – permanecer

o fundamento essencial de toda afirmação nacional, hoje em dia é o poder econômico, e não mais o poder militar em sua expressão pura, que converte ganhos táticos no terreno da diplomacia em claras vitórias no terreno da política internacional. Ou seja, a diplomacia precisa ter uma sólida base nas condições elementares do país, de seu poder econômico, para poder se exercer de modo claro e direto. Trata-se, presumivelmente, de uma diplomacia que converte uma dada condição econômica em ganhos efetivos no plano internacional.

Há uma tendência, em certos países ou em determinadas forças políticas, de isolar o Estado do restante da sociedade e fazê-lo atuar segundo a vontade dos dirigentes de plantão. Mais precisamente, existe a vontade de tornar o Estado uma força autossuficiente, destacada das forças econômicas reais que o sustentam. Ele então passa a atuar de forma independente delas, apenas extraíndo recursos de forma autônoma – e muitas vezes de um modo pouco condizente com os princípios do Estado moderno, ou seja, um orçamento votado e aplicado de forma democrática e transparente – e pode conduzir, eventualmente, uma política externa sem correspondência com as condições concretas do país ou com a sua dinâmica econômica.

Esta é, paradoxalmente, uma tendência que costuma ser inerente à própria corporação diplomática, na medida em que ela tende a se considerar a própria encarnação do Estado. Ela também pode estar identificada a forças políticas momentaneamente no controle do Estado e que mantêm uma espécie de culto a esse mesmo Estado e o consideram “o” instrumento, por excelência, de seus objetivos particularistas. Corporação diplomática e forças políticas de base eleitoral possuem lógicas distintas de atuação, estabelecendo objetivos de longo ou de curto prazo, segundo o tipo de “produto” a que almejam (cada qual com a sua relação insumo-produto particular). Os ganhos de eficiência em cada caso são tão distintos quanto o caráter das políticas mobilizadas para tal efeito: internas, e portanto mais vinculadas ao governo; externas, relativas a uma certa concepção do Estado (típica de soldados e diplomatas).

A diplomacia não precisa ser a exata expressão da chamada *capabilidade* nacional, pois ela pode compensar, por meio de sua eficiência intrínseca, certas fragilidades inerentes a um Estado apoiado em uma economia ainda pouco desenvolvida. O descolamento entre a diplomacia e a economia, porém, pode ser um fator negativo na implementação dos objetivos principais da política externa nacional, na medida em que certas iniciativas muito ambiciosas podem não encontrar respaldo na disponibilidade de meios adequados quando for o momento de sua implementação.

Aferição dos meios disponíveis

No plano das relações internacionais e do jogo diplomático, não existem nem podem existir aliados permanentes nem, obviamente, parceiros privilegiados, que o sejam *a priori*, incondicionalmente e sem qualquer critério de utilidade. A noção de que “aliados

estratégicos” o sejam por simples declaração de intenções, de modo vago e sem clareza quanto aos objetivos, é ingênua e principista, sem atender a um claro critério de racionalidade quanto aos meios e fins. Um país não pode estabelecer *a priori* como pretende moldar o cenário internacional, sob risco de ver derrotadas suas intenções maiores, uma vez que – salvo no caso de uma hiperpotência – ele não pode determinar sozinho as variáveis que influenciam o jogo internacional. Ele deve, sim, preservar certa flexibilidade de meios, para poder adaptar suas táticas diplomáticas – e até, eventualmente, sua estratégia de ação – à consecução de seus objetivos pretendidos, em função dos meios disponíveis. Esta compatibilidade entre meios e fins faz parte do que se poderia chamar de *planejamento estratégico* em diplomacia.

Os meios mobilizados pela agência diplomática, por sua vez, devem ser, em princípio, comensuráveis aos recursos efetivamente disponíveis, sob risco de o país anunciar metas mais ambiciosas em política externa do que as realizações que ele efetivamente possa alcançar. Por outro lado, metas – que de certa forma são equiparáveis a objetivos táticos – podem sempre ser revistas e adaptadas aos meios disponíveis a cada momento, preservando de forma mais ampla possível os objetivos estratégicos do país no cenário regional ou mundial.

Como dispor dessa visão clara quanto aos meios e fins? A resposta pode estar na abertura da agência diplomática ao maior volume possível de insumos externos, o que pode estar representado por estudos e trabalhos de consultoria especializada, além da interação frequente com peritos em determinados temas que escapam à competência técnica da agência. A burocracia diplomática nem sempre é a mais habilitada para conduzir trabalhos analíticos que envolvem uma definição precisa dos objetivos nacionais, vistos seja a partir de dentro da própria administração pública, seja com base em trabalhos acadêmicos de grande sofisticação intelectual.

A consecução de um determinado objetivo externo nem sempre pode ser alcançada pelos meios tradicionais de informação e ação diplomática – normalmente dependentes da capacitação individual ou relacional de um diplomata individualmente tomado – mas pode ser realçada com exercícios e trabalhos de maior refinamento analítico, por meio da mobilização de competências específicas. Da mesma forma, a concretização desse objetivo não necessariamente precisa ser realizada pelos meios diplomáticos usuais, normalmente limitados aos contatos entre chancelarias e mediante a atuação nos meios institucionais disponíveis (multilaterais ou regionais). Daí a utilidade de se dispor de meios suficientemente flexíveis para a implementação de objetivos que podem fugir ao escopo da diplomacia tradicional, como aliás parecem ser os cenários negociadores bastante complexos da economia globalizada.

Flexibilidade e abertura às inovações

Da mesma forma como se diz – frequentemente sem razão, mas talvez com algumas boas razões aparentes – que a guerra é muito importante para ser deixada apenas aos generais, talvez a diplomacia também seja muito importante para ser deixada apenas aos diplomatas. Isto deve ser entendido no sentido em que qualquer serviço público estabelecido – seja ele o exército nacional, o corpo diplomático, ou a burocracia das finanças públicas – tende a considerar suas atribuições normais e suas próximas tarefas como derivando da tradição anterior, fundadas na memória dos fatos passados. Tal tipo de atitude pode resultar, algumas vezes, em paralisação burocrática, em rigidez de métodos e adesão às posições estabelecidas, com claros prejuízos para uma diplomacia de resultados. Inovação e competição entre ideias e propostas sempre são desejáveis, aliás em qualquer domínio ou atividade.

O mais importante numa diplomacia tida por ágil é a sua capacidade de perceber as novas condições existentes no cenário internacional, visualizar desenvolvimentos futuros com base em novos atores intervenientes e formular novas formas de ação adequadas ao futuro previsível, formas não necessariamente respeitadoras do passado conhecido. Este quarto elemento é o que poderia ser chamado de *human factor*, algo contingente e imponderável, que não necessariamente emerge naturalmente das condições existentes do serviço diplomático “normal”, mas que depende de estadistas inteligentes, de formuladores dotados dessa “abertura de espírito” e de servidores diplomáticos inovadores.

O fator humano, sobretudo em sua capacidade de encontrar novas respostas e soluções para velhos problemas, deve ser devidamente aproveitado em uma diplomacia que pretenda ganhos para o país. Ele aparentemente o é, posto que as agências diplomáticas tendem a investir e gastar parte apreciável de seus recursos disponíveis com formação e capacitação de recursos humanos. Mas, normas hierárquicas rígidas e uma disciplina excessiva no respeito dessa mesma hierarquia podem comprometer a livre expressão de agentes inovadores, que costumam ser “dissidentes” ou *refuzniks* das verdades oficiais.

Propósitos substantivos

Feitas algumas considerações iniciais sobre métodos diplomáticos, vejamos algumas questões de natureza substantiva, relevantes para o estabelecimento de uma política externa nacional. Não se pretende, aqui, por razões de espaço, efetuar uma discussão aprofundada sobre os problemas selecionados; mas, sim, fazer a apresentação de algumas “teses”, quase axiomáticas em sua formulação, que podem guiar uma futura análise mais detalhada sobre cada uma delas. Os argumentos desenvolvidos são de ordem geral, ou seja, de caráter não nominativo e não direcionado a qualquer política externa em particular.

Interesse nacional

Tão difícil de ser definido, quanto são diversas as visões dos grupos que disputam o poder

político, possuindo múltiplas facetas e suscetível de ser apropriado por interesses particularistas, o interesse nacional costuma ser identificado com os chamados objetivos nacionais permanentes. Estes, para fins deste ensaio, podem ser representados resumidamente pelos seguintes elementos: defesa da independência nacional; soberania na tomada de decisões estratégicas; garantia de aprovisionamentos essenciais à economia nacional (entre eles energia, bens primários e segurança alimentar); preservação do território em face de intrusões estrangeiras; cooperação com os demais membros da comunidade internacional na manutenção de um ambiente de paz, da segurança e da estabilidade, com vistas ao desenvolvimento econômico e social; preservação dos direitos humanos e manutenção do sistema democrático no contexto regional e mundial (embora este último objetivo não seja ainda consensual, isto é, ele é passível de controvérsia quanto à relevância de sua aceitação no plano internacional).

Trata-se, portanto, de uma definição ampla, que incorpora um elemento relativamente novo nesse tipo de discussão, qual seja, o do ambiente externo politicamente democrático e economicamente aberto como constituindo um componente importante do interesse nacional. Não se trata de um requisito essencial, posto que o sistema internacional comporta os mais variados tipos de regimes políticos e as mais diversas formas de “legitimidade” institucional, mas este elemento pode representar uma evolução positiva no plano do direito internacional.

De fato, a incorporação dessa nova dimensão – que amplia a antiga noção, estreitamente doméstica, desse interesse – pode não ser aceita pelos defensores da noção tradicional do interesse nacional, que colocava o regime político e o sistema econômico na esfera estrita das escolhas nacionais, em nome de argumentos soberanistas. Em todo caso, essa ampliação parece coadunar-se inteiramente com o novo ambiente internacional colocado sob o signo da interdependência de valores e de sistemas nacionais. Trata-se de uma nova fronteira do direito internacional que levará algum tempo para receber acolhimento no plano multilateral, mas que poderá ser implementada progressivamente.

Menos de três gerações atrás, isto é, na primeira metade do século XX, esse ambiente aberto e democrático foi ameaçado e desafiado – de fato, violentamente contestado – por regimes ditatoriais, expansionistas e imperialistas, que tentaram construir sistemas fechados ao diálogo democrático, claramente contrários aos direitos humanos e baseados na submissão de outros povos e nações aos seus desígnios totalitários. Os fascismos italiano e alemão e o militarismo japonês, junto com o comunismo de tipo soviético, chegaram a “oferecer” modelos de gestão econômica fortemente baseados no dirigismo estatal, no protecionismo e, sobretudo, na submissão pela força de nações independentes, colocando, portanto, em risco, o interesse nacional de diversos Estados. A derrota dos três primeiros regimes totalitários, a um imenso custo para os regimes democráticos, conduziu à reorganização da ordem política mundial, formalmente consubstanciada na ONU (e suas agências especializadas). O totalitarismo de

tipo soviético desapareceu nas dobras da história, vítima de autoimplosão – por força de suas próprias “contradições internas”, diriam os marxistas – mas resquícios dele permanecem aqui e ali, sobretudo em algumas mentes emboloradas. O fato é que regimes ditatoriais continuam, no entanto, existindo ainda hoje e, como tal, representam sempre uma ameaça de instabilidade e de ruptura da paz internacional.

O elemento relevante a ser destacado aqui, em relação a essa noção ampliada do interesse nacional, é que este é suscetível de ser ameaçado por um ambiente internacional hostil, criado por Estados que se colocam à margem do direito internacional, mas que teoricamente se refugiam no princípio da soberania absoluta, tal como consagrado na Carta da ONU. O interesse nacional comandaria, portanto, uma evolução do direito internacional na direção do requisito democrático e do respeito aos direitos humanos como critérios de inclusão e de legitimidade no sistema internacional. Trata-se de uma área de fronteira que caberia explorar numa definição de interesse nacional que integre uma política externa avançada, progressista e humanitária.

No caso dos demais elementos do interesse nacional que podem ser caracterizados como propriamente internos – quais sejam, a defesa da independência nacional, a soberania na tomada de decisões estratégicas e a garantia de aprovisionamentos essenciais à economia nacional (entre eles energia, bens primários e segurança alimentar) –, trata-se, obviamente, de objetivos que devem ser cuidadosamente avaliados em função das novas realidades criadas pela interdependência econômica global, cuja principal característica é precisamente a integração dos mercados. Quando das primeiras formulações do interesse nacional, no período do imediato pós-Segunda Guerra, as mentalidades e concepções em torno das questões acima ainda estavam poderosamente influenciadas pelo ambiente econômico geral, pelos comportamentos individuais e pelas políticas públicas pensadas e implementadas nos anos 1930 e no contexto da própria Guerra, quando a segurança nacional era definida em termos estreitamente nacionais, reduzindo-se ao mínimo qualquer dependência estrangeira. Não se deve tampouco descurar o fato de que, na sequência da Primeira Guerra, das difíceis tentativas de restauração do padrão monetário anterior ao grande conflito e do fenômeno da intervenção generalizada dos governos nos mecanismos econômicos essenciais, a reputação do capitalismo e dos mercados livres enquanto criadores de emprego e riqueza encontrava-se singularmente diminuída, dando espaço às alternativas dirigistas no plano interno e ao retorno do mercantilismo no plano externo. Mesmo sem aderir ao padrão coletivista de organização econômica – tanto em sua modalidade fascista quanto soviética –, a maior parte dos governos ocidentais aderiu a mecanismos de “mão visível” do Estado que se inspiraram, ou não, nas recomendações de Keynes. Outra não foi a orientação da principal vertente keynesiana na América Latina, o cepalianismo ou prebischianismo, dominante ideologicamente na região durante largas décadas no pós-Guerra e influente na determinação de políticas públicas, macroeconômicas ou setoriais.

Esses três objetivos possuem, em todo caso, estatutos bem diferentes, segundo que a abordagem seja feita com base em elementos objetivos, relativamente à percepção de alguma ameaça à independência nacional, ou de alguma diminuição potencial de soberania na tomada de decisões estratégicas no plano nacional, ou segundo um entendimento subjetivo da matéria, feito com base em possibilidades teóricas dificilmente realizáveis na prática. Ameaças e fragilidades devem ser avaliados objetivamente, com base numa análise realista do ambiente externo e sua evolução prospectiva. Ainda que os dispositivos militares representem uma espécie de seguro preventivo – por vezes muito custoso – na garantia da independência e na preservação da soberania, avaliações equivocadas podem representar sobre-investimento indevido em determinados fatores dissuasórios ou acumulação de feramentas inadequadas ao seu emprego mais provável.

Quanto à garantia de aprovisionamentos essenciais à economia nacional – segurança alimentar, energética e em insumos propriamente estratégicos, ou seja, relevantes para a indústria de defesa –, pode-se argumentar que o mundo mudou bastante desde as disputas por fontes de matérias-primas, ainda visível no entre-Guerras. Por outro lado, tampouco existe, no mundo atual, insegurança alimentar, apenas protecionismo indecoroso travestido de interesse nacional. Com a possível exceção de determinados componentes militares – que mesmo assim podem encontrar substitutos em outros mercados –, a maior parte dos bens anteriormente considerados “estratégicos” pode ser objeto de transações comerciais a qualquer momento em mercados abertos ou sob contratos com fornecedores ou cartéis de produtores. A escassez relativa não se explica mais por restrições de caráter político, mas por problemas temporários de distribuição ou devido a fatores extemporâneos de natureza não política. Daí que uma das melhores garantias de aprovisionamento adequado na maior parte dos bens e serviços que movimentam uma economia moderna seja a manutenção de um ambiente aberto e propenso à intensificação das trocas comerciais no mais alto nível permitido pelo equilíbrio de fatores, ou seja pela administração sustentável da balança de transações correntes. Países com alto volume de trocas, nos dois sentidos, também costumam ser os menos dependentes de todos, justamente com base na interdependência complexa de uma economia globalizada.

Prioridades nas relações exteriores

Prioridades, normalmente, estão no topo da atuação diplomática dos Estados que possuem uma visão clara de seus objetivos nacionais, com respeito aos benefícios que se espera retirar de uma determinada relação bilateral ou de um empreendimento qualquer no plano regional ou multilateral. Uma velha regra de senso comum pretende que, quando existem muitas prioridades, não existe nenhuma prioridade bem estabelecida. Isso justifica a conveniência de que a lista de prioridades seja relativamente reduzida, de forma a se atribuir a importância devida ao que é realmente importante, não multiplicar as frentes de trabalho ao sabor das viagens diplomáticas de alto nível.

É da natureza humana, ou da ordem natural das coisas que pessoas e sociedades desejem sempre retirar bem mais de uma relação do que o investimento realizado em contrapartida. Por isso mesmo, o que se busca, normalmente, é elevar ao máximo a qualidade da interação, de maneira a ter uma alta taxa de retorno. Em outros termos, e de modo bem direto, quanto mais assimétrica for a relação, melhor para a parte supostamente “atrasada”, uma vez que a transferência direta e indireta terá um grau máximo de aproveitamento, nas duas direções, aliás, já que sempre haverá “compensações” comensuráveis que a parte reconhecidamente avançada pode retirar de seu parceiro “inferior”, mesmo que seja o menor custo de bens, serviços e mão-de-obra. Inversamente, uma prioridade colocada numa relação pretensamente “simétrica” pode redundar em ganhos marginais para ambas as partes, já que o potencial de transferências será necessariamente menor.

Mesmo numa situação “multilateral”, sem a possibilidade da barganha direta que ocorre no relacionamento dito assimétrico, as apostas devem sempre ser colocadas no plano de maior desafio no desempenho comportamental, uma vez que todo país, desejoso de elevar-se na escala do desenvolvimento econômico-tecnológico, deve sempre visar mais alto do que o seu *benchmark* aferido. O critério de escolha das prioridades nacionais, necessariamente seletivas e restritas, deve, portanto, obedecer aos princípios da maior eficiência e do maior retorno, o que recomenda um número limitado de “apostas”, uma vez que estas demandarão concentração de recursos que são, por definição, escassos.

Por isso, “simpatias” em virtude de afinidades – de quaisquer tipos – não são, via de regra, as melhores escolhas a serem feitas. Em conclusão, as prioridades, em número limitado, são mais o resultado de um estudo detalhado das complementaridades recíprocas que podem ser estabelecidas com algum parceiro verdadeiramente estratégico – e este sempre será, por definição, mais capaz do que o próprio país no terreno visado para a cooperação – do que o resultado de algum impulso subjetivo com base em suposta afinidade de interesses. Esses interesses não precisam ser absolutamente simétricos para que o caráter estratégico da relação possa ser concretizado – ao contrário: eles podem ser relativamente assimétricos – desde que o objetivo principal visado pelo proponente da relação estratégica esteja contemplado na gama reduzida de prioridades nacionais realmente “prioritárias” e que o foco da relação se situe mais no atingimento de fins do que na definição de meios. Com efeito, pode-se eventualmente extrair mais de uma relação construída com base nas diferenças do que nas semelhanças, já que complementaridades e vantagens comparativas têm esse exato suporte na realidade.

Parcerias estratégicas: possibilidades e limites

Há uma tendência, em certos países, a multiplicar o número de parcerias estratégicas, o que reflete o mesmo cálculo equivocado já visto na questão das prioridades: havendo muitas, não se percebe como separar as que são efetivamente importantes daquelas que a retórica diplomática coloca na lista dos “relacionamentos indispensáveis”. Mas pior do que

coleccionar um volume não administrável de parcerias estratégicas é o procedimento que consiste em defini-las *a priori*; ou seja, a partir da suposição do relacionamento estratégico com base em afinidades estabelecidas *prima facie*, não com base num cuidadoso exame técnico de identidade de agendas em bases relacionais, não de maneira unilateral.

A começar pelo carácter supostamente “estratégico” da relação, tais parcerias costumam inflacionar o mercado diplomático com um hiperativismo multidirecional, levando à dispersão de recursos escassos e focando em objetivos secundários, posto que os “parceiros” definidos de maneira leviana precisam encontrar um mínimo denominador comum (e ele é realmente mínimo). Se existisse um “imposto vocabular” cada vez que diplomatas e outros tomadores de decisão empregassem indevidamente a noção de “parceria estratégica”, seu uso seria provavelmente mais restrito, reservado apenas aos casos efetivamente relevantes e prioritários. O exagero terminológico constitui, provavelmente, um dos mais notórios pecados da linguagem diplomática através dos tempos.

Uma parceria efetivamente estratégica é aquela que permite uma inflexão de agendas, tanto bilaterais, quanto regionais ou multilateral, ou seja, uma mudança na relação de forças do xadrez internacional. Mas essa possibilidade tem de ser examinada com extremo cuidado, uma vez que o consenso em torno de objetivos mutuamente acordados precisa ser claro e explícito. Proclamações retóricas por ocasião de visitas de cúpula não são a melhor ocasião para se definir uma nova parceria estratégica, uma vez que o entusiasmo de governantes temporários costuma obscurecer sua capacidade de julgamento quanto aos interesses de médio e de longo prazo do país, o que só um estudo ponderado, tecnicamente embasado e empiricamente apoiado, tem condições de recomendar. Em resumo, parcerias estratégicas devem ser o resultado final de uma análise abrangente pelo *policy planning staff*, antes de serem sequer cogitadas no terreno prático.

Sistema internacional e blocos de integração

Países mais abertos são geralmente mais prósperos, seus agentes econômicos dispõem de mais renda pessoal e estão sempre acompanhando o estado da arte mundial em matéria de ciência e tecnologia. Uma simples correlação entre coeficientes de abertura externa e renda per capita permite confirmar, com poucas exceções nacionais, essa evidência das relações internacionais contemporâneas (ou de todas as épocas). Normalmente, a decisão pela abertura internacional – isto é, a maior interação nos fluxos de comércio e maior predisposição para acolher investimentos diretos estrangeiros – tende a ser unilateral, uma vez que a economia nacional é que está em causa e não a mundial, e que as restrições existentes prejudicam mais o agente econômico nacional do que os externos. Ainda assim, negociadores nacionais têm o hábito – irracional economicamente, mas compreensível politicamente – de “conceder” abertura aos mercados do país apenas depois de intensa barganha negociadora, confirmando que o velho mercantilismo possui vida efetivamente longa.

Havendo, contudo, disposição para a abertura – seja ela unilateral ou negociada –, o que se espera é que ela seja a mais ampla possível, uma vez que a inexistência prática de barreiras à competição tende a provocar ganhos de produtividade induzidos pela disputa de mercados em bases amplas. Blocos comerciais e outros agrupamentos “minilateralistas” são aceitos na medida em que contribuem para, ou antecipam a abertura multilateral, sem práticas discriminatórias ou outras reservas de mercado. Essas uniões restritas emergem naturalmente a partir da contiguidade geográfica e da intensidade de comércio que tende a ser praticada por parceiros já normalmente expostos à competição nos mesmos ramos industriais; o problema das normas e do protecionismo setorial aplicados aos grupos de maior poder político podem, contudo, obstar a essa tendência, que seria desejável, de fazer os blocos evoluírem rapidamente para a abertura multilateral.

Na medida em que políticas ativamente integracionistas façam parte dos exercícios de diplomacia comercial praticados por um país em particular, seria desejável que elas se integrem ao conjunto de ações de política externa desse país num sentido tendencialmente aberturista, isto é, de cunho multilateral. Disso resulta que os esquemas de integração mais facilmente ampliáveis no sentido multilateral sejam os acordos de livre-comércio; mais do que outros esquemas – como os de união aduaneira ou de mercado comum – que requerem normas e administração de cunho mais burocrático (sendo, portanto, de natureza mais rígida). No plano da política externa, isto significa que os blocos de integração devem ser vistos mais como *meios* para a consecução de outros objetivos desejáveis – progresso tecnológico, desenvolvimento econômico, avanços sociais etc. – do que como fins em si mesmos, sobretudo quando esses fins possuem objetivos políticos de escassa racionalidade econômica.

O problema da segurança

Segurança, justiça, defesa, ou até mesmo infraestrutura e educação, fazem parte daquilo que os economistas chamam de *externalidades*, ou seja, produtos ou serviços cujo valor de mercado não é normalmente definido pelas leis da oferta e da procura, mas que podem esperar uma oferta pública em bases não discriminatórias e praticamente sem barreiras para sua mobilização efetiva pelos demandantes. No plano nacional essa oferta é usualmente feita pelos Estados, que para isso mobilizam recursos dos agentes privados segundo os princípios tradicionais da tributação, ou seja: equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade (mas nem sempre os países alcançam esse modelo ideal, escusado dizer). Esses bens públicos conhecem, portanto, falhas de mercado e são obrigados a conviver com mercados incompletos, a existência de monopólios naturais, além da falta de informação.

Não é preciso dizer que tais condições inexistem no plano internacional, e sequer estão perto de existir, onde é frequente o benefício do *free lunch* que países pouco cooperativos recolhem do investimento em segurança e estabilidade feito por parceiros mais poderosos. O problema tampouco está perto de ser resolvido pela existência do Conselho de

Segurança das Nações Unidas, uma vez que as potências militarmente dominantes tendem a agir em função de seus critérios nacionais com respeito à segurança e à estabilidade internacionais, sem nenhuma disposição aparente para implementar os dispositivos da Carta das Nações Unidas relativos à comissão militar e à constituição de forças armadas a serviço da organização. Não existe perspectiva de que essa situação venha a mudar no futuro previsível.

Os esquemas regionais de segurança representam um substituto parcial a esse problema institucional, podendo ser mais efetivos nas circunstâncias de maior identidade política e de comunidade de valores entre os seus membros. Em todo caso, na ausência dessa comunidade de valores, a agregação de interesses pode ser alcançada com base na disposição de um membro mais poderoso de “socializar” os benefícios de seu escudo militar, cujos custos ele assumiu exclusivamente. Em todo caso, todos eles – tanto o *hegemon*, como seus “sócios” – precisam ter um foco preciso quanto aos principais vetores de segurança – e, claro, das ameaças percebidas e reais – nos quais passariam a atuar, sem o que as alianças perdem eficácia e, sobretudo, condições mínimas para um consenso operacional entre seus membros. Por mais desigual ou assimétrica que seja esse tipo de aliança, seria preciso haver noção clara de qual é a fonte potencial ou real de ameaça, para que os instrumentos de defesa sejam comensuráveis e adequados a esse foco possível de instabilidade e de desequilíbrio.

Países desejosos de maior projeção internacional – e, portanto, dispostos a assumir os custos implícitos a essa opção de política externa – necessitam, em primeiro lugar, determinar os focos possíveis de ameaça ou resistência aos seus objetivos nacionais que possuam clara interface internacional, supondo-se que esses objetivos sejam inteiramente compatíveis com os valores e as normas existentes no âmbito da comunidade internacional. A autonomia de ação é o pressuposto básico de mobilização da ferramenta militar, mas a coordenação com outros parceiros no plano externo pode se revelar indispensável nas atuais condições do cenário internacional, quando as manifestações explícitas de imperialismo arrogante já se encontram formalmente banidas (mas não desaparecidas de todo).

Em todo caso, a passagem de uma concepção e uma doutrina puramente nacionais de defesa e de segurança em direção à constituição de cenários de conflitos e hipóteses de emprego da força militar situados no contexto externo – regional ou internacional – implica uma profunda revisão dos fundamentos estratégicos dessa “externalidade” – que pode ser positiva ou negativa, em função dos casos concretos –, bem como dos instrumentos que passam a ser mobilizados em caso de engajamento efetivo desses recursos de última instância do jogo diplomático-estratégico. Nem todos os países estão dispostos a desviar recursos de necessidades internas para fins de atuação “solidária” no plano internacional. Mas o que assim decidirem necessitam dispor dos meios suficientes e necessários para levar a termo a missão formalmente assumida.

A representação dos interesses sociais

A política externa já foi definida de muitas maneiras, inclusive como sendo a tradução de necessidades internas em possibilidades externas. Talvez pudesse ser definida, também, como a incorporação de oportunidades e capacidades externas para fins de desenvolvimento interno. Mas esse aspecto formal importa menos do que uma avaliação exata das condições sob as quais pode atuar o corpo funcional-burocrático voltado para a implementação da política externa, no contexto democrático e crescentemente transparente das políticas públicas na atualidade.

Diferentes atores passam a interferir no e a disputar parcelas do processo decisório em matéria de política externa na moderna configuração democrática. Esse tipo de “intromissão” não só parece inevitável, como, em determinadas circunstâncias, pode até ser desejável para, por exemplo, respaldar a ação do Estado na defesa do interesse nacional, na suposição de que a mobilização de atores privados esteja sendo feita para capturar ganhos significativos para agentes econômicos que atuam como canais de distribuição interna. Não se trata da “captura” do aparelho burocrático do Estado por interesses privados, mas de interação com os verdadeiros produtores de riqueza nacional na tarefa de “extrair” recursos e renda do resto da comunidade internacional, o que é perfeitamente legítimo no plano da ação externa do Estado.

A capacidade da política externa se apresentar como efetivamente nacional, enquanto política pública, tem a ver com a sua interação com os setores relevantes da vida econômica do país, pois são eles, em última instância, que produzem os recursos sem os quais a ação do Estado torna-se impossível ou dificilmente viável, e é para eles que se destinam, em grande medida, as iniciativas e ações de política externa mobilizadas pela diplomacia profissional. Os dois princípios sobre os quais vai se fundamentar uma política externa nacional são, portanto, o da transparência democrática e o da representação dos interesses mais relevantes no plano econômico nacional, sem que isto signifique, contudo, a captura do processo decisório no plano estatal por grupos de interesse especial ou setorial.

Transparência e representação democrática não devem significar, no entanto, excesso de abertura em processos negociais, como reclamado muitas vezes por grupos de atuação específica, pois isto poderia comprometer o caráter confidencial e a necessária discrição das posições negociadoras que caberia respeitar. Da mesma forma, falsos democratismos – como a incorporação irrefletida de posições emanadas de sindicatos, de partidos, de ONGs etc. – tampouco deveriam guiar a ação externa do Estado, posto que suas posições tendem a redundar em impasses negociais (até mesmo *ex ante*) devido à própria natureza contraditória dos interesses em causa.

Instrumentos de ação diplomática

São muitas as ferramentas à disposição do Estado para o exercício de sua política externa, sendo o mais importante, obviamente, o corpo burocrático encarregado de operar a diplomacia profissional. Os dirigentes costumam, igualmente, se cercar de assessores diretos, que podem ou não ser diplomatas, mas que dispõem, supostamente, de um saber especializado nos temas afetos às relações exteriores do país. Outras instâncias podem interferir no processo decisório da política externa, mormente em regime parlamentar. Mas o básico, ou até essencial, é que exista unidade efetiva de comando, uniformidade do processo decisório e conformidade no processo de implementação das decisões.

Uma política externa formada a partir de vários centros decisórios começa por não ter objetivos homogêneos e tende a apresentar metas fragmentadas, ou até mesmo contraditórias, que respondem aos diversos “insumos” e pressões recebidos ao longo do processo de formulação e de composição, mesmo se a concepção inicial partir de um único centro. A divisão pode assumir um caráter de bicefalia, com pelo menos uma instância independente da diplomacia profissional envolvida na preparação e implementação da agenda externa; pode não ser tão grave se o trabalho envolvido for apenas de assessoria, mas se ele envolver igualmente representação e defesa pública existe um risco real de discursos contraditórios ou não coincidentes. A “divisão do trabalho” deve ter um único centro “divisor”, não ser uma espécie de “cooperativa diplomática” atuando em bases voluntaristas.

As estratégias e táticas mobilizadas pela diplomacia podem e devem ser diversificadas, com a adequação de cada instrumento de ação ao tipo de foro aplicável em cada caso – bilateral, regional ou multilateral –, ou ainda em função das coalizões possíveis segundo a natureza do problema em causa (político, comercial, tecnológico, de segurança etc.). Caberia, no entanto, ficar atento para a “gradação” progressiva das iniciativas diplomáticas eventualmente lançadas, de maneira a evitar-se a exposição direta do responsável último pela diplomacia – que é o próprio chefe de Estado – em propostas meramente exploratórias ou de duvidosa aceitação por parceiros não consultados previamente.

Para ser mais preciso, poucos países apreciam aderir a iniciativas prontas e a soluções acabadas, sentindo-se obviamente mais confortáveis a partir de consultas preparatórias e mediante o acolhimento de suas sugestões. Da mesma forma, a situação de liderança, se ela não é dada naturalmente pelo diferencial de poder econômico, político e militar, com todos os cuidados associados ao *self-restraint*, pode causar suspeitas ou desconforto em parceiros regionais, incomodados em ver surgir um “mais igual” em seu próprio meio. A liderança não pode jamais ser autoproclamada, mas sim o resultado de um consenso que deve emergir naturalmente a partir de fontes reais de poder, não de proclamações unilaterais: trata-se antes de uma aceitação do que de uma imposição.

Estado e condicionantes constitucionais nos processos de integração regional

Patrícia Luíza Kegel

Patrícia Luíza Kegel

Professora de Direito Internacional e Globalização no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional de Blumenau - FURB. Vice-presidente na atual gestão da European Community Studies Association. Membro da lista brasileira de terceiros árbitros do Mercosul.

Introdução

Desde o início do processo de integração no Mercosul, um dos assuntos constantemente debatidos vem sendo a controversa relação entre o Direito Constitucional dos Estados-partes e o conjunto normativo decorrente do processo integracionista. A este respeito, é empregado o conceito *questão constitucional*, para situar o espaço onde se desenvolvem os conflitos entre os esforços integracionistas do continente e os seus “Direitos do Estado”. Em outros termos, a doutrina do Direito Constitucional latino-americana entende por *questão constitucional* aquela relativa ao fato de os tratados que instituem organizações supranacionais ou supraestatais em matéria de integração serem compatíveis, ou não, com as constituições vigentes nos respectivos Estados e sua forma de articulação mútua.

Neste sentido, o fenômeno da integração regional faz surgir um novo e inédito tipo de estrutura jurídica, responsável pela regulamentação normativa das relações econômico-sociais no interior do bloco. Este Direito proveniente dos processos de integração revelou os limites do Direito Constitucional que, por ser um Direito do Estado baseado no pressuposto da soberania por excelência, regula as relações deste Estado com os demais. Desta forma, determinados conceitos tradicionais – como, por exemplo, monismo/dualismo –, utilizados tanto pelo Direito Internacional Público quanto pelo Direito Constitucional, tornaram-se insuficientes para explicar e, sobretudo, organizar as relações entre Estados surgidas no interior de um bloco econômico regional. Desta forma, tornou-se imperiosa a alteração de determinados conteúdos normativos expressos na Constituição, para possibilitar a permanência dos Estados no interior do bloco econômico. Dito de outro modo, o aparato constitucional tradicionalmente utilizado pelos Estados para regulamentar sua atuação no sistema internacional tornou-se inadequado e insuficiente para ordenar as relações intracomunitárias.¹

De modo geral, podemos colocar duas ordens distintas de problemas envolvendo o Direito Constitucional dos países empenhados em um processo de integração. Em primeiro lugar, a adequação dos Tratados Institutivos à Constituição e, posteriormente, a compatibilidade constitucional das normas de Direito Comunitário derivado. Dentro deste contexto, este artigo subdivide-se em duas etapas distintas. Na primeira, apesar dos diferentes níveis quanto à intensidade e profundidade da integração regional pretendida na União Europeia e no Mercosul, será efetuada uma breve análise de suas estruturas jurídicas e a respectiva articulação com as constituições nacionais de dois Estados diretamente envolvidos em um processo integracionista: Alemanha e Brasil. Na etapa posterior será discutida a solução constitucional encontrada na Alemanha, assim como os obstáculos oferecidos pela Constituição brasileira à integração no Mercosul. E, por fim, as conclusões que apontam para a necessidade de repensar conceitualmente Estado e Direito Constitucional no âmbito dos processos de integração regional.

¹ A este respeito ver KEGEL, Patrícia Luíza, *As Constituições Nacionais nos processos de integração econômica regional*, 2002 p. 82 e seguintes.

Supranacionalidade, Direito e Integração na União Europeia

Sob a perspectiva política e jurídica, o elemento mais marcante e inédito da integração europeia em relação às demais organizações internacionais de cooperação econômica é o seu caráter supranacional. Sob a ótica das relações entre poder supranacional e Estados-membros, a supranacionalidade comunitária estabeleceu mecanismos de repartição de competências e transferência de poderes de soberania, sendo a expressão de um tipo particularmente intenso de cooperação internacional, que reúne em si competências legislativa e jurisdicional próprias, independência em relação aos seus membros, sistema decisório pelo princípio majoritário e autonomia financeira.

Em larga medida os atributos da supranacionalidade foram desenvolvidos pelo denominado “ativismo jurisdicional”, através do qual o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) reiteradamente enfatizou a particularidade e o ineditismo do projeto de integração europeu e do Direito Comunitário.² Desta forma, foi enfatizada a regra da maioria como sistema de votação e, paralelamente, a transferência de competências nacionais aos órgãos comunitários. Na ausência de um catálogo expresso de repartição de competências entre a UE e os Estados-membros, a doutrina dos “poderes implícitos” – *implied powers*³ – permitiu a expansão das competências comunitárias para bem além do inicialmente previsto. A par de competências ampliadas e de um sistema decisório majoritário, foi implantada uma ordem jurídica própria, autônoma e independente em relação aos sistemas jurídicos nacionais. Sua implantação foi possibilitada por três fatores. A primazia da norma comunitária em relação às normas nacionais, mesmo as de *status* constitucional, a aplicabilidade imediata do Direito Comunitário, em que certas disposições comunitárias entram em vigor concomitantemente em todos os sistemas jurídicos nacionais e, como corolário, a uniformidade de interpretação e aplicação do Direito Comunitário pelo TJCE em todo o espaço territorial formado pelos Estados-membros.

Em razão de tais características, os conflitos de articulação entre a ordem jurídica constitucional nacional e a comunitária constituíram-se em um dos temas centrais para o contínuo desenvolvimento da estrutura jurídica comunitária. Neste sentido, determinados conceitos tradicionais – como monismo/dualismo e transformação/adoção –, utilizados tanto pelo Direito Internacional Público quanto pelo Direito Constitucional, tornaram-se insuficientes para explicar e, sobretudo, organizar as relações entre Estados surgidas no interior de um bloco econômico com características supranacionais. Desta

2 As sentenças “*Van Gend & Loos*”, de 1963, e “*Costa/ENEL*”, de 1964, formam a base a partir da qual o TJCE construiu a tese da especificidade da estrutura jurídica comunitária.

3 A tese dos “poderes implícitos” tem origem na doutrina constitucional norte-americana e designa o conjunto de competências que, mesmo não sendo expressas, são inerentes ou necessárias à realização dos fins propostos no texto legal, e foi largamente utilizada pela jurisprudência do TJCE para justificar a expansão das competências comunitárias em detrimento das nacionais.

forma, para possibilitar a permanência dos Estados no interior do processo de integração regional, tornou-se imperiosa a alteração de determinados conteúdos normativos expressos na Constituição. Dito de outro modo, o aparato constitucional tradicionalmente utilizado pelos Estados para regulamentar sua atuação no sistema internacional tornou-se inadequado e insuficiente para ordenar as relações intracomunitárias. Isto significa que o Estado, organizado e limitado pela sua Constituição, demanda uma dupla resposta à sua atuação internacional, tanto fora do processo de integração regional, de acordo com as normas tradicionais do Direito Internacional Público, quanto dentro do processo, submetido aos novos imperativos da ordem jurídica comunitária e supranacional.

Neste caso, um dos temas centrais na delimitação do Direito Comunitário em relação ao Direito Internacional Público é o tipo especial de articulação entre o Direito Comunitário e os Direitos nacionais, especificamente o problema das antinomias envolvendo normas dos dois sistemas. As tentativas iniciais de solucionar os conflitos entre ambas as ordens jurídicas através de instrumentos como a “interpretação favorável ao Direito Comunitário” em casos de normas nacionais contrárias, ou o recurso ao caráter de *lex specialis* do Direito Comunitário, mostraram ser absolutamente insuficientes. Especialmente quando, em determinados casos, o legislador nacional se afastou conscientemente do disposto no Direito Comunitário ou quando a interpretação favorável ao Direito Comunitário da norma nacional fosse completamente *contra legem*. Neste sentido, a utilização, no âmbito comunitário, das regras desenvolvidas pelos Direitos nacionais para ordenar suas relações com o Direito Internacional mostrou-se inadequada por uma série de motivos. Em especial porque implicaria uma posição diferenciada do *status* hierárquico do Direito Comunitário dentro de cada sistema jurídico. Ou seja, a possibilidade de, em alguns Estados, o Direito Comunitário adquirir o nível de uma simples lei ordinária, contrariando um dos fundamentos da ordem jurídica comunitária, baseada em sua posição uniforme e de primazia frente aos sistemas jurídicos nacionais.

Uma das grandes dificuldades iniciais foi a ausência, nos Tratados Constitutivos, de dispositivos detalhados sobre o tipo de relacionamento a ser desenvolvido entre a ordem jurídica comunitária e as ordens nacionais. As poucas indicações estavam contidas nos artigos 177 e 189, II do então Tratado da Comunidade Econômica Europeia (TCEE), que previam, respectivamente, o procedimento prejudicial e a obrigatoriedade dos regulamentos e sua aplicação direta. Destes princípios desenvolveu-se a tese de que o Direito Comunitário teria vigência imediata nas ordens jurídicas nacionais. Duas ordens de problemas cercaram esta tese. Em primeiro, a pretensão de vigência imediata entraria em conflito com o princípio da soberania nacional, que, entre outros aspectos, determina que no território do Estado soberano sejam válidas apenas as normas elaboradas pelo legislador nacional ou as que por ele forem reconhecidas como válidas. E, em segundo, dificilmente seria possível subsumir dos dispositivos do TCEE as regras que garantissem a primazia do Direito Comunitário e sua aplicabilidade imediata.

Nesta situação de confusão jurídica, buscaram-se construções doutrinárias que desenvolvessem formas novas de articulação entre os Direitos nacionais e o Direito Comunitário e, em especial, que possibilitassem a submissão de um ordenamento jurídico nacional à normas externas, emanadas de órgãos legislativos supranacionais. Uma das teses que mais prosperou no espaço jurídico alemão foi a da “autorização constitucional” (*verfassungsrechtliche Ermächtigung*). Segundo esta tese, abraçada especialmente pelo *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*,⁴ a primazia do Direito Comunitário Primário e Secundário encontra-se baseada em dispositivos do Direito Constitucional nacional, especificamente no art. 24 I do *Grundgesetz*, que prevê a transferência de direitos de soberania por parte do Estado alemão para organizações internacionais. Uma interpretação extensiva deste dispositivo entende que, na hipótese da transferência de determinados direitos de soberania, fica vedado ao legislador alemão qualquer exercício da competência legislativa correspondente, sob risco de ser declarada inconstitucional. Se uma norma nacional se chocar com uma norma comunitária, o juiz alemão deixará de aplicá-la não por contrariar o Direito Comunitário em si, mas por ser inconstitucional com o previsto no *Grundgesetz*. O grande problema enfrentado por esta teoria é a ausência em todos os Estados-membros da União Europeia de dispositivos constitucionais semelhantes.

Outra corrente teórica baseou-se na natureza jurídica específica da União Europeia, cujas características supranacionais a tornariam bastante semelhante a um Estado federal. Deste modo, apesar da UE não ser um Estado federal, aplicam-se a ela dois princípios norteadores das relações entre União e Estados federados: a supremacia da norma federal e a divisão de competências. Isto é válido em especial para a comparação efetuada nas relações entre Direito Comunitário e Direitos nacionais e as relações entre Direito federal e Direitos estaduais nos países com estrutura federativa. Nestes, a norma federal é válida em todo o território nacional, possui supremacia sobre as normas estaduais e não necessita de nenhum tipo de mecanismo de reconhecimento ou incorporação. Da mesma forma que, nas relações jurídicas em um Estado federal, o Direito Comunitário forma um conjunto jurídico distinto do nacional, sendo válido no espaço jurídico nacional como Direito Comunitário e não como Direito nacional. Contudo, as relações entre este conjunto jurídico comunitário e os Direitos nacionais apenas podem ser regradas pelo próprio Direito Comunitário, já que este não se encontra subordinado ao Poder Legislativo nacional. Ainda que esta tese tenha proporcionado uma resposta uniforme ao problema da primazia do Direito Comunitário, sua grande deficiência encontra-se justamente no fato de a União Europeia, decididamente, não se constituir em um Estado federal.

A terceira grande corrente doutrinária, adotada em certa medida pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, sustenta que a premissa indiscutível da soberania (*das Souveränitätsdogma*) dos Estados vem sofrendo limitações desde o século XIX, sendo a constituição da União Europeia uma forma específica destas limitações. Neste sentido,

4 *Bundesverfassungsgericht – BVerfG* – Tribunal Federal Constitucional alemão.

a UE foi dotada, através dos Tratados Constitutivos, de poderes de soberania próprios, os quais se estendem e são exercidos de modo direto em todo o território comunitário. Consequentemente, o Direito Comunitário não é Direito Internacional Público, mas constitui-se em uma ordem jurídica autônoma de caráter *sui generis*. O ineditismo do Direito Comunitário não decorreria do conteúdo obrigatório dos tratados que fundamentam sua ordem jurídica. Muito mais decisiva para caracterizar sua singularidade é o fato de que a estrutura proveniente do conjunto dos tratados constitutivos apresenta diferenças fundamentais em relação à outros tratados de Direito Internacional. Nesta concepção, o Direito Comunitário forma um conjunto jurídico *eine Rechtsmasse*, distinto dos Direitos nacionais e, desta maneira, é válido nos espaços jurídicos nacionais como Direito Comunitário e não como Direito nacional. Desta forma, a validade do Direito Comunitário repousa na sua própria especificidade e não em sua transformação em norma nacional. Como consequência, o relacionamento do Direito Comunitário com os Direitos nacionais passa a ser regulamentado apenas pelo Direito Comunitário, já que o legislador nacional não possui qualquer competência sobre aquele conjunto jurídico. A regra de colisão desenvolvida por esta teoria baseia-se no pressuposto de que os tratados constitutivos retiraram do legislador nacional a competência para legislar sobre determinadas matérias e a transferiram para os organismos comunitários. Se, mesmo assim, o legislador nacional atuar nestas matérias – e esta seria a única possibilidade de surgirem antinomias entre normas nacionais e comunitárias –, a consequência seria a nulidade de seus atos por absoluta incompetência legislativa. A maior falha nesta formulação é a circunstância da UE possuir competências normalmente bastante delimitadas em matérias nas quais o legislador nacional também pode e deve atuar, o que leva a um constante perigo de colisão de normas.⁵

Independentemente de qual teoria adotada, parece-nos claro que, sem dispositivos constitucionais que permitissem a transferência de parcelas de soberania, dificilmente as relações jurídicas intracomunitárias teriam se desenvolvido de modo tão uniforme. Assim, tornou-se fundamental que as Constituições nacionais dos Estados-membros da UE permitissem este novo tipo de relacionamento de uma ordem jurídica externa com a nacional, desvinculado dos padrões tradicionais de relacionamento entre o Direito Internacional Público e os Direitos Constitucionais. Deste modo, consolidou-se no decorrer dos anos uma doutrina constitucional com dispositivos relacionados à limitação da soberania e transferência de competências às organizações supranacionais. Isso permitiu a composição dos interesses jurídicos constitucionais nacionais com os decorrentes das necessidades comunitárias. No entanto, mesmo este modo de relacionamento encontra-se em crise, em especial depois do fracasso do projeto de Constituição comum e dos problemas gerados pela não ratificação do Tratado de Lisboa, tornando-se necessário voltar a refletir sobre as condicionantes constitucionais nacionais.

⁵ O que não impediu que o TJCE, como forma de superar tal situação, tenha utilizado recursos de interpretação como o *implied powers* e o *effet utile* para alargar consideravelmente o âmbito das competências comunitárias.

Constituição e integração na República Federal da Alemanha⁶

Em tratados internacionais comuns, o *Grundgesetz* segue a chamada “Teoria da Transformação”, segundo a qual um tratado para ser válido necessita uma lei federal que o transforme em parte integrante do sistema jurídico nacional. Esta lei de aprovação tem por conteúdo aquele do tratado internacional, que passa a ser, portanto, uma lei federal ordinária que pode ser, inclusive, objeto do controle de constitucionalidade. Significa a adoção da teoria dualista nas relações entre o Direito Interno e o Direito Internacional, o qual também está previsto no art. 25 GG, quando as regras gerais de Direito Internacional consuetudinário, mantendo seu caráter de parte de um sistema jurídico separado, são incorporadas ao sistema nacional e obtendo, inclusive, um *status* superior ao das leis nacionais. Este *status* superior não é, contudo, unanimemente aceito, pois que, na falta de uma clara posição do *Bundesverfassungsgericht*, considera-se que a lei de aprovação transforma o tratado em lei federal, podendo ser alterado por lei subsequente.

No sistema jurídico alemão coexistem dois modos distintos de controle da constitucionalidade das leis: o abstrato e o concreto. O controle abstrato consiste na verificação de uma norma, independentemente de um caso jurídico concreto, a respeito de sua conformidade com a Constituição. O objeto do controle abstrato podem ser normas de qualquer tipo, inclusive as “leis de aprovação” cujo conteúdo é o do Tratado Internacional que pretende ser válido no sistema jurídico nacional. A este respeito, o *BVerfG* considerou procedente a verificação da conformidade de tais “leis de aprovação” antes de serem promulgadas e publicadas no Diário Oficial, com a finalidade de impedir que a União assumisse compromissos internacionais que se mostrariam mais tarde inconstitucionais. De qualquer modo, a norma deve pertencer ao sistema jurídico nacional, não possuindo o Tribunal Constitucional legitimidade para verificar a constitucionalidade de normas estrangeiras, supranacionais ou internacionais.⁷ Já o controle concreto é exercido no decurso de um processo judicial específico, e corresponde ao direito assegurado a qualquer órgão jurisdicional de verificar a conformidade de determinada norma, de cuja validade depende o processo, ao *Grundgesetz*. Se o juiz for da opinião que a norma não é conforme, deve suspender o processo e solicitar ao Tribunal Constitucional decisão definitiva sobre a mesma. Assim, fica assegurada ao juiz a “competência para verificação das normas” (*Normprüfungskompetenz*), sendo exclusiva do *BVerfG*, a “competência para a rejeição das normas” (*Normverwerfungskompetenz*). O controle concreto também pode ser utilizado em relação à “lei de aprovação” de determinado tratado internacional.

Desta forma, além de adotar uma postura dualista quanto à relação Direito Internacional e Direito nacional, a Alemanha também observa estritamente a teoria constitucionalista quanto aos tratados internacionais, já que condiciona a sua validade aos dispositivos constitucionais internos.

⁶ Ver KEGEL, op.cit., p. 85 e ss.

⁷ Ver MENDES, Gilmar Ferreira, *Jurisdição Constitucional. O controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*, 1996, p. 109.

No caso específico do processo de integração europeu, o *Grundgesetz*, desde o início em 1949, já possuía uma previsão normativa para o tipo peculiar de relações a serem posteriormente desenvolvidas no espaço comunitário supranacional. O art. 24, I GG possibilitou a transferência de poderes soberanos para organizações interestatais, sendo, portanto, uma cláusula de autorização geral ao Estado para a delegação de poderes soberanos. Mesmo já possuindo tal previsão de abertura ao Direito Comunitário, a questão constitucional no espaço alemão esteve inicialmente relacionada com certa resistência por parte da jurisprudência nacional⁸ em aceitar a primazia de normas de Direito Comunitário derivado, já que estas não haviam sido elaboradas pelo órgão competente, assim determinado através da teoria clássica da repartição de competências entre Executivo, Legislativo e Judiciário.

Neste contexto, a posição do Direito Constitucional alemão em relação ao Direito Comunitário europeu, e sua especificidade quanto ao Direito Internacional Público tradicional, pode ser dividida em três fases distintas: a sentença *Solange II* do Tribunal Federal Constitucional, a Reforma Constitucional de 1992 e a Sentença Maastricht do mesmo Tribunal Constitucional.

A primeira decisão referida é do *BVerfG* de 1986 (*Solange II*⁹). Sua importância é redobrada porque se afasta da concepção anterior,¹⁰ que afirmava a competência do Tribunal em aferir, no processo de controle concreto das normas, a adequação das normas integrantes do Direito Comunitário derivado¹¹ aos direitos fundamentais contidos na Constituição alemã e que constituem o cerne imprescindível de sua estrutura constitucional. Nesta nova sentença ficaram consagrados três pressupostos da articulação entre Direito Constitucional e Direito Comunitário. Inicialmente, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é o juiz legal, ou predeterminado por lei, o qual adquiriu tal qualidade através das leis alemãs de aprovação aos tratados comunitários. Em segundo, que o art. 24, I GG possibilita que o ordenamento jurídico alemão seja suficientemente aberto para transferir soberania a uma organização supranacional, da qual emane um direito imediatamente aplicável. E, por fim, que enquanto (*solange*) as Comunidades Europeias, e em particular a jurisprudência do seu Tribunal, proporcionem uma proteção efetiva dos direitos fundamentais frente aos poderes públicos (no mesmo nível que o *Grundgesetz* considera indisponível), o *BVerfG* não exercerá sua jurisdição para verificar

8 Esta posição do Tribunal Federal Constitucional – Bundesverfassungsgericht (BVerfG) – deu origem à uma sentença bastante conhecido do TJCE, o caso *Internationale Handelsgesellschaft*, de 17 de dezembro de 1970, no qual o Tribunal comunitário, além de considerar os Direitos Fundamentais como integrantes da estrutura jurídica comunitária, reafirmou a completa primazia do Direito Comunitário sobre o nacional.

9 Sentença de 22 de outubro de 1986. *BVerfGE* 73, 339.

10 Sentença de 29 de abril de 1974, conhecida como *Solange I*. *BVerfGE* 37, 271.

11 Entende-se por Direito Comunitário originário as normas constantes dos tratados constitutivos das Comunidades Europeias e Direito Comunitário derivado aquele proveniente dos órgãos comunitários.

a conformidade com os direitos fundamentais dos atos de autoridades alemãs praticados com base no Direito Comunitário derivado.¹²

Desta sentença inferem-se dois aspectos fundamentais para a consolidação e harmonização das relações entre o Direito Comunitário e os Direitos nacionais. Inicialmente, quanto à questão da posição hierárquica do Direito Comunitário no sistema jurídico alemão. No caso da União Europeia, esta lei de aprovação foi editada segundo o art. 59, I e o art. 24, I GG e previa a aplicabilidade direta e imediata das normas comunitárias derivadas. Deste modo, o Direito Comunitário, apesar de ter sido originalmente “transformado” em direito alemão, distingue-se fundamentalmente do Direito Internacional comum, principalmente porque seu Direito derivado não necessita mais qualquer tipo de “transformação”. Assim, de acordo com o art. 24, a transferência de parcelas de soberania em favor de uma instituição supranacional foi efetuada de acordo com o disposto na Constituição alemã e fundamenta a primazia das normas comunitárias, inclusive as derivadas.

O segundo aspecto está relacionado ao controle da conformidade das normas do Direito Comunitário (mesmo derivado) com a Constituição Nacional. A posição anterior foi substancialmente modificada na decisão *Solange II*, na qual o Tribunal Constitucional renunciava a exercer sua jurisdição constitucional nos termos do art. 100, I GG, enquanto (*solange*) o Direito e o Tribunal de Justiça comunitário dispensar o mesmo nível de proteção aos direitos fundamentais que o *Grundgesetz* considera indisponível. Observe-se que não houve uma renúncia definitiva à verificação da conformidade das normas comunitárias derivadas aos direitos fundamentais, como mais tarde se verificou com a decisão sobre Maastricht.

O segundo eixo de articulação entre Direito Constitucional e Direito Comunitário foi a Reforma Constitucional de 1992, que deu nova redação ao art. 23 GG,¹³ e permitiu a ratificação do Tratado da União Europeia. Recordemos que o dispositivo constitucional anterior, do art. 24 GG, permitia a concessão de poderes de soberania (sem explicitar os limites do conteúdo desta concessão) a organizações supranacionais, sem a autorização do *Bundesrat*.¹⁴ Neste sentido, o art. 23 impôs critérios de ordem material e formal para o desenvolvimento da União Europeia e a consequente transferência de soberania e competências. Tais critérios cristalizaram-se em determinados princípios constitucionais tidos como indisponíveis e “estruturantes” da própria Constituição (*verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien*). Deste modo, a participação alemã na construção e desenvolvimento

¹² BVerfGE 73, 339(383 ff.).

¹³ De modo geral, a nova redação do art. 23 estipula que o Governo Federal deve conceder ao Parlamento alemão a oportunidade de pronunciar-se antes da participação do Governo em qualquer processo decisório na União Europeia. Sendo a decisão a ser tomada em instância comunitária da competência dos *Länder*, é necessário a participação do *Bundesrat*.

¹⁴ *Bundesrat* – Senado Federal – órgão de representação dos *Länder* (estados federados).

da União Europeia é permitida apenas e na medida em que o princípio federativo e o princípio do Estado democrático, social e de Direito são mantidos. A remissão efetuada ao art. 79, II e III¹⁵ GG para a “Lei de Aprovação” a qualquer alteração dos Tratados Institutivos da UE ou regras de natureza semelhante significou a imposição de limites constitucionais rígidos à dinâmica integracionista alemã. Estes limites foram melhor definidos posteriormente com a sentença do Tribunal Federal Constitucional sobre a constitucionalidade do Tratado da União Europeia.

Por fim, a Sentença Maastricht,¹⁶ pronunciada pelo Tribunal Federal Constitucional, no âmbito do processo de ratificação do Tratado da União Europeia, e que, pelo impacto de suas conclusões, redirecionou¹⁷ o debate acerca das relações entre Direitos Constitucionais nacionais e Direito Comunitário. Os comentários sobre a referida sentença foram em número e intensidade correspondentes à perplexidade que causou e, sem pretender esgotar o assunto, alguns pontos nos parecem decisivos na nova posição do Tribunal Constitucional quanto ao Direito Comunitário. Inicialmente, o *BVerfG* afasta a hipótese de diluir a soberania nacional com o objetivo de fundamentar uma Constituição comunitária. A validade da ordem jurídica comunitária na República Federal da Alemanha repousa na imperatividade jurídica da “Lei de Aprovação” alemã ao Tratado de Maastricht e, portanto, em um ato de soberania nacional. Consequentemente, o *BVerfG* não renunciou à sua competência jurisdicional (em relação aos direitos fundamentais) sobre a aplicabilidade do Direito Comunitário derivado na Alemanha, mas o exerce em uma relação de cooperação com o Tribunal de Justiça Europeu, em que este garante a proteção dos direitos fundamentais para a totalidade do território da União Europeia, enquanto o *BVerfG* limita-se a garantir de modo geral um nível irrenunciável de direitos fundamentais. Dentre os princípios democráticos vinculados à essência do Estado, encontra-se o direito fundamental do cidadão alemão de participar, através do sufrágio universal, da legitimação dos órgãos aos quais compete o exercício do poder e da soberania do Estado. Segundo o *BVerfG*, a

15 O art. 79 GG trata do procedimento de reforma constitucional, sendo que o inciso II determina o quorum necessário e o inciso III as cláusulas pétreas.

16 *Maastricht-Urteil* de 12 de outubro de 1993. BVerGE 89, 155.

17 A sentença sobre Maastricht se tornou a mais conhecida, porém, em uma decisão anterior, o Tribunal Federal Constitucional já havia se manifestado de modo ambíguo sobre a questão constitucional com a sentença de 12 de maio de 1989. Na referida decisão se trata de restrições à comercialização e propaganda de cigarros e fumo picado, impostas pela Comunidade Europeia. No recurso ao Tribunal Constitucional, as empresas do setor alegaram violação dos direitos fundamentais, em especial a liberdade de atividade econômica, a liberdade de profissão e a propriedade. Dando continuidade à doutrina instituída em *Solange II*, o Tribunal Constitucional negou o recurso, reafirmando que pertence ao Tribunal Europeu a proteção dos direitos fundamentais frente à atividade legislativa e administrativa da Comunidade. Caberia, contudo, recurso ao Tribunal Constitucional, caso o Tribunal Europeu não efetuasse a proteção dos direitos fundamentais no mesmo nível e intensidade julgados imprescindíveis pela Lei Fundamental. “*Soweit die Richtlinie den Grundrechtsstandard des Gemeinschaftsrechts verletzen sollte, gewährt der Europäische Gerichtshof Rechtsschutz. Wenn auf diesem Wege der vom Grundgesetz als unabdingbar gebotene Grundrechtsstandard nicht verwirklicht werden sollte, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden*”. In: HUMMER, Waldemar, SIMMA, Bruno, VEDDER, Christoph, *Europarecht in Fällen*, 1999, p.110.

legitimidade do poder assim adquirida é indisponível e passível de controle de constitucionalidade. Levando em consideração a dinâmica da integração europeia, o *BVerfG* declara a proteção da soberania do povo alemão, condensada em seu Estado e sua Constituição, perante atos supranacionais que possam provocar o esvaziamento desta soberania. Sendo a Alemanha um Estado social, democrático e de Direito, o exercício do poder pelo povo é efetuado, fundamentalmente, através de seus representantes no Parlamento alemão. Torna-se, portanto, imprescindível evitar o esvaziamento completo das atribuições do Parlamento alemão, pois isso afetaria o já referido “Princípio Democrático”. Como modo de evitar o esvaziamento das competências do *Bundestag*, o *BVerfG* adverte os organismos comunitários de uma interpretação do Tratado de Maastricht, que fosse efetuada nos mesmos parâmetros dos Tratados Institutivos anteriores: ou seja, adverte-se especialmente contra uma interpretação que amplie as competências comunitárias deduzíveis dos tratados (dentro da doutrina do *effet utile*). Ou seja, os poderes de soberania cedidos não são indeterminados, mas se regem pelo método restrito e singular de atribuição de competências. Deste modo, os atos jurídicos da União Europeia que tenham como fundamento tal interpretação não são vinculantes no âmbito do território soberano alemão, estando seus órgãos administrativos e judiciários, por motivos constitucionais, impedidos de executá-los. Compete ao *BVerfG* verificar se os atos jurídicos dos organismos europeus se mantêm dentro dos limites estatuídos, ou se os excederam.¹⁸

Cabem duas ordens de críticas à posição do Tribunal Federal Constitucional alemão. Inicialmente, em relação a uma, assim denominada, recaída internacionalista do *BVerfG* sobre a natureza do Direito Comunitário. Apesar de adotar e manter a posição do TJCE¹⁹ quanto à autonomia e particularidade do Direito Comunitário, o *BVerfG* não considera que estas duas características signifiquem o desligamento do Direito Primário e do Direito Secundário de seus fundamentos no Direito Internacional, o que fica bem claro com a ênfase dada à “Lei de Aprovação” como sendo a fonte formal de validade do Tratado de Maastricht em território alemão. Mantendo o controle da constitucionalidade das “Leis de Aprovação” aos Tratados Institutivos, o *BVerfG* o exerce indiretamente também sobre o conjunto do Direito Comunitário Primário. Além disso, condiciona a primazia e aplicabilidade direta e imediata não ao caráter exclusivo da norma comunitária, mas aos dispositivos constitucionais de recepção que permitiram tais características. Por fim, o argumento de que uma eventual saída dos Estados-membros do âmbito da

¹⁸ No entanto, a questão envolvendo o controle da constitucionalidade das normas comunitárias derivadas ainda não chegou a um final definitivo, como mostra a seguinte manifestação do *BVerfG*: “*The Act to Implement the Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between the Member States of the European Union (European Arrest Warrant Act) of 21 July 2004 (Federal Law Gazette I p. 1748) violates Article 2 subsection 1 in conjunction with Article 20 subsection 3, Article 16 subsection 2 and Article 19 subsection 4 of the Basic Law (Grundgesetz – GG) and is void*”. *BVerfG*, 2236/04 of 07/18/2005. http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604en.html

¹⁹ A doutrina sobre a autonomia e particularidade do Direito Comunitário vem sendo exposta pelo TJCE desde a sentença *Costa/ENEL*.

União Europeia seria possível por simples ato unilateral, baseado no princípio da igualdade soberana dos Estados, constitui-se em verdadeira “espada de Dâmocles” no processo integracionista europeu. A outra crítica refere-se à possibilidade (teórica) aberta pelo *BVerfG* de qualquer cidadão alemão que, sentindo-se prejudicado com uma norma comunitária que excedesse os limites da competência atribuída à Comunidade, arguisse sua inconstitucionalidade por infringir seu direito fundamental de participar do exercício do poder através do voto em seu representante no Parlamento.

Desta forma, por um lado foram relativizados os dispositivos constitucionais específicos da Constituição que regulamentam a inserção do Estado alemão com as estruturas supranacionais comunitárias. Por outro, negando a completa autonomia do Direito Comunitário ao fundamentar sua validade nas leis nacionais de aprovação, o *BVerfG* manteve o Estado soberano como elemento indisponível do processo de integração europeia. Neste sentido, com a Sentença Maastricht é retomada a questão constitucional da limitação dos direitos de soberania e da manutenção do conceito de Estado soberano nas relações intracomunitárias.

Intergovernmentabilidade, Direito e Integração no Mercosul

O início dos anos de 1990 foi caracterizado por um conjunto de mudanças econômicas e institucionais na América Latina. As mais significativas estiveram relacionadas ao processo de liberalização comercial e do setor financeiro, programas de privatização e, especialmente, a retomada e revitalização dos processos de integração regional, gerando um novo ambiente econômico e institucional, que possibilitou a inserção internacional das economias da região. Neste contexto, os acordos da década de 1980, entre Argentina e Brasil, objetivando a formação de uma zona bilateral de livre comércio, marcaram o início do ressurgimento do processo de integração na América do Sul.²⁰ Em março de 1991, a assinatura do Tratado de Assunção, entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, propiciou impulso à experiência integracionista latino-americana, com a criação do Mercado Comum do Sul, buscando aprofundá-lo a partir de dezembro de 1994, quando o Protocolo de Ouro Preto²¹ aprovou a estrutura institucional definitiva e a União Aduaneira passou a ser implantada.

Em especial o estabelecimento progressivo da União Aduaneira, a partir de 1995, e a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) tiveram por finalidade garantir um conjunto de medidas que assegurassem a continuidade do Mercosul. Dentre estas medidas, destacam-

20 “Declaração de Iguazu”, de 1985 entre Brasil e Argentina, para acelerar o processo de integração regional, “Ata para a Integração Brasil-Argentina”, de 1986, e “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento”, entre Brasil e Argentina de 1988.

21 Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994.

se a igualdade das condições de concorrência intrabloco e a garantia de uma margem de preferência regional em relação às tarifas praticadas no comércio extrazona. A consequência, à época prevista, seria assegurar o impulso político necessário à consolidação e ampliação do bloco²² e, principalmente, conferir unidade nas posições dos Estados-partes em suas relações com outros atores comerciais, especificamente, nas negociações com a União Europeia e no âmbito da Organização Mundial do Comércio. No entanto, a segunda metade dos anos 1990 foi marcada por sucessivas crises, as quais tiveram reflexos danosos no Mercosul. Desde a crise asiática de 1997 e a posterior desvalorização cambial brasileira em 1999, o comércio intrazona decresceu gradativamente, atingindo seu nível mais baixo à época da convulsão macroeconômica argentina, com a desvalorização do peso e o fim de sua conversibilidade em 2002. Superada esta fase mais aguda, as transações comerciais voltaram a crescer, sem, contudo, atingir os patamares anteriores. Por outro lado, as principais tentativas de fortalecer o bloco no período, com a Agenda de Relançamento do Mercosul no ano de 2000 e a Cúpula Presidencial de Ouro Preto em dezembro de 2004, não obtiveram o êxito esperado e nem conseguiram reunir as condições políticas que permitissem uma profunda reforma da estrutura institucional do bloco.²³

Desta forma, manteve-se a estrutura jurídica e institucional definida pelo Protocolo de Ouro Preto (POP), de natureza intergovernamental, sendo regida, basicamente, pelos princípios da igualdade soberana entre os Estados e a não ingerência nos assuntos internos dos Estados-partes. Ao contrário da União Europeia, que conseguiu articular o processo de integração comercial e econômico com instituições supranacionais, a opção do Mercosul pela estrutura intergovernamental reflete ainda hoje, entre outras variáveis, as assimetrias econômicas, políticas e demográficas entre os Estados integrantes do bloco. Neste contexto, o quadro jurídico e institucional adotado no Mercosul mantém inalterados os instrumentos tradicionais das organizações internacionais e, em especial, não contempla nenhum tipo de mecanismo de “soberania compartilhada” como na União Europeia. Deste modo, a principal característica dos órgãos encarregados de gerir o Mercosul é a participação paritária de cada um dos Estados-partes em cada um dos diversos setores e a necessidade de consenso para a tomada de qualquer decisão, ou seja, nenhuma resolução pode ser adotada se algum dos Estados-partes não estiver de acordo.²⁴

22 O sucesso inicial obtido pelo Mercosul, em especial nos anos 1990, atraiu outros Estados integrantes da ALADI a se tornarem associados ao bloco: o Chile em 1996, a Bolívia em 1997, o Peru em 2003, o Equador e Colômbia em 2004. No entanto, em todos estes casos, trata-se de países associados, e não de membros plenos do bloco. Apenas a Venezuela, que se associou em 2005, aderiu plenamente ao bloco.

23 É necessário sublinhar que algumas alterações na estrutura institucional do Mercosul efetivamente ocorreram. Em especial a transformação da Secretaria Administrativa em Secretaria Técnica, a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul e de sua Presidência, a instalação do Tribunal Permanente de Revisão e do Tribunal Administrativo Laboral, o Fundo de Convergência Estrutural, e finalmente, o Parlamento do Mercosul. No entanto, todas estas alterações mantiveram intocado o sistema intergovernamental do Protocolo de Ouro Preto.

24 Ver KEGEL, Patrícia Luiza, AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul, 2009, no prelo.

Em relação à estrutura jurídica, os princípios intergovernamentais foram normativamente traduzidos pelo Protocolo de Ouro Preto através da consensualidade no processo decisório e da necessidade de incorporação das normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos de cada um dos Estados-partes para que pudessem gerar efeitos. Neste âmbito, algumas observações devem ser efetuadas. A primeira está relacionada à complexidade do procedimento de incorporação, o qual prevê que, uma vez editada a norma, ela deve ser inicialmente incorporada de acordo com a sistemática constitucionalmente prevista em cada um dos Estados-partes para qualquer norma de Direito Internacional.²⁵ Ou seja, o direito emanado do bloco recebe o mesmo tratamento das demais normas internacionais, sem qualquer distinção. A segunda observação, bem mais importante, diz respeito ao verdadeiro poder de veto que os Estados-partes possuem, individualmente, em relação às normas do bloco. Este poder de veto pode ocorrer basicamente através de duas formas. A primeira pela simples abstenção ou ausência no processo decisório. Segundo o POP, o sistema deliberativo é consensual, o que implica a necessidade de todos os Estados-partes estarem representados nas diversas instâncias deliberativas e posicionarem-se favoravelmente ao texto acordado. Caso não haja o necessário consenso, ou se verifique a ausência de um Estado, a norma não é adotada. A segunda forma de veto ocorre através da não incorporação da norma acordada. Ou seja, mesmo que tenha havido consenso quanto ao texto normativo na instância deliberativa adequada, a circunstância de que um único Estado não tenha incorporado a norma ou não tenha comunicado esta incorporação à Secretaria do Mercosul implica o fato de que a norma em questão não entre em vigor até que todos os Estados tenham comunicado a incorporação. Preocupante é a total impunidade do Estado faltoso em sua obrigação de incorporar a norma e, neste sentido, não há sanção prevista em qualquer dos textos normativos do Mercosul que se referem ao assunto.

Ou seja, tais características da estrutura jurídica do Mercosul tem tido por consequência um alto percentual de normas não incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais e, portanto, sem produzir efeitos nos Estados-partes. Esta situação reflete a falta de uma base jurídica adequada para o funcionamento do Mercosul e a dificuldade para criar regras e mecanismos comuns a todos os Estados, que viabilizem a livre circulação de fatores produtivos e forneçam a necessária segurança jurídica para a atuação dos agentes econômicos. Ou seja, o não cumprimento das regras destinadas a implementar o processo de integração vem ocasionando falta de efetividade ao bloco e causando um impacto extremamente negativo à sua eficácia política e econômica. Neste sentido, tanto o princípio da consensualidade quanto o sistema de “vigência simultânea” adotados pelo Protocolo de Ouro Preto têm por consequência fática a capacidade de um único Estado poder inviabilizar a adoção das normas do Mercosul seja por motivos políticos internos, seja por estratégias de negociação intrabloco. O que ocorre, no entanto, é o fato de que a consolidação da estrutura jurídica do Mercosul ter sido largamente prejudicada por este mecanismo. Sua consequência negativa é a ausência de uma estrutura jurídica consolidada, ampliando

25 Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto.

o grau de incerteza e de falta de previsibilidade. Para utilizar uma expressão da Secretaria do Mercosul, não existem dúvidas de que a efetividade do Direito do Mercosul ocasionaria o aumento da segurança jurídica em seu âmbito, multiplicando o grau de confiança do setor privado, consolidando o sentimento de pertencer ao bloco e favorecendo o comércio e a atração de investimentos.

Como resultado, o déficit institucional interno do Mercosul e a crescente debilidade dos mecanismos efetivos de integração têm levado o bloco sul-americano a perder atratividade, especialmente como interlocutor nos foros multilaterais e bilaterais de negociação internacional. Ou seja, a opção puramente intergovernamental tem levado o Mercosul a enfrentar uma série de problemas e impasses. Estes estão relacionados, em grande medida, ao objetivo final de implantar um verdadeiro mercado comum e os instrumentos institucionais e jurídicos meramente intergovernamentais, típicos de uma simples zona de livre comércio, sem maiores ambições integracionistas.

Constituição e integração na República Federativa do Brasil

Neste contexto, a situação constitucional interna dos Estados-partes reflete distintas soluções jurídicas ao processo de integração. Desta forma, tanto Argentina quanto Paraguai possuem dispositivos constitucionais que viabilizam a abertura da estrutura jurídica interna destes países ao direito emanado do Mercosul.²⁶ No Paraguai, a reforma constitucional de 1992 incluiu uma cláusula que permite, em seu artigo 145, a participação do Estado em uma estrutura supranacional, em “condições de igualdade com outros Estados e que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça da cooperação e do desenvolvimento nos âmbitos político, econômico, social e cultural”. Já na Argentina, a reforma constitucional de 1994 alterou o tratamento dos Tratados Internacionais e deu nova redação ao art. 75, o qual prevê que o Congresso pode aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações estatais, sob a condição de reciprocidade e igualdade, respeitando a ordem democrática e os direitos humanos. Neste caso, as normas provenientes de tais organizações possuem hierarquia superior às leis federais, quando, segundo o artigo 22, cumpram-se as condições de reciprocidade, igualdade e respeito pela ordem democrática e os direitos humanos.

Apesar de ambos os países possuírem cláusulas de habilitação constitucional para a integração, o texto argentino é mais amplo que o paraguaio, pois prevê a situação hierárquica do direito derivado do Mercosul, o que não ocorre com a Constituição paraguaia. Mais importante é o fato das duas Constituições adotarem o princípio da reciprocidade, o que exclui a adoção unilateral de medidas destinadas à incorporação automática das normas Mercosul e de seu *status* hierárquico privilegiado se os outros Estados-membros do bloco não o fizerem. Como tanto Brasil quanto Uruguai mantêm mecanismos constitucionais

²⁶ Ver a respeito o excelente trabalho de Alejandro Perroti, *Habilitación Constitucional para la integración comunitaria – estudios sobre los Estados del Mercosur*, 2004.

defasados em relação às necessidades de um direito da integração, Argentina e Paraguai não se utilizam de seus próprios dispositivos constitucionais se não houver a devida reforma constitucional nos demais países.

No entanto, um projeto de integração regional, que pretenda vir a constituir-se em mercado comum, necessita de uma base constitucional interna nos países-membros que permita sua consolidação como ordem jurídica autônoma e diferenciada do Direito Internacional Público. Tendo por parâmetro o contexto da integração europeia em seus estágios iniciais, a situação do Direito Constitucional brasileiro em relação a um possível Direito da Integração pressupõe posição referente a três questões fundamentais: a posição hierárquica do Direito da Integração dentro do sistema jurídico brasileiro, o controle da conformidade do Direito da Integração à Constituição nacional e, finalmente, a possibilidade de Acordos Executivos no Direito brasileiro

Em relação à situação hierárquica dos tratados internacionais dentro do sistema jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 concede competência para celebrar tratados ao presidente da República, e fixa a exclusividade do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre eles.²⁷ Isto significa que um tratado internacional celebrado pelo presidente deverá ser referendado através de um decreto-legislativo emitido pelo Congresso, contendo sua aprovação ao tratado. Contudo, isto não o torna válido na ordem jurídica nacional ou internacional, uma vez que apenas ao presidente cabe ratificá-lo ou não (início da validade internacional do tratado). Mais importante ainda: compete ao presidente expedir um decreto de execução, promulgando e publicando no Diário Oficial da União o tratado celebrado. Sem a promulgação por decreto presidencial, o tratado não gera efeitos na ordem jurídica interna. Segundo entendimento do STF, “...a falta de promulgação do tratado através do correspondente decreto presidencial impede que se tenha consumada a sua incorporação ao Direito Interno brasileiro já que ainda não se completaram – mesmo tratando-se de acordo celebrado no âmbito do Mercosul – os ciclos de integração desse ato de Direito Internacional Público. Em consequência, tal situação torna inaplicáveis, pelas autoridades brasileiras, no âmbito doméstico (nacional) as cláusulas da mencionada convenção” (STF/Protocolo de Medias Cautelares).

Cabe observar também que a Constituição brasileira não contém nenhuma disposição a respeito das relações entre a norma internacional e a nacional, ficando esta questão submetida ao entendimento do STF.²⁸ A posição dominante tem sido favorável à equiparação hierárquica do tratado à lei ordinária, em razão de sua incorporação à ordem jurídica interna pela via da votação do art. 47 CF/88.²⁹ Como a única diferença entre lei ordinária

27 Art. 84, VIII e art. 49, I, respectivamente da CF/88.

28 O art. 59CF, que dispõe sobre o processo legislativo, não contempla posição específica aos tratados.

29 Art. 47 CF: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.”

e lei complementar³⁰ é o quorum de votação, e inexistindo menção constitucional sobre tratados, o STF entende que o tratado incorporado equivale à lei ordinária. De acordo com este entendimento, em caso de conflito, prevalece a norma posterior sobre a anterior. Em decisão bastante criticada,³¹ o STF (RE 80.004/1978) decidiu que mesmo lei ordinária posterior revoga tratado anterior, adotando definitivamente o critério da *lex posterior*, ainda que correndo o risco de incorrer o Brasil em responsabilidade internacional. Duas exceções à equiparação entre tratado e lei ordinária no Supremo são as hipóteses do art. 98 do Código Tributário Nacional, que determina a observância dos tratados “pelas leis que lhe sobrevenham”, e dos casos de extradição, onde a lei interna (Estatuto do Estrangeiro) é submetida ao tratado. Note-se que, em ambos os casos, a prevalência dos tratados sobre as leis nacionais decorre não de sua posição de diploma internacional, mas de sua característica de regra especial em relação às regras gerais.³²

A posição do STF a respeito é bastante problemática, em especial porque acarreta a responsabilidade internacional do Estado por violação de norma convencional, podendo assim sofrer sanções dos outros Estados celebrantes. Na análise de José Carlos de Magalhães, o Supremo não atentou para a problemática da responsabilidade internacional do Estado, considerado não apenas como entidade abstrata, mas como pessoa jurídica que atua por indivíduos que o representam internacionalmente. Neste sentido, as decisões judiciais são também atos do Estado que se refletem na ordem jurídica internacional e podem acarretar a responsabilidade de quem as proferiu perante a comunidade internacional.³³ Neste caso, o tratado continua a vincular internacionalmente o país, porém não mais produz efeitos na ordem jurídica interna, gerando uma situação bastante paradoxal, na qual os direitos e deveres decorrentes da norma internacional continuam obrigando o Estado a determinada conduta perante os outros Estados signatários, mas sem que se possa, internamente, exigir do Estado a mesma conduta.

Se tal é o entendimento do STF quanto aos Tratados de Direito Internacional, sua posição em relação à natureza de um eventual Direito da Integração do Mercosul é a seguinte: “... Ainda não existe um verdadeiro direito comunitário, posto que as convenções celebradas sob a égide do Mercado Comum do Sul qualificam-se, no presente estágio de seu desenvolvimento institucional, como instrumentos regionais de direito internacional público, sujeitos, por tal específica razão, ao procedimento formal da prévia recepção estatal (...)” (STF/Protocolo de Medidas Cautelares).

30 Art. 69 CF: “As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.”

31 MELLO, Celso Albuquerque, *Direito Constitucional Internacional*, 1994, p. 334. “... houve no Brasil um grande retrocesso no RE n. 80.004, decidido em 1978, em que o STF decidiu que uma lei revoga tratado anterior. Esta decisão viola também a Convenção de Viena sobre o direito dos tratados (1969) que não admite o término do tratado por mudança de direito superveniente”.

32 No princípio adotado pelo Supremo “*Lex specialis derogat legi generali*”.

33 Magalhães, José Carlos de, *O Supremo Tribunal Federal e as relações entre o direito interno e o internacional*, 1975/1979.

Em relação ao controle de constitucionalidade dos tratados, a Constituição brasileira acolhe dois tipos de controle de constitucionalidade, o concentrado e o difuso. O controle concentrado, que possui como finalidade a defesa da supremacia constitucional, é da competência do STF, o qual julga *in abstracto* determinada norma, declarando-a conforme ou contrária à Constituição. Já o sistema difuso garante à cada órgão jurisdicional (juiz singular ou órgão colegiado) a competência para, no decorrer de uma ação concreta, declarar a inconstitucionalidade da norma envolvida, deixando de aplicá-la. Os tratados internacionais poderão sofrer este duplo controle, tanto o concentrado, quanto o difuso. Ou seja, o direito brasileiro permite o controle da constitucionalidade do tratado inclusive após o depósito do instrumento de ratificação (através do qual o país se obriga perante os demais Estados signatários) e após sua entrada em vigor na esfera jurídica nacional. Segundo o STF, “O Poder Judiciário – fundado na supremacia da Constituição da República – dispõe de competência, para, quer em sede de fiscalização abstrata, quer no âmbito do controle difuso, efetuar o exame de constitucionalidade dos tratados ou convenções internacionais já incorporados ao sistema de direito positivo interno. A prerrogativa do poder jurisdicional deriva da irrecusável supremacia da Constituição da República sobre todos os tratados internacionais celebrada pelo Estado brasileiro” (STF/ADIN Convenção 158 OIT).

No controle concentrado, e também no difuso, a ação de inconstitucionalidade é proposta perante o decreto que aprovou o tratado. Ou seja, não é o tratado em si que é considerado inconstitucional, mas as normas nacionais de aprovação, ratificação e promulgação. Neste caso, como no anterior, o tratado continua internacionalmente válido, já que a decisão judicial interna de um país não pode tornar nulo o compromisso internacionalmente assumido. Da mesma forma que a edição de uma lei ordinária posterior ao tratado derroga sua vigência interna, na hipótese de que um tratado venha a ser considerado inconstitucional – e, portanto, sem vigência interna – também faz com que o Estado incorra em responsabilidade internacional.

Finalmente, quanto aos acordos executivos, estes podem ser descritos como sendo atos internacionais de competência do Poder Executivo, através dos quais o Estado se compromete internacionalmente, mas que não passam pela intervenção do Poder Legislativo, bastando sua publicação no órgão oficial nacional. Sua origem situa-se na prática das relações internacionais, sendo adotada em praticamente todo o mundo. No Brasil, contudo, setores consideráveis da doutrina consideram esta prática incompatível com a Constituição, no seu art. 49, I, o que não impede sua existência efetiva.³⁴ Em uma espécie de síntese, Francisco Rezek identifica três categorias de acordos executivos que se

34 Os Acordos Executivos prescindem de promulgação em decreto presidencial, devendo apenas serem publicados no Diário Oficial da União. Interessante observar que se situa nos teóricos do Direito Constitucional, tais como Manuel Gonçalves Ferreira Filho e Pinto Ferreira, a maior resistência à adoção deste tipo de acordo.

compatibilizam com o texto constitucional: "... os acordos que consignam simplesmente a interpretação de cláusulas de um tratado já vigente, os que decorrem lógica e necessariamente de algum tratado vigente e são como que seu complemento, e os de *modus vivendi*, quando têm em vista apenas deixar as coisas no estado em que se encontram, ou estabelecer simples bases para negociações futuras".³⁵ Segundo este autor, os primeiros e os últimos inscrevem-se na diplomacia ordinária, cuja base constitucional deriva do dispositivo que assegura ao Poder Executivo a condução da política externa brasileira. No entanto, o caso intermediário, no qual os acordos executivos decorrem de tratados já celebrados e têm por finalidade normatizar determinados aspectos do relacionamento internacional, a aprovação do Congresso Nacional é indispensável. Tal situação acaba gerando uma área cinzenta e, portanto, sem garantia jurídica e de fácil contestação, segundo se depreende da seguinte manifestação: "...os referidos acordos – que do ponto de vista do Direito Internacional Público são meros acordos de forma simplificada – não necessitariam entre nós, de obedecer ao formalismo do procedimento de celebração dos tratados. Mas por isso mesmo não podem atuar na zona submetida constitucionalmente ao princípio da legalidade ou reserva de lei. Caso o façam – como seria a integração de casos não previstos no tratado, não terão efeito vinculante para os contribuintes nem para os Tribunais" (STJ/Compatibilidade entre o convênio ALADI ACE-14 Brasil/Argentina e seu Primeiro Protocolo Modificatório).

Quando o Mercosul discute a possibilidade de chegar a um entendimento sobre a adoção de um sistema semi-automático de incorporação de normas do tipo executivo, a falta de clareza sobre o assunto na doutrina e na jurisprudência brasileira a respeito é preocupante.

A formação de um bloco econômico regional mais aprofundado exige mecanismos de relacionamento internacionais mais complexos e efetivos que os tratados usuais. Na ampla maioria dos Estados europeus, criaram-se dispositivos constitucionais que possibilitaram a concessão de parcelas de soberania ou, ao menos, seu exercício compartilhado. Não existe na Constituição brasileira regra semelhante. Pelo contrário, há uma grande ênfase na afirmação da soberania nacional em vários níveis. Excetuada a hipótese de reforma constitucional, a solução mais comumente apontada para não permitir que os Tratados do Mercosul, celebrados como tratados normais, venham a sofrer alteração por alguma lei ordinária posterior, é o dispositivo do art. 4 CF.³⁶ Esta regra está inserida dentro dos "Princípios Fundamentais" da Constituição brasileira. Logo, duas ordens de questões se apresentam. Em primeiro, a discussão sobre o sentido técnico das expressões *princípios* e

35 Rezeck, Francisco, *Direito Internacional Público – Curso Elementar*, 1996, p. 66 e 67.

36 Art. 4 CF: "A República Federativa do Brasil rege-se na suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...). Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

fundamentais e a sua natureza normativa constitucional (obrigatoriedade no sentido jurídico). Neste sentido, parte da doutrina considera que se trata de normas programáticas, que deveriam orientar a ação do Estado e a interpretação constitucional, não gerando, contudo, direito subjetivo positivo. Ou seja, não se pode exigir do Estado uma prestação positiva, podendo, entretanto, exigir que não pratique atos contrários ao estipulado nessas normas.

A segunda questão é relativa ao âmbito temático do art. 4 CF, que se refere aos princípios a serem seguidos pelo Brasil “nas suas relações internacionais”. A dúvida aqui é sobre se estas relações repercutem também na ordem política interna (como a primazia do Direito da Integração sobre leis ordinárias brasileiras, por exemplo), ou se restringem à atuação do Estado como sujeito de Direito Internacional Público em suas relações com outros sujeitos de DIP. Neste sentido, o STF manifestou-se a respeito deste dispositivo constitucional, considerando-o de “...conteúdo meramente programático e cujo sentido não torna dispensável a atuação dos instrumentos constitucionais de transposição, para a ordem jurídica doméstica, dos acordos, protocolos e convenções celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul” (STF/ Agravo Regimental 8279/98).

Igualmente preocupante é a possibilidade de controle concreto de constitucionalidade das normas do Mercosul que permite que qualquer órgão judiciário venha a se manifestar quanto à conformidade ou não das normas do Mercosul com a Constituição brasileira. Este obstáculo poderia ser resolvido com uma eventual Ação Declaratória de Constitucionalidade por parte do STF em relação aos Tratados Constitutivos do Mercosul. Porém isto se torna impossível em relação ao direito derivado. Considerando, contudo, que, no curso de um processo, determinada norma do Mercosul seja arguida de inconstitucionalidade, o órgão judiciário individual ou coletivo suspende a aplicação da norma até a manifestação definitiva do Supremo. Instaura-se, portanto, a insegurança jurídica, pois uma norma poderá ser considerada constitucional (válida) por um Tribunal e inconstitucional (inaplicável) por outro. Se no interior do ordenamento jurídico brasileiro o sistema difuso já produz controvérsias quanto à sua eficácia e necessidade,³⁷ no âmbito da experiência integracionista este sistema pode se revelar catastrófico, pois retira do seu ordenamento jurídico a necessária autonomia, restando sua aplicabilidade à mercê de decisões individuais e por vezes isoladas.

37 É, inclusive, um dos motivos que ocasionou o surgimento da Ação Declaratória de Constitucionalidade.

Conclusões

Após o fracasso do projeto de Constituição Europeia e da dificuldade em ratificar o Tratado de Lisboa, é extremamente pertinente retomar a discussão da “Sentença Maastricht”, em particular quanto à representatividade e legitimidade do poder. Ou seja, o princípio democrático não se encontra de maneira plena no atual estágio da integração europeia, em especial porque o exercício do poder público supranacional pelo Parlamento Europeu não está baseado em um povo europeu que consolide a sua legitimação. Segundo o *BVerfG* o Tratado da União Europeia serve de fundamento a uma confederação de Estados, que possui o objetivo de conseguir uma união cada vez mais estreita dos povos da Europa, organizados em Estados, porém não um Estado que repouse sobre um povo europeu. Neste sentido, faltando à União Europeia o caráter e a qualificação de Estado, faltam-lhe também os requisitos para o exercício democrático do poder (ao menos de acordo com a Doutrina Constitucional Clássica). Por outro lado, mesmo que o fundamento da legitimidade não esteja na soberania popular, expressa em termos puramente nacionais, mesmo assim falta ao atual Parlamento Europeu a necessária e correspondente legitimidade. Os problemas mais comumente apontados são a ausência da igualdade nas eleições em virtude da diferente representatividade nacional, a falta de um direito eleitoral unificado e, acima de tudo, a impossibilidade de considerar a decisão eleitoral dos cidadãos europeus quanto ao seu Parlamento, como sendo decisiva para o exercício do poder soberano comunitário.

No caso constitucional brasileiro, torna-se urgente a previsão de instrumentos constitucionais relacionados ao Direito da Integração diversos dos de Direito Internacional Público. Os esforços na consolidação do Direito do Mercosul como um Direito da Integração passam, necessariamente, por um dispositivo constitucional que o distinga dos tratados internacionais usuais, conduzindo à estabilidade e à segurança jurídicas necessárias, não permitindo alterações unilaterais provenientes de leis nacionais. Contudo, não nos parece que o parágrafo único do art. 4 CF seja indicado para tal fim. Sendo de interpretação problemática, inclusive quanto ao alcance de sua eficácia, torna-se dependente de esforços hermenêuticos para adequar-se ao objetivo proposto e pode sempre vir a ser interpretado de modo diverso. Como tanto Argentina quanto Paraguai possuem cláusulas de habilitação constitucional para a integração, porém condicionadas pelo princípio da reciprocidade, cabe ao Brasil e ao Uruguai a inserção de dispositivos constitucionais semelhantes que permitam a abertura a um Direito da Integração.

Como não existem relações humanas que não sejam contempladas pelo Direito, o futuro exitoso do Mercosul passa pela consolidação de sua estrutura jurídica, a qual torna-se difícil com o atual sistema jurídico brasileiro. Resta-nos, portanto, aprofundar o debate

sobre a ordem constitucional brasileira, inclusive quanto à necessidade de um dispositivo que, à semelhança dos arts. 23 e 24 da Constituição alemã, permita ao Brasil conceder parcelas de sua soberania para a consecução do Mercosul.

Recordemos que o Direito Internacional Público tem sido frequentemente caracterizado como sendo um direito eminentemente político, no sentido de que sua vinculação ao Estado reflete diretamente as modificações pelas quais este tem passado ultimamente. O aparato jurídico constitucional da maioria dos Estados está formulado para adequar-se às relações internacionais clássicas, ou seja, ao relacionamento entre Estados soberanos e organizações internacionais, únicos sujeitos com personalidade internacional plena. Mesmo quando um Estado conta com dispositivos constitucionais específicos para relacionar-se no interior de um bloco econômico, como é o caso da Alemanha, tais dispositivos dependem ainda de uma interpretação que seja orientada para os interesses do bloco, sob o risco de serem esvaziados.³⁸ Mesmo não sendo o espinhoso tema da soberania objeto deste artigo, observemos que é a premissa da soberania do Estado que serve de fundamento para a decisão do *BVerfG* e este continua sendo um dos pontos nodais da articulação ente os Direitos Constitucionais nacionais e o Direito Comunitário. Na sua atual concepção, o conceito de soberania é inútil para promover a integração supra-estatal e inserir sua ordem normativa dentro da dogmática jurídica dos Estados-membros. Tanto no caso alemão quanto no brasileiro, os limites impostos pelo Direito Constitucional à integração regional possuem seu fundamento em um obstáculo de ordem política, e não jurídica: a existência e continuidade dos Estados soberanos em sua atual forma. Os debates sobre a criação do Direito Comunitário (ou da Integração) e as alterações no Direito Constitucional somente evoluirão do seu atual impasse, quando as mudanças que atingem o Estado – base da Constituição nacional – forem igualmente questionadas.

38 KEGEL, op.cit., p.90.

Referências bibliográficas

- HUMMER, Waldemar, SIMMA, Bruno, VEDDER, Christoph.
Europarecht in Fällen. Baden-Baden: Nomos, 1999.
- KEGEL, Patrícia Luiza, AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do MERCOSUL. *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, n. 1 do Volume 52, Brasília: IBRI, 2009. (No prelo)
- KEGEL, Patrícia Luíza. As Constituições Nacionais nos processos de integração econômica regional. *Temas da Integração*, vol. 10, Coimbra, 2002.
- MAGALHÃES, José Carlos de. O Supremo Tribunal Federal e as relações entre o direito interno e o internacional. *Boletim brasileiro de Direito Internacional* n. 61/66, 1975/1979.
- MELLO, Celso Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. O controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. São Paulo: Saraiva, 1996.
- PERROTI, Alejandro. *Habilitación Constitucional para la integración comunitária* – estudos sobre los Estados del Mercosur. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- REZECK, Francisco. *Direito Internacional Público – Curso Elementar*. Saraiva: São Paulo, 1996.

A Fundação Konrad Adenauer é uma Fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Os principais campos de atuação da Fundação Konrad Adenauer são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

No Brasil, a Fundação realiza seu programa de cooperação através de um centro de Estudos sediado no Rio de Janeiro e em conjunto com parceiros locais. Com suas publicações, a Fundação pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

www.kas.de/brasil



