

## **A Europa, o Mercosul e as relações transatlânticas: uma perspectiva britânica**

Charles Grant<sup>1</sup>

O debate sobre as relações transatlânticas centrou-se, até hoje, nos laços entre um grande e poderoso país, os Estados Unidos, e um grupo de pequenos e médios países, menos poderosos, os da União Europeia. O jogo transatlântico tem tido dois jogadores. Mas não é inconcebível que, a muito longo prazo, o foco das relações transatlânticas incida sobre os laços entre três entidades geoestratégicas, sendo a terceira construída em redor dos países do Mercosul.

Muitos dos europeus que pensam sobre política externa – e não são muitos – ficariam satisfeitos com a emergência de um grupo regional mais coerente na América Latina. Uma das razões para esta satisfação seria o orgulho de ver esta continente imitar aspectos do desenvolvimento político europeu. As relações hoje existentes entre os Estados da América Latina têm semelhanças com as existentes entre os Estados da Europa Ocidental *circa* 1955.

A outra razão, e mais importante, é que alguns europeus – e mesmo alguns britânicos – estão, tal como alguns latino-americanos, preocupados pelas tendências hegemónicas da América. Esses europeus acolheriam de bom grado um Mercosul mais sólido que pudesse, em conjunto com a União Europeia, limitar o exercício do poder americano e induzir os Estados Unidos a trabalhar no quadro de instituições multinacionais. Se o Mercosul conseguir construir instituições fortes, incorporar mais países e desenvolver políticas externas comuns, então, daqui a algumas décadas, as relações transatlânticas podem ser um jogo com três jogadores.

Este texto examina o actual, e difícil, estado das relações transatlânticas. Depois, analisa a evolução das atitudes britânicas em relação ao papel da União Europeia na política externa. A seguir, examina as visões britânicas sobre o Mercosul, concluindo com a análise sobre como a evolução do Mercosul pode ajudar a promover um mundo mais multipolar.

### **O problemático estado das relações transatlânticas**

De Londres, como de muitas outras capitais europeias, parece que os dois lados do Atlântico Norte se afastam cada vez mais. Os actuais debates sobre a defesa são um indicador dos presentes constrangimentos nas relações transatlânticas. Os europeus estão a desenvolver as suas próprias capacidades de defesa, atitude que poucos americanos compreendem ou vêem sequer a utilidade. Entretanto, os americanos planeiam desenvolver um sistema de defesa anti-mísseis, que poucos europeus compreendem ou vêem sequer a utilidade. Cada um dos lados receia que os desenvolvimentos no outro lado do Atlântico provoque fissuras na aliança.

---

<sup>1</sup> Director, Centre for European Reform, Londres

É evidente que as questões de segurança não são as únicas que contam nas relações transatlânticas. Discussões sobre bananas, organismos geneticamente modificados, carne com hormonas e subsídios à agricultura arrastaram-se durante anos. A administração Clinton e a União Europeia acusaram-se mutuamente do falhanço das negociações de Seattle da Organização Mundial do Comércio.

Subjacente ao problema, segundo muitos europeus, está o facto de os Estados Unidos se terem tornado na única superpotência mundial. Como resultado, os Estados Unidos começaram a ver o resto do mundo como menos ameaçador, e logo menos importante. A evaporação da ameaça soviética tornou provavelmente inevitável que os Estados Unidos comessem um lento afastamento da Europa: na década de noventa, as tropas americanas na Europa passaram de 300 para 100 mil.

Os Estados Unidos estão cada vez mais relutantes em relação a tratados, convenções e organizações internacionais. A saga da dívida americana às Nações Unidas continua. Os Estados Unidos não assinaram o Tribunal Penal Internacional, a convenção de limitação do uso de minas terrestres ou o recente acordo sobre organismos geneticamente modificados. O Congresso não ratificou o Tratado de Interdição de Ensaios Nucleares nem o tratado de Quioto sobre alterações climáticas.

A única organização internacional que permanece globalmente popular entre os políticos americanos é a NATO. Mas o apoio dos Estados Unidos à NATO não é necessariamente eterno. Durante o conflito do Kosovo, quando pareceu que uma campanha aérea não seria suficiente para expulsar os sérvios do Kosovo, o governo britânico defendeu que os Estados Unidos deveriam estar prontos para avançar com tropas terrestres para esta região: se Milosevic derrotasse a NATO, disseram os britânicos, seria, mais ou menos, o fim da Aliança Atlântica. Este argumento não teve grande impacto em Washington, onde era muito reduzida a vontade de enviar tropas para uma guerra terrestre.

Os países da União Europeia, sendo muito mais pequenos que os Estados Unidos, têm um interesse natural em submeter os Estados às normas e regras da legislação internacional. Pela sua própria experiência de trabalho no quadro multilateral da União Europeia, é muito mais fácil para os países europeus aceitar a autoridade de organizações internacionais (apesar de ser conveniente não esquecer que é a União Europeia, e não os Estados Unidos, que mais tem menosprezado as decisões dos painéis da OMC). A diferença de atitude dos Estados Unidos é uma consequência natural do seu tamanho: uma superpotência tem muito mais hipótese de conseguir o que quer sem recorrer à ajuda de órgãos internacionais.

A América salienta o facto de os seus quatro principais candidatos presidenciais – Bill Bradley, George Bush, Al Gore e John McCain – serem internacionalistas sólidos. O que é verdade, na medida em que todos querem o envolvimento americano nas questões mundiais. Tanto Bush como Gore acreditam que a América necessita de trabalhar com os seus aliados. Mas nenhum argumenta que a América deveria permitir que organizações ou tratados internacionais constingissem a sua capacidade de perseguir o seu próprio interesse. A visão das capitais

européias, Londres incluída é que, pouco a pouco, a América está a tornar-se mais unilateralista.

Uma manifestação desta tendência é o entusiasmo das classes políticas americanas pelo Sistema de Defesa Anti-Mísseis (NMD). A posição de Republicanos e Democratas não se moveu com as objecções dos aliados europeus e da Rússia, nem pela possibilidade deste sistema violar o tratado de Mísseis Anti-Balísticos. A questão da defesa anti-míssil tem potencial para criar enormes brechas na Aliança Atlântica. Já não existem grandes dúvidas que os Estados Unidos vão prosseguir com os planos de um sistema terrestre de defesa anti-míssil, criado para responder à ameaça de mísseis balísticos de Estados proscritos. Os relatórios das agências de informação convenceram os políticos de Washington que, em poucos anos, a Coreia do Norte e o Irão podem desenvolver capacidades para atacar a América do Norte.

Os europeus temem que o NMD possa provocar o *decoupling* dos interesses de segurança da Europa e dos Estados Unidos: se um Estado pária ameaçasse aliados da NATO, e se os Estados Unidos soubessem que o NMD tornava o seu território seguro, a política americana poderia divergir da europeia. Os europeus também tendem a ser menos crentes acerca da potencial ameaça de mísseis balísticos, e têm muitas dúvidas sobre a eficiência da tecnologia anti-míssil dos Estados Unidos. A Grã-Bretanha e a França têm uma preocupação particular: o NMD americano pode levar a Rússia a construir um sistema similar, o que poderá então neutralizar a capacidade nuclear dissuasória britânica e francesa.

A mais que provável decisão dos Estados Unidos para avançar com o NMD obrigará os países europeus a escolhas desconfortáveis. Devem ignorar a ameaça de mísseis balísticos ou tentar desenvolver o seu próprio sistema anti-míssil, juntamente com os americanos? Muitos americanos acreditam que, logo que os europeus entendam a natureza da ameaça, quererão o seu sistema de defesa anti-míssil.

Mas mesmo que os Europeus venham a partilhar a análise de risco dos americanos, não é claro que venham a desejar desenvolver o seu próprio sistema de defesa anti-míssil. Estão a tentar encontrar fundos para o desenvolvimento das suas capacidades de projecção de poder (ver *infra*) e seria muito difícil arranjar uns biliões de dólares extra para a defesa anti-míssil. Também se preocupam com as reacções dos russos e dos chineses ao desenvolvimento de uma defesa anti-míssil por parte de países da NATO. Para além disso, muitos políticos franceses de relevo teriam objecções políticas a participar num sistema de defesa anti-míssil que seria, inevitavelmente, dominado pelos americanos.

### ***O alcance global do euro***

Entretanto, a Europa vai estando cada vez mais unificada, o que, de certa forma, pode perturbar alguns americanos. O movimento de integração europeia é lento, hesitante e, muitas vezes, confuso – mas a direcção é clara. Cerca de um ano antes do lançamento do euro, muitos comentadores americanos acreditavam que os europeus nunca criariam a moeda única. Agora que é um facto, muitos comentadores assumem que o euro não vai desafiar o papel

global do dólar e que, portanto, não vai exigir que os Estados Unidos reexaminem as suas próprias políticas.

Estão provavelmente errados. Quando o euro estabelecer o seu recorde histórico como moeda sólida, os investidores institucionais e os bancos centrais quererão equilibrar as suas reservas de dólares com investimentos em euros. Fred Bergsten, do International Institute for Economics, está provavelmente certo ao afirmar que, a longo prazo, entre 500 mil milhões e 1 bilião de títulos mudarão de dólares para euros. A criação de um sistema financeiro global bipolar, com a maior parte das Américas ligada ao dólar e a maior parte da Europa e partes de África ligadas ao euro, pode bem vir a ser desconfortável para os Estados Unidos.

Já não será tão fácil para os Estados Unidos menosprezar as ramificações internacionais da sua política económica. No passado, as administrações americanas não se preocuparam grandemente em ver o dólar afundar-se e o défice das contas correntes inchar. Sempre existiram suficientes instituições estrangeiras para comprar títulos e, dólares, mesmo quando o dólar estava baixo, pois era a única moeda internacional de referência. Quando o euro constituir uma alternativa viável, porém, a América já não poderá tão facilmente financiar o seu défice das contas correntes. Poderá ter que ter uma política de taxas de juro e uma política cambial que seja apelativa para os investidores externos.

A taxa de câmbio dólar-euro pode vir a ser volátil, o que poderá, por si só, criar tensões transatlânticas. Um euro persistentemente fraco pode provocar queixas americanas sobre vantagens competitivas europeias «injustas» e um sentimento proteccionista nos Estados Unidos. Um prolongado período de fraqueza do dólar pode ter o efeito oposto, A longo prazo, os Estados Unidos e a União Europeia podem ter que acordar num sistema qualquer de *target zones*, para estabilizar o laço entre as suas moedas.

Até ao momento, os Estados Unidos dominam a diplomacia financeira internacional. Quando as economias do Sudoeste Asiático sofreram severas crises, em 1997, os Estados Unidos lideraram os esforços internacionais para restaurar a estabilidade financeira – apesar de os europeus, colectivamente, terem emprestado mais dinheiro à região. Os americanos tendem a dominar as reuniões do FMI, do Banco Mundial e dos ministros das Finanças do G-7, pois têm apenas alguns representantes, enquanto os europeus têm muitos e estão divididos.

Com o tempo, esta situação pode mudar. Existe algum debate nas capitais europeias sobre os méritos de criar um «Sr. Eurolândia», que representaria os países da zona euro perante o resto do mundo. Ele ou ela receberiam instruções dos ministros das Finanças da zona euro e negociariam com terceiros sobre, por exemplo, crises financeiras, taxas de câmbio ou a reforma das instituições financeiras internacionais<sup>2</sup>. A França e a Alemanha já discutiram a possibilidade de fundir as suas quotas no FMI. Assim, em questões de moeda e de diplomacia financeira, os Estados Unidos podem ser obrigados a ouvir mais cuidadosamente as ideias europeias.

### ***O desafio da defesa europeia***

A Europa está a integrar-se não só economicamente mas também no campo de defesa. Desde que os governos britânico e francês revelaram o seu plano para uma capacidade europeia de defesa, em St. Malo, em Dezembro de 1998, os europeus percorreram um longo caminho. A principal motivação dos governos da União Europeia é a sua crença de que necessitam de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) mais coerente e eficaz, e que necessitam de ser capazes de apoiar as suas declarações diplomáticas com a ameaça da força para o conseguirem.

Os quinze governos da União Europeia acordaram que a União da Europa Ocidental, uma pouco usada organização de defesa, se fundirá com a União; que a própria União será capaz de organizar missões militares se, por qualquer razão, os americanos decidirem que não querem participar; que para essas missões a Europa, normalmente, deverá pedir emprestadas à NATO e aos Estados Unidos estruturas de comando e equipamentos; mas que a União Europeia poderia também, em teoria, dirigir missões «autónomas» que não envolvessem a NATO.

Os europeus também acordaram, por insistência dos britânicos, que a Europa se deve concentrar no reforço das suas capacidades militares. Os governos da União Europeia gastam em defesa cerca de 2/3 do que gastam os Estados Unidos. Mas a sua capacidade de projecção de forças fora da área da NATO é provavelmente apenas 10 por cento da dos Estados Unidos. Os britânicos acreditam que a melhor maneira de conseguir o apoio dos americanos à defesa europeia é demonstrar-lhes que é a forma de a Europa ser capaz de fazer mais. A guerra no Kosovo expôs a fraqueza europeia em termos de comando, controlo, sistemas de comunicações e informações e na capacidade de mover equipamento por mar e ar. Os governos da União Europeia comprometeram-se agora a ter em campo, em 2003, uma força de reacção de 50 a 60 mil homens.

As ambições militares da União Europeia causam ansiedade nos Estados Unidos. Poucos americanos vêem a necessidade de um entidade de defesa europeia quando a NATO funciona bem. Muitos americanos temem que os franceses, sempre ambivalentes em relação à NATO, tenham persuadido os outros europeus a encontrar forma de prejudicar a Aliança. Irá a União Europeia duplicar as funções da NATO, criando um *planning staff* do tipo do que a NATO tem no SHAPE? E se os europeus assumirem que agirão normalmente através da União, recorrendo à NATO só em caso de uma grande guerra? Podem os europeus excluir membros da NATO que não pertencem à União (nomeadamente a Turquia) dos novos acordos?

Muitos dos receios sobre os novos esquemas institucionais são provavelmente inapropriados. A ambição da maioria dos governos da União Europeia (e mesmo de algumas personalidades

---

<sup>2</sup> Ver Steven Everts, *The impact of the euro on transatlantic relations*, , Centre for European Reform, Londres.

do governo francês) é reforçar a NATO, permitindo aos europeus contribuir mais para a Aliança. Os europeus estão a procurar arduamente encontrar uma maneira de associar a Turquia e outros países não membros da União Europeia no seu clube, apesar de os turcos terem que aceitar que não poderão participar plenamente enquanto não aderirem à União. Os europeus não querem duplicar muito do que a NATO faz porque isso custaria dinheiro (o novo comité militar da União Europeia não deve ter mais de 100 pessoas).

Os americanos deveriam contentar a União Europeia, permitindo-lhe a possibilidade teórica de conduzir missões totalmente autónomas. Até porque em muitos países europeus, tal como a Alemanha, a melhor forma de conseguir que os políticos gastem fundos com a defesa é afirmar que é uma causa «europeia». A verdade é que as fracas capacidades militares europeias levam a que normalmente não queiram efectuar missões militares sem o apoio da NATO e dos Estados Unidos. Só para dar um exemplo, a Europa não tem nenhuma aeronave capaz de localizar sistemas de radares inimigos e de transportar defesa anti-míssil.

Os comentadores americanos estão certos no seu cepticismo quanto à capacidade europeia de aumentar as suas capacidades militares enquanto muitos países (incluindo a Alemanha) continuarem a cortar nos orçamentos da defesa. Mas apesar de não haver grandes perspectivas relativamente a maiores gastos com a defesa, há uma possibilidade real de usar mais correctamente os orçamentos existentes. Os governos europeus estão sob uma considerável pressão dos seus pares para que sigam os britânicos e os franceses no desenvolvimento de forças profissionais e mais móveis. A Itália e a Espanha já decidiram abolir o serviço militar obrigatório.

Strobe Talbott, o vice-Secretário de Estado americano, não é o único a admitir que muitos dos seus compatriotas se inclinam para a esquizofrenia quando o assunto é a PESC. Por um lado, insistiram muito com os europeus para que agissem em conjunto em defesa e política externa. Por outro, quando os europeus parecem estar a fazê-lo, os americanos receiam que a PESC seja contra os seus interesses.

Americanos como Talbott e Robert Zoellick, conselheiro do candidato presidencial George Bush, acolhem bem a iniciativa de defesa europeia, pelo menos em princípio. Acreditam que uma Europa mais capaz será um aliado mais útil para os Estados Unidos. É certo que haverá ocasiões em que a União Europeia se oporá à política dos Estados Unidos, mas como europeus e americanos partilham muitos valores e interesses, estarão normalmente de acordo nas grandes questões.

No entanto, muitos americanos não vêem a defesa europeia de forma tão benigna como Talbott e Zoellick. Muitos não gostam de ideia de uma Europa mais unida, que poderia ser uma ameaça ao poder americano. Seja na NATO, na OMC, nas Nações Unidas ou no FMI, receiam que uma presença europeia mais sólida torne mais difícil aos Estados Unidos alcançar os seus objectivos.

A moeda única europeia ainda é recente e a organização militar permanece embrionária. Quando estiverem mais desenvolvidas, a reacção predominante nos Estados Unidos pode ser negativa. Dado que muitos europeus só muito dificilmente entendem como a União está a mudar, não é muito surpreendente que muitos americanos se preocupem com a sua evolução. E também não é surpreendente que os europeus estejam descontentes com a crescente relutância americana em trabalhar com as organizações internacionais.

Assim, é difícil ser optimista sobre as perspectivas imediatas para as relações transatlânticas. A muito longo prazo, no entanto, a emergência de uma União Europeia mais poderosa e bem sucedida poderia encorajar os Estados Unidos a aceitar uma ordem mundial menos unipolar e mais baseada em regras do que a de hoje. A relação transatlântica pode bem alcançar um novo, e mais justo, equilíbrio. Mas esta transição será trabalhosa.

### **As atitudes britânicas e o papel global da União Europeia: um mudança significativa**

Napoleão afirmou que os britânicos são uma nação de merceeiros e o seu famoso epíteto ainda é bem verdadeiro. Os britânicos aderiram à União Europeia porque pensaram – correctamente – que os ajudaria a reavivar a sua economia pós-imperial em declínio. Ao contrário dos seis membros fundadores, nunca viram a Europa como um «projecto» inspirador de emoção e devoção. Nunca se sentiram confortáveis com a face política da União Europeia, e muitos ainda desejariam que fosse meramente um mercado comum.

Os britânicos têm essencialmente uma visão pragmática da Europa. Apoiam-na quando lhes oferece benefícios concretos que o Estado-nação já não pode oferecer sozinho. Assim, votarão a entrada no euro – se alguma vez o fizerem – não por ser um contributo para a causa da «Europa», mas porque reforçará o seu bem-estar económico.

O *The Economist* (onde o autor já trabalhou) reflecte esta particular atitude britânica. No final dos anos '80 e no início dos '90, o *The Economist* apoiou a causa da união económica e monetária. Os seus articulistas consideravam que a UEM poderia eficientemente promover a economia; em termos de teoria económica, não havia razão para que a moeda única levasse a uma mais estreita coordenação de política económica, ou a instituições políticas centrais. Nos meados da década de 90, no entanto, quando se tornou claro que muitos líderes continentais europeus *queriam* que a UEM fosse complementada por, e gerasse, uma maior união política, o *The Economist* virou-se contra a UEM com base no argumento que a união política era maléfica.

Muitos britânicos não querem que a União Europeia se transforme numa federação política. Vêem a União como uma organização inerentemente burocrática e não-democrática. Não entendem o significado das palavras «união política». Receiam que os alemães e os franceses estejam a conduzir a União Europeia em direcção a um «superestado» centralizador, cobrador de impostos e regulador.

E alguns britânicos também estão bastante satisfeitos por terem uma «relação especial» com os Estados Unidos. Valorizam os seus laços com a Commonwealth e receiam que uma maior

aproximação à União reduza os laços com os Estados Unidos, a Austrália, a Nova Zelândia e o Canadá.

A visão tradicional britânica tem sido diferente da visão tradicional francesa em quase todos os temas. Os franceses são reticentes em relação à União Europeia como mercado, no qual não fosse permitida a protecção nacional. Mas têm-se esforçado por criar a ideia de *Europe puissance*, a Europa-potência. Têm-se preocupado mais com a união política do que com o Mercado Comum. Como afirmou Jacques Delors, antigo presidente da Comissão Europeia: “*On ne tombe pas amoureux d’un marché unique*” (Ninguém se apaixona por um mercado único).

### ***Revolução no pensamento britânico***

No que diz respeito à maioria dos britânicos, as atitudes acima descritas permanecem válidas. Mas o governo de Tony Blair, eleito em Maio de 1997, adoptou uma posição bastante diferente. O seu apoio a um papel da União Europeia na defesa (como já foi mencionado) é um indicador desta mudança. De facto, o ponto de vista dos responsáveis britânicos evoluiu no decorrer dos anos '90. Começaram por ver o valor da União Europeia como mais do que um mercado único e que os interesses britânicos seriam servidos – pelo menos algumas vezes – por uma política externa europeia mais coerente e eficaz. Pelo menos quatro factores explicam esta viragem nos anos '90:

- O fim da Guerra Fria. No mundo do pós-Guerra Fria, mais seguro, é menos imperativo para os europeus assegurarem a presença dos americanos na Europa. Os britânicos, como a maioria dos europeus, querem que os americanos mantenham os seus compromissos, mas não é catastrófico se eles diminuïrem a sua presença. Assim, os europeus, incluindo os britânicos, têm mais liberdade para desafiar e questionar o que os americanos dizem e pedem. Uma política externa europeia mais independente já não implica o risco de expor o povo britânico a um perigo real.
- Os britânicos desiludiram-se com a qualidade da tomada de decisão americana. O crescente poder da legislatura americana sobre a política externa dos Estados Unidos alarma Londres (e outras capitais europeias): mesmo quando se convence a administração do caminho correcto a seguir, o Congresso pode impedi-la de seguir nessa direcção. A situação na Bósnia, entre 1992 e 1995, provocou grande preocupação em Whitewall. Britânicos, franceses e outros países europeus tinham tropas no solo da Bósnia, parte integrante da força das Nações Unidas. Os americanos não tinham e desejavam bombardear os sérvios, o que teria posto em risco as vidas das tropas europeias. A guerra no Kosovo, na primavera de 1999, como já foi referido, também causou angústia em Londres. O presidente Clinton recusou-se a assumir o compromisso de enviar tropas terrestres para o Kosovo, apesar de a campanha aérea da NATO não ter conseguido (por alguns meses) fazer recuar as tropas sérvias do Kosovo. Tony Blair queria que os aliados da NATO garantissem forças terrestres para salvar a Aliança de uma possível derrota, mas a administração Clinton parecia – pelos menos durante algum tempo – estar mais preocupada com as consequências que a guerra poderia ter nas hipóteses de Al Gore vencer as eleições presidenciais.

- Existe cada vez mais a consciência em Londres, bem como noutras capitais europeias, que os mecanismos de coordenação de política externa da União Europeia são inadequados. A presidência rotativa, com um país muito diferente a assumir a liderança da União a cada seis meses; a falta de instituições centrais que possam desempenhar um papel análogo ao da Comissão na execução da política económica; a exigência da unanimidade; e a desconexão entre a União e o seu braço armado, a obscura União da Europa Ocidental, tudo factores que contribuem para que a política externa da União Europeia seja lenta e ineficaz.
- Os responsáveis britânicos também começaram a reconhecer uma convergência real de interesses entre os principais países da União Europeia. A experiência de trabalhar com os franceses no terreno, na Bósnia, e com franceses e alemães no Kosovo, contribuiu muito para reforçar os laços entre as máquinas de defesa destes países. Também a um nível mais político, a convergência tem aumentado. A França aproximou-se mais da NATO e pôs as suas forças sob comando dos Estados Unidos no Kosovo. A Alemanha tornou-se uma nação mais «normal», enviando milhares de tropas para a operação de paz no Kosovo (foi a primeira vez na história do pós-guerra que enviou tropas com este papel). E a Grã-Bretanha, como veremos, abandonou a sua oposição a um papel da União Europeia na defesa.

Estes factores criaram um clima favorável à mudança da política britânica relativamente ao papel da União Europeia na política externa. Menos de dois meses depois de ganhar as eleições, Tony Blair aceitou o Tratado de Amsterdão, que introduziu novos mecanismos na política externa: voto maioritário nas decisões de aplicação de política; uma nova unidade de planeamento no secretariado do Conselho de Ministros da União; e, o ponto crucial, a criação do posto de Alto Representante para a política externa. Este cargo, que é efectivamente o de porta-voz da política externa europeia, foi ocupado por Javier Solana, A Grã-Bretanha apoiou todas estas mudanças.

Mas a verdadeira revolução no pensamento britânico foi na defesa. Na primavera de 1998, a ausência da União Europeia da diplomacia que se ocupava da crise do Kosovo foi chocante. Os americanos dominavam o terreno, apesar dos fortes interesses europeus no Kosovo. Uma consideração mais política influenciou igualmente Blair: queria que a Grã-Bretanha tivesse um papel na liderança da Europa, mas o país estava fora do euro, por isso, Blair necessitava de um área política onde a Grã-Bretanha tivesse vantagens naturais. Pensou, correctamente, que a defesa era o domínio ideal, no qual a Grã-Bretanha poderia exercer a liderança. Daí a inversão da prolongada oposição britânica ao papel da União Europeia na defesa e a iniciativa de St. Malo, de Dezembro de 1998.

O governo britânico está, assim, satisfeito com o facto de a União Europeia se transformar num actor mais decisivo e eficaz da política externa. Mas esta mudança de política está confinada à elite política. A maioria dos cidadãos britânicos não compreende a ideia, nem tem por ela nenhuma simpatia, de a União ser uma potência. O governo, consciente do eurocepticismo inato dos britânicos, não faz grandes esforços para fazer passar a ideia da política externa da

União Europeia – prefere não tocar no assunto. Resta ver o que acontecerá quando a oposição Conservadora, agora totalmente eurocéptica, resolver trazer o assunto para a boca de cena.

### **Visões britânicas sobre o Mercosul**

A maioria dos britânicos não presta muita atenção à América Latina, mesmo entre aqueles que se interessam por política externa. Os média britânicos ligam mais à União Europeia, aos Estados Unidos, à Rússia, aos Balcãs, ao Médio Oriente, à Ásia, ao Oriente e mesmo à África do que aos países latino-americanos.

No *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), os jovens preferem especializar-se na União Europeia do que na América Latina. Entre os que se interessam pela região, existe a preocupação que a Grã-Bretanha – e, de facto, toda a União Europeia – está a ser prejudicada por não prestar suficiente atenção ao Mercosul. Segundo um funcionário do FCO, «o Mercosul olha para o Reino Unido e para a União Europeia, mas nós não estamos preparados para lhe dar uma resposta». O Departamento de Comércio e Indústria parece levar a América Latina mais a sério. Fez do Brasil, por exemplo, um mercado prioritário para a promoção de exportações.

Entre os especialistas sobre a América Latina, o Mercosul é visto como a mais dinâmica e bem sucedida organização regional de comércio, para além da União Europeia. Considera-se que a sua pauta aduaneira externa criou comércio entre os seus membros, não sendo somente um fenómeno de desvio de comércio. O Pacto Andino tem instituições mais estruturadas, com um Parlamento e um Tribunal, mas é, no entanto, considerado como menos eficaz, porque os seus governos não se comprometeram tanto com a liberalização do comércio e dos mercados.

De qualquer forma, os britânicos consideram que as instituições políticas do Mercosul em Montevideo são perigosamente fracas. Quando o Mercosul tem um problema, repousa sobretudo nos governos para encontrar uma solução. Foi assim que em 1999, quando o Brasil desvalorizou o real em 40 por cento e a Argentina retaliou com a introdução de restrições comerciais, não houve instituições que actuassem ou que condicionassem o comportamento dos governos. Foi necessária uma cimeira presidencial para resolver a questão – e nem sempre estas cimeiras são a melhor forma de resolver os problemas. O FCO espera que o Mercosul desenvolva novos mecanismos de resolução de disputas.

### ***Mercosul – um acordo comercial***

O governo britânico, como a maioria dos governos da União Europeia, vê o Mercosul mais como organização de comércio do que como órgão político. O governo britânico ficou satisfeito com a conclusão do acordo comercial entre a União e o México e no seguimento do início das negociações entre a União Europeia e o Chile (membro associado do Mercosul) e com o Mercosul, Londres almeja que um acordo de comércio livre, similar mas mais abrangente, possa ser alcançado durante 2002.

Mas Londres também se preocupa com o facto de nenhum Estado membro estar realmente a «puxar» pelas negociações. Parece que a Argentina e o Brasil estão mais entusiasmados que

a maioria dos governos europeus. A percepção londrina aponta para que o acordo com o Chile seja mais fácil de alcançar do que com o Mercosul: o Chile parece melhor equipado para as negociações e mais comprometido com o princípio do comércio livre.

A agricultura pode ser a maior dificuldade destas negociações. Os britânicos, sendo os mais persistentes opositores da Política Agrícola Comum, estão bem conscientes de que o desejo europeu de manter a protecção agrícola pode criar dificuldade aos países do Mercosul. Estes são grandes produtores agrícolas e o acesso a novos mercados para produtos alimentares é a principal razão para quererem um acordo com a União Europeia. Do lado da União, os maiores benefícios serão novos mercados para bens de capital e serviços, bem como um mercado de aquisições estatais mais aberto.

### ***Mercosul – um embrião de organização política?***

Apesar de as negociações União Europeia-Mercosul se concentrarem no comércio, terão, cada vez mais, uma faceta política. Na verdade, espera-se que o acordo de livre comércio em discussão inclua cláusulas de direitos humanos, cultura e contactos políticos.

Os governos europeus estão conscientes de que um clube comercial pode ter implicações políticas e que pode desenvolver órgãos supranacionais; viram como o seu próprio Mercado Comum se transformou em União Europeia. Os europeus também sabem que alguns latino-americanos vêem o Mercosul como um contrapeso aos Estados Unidos. Os brasileiros, em especial, vêem por vezes o Mercosul como forma de reforçar a sua soberania, pois ajuda-os a enfrentar os americanos. Alguns brasileiros parecem mais interessados em ligar o Mercosul ao Pacto Andino do que em avançar com a ideia do Presidente Clinton de uma Área de Comércio Livre das Américas.

Muito europeus – se não mesmo muitos britânicos – vêem a União Europeia como forma de enfrentar os Estados Unidos, por isso não se preocupam que os latino-americanos pensem o mesmo. Nem se preocupam com a natureza crescentemente política do Mercosul. Os europeus consideram a imitação da sua própria evolução histórica como um cumprimento. Tal como a União Europeia ajudou a superar as rivalidades históricas entre a França e a Alemanha, também o Mercosul reduziu as tensões – disputas fronteiriças e produção de armas – entre a Argentina e o Brasil, e entre a Argentina e o Chile. Durante a crise política paraguaia de 1999 e de início de 2000, os britânicos, como os outros europeus, apreciaram o facto de o «factor Mercosul» ter ajudado a causa democrática: a intervenção política brasileira ajudou as forças democráticas no Paraguai.

### **O Mercosul e a causa da multipolaridade**

Os Estados Unidos não parecem ter uma política em relação ao Mercosul, pelo que existe uma oportunidade real para que a União Europeia desenvolva uma forte aliança política e económica com o Cone Sul. Os dois blocos podem, ocasionalmente, aliar-se contra os Estados Unidos mas, o mais frequente será que alinhem com os americanos. Os interesses fundamentais, económicos e políticos, do Mercosul são, na sua maioria, similares aos dos

Estados Unidos e da União Europeia. Os países da América Latina, por exemplo, como os da União Europeia e os Estados Unidos, acreditam genericamente que, em determinadas circunstâncias, a intervenção em assuntos de outro país, por razões humanitárias, se justifica. A Rússia, a China e a Índia, pelo contrário, pensam que uma intervenção «estilo Kosovo» nunca se justifica.

A União Europeia e os seus governos, como já foi referido, preocupam-se com o facto de os Estados Unidos se estarem a tornar progressivamente mais unilaterais. Muitos europeus, incluindo britânicos, receiam que, num mundo unipolar, os Estados Unidos queiram cada vez menos seguir as regras e procedimentos das organizações e convenções internacionais. Uma das razões para saudar a lenta emergência da União Europeia como potência – um movimento *soft* e lento – de direito próprio é que, num mundo menos unipolar, os Estados Unidos terão mais incentivos para trabalhar num quadro multilateral. Não será fácil para os Estados Unidos alcançar os seus fins através do exercício de pressões bilaterais em países individuais, se estes estiverem ligados entre si em órgãos regionais como a União Europeia ou o Mercosul.

Os Estados Unidos não devem temer a crescente coerência da União Europeia nem mesmo, se tal acontecer no futuro, do Mercosul, pois, como foi mencionado a maioria dos europeus e latino-americanos têm valores similares à maioria dos americanos. Uma União Europeia mais forte e um Mercosul mais político serão aliados úteis para os Estados Unidos, e poderão ajudá-los a carregar o fardo de tentar resolver os problemas mundiais. Mas a emergência destes entidades regionais também criarão incentivos fortes para que os Estados Unidos se relacionem com os seus aliados mais em grupo e menos individualmente, e para que respeitem os princípios de uma governação global baseada em regras. Em qualquer caso, as relações transatlânticas prometem tornar-se um jogo mais complexo, com três, e não dois, jogadores principais.