

As relações União Europeia - América Latina: do voluntarismo ao realismo

Andrés Malamud¹

“Quem eu devo chamar se quiser ligar para a América Latina?”

Se Henry Kissinger tinha um bom argumento quando ele alegadamente solicitou o número do telefone da Europa, qualquer pessoa que fizesse hoje a mesma pergunta com respeito à América Latina teria o dobro de razão. Enquanto a União Europeia tem aumentado recentemente sua participação na lista telefônica, pela adição de dois números complementares, a América Latina ainda está esperando para inaugurar o seu primeiro contato. De fato, não há qualquer organização regional que una todos os países da América Latina numa exclusividade: a Organização dos Estados Americanos (OEA) inclui o Canadá e os EUA, a Comunidade Ibero-Americana inclui Andorra, Portugal e a Espanha, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) inclui somente doze dos vinte estados latino-americanos, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) reúne dez deles, juntamente com a Guiana e o Suriname, e outros processos de integração sub-regional (MERCOSUL, a Comunidade Andina e o Sistema para a Integração da América Central) são ainda menos abrangentes no tocante à filiação. Uma exceção

poderia destacar-se: o Grupo do Rio, que possui 23 membros, incluindo toda a América Latina e alguns países do Caribe. Mesmo assim, há uma deficiência: essa organização não possui um secretariado ou um acordo permanente e, portanto, mesmo se possuísse um número, seria apenas de um telefone celular. Mas então, como pode a América latina ser um ator internacional?

O chanceler austríaco Klemens von Metternich uma vez definiu a Itália como sendo uma expressão geográfica. Com isto ele quis dizer que o país carecia de entidade política, tendo os seus fragmentos como única característica a contiguidade territorial. Em contraste com isso, a América Latina é alegadamente unida pelo idioma, pela história e pela cultura além da geografia, e, portanto, faria sentido esperar desse continente algum tipo de ação internacional coerente. Isso foi o que a União Europeia deve ter esperado quando convocou a primeira reunião de cúpula UE-PAL no Rio de Janeiro em 1999, após a qual quatro outras cúpulas se seguiram. Entretanto, a América Latina não está mais próxima de adquirir um número de telefone, hoje em dia, do que estava há dez anos atrás, ou até menos, caso o Caribe seja computado como parte da região. Isso ficou claro desde o início para alguns observadores, porém só recentemente foi compreendido pelas autoridades da União Europeia. Embora a UE tenha decidido man-

1. Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa

ter a rotina de cúpulas regionais bienais, ao mesmo tempo acelerou vários processos de negociação de parcerias bilaterais com países individuais da América Latina. O “mais estratégico” destes acordos foi assinado com o maior país da região: o Brasil.

Em maio de 2007, a UE recomendou o lançamento de uma parceria estratégica para aprofundar ainda mais seus laços com o Brasil. A primeira Cúpula UE-Brasil foi realizada em Lisboa, em julho de 2007, após um forte impulso dado pela presidência portuguesa do Conselho Europeu. Esse evento produziu duas consequências: por um lado, conferiu ao Brasil o mesmo status dado a outras potências emergentes com as quais a UE já havia assinado acordos de parceria estratégica, isto é, China, Índia, Rússia e África do Sul. Por outro lado, o evento diferenciou o Brasil dos restantes países Latino-Americanos e assinalou uma ruptura com o discurso prévio da UE de realizar negociações bloco a bloco. Embora os acordos excluíssem assuntos comerciais, que deveriam ser tratados diretamente com o MERCOSUL, “os tópicos centrais de uma nova parceria incluíam um multilateralismo efetivo, mudanças climáticas, energia sustentável, a

luta contra a pobreza, o processo de integração do MERCOSUL e a estabilidade e a prosperidade da América Latina”. De acordo com a UE, “este novo relacionamento coloca o Brasil, o MERCOSUL e a América do Sul em uma posição privilegiada no mapa político da UE”.² Entretanto, boa parte dos países vizinhos do Brasil sentiu-se excluída do mapa e considerou que esse acontecimento danificaria a integração regional. O documento formal emitido pela Comissão ajuda a entender esta reação:

Ao longo dos últimos anos, o Brasil tornou-se um ator mais significativo e emergiu como um interlocutor chave para a UE. Entretanto, até recentemente, o diálogo entre o Brasil e a UE não foi suficientemente explorado, e foi desempenhado prioritariamente através do diálogo UE-MERCOSUL. O Brasil será o último “BRICS” a encontrar a UE em uma cúpula. É chegado o momento de se considerar o Brasil como um parceiro estratégico, bem como um ator econômico importante na América Latina e com liderança regional. A primeira Cúpula UE-Brasil irá acontecer em Lisboa em julho de 2007, e marcará uma inovação nas relações UE-Brasil... Seu papel econômico e político emergente acarreta novas responsabilidades para o Brasil como líder global. A parceria estratégica proposta entre o Brasil e a UE deverá auxiliar o Brasil no exercício de uma liderança positiva, global e regionalmente, e na união com a UE no diálogo global, estratégico, substancial e aberto tanto bilateralmente quanto nos

*fóruns multilaterais e regionais... Ao longo dos últimos anos o Brasil emergiu com um campeão do mundo em desenvolvimento, nas Nações Unidas e na OMC... O Brasil é um aliado vital para a UE na resolução destes e de outros desafios nos fóruns internacionais. Um quase continente em seu próprio direito, o peso demográfico e o desenvolvimento econômico do Brasil o tornam o líder natural na América do Sul e um ator chave na América Latina. O Brasil está atualmente procurando ativamente assumir este papel na estrutura do MERCOSUL, e se encontra na ponta de lança do movimento para promover a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). A liderança positiva do Brasil pode alavancar as negociações com o MERCOSUL.*³

Embora a UE não tivesse a intenção de danificar suas relações com o MERCOSUL, a sua retórica pomposa teve repercussões negativas na região. Por chamar o Brasil de “líder global”, “campeão do mundo em desenvolvimento”, “um quase continente em seu próprio direito” e “um líder natural na América do Sul”, a UE prejudicou tanto a sua posição quanto o relacionamento do Brasil com outros países Sulamericanos.

O Brasil é de fato um gigante mundial. Sendo o quinto país em área de população e a oitava economia do mundo, é, no entanto, o único de sua classe. Ao contrário dos outros “BRICS” (a Rússia, a Índia, a China e até a África do Sul), o país não possui, possuiu, nem aspira possuir armas

2. Disponível em: http://ec.europa.eu/external_relations/brasil/index_en.htm, acessado em 15 dez 2009.

3. Comissão Europeia, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards an EU-Brazil Strategic Partnership, Bruxelas, 30 May 2007. Disponível em: http://ec.europa.eu/external_relations/brasil/docs/com07_281_en.pdf. Acessado em 15/12/2009.

nucleares. O Brasil goza de fronteiras internacionais definidas por acordo, e um histórico regional pacífico desde o final do século XIX. E, ao contrário dos países hispano-americanos, o Brasil nunca sofreu cisões, suas transições políticas têm sido na maior parte das vezes suaves – seja do império à república ou da ditadura à democracia - e seus conflitos domésticos são resolvidos através da negociação ao invés do confronto. A UE cabe duas vezes dentro de seu território, e seus 200 milhões de habitantes o tornam um “país monstro”, na expressão cunhada por George Kennan. Entretanto, apesar de sua proeminência regional, o Brasil até o presente momento tem se mostrado incapaz de traduzir seus recursos estruturais e instrumentais numa liderança efetiva. Os seus seguidores potenciais não têm se alinhado com os seus principais objetivos de política externa, tais como um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a direção geral da Organização Mundial do Comércio ou a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e alguns países até têm contestado a sua influência regional. Por tentar alcançar objetivos globais, o Brasil enfrentou uma situação inesperada: enquanto que sua liderança tem crescido no papel, ela tem se enfraquecido na prática. Mesmo assim, o reconhecimento global de sua importância tem se ampliado. Atualmente, o Brasil é reconhecido como um ator global emergente pelas potências mundiais estabelecidas, como demonstra o acordo com a UE. Isso significa que no presente momento há um número de telefone na América Latina - porém não pertence à América Latina como um todo: a voz desse lado da linha responde em português, uma língua estrangeira

para 19 dos 20 países latino-americanos, e ainda mais estrangeira se os 13 países do Caribe forem considerados. Não que a cultura e a língua sejam impedimentos para a integração regional: não tem sido assim na Europa. Pelo mesmo prisma, se fosse um fator tão decisivo, o mundo árabe seria unificado hoje em dia ao invés de estar atormentado pelos conflitos. O fator chave é que a pessoa que responde pelo telefonema internacional o faz em português não somente porque é de nacionalidade brasileira, mas porque é uma autoridade do estado brasileiro e não de uma organização regional. A América latina não somente sofre com a falta de um número de telefone: ela também não possui uma burocracia ou um orçamento regional, para não citar elementos tão intangíveis quanto uma bandeira, um hino ou um povo.

As cúpulas UE-LAC não são uma má ideia: este tipo de fórum funciona como um ponto de encontro para o aprendizado político, a difusão de boas práticas, a construção de confiança e a comunicação pública. Mesmo assim, deve-se ter em mente que isso é uma relação “de um com nenhum” (ou, na melhor das hipóteses, de um com muitos) e não uma arena birregional. Se a UE em algum momento considerou a possibilidade de desempenhar o papel de “federador externo” na América Latina, hoje é apropriado que reconsidere tal avaliação. Por decidir negociar individualmente com alguns países em vez de restringir as negociações aos blocos sub-regionais, a UE demonstrou um crescente realismo. Pode ter frustrado, no entanto, seu sonho de se clonar do outro lado do Atlântico.