

O QUE É A POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA?

Diogo Moreira

WALTER CARLSNAES,
HELENE SJURSEN,
BRIAN WHITE (EDS.)

Contemporary European Foreign Policy

Londres,
Sage Publishers,
2004, 288 páginas

Expectativas são sempre difíceis de gerir. Quando a informação é escassa, tentemos a utilizar o histórico de uma situação ou pessoa para poder prever o seu comportamento futuro. Por esta lógica, ao ter o nome de Walter Carlsnaes na capa, *Contemporary European Foreign Policy* deveria ser um grande livro.

Carlsnaes é um dos maiores defensores europeus da Análise de Política Externa¹ (FPA)², um subdomínio das Relações Internacionais (RI) que considera que são os actores humanos, agindo individualmente ou em grupo, o factor fundamental para explicar a política internacional e a mudança nas relações internacionais. Por outras palavras, a FPA debruça-se sobre as causas, características e consequências do processo de decisões em política externa dos estados, tanto do ponto de vista comparativo, como através de estudos de caso.

Recentemente co-organizou o *Handbook of International Relations* (2002), que não só é uma das obras recentes mais importantes para um estado da arte sobre RI, como permite extrair pistas relevantes para quem defenda que existem diferenças na

visão académica dos dois lados do Atlântico. Mas sem dúvida que a sua contribuição mais relevante para a FPA, e para o tópico que nos interessa, é *European Foreign Policy* (1994), o livro responsável por introduzir academicamente o termo «política externa europeia» (p. 12)³ numa altura em que a UE era ainda uma «simples» comunidade⁴.

Helene Sjursen, embora duma geração académica bastante mais recente, também não é nova nestas andanças, tendo já co-organizado um livro sobre esta temática⁵. Na mesma linha, Brian White é autor de *Understanding European Foreign Policy* (2001), onde tentou adaptar estruturas teóricas da FPA para demonstrar empiricamente que se está progressivamente a assistir à criação de uma política externa europeia em todos os domínios tradicionais da política externa nacional.

Com tais autores na capa, as expectativas geradas em torno do livro, publicitado como a sequela do altamente conceituado *European Foreign Policy*, não podiam ser mais altas. Infelizmente, todos nós sabemos o que acontece, na maior parte dos casos, quando as expectativas são altas...

A estrutura de *Contemporary European Foreign Policy* é o primeiro sinal de que o projecto é menos conseguido do que o previsto. Consiste numa introdução, dois capítulos de índole teórica geral, e depois divide-se em sete áreas temáticas, cada uma com um capítulo teórico e um estudo de caso: segurança e defesa, política externa económica, diplomacia, coordenação de políticas externas nacionais, identidade colectiva, direitos humanos, e, finalmente, soberania e intervenção.

UMA OBRA DESCONEXA

Logo de início podemos observar a ausência de uma conclusão no livro, o que pressupõe à partida que não existe um fio condutor entre os vários capítulos que possa ser resumido no final. Sem uma conclusão, podemos inferir que do livro não é esperada nenhuma contribuição para a temática geral da política externa europeia que extravase as contribuições individuais dos vários autores, sendo que o livro serve mais como um meio para a divulgação de contributos individuais do que propriamente como um esforço colectivo no sentido de criar, desenvolver ou empiricamente provar concepções teóricas. Algo que é aludido na introdução, a única contribuição de Carlsnaes (p. 2). Supostamente, deveria existir coordenação entre os capítulos teóricos e os estudos de caso, com estes últimos sendo «escritos em estrita conjugação» com os primeiros, afinal não se tratando da «análise empírica das dimensões analíticas aludidas nos capítulos teóricos» (p. 2). Da mesma forma, deveria existir uma «lógica estrutural [...] que sustentasse todo o

volume, especialmente na forma como estão ligados os capítulos em pares, demonstrados nos seus subtítulos» (p. 2). Na minha opinião, isso não acontece. Os capítulos individuais poderiam ser artigos soltos em revistas académicas que não perderiam nada da sua função, o que significa que o contexto em que estão inseridos é irrelevante, talvez a maior prova da sua ausência de ligação.

Tentando decifrar, a partir dos três capítulos teóricos, qual a definição de política externa europeia que os autores utilizam, encontramos várias dificuldades. Carlsnaes afirma que se deve entender o sistema europeu de política externa como a conjugação entre (1) as políticas externas dos estados-membros da UE, (2) a cooperação política das mesmas, centradas na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e (3) a própria política externa da UE baseada no seu poder exclusivo em negociações económicas e comerciais. Basicamente é o argumento já por si defendido⁶, com o acréscimo da PESC.

Quando passamos para o capítulo de Brian White mais uma vez ficamos com a forte sensação de que alguns autores não leram os capítulos dos outros. White começa por dizer que a literatura tem utilizado a expressão «política externa europeia» como um atalho heurístico que pode significar qualquer um dos três componentes afirmados por Carlsnaes (p. 12). Depois, tenta desconstruir linguisticamente essa mesma expressão (pp. 12-16), chegando a alegar que tal se poderia aplicar a todos os países geograficamente presentes no continente europeu, e não somente à UE (p. 12). Felizmente, tal linha

de raciocínio é abandonada antes de se transformar em conteúdo anedótico. White passa depois a uma análise do célebre debate agência-estrutura⁷, que continua a percorrer intensamente as teorias de RI, desta vez aplicado à UE, acabando por fazer a apologia do construtivismo como forma de ultrapassar tal divergência ontológica⁸. O capítulo é finalizado através da análise de dois livros, um deles do próprio White⁹, tentando demonstrar em ambos os casos como o objecto de estudo pode levar a alterações metodológicas na própria FPA. Em todo o capítulo não se define política externa europeia, a não ser na referência à necessidade de encarar a relação entre as políticas externas nacionais e a da UE como sendo dinâmica¹⁰.

O capítulo de Knud Jorgensen aparece-nos como um expoente do raciocínio wendtiano¹¹. São assim desconstruídos os termos «política»¹², «externa» e «natureza», de forma a responder à questão da evolução histórica da política externa europeia. Em termos de definição, obtemos apenas que a existência da mesma, subdividida em políticas externas nacionais/política externa da UE, é um axioma, carecendo assim de prova (pp. 34-36). Como quase todas as formulações teóricas wendtianas, a quantidade de pressupostos e axiomas teóricos e metateóricos é de tal quantidade que, efectivamente, inviabiliza a sua aplicação a outros objectos de estudo, algo que o autor reconhece (p. 51), podendo até levantar dúvidas se continuamos a falar de ciência¹³.

No tema da segurança e defesa, começamos com um capítulo teórico de Helene Sjursen que procura aplicar a teoria da acção comunicativa de Habermas¹⁴ aos

conceitos de segurança e defesa, transformando-os em «construções argumentativas» (p. 64) que emanam da comunicação entre indivíduos.

O estudo de caso deste tema, da autoria de Annika S. Hansen, apesar de afirmar que continua a expansão dos conceitos de segurança e defesa protagonizada por Sjursen (p. 173), não utiliza os mesmos pressupostos teóricos, centrando-se numa análise da Iniciativa de Polícia Civil, cuja expressão mais concreta foi a missão policial da UE à Bósnia-Herzegovina desde Janeiro de 2003, onde polícias portuguesas também estiveram envolvidos.

Quando nos debruçamos sobre política económica europeia, o capítulo teórico de Michael Smith aparece-nos como um dos mais bem conseguidos do livro. Em suma, Smith conceptualiza que a função primordial da política externa europeia¹⁵ é servir o desenvolvimento económico e comercial da UE. Partindo desse pressuposto, todas as restantes funções de soberania – segurança, defesa e afins –, mesmo que permanecendo na égide nacional, são necessariamente «europeizadas» em virtude de se submeter aos objectivos económicos e comerciais da própria UE.

Neste tópico, o estudo de caso, assinado por Ricardo Gomez e George Christow, tenta adaptar alguns dos conceitos de Smith (p. 186) ao estudo das relações económicas euro-mediterrânicas, embora a integração entre os dois seja complicada, visto que os conceitos de Smith foram delineados para explicar o impacto da política económica da UE nos estados-membros, enquanto o estudo de caso tenta estudar o impacto externo.

Quanto à diplomacia, o capítulo teórico é da autoria de Brian Hocking, enquanto o estudo de caso está a cargo de Alasdair Blair. Sendo ambos estudiosos respeitados do tema, notamos um forte desequilíbrio das suas contribuições neste volume. O capítulo de Hocking, que tenta elaborar as possíveis transformações que o conceito de diplomacia, em especial na sua dimensão europeia, sofreu ao longo do tempo, aparece-nos excessivamente descritivo e pouco fundamentado teoricamente. As suas conclusões, de que estaremos a sofrer pressões contraditórias, para, por um lado, criar um sistema europeu de diplomacia e, por outro, para revitalizar e «resgatar» as diplomacias nacionais, nada mais são do que os normais clichés da integração europeia.

Por seu lado, Alasdair Blair analisa o impacto da europeização na diplomacia britânica e a reacção colectiva dos membros da UE face ao 11 de Setembro e à Guerra do Iraque. A sua conclusão é a de que a diplomacia britânica tem sido secundarizada por redes paralelas de comunicação entre governantes dos diferentes estados-membros, embora confunda o estilo de governo «presidencialista» de Blair com algo derivado do impacto europeu. Em termos de reacções da UE a nível internacional, as experiências contraditórias do 11 de Setembro e da Guerra do Iraque permitem-lhe concluir que as divergências entre estados-membros continuarão a manifestar-se se tiverem em causa os interesses vitais dos países.

Seguimos depois para a coordenação de políticas externas nacionais, que nos aparece como a excepção em termos de uma

forte ligação entre a teoria e a prática, não fosse o autor do estudo de caso um dos co-autores do capítulo teórico. Magnus Ekengren e Bengt Sundelius procuram teorizar as formas de coordenação, a nível burocrático e decisional, das políticas externas nacionais num contexto de multi-governança europeia, chegando a desenvolver seis tipos ideais de coordenação: especialização, representação, consenso, liderança política, experiência e socialização. Cada uma destas formas de coordenação acarreta consigo determinadas consequências e leva a que o processo tenha diferentes características.

Contudo, como se demonstra do estudo de caso, da autoria de Ekengren, sobre a presidência sueca da UE em 2001, todos estes tipos de coordenação podem estar presentes no mesmo processo, o que retira algum do seu interesse, visto não poderem ser utilizados como categorias exclusivas. A conclusão mais importante deste estudo parece ser que os níveis nacionais e europeu de governança aparentam ser cada vez mais complementares, o que contradiz a típica dicotomia que está subjacente na «soberania partilhada». Como se poderá ter percebido, a minha opinião em relação a uma visão construtivista das relações internacionais é bastante céptica, sobretudo devido à grande ligação entre construtivismo e pós-modernismo nas ciências sociais. Por isso, quando analisamos a parte relativa à identidade colectiva, cuja componente teórica é da autoria de Ulrich Sedelmeier, onde se afirma que factores identitários «colectivos» são factores causais em política externa, não poderei deixar de ser crítico dessa abordagem.

No estudo de caso, de Michelle Pace, que tenta explicar o porquê do bloqueio grego a muitas acções externas da UE, afirma-se que a identidade grega era diferente da identidade europeia, na medida em que, dependendo dos exemplos, possuía tendências pró-árabe, anticapitalista, anticolonialista e pró-soviética. Assim se compreenderia que a Grécia tivesse condenado a intervenção britânica na Guerra das Malvinas (1982), a sua recusa em condenar a URSS após o abate do avião de passageiros coreano (1983) e a sua proximidade com a Líbia na década de 80. Na minha opinião, tal tende a subestimar fortemente os interesses materiais e as vantagens que a Grécia retiraria de tais acções.

DIREITOS HUMANOS, SOBERANIA E INTERVENÇÃO

Na parte referente aos direitos humanos, encontramos dois tipos de argumentos teóricos, expostos por Janne Haaland Matlary, para justificar a importância dos direitos humanos na política externa europeia: argumentos instrumentais e não-instrumentais. Nos primeiros, é incluída a análise dos vários «instrumentos» que a UE pode utilizar ou tem utilizado para punir aqueles países que desrespeitam os direitos humanos. Nesse elenco encontram-se decisões legais vinculativas se forem estados-membros; a não elegibilidade para programas de ajuda ao desenvolvimento; a suspensão de membro ou de parceria; as sanções; e a humilhação pública. Nos argumentos não-instrumentais, procura-se afirmar que a defesa dos direitos humanos, por parte da UE, lhe atribui legitimidade internacional, procurando decompor essa legi-

timidade nos seus factores constituintes. O capítulo conclui, afirmando três hipóteses possíveis para o estudo do impacto dos direitos humanos na PESC.

Se estavam à espera que o estudo de caso, escrito por Agustín José Menéndez, elaborasse sobre as hipóteses teóricas dadas pela sua contraparte teórica, então desiludam-se. A sua análise incide exclusivamente sobre a carta dos direitos fundamentais, que está em risco de não ser ratificada em virtude do fracasso de a Constituição Europeia, o que não deixa de ser irónico, ao analisarmos o tom categórico de todo este capítulo, que descreve o «suposto» impacto deste documento na política externa europeia.

Finalmente, temos a soberania e intervenção, algo afirmado teoricamente, por Bertrand Badie, como uma dicotomia histórica, entre o poder soberano de um Estado, que se resume, em última análise, à ingerência de outros países nos seus assuntos internos, e a sempre presente capacidade de países em intervirem mutuamente uns com os outros, sobretudo com a justificação dos seus próprios princípios soberanos. Isso é evidente nas intervenções e guerras que opuseram as monarquias europeias à república francesa, que opuseram países com diferentes religiões e que hoje em dia opõem democracias a ditaduras. Badie conclui com a afirmação de que, após a Guerra Fria, estamos a viver no período pós-soberania, em que a intervenção de países, e da UE privilegiadamente, se faz sem respeito pela soberania interna dos países, que é cada vez mais restrita.

Frédéric Charilon procura no seu contributo analisar o intervencionismo da UE nos seus «vizinhos próximos», em especial

os países da ex-URSS. Aí se conceptualizam três tipos de instrumentos que a UE utiliza para intervir nesses países: (1) instrumentos de mudança, que visam provocar mudanças estruturais nesses países, nos quais são destacados a ajuda ao desenvolvimento; (2) instrumentos de controlo da mudança, que são as análises regulares do processo de transição económico-política, de forma a garantir que vão no caminho das economias de mercado; e (3) instrumentos de condicionalidade, ou seja, tornarem-se membros ou parceiros da UE,

para a qual é condição necessária que os países sejam democracias de mercado. Concluimos assim que a UE está apenas a fazer algo que todos os diferentes regimes políticos fizeram ao longo do tempo, ou seja, a intervir para criar regimes similares. Terminando, é com grande decepção que tenho de informar que se esperam deste livro alguma inovação teórica no estudo da política externa europeia, não a encontrarão. De facto, nem sequer encontrarão uma definição coerente de «política externa europeia», afinal o suposto objecto do livro. **RI**

NOTAS

1 Para uma maior definição do tema e o estado da arte mais recente ver: Walter Carlsnaes, 2002 e Hudson, 2005.

2 FPA – [Foreign Policy Analysis] é a abreviatura que será utilizada no restante do texto.

3 Esta e todas as restantes citações são traduções do autor.

4 A pesquisa e divulgação dos resultados do livro ocorreram em 1990, dois anos antes do Tratado de Maastricht.

5 Peterson e Sjursen, eds., 1998. Para um comentário a este livro, aconselho a seguinte revisão crítica: [Nelson, 2001].

6 Carlsnaes e Smith, eds., 1994.

7 Recomenda-se a leitura do artigo seminal de Wendt (1987).

8 Repescando assim os argumentos já utilizados pelo próprio Carlsnaes (1992).

9 Nomeadamente White (2001), sendo o outro Ginsberg (2001).

10 «Dinâmico» é aqui referido no sentido construtivista do termo, isto é, variáveis que são simultaneamente causa e consequência uma da outra [Carlsnaes, 1992].

11 Cuja obra mais famosa (ou infame) é *The Social Theory of International Politics* (Wendt, 1999). Boa sorte na sua leitura!

12 Do inglês *policy*.

13 Afinal, um dos pressupostos fundamentais da ciência é a reprodução universal dos seus resultados. Quanto mais cambalhotas intelectuais formos obrigados a dar para ver a mesma coisa que outra pessoa, mais afastados da realidade estaremos.

14 Ver Habermas (1981).

15 Smith faz uma distinção elegante entre política externa da UE (as relações comerciais do primeiro pilar) e as políticas externas nacionais, não se deixando embrulhar na confusão conceptual de alguns dos seus co-autores.

BIBLIOGRAFIA

CARLSNAES, Walter, «The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis», in *International Studies Quarterly*, n.º 36, 1992, pp. 245-270.

CARLSNAES, Walter, e Steve SMITH, (eds.), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*. Londres: Sage, 1994.

CARLSNAES, Walter, Thomas RISSE, e Beth SIMMONS, (eds.), *Handbook of International Relations*. Londres: Sage, 2002.

GINSBERG, Roy H., *The European Union in World Politics*. Boulder: Rowman and Littlefield, 2001.

HABERMAS, Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp, 1981.

HUDSON, Valerie, «Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations», *Foreign Policy Analysis*, V. 1, n.º 1, 2005, pp. 1-30.

NELSON, David N., «A Common Foreign Policy for Europe: Book Review», in *Journal of Politics*, vol. 63, n.º 1, 2001, pp. 356-358.

PETERSON, John, e Helene SJURSEN (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?*. New York: Routledge, 1998.

WENDT, Alexander, *The Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, Alexander, «The agency-structure problem in international relations theory». In *International Organization*, vol. 41, n.º 3, 1987, pp. 335-370.

WHITE, Brian, *Understanding European Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave, 2001.