

1

Introdução

Em 1998, os Estados membros da União Européia (UE) decidiram adotar uma política de defesa comum, e o Reino Unido, no governo de Tony Blair, assumiu a liderança de tal projeto. Nesse sentido, a Reunião de Cúpula Franco-Britânica de 4 de dezembro de 1998, ocorrida em Saint Malo, significou ponto de inflexão importante para o desenvolvimento de uma entidade européia de segurança e defesa. Naquele mesmo ano, a crise de Kosovo, por sua vez, acelerou o processo pelo qual os Estados membros traduziram suas intenções em posteriores desenvolvimentos institucionais.

Para muitos, os acontecimentos de 1998 significaram o começo de uma “revolução”, ao proclamarem a criação de uma capacidade política e militar *autônoma* para a UE. Em última instância, aquela Reunião de Cúpula concretiza a criação de uma Política Européia de Segurança e Defesa (PESD), tal como havia sido estabelecido, modestamente, no Tratado da União Européia (TUE), assinado em Maastricht, em 1992. Nesse Tratado, os Estados membros estabeleceram o objetivo de criar uma “política externa e de segurança comum” (PESC) que integraria o conjunto das questões relativas à segurança da UE, incluindo a *definição progressiva de uma política de defesa comum*. A PESD é, portanto, parte integrante da PESC.

Mas os acontecimentos de 1998 não significaram apenas um ponto de inflexão para a UE. Tratou-se de um evento de grande significação para o próprio Reino Unido, uma vez que reafirmou a identidade coletiva do Reino Unido em questões de união política com respeito à UE.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a cooperação em matéria de segurança passou a ser uma questão delicada para os Estados da Europa ocidental. Para vários autores, na verdade, a cooperação nessa matéria tornou-se a própria *raison d'être* do projeto de integração.¹ As tentativas de reorganização da defesa européia começaram

¹ Bill McSweeney (1999), *Security, Identities, and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, UK; John Howorth (2000), *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?*, Chaillot Paper, No. 43, Institute for Security Studies, Paris.

nas décadas de 1950 e 1960, mas fracassaram². Em 1970, alcançaram-se avanços no que se refere à constituição de uma união política. Em 1972, os Estados membros lançaram, informalmente e a nível intergovernamental, a Cooperação Política Européia (CPE), cuja principal característica era a consulta, entre aqueles Estados, sobre questões de política externa. A partir desses eventos, o sistema de cooperação de política externa expandiu-se gradualmente, tanto em termos institucionais quanto em conteúdo de políticas³; mas sempre de forma prudente e, principalmente, intergovernamental.

O fim da Guerra Fria e a conseqüente reconfiguração do cenário internacional, bem como a crise dos Balcãs, deram um novo sentido às questões de segurança, impondo um desafio relevante ao processo de construção européia. Tanto é assim que se verifica a inclusão do Título V – ‘Provisões sobre uma Política Externa e de Segurança Comum’ –, no Tratado da União Européia, que substitui a CPE. Além disso, o Tratado de Amsterdã, assinado em 1997, trouxe outras modificações.⁴ De qualquer forma, o grande impulso à PESD é dado a partir daquele ano de 1998.

Nesse contexto, pode-se afirmar que as iniciativas mais contundentes, no que se refere a esse processo de construção institucional, foram tomadas pelo Reino Unido. O *British Strategic Defence Review*, de julho de 1998, lançou o que depois seria conhecido como a ‘Iniciativa Blair’, salientando o papel central que a PESD teria no âmbito da UE. Essa iniciativa seria mencionada novamente em várias outras ocasiões, como no encontro informal de Chefes de Estado e de Governo da UE, em Pörtlach, Áustria; ou em conferências de imprensa; ou, ainda, posteriormente, na Reunião de Cúpula Franco-Britânica, em Saint Malo. Nesta última ocasião, enfatizou-se a necessidade de se aprimorar a capacidade de ação militar autônoma da UE. A Declaração de Saint Malo é, por isso, considerada o ponto de partida para a criação de um projeto europeu de defesa.

² Trata-se do Plano Pleven e das duas versões do Plano Fouchet.

³ Helene Sjurgen (1999), *The Common Foreign and Security Policy: An Emerging New Voice in International Politics?*, ARENA Working Paper 99/34, Oslo.

⁴ Entre as modificações mais importantes mencionamos: a criação da figura do Alto Representante para a PESC; as estratégias comuns como novo instrumento para o Conselho Europeu; a abstenção construtiva no processo de tomada de decisão; a incorporação das Tarefas Petersberg ao Título V.

É preciso notar, contudo, que, antes daquela reunião de Saint Malo, o Reino Unido se opunha a qualquer iniciativa que vinculasse o projeto da UE a questões de defesa. Tal foi o caso, por exemplo, quando do 'veto' do Reino Unido à fusão entre a UE e a UEO (União da Europa Ocidental), em 1997. Mas essa oposição mudou, em 1998. A partir de Saint Malo, o Reino Unido se transformou em um grande defensor da PESD, contribuindo para o desenho progressivo das estruturas e capacidades militares da UE, em sucessivas reuniões do Conselho Europeu.

A PESD reflete um processo contínuo – e ainda inacabado – no qual deve-se atentar, como objeto de análise, não apenas para os interesses nacionais envolvidos; mas, sobretudo, para o próprio processo no qual os interesses nacionais e a identidade coletiva do Reino Unido são constituídos. Portanto, a pergunta que orientou a pesquisa foi: como a identidade coletiva britânica foi redefinida, ao ponto do Reino Unido liderar o desenvolvimento da Política de Segurança e Defesa, em 1998; alterando, a partir daí, sua postura reticente quanto à atribuição de um papel de defesa à UE? Assim, nessa pesquisa, enfatizou-se a análise da relação entre determinadas idéias e o processo de formação da identidade coletiva e dos interesses do Reino Unido, no que se refere a sua participação na PESD. Para tanto, adotou-se uma perspectiva de análise construtivista, baseada na variante de Alexander Wendt, em que os atores políticos e as estruturas sociais se co-constituem. Essa literatura aporta novas ferramentas analíticas e conceituais que permitem problematizar determinadas questões – nomeadamente: identidades, interesses, estruturas ideacionais e processos de interação.

O foco deste trabalho centrou-se na análise da posição sustentada pelo Reino Unido, quanto à PESD, desde a assinatura do Tratado de Amsterdã, em 1997, até a assinatura do Tratado de Nice, em 2000. Quanto aos agentes, coube indagação sobre a natureza do ator, observando suas propriedades (identidade coletiva e interesses); e, especificamente, no caso do Reino Unido, partiu-se da caracterização da política externa daquele país, com relação à PESD. É preciso esclarecer que a escolha do Estado como ator/agente se justifica, na medida em que na PESC/PESD predominam

a negociação e a barganha intergovernamentais.⁵ Escolheu-se este Estado porque se trata de um ator influente no processo de integração europeia, tanto positiva quanto negativamente – no sentido de incentivar ou bloquear o processo. Parte-se do pressuposto de que o Estado é um ‘verdadeiro ator’⁶. Assumir que o Estado é o ator principal coaduna-se com o fato de que a PESC constitui um pilar separado da UE, o chamado ‘segundo pilar’, dada a natureza intergovernamental do seu funcionamento. Isso se contrapõe, na realidade, ao ‘método comunitário’ do primeiro pilar⁷

Quanto à estrutura, preocupou-se em entender o contexto ideacional no qual o ator interagiu, de forma a entender quais idéias facilitaram a mobilização do ator em prol da cooperação política. A estrutura ideacional é entendida como uma dimensão cultural que se expressa nas práticas discursivas dos líderes políticos e na qual é possível identificar determinadas normas e princípios que guiam a ação.

Neste trabalho, procurou-se uma explicação não reificada da integração europeia, em matéria de política de segurança e defesa. Tal explicação não poderia, dessa forma, vislumbrar aquela integração como um processo imposto aos Estados; e, sim, como resultado de uma construção social, específica no tempo e no espaço.

Na base do argumento construtivista, está a idéia de que a realidade é socialmente construída pelos agentes, através de práticas ou processos de interação. Idéias e normas têm um papel fundamental tanto na constituição da realidade, quanto na definição das identidades e dos interesses dos agentes, o que permite caracterizar a estrutura como ‘distribuição de conhecimento’ ou de idéias⁸ que organizam as ações dos agentes. Essas considerações teóricas iniciais viabilizam a definição da estrutura ideacional como uma dimensão cultural dos agentes.

Além de idéias e normas, cabe referência a identidades e interesses, segundo os parâmetros construtivistas. A identidade coletiva do Reino Unido, com relação à

⁵ Risse Kappen (1996), ‘Exploring the Natures of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union’, in *Journal of Common Market Studies*, 34(1), p. 67.

⁶ Wendt (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 6 e seq.

⁷ O método comunitário é a expressão utilizada para o modo operacional institucional estabelecido no primeiro pilar da UE; funciona a partir de uma lógica de integração que respeita, entre outros princípios, o de subsidiariedade. Em contraste, o método intergovernamental de operação é usado no segundo e terceiro pilares, e funcionam a partir de uma lógica governamental de cooperação. Ver Glosário da UE disponível em: <<http://europa.eu.int/scadplus>>.

PESD, manifestada e promovida em práticas sociais, incorpora elementos da estrutura ideacional, ao mesmo tempo que contribui para sua reprodução. Assim como as identidades referem-se ao que os agentes são; os interesses relacionam-se ao que os agentes querem. A relevância da inclusão dos interesses reside no fato de que as identidades não explicam por si só as ações dos agentes. “*Without interests identities have no motivational force, without identities interests have no direction*”⁹. Do ponto de vista construtivista, estão presentes, no processo de interação, a reprodução dos agentes e de suas identidades e interesses – o que está em jogo são as concepções do ‘eu’ e do ‘outro’, que geram o que os atores querem e desejam. “*The constructivist model is saying that the boundaries of the Self are at stake in and therefore may change in interaction, so that in cooperating states can form a collective identity*”¹⁰.

Estrutura, agentes e processos se encontram numa relação de mútua construção – o que salienta o fato das idéias (estrutura) terem efeitos constitutivos na política internacional e nas identidades e interesses dos atores estatais. Mas é preciso ressaltar que o próprio ator tem a possibilidade de alterar essa estrutura, por meio da interação. O caso do Reino Unido e de sua participação na construção da PESD apresenta-se como um terreno fértil para analisar a interação entre estrutura, identidades e interesses.

A estrutura do estudo baseia-se na seguinte organização. O primeiro capítulo, teórico, versa sobre a variante de Wendt da perspectiva construtivista, à luz da qual é analisada a problemática acima apresentada. Alguns aportes teóricos dessa literatura ao estudo empreendido são discutidos, em três seções. Na primeira, são apresentadas as principais características daquele enfoque teórico, salientando o papel das idéias na construção social da realidade. Na segunda, apresenta-se o problema agente/estrutura. E, na terceira, o processo de interação na formação de identidade coletiva.

O segundo capítulo, histórico e descritivo, trata do desenvolvimento do processo de integração da UE, no que se refere à dimensão de segurança e de defesa, e está dividido, também, em três seções. A primeira, destina-se à análise das origens da cooperação política, no âmbito do processo de integração européia,

⁸ Alexander Wendt (1999), *op. cit.*, p. 20.

⁹ *Ibidem*, p. 231.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 317.

compreendendo o período 1947-1970. A segunda seção aborda o estabelecimento da Cooperação Política Européia, a partir da década de 1970, e as modificações trazidas pela assinatura do Ato Único Europeu. A terceira seção estende-se da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, que estabeleceu a PESC, aos desenvolvimentos sucessivos nesta área, introduzidos por tratados posteriores. A última seção, dedica-se à descrição tanto da natureza quanto do funcionamento da PESC.

Por fim, o terceiro capítulo, analítico, examina como os limites da identidade coletiva britânica, no governo Blair, foram modificados e se reproduziram na interação daquele Estado com a UE. A fim de explicar como essa realidade concretizou-se, divide-se esse capítulo em três seções. A primeira examina a relação do Reino Unido com os países europeus que deram nascimento à Comunidade Económica Européia, da qual o Reino Unido não formou parte. A segunda seção, trata, principalmente, do período onde o Reino Unido adere à Comunidade Económica Européia e do funcionamento, primeiro, da Cooperação Política Européia – no governo de Margaret Thatcher – e, depois, da Política Externa e de Segurança Comum da União Européia – no governo de John Major. Por fim, a última seção trata do governo de Tony Blair, salientando as particularidades do Novo Trabalhismo e de sua associação com a Terceira Via. O objetivo é o de analisar quais os conceitos dessa Terceira Via podem explicar as idéias a respeito do Sistema Internacional, do papel do Estado e da formação de uma identidade coletiva britânica em matéria de união política com respeito à UE.