



Robert Schuman

Miami-Florida European Union Center of Excellence

**Modelo Europeu como referência para a integração
na American Latina do século XXI**

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira



**Vol. 13 No. 5
February 2013**

Published with the support of the European Commission

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami-Florida European Union Center of Excellence, a partnership with Florida International University (FIU).

These monographic papers analyze ongoing developments within the European Union as well as recent trends which influence the EU's relationship with the rest of the world. Broad themes include, but are not limited to:

- The collapse of the Constitution and its rescue by the Lisbon Treaty
- The Euro zone crisis
- Immigration and cultural challenges
- Security threats and responses
- The EU's neighbor policy
- The EU and Latin America
- The EU as a model and reference in the world
- Relations with the United States

These topics form part of the pressing agenda of the EU and represent the multifaceted and complex nature of the European integration process. These papers also seek to highlight the internal and external dynamics which influence the workings of the EU and its relationship with the rest the world.

Miami - Florida European Union Center

University of Miami
1000 Memorial Drive
101 Ferré Building
Coral Gables, FL 33124-2231
Phone: 305-284-3266
Fax: (305) 284 4406
Web: www.miami.edu/eucenter

Jean Monnet Chair Staff

Joaquín Roy (Director)
Astrid Boening (Research Associate)
María Lorca (Research Associate)
Maxime Larivé (Research Associate)
Beverly Barrett (Associate Editor)
Dina Moulioukova (Research Assistant)
Alfonso Camiñas-Muiña (Assistant Editor)

Florida International University
Rebecca Friedman (FIU, Co-Director)

Inter-American Jean Monnet Chair Editorial Board:

Paula All, Universidad del Litoral, Santa Fe, Argentina
Carlos Hakansson, Universidad de Piura, Perú
Finn Laursen, Dalhousie University, Halifax, Canada
Fernando Laiseca, ECSA Latinoamérica
Michel Levi-Coral, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador
Félix Peña, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina
Lorena Ruano, CIDE, Mexico
Eric Tremolada, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

International Editorial Advisors:

Federiga Bindi, University Tor Vergata, Rome
Blanca Vilà, Autonomous University of Barcelona
Francesc Granell, University of Barcelona, Spain

MODELO EUROPEU COMO REFERÊNCIA PARA A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA DO SÉCULO XXI

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira *
Universidade Federal de Pernambuco

A busca pela cooperação e integração regional, seguindo as linhas gerais do modelo Europeu, se apresenta hoje como a grande alternativa para ampliar o poder econômico e político das potências regionais emergentes e garantir uma fatia de poder para os pequenos países do planeta, em um mundo crescentemente dominado pelas hiperpotências da China e EUA.

Isso ocorre em um momento no qual se abandona a ideia, até recentemente alimentada por muitos teóricos e entusiastas do modelo de integração europeu, de que a experiência de construção da União Europeia deveria ser reproduzida com fidelidade em outras regiões do mundo, independente de seu contexto histórico e de segurança regional e global.

Considerando os processos regionais de cooperação e integração que se desenvolveram nas últimas décadas e a experiência acumulada trazida através de novas perspectivas e evidências para um entendimento maior do fenômeno a nível comparado, tem ficado cada vez mais claro que os processos de integração em andamento no planeta ocorrem respeitando as particularidades regionais e locais.

A reflexão teórica da integração regional se distanciou das visões dogmáticas e apriorísticas e, na maioria das vezes, considera, no máximo, o modelo de integração da União Europeia - primeiro e mais avançado processo de integração regional do planeta - como uma série de referências e experiências em cooperação a serem consideradas como ponto de reflexão para o desenho de processos de integração em outras partes do mundo. A experiência europeia fornece assim elementos para a elaboração de políticas combinadas, visando atingir um grau de cooperação e união regional possível e desejável, dentro do contexto comumente vivido pelos países da região. O processo de cooperação e integração resultante dessas políticas decorre da capacidade de elites regionais e das nações envolvidas de exercerem sua criatividade para adaptarem, recriarem e inovarem a partir da receita básica desenvolvida pela UE (ver debate sobre o assunto em Roy 2012).

Jolyon Howorth (2012:52), no livro de Roy acima citado, sintetiza claramente essa tendência nas conclusões de seu artigo afirmando que a lição europeia se apresenta em duas tendências. A primeira que indica a existência de uma realidade política pós-Westfaliana, na qual os estados nacionais se apresentam impotentes para enfrentarem desafios cujas dimensões estão além de suas possibilidades. A segunda indica que, frente a essa limitação acima descrita, os estados nacionais têm como melhor e, muitas vezes, única opção a possibilidade de cooperar e desenvolver uma diplomacia multilateral para atingir seus objetivos. Nas palavras do autor:

My own tentative conclusion is that the growth of regional regimes around the world affects the international system and international relations in two tangible ways. To the

* Dr. Marcos Aurelio Guedes de Oliveira is Associate Professor at Federal University of Pernambuco, Brazil, working at the Department of Political Science. He has written on regional integration, security and democracy as well as on Brazilian foreign policy. His latest edited books are *Comparando a Defesa Sul-Americana* Ed. Universitaria UFPE (2011); *South American Security Integration* (forthcoming).

extent to which it constitutes a genuine pooling of sovereignty and a robust decision to eschew the use of force in inter-state relations, then it marks one more significant step beyond Westphalia. (...)

But the majority of analysts recognize that something new and different – and probably important – has emerged. We are not quite sure yet what it represents in terms of the international system, but we sense that it is significant in relativizing the omnipotence of the nation state – particularly if it is spreading all across the globe (albeit in forms which are not directly comparable to each other).

The other way in which these regional regimes affect the international system is in systematizing a new way of doing international relations – through the rule of law, consultation, cooperation and “effective multilateralism” – rather than in the manner in which IR has been conducted for the greater part of history. In that sense, the EU – and, if its example is followed elsewhere in the world, other regimes – might still make history.

Ao se tomar a experiência de integração europeia como referência, não como dogma, passamos de uma leitura simples e normativa do processo de integração regional, para uma leitura complexa que nos oferece diversos campos para reflexão em vários níveis macro e micro.

Alguns exemplos de como essa leitura proporciona uma referência aos processos de integração em outras regiões são colocadas abaixo. Primeiro, (i) a experiência Europeia é uma referência ao oferecer uma visão macro, indicando uma possibilidade, uma viabilidade para a construção de um sistema regional forte, estável e um sistema internacional multipolar. Segundo, (ii) a experiência Europeia é uma referência, para todos os sistemas regionais em construção, por deter um rico processo histórico e político-institucional resultante de décadas de experiência e reflexão sobre integração regional.

Em termos macro, a atualidade da experiência Europeia liga-se bem mais a sua demonstração de que a saída para aglomerados de estados médios e pequenos, em um contexto global formado por hiperpotências, é o engajamento nos processos de cooperação e integração a nível regional, envolvendo as potências regionais e não aquilo que se tentou simular no século XX fora da Europa, e principalmente na América Latina, ou seja, a simples reprodução das regras e instituições da UE. A reinvenção da Europa, reafirmando o campo do fazer política como o motor da atividade de transformação social e política do nosso tempo, fortifica o papel da diplomacia e da arte da política na solução dos problemas regionais e globais e isola, ainda mais, o argumento em favor da guerra e conflito como fator de mudança social.

Essa lição de construção de uma governança regional, via cooperação e integração por meio de mecanismos intergovernamentais ou instituições regionais, se opõe frontalmente à experiência anterior da Europa em buscar integração através de guerras e conquistas. Berço da ciência e filosofia moderna desde o renascimento, a Europa tinha um débito sobre como enfrentar de forma institucional o processo de integração regional em andamento. As lições da experiência da integração europeia tem sido a mais elevada bandeira que a Europa levantou para o mundo do século XXI.

Contrariando as previsões de insucesso, irrelevância e incompetência feitas por importantes acadêmicos norte-americanos e europeus, a América do Sul, a luz da bandeira da Europa, levou adiante pelo menos dois processos de integração de grande repercussão. A União Andina e o Mercosul. Assim como a Europa, que via na integração uma maneira de superar seu histórico de guerras e conflitos internos que conduziam a práticas de autodestruição, a América do Sul também elegeu a integração como remédio para seus medos de atraso econômico e social, de ser relegada a uma posição mais marginal no sistema internacional pós-Guerra Fria. Desde a criação das Nações Unidas, a América Latina busca, tanto no seio

da ONU quanto da Organização dos Estados Americanos, associar desenvolvimento com cooperação e integração comercial. Assim, durante o século XX, a integração regional significava superar as dificuldades de um passado de guerras para a Europa e colonialismo para a América do Sul. Esses medos não correspondem mais aos desafios de integração do século XXI.

As nações da Europa sabem que precisam garantir sua independência econômica e militar, em face ao avanço de potências de regiões percebidas como orientais, China, Irã e Rússia. Elas sabem que divididas e sem os mecanismos da União Europeia, suas nações tendem a se enfraquecerem e a voltarem para uma situação nas quais elas ficariam sobre forte e indesejável influência de hiperpotências externas. Nesse quadro, o grande medo de um nova guerra na Europa poderia reaparecer e assombrar um longo declínio civilizacional.

Diferentemente do caso europeu, as nações da América do Sul têm vivido um processo de crescimento econômico e político importante, que anuncia a possibilidade de um papel relevante para os países da região no sistema internacional do século XXI. Elas tem tido recursos para patrocinar a construção de instituições nacionais que ampliem os direitos e oportunidades de uma massa da população historicamente excluída. Contudo percebem que, sem o abandono da cultura política tradicional e nacionalista e a adoção de um processo de integração que consolide uma região econômica e uma comunidade de segurança regional, a ambição de ser ator relevante no cenário global não irá se realizar.

As implicações da lição da integração da Europa são contundentes para a reflexão sobre a crise no processo Europeu hoje e a estagnação no processo Sul-americano.

Um aspecto chave da importância do modelo Europeu decorre de sua experiência histórica. Em outras palavras, depois de mais de meio século de tentativa e erro, de altos e baixos em geral, de aprendizado sobre como proceder para buscar a cooperação e integração entre atores historicamente adversários, a Europa possui um acervo de mecanismo de negociação capazes de servir como referências para a integração regional em outras partes do mundo.

A leitura do processo de desdobramento da UE ainda nos oferece informações sobre a anatomia desse mesmo processo. Por exemplo, ele é cíclico, e caminha por períodos de altos e baixos. Nos momentos altos ocorre euforia, a confiança e certeza de que as nações europeias se integram para manter uma liderança global, atinge pontos elevados. Nesses momentos o modelo europeu é oferecido como uma fórmula para o resto do mundo. Em momentos de crise ressurgem o nacionalismo e o sentimento de autodestruição no debate sobre o fracasso e o fim do processo de unificação Europeu. As mazelas da velha Europa reaparecem e aqueles que insistem na irrelevância da integração, na defesa da teoria realista, em suas mais variadas formas, acusam a integração regional de ideologia a serviço de velhas potências em declínio.

Não seria totalmente falso afirmar que quadro cíclico semelhante se dá em outras partes do planeta, particularmente na América Latina. No decorrer desses movimentos cíclicos ocorre, contudo, um amadurecimento na percepção e nos mecanismos de cooperação e integração. A euforia ideológica e a autodestruição cedem a um ativismo pragmático e questões consideradas de grande importância tornam-se obsoletas.

O medo de uma liderança Alemã hegemônica na Europa unificada foi alimentado por muito tempo no continente e fora dele como um empecilho ao desenvolvimento da União Europeia. Os defensores desse

argumento afirmaram, por diversas vezes, que a Alemanha teria finalmente a Europa aos seus pés e que a integração seria o instrumento desse plano de dominação. Durante muito tempo o Reino Unido, liderado por Margaret Thatcher e seus sucessores, defendeu arduamente a ideia de que uma Europa ampliada e com um número maior de membros seria suficiente para controlar uma nova hegemonia Alemã. Na última década ocorreu algo diferente. A Europa se ampliou como defendiam os ingleses, mas não se diluiu, como esperavam os críticos de sua ampliação; nem tampouco se reduziu o papel central da Alemanha, como desejavam os realistas maquiavélicos.

Por um momento, as recentes declarações do Primeiro Ministro Britânico David Cameron pareceram ressuscitar essa visão autodestrutiva e as declarações a favor de um plebiscito sobre a continuação ou não da Inglaterra na UE, tocou em um dos pilares críticos da crise na UE, ou seja, o declínio da identidade entre a população europeia e a UE.

Outro ponto importante, para David Cameron e muitos entusiastas da UE, é a necessidade de cortes no gordo e muitas vezes ineficientes gastos da UE. No Encontro de Cúpula sobre o orçamento europeu, realizado no final de 2012, pouco de importante foi decidido. Os enormes subsídios agrícolas foram mantidos em um momento no qual a UE precisava mostrar capacidade para produzir crescimento e demonstrar a América Latina, por exemplo, que poderia abrir seu mercado agrícola em troca de mais espaço para a indústria e serviços europeus na região (Wearden, G. 2012).

No quadro abaixo temos a proposta original (HvRI) e a revisada (HvRII) do orçamento da UE e que foram discutidas, mas não aprovadas na Cúpula. O denominado CAP representa subsídios agrícolas, que continuam a crescer, em ambas propostas, apesar das críticas. Ainda segundo o jornal *The Guardian*, a Alemanha e o Reino Unido contribuem com 35 bilhões de euros de subsídios agrícolas apenas para a França. Sem dúvida, enquanto essa situação perdurar, as dificuldades de uma acordo de impacto da UE com a América Latina permanecerão as mesmas.

EU MFF 2014 -2020 Financial Framework (€m)			
Heading	HvR I	HvR II	Change
Europe 2020	152,652	139,543	-13,109
Regional and Cohesion funds	309,495	320,148	10,653
CAP (direct payments)	269,852	277,852	8,000
CAP (other)	94,620	94,377	-243
Justice and Home affairs	18,309	16,685	-1,624
Foreign Policy	65,650	60,667	-4,983
Administration	62,629	62,629	0
Compensations	0	0	0
Off budget	37,598	42,658	5,060
Total	1,010,805	1,014,559	3,754

fontes: www.guardian.co.uk/world/interactive/2012/nov/22/eu-budget-interactive-money;
www.guardian.co.uk/business/2012/nov/23/eurozone-crisis-eu-budget-summit-cameron#block-50af71c895cbefa34ce3c70d

O colapso das negociações sobre o novo orçamento europeu coloca, de um lado, os grandes doadores, o Reino Unido e a Alemanha; de outro, os países que não aceitam qualquer redução. A continuidade desse impasse pode contribuir para o baixo crescimento na Europa no ano de 2013 e certamente contribuiu para a manutenção do impasse entre a UE e a América Latina em termos de livre comércio.

A recente crise na Europa deixou evidente a importância da liderança Alemã e parece mostrar que ao contrário do que pensam os defensores da dissolução da União Europeia, essa liderança pode ser extremamente benéfica para o aprofundamento do processo de integração regional e o estabelecimento de uma União mais funcional e preparada para manter seu papel internacional.

Apesar de diferenças imensuráveis, como não possuem um orçamento independente, instituições fortes ou políticas robustas de fundos regionais, os blocos Latino Americanos sofrem de um mal semelhante. Vivem um período de estagnação e insistem em políticas nacionalistas e rivalidades dos séculos passados. O poder benéfico da liderança brasileira na América do Sul não é corretamente visto, nem fora e nem mesmo dentro do Brasil. O atual crescimento das economias nacionais da região tem deixado a questão da integração em segundo plano.

O Mercosul, por exemplo, segundo o último relatório do INTAL, tem permanecido estagnado e

“às voltas com os impactos negativos da crise internacional sobre o desempenho econômico interno e com as preocupações quanto à evolução da produção industrial, os países do bloco têm adotado medidas de estímulo e proteção à produção doméstica, com ênfase em mecanismo de elevação de conteúdo local” (Informe Mercosul BID dezembro 2012).

Ainda segundo o mesmo documento:

“A atual conjuntura doméstica nos países do bloco não favorece avanços expressivos na agenda de negociações externas do MERCOSUL.

A Presidência Pro Tempore brasileira tem manifestado interesse em avançar nas negociações com a União Europeia e em lançar negociações de livre-comércio com o Canadá. Em reunião da CAMEX, realizada na segunda semana de setembro, os representantes governamentais brasileiros decidiram realizar consultas com o setor privado para avaliar os interesses envolvidos nessas negociações.

“Entretanto, não parece haver entusiasmo, particularmente no setor industrial brasileiro, para avançar na liberalização do comércio com o bloco europeu (idem).”

Face à realidade e aos desafios postos para os processos de integração em ambos os lados do Atlântico, não havia razões para se esperar grandes decisões nos encontros de cúpula. Como pode a Europa negociar cortes agrícolas com o Mercosul se não consegue fazer os cortes que, substancial, parte de seus membros consideram necessários? Se tanto a UE como o Mercosul passam por momento de crise e protecionismo, então o que poderia ser negociado na Cúpula CELAC-UE?

Todo encontro diplomático deve produzir algo positivo. No atual contexto de crescimento da América Latina, o impacto de pequenas deliberações e iniciativas, que acelerem as ações e interações da sociedade

civil e de setores empresariais e acadêmicos entre UE e América Latina, são de fundamental importância.

Dentre os resultados que foram apresentados ao final da Cúpula CELAC-EU, de 22 a 23 de janeiro de 2013, o mais significativo e capaz de produzir, a médio e longo prazo, uma nova onda de interesses mútuos entre os dois blocos, consolidou-se através da vontade de duzentas e vinte instituições de educação superior em dar um forte impulso no chamado Espaço Euro-latino-americano de educação superior, ciência e tecnologia, no sentido de ampliar a mobilidade de pesquisadores, professores e estudantes e de promover a inovação científica.

* * *

O Brasil na América do Sul, como a Alemanha hoje na UE, tem as condições de desempenhar papel fundamental na condução do processo de integração regional conduzindo-o para fora da atual crise. Visto por vários setores nacionalistas regionais com desconfiança, o Brasil tem se sentido menos comprometido em fazer avançar um processo de integração que para muitos é rotulado de imperialista, e tem optado por apoiar as iniciativas estruturantes pontuais para o desenvolvimento da infraestrutura regional.

O neopopulismo tem sido talvez o principal obstáculo político para uma retomada efetiva do processo de integração regional. Esse obstáculo se materializa na não solução de disputas territoriais, por exemplo, como as existentes entre Chile, Bolívia, Peru e Equador. Caso o declínio do ciclo de neopopulismo na América do Sul venha ser confirmado, nos próximos anos, teremos governos convencidos que os objetivos estratégicos de superar o atraso histórico e as velhas disputas da região serão atingidos com um comprometimento concreto com a cooperação e o aprofundamento de um processo de integração regional que contemple o surgimento e ampliação de mecanismos institucionais relevantes de longo prazo.

Nesse contexto, tanto as ambições do Brasil quanto dos outros países da região poderão ser atendidas através do fortalecimento da integração regional.

Portanto a solução para a crise na integração, tanto na Europa quanto na América do Sul, depende da capacidade dos países envolvidos em aprofundarem o processo e perceberem ganhos nessas ações.

Contudo esse processo exige a aceitação dessa nova percepção. No que diz respeito à Europa, faz-se necessário responder se os membros da União Europeia vão seguir a Alemanha como país líder para o enfrentamento dos novos desafios da integração regional europeia? Está, ainda, a Alemanha convencida de que deve e pode desempenhar esse papel? E quanto às forças neopopulistas na Europa? São as forças a favor da UE poderosas ao ponto de superar a atual crise e recolocar o processo no centro da política regional? Ou a Europa dos subsídios irá segurar a região dentro da estagnação econômica e permitir que o fantasma dos plebiscitos desmonte a Europa, levando para fora seus membros de peso?

A América do Sul precisa da integração regional como um instrumento eficaz para a construção de um papel proativo no sistema internacional e para superar as, ainda visíveis, consequências do colonialismo. Não existe viabilidade de um ou dois países conseguirem isso fora do processo de integração. Nem mesmo o Brasil. Na verdade, o Brasil percebe a importância da cooperação e integração regional como apoio para a consolidação de seu papel como potência emergente e também como meio de fortalecer-se, fortalecendo a região.

Está assim o Brasil inclinado para acelerar a integração com recursos e projetos compartilhados com seus vizinhos? Estão os países mais pobres aptos a abandonarem o neopopulismo em favor de uma estratégia associada ao processo de integração?

As respostas para essas perguntas e a capacidade de essas nações enfrentarem os desafios hoje colocados definirão sua condição no decorrer desse século XXI e trarão novas reflexões para a teoria de cooperação e integração regional.

Citações :

Roy, J. (editor) *The State of The Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Miami-Florida European Union Center: 2012.

Howorth, Jolyon. "The EU as a Model for Regional Regimes Worldwide" in Roy, J. (editor) *The State of The Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*. Miami-Florida European Union Center: 2012, p. 145-57.

Quenam, Carlos. Cupula Celac-EU: *Apesar das dificuldades, resultados positivos* in *Infolatam*, 28/01/2013.

Wearden, G. "David Cameron blasts EU as budget summit ends without a deal," *The Guardian*. Nov. 23, 2012 <<http://www.guardian.co.uk/business/2012/nov/23/eurozone-crisis-eu-budget-summit-cameron>>