

**UE-BRASIL: CONCEITOS E ABORDAGENS
CONVERGENTES/DIVERGENTES AO MULTILATERALISMO**
A visão da UE para um novo multilateralismo
é um parceiro confiável?

Mario Telò

1. A UE E O BRASIL: DA CONVERGÊNCIA CONTRA O UNILATERALISMO
A UMA NOVA ALIANÇA POR UM NOVO MULTILATERALISMO?

Este capítulo irá analisar a contribuição da UE para a governança global e para uma nova agenda de multilateralismo e a convergência que vem evoluindo com o Brasil. As duas entidades já são convergentes, em grande medida, tanto em sua visão multilateralista quanto em algumas políticas, mas diferem em outras políticas e também no que diz respeito à sua natureza. A principal diferença é que a UE é um grupo regional de Estados, enquanto o Brasil é um Estado.

Por outro lado, o Brasil é um tipo especial de Estado: um Estado federal e um poder civil, além disso, é uma confiante potência emergente, desejosa por contribuir e participar da governança global¹. Uma parte da literatura salienta que enquanto o Brasil tem um conceito de multilateralismo que reforça a soberania, a UE pratica uma soberania baseada no agrupamento. No entanto, o Brasil é um Estado federal que compartilha com a UE a questão constitucional fundamental da partilha da soberania entre vários níveis. Governança em vários níveis é uma característica institucional comum, mesmo que a governança a vários níveis de uma entidade quase constitucional (a UE, como uma combi-

1 G. Grevi / S. Gratiús, *Brazil and EU: partnering on security and human rights*, FRIDE papers, Abril de 2013.

nação mais sofisticada de organismos intergovernamentais e supranacionais) não seja a mesma que a de um Estado-nação. Além disso, a natureza urgente e compartilhada de desafios globais, como o desenvolvimento sustentável, a paz e a luta contra a pobreza extrema, etc, podem incitar uma maior convergência com uma governança global supranacional, mais institucionalizada em causa.

Factualmente, o Brasil e a Europa são potências civis, no sentido de que eles estão administrando suas relações externas, por vários meios civis (comércio, ajuda, diplomacia, acordos...) fora da prioridade militar. Em segundo lugar, o Brasil compromete-se à prevenção de conflitos e à cooperação regionais. Por exemplo, ele foi capaz de evitar a nuclearização regional e contribuir para a construção de uma região Latino-Americana desnuclearizada. O abandono dos planos nucleares dos anos 80 e, ao contrário, a criação do MERCOSUL, através de um acordo bilateral com a Argentina e o Tratado de Assunção de 1991, continua a ser um exemplo mundial. Além disso, a UNASUL, resultado da iniciativa brasileira do presidente Lula (Cusco, 2004), além de programas de infraestrutura, tem essencialmente mandato para missões civis e humanitárias.

A UE não tem autoridade em matéria de política de defesa, tendo em conta os limites da PESD intergovernamental, deixando em aberto a janela para a coordenação das políticas nacionais de defesa, o que é feito em um grau muito limitado. Além disso, todos os países europeus estão reduzindo os orçamentos de defesa nacional: começaram a fazê-lo depois de 1989, antes da crise econômica global, e tem continuado nos últimos 4 anos.

A primeira questão abordada aqui é saber se é possível, no século XXI, que as potências civis globais, sem forte poderio militar, contribuam para a formação da futura ordem multipolar? A segunda pergunta diz respeito à qualidade, ao escopo, à eficiência e à legitimidade da cooperação multilateral emergente. A experiência dos últimos dez anos é bastante controversa e oscilante no que concerne ao triângulo transatlântico. Por um lado, o “processo do Rio” (o diálogo bi-regional, incluindo, desde 1996, todos os estados da União Europeia e todos os países Latino-Americanos) em sua cúpula de Guadalajara 2003, já ofereceu um primeiro pano de fundo político com relação ao conceito compartilhado de governança global: o multilateralismo foi o campo de convergência entre a UE e a América Latina, liderada pelo Brasil e México, contra a política unilateralista do governo Bush da época (a guerra do Iraque e a NES de 2002): a primazia do direito internacional e das organizações multilate-

rais universais (ONU) em oposição às guerras preventivas foi repetidamente declarada.

Por outro lado, no mesmo ano de 2003, testemunhamos uma divergência entre o entendimento político e a competição comercial. A cúpula da OMC em Cancun, quando o Grupo dos vinte países liderado pelo Brasil bloqueou o rascunho de conclusão proposto conjuntamente pela UE e os EUA, uma era estava terminantemente acabada, as seis décadas de dominação hierárquica da liderança Europa-EUA no comércio global. Ademais, em 2004, responsabilidades polêmicas provocaram a crise de uma década de negociações do TLC entre a UE e o Mercosul. Em terceiro lugar, uma acentuada oscilação dentro do chamado triângulo transatlântico: a declaração conjunta UE-Brasil do verão de 2007, fundando a “Parceria estratégica entre o Brasil e a UE” (durante a Presidência portuguesa da UE) foi clara ao detalhar que a visão compartilhada de multilateralismo deve combinar de forma harmoniosa as dimensões de vários níveis (regional, inter-regional e global) e não se concentrar apenas no livre comércio (com resultados decepcionantes ao nível do Mercosul), mas também no diálogo político “de apoio ao multilateralismo”, “respostas comuns aos desafios globais”, “metas do Milênio”, cooperação econômica e diálogos bilaterais multidimensionais². Esta abordagem comum foi forte o suficiente para conter o “*momentum* unipolar”, simbolizado pelo governo de G.W. Bush. É uma questão de fatos que, eventualmente, a administração de Obama aceitou, de um lado, conter as políticas externas unilaterais e, de outro, abandonar projetos econômicos inter-regionais arrogantes e assimétricos como a ALCA (FTAA).

2 Declaração comum adotada na Cúpula UE-Brasil, de 4 de Julho de 2007 em Lisboa “durante sua primeira Cúpula em Lisboa, em 4 de julho de 2007, a UE e o Brasil lançaram sua parceria estratégica, cuja implementação será baseada em um plano de ação. Os dois parceiros estão comprometidos a uma resposta comum aos desafios globais (paz e segurança, reforma das Nações Unidas, erradicação da pobreza, meio ambiente, energia, alterações climáticas, etc), através do reforço de seu diálogo político e apoio ao multilateralismo. Ao mesmo tempo, eles concordaram em fortalecer diálogos políticos setoriais (transportes marítimos, sociedade da informação, meio ambiente, desenvolvimento sustentável), lançar novos diálogos (energia, emprego e assuntos sociais, desenvolvimento regional, cultura e educação) e estabelecer um mecanismo de consulta para questões sanitárias e fitossanitárias. Eles também concordaram em expandir e aprofundar as suas relações econômicas e comerciais (liberalizar câmbios, facilitar investimentos, concluir um acordo de associação. UE-Mercosul, lançar um diálogo sobre questões macroeconômicas e financeiras, etc). Um Plano de Ação Conjunta foi aprovado em 2008 na Cúpula do Rio Um segundo plano de ação conjunto foi assinado em 2011, que se aplica para os anos 2012-14 (http://eeas.europa.eu/brazildoes/2008_ii_summit_joint_statement_en.pdf).

Em segundo lugar, ambas as partes, a UE e o Brasil, apoiaram o fortalecimento do G20, a partir de Londres 2008, em uma grande reforma da liderança multilateral, na era pós-hegemônica e pós-bipolar: o que está contribuindo para o surgimento de uma regulamentação financeira global (muito mais forte do que na década de 1930) e o início da reforma do FMI. Bilateralmente, diversos resultados foram alcançados, como a cooperação em pesquisa (7º FP) e, notadamente nas áreas de fusão nuclear, segurança da aviação, ciência e tecnologia, política de vistos de curta duração, Erasmus Mundus, e mesa-redonda da sociedade civil³. No entanto, a convergência entre a UE e o Brasil ainda não é forte o suficiente para compartilhar uma visão comum, como a reforma do Conselho de Segurança e a negociação RDD da OMC, e por outro lado, para alcançar qualquer resultado em termos de livre comércio bilateral.

Um grande potencial coexiste com algumas frustrações. Portanto, a pergunta poderia ser formulada da seguinte maneira: Este equilíbrio controverso, incluindo por um lado boa vontade sobre as questões bilaterais, os valores convergentes (a democracia, o desenvolvimento sustentável, a coesão social), visões multilaterais inovadoras e entendimento compartilhado do multilateralismo político e, por outro lado, a concorrência comercial, capaz de lidar com os desafios de um mundo multipolar emergente instável, é esse equilíbrio controverso passível de melhora? Há futuro para duas entidades que podem ser definidas como tipos semelhantes e divergentes de potências civis pós-hegemônicas e neo-multilateralistas no século XXI? É possível que haja uma convergência mais profunda e eficiente no que diz respeito a uma visão global acerca de um novo multilateralismo?

2. QUE TIPO DE POTÊNCIA É A UE?

Argumentamos que a UE é uma entidade regional, mesmo que seja de um tipo sem precedentes; a cooperação multilateral pertence à própria natureza dos 28 EM da UE desde os tempos da pequena CE de 6 EM dos anos 50, e cada vez mais após sucessivos alargamentos. Multilateralismo é um modo de vida para a UE. No entanto, a UE é também uma potência internacional. O Mercosul também é uma potência comercial que afirma sua política comercial diferenciada

3 Ver o artigo da EEAS de 2011: “EU and Brazil: tackling global challenges together” ([http://eeas.europa.eu/eu.library/publications/2011/2011_eu-brazil_leaflet_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eu/library/publications/2011/2011_eu-brazil_leaflet_en.pdf))

ao nível do mercado global e no âmbito da OMC. É claro que cada potência tem uma dimensão normativa; no entanto, ao contrário da abordagem de J. Manners e de outros, as características normativas não são o que diferencia o poder e a influência da UE. Por exemplo, o Brasil e a UE afirmaram uma visão conjunta da proteção dos direitos humanos, onde, ao contrário da tradição americana, até a moratória sobre a pena de morte é promovida e os direitos LGBT são mencionados (Janeiro de 2013, cúpula de Brasília)⁴. Isto pode ser de relevância prática, por exemplo, como uma forma conjunta alternativa à política de cooperação bastante cínica da China na África. Entretanto, se o lado normativo não é característica distintiva do poder da União Europeia, o que pode-se dizer de sua essência?

Ao atualizar o conceito de “potência civil”, queremos destacar a combinação especial de poderes normativo e material. Notavelmente, ao enfatizar o fato de que é uma “potência civil por consequência” e não necessariamente por *design*, queremos destacar, por um lado, a impossibilidade de que a União Europeia se torne uma potência “normal” militar e política e, por outro lado, a durabilidade dessa base alternativa para o poderio externo da UE, que inclui recursos materiais e não-materiais extremamente relevantes.

O que queremos dizer? A UE é o maior mercado do mundo industrializado avançado (30% do PIB mundial, em 2010, – € 12,5 trilhões⁵), e um “Estado comercial” (Rosencrance, 1986). Ela está influenciando fortemente o comércio internacional como um bloco comercial (20% dos fluxos comerciais mundiais, em 2010), um dos principais destinos de IED, grande regulador da política de concorrência global (Dewatripont-Legros, 2009) e padronização (Sapir, 2007). Com uma população de 500 milhões de pessoas que são relativamente bem treinadas e educadas, a UE continua a ser a entidade demográfica ocidental mais relevante. A crise da zona do euro não afeta seriamente seu papel como principal concorrente do dólar americano (como moeda de reserva de 18% em 2000 para 25,7% em 2010, com um pico de 27,6 em 2008). A UE é também o primeiro ator a trabalhar em cooperação com países em desenvolvimento (as contas do Fundo Europeu de Desenvolvimento para 22,682 M Euros 2008-2013, como o maior orçamento para o desenvolvimento do mundo) e

4 http://eeas.europa.eu/delegations:brazil/documents/eu_brazil/declaration_summit_january2013_en.pdf (página 5)

5 <http://ec.europa.eu/would/what/international:economic:issues/index.enhtml>, mencionado por Chad Damro, *Market power Europe*, EUSA 2011

ajuda humanitária (1 bilhão € em 2012, mais da metade da ajuda humanitária do mundo). A Política Europeia de Vizinhança afeta 17 países pertencentes à região europeia compreendida de maneira abrangente, desde ex-membros da URSS, incluindo os vizinhos do leste europeu e do Cáucaso, até a margem sul do Mediterrâneo. O alargamento e a política de pré-alargamento incluem Croácia, Turquia, Islândia, Sérvia e outros países dos Balcãs. A UE está no centro da maior rede mundial de arranjos e acordos internacionais de vários tipos (bilateral, multilateral, inter-regional, e “parcerias estratégicas”). Finalmente, a UE deu início a mais de 20 missões de diversos tipos (operações militares sob as “missões de Petersberg”: missões civis e mistas) – 13 das quais estão em andamento – sob a égide da PESC-PESD, a “Cinderela” da UE⁶.

Dessa forma, a UE é capaz de usar seu poder material para alterar e influenciar as decisões de outros agentes, mesmo contra a vontade destes. Por exemplo, medidas “positivas” e “negativas” podem ser tomadas, a fim de afetar significativamente parceiros comerciais. Entre as “positivas”, há o estabelecimento de acordos comerciais, acordos de cooperação, acordos de associação, reduções tarifárias, aumentos de quotas, concessão de inclusões no SPG, e prestação de ajuda e empréstimos de longo-prazo. Entre as medidas “negativas” constam embargos (proibição de exportações), boicotes (proibição de importações), atrasos nas conclusões de acordos, suspensão ou denúncia de contratos, aumentos tarifários, redução de cotas, a revogação de SPG, redução ou suspensão de ajuda, e atrasos na concessão de parcelas sucessivas de empréstimo. Estados, empresas privadas multinacionais, ONGs, e organizações internacionais estão, há décadas, interagindo com esses poderes relevantes da UE.

No geral, a EU em mais de 20 anos depois do término do mundo bipolar foi capaz de transformar-se de um agrupamento regional de Estados vizinhos, uma entidade basicamente econômica, em um ator global multidimensional.

No entanto, a UE não é capaz de utilizar este enorme potencial de forma consistente para um tipo de integração estilo Estado-central tanto de suas capacidades institucionais, por um lado, como da grande variedade de políticas externas, por outro. Isso marca uma diferença com os Estados federais como

6 Mesmo que a UE confirme que eles não são prioridade e, em uma era de recursos restritos, nenhuma nova missão está prevista para 2012, apesar das pressões norte-americanas para uma divisão de orçamento.

o Brasil. A UE está sofrendo pela insuficiência de integração regional, e não por causa de um excesso de integração regional. Progressos são possíveis. Por exemplo, o Mercosul ensinou à UE que Estados vizinhos podem sair de uma crise econômica aumentando a cooperação regional; a UE está seguindo o caminho para uma nova união regional, não como uma alternativa aos Estados-membros, mas como um complemento à sua força nacional.

Contudo, ela não pode se tornar uma entidade estilo estatal. A UE tem de estar auto-consciente: a clara discrepância entre a natureza regional do poder da UE e a ambição ardente de alguns líderes da UE para agir como um tipo tradicional de poder de Estado, devem ser abertamente criticadas. O incidente na Assembleia da ONU em setembro de 2010 é um estudo de caso interessante: a UE é um símbolo da “síndrome do sapo” (ver o famoso romance *De Lafontaine*) que provocou sérios desentendimentos com entidades regionais no exterior (CARICOM, ASEAN, etc) e exigiu um intenso trabalho diplomático, com o resultado parcial do compromisso de 3 de Maio de 2011. O acidente revelou um interesse decrescente pela cooperação regional no exterior, em comparação com a política externa inter-regional da Comissão durante a década 1990-2000, o que pode provocar novos incidentes e é estrategicamente enganador por não ser realista.

3. PARA ALÉM DE ABORDAGENS TELEOLÓGICAS

De acordo com uma escola tradicional de pensamento, a UE deverá progredir teleologicamente em direção à coerência e fusão de suas políticas externas. No entanto, precisamente 5 séculos atrás, Maquiavel (*O Príncipe*, 1513) rejeitou claramente “ideais” simplistas que se opõem à realidade, com base em um modelo normativo pré-existente. Estas abordagens tradicionais explicam as falhas da política externa da UE, comparando-a com as fases de desenvolvimento dos EUA como um Estado federal. Ao contrário dos EUA, a UE não foi criada a partir de uma guerra pela independência, onde o exército unificador e política externa foram os primeiros imperativos. A pressão oriunda de assuntos externos é relevante, ameaça e, nomeadamente, põe em questão percepções, mas não o suficiente para promover uma união federal.

A abordagem comparativa tradicional com foco no modelo dos EUA, também argumenta que a UE precisa, antes de tudo, de uma unidade estratégica, similar aos EUA. A estratégia política de RI exige uma visão compartilhada

e capacidades institucionais para sua implementação. O que queremos dizer por visão estratégica? Ao olhar para a literatura dos EUA (com exceção do livro de Allison e seus seguidores), uma estratégia internacional coerente tem que ser sistemática e diferenciada, deliberada e intencionalmente, e deve envolver pelo menos três elementos: uma narrativa e visão compartilhadas, incluindo uma percepção comum de ameaças; orientações estratégicas claras, incluindo prioridades comuns em matéria de parceiros e desafios (sobre parcerias estratégicas longínquas e PEV); um conjunto institucional estável e uma coordenação eficaz entre o Conselho, o SEAE e a Comissão (e a PESD⁷). Isto deve incluir o planejamento racional dos recursos humanos e financeiros (da UE e EM) e evitar redundâncias⁸.

Na realidade, está faltando à UE um conjunto institucional estatal e diretrizes/prioridades claras, combinadas com uma narrativa compartilhada. Após 20 anos de intensa reforma do Tratado (a partir do Ato Único Europeu de Lisboa), torna-se evidente que a UE não é um Estado federal em formação e não pode desenvolver uma estratégia de estilo estatal para as relações internacionais. Tanto o mencionado limite do orçamento central da UE quanto a regra da unanimidade no Conselho dos Negócios Estrangeiros simbolizam sua natureza não-estatal. O que temos, em vez de uma ação estratégica, é uma ação externa múltipla e multinível, sem hierarquia de prioridades e sem um perfil distinto claro. O primeiro relatório anual (2011) da Lady Ashton (AR para PE desde o início de 2010) significativamente enfatiza números, ao invés da qualidade da política externa da União Europeia (“mais de 400 declarações em um ano”)⁹.

Quanto a capacidades, o tamanho radicalmente diferente do orçamento central é muitas vezes negligenciado como um obstáculo para a comparação entre a UE e os EUA. Mesmo 20 anos depois de 1989, o orçamento central da UE continua aquém das provisões do Tratado de 1,27% do PIB, o que não é comparável com os EUA, 20% do PIB (a parte do orçamento de defesa é 739,

7 Com o lançamento da PESD, estruturas civis e militares tornaram-se dois mundos diferentes, mesmo que hajam pontos de interseção: olhe, por exemplo, para o mecanismo de financiamento de missões civis (orçamento da UE) e militares (Estados-membros).

8 Pesquisa é necessária: vejamos o exemplo de ajuda para países em desenvolvimento. Por um lado, a SEAE faz parte do planejamento no que diz respeito a prioridades e alocação de orçamento. Por outro lado, o processo *top-down* de colocar decisões em prática permanece responsabilidade da Comissão (sem coordenação com o AR).

9 Relatório do Alto Representante para Relações Exteriores 2011.

3B \$, que responde por 20% do orçamento federal total de 2012: \$ 3.456 B). Missões da PESC e da PESD são financiadas às custas da diminuição do orçamento de defesa dos EM, ao passo que o orçamento da administração central mais do que dobrou se comparado com 10 anos atrás, o que equivale a cerca de € 250 milhões por ano¹⁰.

Em segundo lugar, como as capacidades institucionais estão em questão, ao explicar as deficiências atuais, como na famosa piada do famoso Kissinger, comentários realistas focam na fraqueza da liderança central, enquanto outros abordam a dificuldade objetiva de um trabalho (AR), que inclui muita coisa, de acordo com as disposições do Tratado, e cria altas expectativas. Na prática, o AR pode olhar para o desenvolvimento do SEAE e acompanhar as políticas internacionais cotidianas, mas perde a coordenação com a Comissão, o que era esperado pelo Vice-presidente da Comissão.

Além disso, a coordenação (inclusive entre a PESC e a política comercial) e a direção de ações estratégicas parece, à alguns observadores, serem conflitantes com o tratado. Por exemplo, nós estamos testemunhando alguns retrocessos em comparação mesmo com o papel Solana de 2003 (atualizado em 2008) que pelo menos parecia um papel de reação, respondendo à “Nova Estratégia de Segurança” da administração Bush (2002), resultando da vontade da União Europeia de opor um multilateralismo efetivo ao unilateralismo americano e prevenir a guerra, evitando a implicação da UE na guerra do Iraque e comprometendo divisões internas de uma forma dinâmica.

É verdade que, segundo muitos, até mesmo a natureza estratégica real da “Estratégia de Segurança da UE” chamada “papel Solana” tem sido questionada por se parecer mais com um exercício reativo à estratégia unilateral dos EUA do que uma estratégia original e distintiva da UE, explorando uma visão sistemática de médio e longo prazo, com prioridades consistentes, diretrizes e políticas e de coordenação política. No entanto, a ideologia multilateralista efetiva do papel Solana 2003 teve o mérito de funcionar como uma espécie de bandeira contra o “*momentum* unipolar” e foi reconhecida como tal por

10 Montante total para o período 2007-2013: €1.74 bilhões. Comparado com €46 milhões em 2003, €62 milhões in 2004 e 2005 e €102 milhões em 2006 o progresso relativo é relevante. O orçamento alocado para a PESC ainda é pequeno se comparado com os €49 bilhões disponíveis à Comissão para relações exteriores em 2007-2013 (ajuda humanitária- ECHO-, ajuda para o desenvolvimento, cooperação regional, política comercial etc.) e ridículo se comparado com o orçamento de defesa dos EUA.

muitos dos BRICS, bem como por muitas correntes de opinião pública. Nada semelhante foi proposto nos últimos dois anos, enquanto as expectativas do público sobre seu papel internacional como uma força motriz da integração europeia está provada por um barômetro europeu.

Em conclusão, analisar seriamente as causas profundas das deficiências da política externa da UE não pode ressuscitar repetidamente as demandas tradicionais em favor de uma política externa de estilo estatal clássico que está fora do alcance da UE. Apesar de alguma melhoria no grau de eficiência e coordenação serem possíveis, depois de uma mudança de liderança e de uma nova reforma do Tratado (difícil de conseguir e ratificar em todos os 28 Estados Membros da União), a UE não pode replicar modelos de tomada de decisão americanos. O que ainda precisa ser explorada é a possibilidade realista de melhorias do sistema atual, reformando mecanismos de governança práticos -formais e informais, de um lado, e, por outro, as formas de coordenação entre os Estados-membros e entre Estados-membros e as instituições centrais.

Três novas dinâmicas para o multilateralismo da UE: o fortalecimento do papel da Alemanha, uma abordagem compreensiva para a política externa e um novo entendimento do serviço diplomático

3.1 A abordagem alemã sobre política externa e multilateralismo

Ao enfatizar as limitações de abordagens tradicionais federais/funcionalistas, uma ‘abordagem crítica’ está emergindo do *mainstream* realista e se desenvolvendo em um institucionalismo da escolha racional. Argumenta-se que políticas regionais só podem funcionar a partir da ascensão de uma hegemonia que molde sua própria agenda, políticas e conjunto institucional, e seja medida contra seus próprios interesses e objetivos.

A Alemanha democrata nunca pareceu uma candidato confiável ao posto de condutor da UE até o período entre o governo Schröder/Fischer e as duas coalizões Merkel¹¹, o que explica o grande interesse e literatura jornalística e científica sobre a emergência de uma “Europa alemã”. Não há nenhuma evidência de que a cooperação militar franco-britânica, mesmo que fortalecida em 2011, esteja prestes a constituir uma alternativa hegemônica dentro da UE,

11 Primeiramente a Grosse Koalition entre CDU/CSU e SPD (2005-9) e, em segundo lugar, a coalizão da CDU/CSU com FDP (2009-2013).

cujos núcleo continua a ser a zona do euro. O projeto de reunião de Saint Malo de 1998, entre J. Chirac e T. Blair falhou. Nada pode ser feito, em nível internacional, sem a Alemanha. A Alemanha está no centro da zona do euro, a própria alma do poder regional e global da UE. Será que a emergente liderança alemã pode crescer a partir de uma realidade econômica para uma plataforma política e, assim, funcionar como a principal variável independente para a mudança do sistema, ainda descentralizado e complexo, da política externa e da própria política externa da UE? E nesse caso, qual seria a política externa de uma Europa cada vez mais “alemã”?

Durante o governo Schröder/Fischer (1997-2005), a Alemanha chegou a apoiar, tanto na UE como em nível internacional, uma assertividade diplomática sem precedentes (depois de 1945):

- A Alemanha obteve pela primeira vez a quebra do princípio da paridade entre os quatro maiores Estados no âmbito do Conselho e do Parlamento Europeu, além do reconhecimento do tamanho da população como critério para a votação por maioria qualificada (desde o Tratado de Nice de 2000, até o Tratado de Lisboa).
- Aplicou para membro do Conselho de Segurança, através de um grande *lobby* internacional e em aliança com o Japão, a Índia e o Brasil (G4), apesar de controvérsias e conflitos com outros Estados-membros da UE.
- Decidiu participar da intervenção militar da OTAN no Kosovo em 1999 (beneficiando-se, dados seus propósitos humanitários, de amplo apoio da opinião pública, incluindo líderes intelectuais como J. Habermas).
- Em aliança com a França, outros Estados-membros e a Comissão Europeia, e em convergência com o Brasil e os BRICS, foi capaz de opor-se entre 2002 e 2008, à guerra preventiva da administração G.W. Bush no Iraque, mesmo à custa da rixa transatlântica mais grave desde 1945.

Ademais, na era Merkel, durante as duas diferentes coalizões de governo lideradas pela A. Merkel, a Alemanha mudou radicalmente sua imagem internacional como “membro doente da economia europeia” – então oposição principal ao modelo britânico vencedor – para o líder da Europa, não só como economia exportadora de primeiro mundo, mas como o primeiro país a sair da pior crise financeira desde 1929, e também como a principal força dentro do Conselho Europeu, no que concerne às medidas anti-crise. Todas as prin-

cipais decisões entre 2008 e 2012 foram feitas com o principal *input* oriundo da Alemanha: a construção de três agências de monitoramento do mercado financeiro, o fortalecimento dos fundos regionais – nomeadamente o EFSF e o ESM em até 800 bilhões de euros, permitindo que o BCE distribuísse 1000 B de euros para bancos europeus, a criação de um sistema de controle de orçamento nacional (chamado “semestre europeu”), declarando com firmeza, apesar da auto-exclusão do Reino Unido, o novo Tratado Intergovernamental, o “pacto fiscal” para a estabilidade, que pode entrar em vigor pela primeira vez, desde a ratificação por apenas 12 Estados-membros. No geral, restaurar a estabilidade econômica da UE, a própria raiz da confiança internacional na UE, no âmbito do G20 e do mundo globalizado e multipolar, equivalerá à aceitação generalizada do “modelo alemão”. Isso provoca um grande debate internacional sobre a emergência da “hegemonia alemã” e até mesmo sobre a transformação da UE em um “império alemão” (Ulrich Beck, 2011), com inevitáveis implicações sobre a legitimidade interna, imagem externa da Europa, a sua política externa e percepções internacionais.

A pressão alemã para um papel importante do Conselho Europeu na promoção de uma convergência vertical europeia e da centralização da governança econômica estão pavimentando o caminho para a hegemonia regional alemã? Só perante as seguintes condições a Alemanha pode ser reconhecida como “hegemonia benevolente” (de acordo com os critérios estabelecidos pela literatura científica)¹²: a) disseminar idéias dentro da UE e uma cultura e modernização inovadoras e abrangentes. Não só a cultura anti-inflacionária alemã, mas também os outros aspectos de seu modelo de sucesso: consenso industrial (*Mitbestimmung*), *greening* da economia, priorizando a economia do conhecimento, inclusão social (estado de bem-estar social e estendendo altos salários a 18 milhões de alemães orientais) e eficiência administrativa. A Alemanha já influencia a agenda da UE denominada “UE 2020” nesta direção, mas a interpretação instrumental do “modelo alemão” como mera austeridade orçamentária ainda prevalece, o que afeta negativamente seu apelo externo; b) fornecer apoio suficiente à UE através da construção de novos “bens comuns europeus”, o que significa apoiar um fundo regional de tamanho suficiente,

12 De acordo com a escola liberal, estabilidade hegemônica implica na provisão de “bens comuns” (Keohane, 2004); de acordo com a escola canadense, poderes hegemônicos influenciam fortemente o campo das ideias, percepções e criação de consenso em uma grande aliança social de interesses. (R. Cox, 1985)

uma união bancária e, eventualmente, também *Eurobonds* como elementos-chave para uma governança econômica forte, fortalecendo o crescimento e a coesão; c) apoiar uma espécie de “Plano Marshall” para a Grécia, Portugal, Espanha e as economias do sul da UE, como complemento às políticas austeras (por exemplo, através de investimentos em energia solar, como sugerido pela presidente do PE M. Schulz e P. Stenbruck em 2012-2013).

Mesmo que a Alemanha ainda tenha um longo caminho a percorrer para ser reconhecida como um *hegemon* benevolente, podemos considerar o cenário eventual de uma “Europa alemã” e suas implicações para a PESC. A hipótese alternativa de uma hegemonia franco-britânica, apesar do declínio do poder nuclear de ambos, parece frágil como sua base econômica e institucional. Uma liderança política externa não é possível na UE sem uma fundação econômica/ monetária e institucional, tendo o euro como seu núcleo central. Os especialistas sobre a Alemanha estão cientes dos vários obstáculos históricos, nacionais e constitucionais para que este papel de liderança seja totalmente implementado¹³. Enfim, qual seria o eventual impacto, em termos de política externa, de uma Europa mais alemã? Será que essa liderança alemã pode servir de força motriz e ser o fator que permite simplificar a complexidade interna da UE, para que ela se transforme de maneira eficiente em uma potência global plena, efetiva e mais independente?

Uma análise comparativa com outros Estados fornece evidências, no cenário acima mencionado, de que rótulos antigos, como a expressão centrada em Bismarck do “Império Alemão” ou “poder alemão”, serão incapazes de definir o perfil internacional que uma liderança alemã, sem precedentes pós-’45 e pós-’90, seria capaz de dotar a UE. Ao nível institucional, a UE continuaria a ser uma entidade multilateral (combinando procedimentos supranacionais e intergovernamentais) e seu quadro institucional iria evoluir no sentido de um reforço do papel dos “métodos comunitários”, ao nível de políticas e de identidade, o modelo de uma “potência civil” seria mais confirmado que negado, tanto como uma política padrão quanto como *design*. Esta profunda correspondência da UE com a nova Alemanha também foi sublinhada por uma

13 S. Bulmer et al. (eds.), *Rethinking Germany and Europe: Democracy and Diplomacy in a Semi-Sovereign State*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2010 entre os autores, R. Gillespie e Stephen Padgett; U. Salma Bava, *West German Realpolitik. Unification, EU and European Security. 1949-1995* (New Delhi, Kanishka, 2001); M. Telo’ e R. Seidelmann, *Where is Germany going?* Europa, 1995.

corrente pluralista de estudiosos como Habermas, Maull, Czempiel¹⁴ e outros, com base em vários argumentos fortes: o peso da história, os limites constitucionais, um perfil internacional inevitavelmente baixo de Estados derrotados, etc. Algumas evidências recentes confirmam esta previsão:

- A Alemanha é o país líder na União Europeia no que diz respeito a seguir a tendência europeia de reduzir seriamente o orçamento de defesa nacional, que atualmente está rebaixado para menos de 1% do PIB;
- Os alemães foram internacionalmente qualificados como “teutões tímidos” por causa da oposição da opinião pública e da prudência do governo quanto a intervenções militares (a Guerra do Golfo de 1991, a Missão do Sul do Líbano de 2007, etc) e as expectativas do início de 1990 sobre a emergência de um “Quarto Reich” que rapidamente mostraram sua brilhante força de previsão;
- A crise Líbia de 2011 e a abstenção alemã no Conselho de Segurança sobre a Resolução 1973, permitindo uma intervenção para impedir o iminente massacre de Bengasi e a subsequente mudança de regime, têm mostrado que a Alemanha está disposta a pagar o preço duplo da crise PESC e desmantelar sua própria prévia “estratégia G4” (aplicação como membro permanente do Conselho de Segurança, com o Brasil/Japão/ Índia), a fim de manter seu perfil internacional quieto e opor-se ao cenário energético da Europa¹⁵.

No geral, mesmo aceitando a hipótese de uma “UE alemã “ nos leva à conclusão de que, no que concerne às eventuais implicações sobre a PESC, a hipótese tende a confirmar a tese tradicional da “potência civil”. Quanto à OTAN, por um lado, a Alemanha e a “Europa alemã” seriam em seu favor, não observando de forma simples e passiva, mas no sentido de levar a Organização a sério e transformar a aliança em uma “OTAN europeizada” (Theo Sommer,

14 Hans Maull, *Zivilmacht Deutschland*, in: Hellmann, Gunther/Schmidt, Siegmars/Wolf, Reinhard (eds): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Opladen: VS Verlag, 2006, J. Habermas, *The Divided West*, Polity, London, 2006 and *Die postnationale Konstellation: Politische Essays*, Suhrkamp, Frankfurt a M. 1998. H.O. Czempiel, *Kluge Macht – Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München, C.H.Beck, 1999.

15 Veja, para uma percepção crítica francesa, confirmando essas tendências : “Questions internationales. Allemagne: le défit de la puissance”, n. 54, 2012.

2012). Em segundo lugar, este elo transatlântico, sob a égide da OTAN seria um cenário incerto: parece provável por uma administração americana focada no multilateralismo, enquanto irrealista nos tempos de administrações de ação unilateral dos EUA (como mostrado nos anos entre 2002 e 2008).

O compromisso com a União Europeia e suas instituições supranacionais, a europeização da aliança transatlântica, a parceria equilibrada com a Rússia, o Brasil, a Índia e a China, o quieto perfil político e militar: uma emergente “Europa alemã” daria continuidade aos pilares tradicionais da abordagem europeia de política externa.

Discutir o poder de moldar o mundo da UE, ainda em desenvolvimento, também implica em um *pars construens*: a UE tem sido definida como um ator “estilo navio de óleo” (em vez de um navio de guerra), pela literatura que foca em suas políticas de longo prazo e sua abordagem distinta para RI. As políticas externas da UE mais eficientes são sua projeção externa das políticas internas (o euro, a política de mercado e assim por diante) e algumas políticas externas civis¹⁶. Nós já chamamos a atenção para o poder de mercado da UE (a política de concorrência, a política comercial, a política agrícola) (Damro, 2011), mas ainda não para seu poder de articulação: tanto horizontal quanto vertical, entre as políticas internas e externas (ver Comunicação da Comissão, em Junho de 2006, e a Declaração do Conselho de Dezembro de 2007), além da tradicional distinção entre *high politics* e *low politics*. Horizontalmente, a negociação política comercial, por exemplo, é frequentemente associada a concessões na política ambiental; a cooperação em pesquisa e educação (patentes, Galileo, em primeiro lugar, mas também, por exemplo, o Erasmus Mundus e o programa *7th framework*, etc) é oferecida como parte de pacotes, incluindo a cooperação econômica e o diálogo político; o apoio internacional para o euro poderia ser situado dentro de diálogos estratégicos com vista a uma reforma das organizações multilaterais e, talvez, para um novo sistema monetário global.

Além disso, enfatizamos que, ao contrário dos sonhos pós-modernos eurocêntricos, um certo grau de coerção é parte essencial do jogo cooperativo e diplomático. Um exemplo é fornecido pelas sanções. A UE tem uma abordagem distinta para os desafios difíceis, enfatizando a diplomacia, as soluções

16 O lado negativo também é notável: por exemplo, a política agrícola, onde as relações com o mundo em desenvolvimento é prejudicada por políticas internas.

regionais, legitimidade através do Conselho de Segurança e, somente sobre esta base, as sanções econômicas e comerciais.

De qualquer forma, o reforço da regulação global a partir de cima ou de necessidades externas, de acordo com a abordagem da UE, deve ser combinado com o aumento da legitimidade, tanto pela comunidade internacional, quanto pela comunidade epistêmica, as ONGs, e, internamente, pelos órgãos democráticos nacionais. A ação externa da UE esta, inevitavelmente, sob pressão para buscar uma legitimidade menos contingente não apenas como um ideal normativo, mas como uma necessidade prática pelo seguinte motivo: o progresso em direção à regulação multilateral exige inevitavelmente uma maior responsabilidade democrática e legitimidade do *soft power*. Estas características trazem argumentos tanto para a perspectiva de “política externa estrutural” para a UE, como de uma ação diplomática sem precedentes, capaz de ajustar-se a um mundo heterogêneo multipolar e multinível.

3.2 Uma abordagem abrangente para as relações exteriores, em continuidade com a “política externa estrutural” da UE

Uma década atrás, parte da comunidade científica começou a qualificar as características distintivas da política externa da UE como uma “política externa estrutural”¹⁷. Susan Strange (entre outros) vai além da hierarquia tradicional de poderes (primeiro militar, depois político, econômico, e cultural), quando opondo “poder estrutural” e “poder relacional” (definições clássicas das relações de poder). Poder é um conceito em constante mudança mesmo nas relações internacionais: poder financeiro, poder econômico e “poder do conhecimento” podem ser mais importantes do que o poder militar e podem afetar o poder político.

Podemos destacar os seguintes critérios, que não são apenas típicos da UE mas também de outras entidades nacionais e regionais que definimos como “potência civil”:

17 M Telò, *EU: a civilian power?* Houndmills, Palgrave 2005 (Italian version: Laterza, 2004); S. Keukeleire. (2004). EU structural foreign policy and structural conflict prevention. In: *The European Union and conflict prevention : policy and legal aspects / Vincent Kronenberger and Jan Wouters. – Den Haag : TMC Asser institute, 2004.*; Keukeleire, S., Delreux, T., Drieskens, E. (2012). *The Foreign Policy of the European Union*. Houndmills, Palgrave Macmillan.

- a) A política externa estrutural baseia-se principalmente nos critérios EPI (economia política internacional): continuidade e coerência entre as políticas internas e governança externa.
- b) A política externa estrutural, ao invés de conflitos de curto prazo, aborda os desafios de longo prazo (alterações climáticas, paz, equilíbrio Norte-Sul, erradicação da pobreza, etc.) Como consequência, a sustentabilidade é o objetivo principal das relações exteriores e da política externa.
- c) Ao contrário de qualquer definição idealista da UE como um poder normativo, a política externa estrutural não só incide sobre normas universais, mas também sobre o cenário normativo de segundo grau (padronização, por exemplo), os procedimentos, a diplomacia como aprendizagem mútua e o diálogo. A eficiência e a legitimidade do papel da UE como laboratório para a governança global é que compromissos internos resultam de negociações entre os 27 Estados-membros.
- d) A política externa estrutural é caracterizada pela abrangência e coordenação de todos os atores relevantes, melhorando sua coordenação: sede em Bruxelas, as delegações de *outreach* e também os Estados-membros, os atores internos, e as instituições já existentes, o que é uma chave para a sustentabilidade.

3.3 Inovando a compreensão da ação diplomática

O SEAE será dentro de poucos anos, pelo menos no papel, um dos maiores e mais relevantes serviços diplomáticos do mundo. O próprio desafio que a política externa da UE está enfrentando está gradualmente levando à construção de um “terceiro tipo de multilateralismo”: o que significa combinar a sua experiência interna de um tipo mais profundo e vinculativo de cooperação multilateral com uma política aberta e engajadora, que procura a convergência com o maior número possível de jogadores, inclusive os que estão aplicando uma abordagem de cooperação multilateral meramente contingente, instrumental e *ad hoc*.

Em certa medida, a UE já está “exportando” alguns de seus modos de governança multilateral e tentando reforçar uma norma baseada na cooperação multilateral: ela desenvolveu uma identidade internacional processual com foco no aprofundamento da cooperação multilateral. Olhe para dois exemplos de negociação multilateral, as alterações climáticas e o comércio. A questão das

mudanças climáticas é um estudo de caso muito bom, mostrando as oportunidades de construção de regime (de Kyoto à Bali), mas também os obstáculos e fracassos (Copenhague, 2009). No entanto, Copenhague 2009 mostra o risco de uma compreensão unilateral e eurocêntrica de “medidas vinculativas”, que perde na comunicação com outros atores globais. O desafio é, em contraste, combinar regimes multilaterais vinculativos com metas nacionais e auto-regulamentação, permitindo maior inclusividade (China e EUA), e procurar uma espécie de terceira via entre o estilo de cooperação multilateral da UE e o estilo meramente instrumental. Comunicação parece possível com grandes atores externos, desde que a UE esteja disposta a se comprometer em direção a uma terceira via entre seu multilateralismo supranacional e o multilateralismo contingente, *ad hoc* e funcional ou até mesmo de curto prazo e lucrativo de parceiros. A recente Conferência de Durban das Nações Unidas sobre mudanças climáticas é considerada por muitos um sucesso e não um fracasso: pela primeira vez, a abordagem da UE em favor de um tratado de auto-regulamentação foi bem recebida pelo Brasil e outros BRICS, graças à convergência entre a maior parte dos países ameaçados pertencentes ao G77, alguns dos BRICS e à UE.

O exemplo de diplomacia comercial também mostra características distintas da UE e suas complexas implicações para as negociações. A Comissão é a representante da UE (competência exclusiva) e enfatiza uma combinação polêmica entre bilateralismo comercial, regionalismo e multilateralismo. Considerando que a sua ideologia é a favor do multilateralismo global e liberalização, a concorrência com os EUA e outros grandes atores do comércio promove bilateralismo e seu modelo interno prático destaca o regionalismo, incluindo o protecionismo regional e desvio de comércio. Embora o seu modelo seja de “reciprocidade difusa”, a UE está cada vez mais oscilando entre a interconexão de questões e as demandas de reciprocidade específicas em sua relação com o Brasil e outros países. A interconexão de questões não é característica distintiva da EU, mas a UE parece mais capaz do que outros atores de colocar em prática os jogos ‘ganha-ganha’: por exemplo, concessões comerciais em troca do compromissos mais fortes para com objetivos comuns relacionados a questões globais.

Mais genericamente, a diplomacia da UE tem pouca escolha senão procurar várias pontes e canais de comunicação entre a sua complexidade interna e o mundo externo em rápida mudança. No entanto, isso não significa mera adaptação às opiniões alheias, porque as preferências de seus parceiros estão

longe de ser estáticas e fixas. Em outras palavras, poderia fazer um balanço das diversidades internas para melhorar os canais de comunicação com o mundo não-europeu heterogêneo e mutável.

Esta comunicação aprimorada é possível ou é a UE uma entidade isolada dentro do mundo multipolar? Grande parte da literatura contém evidências de que, apesar das diferenças fundamentais, países como o Brasil podem ser não só parceiros, mas aliados no aprofundamento do multilateralismo. Mesmo a diplomacia estatal no exterior está se modificando para além dos caminhos clássicos de Vestefália¹⁸. Vários observadores argumentam que na atual era pós-Guerra Fria, nada prova que a opção militar, fora do âmbito das “missões de Petersberg” (veja acima), é realmente eficaz na resolução de conflitos e definição de paz (olhar para os exemplos iraquiano e afegão). Em segundo lugar, a cooperação regional está se espalhando em todos os continentes como a melhor maneira de prevenção e pano de fundo de conflitos. É verdade que muitas vezes a cooperação regional, como a UNASUL, é considerada tanto provedora de segurança quanto reforçadora de soberania. Brasil, Índia e África do Sul são democracias federais, familiarizadas com a questão da partilha de soberania e da governança a vários níveis. Os dois últimos são parte de vários regimes multilaterais, tanto a nível global quanto regional, que estão promovendo o respeito a regras, procedimentos e valores.

Ao falar sobre a defesa dos “interesses comuns europeus” os tratados estão se movendo para além do clássico conceito Vestefália do século XIX de “interesse nacional”. Este último está longe de ser consensual, uma vez que a sua interpretação varia de acordo com os tempos e os contextos, e os desafios globais afetam todos os Estados e promovem a cooperação ao invés da competição. Por exemplo, mesmo a política externa da China inclui há anos “multilateralismo” e “responsabilidade” para os desafios globais. Janelas de oportunidades e possíveis pontes existem no mundo atual para os países europeus, no sentido de um entendimento aberto, multinível e pós-hegemônico de cooperação multilateral.

18 G.A. Pigman, *Contemporary Diplomacy*, Polity London, 2011, esse livro fornece análises de diversas tendências pós-Vestfália no mundo da diplomacia: diferentes atores, foros, processos e funções da diplomacia, organizações multilaterais, políticas supranacionais, firmas globais, organizações da sociedade civil, e funções de representação diplomática e comunicação (incluindo diplomacia econômica, militar e de segurança e diplomacia cultural).

No entanto, por várias décadas, convergências e divergências serão combinadas dentro da referência comum à cooperação multilateral e dentro do mundo globalizado multipolar. Não há dúvida de que, mesmo em caso de um aumento na construção de regimes e da institucionalização da vida internacional, uma dialética relevante vai surgir entre o entendimento europeu de reciprocidade difusa (oposição à reciprocidade específica, na medida em que a troca esperada tanto pode ser adiada quanto basear-se na interligação de questões) e as abordagens muitas vezes contingentes de parceiros.

Além disso, uma condicionalidade orientada por valores pode implicar coerção. Incentivos aumentam o custo de provocações e falta de respeito aos acordos internacionais. Se o novo multilateralismo exige uma legitimidade reforçada, inevitavelmente irá incluir o conceito de “responsabilidade de proteger” do Kofi Annan, que tem de ser claramente dissociado – após a guerra da Líbia – da mudança de regime. O SEAE e a UE devem elaborar uma combinação mais sofisticada da diplomacia e da coerção, também como um desenvolvimento da noção anterior de R2P.

A literatura internacional reconhece a crescente relevância, no século XXI, de outros instrumentos de coerção que há muitos anos estão disponíveis e são implantados pela UE como ação complementar à diplomática: sanções políticas (África do Sul); isolamento diplomático (Áustria); sanções econômicas (Iraque), apoio indireto e direto à oposição interna a regimes autoritários (Myanmar), apoio a governos provisórios (Líbia), e sempre dando legitimidade pela comunidade internacional (ONU) para as intervenções humanitárias. Em um contexto de declínio do apoio da opinião pública nacional e armadilhas de credibilidade, a questão está se tornando cada vez mais controversa. São sanções comerciais eficazes como uma ferramenta de política externa? Pesquisas enfatizam que o quadro jurídico é relevante no que concerne aos vários graus de eficácia: as sanções do ACP, Art 96, provam ser mais bem sucedidas do que as medidas no âmbito da PESC (Título V, do TUE)¹⁹. O Conselho está legalmente impedido de se comprometer com as sanções da PESC por causa da divisão entre os Estados-membros em casos difíceis e controversos, enquanto que no caso do ACP, Art 96, sanções pró-democracia são mais efetivas devido

19 Veja a pesquisa empírica de Clara Portela, *EU sanctions and foreign policy*, Routledge, 2010. “ACP Art 96 sanctions” require breaches in democratic rule, good governance or human rights” (p. 163)

às conseqüências materiais e não materiais da suspensão do Tratado (incluindo a ajuda ao desenvolvimento) e à clareza do “contrato”. O procedimento de votação por maioria qualificada no Conselho, o compromisso da Comissão, e o papel pró-ativo dos países vizinhos explicam tanto o aumento da eficiência como da eficácia desta forma.

Como segundo passo, as “missões de Petersberg” sublinham a distinção entre manutenção da paz e missões de paz. O primeiro (antes do conflito) implica a aquiescência enquanto o segundo (após a explosão do conflito armado) requer dissuasão, imediata ou geral, e forças de combate. A UE pode ser pressionada a jogar esta última carta nas regiões do Cáucaso, África ou no Mediterrâneo. Isso não está em contradição com a abordagem de potência civil: só faria o papel civil mais crível. No entanto, o equilíbrio entre os lados civil e militar parece tão crucial pelo sucesso da missão ter tido início no âmbito da PESC e EDPF.

Outra questão será crucial. Aumentar a “multilateralidade” da UE é questão de identidade processual e dependerá de fatores internos e externos. No momento, a representação direta da UE é muito limitada (FAO) e a UE tem um mero estatuto de observador nas OIs, o que afeta a sua eficácia internacional. A UE é uma entidade multilateral e transferir suas melhores práticas de negociação internas para a arena global deveria ser considerado como uma contribuição natural e espontânea para a governança global. Entretanto, se os europeus querem ter mais credibilidade na cena internacional, eles devem diminuir a contradição entre a sua própria prática multilateral interna e a identidade multilateral assumida por um lado e, por outro lado, a super-representação dos Estados europeus dentro do FMI, G20 e outros organismos multilaterais.

Além disso, este limite é, em certa medida, devido à resistência do sistema das Nações Unidas e outras organizações internacionais em acolher entidades regionais; apesar do forte compromisso da UE com os valores da ONU e cooperação prática com a ONU, as cartas das organizações constituem um desafio relevante, porque dependem da vontade de outros: os Estados e entidades regionais no exterior. A Assembleia Geral das Nações Unidas é um órgão intergovernamental, os seus membros são Estados: a UE fica entre os observadores (apesar do compromisso alcançado com a Resolução da ONU de 03 de maio de 2011), mesmo que ela responda por 55% dos fundos e ajuda.

Essa auto-contenção dos Estados europeus por reformas de OIs (já iniciada com a reforma das contribuições ao FMI de 2011) pode ser equilibrada

através de uma representação conjunta da UE, como tal, dentro das instituições globais de governança multilaterais.

A parceria com o Brasil é essencial por vários motivos, mas deve ser melhor focada. As dez parcerias estratégicas reais da UE deveriam ser melhor diferenciadas umas das outras, serem ao mesmo tempo mais profundas e mais abrangentes (para permitir a realização de tratados e interconexão de questões), mas mais priorizadas (Grevi, 2011). Em segundo lugar, as ações de acompanhamento entre as duas cúpulas devem ser detalhadas e um maior envolvimento de uma pluralidade de atores (vários comissários, várias comunidades epistêmicas, redes, etc) deve ser incentivado. Finalmente, não só a ação diplomática da UE, mas também sua política externa estrutural arriscam-se a serem atingidas em caso de concorrência aberta entre a parceria estratégica bilateral com líderes regionais, e as parcerias inter-regionais estabelecidas pela UE durante a década de 1990 de acordo com a sua natureza de entidade regional mediterrânica (1996), a ASEM (1996), o “Processo de Rio” (1999), a nova convenção ACP (Cotonou, 2000). Melhorar a coordenação entre as relações bilaterais, inter-regionais e multilaterais deve ser questão de governança prática e não de uma reforma difícil do Tratado.

4. A UE COMO UMA POTÊNCIA CIVIL MULTILATERAL EMERGENTE

A política externa da UE e seu serviço diplomático farão parte de um agrupamento regional sofisticado e nunca serão uma cópia do antigo, ou existente, poder de Estado, nem mesmo de Estados federais. A previsão múltipla de uma UE superpotência provou-se ridícula, bem como as recentes teorias de uma União Europeia marginal e em declínio²⁰. A UE é estruturada para continuar a elaborar novas ideias e experimentos de governança (inclusive das relações exteriores)²¹.

No entanto, a UE não é um estudo de caso isolado. A UE está representando, com o Brasil e outros países, a convocação difusa de novas formas de institucionalização da vida internacional que conecta o comportamento estatal sem substituir os Estados. Sem dúvida, essa é uma ótima ideia para as relações internacionais do século XXI, desde que não seja identificada com a propagação de cópias do tipo de institucionalização da UE.

20 Por exemplo, M. Leonard, *Why Europe will run the 21st century?*, London, 2005.

21 J. Zeitlin, (ed) *Experimental governance*, Oxford U. P., 2009.

A UE não é um estudo de caso isolado também porque o “Novo Regionalismo” está se espalhando em todos os continentes e dando a luz não só a um “mundo de regiões” (P. Katzenstein, 2001), mas, para além disso, a um mundo multi-regional, onde o pluralismo e o multilateralismo regionais estão se tornando uma forma estrutural de governança global. Regionalismo está tornando a governança global mais complexa e multinível, e seu lado democrático contribui ainda mais com a crescente complexidade. Muitos fatores estão aumentando a complexidade da governança global multicamadas emergente: a expansão da cooperação regional, as relações inter-regionais, as negociações multi-ator, redes transnacionais, e as pressões para uma reciprocidade mais difusa.

Em terceiro lugar, a União Europeia, com ou sem hegemonia alemã, continuará a ser um poder sem precedentes, uma potência civil por natureza. No entanto, o poder também está mudando em outros lugares dentro do atual mundo independente e multipolar/apolar. Formas de poder distintas e múltiplas estão surgindo em diferentes áreas temáticas. Está ocorrendo uma revisão gradual da ordem de Vestefália, mesmo que por caminhos alternativos; é urgentemente necessária uma re-conceituação de poder e de cooperação multilateral (incluindo mais “reciprocidade difusa”, por exemplo), ao invés de um sonho pós-moderno ou uma reversão de marcha, de volta para uma velha forma de pensamento e prática, com base em meras políticas de poder.

Em quarto lugar, a União Europeia não é um estudo de caso isolado, no que diz respeito ao seu novo serviço diplomático. O SEAE é uma experiência extraordinariamente relevante de socialização e construção de identidade, tanto de natureza intergovernamental como supranacional. Se ajustada para os desafios atuais, a política externa estrutural europeia pode, em certa medida, sugerir e promover soluções para a governança regional e global do século XXI no exterior, porque antecipa tendências que estão emergindo *in nuce* em outras partes do mundo. Estamos testemunhando a difusão em todos os continentes, de várias formas de nova diplomacia: a interação entre a complexidade interna e novas formas de combinação entre diplomacia e redes sociais e coerção externa estão surgindo também em outros atores globais.

Ao contrário de imagens idílicas, está emergindo uma mistura entre as tendências imperiais e um contexto completamente novo em todas as partes do mundo, onde são levadas em consideração a fragmentação, interdependência e o multilateralismo, incluindo suas formas mais profundas. A Euro-

pa é uma parte estranha do mesmo planeta onde um tipo mais tradicional de poder está emergindo. Ao falar sobre um possível “novo multilateralismo” não estamos nos opondo uma abordagem idealista ao estilo UE à outras, mas chamando a atenção para as semelhanças e as pontes existentes e explorando o possível cenário de convergência onde a UE se torna menos complexa e mais “federal” (devido às pressões funcionais, tanto de dentro como de fora da União Europeia, no sentido de uma maior integração), enquanto as potências emergentes estão se tornando mais responsáveis, complexas e menos “soberanas” no sentido clássico (e hipócritas). A relação dialética será possível mesmo entre interesses, práticas e visões muitas vezes divergentes: esta mistura de cooperação e competição pode, contudo, manter uma evolução no contexto multilateral compartilhado como um quadro baseado em regras comuns.

O contexto externo é, na realidade, uma variável independente como argumentamos no início. A relevância da UE e seu desempenho dependerão do que em 1513 Maquiavel chamou de a combinação entre “*fortuna*” (circunstâncias objetivas e condições materiais) e “*virtus*”, as variáveis subjetivas (capacidades institucionais e humanas). Não há muitas razões para ser otimista. O melhor cenário para a UE será apenas um “cenário de convergência” raro, que, graças às várias tendências e pressões internas e externas favoráveis, poderia permitir o prevalecimento de uma combinação dinâmica de cooperação, por meio de uma dialética entre formas inovadoras e mais legítimas de multilateralismo, e, por outro lado, das formas tradicionais e contingentes das relações intergovernamentais.

5. CONCLUSÕES: CONVERGINDO COM O BRASIL EM UMA AGENDA PLURALISTA “NEOMULTILATERALISTA”

O que nós precisamos é de uma agenda de estudos multilateralista teoricamente pluralista. A análise comparativa da cooperação multilateral e sua história, incluindo o surgimento e declínio de ambos o primeiro e o segundo período do multilateralismo (o Concerto Europeu e o conjunto institucional de Bretton Woods liderado pelos EUA) confirmam que considerar ideias e percepções é necessário para explicar de forma abrangente a cooperação alargada entre os Estados, que não está vinculada a ganhos de curto prazo específicos e questões individuais, mas baseia-se em promessas de médio e longo prazo e compromissos de interligação de questões. Nem funcionalismo nem intergovernamentalismo parecem ser capazes de decifrar os complexos fatores endógenos

e exógenos por trás da cooperação multilateral nos campos civil e político. As pressões de baixo para cima, as demandas e os interesses nacionais, variáveis internacionais, decisões de vários governos e poderes e, por último mas não menos importante, fatores ideacionais variados sustentaram o extraordinário florescimento da cooperação multilateral três vezes na história mundial contemporânea: após o Congresso de Viena em 1815 e depois de 1848, após a Segunda Guerra Mundial e depois da queda do Muro de Berlim e o surgimento de novos atores globais, como o Brasil e a China.

Em relação às questões de pesquisa que foram abordadas na introdução, a análise comparativa das várias práticas multilateralistas nos permite as seguintes cinco conclusões que são particularmente relevantes para a evolução da forma de transição atual do multilateralismo pluralista:

a) Primeiramente, a cooperação multilateral pode funcionar sem um poder hegemônico claro? Estabilidade hegemônica não é essencial para acordos multilaterais, regimes e organizações, particularmente no caso de um trabalho rotineiro. Enquanto a segunda época do multilateralismo precisou da fundação hegemônica dos EUA para a criação de organizações políticas e econômicas globais, a primeira época foi caracterizada pelo revezamento da centralidade em torno de uma única fonte (Áustria, Grã-Bretanha, França e Alemanha) e, apesar da primazia econômica e monetária britânica, manteve-se fundamentalmente multipolar. Isso foi particularmente verdadeiro em relação aos acordos civis, onde outros países como a Suíça e os EUA desempenharam um papel importante. O multilateralismo liderado pelos norte-americanos é uma exceção na história contemporânea. Sob certas condições, a multipolaridade descentralizada já se mostrou compatível com a cooperação multilateral, desde que o equilíbrio de poder e alianças de segurança não estejam no topo da agenda. No entanto, a liderança é necessária para o sucesso da cooperação: conferências e acordos, regimes e organizações, a construção de consenso e sua implementação precisam de uma força motriz individual ou coletiva. A entidade principal pode, por vezes, oferecer uma oficina interna para métodos inovadores de governança internacional (Grã-Bretanha no primeiro período, o New Deal, no segundo, talvez a UE no terceiro, pelo suas leis e seu legítimo processo de tomada de decisão multilateral?); por vezes pode proporcionar fatores ideacionais e às vezes uma coordenação institucional (como o G8 e o G20 em duas épocas diferentes). Por último, mas não menos importante, no

contexto de Estados cada vez mais fracos, abordando o “*global commons*” e definição de prioridades para combater as ameaças comuns (crises financeiras, protecionismo, pobreza extrema, doenças, criminalidade, proliferação de armas de destruição em massa, terrorismo, etc) precisa-se de uma *avant-garde* regional e mundial (um Estado ou grupo de Estados) que seja capaz de, de acordo com o assunto em questão, assumir a responsabilidade e pagar os custos de ser um precursor.

Em um contexto global que está cada vez mais parecido com um mundo de regiões, a liderança só pode ser coletiva, assim como o G20. Em primeiro lugar, deve resultar da convergência entre Estados e organizações regionais ou líderes e, em segundo lugar, deve ser capaz de ajustar-se às necessidades funcionais que estão ligadas a domínios específicos de uma forma diferenciada. A principal questão em jogo para a liderança global cada vez mais é combinar as mesmas regras como um princípio geral para cada participante com uma aplicação diferenciada de acordo com as regiões e campos políticos (regulamentação financeira, desenvolvimento sustentável e contenção da pobreza, luta contra as alterações climáticas, etc). O desafio é que o grau de igualdade entre os participantes, fundamentalmente, diminui de conferências civis através do comércio internacional até os altos riscos de negociações políticas que afetam questões de segurança, a posse territorial e hierarquias militares. No entanto, este problema não existe nas relações UE-Brasil. As diferenças entre regiões são de fato muito relevantes: por exemplo, a Ásia Oriental apresenta um potencial para quatro conflitos políticos com base em disputas territoriais, percepções mútuas, ideologia e memória do passado. Entretanto, mesmo dentro desta região mais instável do mundo, a construção de um regime multilateral progride, de forma multidimensional, multifatorial e multinível. Um modelo cooperativo e sustentável de liderança que seja capaz de lidar com riscos assimétricos e combinar objetivos comuns e ritmos e metas flexíveis só pode ser coletivo.

b) Apesar de reversível, uma mudança da reciprocidade específica para a difusa²² (onde qualquer troca ocorre no contexto de uma interligação de questões e onde os ganhos são esperados a longo prazo, ou seja, com base em maior confiança) ocorre em vários casos. Acordos multilaterais, historicamente, co-

22 Robert O. Keohane, Reciprocity in international relations, in “*International Organization*,” 40, 1986, p. 127 and Telò (ed.), *State, Globalization and Multilateralism*, cit capítulos 2 and 9.

meçaram em um campo político único e ajustaram-se à natureza das questões de acordo com a sua relevância política. Quando “reciprocidade específica”, ou regimes simples, evoluiu para a “reciprocidade difusa”, ou um conjunto de vários regimes, e passou a incluir confiança, vários domínios políticos e um tempo estendido para uma negociação complexa (como na UE), o multilateralismo tornou-se mais profundo e forte. No entanto, em alguns casos, até mesmo um regime bem arquitetado que envolveu um campo político único (pós ou de livre comércio) não transbordou para a confiança política ou interligação de questões. Mesmo assim, após a realização de estudos comparativos, a forma distinta da UE para regulação supranacional parece excepcional, o nível de institucionalização constitui uma variável fundamental para fins de eficiência e legitimidade. No caso das relações UE-Brasil, a reciprocidade difusa é mais fácil de aprofundar por causa das múltiplas relações, incluindo laços étnicos, históricos e conexões culturais.

c) A oscilação entre os tipos de cooperação multilateral que estão reunindo ou aprofundando a soberania é, em certa medida, um problema perene das épocas históricas de cooperação multilateral. Apesar do paradigma de Vestefália, a interferência nos assuntos internos e a criação de conferências, órgãos e instituições supranacionais surgiu regularmente dentro da agenda multilateral, desde o século XIX. No entanto, uma mudança relevante está ocorrendo: de um lado, os direitos humanos, Estado de direito, a democracia e também a justiça global estão cada vez mais baseados em valores compartilhados, mesmo que muitas vezes impliquem significados polissêmicos após as Guerras Mundiais, o Holocausto e outras tragédias humanas. Os interesses comerciais e econômicos, a crise financeira, e os desequilíbrios sociais também impelem arranjos mais vinculativos, regimes e organizações como a evolução do GATT à OMC e os papéis do FMI e da OIT mostram bem. Em relação ao Conselho de Segurança, o fim da URSS e o declínio da hegemonia dos EUA permitem uma distinção mais clara entre as lógicas imperiais e a responsabilidade de proteger.

Por outro lado, também há evidências de que a multipolaridade atual implica uma cooperação instrumental, práticas multilaterais contingentes e alianças militares exclusivas²³. No leste da Ásia, o multilateralismo é muitas

23 Por exemplo, veja o Art. 5 do Tratado de Washington (OTAN) ou a cláusula de solidariedade no Tratado de Lisboa (Art 3. TEU, Art. 42.7 TEU and Art. 222 TFEU).

vezes uma extensão ou um cruzamento de poderes e propósitos nacionais²⁴. No entanto, embora a idéia de replicar o conjunto único e sofisticado de instituições supranacionais e método comunitário da UE seja anacrônica e enganosa, desafios transnacionais e perspectivas nacionais tornam possível uma construção institucional comum mais forte. Além disso, a comunicação parece ser tanto mais possível e produtiva do que era no passado. Muitas tendências no Brasil, e também em outras culturas regionais e nacionais, enfatizam a promessa de idéias reguladoras (por exemplo, “a responsabilidade na política externa”, em Telò, 2012) e o aprofundamento de práticas (como a descentralização da soberania nacional e a implementação do Estado de Direito), que pavimentam o caminho para algumas formas de convergência institucionalizada em direção a um quadro multilateral compartilhado mais vinculativo. Também os conflitos culturais poderiam ser transformados em recursos culturais para uma cooperação mais profunda.

Resultados positivos, às vezes podem ser alcançados sem quaisquer tratados juridicamente vinculativos ao estilo UE, mas através de emulação/imitação, comunicação multidimensional, arranjos auto-vinculativos, definição voluntária transgovernamental de padrões, governança experimental, coordenação aberta incremental que equilibra penalidades e recompensas e também através de tipos híbridos de governança e agências. O que nós definimos como «multilateralismo pluralista» não é necessariamente um «*multilatéralisme à la carte*»²⁵ ou um “minilateralism”: é sim um campo aberto e dialético onde convergências contingentes e de longa duração, reciprocidade específica e difusa, acordos regionais e globais entre diversas culturas de cooperação e práticas coexistem e interagem, mantendo pontos de vista diferentes mas olhando para uma compreensão e cooperação mais profundas, no seu próprio interesse e no interesse comum da humanidade.

d) Um novo regionalismo surgiu gradualmente como uma característica estrutural da governança multilateral multinível. Opondo unilateralismo, limitando os modelos antigos de lógicas de equilíbrio de poder e prevenindo conflitos locais e fragmentação, um melhor equilíbrio entre as dimensões re-

24 M.J. Green & B. Gill. *Asia's New Multilateralism*. New York: Columbia University Press, 2002.

25 Hass, Richard N. (2008), *The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance*, *Foreign Affairs*, 87(3), p. 44-56.

gionais e globais de cooperação multilateral parece ser uma fonte potencial. No século XIX, o multilateralismo começou como um único regime e questão regional (“Comissão do Reno”), enquanto a União Postal, alguns anos mais tarde, almejava ser uma organização universal e o Concerto Europeu tomou decisões políticas que afetaram todos os continentes. Após a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, o declínio da Europa tornou óbvia a distinção entre a União Europeia e as dimensões globais do multilateralismo: veja, por exemplo, o surgimento da União Pan-americana e várias formas de regionalização econômica em outros lugares. O multilateralismo liderado pelos norte-americanos era flexível o suficiente para incluir os mercados e as comunidades regionais, mesmo como derrogações. Na atual era pós-hegemônica, agrupamentos regionais estão crescendo em número, tamanho e abrangência, tanto como uma alternativa para um universalismo ineficaz quanto como passo intermediário em direção a uma abertura universal. O novo regionalismo não é uma panaceia, mas uma descentralização da tomada de decisões e implementação, moldando a formação da comunidade de segurança e criando o pano de fundo para uma governança inter-regional, o que pode reduzir os déficits de legitimidade e eficiência na cooperação multilateral.

e) Uma melhoria na representatividade e o estabelecimento de uma legitimidade menos contingente vira-se cada vez mais para uma série de estudos como a principal fronteira para a cooperação multilateral no século XXI. Historicamente, a cooperação multilateral sempre foi baseada em ambos fatores ideacionais e propósitos instrumentais. Mesmo que o teste de eficiência principal seja dado por meio de políticas de resolução de problemas, como geralmente o é em qualquer assunto internacional, cada sistema multilateral foi baseado em seu próprio tipo distinto de legitimidade, que foi muitas vezes baseado em valores compartilhados que foram inspirados pelo Iluminismo europeu, o espírito de auto-contenção dos Estados, influência doméstica de um modelo socioeconômico bem sucedido ou por objetivos pacíficos comuns que foram reforçados pela aliança vitoriosa contra inimigos totalitários. Em comparação com a primeira época, o reforço da institucionalização da segunda época tornou possível o diálogo e debate crítico entre instituições multilaterais e a sociedade civil com múltiplos atores, tanto no nível global quanto regional. Quanto à legitimidade da governança multilateral, uma alfabetização expandida, melhor comunicação e democra-

tização de fato fazem o papel de uma opinião pública crítica e variada cada vez mais relevante.

Abertura à sociedade civil, comunidades de negócios, redes transnacionais, grupos de *advocacy* e contribuições democráticas não são retóricas, mas são cruciais para limitar a extraordinária falta de eficiência: decisões intergovernamentais funcionais significam, cada vez mais, ir além da mera intergovernamentalidade, tornando ONGS e especialistas aliados indispensáveis, tanto antes de vários acordos serem alcançados como durante seu processo de implementação, o que se torna a essência da resolução de problemas globais ou circunscritos (colocando pressão, fornecendo conhecimento técnico, informação, monitoramento, alerta prévio, avaliação, *naming and shaming* corrupção, iniciando procedimentos de reclamação, promovendo sanções seletivas, etc)²⁶.

Na era pós-hegemônica, a legitimidade de fato significa não só uma eficiência baseada em resultados, mas também prestação de contas/participação mais democráticas e transparentes tanto a nível nacional quanto supranacional. Por um lado, a cooperação multilateral muitas vezes promove o respeito nacional pelo Estado de direito e pela democratização, por outro lado, pode ser influenciada e politizada no sentido de uma esfera pública regional e global diferenciada pelas pressões da sociedade civil, ONGs, redes e setor privado.

Em termos gerais, o multilateralismo pode gradualmente ser atualizado a partir de um instrumento histórico da ordem Vestefália (seja unipolar, bipolar ou multipolar) para um sistema internacional compartilhado, embora internamente diversificado, de governança global baseado em regras de acordo com a seguinte definição:

“Novo Multilateralismo é uma forma pluralista e multinível de ação coletiva transnacional e cooperação entre Estados e sociedades civis sobre as múltiplas questões de governança regional e global. Isso implica em um princípio generalizado de conduta e de reciprocidade difusa e inclui vários graus e tipos de institucionalização que vão desde fóruns, acordos e regimes até organizações estabelecidas, onde cada um requer um meio distinto de legitimidade”.

26 P. J. Simmons and C. De Jonge Oudraat (eds), *Managing Global Issues*, Washington, Carnegie, 2001.

É este «multilateralismo pluralista» um cenário realista para a formação do mundo multipolar no século XXI? Uma resposta positiva a esta pergunta tem sido confirmada pelo trabalho de vários estudiosos que apontam, *inter alia*, para os pontos fracos de qualquer cenário alternativo seja com base na unipolaridade, mera lógica de poder nacional, competição internacional ou fragmentação econômica e política. Dentro de um contexto dialético e aberto, através do aprofundamento e fortalecimento de instituições multilaterais, redes, sistemas e arranjos, cada vez mais legítimos e vinculativos, que estão encarregados de lidar com os desafios comuns da humanidade, um multilateralismo inovador também é a ideia normativa mais poderosa e perspicaz sobre a agenda global para as próximas décadas.

Finalmente, em relação à pesquisa multidisciplinar, novo multilateralismo é um conceito heurísticamente fértil, que está na encruzilhada de diversas agendas de pesquisa: vai além da pesquisa estreita de regimes internacionais que só tratam de disposições monotemáticas, mas também vai além dos estudos tecnocráticos vagos de governança global, uma vez que faz a ponte com a política mundial e serve de foco e variável independente principal do novo multilateralismo, e é o processo controverso de institucionalização variada na vida internacional em sua compreensão mais ampla e pluralista.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. *Essence of Decision*, Longman, New York, 1999.
- ASHTON, C., *CFSP Annual report*, 2010 and 2011.
- BARNETT, M.; R., DUVAL. (eds) *Power in Global governance*, Cambridge University Press, 2005.
- BYMAN, D.; WAXMAN, M. *The dynamics of coercion, American foreign policy and the limits of military might*, CUB 2002.
- ZHIMIN, Chen, The Chinese foreign policy, in M. TELÒ (ed), *Globalization, State and multilateralism*, Springer 2012.
- GAMBLE, A.; LANE, D. (eds), *The European Union and World politics*, Palgrave 2009.
- GREVI, G., (ed) *Mapping EU's strategic partnerships*, FRIDE 2011.
- Journal of European integration. The performance of the EU in international institutions, vol. 33, n. 6, 2011.
- HILL, Ch.; SMITH, M. (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press 2005.
- HOWORTH, J. *Security and defence policy in the EU*, Palgrave 2007.
- KRASNER, S. *Sovereignty. Organized hypocrisy*, Princeton University Press, 1999.
- J. MANNERS. Normative power Europe: a contradiction in terms? In “*Journal of common market studies*”, 2002, n. 40/2, p. 234-58.
- PONJAERT, F.; SANTANDER, S. Interregionalism, in M. TELÒ (ed) *The EU and global governance*, Routledge 2009.
- RODRIGUES, M. J., Global economic Governance and the EU's external action, in “*Studia diplomatica*”, vol LXIV, 2011.
- SABEL, Ch.; ZEITLIN, J. (eds). *Experimentalist governance in the EU*, Oxford University Press, 2010.
- TELÒ, M (ed). *EU and global governance*, Routledge, 2009, with chapters by F. Ponjaert, M. Dewatripont, P. Legros, P. Conconi, M. Dony, K. Nikolaidis, P. Magnette, J.M. Ferry, J.V. Louis, and others.
- TELÒ, M. (ed). *Globalization, State and multilateralism*, Springer, the Hague, 2012, with chapters by Chen Zhimin, R. Higgott, V. Schmidt, A. Gamble, Th. Meyer among others.