



**NOVOS RUMOS DA POLÍTICA NA UNIÃO EUROPEIA
E OS DESDOBRAMENTOS NA AMÉRICA LATINA**



NOVOS RUMOS DA POLÍTICA NA UNIÃO EUROPEIA E OS DESDOBRAMENTOS NA AMÉRICA LATINA

Editora responsável
Anja Czymmeck

Coordenação Editorial e Revisão
Reinaldo J. Themoteo

Tradução
Leslie Sasson Cohen (páginas 9 a 19)

Design gráfico e diagramação
Claudia Mendes

Impressão
Gráfica Cruzado

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)
Agência Brasileira do ISBN – Bibliotecária Priscila Pena Machado CRB-7/6971)

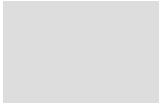
N945 Novos rumos da política na União Europeia e os desdobramentos
na América Latina / coord. Reinaldo J. Themoteo. – Rio de Janeiro :
Konrad Adenauer Stiftung, 2019.
56 p. / 24 cm – (Série Relações Brasil-Europa; v. 9)

ISBN 978-85-7504-232-8

1. Relações internacionais. 2. Política internacional. 3. Ciência política.
I. Themoteo, Reinaldo J. II. Título.

CDD 320-6

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060
Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448
adenauer-brasil@kas.de – www.kas.de/brasil
Impresso no Brasil



- 7 INTRODUÇÃO
- 9 A RELAÇÃO ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA:
UMA IMPORTANTE PARCERIA
David McAllister
- 13 AMPLA MAIORIA NO PARLAMENTO: A COMISSÃO EM TORNO DE
URSULA VON DER LEYEN COMEÇA A TRABALHAR COM METAS AMBICIOSAS
Hardy Ostry & Ludger Bruckwilder
- 21 ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA:
UM BREVÍSSIMO DIAGNÓSTICO E RÁPIDAS CONSIDERAÇÕES
Leonardo Paz Neves
- 35 A OTAN GLOBAL E SEUS IMPACTOS NA
SEGURANÇA DO HEMISFÉRIO OCIDENTAL SUL
Marcelo M. Valença

Entre os diversos e mais importantes acontecimentos que ocorreram no ano de dois mil e dezenove, com relevância para as relações entre a União Europeia e a América Latina, destacam-se as eleições para renovação do Parlamento Europeu, o início de um novo governo no Brasil e a realização de eleições gerais em diversas países do Cone Sul, e também a assinatura do Acordo entre o Mercosul e a União Europeia. Trata-se de novas variáveis políticas, e trazer o desafio que sempre se apresenta por ocasião de mudanças que convidam à compreensão dos eventuais reordenamentos na ordem política vigente e em diversos níveis, além de desenhar cenários que trazem novas e promissoras possibilidades de cooperação e crescimento.

O objetivo do nono número da Série relações Brasil-Europa, intitulado “Novos rumos da política na União Europeia e os desdobramentos na América Latina”, é analisar a atual conjuntura política na Europa após as recentes eleições para o Parlamento Europeu, bem como possíveis desdobramentos na América Latina. Este livro traz quatro capítulos contendo análises sobre a importância da parceria entre a União Europeia e a América Latina, sobre a maioria no Parlamento Europeu, trazendo também um capítulo sobre o acordo Mercosul-União Europeia, e fechando a publicação com um artigo sobre a OTAN e seus impactos na segurança do hemisfério Sul. Apresentamos esta obra na expectativa de que as análises nela contidas possam contribuir para reflexões e debates a respeito das relações entre América Latina e Europa e seus rumos na atualidade.

ANJA CZYMMECK

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

A RELAÇÃO ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA: UMA IMPORTANTE PARCERIA

David McAllister

Como um dos primeiros países com os quais a União Europeia estabeleceu relações diplomáticas, o Brasil é um parceiro especialmente importante também nos dias de hoje. Com a Europa o Brasil compartilha uma rica e variada história, interesses comuns, assim como fortes laços culturais. Muitos brasileiros possuem raízes europeias. Além dos brasileiros de origem portuguesa, muitos têm antepassados vindos sobretudo da Itália, Alemanha, Espanha, Polônia e Ucrânia. Desde a independência do Brasil, cerca de 300.000 alemães emigraram principalmente para o sul do país. O alemão é a segunda língua materna mais encontrada no Brasil.

Em 2007, a UE reconheceu o Brasil como um de seus principais parceiros globais ao estabelecer formalmente a Parceria Estratégica. Essa parceria abrange uma variedade de temas, entre eles, por exemplo, mudança climática, energia sustentável, combate à pobreza, processo de integração dos estados do Mercosul, além de estabilidade e prosperidade na América Latina.

Já hoje, antes da assinatura do acordo de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul, o comércio com o Brasil representa aprox. 1,7% do comércio total da UE. Para o Brasil, a União Europeia é o segundo maior parceiro comercial depois da China e à frente dos EUA.

O ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO UE-MERCOSUL

Nossa prosperidade na União Europeia é amplamente baseada no comércio internacional livre e justo. Não apenas em relação ao Brasil, mas também a muitos outros países do mundo, a UE é um dos parceiros comerciais mais importantes. Quase um em cada sete postos de trabalho na Europa depende das exportações – na Alemanha, é até um em cada quatro. O sistema de uma or-

dem mundial multilateral, caracterizada pelo livre comércio e fundamentada em regras, que se desenvolveu ao longo de décadas e foi continuamente aprimorado, está hoje sob pressão. Parceiros tradicionais não apenas questionam os avanços que conquistaram juntos, como também se esforçam para reverter aquilo que alcançaram, utilizando medidas protecionistas.

O mundo está ficando cada vez mais próximo, e a crescente digitalização e automação reforçam essa tendência. Tarifas aduaneiras, quotas e outras barreiras de mercado não podem e não devem frear essa evolução no longo prazo. O livre comércio não é um jogo de soma zero – todas as partes podem obter benefícios para sua economia como um todo, desde que ele esteja sujeito a regras justas e iguais. Por isso, é extremamente importante participar de forma ativa na estruturação das relações comerciais, mantendo e exportando nossos altos padrões europeus. São justamente as pequenas e médias empresas que podem lucrar com a redução de tarifas e outras barreiras comerciais. Por via de regra, as empresas multinacionais possuem os recursos necessários para serem bem-sucedidas mesmo em sistemas regulatórios complexos nos diferentes mercados, ou para estabelecer localmente suas próprias plantas de produção. Para pequenas e médias empresas, isso não é propriamente algo fácil de fazer.

Nos últimos anos, a União Europeia tem obtido vários sucessos na expansão de suas relações comerciais globais. Assim, por exemplo, o Acordo de Livre Comércio com Cingapura foi assinado em outubro de 2018 e, em fevereiro deste ano entrou em vigor o Acordo entre a União Europeia e o Japão. Além disso, uma parte considerável do Acordo Econômico e Comercial Global UE-Canadá já vem sendo parcialmente aplicado desde 2017 e, por fim, houve avanços significativos nas negociações com os países do MERCOSUL.

Desde o ano 2000, os estados-membros fundadores do MERCOSUL vinham negociando um Acordo de Associação com a União Europeia. Em 28 de junho de 2019, foi alcançado um acordo de princípio (“*agreement in principle*”) sobre a parte referente ao livre comércio. As negociações relativas à parte do Acordo sobre “Diálogo Político e Cooperação” já tinham sido concluídas em junho de 2018.

Conforme o acordo, 91% das tarifas sobre produtos serão abolidas por parte do MERCOSUL, e 92% das tarifas por parte da UE. Isso abrange um grande número de produtos industriais, farmacêuticos, químicos, agrícolas e outros.

O acordo proposto não está livre de controvérsias. Uma das críticas, por exemplo, é que através do tratado seriam criados incentivos para condutas prejudiciais ao meio ambiente. A produção de carne bovina e de soja, especialmente no Brasil, iria aumentar em consequência da facilitação das importações, o que, por sua vez, poderia resultar em um maior desmatamento das florestas tropicais.

A isso contrapõe-se o fato de que a importação de carne bovina com tarifas reduzidas para a União Europeia está prevista apenas para um volume de 99.000 toneladas por ano. Comparada com os 11 milhões de toneladas de carne bovina produzidos anualmente só no Brasil, essa quantidade é marginal. Nem a importação de soja da América do Sul por parte da União Europeia deverá aumentar substancialmente, uma vez que o imposto de importação sobre a soja atualmente já está em zero.

Além disso, os opositores ao acordo argumentam que o capítulo sobre sustentabilidade não seria legalmente vinculante e, portanto, não seria possível impor sua execução. De fato, o acordo de livre comércio possui um capítulo de sustentabilidade muito ambicioso, que inclui regras vinculantes para a preservação ambiental e proteção do clima. Essas disposições estão sujeitas a um mecanismo para a execução baseado no diálogo. No âmbito do direito internacional, esse tipo de procedimento comprovou ser bastante eficaz na reivindicação de interesses comunitários, e não menos eficiente que mecanismos tradicionais de resolução de conflitos, ou sanções.

Após a verificação jurídico-legal dos detalhes do acordo, ele será traduzido para todas as línguas oficiais da União Europeia e finalmente submetido ao Conselho. Uma vez que o acordo é da competência da União Europeia, mas também dos Estados-Membros, ele deverá ser assinado e ratificado tanto pela União Europeia como pelos Estados-Membros.

Depois que a França e a Áustria ameaçaram vetar o tratado, porém, não há atualmente uma definição sobre se e quando o Acordo de Livre Comércio será ratificado e entrará em vigor.

OS INCÊNDIOS FLORESTAIS NA AMAZÔNIA

Além do acordo de livre comércio, o Brasil manteve-se recentemente no foco das atenções da opinião pública europeia sobretudo por causa dos incêndios florestais na Amazônia. Há semanas que dezenas de milhares de incêndios de-

vastadores vêm ocorrendo no país. Mais de 900.000 hectares de floresta já foram destruídos este ano. Para combater a mudança climática, é importante proteger as florestas no mundo todo. O grande número de incêndios na Amazônia é resultado da atividade humana e de um verão excepcionalmente seco e quente. Agricultura, mineração e perfurações pioram a atual situação. Enquanto os incêndios na Amazônia atraem mais atenção na mídia europeia, também existem incêndios devastadores na floresta da bacia do rio Congo, o segundo pulmão do mundo, na Indonésia e em outras regiões.

O aumento da cooperação internacional é essencial para reduzir ao mínimo possível os danos ao nosso clima e ao meio ambiente causados por incêndios florestais, extinguir os incêndios o mais rápido possível, assim como proteger as florestas tropicais em nível mundial. Uma política comercial inteligente pode contribuir de forma decisiva para isso. Por essa razão, o compromisso com a implementação efetiva do Acordo do Clima de Paris é parte integrante e indissociável dos modernos acordos comerciais, incluído aí o Acordo Mercosul.

A UE E A AMÉRICA DO SUL: PARCEIROS PARA A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O acordo de livre comércio não apenas fortalecerá a cooperação econômica da União Europeia com o Mercosul, mas também aprofundará a cooperação política entre os dois continentes. A UE e o Mercosul, especialmente o Brasil, precisam estreitar sua colaboração. Em épocas em que a cooperação internacional é muitas vezes questionada e alguns países apostam na via unilateral, nós, na União Europeia, estamos claramente comprometidos com o multilateralismo, o livre comércio e a democracia. Isso inclui cultivar e expandir as parcerias internacionais.

DAVID McALLISTER · Membro do Parlamento Europeu, Presidente da Comissão de Assuntos Externos do Parlamento Europeu.

AMPLA MAIORIA NO PARLAMENTO: A COMISSÃO EM TORNO DE URSULA VON DER LEYEN COMEÇA A TRABALHAR COM METAS AMBICIOSAS

Hardy Ostry & Ludger Bruckwilder

Na reunião realizada no dia 27 de novembro de 2019, o Parlamento Europeu aprovou a nova Comissão Europeia da Presidente Ursula von der Leyen por uma grande maioria. A partir de 1º de dezembro começa o mandato, para o qual a nova Comissão estabeleceu objetivos ambiciosos. Von der Leyen, assim como em meados de julho, logo após a sua surpreendente nomeação, teve uma atuação convincente diante do Parlamento Europeu, apresentando uma clara visão sobre o rumo e as prioridades que nortearão o desenvolvimento da União Europeia nos próximos anos.

Com um total de 461 votos a favor, o apoio à Presidente von der Leyen e seu colegiado, composto por 26 Comissários e Comissárias, foi mais forte do que o esperado (157 votos contrários, 89 abstenções). Ainda em julho, a maioria no Parlamento em favor da recém nomeada nova Presidente da Comissão teve uma margem muito estreita. Além disso, durante a sabatina dos comissários individuais pelo Parlamento Europeu, em outono, mostrou-se que alguns candidatos enfrentavam forte oposição e que havia críticas substanciais tanto em relação às pessoas como ao formato e às prioridades das diversas pastas. Na verdade, a nova Comissão deveria ter iniciado os trabalhos em 1º de novembro. No entanto, a transferência do exercício das funções foi adiada por um mês, uma vez que vários Comissários indicados não passaram na sabatina ou nem sequer foram autorizados a participar das audiências. Já no passado, por diversas vezes, houve atraso na formação da Comissão, visto que o Parlamento não tinha aceito os candidatos. Devido ao fracasso do princípio do candidato líder, propagado principalmente e sobretudo pelo Parlamento, muitos observadores acreditavam que os parlamentares, desta vez, fariam um uso especialmente rigoroso de seu direito de inquirir os candidatos nas audiências.

TRÊS INDICAÇÕES REJEITADAS

Nesse contexto, Ursula von der Leyen percebeu logo após a sua nomeação que para obter a aprovação dos parlamentares seria necessário realizar um árduo trabalho de convencimento para si e sua futura equipe diante do Parlamento.

Depois de apresentar sua proposta para os integrantes do colegiado e sua estrutura organizacional e hierárquica, no início de setembro, houve muitas vozes críticas por parte do Parlamento e de outras instituições da UE. Muito rapidamente, alguns candidatos que foram nomeados por seus governos nacionais, tornaram-se o alvo das críticas. Mas também os conteúdos temáticos sugeridos, assim como a descrição concreta das funções, foram considerados problemáticos por muitos observadores. Isso foi aplicado de forma exemplar sobretudo em relação à pasta de Margaritis Schinas, que será responsável pelo “Modo de Vida Europeu”. Em relação a isso, von der Leyen já havia sido severamente criticada ou mal compreendida em setembro. Em última instância, esse termo significa o compromisso com os valores e princípios da UE, já refletidos no artigo 2 do Tratado de Lisboa: direitos humanos, democracia, Estado de Direito, pluralismo e tolerância.

Já antes do início das audiências, ficou evidente que o Parlamento faria uso de seu direito de forma muito consciente e autoconfiante, no sentido de verificar de forma cuidadosa e às vezes rigorosa a adequação dos Comissários nomeados, durante as audiências.

De fato, um total de três indicações foi rejeitado pelo Parlamento. Com a romena Rovana Plumb e o húngaro László Trócsányi, o voto negativo da Comissão Jurídica logo no início do processo atingiu dois candidatos que tinham sido considerados questionáveis desde o início. Ambos não conseguiram dissipar seus conflitos de interesse em relação a suas atividades anteriores. Devido à queda do governo socialista na Romênia, ocorrida no ínterim, Rovana Plumb foi substituída pela candidata do Partido Popular Europeu – PPE (EVP, na sigla em alemão), Adina Vălean, de maneira que no conjunto da Comissão os Comissários do PPE constituiriam o maior bloco. As tensões dentro da nova Comissão logo se tornaram aparentes, e assim Frans Timmermans foi citado como tendo dito que essa indicação colocaria em risco o equilíbrio interno, melhor dizendo político-partidário da Comissão.

Mais surpreendente foi a rejeição da candidata francesa, Sylvie Goulard, que provavelmente teria um forte peso político na nova comissão de von der

Leyen e que, por conta de suas qualificações, possuía o potencial para jogar um papel importante com vistas ao relacionamento franco-alemão. No entanto, há investigações em andamento contra ela em um caso envolvendo possíveis empregos fictícios às custas do parlamento da UE. Isso, ao menos na superfície, serviu como legítima motivação para as críticas que foram feitas contra ela. Por outro lado, em quase nenhuma audiência houve um parlamentar que se empenhasse de forma tão assertiva, contando provavelmente com que uma rejeição iria atingir não apenas a candidata em si, mas também o ocupante do Palácio do Elysée. Não seria o caso de fazer mau juízo, portanto, supor que o fato de ela ser rejeitada pela Comissão de Indústria e Mercado Interno teve múltiplas motivações.

Também o candidato húngaro posteriormente nomeado, Olivér Várhelyi, passou por maus bocados e teve que responder a perguntas por escrito, além da sabatina regular, visto que não alcançou a maioria exigida na primeira votação.

Em alguns casos, o mecanismo de audiências no Parlamento também gerou situações de estranheza, atentando contra o senso de realidade de um ou outro observador: tanto na fase oral quanto na escrita, o candidato teve que assegurar várias vezes, visto que alguns deputados “gostam tanto de ouvir isso”, que como comissário ele estaria comprometido apenas com a UE e não aceitaria instruções de Budapeste – isto é de Viktor Orban.

Todos esses eventos durante as audiências parlamentares levaram ao fato de que o 1º de novembro não seria mais viável como data de transferência das funções. Não obstante, não se deve esquecer que um total de 23 candidatos foi aceito nas audiências pelo Parlamento e o atraso de um mês é relativamente aceitável, tendo em vista a mais complicada relação das maiorias políticas no Parlamento. O fato de o Reino Unido, que ainda é membro da UE, ter renunciado a uma indicação, o que terá como consequência uma ação legal, gerou relativamente pouca controvérsia à luz das muitas discussões em torno do Brexit e suas implicações.

Manfred Weber, líder da bancada do PPE não se mostrou muito surpreso, porém, com o bom e nítido resultado em favor da nova Comissão de Ursula von der Leyen. “Nós fizemos o nosso trabalho. [...] O Parlamento realmente cumpriu sua obrigação de verificar os candidatos antes de assumirem suas responsabilidades”, afirmou. Agora o clima estaria caracterizado pelo desejo de finalmente começar a trabalhar.

A VISÃO DA POLÍTICA EUROPEIA DE URSULA VON DER LEYEN CONVENCE:
A EUROPA PODE FAZER ISSO

Também na sua segunda grande aparição diante do parlamento Europeu, a nova Presidente da Comissão da UE soube impressionar com um discurso em três idiomas. Ela esboçou sua visão da política europeia para os próximos cinco anos, e nessa ocasião apresentou os novos Comissários e Comissárias.

Os objetivos e aspirações da nova Comissão são diversos e ambiciosos. Em alguns campos da política, será adotado um novo curso; em outros, o ritmo deve ser acelerado significativamente. “A Europa pode fazer isso”, a nova Presidente afirmou com muita convicção em seu discurso.

Von der Leyen quer que a nova Comissão siga uma orientação geopolítica, e espera que ela atue com autoconfiança. Ela enfatizou o princípio do multilateralismo, no qual a UE atua como um poder responsável e onde deverá ser uma força motriz das mudanças para melhor. Já vários membros do Colegiado seguirão logo essa orientação geopolítica em suas áreas de responsabilidade; o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros, da Espanha, a Comissária finlandesa para o Desenvolvimento, o Comissário húngaro para a Política de Vizinhança e Negociações de Alargamento, assim como o Comissário para Ajuda Humanitária e Gestão de Crises, da Eslovênia.

Mas não é apenas para fora que, como ator no sistema internacional, a Comissão propõe um novo caminho, mais ambicioso. Também para dentro, com vistas à participação dos cidadãos da UE e à autoimagem europeia, ela está abrindo novos caminhos. Por um lado, von der Leyen já anunciou que trabalhará com o Parlamento para procurar maneiras de reformar as eleições europeias e a eleição para o cargo de chefe da comissão, após a crise em torno do conceito de candidato líder. Além disso, a questão do direito de iniciativa do Parlamento a apresentar projetos de lei será discutida em mais detalhe, sendo que von der Leyen apoia esse direito de forma explícita. Por outro lado, será realizada uma conferência sobre o futuro, visando a uma melhor participação dos cidadãos na definição dos rumos da Europa. Dubravka Šuica, da Croácia, trabalhará nesse campo temático. O fato de que, pouco antes da votação sobre a Comissão, tenha se tomado conhecimento de um “não-documento franco-alemão” sobre justamente essa iniciativa relativa ao futuro da Europa, deixa claro que especialmente Paris e Berlim, como o frequentemente invocado “motor da Europa”, se vêem na obrigação de mostrar engajamento. A iniciativa

será discutida já no próximo Conselho Europeu; do ponto de vista cronológico, as Presidências da Alemanha (2ª metade de 2020) e da França (1ª metade de 2022) deverão fornecer o marco para isso.

Como outro grande tema para o futuro, a nova Comissão terá um foco na digitalização. Em seu discurso, Ursula von der Leyen esboçou seis pilares para manter o nosso continente competitivo. Primeiro, a Europa deve possuir e dominar todas as principais tecnologias (computação quântica, IA, blockchain, tecnologia crítica de chips). Em segundo lugar, a Europa já possui capacidade científica e industrial para ser competitiva. Em terceiro lugar, precisará da infraestrutura necessária como redes de gigabit e nuvens seguras. Em quarto lugar, trata-se de definir um uso responsável dos dados e entender esses dados como matéria-prima da digitalização.

Em quinto lugar, é importante gerar inovação sobre essas bases e, finalmente, em sexto, isso deve andar de mãos dadas com a segurança cibernética. A responsável por essa área será um dos três Vice-Presidentes executivos, Margrethe Vestager, da Dinamarca. O fato de a responsabilidade temática ser atribuída a uma Vice-Presidente, já mostra a alta prioridade conferida a essa área.

Isso aplica-se igualmente à política climática e ambiental. Aqui, o vice-presidente Frans Timmermans, da Holanda, será responsável pelo chamado Green Deal, o Novo Acordo Verde. Em seu discurso diante do Parlamento, von der Leyen falou muito detalhadamente sobre esse tema e discorreu sobre os desafios e riscos para cada indivíduo, o nosso continente e o mundo. Se quisermos proteger nosso meio ambiente, os fundamentos dos nossos meios de vida, nossa economia, nossa segurança e nossa prosperidade, o Green Deal Europeu é uma obrigação.

O objetivo declarado é desenvolver uma estratégia que torne a Europa um continente com impacto neutro em termos do clima até 2050. Ao mesmo tempo, essa estratégia deve ser uma estratégia de crescimento que embora reduza as emissões, também crie empregos. Além de Frans Timmermans, a Comissária de Energia, Kadri Simson, da Estônia, e a Comissária de Transportes, Adina Vălean, (Romênia) desempenharão um papel importante no Acordo Verde.

Assim, igualmente, Manfred Weber abordou o Acordo Verde em seu discurso como líder da maior bancada no Parlamento, manifestando explicitamente o seu apoio. Ele ressaltou que a transformação deve e pode ser alcançada principalmente através do progresso tecnológico, juntamente com a indústria e o setor agrícola, e de nenhuma maneira contra eles.

Weber comemorou o fato de que, pela primeira vez na história, uma mulher assumirá o mais alto cargo da Comissão. O equilíbrio na relação de gênero foi, desde o início, um objetivo declarado de von der Leyen na formação de seu colegiado. Ela não conseguiu cumprir sua promessa integralmente, mas Weber destacou que ao menos o grupo de partidos que compõem o PPE haviam cumprido esse postulado.

O amplo apoio da nova Comissão, refletido no resultado da votação, veio principalmente da bancada do PPE, da bancada socialdemocrata e da bancada liberal. Além disso, vozes diferentes devem ter vindo de outros grupos. A maioria gerada dessa maneira também reflete uma das particularidades do novo Parlamento, que será caracterizado pelo fato de que, em princípio, será mais difícil obter maiorias no futuro. Se, pelo menos hipoteticamente, eram suficientes até agora os votos do PPE e da socialdemocracia do S&D, no futuro será necessária uma base mais ampla devido à mudança das maiorias no Parlamento.

Embora a nova Comissão esteja iniciando suas funções com um programa de proteção climática muito ambicioso, a bancada verde no Parlamento Europeu não votou em favor da nova Comissão. Apesar deles enfatizarem sua vontade de cooperar de forma construtiva, permanece a indagação sobre qual seria o rumo da política europeia pelo qual estariam dispostos a assumir responsabilidade.

A NOVACOMISSÃO SE VERÁ JULGADA COM BASE EM SEUS AMBICIOSOS OBJETIVOS

Os objetivos da Comissão de von der Leyen são ambiciosos e, em alguns casos, de longo prazo. Mesmo assim, será possível ver os primeiros resultados também no curto prazo. Em várias áreas, a Comissão estabeleceu metas a serem alcançadas nos primeiros 100 dias. Assim, por exemplo, a Comissão quer apresentar propostas para a proteção climática, inteligência artificial e um projeto de salário mínimo europeu dentro desse prazo. A nova Comissão se verá julgada com base nesses objetivos de curto prazo, mas sobretudo também nos objetivos de médio e longo prazo. Ao mesmo tempo, a composição de seu colegiado e a respectiva área de atuação das pastas encerram, possivelmente, um potencial de conflito em um ou outro ponto. Em particular, será necessário evidenciar na prática que todas as áreas de responsabilidade estão definidas

com suficiente clareza, para que não haja sobreposição de competências. Se essas responsabilidades estiverem claramente definidas internamente, estarão criadas as bases para a primeira metade da nova década, após um ano de reestruturação nas instituições da UE.

O novo Presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, também iniciará os trabalhos em 1º de dezembro, e ao que tudo indica, ele se mostra favorável aos objetivos da nova Comissão. Ursula von der Leyen, sem dúvida, elaborou um plano preciso quanto aos rumos a serem seguidos até 2024. A eleição da nova Comissão no Parlamento Europeu sinalizou claramente no sentido de agora, finalmente, começar os trabalhos.

HARDY OSTRY · Diretor do Escritório da Fundação Konrad Adenauer em Bruxelas, European Office da KAS.

LUDGER BRUCKWILDER · Assistente científico no Escritório da Fundação Konrad Adenauer em Bruxelas.

ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA: UM BREVÍSSIMO DIAGNÓSTICO E RÁPIDAS CONSIDERAÇÕES

Leonardo Paz Neves

INTRODUÇÃO

Em junho de 2019 o Mercosul e a União Europeia, depois de quase vinte anos, chegaram a um ‘*agreement in principle*’ sobre o acordo de livre comércio entre os dois blocos. Este compõe a dimensão comercial de acordo muito mais amplo, o Acordo de Associação. Os termos finais do Acordo ainda precisam ser redigidos e submetidos à aprovação para que ele possa entrar em vigor. Dessa forma, qualquer tipo de análise nesta etapa já nasce incompleta por não contemplar os possíveis novos elementos a serem inseridos.

Ainda que não tenhamos a sua redação final e ainda que tenha que passar por um longo processo de ratificação, a notícia da assinatura foi amplamente celebrada e, ao mesmo tempo, até foi encarada com alguma surpresa – tanto pelos que acabaram se convertendo céticos, pelo longo tempo de negociação do acordo, como por aqueles que viam nas primeiras palavras do Ministro de Relações Exteriores do Brasil, uma sinalização de que o Brasil adotaria uma postura refratária a iniciativas multilaterais.

O Acordo é apresentado como ambicioso, em especial pelo seu tamanho. Pela sua dimensão comercial, o Acordo visa integrar comercialmente duas regiões que atualmente representam um PIB de cerca de 20 trilhões de dólares, o equivalente a quase 25% da economia internacional (Itamaraty, 2019). O Acordo de Associação também possui capítulos que incluem questões relacionadas ao setor de serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, meio ambiente, transparência, entre outros.

Para se chegar nesse acordo, foram necessários mais de 20 anos. O embrião dessa iniciativa pode ser identificado em 1992 com a assinatura do *Joint*

Institutional Cooperation Agreement’ entre o Conselho do Mercado Comum do Mercosul e a Comissão Europeia. Já em 1995 foi dado um passo adiante com a assinatura do *‘Interregional Framework Cooperation Agreement*’ entre a União Europeia e os membros do Mercosul. Este último abriu espaço para que em 1996 se iniciassem as reuniões conjuntas que resultariam nos estudos preliminares. Estes culminaram com a decisão em 1998 da União Europeia em negociar o Acordo de Livre Comércio com o Mercosul (FLORES, 2013).

Desde então o processo do acordo passou por várias fases e eventos que influenciaram o curso das negociações, de maneira geral o protelando. Aqui vale ainda destacar a assimetria entre a inicial imaturidade institucional do Mercosul, que à época tinha quase 10 anos de existência, e a estrutura institucional da União Europeia. Entre os eventos que por vezes relegaram o acordo a um plano secundário destacamos: os processos de alargamento da União Europeia (2004, 2007, 2013), as etapas das negociações da Rodada de Doha, as crises institucionais do Mercosul (suspendendo Paraguai em 2012 e Venezuela em 2016), a crise financeira global de 2008 e a crise do Euro (2009). O conjunto desses eventos, somados a outros obstáculos que serão discutidos adiante, contribuíram para que o acordo entre o Mercosul e a União Europeia fosse seguidamente delongado, até chegarmos à assinatura de 2019.

Como já mencionado, é necessário esperar pela redação legal final e sua ratificação para que entre em vigor. No que tange o processo de ratificação, pairam dúvidas em relação ao tempo que isso poderá levar. No caso do Mercosul os países membro deverão enviar a redação final para aprovação em seus respectivos parlamentos, enquanto no caso europeu, a União Europeia ainda tem de definir como será este processo. A Comissão Europeia ainda definirá se a parte comercial do acordo é um *‘mixed agreement*’, o que necessita ratificação dos países membros, ou um *‘EU-only agreement*’, que possui um processo consideravelmente mais simples, necessitando apenas a aprovação do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu (BALTENSPERGER and DADUSH, 2019).

Mesmo não tendo sido finalizado formalmente, já surgem as primeiras análises sobre os seus possíveis resultados futuros. As análises que têm chamado mais a atenção são as que focam na dimensão comercial – elas tentam identificar possíveis perdas e ganhos dos dois lados, bem como mensurar o aumento do nível de produção dos países e de comércio entre os dois blocos. Por outro lado, também surgem, aparentemente em menor número, análises políticas. Essas últimas, no entanto, tem apresentado um perfil mais tímido,

que subdimensiona a importância do elemento político que envolve o Acordo. O primeiro ponto que sustenta essa percepção é o da assinatura do *'agreement in principle'* não ter sido feita, neste momento, pela clara identificação das *'imperdíveis oportunidades econômicas'* do Acordo, mas sim por um conjunto de ações carregadas de significado e possíveis ganhos políticos, como veremos adiante. O segundo ponto, na mesma linha, advém das primeiras análises da dimensão comercial (entre elas BALTENSPERGER and DADUSH, 2019; NONNENBERG e RIBEIRO, 2019; GRIENGER, 2019) que identificam os ganhos comerciais do Acordo como relativamente modestos, e curiosamente, depositam suas maiores expectativas em elementos políticos, como a possibilidade de reformas domésticas e fortalecimento de iniciativas multilaterais.

Este artigo se organizará da seguinte maneira: no primeiro ponto de debate será feita uma brevíssima apreciação da dimensão comercial do Acordo. Em seguida, será analisada a dimensão política. Feitas as análises, nos debruçaremos rapidamente sobre os principais desafios e obstáculos futuros e por fim serão tecidas algumas breves considerações sobre o acordo e possíveis tendências.

BREVE EXAME COMERCIAL

Atualmente o comércio inter-regional entre União Europeia e Mercosul gira em torno de 87 bilhões de dólares, sendo o Mercosul responsável em exportar cerca de 42 bilhões de dólares para a União Europeia e importar algo como 45 bilhões de dólares do bloco europeu (GRIEGER, 2019). Esses números são relativamente modestos se comparados com o potencial do comércio internacional dos dois blocos que representam um PIB de 20 trilhões de dólares. Apesar da União Europeia ter sido tradicionalmente o principal parceiro comercial do bloco sul americano (perdendo esse status na última década para a China), o volume de comércio entre os blocos representa apenas 1,8% do PIB do Mercosul e 0,26% do PIB do bloco europeu (BALTENSPERGER and DADUSH, 2019).

Dada essa dimensão e os termos conhecidos da parte comercial assinada do Acordo, é de se esperar que o Acordo final não irá representar aumentos significativos de comércio e produção em ambos os blocos.

Em relação aos termos conhecidos, é possível perceber que cerca de 90% da pauta comercial entre os blocos será beneficiada com redução de tarifas,

sendo que uma parcela dos itens da pauta comercial contará com períodos de desgravação de 10 anos (os itens mais sensíveis podem ter períodos ainda maiores, de até 15 anos). O setor industrial e manufatureiro será o que terá maiores e mais amplas reduções tarifárias. O setor agrário, em contrapartida deverá sofrer uma liberalização menos abrangente, neste caso, o acordo prevê a manutenção de diversas tarifas, mas o aumento de quotas disponíveis para os países do Mercosul, nos itens mais sensíveis para os europeus.

A análise conduzida por Nonnenberg e Ribeiro (2019) do instituto brasileiro IPEA identifica que o Acordo significará uma desgravação tarifária mais significativa por parte dos países do Mercosul. Isto se dá pelo fato de que o bloco europeu já pratica tarifas relativamente baixas para a maior parte dos produtos importados do Mercosul. Para ilustrar esse ponto podemos observar que a atual tarifa média praticada pela União Europeia é de cerca de 4,7%, enquanto a do Mercosul é de cerca de 13%. Analisado por esse ponto já é possível, segundo os autores, identificar que a União Europeia poderá ter ganhos relativamente maiores (no seu potencial exportador) em função da menor desgravação e da sua maior diversificação da pauta de vendas.

Outro elemento que corrobora a vantagem marginal da União Europeia é a liberalização parcial do setor agrícola. Se, por um lado, há eliminação de tarifas de alguns itens de interesse, pelo outro, alguns itens sensíveis terão apenas uma expansão de quotas. Neste caso, a análise feita pelos pesquisadores Baltensperger and Dadush (2019) do instituto belga Bruegel, identifica que os países do Mercosul não devem aumentar significativamente a exportação (tampouco produção doméstica) de seus produtos agrícolas mais importantes da sua pauta comercial. Isso se dá pelo fato dos países do Mercosul, dada a sua vantagem comparativa, conseguirem vender tais produtos para além da quota. Ou seja, o aumento das quotas deverá, na maior parte dos casos, significar um ‘deslocamento’ dos produtos de fora das quotas para dentro das novas quotas – isso deverá representar um ganho financeiro sobre a diferença tarifária, mas não necessariamente em uma maior penetração no mercado europeu. A possível exceção à regra pode ser o etanol, que terá uma quota significativamente maior do que já é importado para a União Europeia.

Consciente de que o Acordo de Associação Mercosul-União Europeia engloba diversos temas e que o comercial é apenas um deles, devemos ter cuidado ao buscar “ganhadores e perdedores”. Se focar apenas na dimensão comercial, a análise fria dos números parece indicar uma vantagem marginal

para o bloco europeu, em especial do seu potencial exportador. No entanto, uma análise mais abrangente nos permitiria detectar outros benefícios a serem capturados. Uma maior liberalização, em especial do setor de manufaturas, tende a gerar ganhos a todos os setores envolvidos, pois esse movimento permite maior circulação de insumos mais baratos, o que tende a reduzir os custos dos produtos finais. Em outras palavras, a liberalização do setor industrial e manufatureiro, permitirá às empresas do Mercosul acessar insumos e bens intermediários mais baratos, fazendo com que seus produtos finais fiquem mais competitivos.

QUESTÕES POLÍTICAS

A assinatura do acordo se deu em um contexto global bastante particular. Este contexto apresenta uma situação de possível crise da ordem global contemporânea, aqui entendida como a ordem liberal iniciada ao fim da Segunda Grande Guerra. A ideia de uma ordem multilateral, baseada em regras e provedora de bens públicos globais tem sido desafiada por ninguém menos que seu principal paladino.

Até meados da segunda década do século XXI, parte do debate que tratava dos desafios da ordem liberal focava no papel disruptivo que os países emergentes, China em particular, poderiam ter nas relações internacionais. A percepção de que o eixo do poder mundial começava a gravitar do Atlântico Norte para o Leste Asiático chamava a atenção de muitos intérpretes que se preocupavam com a capacidade do ocidente conseguir manter a ordem liberal hegemônica ante ao surgimento de um ‘Consenso de Pequim’ (IKENBERRY, 2014).

Curiosamente, as principais rachaduras na ordem liberal vieram justamente de onde menos se esperava, dos Estados Unidos e, em certa medida, do Reino Unido. Nesses últimos anos foi possível observar a ascensão de atores populistas e extremistas que protagonizaram reações à globalização, às instituições internacionais e a acordos comerciais. Estes atores têm conseguido razoável sucesso em dialogar e conquistar setores sociais que mais perderam com as dinâmicas globalizantes das últimas décadas (NYE, 2017). A eleição do Presidente Donald Trump, o voto favorável dos britânicos em deixar a União Europeia e a onda de regimes conservadores que surgiram na Itália, Hungria, Brasil entre outros, ajudam a dar tons a este novo cenário.

Mais uma vez, a assinatura do acordo se deu em um contexto global bastante particular. Como já mencionado, este texto trabalha com a hipótese de que não houve, naquele momento, a identificação de novas ‘imperdíveis oportunidades econômicas’ que levassem a assinatura do acordo. Na realidade julgamos que a assinatura foi mais uma consequência de uma combinação de eventos políticos no âmbito deste novo contexto global já ilustrado. Pelo menos quatro eventos tiveram razoável impacto para a assinatura:

1. A eleição do Presidente Donald Trump desde o início surge como um desafio não apenas para a ordem liberal como um todo, mas também como um teste para a íntima relação entre americanos e europeus do oeste. A nova visão de mundo do presidente norte americano significou o fim das negociações de dois acordos comerciais de grande envergadura, The Trans-Pacific Partnership (TPP) e The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), sendo este último entre os EUA e a União Europeia. O novo governo americano ainda atuou para desestabilizar o Nafta, conseguindo uma renegociação de termos e protagoniza, até o presente momento, uma disputa com a China de tal magnitude que tem sido chamada de ‘Guerra Comercial’.
2. A vitória do Exit no referendo de 2016 ocorrido no Reino Unido, que ficou marcado com o fenômeno Brexit. Apesar das recentes crises econômicas dos últimos anos e a ascensão de grupos eurocéticos, a União Europeia ainda é o modelo mais profundo e sofisticado de integração regional que temos até o presente momento. Sua potência é de tal ordem que serviu de modelo para outros blocos, vide Mercosul. Nesse sentido, a saída voluntária de um de seus principais membros, sobretudo quando tal saída não parece indicar ganhos evidentes ao Reino Unido, é um duro golpe para o bloco europeu.
3. O fim do termo, neste ano, do Presidente da Comissão Europeia Jean-Claude Juncker pode ter lhe dado um ímpeto extra para a assinatura do Acordo como forma de garantir seu legado. Durante o seu período a frente da Comissão Europeia, Juncker teve de lidar com uma série de eventos que lhe impediu de alcançar muitas conquistas, como o fim das negociações do TTIP, o Brexit e a não resolução da situação do Reino

Unido, a impossibilidade de avançar na reunificação do Chipre e a dificuldade de iniciar um novo processo de alargamento com a Albânia e Macedônia.

4. Do lado sul americano, o alinhamento de dois presidentes afetos a posições mais liberais parece ter sido fundamental. Curiosamente, os governos kirchnerista (Argentina) e Petista (Brasil), foram contemporâneos durante quase todo século XXI, tendo cada qual governado seus respectivos países por cerca de treze anos. Durante todo esse período, setores mais liberais em ambos os países criticaram duramente as tendências protecionistas dos dois governos e a incapacidade do Mercosul em avançar na realização de acordos de livre comércio mais substanciais, como o com a União Europeia.
 - a. A Argentina de Mauricio Macri vinha sofrendo nos últimos meses como a incapacidade do governo de lidar com os graves problemas econômicos do país. A situação de Macri fica em particular fragilizada quando as prévias da eleição presidencial indicam que o candidato kirchnerista estaria com significativa vantagem no pleito a ser realizado em outubro de 2019. Neste sentido, supõe-se que Macri tenha também tido um ímpeto extra de firmar o Acordo para garantir seu legado e potencialmente ganhar mais apoio para as eleições presidenciais.
 - b. No Brasil, Jair Bolsonaro foi eleito sob uma plataforma econômica liberal e com duras críticas à condução da política de comércio exterior dos governos anteriores, em especial em relação ao Mercosul. O governo brasileiro ainda foi beneficiado pelos avanços do governo-tampão de Michel Temer que, no interregno em que ocupou a presidência reativou as negociações, pois, aparentemente, tinha objetivos de assinar o Acordo ainda sob o seu governo.

Neste sentido, diante da complexidade do atual contexto global e dos aparentes modestos ganhos da dimensão comercial, o Acordo tem um potencial de representar dimensões maiores do que ele parece apresentar em termos práticos. A dimensão política do Acordo pode significar uma importante sinalização.

Narrativas mais otimistas argumentam que diante do crescimento de um ambiente mais protecionista, de movimentos anti-integracionistas, de fortes questionamentos das instituições internacionais e do valor dos acordos comerciais, a assinatura de um Acordo amplo como o Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia pode significar no novo ímpeto para os defensores do multilateralismo e da ordem liberal. O sucesso do acordo sinalizaria a preferência pelo pragmatismo sobre a pequena política e as ações orientadas por ideologias populistas.

DESAFIOS E OBSTÁCULOS

Apesar do aparente bom *momentum*, o Acordo ainda deverá enfrentar alguns importantes desafios no seu longo processo de aprovação. Estes desafios possuem diversas naturezas, que variam entre questões comerciais, políticas e até técnicas.

Dentro da dimensão comercial é possível identificar os opositores mais tradicionais ao Acordo, o setor agropecuário europeu. Particularmente concentrados em países como França, Irlanda e Bélgica, este é um dos setores que se posicionaram historicamente relutantes em relação ao Acordo (STUENKEL, 2019a). Sua preocupação reside particularmente na competitividade do setor agropecuário sul americano, que segundo os europeus, teria a capacidade de impactar profundamente o mercado europeu. Segundo os produtores europeus eles estariam em desvantagem, pois a competitividade sul americana é resultado dos menores padrões da legislação ambiental, trabalhista, e menores padrões de qualidade e controles mais frágeis. Por outro lado, por parte dos produtores do Mercosul há críticas em relação aos pesados subsídios recebidos pelos produtores europeus – que em certas circunstâncias chegam a representar 37% da renda desses produtores (BALTENSPERGER and DADUSH, 2019).

Do ponto de vista técnico, se destaca a introdução do “Princípio da Precaução”, introduzido especialmente por demanda europeia. Este princípio visa permitir que o acordo oferecesse flexibilidade para que seja possível lidar eventuais riscos em que o presente conhecimento científico ainda é incompleto. De forma mais prática, a ideia deste princípio é a de permitir sanções baseadas em novas descobertas científicas que indiquem possíveis prejuízos à saúde humana, animal e ao meio ambiente – como, por exemplo, a determinação de

alguma substância utilizada como defensivo agrícola como prejudicial à saúde. Esse ponto tem levantado receios de que um mau uso deste princípio poderá substanciar possíveis barreiras não tarifárias por parte dos europeus (NON-NENBERG e RIBEIRO, 2019; GRIEGER, 2019).

Com relação à esfera política é possível identificar pelo menos dois importantes prováveis obstáculos, um de natureza internacional e outro relacionados a questões intra-bloco. Em relação às questões intra-bloco destacamos as mudanças da orientação ideológica dos governos do Mercosul. Aceitada a premissa de que o alinhamento de Macri com Temer e depois Bolsonaro foi determinante para a assinatura do acordo, é de se esperar que a vitória de Alberto Fernández, candidato kirchnerista, crie alguns entraves na coordenação do bloco sul americano. A expectativa até este momento é que Fernández busque adotar uma abordagem mais temperada e gradual, inclusive podendo pedir a revisão de alguns pontos do acordo – o que atrasaria ainda mais a sua ratificação (STUENKEL, 2019b). Somado a um possível DNA mais protecionista, herdado da ex-presidente e futura vice-presidente Cristina Kirchner, a deteriorada relação pessoal de Fernández e Bolsonaro sem dúvida contribuirá para a geração de ruídos na comunicação entre os dois.

Do lado europeu, as expectativas se voltam para a nova Presidente da Comissão Europeia, a alemã Ursula von der Leyen. Dados os primeiros movimentos, é possível crer que seu termo será orientado por uma lógica mais ‘geo-econômica’. Além disso, de acordo com suas falas recentes, ela não deverá questionar os acordos comerciais já acertados, apesar da demanda de alguns setores, como a dos socialistas. No entanto, o principal ponto de atenção na sua gestão deverá ser com a questão ambiental/climática, e aqui reside o principal obstáculo de natureza internacional.

O obstáculo de natureza internacional mais marcante é sem dúvida relacionado às questões ambiental/climática e direitos humanos/questão indígena. A questão ambiental tem sido tradicionalmente trazida para o debate, especialmente por meio de pressão de grupos da sociedade civil, de forma a enunciar suas preocupações com os possíveis impactos do Acordo. Segundo esses grupos, a potencial expansão do setor agrícola na América do Sul poderia estimular desmatamentos, em especial na Amazônia, e afetar os direitos de povos indígenas.

Sensíveis a essas pressões, os europeus tiveram bastante cuidado ao incluir um capítulo de ‘Trade and Sustainable Development’ (TSD) no Acordo.

O TSD busca garantir que as partes respeitem compromissos multilaterais firmados em uma série de áreas, como: regulamentações internacionais do trabalho, acordos ambientais (incluindo o Acordo de Paris), convenções sobre os direitos humanos, entre outros.

Semanas após a assinatura do Acordo houve uma grande onda de protestos em relação ao aumento do número de queimadas na Amazônia, especialmente na porção brasileira. Os protestos foram reforçados principalmente pelo presidente francês e pelo primeiro ministro irlandês, que indicaram que bloqueariam o processo de ratificação do Acordo caso o Brasil não mudasse a sua postura, leniente com as queimadas. Em paralelo, vozes mais moderadas, vindas da Alemanha, Espanha e da própria Comissão, defenderam que um bloqueio ao acordo não iria impactar a postura do Brasil em relação às queimadas, ao contrário, enquanto a ratificação do Acordo daria melhores condições de monitoramento e de pressão para o cumprimento dos compromissos (previstos no TSD) acertados no Acordo.

CONSIDERAÇÕES E TENDÊNCIAS

Para além da sua dimensão comercial, o Acordo de Associação é consideravelmente amplo, como já mencionado. Esse caráter multidimensional, considerando outros temas para além da questão comercial, tem sido considerado como inovador para alguns interpretes (ROCHA, 2019), pois ele inclui temas que tradicionalmente sofrem resistências pelos países do Mercosul, como o tema das compras governamentais. No entanto, um questionamento importante de se fazer neste momento é: esses elementos considerados inovadores são de fato inovações?

Sem ter o objetivo de invalidar o Acordo, a percepção que passa é que ele já nasce ‘velho’. Seu desenho tem cerca de 20 anos e ele adota posturas conservadoras em temas sensíveis. Esta pretensa ‘idade avançada’ do acordo tem relação com a visão de mundo na qual o Acordo foi concebido, que determinou os objetivos das partes em relação a ele.

Do lado europeu, o bloco buscava a redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, pois tinha interesses ofensivos nos setores de bens manufaturados e industriais, bem como nos setores de serviços e de compras governamentais, dadas a sua clara vantagem competitiva. O bloco europeu ainda tinha objetivos de harmonizar seus altos padrões de direitos de proprie-

dade intelectual e padrões fitossanitários e de saúde com o Mercosul. Por fim, também havia o interesse de garantir o compromisso dos países do Mercosul com as questões trabalhistas, ambientais e de direitos humanos.

Do lado sul americano, o bloco tinha grandes interesses ofensivos no setor agropecuário, onde tem considerável vantagem comparada. Isso se daria fundamentalmente pela redução ou eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias e pela larga expansão das quotas desse setor. Entre seus interesses defensivos, o bloco buscava negociar amplos períodos de transição para a redução de tarifas dos setores industriais, em especial o automobilístico. Por último o Acordo também serviria para ajudar o Mercosul a aumentar a convergência e articulação entre seus membros.

Nesse sentido, o presente acordo parece não estar exatamente de acordo com o *Zeitgeist* ao deixar de lado, ou não dar atenção o suficiente para algumas tendências contemporâneas. Para os países do Mercosul há grande antecipação de ganhos no setor agropecuário. Dado o cenário atual, a Europa não deverá oferecer ganhos expressivos para este setor, ao contrário. Atualmente tudo indica que o futuro do consumo está na Ásia, em especial na China. Dessa maneira os países do Mercosul deveriam estar mais preocupados com o desenvolvimento de mecanismos que facilitassem transferência de tecnologia. Atuar nessa área deveria ser considerado estratégico para diversos objetivos, em especial ambicionando aumento de produtividade – elemento fundamental para a economia dos países do Mercosul, vide a futura competição que enfrentarão com as empresas europeias.

Apesar das críticas, há elementos positivos no acordo, ainda que estejam mais concentrados nas ‘expectativas’. Ou melhor, por um lado supomos que os ganhos concretos comerciais serão modestos, seja pela possível captura da diferença tarifária por parte das empresas, não resultando em quedas de preços para o consumidor, ou seja pela possibilidade de não haver forte expansão das trocas comerciais, significando ganhos tímidos em relação a aumento de produção e geração de emprego.

Pelo outro lado, há expectativas de que o Acordo funcione como um catalizador para um conjunto necessário de reformas nos países sul americanos. Os países do Mercosul são tradicionalmente fechados e seu ambiente de negócios é relativamente frágil (ou até hostil) fazendo com que as empresas desses países não apenas não tenham o hábito de atuar internacionalmente como não consigam ser competitivas de forma geral.

A maior competitividade das empresas europeias deverá ficar mais evidente com a abertura do setor de compras governamentais. Assim como no caso europeu, o mercado de comprar governamentais corresponde a cerca de 13% do PIB brasileiro. A abertura desse setor às competitivas empresas europeias deverá obrigar as empresas do Mercosul a se reinventarem e aos governos a desenvolverem reformas que melhore o ambiente de negócios e que estimule a inovação e produtividade das empresas.

Outro ponto importante ainda pelo lado das ‘expectativas’ é de que o Acordo prevê o comprometimento das partes a um amplo conjunto de regimes, normas e padrões o que trará ganhos em termos de transparência, competitividade internacional e reafirmação de importantes iniciativas multilaterais.

De maneira geral o momento parece positivo para a ratificação do Acordo. Por mais que tenhamos visto em um passado recente a ascensão de forças que contestam a globalização, o multilateralismo e acordos comerciais, pelo outro lado foi possível ver uma reação daqueles que reconhecem a importância desses princípios da ordem liberal.

Essa reação marca uma ‘contra-tendência’ que coloca o Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia em posição privilegiada. Na União Europeia é possível ver um fortalecimento dessa tendência através dos acordos de livre comércio firmados com o Canadá e o Japão. Do lado do Mercosul foram anunciados um conjunto considerável de negociações ocorrendo em paralelo (Canadá, Coreia do Sul, EFTA, Líbano e Singapura,). Os governos de Brasil, Paraguai e Uruguai parecem estar alinhados a essa tendência. A Argentina é que surge como uma incógnita, apesar de não ser improvável que Alberto Fernández adote uma postura pragmática em relação ao Acordo.

Em resumo, o Acordo de maneira geral parece apresentar uma relevante ‘assimetria de concessões’. Do lado dos países do Mercosul, os ganhos no seu principal objetivo (abertura do setor agropecuário) foram módicos. Do lado europeu, os ganhos foram mais claros, na medida em que os setores de manufaturados e industriais foram amplamente abertos, bem como o setor de compras governamentais no qual as empresas europeias devem ser beneficiadas. Entretanto, ainda assim, é um Acordo que pode ter desdobramentos positivos. Ele deverá funcionar como o primeiro grande teste de liberalização do Mercosul, além de poder servir como um catalizador para importantes reformas nos países do Mercosul.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Elizabeth. **Duas Décadas de Cooperação UE-Mercosul**. *Nomos – Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC, Ceará*, v.36.2, p.371-81, jul/dez. 2016.
- BALTENSPERGER, Michael; DADUSH, Uri. **The European Union – Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks**. *Bruegel Policy Contribution Issue n°11*, September 2019.
- CALFAT, Gérman; FLÔRES, R. G., Jr. **The EU – Mercosul Free Trade Agreement: Quantifying Mutual Gains**. *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, London, v. 44, n. 5, p. 921–45, December 2006.
- CRISTINA MOREIRA, Maria; BRITES, Rodrigues. **Acordo Mercosul – União Europeia à Luz da Teoria Heterodoxa da Integração**. *Revista Perspectiva*, Porto Alegre, v. 11, n. 21 p. 82-106, August/September 2018.
- FLÔRES, R. G., Jr. **Trade and co-operation in the EU-MERCOSUL free trade agreement**. *FGV-EPGE Ensaios Econômicos*, Rio de Janeiro, n. 509, October 2003.
- FLÔRES, R. G., Jr. **In Search of a Feasible EU – Mercosul Free Trade Agreement**. In. EMERSON, Michael (Ed.) ; _____ (Ed.). **Enhancing the Brazil – EU Strategic Partnership: From the Bilateral and Regional to the Global**. 1. ed. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEP), 2013. p. 126 -140.
- GABRIEL, V.D.R. **The New EU – Mercosur Free Trade Agreement: a New Breath to Free Trade**. *E-International Relations*, Bristol, Sep/2019. Available in :< <https://www.e-ir.info/2019/09/04/the-new-eu-mercursosur-trade-agreement-a-new-breath-to-free-trade/> >. Access in October 2, 2019.
- GRIEGER, Gisela. **The trade pillar of the EU – Mercosur Association Agreement**. *European Parliamentary Research Service Briefing*. August, 2019.
- GOMEZ ARANA, Arantza. **The European Union’s Policy Towards Mercosur: Responsive Not Strategic**. Manchester: Manchester University Press, 2017.
- IKENBERRY, John. **The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order, in Issue Best of 2014**. *Revista Foreign Affairs*. 2014.
- ITAMARATY. **Acordo de Associação Mercosul – União Europeia**. Brasília. Resumo Informativo. July, 2019.
- LAZAROU, Elena; LUCIANO, B.T.; DANE, Felix. **10 years of EU-Brazil relations with an enlarged Europe**. In: Konrad Adeneuer Stiftung(Ed.). **The enlarged European Union in times of new challenges**. Rio de Janeiro: Konrad Konrad Adeneuer Stiftung, 2015.
- MARTINS, Cleber et al. **Effects of the Mercosur – European Union Agreement**. *Ideas LLYC*. July 2019.
- NONNENBERG, Marcelo José Braga; RIBEIRO, Fernando José. **Análise preliminar do acordo Mercosul- União Europeia**. IPEA Carta de Conjuntura N° 44. Julho, 2019.
- NYE, Joseph S. **Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea, in What Was the Liberal Order? The World We May Be Losing**. *Revista Foreign Affairs*, 2017.

STUENKEL, Oliver. **Why the EU – Mercosur Deal Hinges on Germany’s Reaction to Bolsonaro.** *Americas Quarterly*, New York: September 20, 2019. Available in:< <https://www.americasquarterly.org/content/why-eu-mercosur-deal-hinges-germanys-reaction-bolsonaro>>. Access in November 10, 2019a.

STUENKEL, Oliver. **The Trouble Ahead for Argentina-Brazil Ties.** *Americas Quarterly*, New York: October 28, 2019. Available in:<<https://www.americasquarterly.org/content/trouble-ahead-alberto-fernandez-and-jair-bolsonaro>>. Access in November 10, 2019b.

LEONARDO PAZ NEVES · Cientista Político. Atuo como Analista de Inteligência Qualitativa no Núcleo de Prospecção e Inteligência Internacional (NPII) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Professor no Departamento de Relações Internacionais da Faculdade Ibmecc. Além disso, fui Coordenador de Estudos e Debates do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), atuei junto à Sessão de Assuntos Cíveis do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e fui Coordenador Executivo do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon/UCAM). Tenho Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense, Mestrado em Ciência Política e Doutorado em Política Pública e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Publiquei livros como “Estados fracassados e o eixo do mal na política de segurança Norte-Americana” e “O CEBRI e as Relações Internacionais no Brasil” tendo este último recebido o Troféu Cultura Econômica do Jornal do Comércio em 2014.

A OTAN GLOBAL E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA DO HEMISFÉRIO OCIDENTAL SUL

Marcelo M. Valença

INTRODUÇÃO

Os 70 anos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (“OTAN”) devem ser considerados como marco em diferentes aspectos. Em termos de estabilidade institucional, a organização criada para proteger a integridade territorial dos Estados do primeiro mundo contra a ameaça soviética no imediato pós-II Guerra Mundial manteve-se vigente após o fim de seu principal inimigo e, quase 30 anos depois, ainda busca relevância no plano internacional. A OTAN participou de operações contra a violação maciça de direitos humanos em diferentes pontos do globo, sob a bandeira do humanitarismo. Com a redução quantitativa das ameaças territoriais aos seus Estados membros, mostra-se atenta às novas ameaças à segurança internacional, ampliando seu entendimento qualitativo das instabilidades internacionais. A organização busca se reinventar como aliança global para a manutenção da paz. Isso inclui, mas não se limita a, a ampliação de seus membros, bem como ações conjuntas e colaboração com países não membros, além da inclusão de Estados de fora da região do Atlântico Norte como parceiros globais.

O aniversário de 70 anos da OTAN e a tentativa da instituição em se mostrar relevante em um mundo onde cada vez mais o multilateralismo é questionado evidenciam também a convergência necessária de ações e iniciativas para a promoção da paz e da segurança em mundo cada vez mais integrado regionalmente. Nesse sentido, e ao buscar parcerias para atuar no seu âmbito institucional, a OTAN reforça as práticas multilaterais em questões centrais da política internacional – mesmo em detrimento a interesses de países como os Estados Unidos da América (“EUA”), um dos seus principais atores.

Apesar de não ignorar as mudanças políticas que impulsionaram tal mudança nos últimos trinta anos, exploro neste artigo a proposta de atuação global da organização e eventuais impactos que essa mudança promove na estabilidade política da América do Sul. Entendo que os avanços da OTAN para uma aliança global acabam por afetar o balanço de forças regionais, gerando insegurança em arranjos locais em função do histórico regional e de inseguranças decorrentes da Guerra Fria.

Desenvolvo meu argumento em quatro etapas, além desta introdução. Na primeira, introduzo, a partir de um breve contexto histórico, as origens da OTAN e o cenário que marcou sua atuação durante a Guerra Fria.

Em um segundo momento, trago a discussão sobre a OTAN Global, que busca uma ampliação tanto no escopo temático, quanto no alcance geográfico da organização. Aponto que, com o fim da Guerra Fria, a OTAN buscou instrumentos de colaboração e parceria com outros Estados para prevenir que ameaças à segurança, tradicionais ou não, afetassem seus Estados membros. Nesta seção, faço uma observação panorâmica dessas parcerias e seu escopo global.

Na terceira seção apresento a atuação da OTAN no hemisfério sul, com foco no Atlântico Sul e a colaboração com a Colômbia, seu parceiro global desde 2018. De área presente nas agendas políticas desde a criação da organização, mas com pouca atuação operacional, aponto que a presença de potências estrangeiras, inclusive membros da OTAN, historicamente remete à ameaça aos países da região, com respostas bastante contundentes a iniciativas de penetração no Atlântico Sul e na América do Sul.

Encerro o artigo levantando questões e expectativas da atuação global da OTAN, de suas ações no Hemisfério Ocidental Sul, bem como das próprias relações exteriores da América do Sul. A OTAN sofre, atualmente, esvaziamento de um dos seus principais atores, os EUA, que age unilateralmente na política internacional. Em um mundo onde o multilateralismo é posto à prova quando do interesse das grandes potências, a tensão entre o global e o regional aumenta a fragilidade e impacta negativamente nos esforços de colaboração entre os Estados.

1. UM BREVE HISTÓRICO DA OTAN

Para entender as dinâmicas de segurança internacional e as estratégias de política externa definidas pelos Estados, analisar o contexto político e as agendas

internacionais é aspecto fundamental. A análise da OTAN e de sua evolução, desde sua criação em 1949, não escapa dessa contextualização. Ela surge no pós-II Guerra Mundial como uma ferramenta pragmática que respondia às demandas de seu tempo e respondia aos desafios estratégicos de um mundo dividido ideologicamente e marcado por grandes guerras (SJURSEN, 2004, p. 690-691).

A OTAN foi criada em um cenário onde a ameaça advinda de conflitos armados interestatais, agravada pela incerteza da disputa nuclear entre as duas superpotências, era percebida majoritariamente como questão central de segurança (SHEEHAN, 2005; WALT, 1991). Sua atuação ao longo da Guerra Fria evidenciava a tensão política, econômica e militar entre os países ocidentais, liderados pelos EUA, e a União Soviética.

Nesses termos, e mesmo operando a partir de uma estrutura complexa baseada em arranjos civis e militares (EVANS; NEWNHAM, 1998, p. 352), a atuação da OTAN se dava na prevenção de ameaças territoriais contra seus Estados membros, principalmente na região da Alemanha (EVANS; NEWNHAM, 1998, p. 351). O foco na ameaça militar tradicional era refletido na sua característica de arranjo para a promoção da *deterrence* (EVANS; NEWNHAM, 1998, p. 351), já que buscava efetivamente alterar o processo decisório soviético para impedir um ataque contra o bloco de países ocidentais sob o guarda-chuva dos Estados Unidos. Mesmo apresentando assimetria de capacidades convencionais ao Pacto de Varsóvia, sua contraparte comunista, a OTAN tinha força nas capacidades nucleares, aumentando o custo de um conflito armado entre os dois blocos.

Com o fim de seu principal antagonista nas esferas política e militar, ocasionando o final da Guerra Fria, uma onda de esperança tomou conta da comunidade internacional. Imaginava-se que a ameaça de uma guerra entre grandes potências estaria afastada e que os Estados colaborariam para a paz internacional, operando na resolução de conflitos armados regionais e intraestatais (GREITENS; FARRELL, 2013).

Nesse sentido, para manter sua relevância, principalmente no tocante à manutenção da estabilidade da ordem internacional, a OTAN precisaria rever seu papel político e militar, reinventando-se (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Esforços foram feitos tanto em dimensões quantitativa e qualitativa, implicando a ampliação de seu alcance, tanto no número de membros, quanto do seu escopo de atuação.

No tocante ao aumento de seus membros, a “Política de Portas Abertas” foi intensificada, buscando a adesão de novos Estados.¹ Mesmo que os critérios de elegibilidade para se tornar membro da OTAN não sejam expressamente expostos, é possível inferir que os países postulantes devem satisfazer *benchmarks* econômicos, políticos e militares compatíveis às expectativas da organização. Devem, também, se submeter aos princípios estabelecidos pelo Tratado do Atlântico Norte de 1949, que regulamenta a atuação da OTAN, bem como contribuir efetivamente para a segurança na área geográfica do Atlântico Norte.

Quanto à ampliação de seu escopo de atuação, a OTAN deixou de ser apenas um sistema de defesa coletiva para incluir o combate a novas ameaças à segurança internacional² (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 2012). Essa busca pela ampliação de ameaças à segurança do bloco evidencia a necessidade de analisar o contexto político para compreender as mudanças institucionais e das ameaças à segurança internacional. O fim da Guerra Fria abriu espaço a ameaças que antes eram resolvidas – ou contidas – no âmbito da atuação das duas superpotências. Com o fim da União Soviética e a menor necessidade de contenção de ameaças pelos Estados Unidos, essas ameaças surgiam e pareciam trazer novos focos de instabilidade ao sistema internacional.

Enquanto a Guerra Fria marcou a disputa entre as duas superpotências e uma latente tensão que poderia levar a um conflito armado, as três últimas décadas evidenciaram a diminuição da incidência de guerras interestatais (GLE-DITSCH et al., 2013). O conflito armado, agora predominantemente intraestatal, ainda se mostra uma realidade, com potencial de transbordamento para outras regiões de seus efeitos, como crises econômicas e de refugiados. Em resposta, o foco da OTAN se voltou para, além da proteção aos Estados mem-

1 A Política de Portas Abertas está em vigor desde 1952. Iniciou-se com a adesão de Grécia e Turquia, seguida por Alemanha Ocidental (1952) e Espanha (1982). Outras rodadas de adesão aconteceram ao final da Guerra Fria e continuam a acontecer desde então, ampliando-se para a antiga Europa oriental e abraçando Estados que antes estavam sob o guarda-chuva da ex-URSS.

2 O conceito de novas ameaças à segurança internacional é amplo e diverso, evidenciando o caráter transversal da segurança. Estão contidos nesse conceito de novas ameaças temas tão diversos quanto o humanitarismo, segurança ambiental, econômica e alimentar, e conflitos armados intraestatais, bem como a ameaça a instituições regionais e domésticas. Sobre o tema, Dannreuther (2007).

bros, a prevenção de crises e a cooperação em outras dimensões da segurança (DE HOOP SCHEFFERAT, 2004).

Isso inclui, mas não se limita, a operações de caráter humanitário, contra o terrorismo internacional e apoio a organizações no combate a ameaças com potencial de extrapolar os limites regionais do Atlântico Norte. Entendeu-se que o critério de proximidade geográfica não se mostraria mais razoável para definir o que afeta ou não a segurança dos membros da OTAN (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Em outras palavras, e replicando a preocupação de analistas e teóricos do campo da segurança internacional (BUZAN; HANSEN, 2009; BUZAN; WÆVER, 2009), ameaças em regiões distantes podem afetar os interesses dos membros da OTAN, impactando o equilíbrio e a paz regionais e, consequentemente, internacionais.

De forma a contornar as limitações institucionais, a OTAN estabeleceu mecanismos de cooperação com organismos e instituições internacionais, além de acordos bilaterais com Estados não-membros visando atuar para além dos limites do Atlântico Norte. Surgem, então, debates sobre a projeção global da OTAN – a OTAN Global – e da readequação de suas atividades e parcerias em um cenário geopolítico diferente daquele em que foi concebida (DAALDER; GOLDGEIER, 2006; SPECK, 2009; WEITZ, 2010).

2. UMA OTAN GLOBAL?

Desde ao menos 1994 há o debate sobre o papel da OTAN no mundo que se desenhava após o fim da Guerra Fria (CLARKE, 2009, p. 57). Percebia-se que a manutenção da sua relevância, principalmente para orientar políticas de apoio por parte de seus membros, dependia da atuação global da organização. Com o artigo escrito pelo embaixador norte-americano para a OTAN, Ivo Daalder, e James Goldgeier, professor da *American University*, sobre o futuro da OTAN (DAALDER; GOLDGEIER, 2006), tal preocupação passou a ser compartilhada também pela comunidade de analistas políticos.

No cenário político que se desenhava, as ameaças à segurança dos membros da OTAN não eram mais as mesmas que ocupavam as agendas durante a Guerra Fria. Entendia-se que, com o fim da URSS, os objetivos estratégicos dos EUA foram alcançados (DAALDER; GOLDGEIER, 2006), o que permitiu, inclusive, incorporar ex-repúblicas e aliados soviéticos ao guarda-chuva da OTAN. Considerando que instabilidades em outras regiões do globo poderiam

levar à ameaças aos membros da OTAN, o bloco passaria a promover a estabilidade em outras regiões do mundo (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Isso seria feito por meio de missões de estabilização da paz, capacitação e treinamento de forças de segurança nacionais e assistência humanitária.³ Percebe-se que as operações coordenadas pela OTAN seguiram tal padrão, abandonando parcialmente o foco exclusivo da defesa de seus membros para buscar um conceito mais ampliado de segurança, principalmente a segurança humana (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 2012).

Tal ampliação se deu pela compreensão de que as ameaças não mais estariam ligadas exclusivamente à questões militares que afetassem o território dos Estados-membros. Inclusive, percebeu-se que a prevenção dessas ameaças deveria ocorrer na raiz do problema, motivando a ação em outras partes do globo (DAALDER; GOLDGEIER, 2006)

Nesse contexto, pensar a atuação global da OTAN implica, principalmente, aceitar a adesão à Aliança de democracias dispostas – e capazes – de contribuir para sua missão e objetivos (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Apenas uma organização realmente global seria capaz de resolver os novos desafios à paz internacional. Estes incluem, mas não se limitam a, a prevenção da proliferação de armas de destruição em massa, desenvolvimento de capacidades de defesa contra mísseis balísticos, o combate ao terrorismo e o fortalecimento da segurança energética e da cibersegurança (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 2012, p. 37-39). A natureza transatlântica da organização, que norteou sua criação e sua atuação durante quase quatro décadas, seria um empecilho para a sua continuidade (DAALDER; GOLDGEIER, 2006).

Assim, como pensar uma OTAN global? Quais elementos marcariam tal atuação?

Era subjacente à ideia de uma OTAN Global a inclusão entre seus membros de Estados importantes regional e globalmente, sem abandonar, contudo, a parceria com organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (“ONU”) (WEITZ, 2010). O debate fazia menção à potências médias como Brasil, Índia e Japão, além de parceiros tradicionais dos EUA e da Europa Ocidental, como a África do Sul e Israel (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Em

3 Exemplos são as missões nos Balcãs e no Afeganistão, o treinamento das forças nacionais iraquianas e a assistência após desastres ambientais na Indonésia e nos EUA (DAALDER; GOLDGEIER, 2006).

comum a esses Estados estava o fato de serem lideranças regionais, detendo influência política e econômica, além da posição geopolítica que permitisse o alcance da OTAN a áreas-chave para além do Atlântico Norte. Em um mundo onde o equilíbrio bipolar não era mais a regra e a multipolaridade era o futuro, a OTAN se reinventaria como uma “aliança global de democracias” (DAALDER; GOLDGEIER, 2006; SJURSEN, 2004, p. 691; SPECK, 2009). Mesmo diante de críticas de que o alargamento geográfico poderia colocar em risco o seu sistema de segurança coletiva,⁴ a ausência de ameaças à integridade territorial dos membros enfraquecia tal pleito (DAALDER; GOLDGEIER, 2006), reforçando os esforços de prevenção de novas ameaças e a busca por novos parceiros.

Porém, a adesão de novos membros para conferir o caráter global esperado é barrada por questões formais. Os membros formais da OTAN se restringem apenas a países europeus, norte-americanos ou sob controle de países membros que operariam no espaço geográfico do Atlântico Norte (DAALDER; GOLDGEIER, 2006).⁵ Formalmente, portanto, uma OTAN com membros de diversas partes do globo somente seria possível com a readequação do Tratado de Washington, algo que parece encontrar resistências dos membros da Aliança, principalmente dos mais recentes. Ademais, já existiriam outras organizações internacionais que, com critérios de adesão mais amplos, poderiam compartilhar algumas dessas competências e atribuições, como a própria ONU.

Ainda assim, a ampliação do bloco é considerada estratégia principal para a manutenção de sua relevância e capacidade diante dos desafios que surgem nas agendas políticas internacionais. Jaap de Hoop Scheffer, ex-Secretário-Geral da OTAN, reconheceu que “já que a OTAN opera em espaços geográficos crescentes, o diálogo com outras nações se torna necessário” (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Como forma de tornar a atuação da aliança global, Scheffer não se limita à noção uma aliança global, mas, sim, tornar a OTAN uma aliança com parceiros globais (DE HOOP SCHEFFERAT, 2004).

A OTAN, portanto, não seria a solução, mas parte da resposta às ameaças à segurança internacional, em papel que se assemelharia a ações já desenvolvidas durante a década de 1990, como na intervenção no Kosovo. Ela, contudo,

4 Monica Herz e suas coautoras ressaltam que o documento constitutivo da OTAN previa apenas o direito de autodefesa. Contudo, a flexibilização de arranjos regionais de segurança por parte da ONY levou à ampliação do conceito de segurança coletiva e à interpretações de que a OTAN operaria em lógica semelhante (HERZ et al, 2015, p. 94).

5 Os critérios de elegibilidade estão descritos nos artigos 6º e 10 do Tratado de Washington.

não poderia, tampouco deveria, arcar com a responsabilidade integral de ser o garantidor da paz. As parcerias globais ajudariam a manutenção da ordem internacional (SJURSEN, 2004). De forma semelhante, “essas parcerias não seriam um objetivo final, mas uma etapa em direção a novas formas de associação” (DAALDER; GOLDGEIER, 2006; SPECK, 2009).

O histórico de parcerias mostra esforços da OTAN para a promoção de acordos multilaterais e bilaterais. Os primeiros são caracterizados como alianças globais. Os últimos, se estruturam na concepção de parcerias globais.

2.1 ALIANÇAS GLOBAIS

As parcerias multilaterais celebradas pela OTAN tem natureza institucional, i.e., buscam criar foros de debate e cooperação entre a organização e um consórcio de Estados capazes de convergir estratégias e interesses comuns a determinados temas. Essa alianças globais tem caráter pragmático e apresentam evidentes contradições com os ideais democráticos buscados pela OTAN Global (TRUTHOUT, 2018), mas atendem a objetivos específicos de acordo com as partes envolvidas.

Alguns exemplos dessas parcerias multilaterais são a *Partnership for Peace*, o *Europe-Atlantic Partnership Council*, o Diálogo Mediterrâneo e a *Istanbul Cooperation Initiative* (DE HOOP SCHEFFERAT, 2004). A Parceria Pela Paz inclui países europeus já atuantes em ações de caráter militar da OTAN e que pleiteiam a adesão à Aliança. O *Europe-Atlantic Partnership Council* opera como fórum de diálogo e consultoria para a cooperação entre os membros da OTAN e outros 21 parceiros, incluindo a Rússia. O Diálogo Mediterrâneo foi criado em 1995 envolve sete países e tem como objetivo prover estrutura para influência diplomática-militar dos EUA e Europa na região do Oriente Médio e da África do Norte. A lógica subjacente é que a segurança europeia está intimamente ligada à segurança mediterrânea, demandando elementos efetivos de cooperação. Finalmente, a *Istanbul Cooperation Initiative* envolve países da região do Golfo Pérsico, nenhum deles participante do Diálogo Mediterrâneo, para a prevenção de armas de destruição em massa, contra-terrorismo, capacitação e treinamento de forças de segurança nacionais e participação em exercícios da OTAN.

Das breves descrições apresentadas acima, percebe-se que duas lógicas, grosso modo, norteiam essas parcerias multilaterais. A primeira é a de que, ao operar em conjunto com atores que detém *expertises* destinadas a atacar

temas relevantes para as partes envolvidas e a região do mundo em questão, as parcerias multilaterais tenderiam a dar maior legitimidade às ações empenhadas. A outra é a reafirmação de que as ameaças aos Estados-membros da OTAN não estão apenas localizadas na região do Atlântico Norte. A sua prevenção e combate em diferentes regiões do globo e de temáticas mais amplas estaria coerente à preocupação propagada contra as novas ameaças à segurança internacional. Assim, por derivação lógica, a segurança dos membros da OTAN e de seus aliados proporcionaria, também, a segurança da ordem internacional.

2.2 PARCEIROS GLOBAIS

Outro aspecto da atuação global da OTAN são as parcerias globais. Conceitualmente, parceiros globais da OTAN são Estados que não fazem parte da estrutura formal da organização ou de iniciativas institucionais por ela celebrada, mas que desenvolvem cooperação em áreas de mútuo interesse com a OTAN. Além dessas áreas, amplamente caracterizadas como de desafios emergentes à segurança, os parceiros globais também podem contribuir para as operações da OTAN em matéria militar ou “de outras formas” (CLARKE, 2009; ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 2012), a serem definidas entre as partes.

A partir da definição, pode-se perceber que o escopo da cooperação entre a OTAN e seus parceiros globais opera em área cinzenta. A referência à uma colaboração em diversas áreas militares também não é esclarecedora. Apenas se pode apontar uma certeza: por conta das limitações normativas que envolvem a Carta da OTAN e das obrigações exclusivas dos membros da Aliança, os parceiros globais não estão obrigados aos termos da segurança coletiva, conforme o artigo 5º.

Assim, a cooperação advinda da parceria global varia caso a caso, não servindo de referencial para a pretensão de novos postulantes a tal *status*. Atualmente, há nove parceiros globais, cada qual com relações bastante específicas com a OTAN, conforme interesses mútuos e geopolíticos.

- Austrália: Parceiro desde junho de 2012, com acordos para atuação na gestão e prevenção de conflitos; reconstrução pós-conflito, gestão de crises e provimento de assistência humanitária.

- Colômbia: A cooperação se inicia em 2009 e mostra-se progressiva desde 2013, com grande diversidade de temáticas. Dentre elas estão o treinamento e capacitação militares, a promoção da segurança marítima, boas práticas de governança e de integridade institucional.
- Coreia do Sul: Cooperação se inicia em 2005, com acordo celebrado em 2012. Envolve esforços para estabilização do Afeganistão, iniciativas de cibersegurança, contra-terrorismo, não-proliferação, prevenção de desastres naturais e aspectos relacionados à ciência e tecnologia.
- Índia: acordo celebrado em setembro de 2011. Atuação no campo da defesa de mísseis balísticos, inclusive convergindo interesses com EUA para um sistema de proteção anti-mísseis.
- Japão: cooperação se iniciou em 1990, fazendo com que o país se tornasse um dos primeiros parceiros globais. O Japão colaborou na ISAF e na intervenção da OTAN nos Balcãs. O acordo foi formalizado em maio de 2014 visando a colaboração em temas de contra-terrorismo e contra-pirataria.
- Mongólia: parceria se iniciou em março de 2012, consistindo na primeira ação da política de parcerias flexíveis com parceiros globais.
- Nova Zelândia: Acordo se iniciou em 2011, sendo formalizado em 2012. O país contribui com assistência e treinamento às forças afegãs na ISAF.
- Paquistão: Acordo em 2004. Ações de contra-insurgência e combate ao terrorismo na Bósnia e no Afeganistão, cooperação militar, logística e políticas de não-proliferação nuclear.
- Taiwan: Acordos envolvendo capacitação de pessoal, segurança regional e promoção da paz na região.

Alguns aspectos da escolha dos parceiros podem ser percebidos a partir da análise dos pontos de colaboração. Primeiramente, os parceiros globais são, grosso modo, Estados com posição geográfica importante no atual arranjo de forças da política internacional, tanto no que toca a dimensão de alianças diante a potências em ascensão, como a China, quanto na contenção de ameaças nucleares, especificamente por meio da aproximação de rivais históricos, como a Índia e o Paquistão. Ademais, envolvem esforços em áreas caras à segurança do Atlântico Norte, como a contra-pirataria e o contra-terrorismo. A OTAN desenvolve esforços para conter ameaças no Norte da África e a parceria com países de tradição naval aumenta a *expertise* da organização. Finalmente, alguns dos parceiros globais conferem uma dimensão de multilateralismo para

o emprego da força militar sob a bandeira do humanitarismo, como nos casos do Kosovo, Afeganistão e Líbia. Considerando as questões políticas e legais que incidiram sob a intervenção no Kosovo, essa busca por legitimidade parece bastante estratégica à atuação global da OTAN.

Os parceiros globais – e também as alianças globais – ajudam a inserir outras regiões ao guarda-chuva de atuação da OTAN, aproximando temas caros às agendas políticas da organização. Se, durante a Guerra Fria, a atuação em outras áreas do globo era contida, em função das tensões com a União Soviética, essa expansão qualitativa da OTAN oferece novos ares à organização, promovendo ações multilaterais e buscando a colaboração de novos e importantes atores regionais e internacionais.

3. A OTAN E A SEGURANÇA NO HEMISFÉRIO OCIDENTAL SUL

Tradicionalmente, a região da América do Sul e de seu entorno é entendida como uma zona livre de conflitos armados tradicionais. A incidência de guerras entre Estados na América do Sul é significativamente mais baixa que em outras regiões do mundo, o mesmo se dizendo nos oceanos que a banham (MARES, 2001).⁶

À época da Guerra Fria e nas décadas subsequentes ao seu fim, as ameaças à região sul-americana e, em certa medida, à costa ocidental africana podem ser vistas como típicas de países em desenvolvimento – nas palavras de Mohamed Ayoob, do Terceiro Mundo⁷ (AYOUB, 1995). Elas se caracterizadas como ameaças à governabilidade e à soberania do Estado a partir de três elementos centrais: (i) orientação externa, (ii) ligação com a segurança sistêmica e (iii) relação com a segurança das superpotências durante a Guerra Fria. Com isso, elas não refletem diretamente as ameaças que de fato recaem sobre o Estado, mas sobre suas elites e os regimes políticos vigentes.

6 Exceções comumente apontadas são a Guerra das Malvinas, entre Argentina e Reino Unido, e a Guerra da Lagosta, entre Brasil e França.

7 A expressão “Terceiro Mundo” neste caso se refere a Estados que se localizam na periferia, não apenas em termos econômicos, como durante a Guerra Fria, mas que demandam novas formas de segurança. Na área da segurança, este conceito se refere ao entendimento da instabilidade desta região e da (in)eficácia do instrumental político-teórico para garantia da segurança. O conceito Terceiro Mundo deixa de ser uma categoria preenchida pela exclusão para passar a ser encarada como um conceito definidor de um tipo de Estado em específico (VALENÇA, 2010, p. 89).

Não à toa a OTAN não apresentava significativas estratégias de atuação no hemisfério sul. Contudo, não é incomum sua inclusão em agendas mais amplas partir de questões que envolvem temas estratégicos e/ou de segurança para os seus Estados membros, principalmente nas chamadas *out-of-area operations* (DA SILVA NOGUEIRA DE MELO, 2018). O Atlântico Sul aparece na agenda da OTAN inicialmente a partir dos processos de independência na África, nas décadas de 1960 e 1970, e potenciais conexões entre Gana e Cuba (TEIXEIRA, 2019, p. 84). Nesse sentido, e considerando a amplitude de ações conjuntas operadas pela OTAN e seus parceiros, foco nesse artigo as atuações no Atlântico Sul e parcerias com países da região do Hemisfério Sul Ocidental. Isso inclui, por exemplo, o envolvimento da Colômbia como parceiro global e parcerias militares com Cabo Verde.

A região aparece também quando das discussões sobre a criação de uma organização nos moldes da OTAN, operando no sul, o Organização do Tratado do Atlântico Sul (“OTAS”), na década de 1980. Nesse caso, houve uma resposta à tal proposta, liderada por Brasil, Argentina e alguns países africanos, com a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a ZOPACAS. O esforço de colaboração e integração de países lindeiros ao Atlântico Sul foi uma tentativa de manter a soberania e da autonomia dos Estados da região a eventos que realmente impactavam a segurança regional, como a nuclearização da região, a penetração de potências estrangeiras e a possível extensão do conflito da Guerra Fria àqueles países periféricos.

A criação da ZOPACAS serviu também para promover uma espécie de ocupação do espaço marítimo do Atlântico Sul. Ainda que diante de percalços, dificuldades e eventuais desinteresses dos Estados envolvidos durante a década de 1990, a ZOPACAS serviu para criar uma consciência de proximidade de agendas temáticas entre seus envolvidos. Ressuscitada em 2007, ela refletiu uma aproximação promovida pelo governo brasileiro à África, mas também mostrou a necessidade de esforços de colaboração e cooperação técnica e política para a extração e aproveitamento de recursos naturais da região. Cabe destacar que a retomada do tema ZOPACAS se dá logo após a descoberta do pré-sal nas costas brasileira e da África Ocidental.

Tais iniciativas garantiriam uma camada de proteção às riquezas naturais da região, bem como da preservação da segurança marítima e do entorno estratégico dos Estados. Ainda que a ausência de forças efetivas de segurança na região, a literatura especializada considera o esforço de cooperação como bem

sucedido, dada à geral ausência de disputas sobre fronteiras, costas e zonas de proteção. Restam, contudo, ameaças transnacionais, que aparecem nas agendas internacionais e demandam esforços de colaboração dos Estados afetados – alguns deles parceiros globais ou de arranjos institucionais da OTAN.

Essas ameaças decorrentes do tráfico de ilícitos, do crime organizado e desafios decorrentes do processo de desenvolvimento social e econômico dos Estados. Na África, esse problemas foram somados às aos conflitos armados internos entre grupos políticos e étnicos em torno do poder político e do controle das riquezas naturais dos Estados, mazelas causadas pela colonização e pela ausência de transição política consolidada após a saída dos Estados europeus (BERDAL; MALONE, 2000).

Talvez o impacto mais forte de uma OTAN Global para o Atlântico Sul e o continente sul-americano seja o convite à Colômbia para ser parceira global da organização. O país sul-americano tornou-se o primeiro da região a entrar no rol de Estados parceiros globais da OTAN, em 2018. Tal *status* permite acesso aos programas e atividades que a OTAN oferece a seus parceiros globais para o fortalecimento do diálogo e da cooperação diante de desafios de segurança comuns.⁸

Contudo, bem antes do acordo, já havia um histórico recente de ações coordenadas entre OTAN e Colômbia, em diferentes níveis de formalização, desde 2009. A lista de colaboração é extensa e envolve tanto questões militares quanto políticas. No âmbito militar, houve a participação de forças colombianas nas missões de detecção de minas no Afeganistão juntamente à Espanha, como parte dos contingentes militares da ISAF, acordos para abastecimento de aeronaves de membros da Aliança em pleno voo e o apoio colombiano em operações marítimas de contra-pirataria no Chifre da África em 2015, com o envio de um navio.

Na área política podemos citar iniciativas significativas como o apoio colombiano à Resolução 1973/2011 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (“CSNU”), que autorizava a intervenção da OTAN na Líbia. Havia também ações de capacitação das forças armadas colombianas para encerrar o conflito interno com as FARC, que incluíam, mas não se limitavam a, o comparti-

8 Argentina e Brasil tem papel de aliados extra-OTAN dos EUA. Isso implica alguns benefícios a acesso a tecnologia e armamentos junto aos EUA, mas não envolve os demais países da OTAN.

lhamento de informações reservadas e treinamento de efetivos. A estabilidade política e social no país eram de interesse dos EUA à época, dada a ameaça à segurança regional gerada pelo tráfico de drogas e o crime organizado. O sucesso das ações impulsionou maiores laços de colaboração em áreas de interesse comum entre o país e a OTAN, inclusive com assinatura de um acordo de segurança na informação que tornaria mais ágil o intercâmbio de dados, bem como iniciativas para a promoção e implementação de princípios de integridade, transparência e *accountability* em instituições voltadas a temas de defesa na Colômbia a partir de 2013. A colaboração envolveu, principalmente, o treinamento e a capacitação em termos de defesa de pessoal militar colombiano em cursos na Escola da OTAN em Oberammergau (Alemanha), além do *NATO Defense College* (Itália). Somando-se a esses treinamentos, a Colômbia também participou de conferências militares de alto nível no âmbito da Aliança.

Com a entrada da Colômbia no rol de parceiros globais da OTAN, não houve ainda a publicização das estratégias de colaboração entre as partes. Contudo, a partir de informações apuradas em documentos do governo colombiano e da OTAN, há duas questões concretas. A primeira é que a Colômbia não é obrigada a enviar efetivos militares para ações da OTAN. A segunda faculta ao país acesso e participação completos nas reuniões e cimeiras da OTAN, colocando a Colômbia no círculo de discussões de questões centrais à segurança e a paz internacionais. Outras ações, segundo o presidente colombiano Juan Manuel Santos e Jens Stoltenberg, Secretário Geral da OTAN, ocorreriam em “áreas onde houvesse o compartilhamento de valores e interesses”.

Nesse sentido, há informes da OTAN que se referem a uma diversidade de temas como ciberdefesa, desminagem e o aumento da participação de mulheres em temas de paz e segurança. Fala-se também acerca de colaboração em operações navais e segurança marítima, prevenção de desastres naturais e de mudanças climáticas. O combate ao terrorismo global e ao crime transnacional também faria parte do rol de ações, “conforme a necessidade do governo colombiano, respeitadas a autonomia e independência do país”.

De sua parte, o presidente Santos reforça que os objetivos principais da parceria envolvem, grosso modo, a assistência no processo de transição pós-conflito de ex-membros das FARC. A OTAN participaria com sua *expertise* desenvolvida por meio de seus cursos e processos padronizados. Percebe-se que as forças armadas colombianas seriam as maiores beneficiadas pelo acordo, principalmente no tocante à questões de segurança pública e defesa, afetando

a governança e o fortalecimento das instituições colombianas. A posição geográfica da Colômbia faz com que diversos problemas domésticos que o país enfrenta afetem a segurança e estabilidade regionais, logo o apoio internacional na forma da colaboração com a OTAN seria chave para sua resolução e promoção de estabilidade de longo prazo.

Apesar da expectativas de benefícios para a Colômbia, a parceria recebe resistências de governos vizinhos e aliados, bem como levanta questões sobre arranjos em andamento visando processos de integração regional. Levanto aqui, a título de ilustração, três das principais críticas encontradas. Elas se referem a (i) as declarações da Venezuela e Bolívia, (ii) as manifestações de repúdio do Parlamento Europeu e (iii) impactos em esforços multilaterais regionais e globais anteriores.

A Venezuela enxerga os acordos com a OTAN como uma ameaça militar em potencial. O presidente Nicolás Maduro questionou a decisão da entrada da Colômbia na OTAN por abrir porta a uma aliança militar externa, dotada inclusive de capacidades nucleares, na região em detrimento de arranjos que vinham se estabelecendo, como é o caso da Unasul e do Conselho Sul-Americano de Defesa (“CDS”). Críticas também vieram da Bolívia, que acusa a Colômbia de afetar a estabilidade regional e perturbar a construção de uma zona de paz na América do Sul com a entrada de uma aliança militar externa ao continente.

Protestos semelhantes vieram da Europa. Parlamentares espanhóis na União Europeia protestaram contra a entrada da OTAN na América do Sul por conta da reputação e do histórico da região de paz. Estes parlamentares acusam a militarização da América do Sul e do Caribe por países do norte. Ademais, a entrada da OTAN na América do Sul afetaria os projetos de integração regional em andamento, principalmente o CDS.

Finalmente, questão problemática para essa associação da Colômbia à OTAN é a contradição que se coloca aos esforços de integração regional, tanto na região sul-americana, quanto no chamado Sul Global. A América do Sul é, apesar das limitações e dificuldades, celeiro de diferentes esforços para a integração do continente. O CDS, esforço mais recente que envolve o planejamento de ações no âmbito da segurança, não chegou a decolar. A parceria colombiana à OTAN pode atrasar ainda mais seu desenvolvimento.

De forma semelhante, o *status* da afiliação da Colômbia ao Movimento dos Países Não-Alinhados (“MAN”) está em risco. Formado durante a Guerra

Fria, o MAN proíbe que seus integrantes sejam membros de alianças militares. Ainda que o cenário geopolítico tenha mudado desde a década de 1990, tais critérios não se alteraram e a participação da Colômbia na OTAN pode impactar no futuro do grupo. Um argumento legalista que poderia conciliar o pertencimento aos dois grupos é de que a Colômbia não é membro efetivo da OTAN: como parceiro global, não há obrigação do país em mandar tropas para ações militares. Ainda assim, a penetração de uma aliança militar com potencial nuclear na região é elemento de incerteza regional, principalmente diante das recentes manifestações políticas na América do Sul.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A OTAN mostra, desde o final da Guerra Fria, uma consciência institucional de evolução e adequação aos novos desafios que não é comum em outras organizações internacionais. As tentativas de responder aos novos desafios à segurança de seus membros mostra-se coerente às agendas internacionais e aos desafios percebidos nas duas últimas décadas.

As alianças globais encampadas pela OTAN refletem, também, a ideia de que a segurança de uma região não deve ser vista mais isoladamente. Ela está intimamente conectada à outras regiões e a cooperação entre Estados e blocos torna-se ferramenta para um processo mais harmônico de construção de paz. Ademais, e em função do caráter complexo da OTAN, buscar a *expertise* de atores de outras regiões em temas relevantes envolve menor custo para a organização, além de promover a integração e a legitimidade necessárias para que o multilateralismo seja promovido. Posto isso, as parcerias junto a Estados do Oriente Médio e do Norte da África aumentam o alcance da segurança transatlântica e reforça a colaboração em áreas centrais para a política internacional.

O mesmo se pode dizer das parcerias globais. A escolha dos parceiros globais responde à demandas específicas da OTAN e de seus Estados membros, mas, de certa forma, democratiza a organização. Considerando que os parceiros globais tem acesso às reuniões de cúpula da OTAN, sua voz torna-se parte dos debates sobre ação, interesses e ameaças à segurança. Assim, por meio de parcerias bilaterais, entre a OTAN e seu parceiro, uma aliança global se constitui, revigorando a setuagenária instituição.

Contudo, quando se fala da presença de uma aliança militar em uma região como a América do Sul e o Atlântico Sul, fatores históricos pesam. Por

mais que se coloque a questão da cooperação militar e da consolidação de processos institucionais, há o medo da dominação e da penetração de ameaças externas à região.

A proposta de uma OTAS levou à criação da ZOPACAS. Desprestigiada, entretanto, a ZOPACAS teve momentos de retomada durante a década de 2000, mas abriu espaço para laços de cooperação entre países da América do Sul e da África Ocidental. Principalmente diante da necessidade de coordenar ações contra ilícitos na região do Atlântico Sul, bem como de coordenar a exploração de recursos naturais, a ZOPACAS é uma resposta à OTAN e mostra os esforços regionais para garantir a autonomia e a soberania dos Estados da região.

A adesão da Colômbia à parceria global da OTAN tem caráter pragmático para ambas as partes. Do lado colombiano, há o esforço em reconstruir a segurança e as instituições de um país que por muito tempo foi afetado pela guerrilha e pelo narcotráfico. Do lado da OTAN, cede-se *expertise* e recursos a um Estado que potencialmente oferecia ameaças não tradicionais aos seus países membros, principalmente àquelas decorrentes do narcotráfico e do crime organizado. Em comum, os esforços para promover a segurança e estender a cultura institucional à uma região estratégica.

Ainda assim, a dimensão militarizada da OTAN e as lembranças de sua atuação na Guerra Fria predominam no imaginário político e social. Esforços para a integração regional sul-americana são diversos e tem graus diferentes de sucesso ao longo do tempo (CAMARGO, 1993). Em uma região com instituições políticas ainda em consolidação e com uma cultura democrática ainda recente, as suspeitas advindas da presença de um ator externo podem afetar as iniciativas já existentes, vide as críticas à parceria colombiana.

As iniciativas de uma OTAN Global, por meio de uma aliança democrática com parceiros globais deve ser encarada como um aspecto positivo no século XXI. É um reflexo de uma mudança cultural acerca do que constitui a segurança internacional e dos esforços para a manutenção da paz, ao mesmo tempo em que promove a colaboração e a cooperação de Estados em diferentes regiões em prol de um mesmo objetivo.

Entretanto, para que esses esforços sejam bem sucedidos, a OTAN precisa sinalizar, no nível político, sua disposição para atuar cooperativamente no nível global. As experiências do Kosovo e da Líbia mostram que, mesmo a atuação sob a bandeira do humanitarismo, a organização opta pela atuação

militar estrita, não considerando as questões e problemas locais. Publicizar, observar e coordenar esforços com os parceiros, objetivando uma agenda comum, progressista e colaborativa, mostra-se um primeiro passo, ambicioso, mas consciente dos impactos que podem ser alcançados.

REFERÊNCIAS

- AYOOB, M. *The Third World Security Predicament: state making, regional conflict, and the international system*. Tradução. Boulder: Lynne Rienner, 1995.
- BERDAL, M.; MALONE, D. (EDS.). *Greed and Grievance: economic agendas in civil wars*. Tradução. Ottawa: Rynne Lienner, 2000.
- BUZAN, B.; HANSEN, L. *The Evolution of International Security Studies*. Tradução. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1–402.
- BUZAN, B.; WÆVER, O. Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*, v. 35, n. 02, p. 253–324, 2009.
- CAMARGO, S. *A Integração do Cone Sul*. IRI-Textos, 1993.
- CLARKE, M. The Global NATO Debate. *Politique étrangère*, v. Hors série, n. 5, p. 57–67, 2009.
- MELO, D. S. N. *Atuação da OTAN no Atlântico Sul*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2018.
- DAALDER, I. H.; GOLDGEIER, J. Global NATO. *Foreign Affairs*, p. 1–10, 2006.
- DANNREUTHER, R. *International Security: the contemporary agenda*. Tradução. Cambridge: Polity Press, 2007.
- DE HOOP SCHEFFERAT, J. *Global NATO? Remarks by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Schefferat the Clingendael Institute*. Disponível em: <http://nato.int/cps/en/natolive/opinions_21123.htm>. Acesso em: 16 jul. 2018.
- EVANS, G.; NEWNHAM, J. *Dictionary of International Relations*. Tradução. [s.l.] Penguin Books, 1998.
- GLEDITSCH, N. P. et al. The Forum: The Decline of War. *International Studies Review*, v. 15, n. 3, p. 396–419, 17 set. 2013.
- GREITENS, S. C.; FARRELL, T. Humanitarian Intervention and Peace Operations. In: BAYLIS, J.; GRAY, C. S.; WIRTZ, J. J. (Eds.). *Strategy in the Contemporary World*. Tradução. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 286–302.
- HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. ; TABAK, J. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2015.
- MARES, D. R. *Violent Peace*. New York: Columbia University Press, 2001. p. 1–319.
- ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *What is NATO*. Acesso em: 2 ago. 2017.

SHEEHAN, M. **International Security: an analytical survey**. Tradução. Boulder: Lynne-Rienner, 2005.

SJURSEN, H. On the identity of NATO. *International Affairs*, v. 80, n. 4, p. 687–703, 2004.

SPECK, A. **A global NATO? From NATO to a “global alliance of democracies”?** Disponível em: <<https://www.wri-irg.org/en/story/2009/global-nato-nato-global-alliance-democracies>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

Teixeira, C. G. P.; MELO, D. N. NATO and the South Atlantic. *Conjuntura Austral* v. 10, n. 51, p. 82–108, 2019. doi:10.22456/2178-8839.92934.

TRUTHOUT, J. G. **Intentional Chaos: Trump and the Global NATO Alliance**. Disponível em: <<https://truthout.org/articles/intentional-chaos-trump-and-the-global-nato-alliance/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

VALENÇA, M. M. **Novas Guerras, Estudos para a Paz e Escola de Copenhague: uma contribuição para o resgate da violência pela Segurança**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2010.

WALT, S. M. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, v. 35, n. 2, p. 211–30, jun. 1991.

WEITZ, R. **Is the Global NATO Dream Over?** Disponível em: <<https://thediplomat.com/2010/11/is-the-global-nato-dream-over/2/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

MARCELO M. VALENÇA é professor adjunto da Escola de Guerra Naval e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos. É doutor em Relações Internacionais (2010) e bacharel em Direito (2004) pela PUC-Rio. Sua pesquisa se foca na interseção entre o Direito e as Relações Internacionais e em questões relacionadas aos Estudos Críticos de Segurança, política externa brasileira e prevenção de conflitos. Tem interesse também em questões de aprendizado ativo. e-mail: marcelo.valenca@gmail.com e marcelo.valenca@marinha.mil.br.

Este livro foi composto por Claudia Mendes em
Minion Pro c.11/15 e impresso pela Gráfica Cruzado em
papel pólen 90g/m² para a Fundação Konrad Adenauer
em dezembro de 2019.