

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Décadence avec élégance ? As políticas externas de Alemanha, França e Reino Unido na contemporaneidade

*Diego Santos Vieira de Jesus**

Resumo

O objetivo é examinar como os desdobramentos da crise internacional iniciada no fim da década passada influenciaram as políticas externas de França, Alemanha e Reino Unido para instituições multilaterais, EUA, União Europeia e Estados emergentes. As instituições multilaterais continuam sendo meios para maior participação na definição de regras e normas internacionais. O declínio relativo das três potências tornou mais evidentes benefícios da cooperação com os EUA, e as três tornaram-se mais reticentes quanto ao aprofundamento da integração na União Europeia. Com questionamentos por emergentes, as três potências buscaram, por meio de alianças com esses atores, manter-se ativas na política internacional.

Palavras-chave: Alemanha, França, Reino Unido, Crise Internacional.

Abstract

The aim is to examine how the international crisis which started at the end of the last decade have influenced the foreign policies of France, Germany and the UK to multilateral institutions, the U.S., the European Union and emerging states. Multilateral institutions are still means of higher participation in setting international rules and norms. The relative decline of the three great powers made the benefits of cooperation with the U.S. more obvious, and the three powers became more reluctant to deepen integration in the European Union. With criticism from emerging states, Germany, France and Britain sought, through alliances with these actors, to remain active in international politics.

Keywords: Germany, France, United Kingdom, International Crisis

* Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio) e da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ). dsvj@puc-rio.br ; dvieira@espm.br

Recebido em 24/12/2013. Aprovado para publicação em 22/01/2014.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

As três principais grandes potências¹ da Europa Ocidental² – Alemanha, França e Reino Unido – são capazes de influenciar desenvolvimentos políticos em múltiplas esferas. O Reino Unido e a França têm assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas e o status de Estados nuclearmente armados, além de influência deixada pelos seus antigos impérios coloniais e capacidade de intervenção militar ainda relevante, apesar de reduzida. A Alemanha não dispõe de todos esses recursos, além de que a marca de sua história durante a Segunda Guerra Mundial limitou suas ambições de política externa. Contudo, o peso da Alemanha como uma das maiores economias do planeta e um dos maiores Estados exportadores mundiais traz a ela um papel global relevante. Entretanto, esses Estados poderão perder alguma habilidade de influenciar desenvolvimentos internacionais conforme seu peso demográfico, econômico e militar diminuir e outros atores se fortalecerem. Essas potências precisarão, assim, ajustar suas políticas externas às novas dinâmicas do sistema internacional (LEHNE, 2012).

Em seu processo de inserção internacional, as três grandes potências da Europa Ocidental tiveram quatro opções principais, não necessariamente excludentes uma da outra: a maior atuação em instituições multilaterais; o reforço dos laços políticos, econômicos e culturais com os EUA; o fortalecimento da sua participação nas instituições do processo de integração da União Europeia; e a ampliação dos laços com os Estados emergentes. A forma como tais elementos compõem os rumos e os conteúdos das políticas externas das três potências foi afetada, direta ou indiretamente, pelo desenrolar da crise internacional, iniciada na segunda metade da década de 2000, a partir da quebra de instituições dos EUA que concediam empréstimos hipotecários de alto risco. Tal quebra arrastou bancos para uma situação de insolvência, repercutindo sobre as bolsas de valores ao redor do mundo. A crise do crédito hipotecário provocou uma crise de confiança geral no sistema financeiro e a falta de liquidez bancária. Essa crise foi amortecida porque governos puderam absorver o inchaço de crédito. Isso, todavia, não eliminou totalmente o problema: ele foi transferido dos balanços das

¹ Neste artigo, utilizo a expressão “grande potência” em referência a um Estado capaz de projetar interesses e ações político-militares e econômicos em nível mundial – não apenas em nível bilateral ou regional –, afetando os cálculos estratégicos de outros atores no sistema internacional.

² De acordo com a Unesco (2007), a Europa Ocidental é composta pelos seguintes Estados: Alemanha, Andorra, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Malta, Mônaco, Noruega, Portugal, Reino Unido, San Marino, Suécia e Suíça.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

empresas e das famílias para os desses governos. O desdobramento recente da crise foi a insolvência de inúmeros Estados desenvolvidos. O grande acúmulo da dívida governamental fez estourar a capacidade de endividamento de tais Estados e causou uma enorme turbulência ao provocar o receio de que eles não pudessem honrar com seus compromissos. Quando a crise global se intensificou, os investidores exigiram taxas muito mais altas para emprestar dinheiro. A indisciplina fiscal e o descontrole das contas públicas em Estados da zona do euro, em particular na Grécia, arrastaram a União Europeia para uma crise sem precedentes. Títulos soberanos de diversos Estados da zona do euro foram rebaixados pelas agências de risco, e a moeda comum caiu ao nível mais baixo em anos (FRAGA, 2010).

Apesar da crise, a predominância dos EUA nas principais categorias do poder persiste como característica central do sistema internacional: a economia norte-americana enorme e produtiva permanece no centro do sistema econômico internacional, os princípios democráticos são partilhados pela maior parte dos Estados, e as forças militares norte-americanas continuam as maiores quanto à projeção em teatros de operação distantes. Entretanto, alguns ajustes se fizeram necessários, em especial no setor de defesa. Conforme foi destacado pelo próprio presidente Barack Obama, os gastos com defesa caíram em face da necessidade de pôr ordem na situação fiscal norte-americana e renovar sua força econômica. Novas intervenções militares como as ocorridas na Era Bush não seriam mais possíveis, e um efeito do novo orçamento foi a redução da presença de forças norte-americanas na Europa, uma vez que, segundo o governo norte-americano, os Estados europeus são mais produtores do que consumidores de segurança. Na União Europeia, a suposição de que o euro fracassou em seu primeiro grande teste não tem fundamento. Contudo, a crise financeira e a recessão iluminaram problemas que poderiam surgir quando se tenta administrar um sistema de moeda única sem se ter controle central decisivo da política econômica. Alguns dos principais desafios com os quais as três grandes potências da Europa Ocidental deparar-se-ão serão as pressões dos EUA para que a União Europeia tenha uma maior contribuição militar na segurança internacional e europeia e o crescimento da força de Estados emergentes, em especial dos membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) (NUGENT, 2010, p.448-451). Tais Estados defenderam uma arquitetura multilateral financeira e econômica reformada e mais democrática e apoiaram uma ordem mundial multipolar e equitativa, a reforma da ONU e

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

as aspirações de Estados emergentes a um papel maior na organização e em outros fóruns e organismos multilaterais onde as grandes potências da Europa Ocidental também atuam.

Pretendo examinar como os desdobramentos da crise internacional iniciada na segunda metade da década de 2000 influenciaram, direta e indiretamente, as políticas externas de Alemanha, França e Reino Unido em relação à participação desses Estados em instituições multilaterais, à cooperação com os EUA, ao relacionamento com a União Europeia e à cooperação com os Estados emergentes. Desenvolvo quatro argumentos centrais:

1. As instituições multilaterais continuam sendo vistas pelas três grandes potências da Europa Ocidental após a crise como meios de ampliar a participação na definição de regras e normas internacionais que atendam melhor aos seus interesses, reduzam as incertezas sobre o comportamento de outras grandes potências e permitam o exercício do poder de forma mais legítima e menos custosa sobre parceiros mais fracos;
2. Embora o Reino Unido continue se empenhando mais do que a França e a Alemanha em construir melhores relações com os EUA, o declínio relativo de tais grandes potências da Europa Ocidental após a crise tornou ainda mais evidentes os benefícios da cooperação com os EUA;
3. Todas as três grandes potências da Europa Ocidental – em especial o Reino Unido – tornaram-se mais reticentes quanto ao aprofundamento do processo de integração na União Europeia após a crise, mas a França e a Alemanha buscaram preservar instituições mais autônomas;
4. A liberdade de ação das três grandes potências da Europa Ocidental contrasta com o declínio gradual de sua influência global, de forma que sua ambição de servir, em parceria com os EUA, como árbitros em problemas internacionais foi gradativamente questionada por potências emergentes, bem como a ampla presença das potências da Europa Ocidental em organizações e processos internacionais. Assim, Alemanha, França e Reino Unido buscaram mobilizar seus recursos remanescentes consideráveis e, por meio de alianças com jogadores como Estados emergentes, manter-se ativas na política internacional.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Na próxima seção, farei uma breve apresentação das características comuns a essas três potências e das quatro opções disponíveis a cada uma na sua inserção internacional. Antes de tecer as considerações finais, examinarei como tais opções se combinam na definição das políticas externas das três grandes potências da Europa Ocidental pouco antes da crise da segunda metade da década de 2000 e, posteriormente, diante dos desdobramentos dessa crise.

As três grandes potências da Europa Ocidental: características e opções para inserção internacional

Dentre as principais características das políticas externas de Alemanha, França e Reino Unido, cabe destacar a capacidade de ação independente. Enquanto essa capacidade está diminuindo em face das alterações no equilíbrio de poder global e hoje está primordialmente focada em regiões específicas, ela ainda oferece a essas potências um leque amplo de opções de política externa. Para tais Estados, a União Europeia é somente um dos inúmeros arranjos institucionais relevantes nos quais eles podem operar, dentre os quais cabe também indicar o Conselho de Segurança das Nações Unidas – no qual França e Reino Unido têm assentos permanentes, e a Alemanha ocasionalmente assume a posição de membro não-permanente –, o G8 e a OTAN. Especialmente para o Reino Unido e a França, não há dúvida de que consideram seu assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas como uma prioridade maior do que sua contribuição a uma política externa efetiva na União Europeia. Em algumas ocasiões, eles lidam com questões dentro da estrutura da União Europeia se ela oferecer uma oportunidade para conferir peso internacional maior às suas próprias políticas, mas evitarão esse fórum se observam o envolvimento da União Europeia como uma limitação potencial de sua margem de manobra. A mesma questão de política externa é frequentemente discutida em um conjunto de arranjos, o que novamente fortalece a influencia dos Estados maiores, uma vez que eles estão amplamente envolvidos em todos os arranjos. Enquanto a maior parte dos Estados foca seus esforços em um número limitado de áreas em que têm interesses particulares e essencialmente seguem a liderança de outros em outros temas, as três grandes potências da Europa Ocidental podem definir políticas em diversas áreas. Isso não significa que elas sempre tomem a liderança em uma questão, uma vez que muitas iniciativas e ideias vêm de outros Estados. Porém, se as três unidas apoiam uma política, é bem provável que essa seja

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

a política adotada pelos demais membros da União Europeia, por exemplo. Se elas estão divididas, a União Europeia será efetivamente paralisada (LEHNE, 2012).

Neste artigo, identifico que as três grandes potências da Europa Ocidental dispõem de quatro opções principais para sua inserção internacional: a maior atuação em instituições multilaterais; o reforço dos laços políticos, econômicos e culturais com os EUA; o fortalecimento da sua participação nas instituições do processo de integração da União Europeia; e a ampliação dos laços com os Estados emergentes. As instituições multilaterais³ podem reduzir as incertezas sobre o comportamento dos atores – incluindo restrições à ação unilateral –, ampliar a transparência e a partilha de informações, diminuir os custos de transação nas relações entre os Estados e oferecer mecanismos para a resolução de disputas. A discussão sobre o escopo e o significado de normas nos procedimentos formais de fóruns e organizações multilaterais pode ampliar seu caráter de autoridade. O conteúdo dessas normas pode tornar-se mais transparente nos debates nas instituições, e as questões de comprometimento podem ser trabalhadas por meio de procedimentos organizacionais, geralmente resultando em recomendações ou resoluções que levam a parte recalcitrante a rever sua posição. As funções específicas de fóruns e organizações multilaterais podem girar em torno da facilitação da negociação e da implementação de acordos, da resolução de disputas, da gestão de conflitos e da condução de atividades operacionais, como assistência técnica⁴.

Já a participação no processo de integração da União Europeia pode envolver iniciativas de “balanceamento brando”, que têm a chance de exercer contrapesos aos EUA na arena econômica e realocar gradualmente responsabilidades e papéis geoestratégicos. A intensificação do papel da União Europeia também pode permitir uma maior posição relativa da região na formulação da agenda internacional, além de garantir maior proteção quanto às pressões de potências externas à região e às transformações internacionais imprevistas. Processos de integração regional como a União Europeia podem não apenas aumentar o poder de barganha dos seus membros e reduzir o espaço para intervenções externas, mas consolidar a estabilidade da região, reforçar a segurança por meio de um entorno regional mais

³ Neste artigo, entendo multilateralismo como a governança internacional de muitos Estados em contraste com ações unilaterais. O multilateralismo envolve, nessa perspectiva, a prática de coordenação de políticas em grupos de diversos atores.

⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre os diversos conceitos de multilateralismo, ver John Gerard Ruggie (1992).

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

controlável e ampliar a previsibilidade sobre as ações dos vizinhos. As potências podem conquistar um veículo para exercer poder e influência discreta e legitimamente sobre os parceiros mais fracos (HURRELL, 1995, p.31-36).

As grandes potências da Europa Ocidental podem ganhar mais oportunidades de voz e de influência ao se colocarem como aliadas dos EUA. Como são dotados da capacidade de projetar suas capacidades a todos os cantos do mundo, os EUA ainda podem permitir a redução de gastos que outros Estados teriam para se proteger e, com isso, conquistar sua cooperação, além de os proteger contra desafios regionais com os quais não poderiam lidar sozinhos e limitar a influência de vizinhos poderosos – embora se possa dizer que esse processo esteja em transformação e que hoje os EUA venham tentando dividir mais responsabilidades com outros atores. Além disso, os EUA têm um grande mercado doméstico, do qual depende grande parte dos Estados europeus, e armas nucleares, que tornariam a guerra entre grandes potências altamente custosa. As assimetrias de poder parecem menos desestabilizadoras e ameaçadoras pelo fato de os EUA participarem de tantas instituições, sendo do interesse dos EUA tornar seu poder mais legítimo, expansivo e durável (IKENBERRY, 2003).

Estados da América Latina, da Ásia e da África vieram questionando cada vez mais as assimetrias político-econômicas nas principais instituições internacionais e pressionando por cada vez mais ações dos Estados europeus para a solução da crise iniciada na segunda metade da década de 2000. O caso do BRICS é emblemático disso. Com o objetivo de reforçar a parceria para a estabilidade, a segurança e a prosperidade globais, a Cúpula de Nova Deli do agrupamento, em 2012, englobou temas variados que tocam em pontos importantes para as três grandes potências da Europa Ocidental, como a gestão da crise econômica global; a reforma das instituições de governança econômica e financeira; meios de combate ao protecionismo; formas de se lidar com as questões síria e iraniana e a preocupação com desenvolvimento sustentável, ciência e tecnologia, urbanização, educação e saúde pública (DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI, 2012). Embora as três grandes potências europeias consideradas na pesquisa continuem a exercer influência na Europa e em regiões onde eles tradicionalmente tinham um papel importante, sua liberdade de ação contrasta com o declínio gradual de sua influência global. Em termos de demografia, peso econômico e capacidade militar, a posição dos três Estados poderá diminuir nas próximas décadas. Esse declínio relativo inevitavelmente terá impacto sobre suas posições em termos de política externa. Sua

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

ambição de servir, em parceria com os EUA, como árbitros em problemas internacionais como o programa nuclear do Irã será gradativamente questionada por potências emergentes. O mesmo se aplica à sua tradicional e desproporcionalmente ampla presença em organizações e processos internacionais. Porém, ainda há formas pelas quais esses três Estados possam responder a tais desenvolvimentos. Eles podem se colocar passivamente diante da redução de sua influência e ajustar suas ambições às perspectivas reduzidas. Podem tentar mobilizar seus recursos remanescentes consideráveis e, por meio de alianças com novos jogadores, buscar manter-se no jogo da forma mais ativa possível. Ainda podem responder às mudanças por meio de um ajuste estrutural próprio, permitindo que a União Europeia aja de maneira mais coerente e efetiva nas questões internacionais e assim garantindo que, ao menos coletivamente, ela continue a ter um papel importante na formulação das decisões internacionais (LEHNE, 2012).

Alemanha

Após a Segunda Guerra Mundial, a Alemanha comprometeu-se com o multilateralismo e o direito internacional e desenvolveu resistência ao uso da força militar. Nas duas décadas desde a reunificação do Estado, houve uma “normalização” das políticas de segurança e externa alemãs. O tabu com relação ao desdobramento de tropas alemãs no exterior foi superado, mas, como ficará evidente a seguir, a crença idealista no multilateralismo como uma forma de se atingir um mundo melhor desapareceu recentemente. Tanto na esfera econômica como na política externa, os interesses estatais se restabeleceram como fundações das relações exteriores da Alemanha. O compromisso com a União Europeia mantém-se firme, e, ao contrário de muitos Estados membros da União Europeia, a Alemanha ainda não passou pela emergência de uma direita antieuropeia e anti-imigração (LEHNE, 2012).

Se a Alemanha Ocidental tinha conduzido uma política externa dentro de um espaço muito circunscrito, a Alemanha unificada na década de 1990 oferecia evidência de adesão voluntária ao multilateralismo. A cultura política civil fora definida após a Segunda Guerra Mundial com base na visão do primeiro chanceler da Alemanha Ocidental, Konrad Adenauer: para ser tolerável doméstica e internacionalmente, o poder alemão tinha que estar envolvido numa rede de instituições europeias e transatlânticas, resistindo à hegemonia e construindo

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

democracia domesticamente. No nível transatlântico, a presença dos EUA e da OTAN garantia a segurança externa; no nível europeu, a integração oferecia oportunidades para conter o poder alemão sem impor restrições punitivas. O desafio para a Alemanha nos anos 1990 era harmonizar sua identidade não-militar com as ameaças do século XXI causadas por disfunções estatais e sociais. Como as respostas militares a tais ameaças eram vistas por vezes como inadequadas, as interpretações alemãs eram compatíveis com as preferências do Estado pela resolução pacífica de conflitos, prevenção de crises, multilateralismo e domínio da lei. Uma nova síntese de experiência de integração e recursos modernos de conflito internacional conectou-se com a identidade civil do Estado e com as expectativas de desenvolvimento da política internacional, tornando a identidade alemã compatível com sua responsabilidade internacional. A Alemanha começou a mostrar liderança em questões que afetavam sua autopercepção e reputação como um poder civil. Com a emergência de mais conflitos, a preferência institucional da Alemanha por aprofundar a integração com a União Europeia tinha que acomodar a preferência pela extensão de regras e normas para a Europa Central e Oriental. Como o aprofundamento da integração serviu para acomodar ainda mais a Alemanha pós-unificação, Berlim apoiou iniciativas como a moeda comum, enquanto o alargamento poderia trazer maior estabilidade na fronteira oriental. A Alemanha tentou, assim, conciliar ambas as perspectivas e buscar um meio termo em que determinasse como contextos institucionais serviam a múltiplos objetivos. Contudo, hoje, o apoio da Alemanha para um maior aprofundamento da União Europeia é mais cauteloso e qualificado do que costumava ser, e, especialmente por conta da crise na zona do euro, há maior consciência dos custos da integração europeia (KARP, 2005-2006, p.63-65; LEHNE, 2012).

A relação com os EUA enfrentou obstáculos no contexto da Guerra do Iraque iniciada em 2003. A Alemanha não encontrou na situação um meio de harmonizar as relações com os EUA e as preferências multilaterais. A estrutura da relação transatlântica, que socializou a Alemanha no multilateralismo pós-Segunda Guerra Mundial, não parecia preencher as expectativas alemãs de ação coletiva. A recusa de Berlim ofereceu uma clara evidência de que a política externa alemã deixara a perspectiva mais atlanticista da Guerra Fria e assumira uma interpretação mais autônoma acerca da natureza da política internacional. A Alemanha não estava mais comprometida com o multilateralismo como um fim nele mesmo e avaliava, com base em seu próprio entendimento da política internacional, como as instituições legitimavam suas ações.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Ela reavaliou o sentido da continuidade política para responder a um ambiente em que assumia responsabilidade maior e no qual escolhia ser limitada por instituições e ajudava a definir regras e normas. As instituições e as normas internacionais não eram vistas como alternativas ao uso da força, mas fundações indispensáveis da política internacional. O uso da força complementava as instituições. Porém, o compromisso com as instituições não era só uma questão de crenças sobre sua habilidade de melhorar as relações internacionais, mas de percepção de que somente instituições fortes seriam efetivas em face de ameaças transnacionais e multifacetadas que exigiam coordenação entre os atores. Berlim evitaria o envolvimento militar em situações que pudessem ser interpretadas como exercício da política de poder tradicional ou em instâncias em que o uso da força fosse considerado inadequado ou contraproducente (KARP, 2005-2006, p.67-74).

Assim que Angela Merkel assumiu o poder, ela foi capaz de se impor ao neutralizar as vantagens do Ministério de Relações Exteriores por meio da concentração de *expertise*. Ela foi auxiliada pelo fato de que os principais jogadores na Europa, o ex-primeiro-ministro britânico Tony Blair e o ex-presidente francês Jacques Chirac, aproximavam-se do fim de seus mandatos, e, num período sem liderança clara, ela foi vista como o futuro. Em relação aos EUA e ao Reino Unido, ela teve a grande vantagem de não estar associada ao chanceler alemão anterior, Gerhard Schröder. A recuperação parcial da economia também protegeu Merkel da acusação de que ela estava negligenciando a política doméstica. Num primeiro momento, ao se examinar o equilíbrio de poder entre a chanceler e o ministro de Relações Exteriores, vê-se que a chanceler foi absolutamente dominante em questões como as relações transatlânticas, a mudança do clima e a União Europeia (PATERSON, 2010, p.502-505).

A relutância da Alemanha em tomar a liderança em áreas como as políticas externa e de segurança na União Europeia resultava de sua “grande barganha” com a França, de acordo com a qual a França reconhecia a preponderância alemã nas questões econômicas, enquanto a Alemanha aceitava a liderança francesa nas questões políticas. Porém, isso está, em certa medida, baseado no ambiente de segurança da Alemanha, que provavelmente nunca foi tão favorável quanto o contemporâneo. A Alemanha se tornou a típica potência *status quo*, envolvida em estruturas de segurança multilaterais estáveis e enfrentando poucos desafios maiores na sua região, de forma que sua considerável influência internacional hoje resulta não tanto de grandes ambições estatais, mas é um efeito de seu sucesso como uma potência

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

econômica. Garantir que a comunidade internacional continue conducente à sua história econômica de sucesso parece ser uma de suas principais prioridades, o que explica sua ênfase em estabilidade sobre tantos outros objetivos de política externa. O maior peso no contexto da crise na zona do euro não levou a uma política externa mais assertiva ou ambiciosa por Merkel. Esse nível menor de ambição resulta de mudanças na estrutura institucional do Estado, que fez com que o centro de gravidade na política externa migrasse recentemente do Ministério de Relações Exteriores para a Chancelaria Federal. Porém, agora que a chanceler se tornou o principal ator nas questões de política externa, ela se mostra mais ocupada com a gestão da crise na zona do euro (LEHNE, 2012).

Em 2010 e 2011, foi muito por conta da cooperação entre a Alemanha e a França – e a forte parceria entre seus dois líderes, que veio a ser conhecida como “Merkozy” – que a Alemanha foi capaz de definir políticas na União Europeia e desconsiderar as atitudes de outros membros da zona do euro, em geral os Estados do sul da Europa com déficits enormes. O novo presidente francês François Hollande defendeu uma agenda na União Europeia mais voltada para o crescimento, o que entrou em choque com a preferência de Merkel pela austeridade e que, na visão de muitos alemães, não encorajaria governos a implementar as reformas necessárias. Enquanto isso, a Áustria, a Finlândia e a Holanda – Estados da zona do euro que tradicionalmente estão do lado da Alemanha nas questões econômicas – deixaram de ser parceiros confiáveis para a Alemanha conforme forças populistas pressionaram seus governos a abandonar os mecanismos de resgate ou exigiram regulação mais estrita dos orçamentos dos Estados receptores em troca do auxílio financeiro. Outros aliados costumeiros da Alemanha ao equilibrar as perspectivas políticas ao “estilo do Mediterrâneo”, como o Reino Unido e a Polônia, não usam o euro, e a zona do euro é onde as principais decisões políticas sobre o futuro da União Europeia estão sendo formuladas (SCHWARZER & LANG, 2012).

Quanto à cooperação com os Estados emergentes, cumpre destacar que a Alemanha veio mantendo relações cada vez mais intensas com os membros do BRICS, bem como a França. A França, a Alemanha e a Rússia mantiveram contatos a fim de discutir o futuro da cooperação econômica e de segurança na Europa. Os franceses apoiavam relações especiais com Moscou já de longa data, mas a Alemanha ainda se mantinha um firme aliado dos EUA. As relações mais amistosas entre Alemanha e Rússia são um fenômeno recente, e o gás é o que vem mantendo tal aproximação. Schröder cultivou laços fortes com Vladimir Putin, e a Alemanha apoiou o

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

projeto de um gasoduto que a libertava da dependência de antigos Estados satélites da URSS que ocasionalmente tinham disputas com Moscou. Com a França e a Rússia, a Alemanha também foi uma crítica proeminente da ação norte-americana no Iraque em 2003. A China também se opôs na ocasião. Hoje, China e Alemanha são grandes parceiros comerciais. Merkel visitou Pequim, e, na ocasião, China e Alemanha assinaram acordos comerciais que chegavam a 4,4 bilhões de dólares. Entretanto, houve alguns obstáculos nessa aproximação com Estados mais autoritários como China e Rússia. O próprio partido de Merkel pressionou o governo para que focasse no Brasil e na Índia se a democracia liberal não estivesse em vias de perder apelo no mundo em desenvolvimento. Porém, as relações sino-germânicas se recuperaram, e a Alemanha teve uma oportunidade de se colocar ao lado de membros do BRICS. Quando o Reino Unido, a França e os EUA buscaram um mandato da ONU para a intervenção militar na Líbia em 2011, o Brasil, a China, a Índia, a Rússia e a Alemanha se abstiveram de votar no Conselho de Segurança. Os votos não limitaram a ação da coalizão, e, após a Primavera Árabe, os Estados que vieram em ajuda dos rebeldes encontraram a Líbia mais receptiva a suas iniciativas. A Alemanha optou por se precaver e, como resultado, encontrou-se na companhia de quatro economias emergentes que se mostram interessantes para sua prosperidade futura (OTTENS, 2011).

França

No nível multilateral, alguns elementos que contribuíram para a atuação francesa foram seu assento permanente e seu poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a preservação de relações intensas com partes do mundo árabe e as ex-colônias e a posse de instrumentos de poder como armas nucleares. Para os franceses, a formulação da decisão nas instituições multilaterais poderia conferir legitimidade às políticas governamentais. Assim, a França desejou confrontar as principais ameaças por meio de instituições internacionais, de forma que políticas como a de combate ao terrorismo deveriam incluir o esforço multilateral para a diminuição da pobreza no mundo em desenvolvimento e o encorajamento da expansão da democracia e dos direitos humanos. Durante a administração Bush, a França e outros aliados europeus pressionaram os EUA para solucionar crises dentro de uma estrutura multilateral, procurando engajar elementos jurídicos da comunidade internacional na resposta

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

a ameaças e legitimar ações que iam de sanções econômicas a censura política à ação militar. Com isso, a França buscou a limitação do poder norte-americano, com a União Europeia e outras instituições encorajando o desenvolvimento econômico, a estabilidade e a adoção de políticas às vezes incompatíveis com as dos EUA (GALLIS, 2006, p.3-5).

A França em geral teve uma posição central na definição do escopo e da ambição da política externa da União Europeia. A filosofia do engajamento francês nesta área foi uma crença na primazia da política externa como um elemento central da soberania estatal. A França tradicionalmente considerou as relações exteriores da União Europeia como complementares às políticas externas dos Estados membros. Ela apoiou o desenvolvimento da política externa da União Europeia primeiramente como um instrumento para garantir uma liderança forte e visível da França no processo de integração regional. A França preferiu uma perspectiva intergovernamental sobre o método comunitário e se manteve hostil a um papel mais forte da Comissão Europeia. A concepção federalista de partilha da soberania numa estrutura europeia mais ampla encontrou pouco apoio francês. O Estado ainda tem um leque de recursos de política externa, o que dá a ele peso considerável como um jogador individual. A França é membro das instituições econômicas e políticas mais exclusivas, além de ser um Estado nuclearmente armado, uma grande potência militar e uma das maiores economias do mundo. Com sua diplomacia efetiva, ela encontra influência regional significativa – em especial na África – e promove ativamente sua cultura ao redor do mundo. A efetividade da política externa da França é ampliada pelo sistema constitucional, que dá ao presidente francês autoridade pouco rivalizada nessa área. O presidente pode tomar iniciativas sem consulta ampla a agências, excessivo controle parlamentar ou maior atenção às sensibilidades dos parceiros em coalizões. Ele também pode resolver rapidamente desacordos na burocracia. Essa poderosa posição torna o presidente francês não necessariamente um parceiro ideal na União Europeia, uma vez que existe a tendência de tomar a liderança ou agir individualmente ou com jogadores de posições semelhantes se o processo na União Europeia se mostrar pesado ou lento. Além disso, há uma tendência a preferir negociar com os líderes das outras grandes potências a com os membros menores ou representantes das instituições da União Europeia (LEHNE, 2012).

O ex-presidente Nicolas Sarkozy lançou um conjunto de iniciativas de alto nível, que algumas vezes ajudaram a União Europeia a superar sua inércia burocrática, mas, em outros momentos,

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

apresentaram poucos resultados. Os esforços de mediação bem sucedidos de Sarkozy como presidente do Conselho Europeu na Guerra da Geórgia de 2008 certamente constituíram um ponto alto da política externa da União Europeia. A presidência francesa também lançou a operação militar da União Europeia no Chade. Esforços liderados pela França na Costa do Marfim em 2011 foram outro caso de uma combinação efetiva de liderança criativa e determinada da França com o peso coletivo da União Europeia. Porém, a França sob Sarkozy também foi amplamente responsável pela cooperação de longa data entre a União Europeia e regimes autoritários no norte da África. Sua iniciativa da União para o Mediterrâneo teve que ser ajustada significativamente à luz da oposição da Alemanha e da Comissão Europeia, mas, mesmo em sua versão revisada, ela contribuiu pouco para a promoção da democracia e dos direitos humanos na região. Os limites da influência francesa ficaram evidentes na diplomacia para o Oriente Médio. Sarkozy estava interessado em maior atividade nessa área, mas seus esforços foram prejudicados pela estrutura internacional estabelecida para a diplomacia para o Oriente Médio, que envolvia EUA, Rússia, ONU e União Europeia (LEHNE, 2012).

Sarkozy não apenas preservou posições distintas às dos EUA em assuntos como o aquecimento global e as atitudes em relação à Venezuela de Hugo Chávez, mas reforçou sua oposição à entrada da Turquia na União Europeia, adesão que foi amplamente apoiada pela administração Bush. Sarkozy via a União Europeia como uma “reencarnação” da França e vislumbrava um mundo multipolar no qual o bloco transcendesse as dimensões comerciais mais visíveis e se tornasse um dos polos mais ativos de poder nos assuntos globais. Além de estimular a preferência comercial para Estados do bloco – particularmente na área agrícola –, o presidente francês promoveu a venda de armas para o exterior a fim de fortalecer interesses econômicos e a independência tecnológica francesa e, apesar de uma retórica mais atlanticista com a manifestação de desejo de retorno da França ao comando militar integrado da OTAN – que ocorreu em 2009 –, o fortalecimento da Política Europeia de Segurança e Defesa – hoje, Política Comum de Segurança e Defesa – foi visto como uma pré-condição para a maior presença nas estruturas norte-atlânticas (VAISSE, 2008, p.5-7, 9).

O presidente Sarkozy sabia que as relações transatlânticas e um maior papel da Europa no mundo eram necessários a uma maior projeção francesa no sistema internacional, mas ainda permaneciam as dificuldades acerca da melhor forma de conciliar tais perspectivas. Sarkozy procurou situar a França como membro fundamental de uma comunidade ocidental,

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

desenvolvendo laços com Estados diversos no nível multilateral e transcendendo divisões geopolíticas cristalizadas pelos EUA. Enquanto Estados ocidentais decidiram punir Estados como o Irã por comportamentos supostamente “irresponsáveis”, a França na administração Sarkozy buscou recompensar determinados Estados por sua cooperação e desenvolver uma “diplomacia de reconciliação” a fim de restabelecer os laços com Estados com os quais a cooperação pudesse trazer benefícios para a França. Sarkozy também buscou o apoio ao alargamento do G8 para um G13 com a participação de Estados em desenvolvimento e a defesa de inclusão de Estados como o Japão, o Brasil e a Índia como membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (TORREBLANCA, 2008, p.2-5; VAISSE, 2008, p.8-9).

Apesar de algumas diferenças de ênfase, é improvável que o novo presidente francês, François Hollande, traga grandes alterações das principais linhas políticas de Sarkozy. O contraste será provavelmente maior em estilo do que em substância. Hollande mostra inicialmente mais propensão a trabalhar de maneira mais cooperativa do que seu antecessor. É bem provável que sua posição acerca da política externa da União Europeia seja positiva e pouco provável que ele continue a retórica mais atlanticista que marcou a presidência de Sarkozy. Embora seja pouco provável que Hollande reveja alguns pontos chave da política de Sarkozy – em particular a integração completa da França à OTAN –, ele provavelmente mostrará maior compromisso com o papel da União Europeia nas políticas externa e de segurança. Porém, o principal desafio será lidar com uma União Europeia mais heterogênea em que a tradicional posição francesa de liderança possa ser desafiada mais constantemente (LEHNE, 2012).

Como aponta Jean-Pierre Darnis (2012, p.3), a França continuará a buscar uma combinação de relações bilaterais e multilateralismo no nível global a fim de defender sua visão de mundo com as particularidades tradicionais, como a promoção dos direitos humanos e uma ênfase na política cultural. A visão é o produto de uma política global baseada num sentido de universalismo que vem da Revolução Francesa e de ser uma potência global como uma consequência da experiência colonial e da posse de armas nucleares. As Nações Unidas e a União Europeia são os principais contextos em que a França desenvolve sua ação, sendo que a União Europeia parece hoje a estrutura mais capaz de promover os interesses franceses. Entretanto, segundo Marc Pierini (2012), uma das principais características da última campanha presidencial foi uma grande crítica à União Europeia e às suas instituições. Nenhum dos candidatos – inclusive Hollande – pareceu se satisfazer com o conceito da França num

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

mundo globalizado. O primeiro item da agenda de Hollande foi a crise na zona do euro e particularmente a exposição da França à crise da dívida de alguns Estados. O fato de que a França está atrás da Alemanha em termos de competitividade econômica pesa bastante, mas a maior parte das medidas aptas a estimular a competitividade na França vai contra o programa presidencial socialista.

Durante sua campanha presidencial, Hollande teve que se engajar com o eleitorado que associou a crise com a União Europeia e se mostrou cético com relação às decisões tomadas em Bruxelas. Como Sarkozy, ele desenvolveu uma perspectiva nacionalista durante a campanha presidencial, mas, ao assumir a presidência, ele já começa a seguir numa direção diferente. Pouco após a eleição, ele recebeu o presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, e o presidente do Eurogrupo, Jean-Claude Juncker, uma indicação da prioridade que ele conferiu às instituições da União Europeia. Hollande parece desejar redefinir a política da França para a União Europeia ao favorecer uma perspectiva mais comunitária e construir coalizões com inúmeros Estados membros. Hollande adotou uma perspectiva tática em relação à Alemanha, indicando sua vontade de buscar parcerias alternativas na União Europeia, numa tentativa de isolar Merkel tanto na Europa como na própria Alemanha, onde ela encontra dura oposição interna. Porém, tal postura não deve durar, uma vez que as relações franco-germânicas continuam a representar o motor principal da governança na União Europeia (DARNIS, 2012, p.5-6).

Um dos desafios para Hollande será também a relação com a Turquia. Por conta da relação tensa de seu antecessor com as autoridades turcas, a França perdeu diversos contratos. Torna-se necessária, assim, uma relação pacificada. Ainda que a perspectiva mais tênue de Hollande possa melhorar o relacionamento, questões difíceis continuam existindo. A França precisa da Turquia a fim de aumentar sua competitividade por essa ter um mercado em rápido crescimento. Isso pode ser atingido com a adesão turca à União Europeia, mas isso não equivale a dizer que a Turquia deva entrar em breve no processo de integração regional, uma vez que muitos desafios continuam existindo quanto a seu processo de adesão. Caberá a Hollande explicar isso à população francesa. No curto prazo, ele pode começar restabelecendo as ligações francesas com a Turquia ao deixar de lado os bloqueios à negociação colocados pelo seu antecessor (PIERINI, 2012).

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Ademais, Hollande deverá reconstruir relações com parceiros políticos ainda pouco conhecidos no norte da África e no Oriente Médio, em particular com grupos islâmicos que agora dominam o jogo político no Egito e na Tunísia (PIERINI, 2012). Durante sua campanha presidencial, Hollande defendeu uma revisão da política francesa para a África, colocando fim à busca tradicional e cega de interesses políticos e comerciais no continente e defendendo maior transparência e o fim da corrupção. A visão de uma grande estratégia francesa para o Mediterrâneo – a União para o Mediterrâneo – foi afetada pela nova dinâmica trazida pela Primavera Árabe e pela saída de seu principal apoiador do poder, Sarkozy. Seu eclipse pode representar uma oportunidade de relançar as políticas mediterrânicas da União Europeia em níveis bilateral e multilateral. No Oriente Médio, Sarkozy deu uma atenção especial à segurança de Israel e apoiou uma solução diplomática na crise com o Irã. A posição de Hollande é semelhante, mas não coloca a mesma ênfase na segurança de Israel, o que pode refletir um retorno a uma orientação seguida pelos socialistas de apoio à Palestina (DARNIS, 2012, p.7-8). A capacidade de dissuasão nuclear francesa reforça o status da França como uma potência que preserva capacidades globais. Como seus predecessores, Hollande descartou uma revisão das capacidades nucleares francesas. Apesar das críticas de Hollande ao retorno da França ao comando militar integrado da OTAN, não houve uma decisão contrária a esse respeito. O novo presidente colocou um novo calendário para a retirada das tropas francesas do Afeganistão, o que se configura como uma mensagem crucial que Hollande tinha que enviar ao seu eleitorado da esquerda. Porém, além desse ponto, é improvável haver grandes mudanças e revisões da política francesa na OTAN. O novo ministro da Defesa, Jean-Yves Le Drian, imediatamente lançou uma revisão da política de defesa, que é uma nova edição do livro branco a ser finalizado em 2012 e então traduzido num novo planejamento de defesa em 2013. A revisão estratégica será coordenada por Jean-Claude Mallet, que liderou a revisão estratégica de Sarkozy. Nesse sentido, a continuidade deve marcar muito do conteúdo da revisão da política de defesa da França. Além disso, a aceleração do processo e a redefinição do planejamento de defesa da França são elementos determinados por fatores que vão além da personalidade e do programa do presidente: as lições aprendidas na Líbia e uma previsão pessimista de orçamento, que induzem a novos cálculos no debate sobre capacidade e tamanho da defesa. A relação com os membros do BRICS deverá continuar buscando uma perspectiva tradicionalmente pragmática. No caso do Brasil, a proximidade entre as lideranças de esquerda

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

deve reforçar ainda mais a cooperação (DARNIS, 2012, p.2, 9). No que diz respeito a um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia, a França de Sarkozy negou a possibilidade de acordo em face do temor da competição com a agricultura sul-americana. A mudança de governo na França e a crise podem mudar a visão dos franceses.

Reino Unido

A política externa do Reino Unido é composta por diferentes conjuntos de alianças e parcerias internacionais, dentre as quais cabe destacar a Comunidade Britânica, a parceria transatlântica anglo-saxônica e as ligações com parceiros europeus continentais. Porém, na década de 1970, os governos africanos na Comunidade Britânica começaram a exigir demais dos britânicos; assim, duas orientações se confirmaram como centrais: as relações com os EUA e a interação com a Europa Ocidental, com o Reino Unido atuando como ponte entre eles. A dificuldade para sucessivos primeiros-ministros britânicos era manter o equilíbrio considerado essencial para a manutenção do prestígio e da influência britânica. Desde a administração de Margaret Thatcher, os governos de John Major e Tony Blair declararam a intenção de colocar o Reino Unido “no coração da Europa”, mas acabaram deixando às margens. A ponte transatlântica novamente foi derrubada com Blair, tendo em vista que havia bases fracas para exercer influência sobre Washington, e a busca de relações fortes com Washington acabaria minando relações mais fortes com vizinhos continentais. A prioridade dada a Washington tirou o espaço da política na União Europeia, parcialmente porque os parceiros europeus do Reino Unido resistiram à ideia de que sua ligação com Washington deveria ser conduzida por Londres. No nível doméstico, a falta de tentativas do governo trabalhista de persuadir o público de que o compromisso do Reino Unido com a União Europeia era parte do interesse nacional permitiu que a imprensa eurocética desenvolvesse a resistência à maior integração. Blair investiu capital político e pessoal nas relações com Washington; porém, houve custos: a proximidade ao presidente norte-americano trouxe menor atenção às mudanças nas coalizões de poder numa União Europeia em pleno alargamento. Blair acreditou que o apoio explícito à perspectiva de Bush para o Iraque poderia abrir caminho para solucionar a crise no Oriente Médio. Esperava também que o Reino Unido tivesse influência sobre a reconstrução do Iraque pós-conflito e a administração das relações com os vizinhos do Estado e garantiria que esses processos fossem

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

administrados dentro da estrutura da ONU. Porém, sem coordenação da diplomacia britânica com os parceiros europeus, Blair foi frustrado, uma vez que não conseguiu mudar a política norte-americana em relação à cooperação multilateral e ao trabalho com as Nações Unidas, tendo em vista o peso do poder militar norte-americano e a falta de contrapeso diplomático coerente, que tornaram a demora da cooperação multilateral muito custosa para os EUA (WALLACE, 2005, p.53-56, 58-59).

O que distinguia o Reino Unido do restante da Europa no contexto da Guerra do Iraque era não só apoio verbal aos EUA durante a crise, mas a determinação de fazer contribuições militares à guerra. Blair nunca se opôs ao uso da força para eliminar as possíveis armas de destruição em massa do governo de Saddam Hussein. Porém, o que ele defendia era a eliminação das armas, não a mudança do regime. Blair tentou fazer com que os EUA operassem por meio da ONU. A determinação britânica de participar militarmente na guerra contra o Iraque não era consequência inevitável da relação especial, nem resultado da pressão de Washington. O Reino Unido poderia ter apoiado os EUA e evitado envolvimento militar. Tal envolvimento foi uma política consciente de Blair. Desde a primeira Guerra do Golfo, Londres e Washington apoiaram resoluções da ONU com respeito a inspeções de armas no Iraque. Ademais, numa perspectiva moral sobre política internacional, Blair acreditava que assuntos internacionais deveriam ser baseados na noção de comunidade. Ao final, a Guerra do Iraque provocou revolta em larga escala entre os trabalhistas no Parlamento. A decisão de Blair de apoiar a guerra e engajar o Reino Unido sem uma segunda resolução da ONU desafiaram duas fortes correntes no Trabalhismo: o pacifismo baseado na religião e o compromisso com a segurança coletiva. A convicção e a eloquência de Blair fortaleceram a causa moral da campanha. Porém, elementos da linha dura na administração Bush acreditaram que o debate em torno da segunda resolução da ONU atrasou a guerra e resultou numa ira e num ressentimento internacional maior. Posteriormente, Blair advogou um papel maior para a ONU na administração iraquiana pós-guerra a fim de atender aos interesses dos internacionalistas e se reconectar à França e à Alemanha (KRAMER, 2003).

Mesmo concebendo formalmente as relações transatlânticas e a cooperação com os parceiros europeus não como incompatíveis e sim como complementares, o sucessor de Blair, Gordon Brown, desenvolveu uma política externa caracterizada pelas maiores cautela e moderação na cooperação com os EUA – ainda vistos como o principal parceiro internacional do Reino Unido

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

– e pela oscilação entre a indiferença e a hostilidade em relação ao processo de integração europeu, resultado do legado político de Blair quanto a uma União Europeia dividida e da queda ainda mais acentuada do apoio à União Europeia no Reino Unido (TORREBLANCA, 2008, p.4). A eleição de David Cameron como primeiro-ministro em maio de 2010 trouxe novas esperanças para uma revitalização da relação especial com os EUA, depois de alguns meses do início do governo Obama. A relação especial era uma prioridade para a administração conservadora, com vários atlanticistas proeminentes tendo assumido posições importantes no Executivo. Porém, o governo Obama mostrou indiferença quanto à relação especial, e o próprio presidente pareceu não ter afinidade natural pelo Reino Unido. A administração Obama demonstrou interesse em sua política de “engajamento construtivo” com adversários, mas teve pouco esforço em nutrir as alianças tradicionais. Ademais, a nova onda de cortes britânicos no setor de defesa pode enfraquecer a habilidade do Reino Unido de combater ao lado dos EUA em conflitos futuros (GARDINER, 2011, p.35-44).

Um dos assuntos mais complexos na inserção internacional do Reino Unido ainda é sua relação com a União Europeia. A opinião pública se mantém cética acerca do processo de integração, e a incerteza sobre o futuro do Reino Unido na União Europeia é ampliada pela crise na zona do euro e pela decisão do primeiro-ministro David Cameron de ficar fora do pacto orçamental da União Europeia. As dificuldades do Reino Unido com a União Europeia também influenciam sua perspectiva para a política externa desse processo de integração. Enquanto a Alemanha almeja ser parte de uma política externa da União Europeia e a França deseja liderá-la, o Reino Unido dificilmente se identifica com o projeto. Sua relação mais importante em termos de política externa continua sendo com os EUA, de forma que, sempre que um desenvolvimento institucional da política externa da União Europeia foi trazido à discussão, o Reino Unido tomou posições que protegeram a primazia da política externa dos Estados membros. Por conta de sua insistência, o Tratado de Lisboa prevê que as provisões sobre a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia não afetam as responsabilidades dos Estados para a formulação e a condução de sua política externa nem sua representação em Estados e organizações internacionais. A atitude reticente com relação às questões estruturais contrasta com seu uso ativo e pragmático da União Europeia toda vez que tal processo de integração serve para promover posições e interesses estatais (LEHNE, 2012).

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

O governo Cameron certamente tem ambições na área de política externa. O objetivo é garantir que o Reino Unido continue a demonstrar seu peso num mundo marcado pela atuação de fóruns multilaterais como o G20. Isso envolve a mobilização de todos os recursos e redes à disposição, redobrando recursos da Europa às regiões particularmente dinâmicas como a Ásia e a América Latina e desenvolvendo relações fortes com potências emergentes, como os membros do BRICS, a Turquia e a Indonésia. Desde os atentados de 11 de setembro de 2001, há uma clara mudança de prioridades da segurança para a “agenda da prosperidade”. Numa época de grandes desafios econômicos, a política externa britânica poderá ter uma importante contribuição na promoção do comércio e do investimento. Isso requer que o Reino Unido foque em onde está a ação real em termos de crescimento e desenvolvimento em vez de numa região relativamente estagnada como a Europa. Ainda assim, o Reino Unido apoia fortemente o alargamento e a política da União Europeia para a vizinhança, que são considerados instrumentos úteis para estabilizar Estados no entorno da União Europeia e apoiar as reformas estruturais. Mesmo apoiando o conteúdo das declarações da União Europeia em instituições multilaterais, o Reino Unido colocou obstáculos a inúmeras delas. O atual governo britânico limitou o envolvimento do Reino Unido na PESC e fortaleceu suas posições individuais. Especificamente com relação à defesa, o ceticismo do Reino Unido baseava-se na preservação da primazia da OTAN na política de segurança e nos vínculos transatlânticos. Hoje, Washington tem se mostrado mais aberta quanto ao desenvolvimento de estruturas de defesa da União Europeia do que Londres (LEHNE, 2012).

No que diz respeito ao relacionamento do Reino Unido com os Estados emergentes, chama particularmente a atenção a cruzada de Cameron para aumentar o comércio com o Brasil. Ele procurou ressuscitar em um encontro com a presidente do Brasil Dilma Rousseff a tentativa de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia, que poderia gerar 45 bilhões de libras em exportações para a União Europeia. A tentativa de retomar o acordo surge quando, em plena crise econômica mundial e com seus mercados internos em recessão, os Estados da União Europeia tentam de todas as formas abrir mercado para seus produtos. No entanto, o governo brasileiro viu com cautela esse súbito interesse no acordo. Quando as negociações foram abandonadas em meados da década de 2000, o maior empecilho era justamente a falta de interesse da União Europeia em ceder mais, especialmente na área agrícola, que interessa diretamente ao Mercosul. Na época, quando também ainda se tentava levar adiante a Rodada

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Doha de abertura do comércio mundial, a União Europeia alegava que não podia ceder nas duas frentes: em Doha e com o Mercosul. Agora, a União Europeia vê o Mercosul como um enorme mercado consumidor onde a crise parece não ter chegado com tanta força.

Considerações finais

Após examinar as políticas externas de cada grande potência da Europa Ocidental, foi possível observar que, para todas elas, as instituições multilaterais continuam sendo meios para uma maior participação na definição de regras e normas internacionais, além de diminuïrem as incertezas sobre o comportamento de outras grandes potências e permitirem o exercício do poder de forma mais legítima e menos custosa. Ainda que o Reino Unido busque construir melhores relações com os EUA de forma mais intensa do que França e Alemanha, o declínio relativo das três potências tornou ainda mais claros os benefícios da cooperação com os EUA, ao mesmo tempo em que as três se tornaram mais reticentes quanto ao aprofundamento do processo de integração na União Europeia após a crise. Entretanto, a França e a Alemanha buscaram preservar instituições mais autônomas. Com mais questionamentos de Estados emergentes quanto à atuação das potências da Europa Ocidental em organizações e processos internacionais, Alemanha, França e Reino Unido procuraram mobilizar recursos e construir alianças construídas com novos jogadores como os Estados emergentes a fim de manterem-se atuantes na política internacional.

Referências bibliográficas:

DARNIS, Jean-Pierre. François Hollande's Presidency: A New Era in French Foreign Policy? **IAI Working Papers 1219**, 12-19 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1219.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2012.

DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI. Nova Deli, 29 mar. 2012. **MRE website**, 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/quarta-cupula-dos-brics-nova-delhi-29-de-marco-de-2012-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade-seguranca-e-prosperidade-declaracao-de-nova-delhi>>. Acesso em: 29 mar. 2012.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

FRAGA, Armínio. Apresentação no Painel 1: Relevância internacional e os desafios no cenário econômico. **Uma agenda para os BRIC / Engaging in a BRIC agenda**. Rio de Janeiro, 22 fev. 2010. Realização: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Apoio: PUC-Rio.

GARDINER, Nile. Mind the gap. Is the Relationship Still Special? **World Affairs**, p.35-46, mar./abr. 2011.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, v.17, n.1, p.23-59, 1995.

IKENBERRY, G. John. Strategic reactions to American preeminence: great power politics in the age of unipolarity. **National Intelligence Council**, jul.2003. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cia/nic2020/strategic_reactions.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2007.

KRAMER, Steven Philip. Blair's Britain after Iraq. **Foreign Affairs**, v.82, n.4, jul./ago.2003.

LEHNE, Stefan. The Big Three in EU Foreign Policy. **Carnegie Paper**, jul. 2012. Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/2012/07/05/big-three-in-eu-foreign-policy/ck4c#>>. Acesso em: 17 set. 2012.

NUGENT, Neill. **The Government and Politics of the European Union**. 7 ed. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

OTTENS, Nick. BRIC+1: Germany's New Bedfellows? **Atlantic Sentinel**, 30 mar. 2011. Disponível em: <<http://atlanticsentinel.com/2011/03/bric1-germanys-new-bedfellows/>>. Acesso em: 4 out. 2012.

PATERSON, William E. Foreign Policy in the Grand Coalition. **German Politics**, v.19, n.3-4, p.497-514, set./dez.2010.

PIERINI, Marc. The New French President's Foreign Policy. **Carnegie Europe website**, 7 maio 2012. Disponível em: <<http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=48051>>. Acesso em: 20 set. 2012.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization**, v.46, n.3, 1992, p.561-598.

SCHWARZER, Daniela; LANG, Kai-Olaf. The Myth of German Hegemony. **Foreign Affairs**, 2 out. 2012. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/138162/daniela-schwarzer-and-kai->

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

www.revistaintellector.cenegri.org.br

olaf-lang/the-myth-of-german-hegemony?cid=soc-facebook-in-snapshots-the_myth_of_german_hegemony-100312>. Acesso em: 3 out. 2012.

TORREBLANCA, José Ignacio. Sarkozy's foreign policy: where do European interests and values stand ? **FRIDE Comment**, fev. 2008.

UNESCO. Official information sources on education: Western Europe. **IBE - UNESCO.org**, 29 out. 2007. Disponível em: <<http://www.ibe.unesco.org/links/weurope.htm#>>. Acesso em: 1 out. 2012.

VAISSE, Justin. A Gaullist by any other name. **Survival**, v.50, n.3, p.5-10, jun.-jul. 2008.

WALLACE, William. The collapse of British foreign policy. **International Affairs**, v.82, n.1, p.53-68, 2005.

