

1

Introdução

A partir do final da 2ª Guerra Mundial e, principalmente, desde o fim da Guerra Fria, a presença de organizações internacionais, regimes, tratados e normas no sistema internacional é crescente. Da mesma forma, a criação de blocos regionais também tem marcado o sistema internacional e estes também estão sujeitos às normas desse sistema. Mas tão importante quanto a criação de regras para regular as relações entre atores no sistema internacional é a preocupação com o cumprimento dessas regras. A quantidade cada vez maior de normas, regimes e arranjos regionais traz a necessidade de pensar sobre que estímulos as instituições internacionais podem gerar para garantir a aquiescência a essas normas. A principal preocupação deste estudo é, portanto, com a aquiescência às normas no sistema internacional.

Estudar a aquiescência é importante, pois esse tema insere-se em um debate mais amplo sobre o papel das normas e da cooperação no sistema internacional. Tradicionalmente, abordagens realistas e neo-realistas preocupavam-se com a cooperação apenas como a formação de alianças estratégicas, enquanto o estudo dos regimes internacionais ganhou grande destaque no campo das relações internacionais nas décadas de 1970 e 1980¹.

Como uma forma de cooperação entre os Estados, os regimes internacionais podem ou não originar organizações internacionais, que são consideradas a forma mais institucionalizada de cooperação internacional. Da mesma forma, os processos de integração regional podem gerar organizações internacionais, como é o caso da União Européia e do Mercosul, por exemplo. No caso europeu, várias instituições e organizações foram criadas durante o processo de integração, até a criação da União Européia, pelo Tratado de Maastricht, assinado em 1992. (Herz & Ribeiro Hoffmann, 2004, p. 168) No entanto, não basta que os Estados criem organizações ou assinem acordos de cooperação

regional. É preciso que as normas sejam cumpridas e aí que repousa a importância de compreender o que leva os Estados a aquiescer ou não com as normas internacionais.

Os teóricos que lidam com o tema a partir da perspectiva do Estado como ator racional, podem ser divididos em dois grupos: os que defendem o uso de sanções para levar os Estados a cumprirem as normas e os que defendem uma visão de administração da aquiescência. No primeiro grupo, na perspectiva conhecida como *enforcement*, a premissa básica é de que as sanções – sejam elas econômicas ou militares – elevam o custo da não-aquiescência e, portanto, levam os Estados – que são atores racionais e calculam a relação entre custo de benefício de suas ações – a cumprir as normas. No segundo grupo – a perspectiva de administração da aquiescência – a premissa é de que os Estados agem normalmente em conformidade com a regra. Se o Estado a descumpre, isso não é o resultado de uma ação deliberada, mas de fatores como a falta de capacidade ou a ambigüidade da própria regra. Portanto, a melhor maneira de lidar com a não-aquiescência é por meios como a assistência técnica e financeira e a transparência.

O fim da Guerra Fria e a aceleração do processo de globalização levaram a uma segunda onda de regionalismo – a primeira acontecera no pós-2ª Guerra Mundial. (Herz & Ribeiro Hoffmann, 2004; Hurrell, 1995) A maior parte dos estudos sobre o regionalismo e os blocos regionais baseia-se no caso da UE, pois, como exemplo único de integração política, além de econômica, a integração europeia encerra em si questões que se abrem para o estudo do sistema internacional. Embora não se defenda aqui que outros processos de integração, como o Mercosul, por exemplo, devam ser estudados exclusivamente em contraponto à experiência europeia, esta revela-se importante pois levanta questões, como as de aquiescência às normas, que são essenciais tanto para essas organizações regionais quanto para as organizações internacionais em geral. Dessa forma, faz parte do objetivo dessa pesquisa contribuir para o estudo dos processos de integração regional e das organizações internacionais de forma mais ampla.

¹ O termo regime internacional pode ser entendido como “princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área temática.” (Krasner, 1982, p. 185)

Como uma organização regional de integração, a União Européia cria normas no sistema internacional, tanto para seus Estados-membros quanto para lidar com países terceiros. Foi o que aconteceu em relação ao recente alargamento do bloco para os países do Leste Europeu: a UE estabeleceu normas de condicionalidade para que esses Estados pudessem aderir ao bloco. A literatura sobre condicionalidade política considera que esse tipo de norma se pauta por uma lógica coercitiva, pois há uma assimetria de poder que permite ao ator mais forte impor condições ao mais fraco. (Hughes et al., 2004; Schmitter, 1996) Ainda assim, sem descartar essa assimetria de poder, a hipótese trabalhada por essa pesquisa é de que a Comissão Européia trabalhou de modo a administrar suas relações com os Estados do Leste Europeu para que cumprissem as normas estabelecidas, utilizando-se de instrumentos identificados pelos teóricos da administração da aquiescência.

Em maio de 2004, a União Européia (UE) recebeu dez novos membros, no maior processo de alargamento da história do bloco, aumentando de quinze para vinte e cinco o número de países. Os novos membros são, na maioria, países da Europa Central e do Leste², cuja trajetória neste século difere muito de seus vizinhos ocidentais. Após décadas de regime socialista, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa, Eslováquia e Eslovênia tiveram que adaptar suas economias planificadas às exigências da economia de mercado e efetuar reformas políticas para adotar a democracia liberal³, a fim de ingressar no bloco europeu⁴.

A entrada desses países na UE é o resultado de um longo processo de negociações, iniciado simbolicamente com a queda do Muro de Berlim e o colapso dos regimes comunistas que dividiam o continente. Foi em meados da

² Geograficamente, os países a que se refere este estudo estão situados da seguinte forma: República Tcheca, Eslováquia, Hungria e Polônia são países da chamada Europa Central. Estônia, Letônia e Lituânia são os chamados países bálticos. Nesse estudo, todos são chamados de países do Leste Europeu, ou simplesmente, de Leste Europeu.

³ A condicionalidade a regimes democráticos também é adotada por outras organizações regionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Mercosul e o Conselho da Europa, ao qual os países do Leste Europeu também aderiram depois da democratização. Sobre a cláusula democrática, ver Ribeiro Hoffmann, 2005

⁴ Além desses, também Chipre e Malta foram admitidos como novos membros da União Européia. No entanto, não são objeto dessa pesquisa, pois tiveram uma trajetória diferente para ingressar no bloco europeu. Além disso, mais dois países do antigo bloco soviético – Bulgária e Romênia – também receberam o mesmo tratamento dos oito países citados acima por parte da UE, mas não concluíram as negociações a tempo de aderir nessa mesma rodada e sua entrada está prevista para 2007.

década de 1980 que os regimes comunistas começaram a apresentar os sinais mais fortes da crise que os levaria à derrocada. Entre outros fatores, as economias planificadas não conseguiam aproximar-se dos níveis de produção das economias capitalistas, nem acompanhar seus avanços tecnológicos. (Vizentini, 2002; Reis Filho, 2002)

Em 1989, a maioria dos regimes comunistas foi superado no Leste Europeu. Um a um, países como Polônia, Hungria, Tchecoslováquia e Romênia depuseram os Partidos Comunistas do poder e deram início a reformas que visavam a adotar regimes democráticos e pluripartidários e economias de mercado. Desde então, a União Européia (UE)⁵ iniciou um processo de aproximação com os países do Leste Europeu, buscando apoiá-los nas reformas pelas quais passavam.

Apesar dos sinais de crise, a velocidade em que os acontecimentos levaram à derrubada dos regimes sem a interferência soviética para impedir as mudanças foi inesperada para o Ocidente. A resposta também deveria ser rápida: era necessário dar apoio aos países na sua transição para o modelo de democracia pluralista e economia de mercado. A demora poderia criar uma zona de instabilidade no continente europeu. Após um primeiro momento de hesitação, em que os Estados membros responderam separadamente, a tarefa de coordenar uma política comum e coerente, da UE como um bloco, para os países do Leste Europeu foi deixada a cargo da Comissão Européia. (Kramer, 1993)

A primeira resposta concertada das potências do Ocidente aos acontecimentos no Leste Europeu veio de um encontro do G-7, em Paris, na forma de um programa de financiamento para a Polônia e a Hungria, batizado com a sigla Phare⁶ e coordenado pela Comissão Européia. Este programa de assistência foi sendo estendido a outros países do Leste Europeu, na medida em que iam derrubando os governos comunistas e adotando as reformas.

Os primeiros acordos assinados entre a UE e os países do Leste Europeu eram baseados no modelo de acordo comercial usado nas relações do bloco com o

⁵ A organização internacional denominada União Européia só seria criada em 1992, a partir do Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Européia. Até então existiam três organizações: a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Econômica Européia (CEE), e a Comunidade Européia de Energia Atômica (Euratom), que eram conhecidas como as Comunidades Européias. No entanto, para efeito de simplificação, neste trabalho será adotada a denominação União Européia para todo o período abordado.

resto do mundo⁷. Mas, ainda em 1989, a UE decidiu negociar acordos de associação diferenciados com os países do Leste Europeu e essa tarefa também ficou a cargo da Comissão. Estes acordos ficariam conhecidos como Acordos Europeus, para marcar a diferença em relação aos acordos anteriores. Os primeiros tratados resultantes dessas negociações foram assinados em dezembro de 1991, com a Tchecoslováquia, Hungria e Polônia. É importante ressaltar que desde o princípio, a Comissão guiou-se por critérios de democracia e economia de mercado para a elegibilidade aos programas de financiamento e para os acordos europeus. (Smith, 2004) Estes ainda não traziam a promessa da adesão ao bloco, embora reconhecessem que esse seria o objetivo último dos associados, mas já mencionavam o compromisso com a democracia, os direitos humanos e a economia de mercado. Esses compromissos só foram formalizados como normas claras de condicionalidade para a adesão a partir da decisão do Conselho Europeu de Copenhague de estabelecer critérios para que os países do Leste Europeu pudessem tornar-se membros da União, incluindo uma economia de mercado, a estabilidade das instituições que garantem a democracia, o estado de direito, direitos humanos e respeito e proteção de minorias. (Bitsch, 2001; Smith, 1997) Portanto, é possível afirmar que as normas de condicionalidade a que se refere este trabalho, embora só tenham sido formalizadas quatro anos após a derrubada dos regimes comunistas, já pautavam as relações da UE com os países do Leste Europeu desde 1989. Desde o começo, a Comissão Européia teve um papel ativo tanto como promotora dessas normas quanto no relacionamento da UE com os países do Leste Europeu.

As it became obvious in 1991-92 that membership applications from the CEECs would be forthcoming, the Commission, working through and with the European Council and the Council of Ministers (Foreign Ministers), began to develop a medium to long-term strategy designed to enable CEECs to meet the conditions of Union membership. (Nugent, 2001, p. 136)

Este estudo focaliza as ações da UE, e mais especificamente, da Comissão Européia, para o alargamento. Para explicar o comportamento da Comissão Européia na promoção de aquiescência, essa pesquisa abre a “caixa-preta” da UE, identifica as instituições que a compõem e sugere explicações sobre o papel da

⁶ O nome Phare é formado a partir da sigla para “Poland and Hungary Aid for Economic Restructuring”

⁷ Sobre os acordos da UE com países terceiros, ver Torrent, 1998

Comissão Europeia no sistema político da UE e como promotora de aquiescência às normas.

O período estudado vai desde 1989, quando os primeiros regimes comunistas se desintegraram no Leste Europeu, até 2002, quando a UE conclui as negociações e marcou a data da adesão para 1º de maio de 2004. É possível dividir o período abordado em fases. Em uma primeira fase, a aproximação com os países do Leste se deu de maneira *ad hoc*, sem planejamento, muitas vezes na forma de contatos bilaterais dos Estados-membros com os países do Leste. Em uma segunda fase, já com a Comissão Europeia à frente e com um programa de assistência em andamento, foram assinados acordos de associação com esses países, similares aos acordos comerciais que eram assinados pela UE com o resto do mundo. Essas duas fases iniciais foram efêmeras e uma terceira fase iniciou-se ainda em 1989, quando começaram as negociações para os Acordos Europeus, que eram acordos de associação criados especialmente para os países do Leste e que incluíam, além de tópicos relativos a questões comerciais, provisões para a institucionalização de um diálogo político entre a UE e os associados. Embora estes não trouxessem ainda o explícito reconhecimento de que a UE aceitaria abrir negociações com esses países para uma futura adesão, essa perspectiva já pautava as relações entre a Comissão e os países do Leste Europeu, o que fica claro nas repetidas declarações dos governos dos países do Leste expressando o desejo de adesão (Smith, 2004, p.88) e no debate no interior do bloco sobre o aprofundamento ou a ampliação. Como veremos adiante, a não aceitação desses países como membros não chegara a ser realmente uma opção para a UE, dada a necessidade de estabilizar o continente. (Smith, 2004, p.108) No entanto, questionava-se no interior do bloco qual seriam o momento e o desenho institucional adequados para receber novos membros, com alguns Estados, como a Alemanha e a Inglaterra defendendo uma ampliação em um espaço de tempo curto, e outros Estados, como a França, se posicionando a favor de um maior aprofundamento da integração antes de ampliá-la. (Smith, 2004, p. 89)

Finalmente, uma última fase, se estende desde 1993, com o Conselho Europeu de Copenhague, e vai até 2002, quando o Conselho Europeu decidiu pela adesão de oito dos dez países do Leste Europeu em 2004. Em Copenhague, a partir de uma proposta apresentada pela Comissão, os Estados-membros da UE

concordaram em reconhecer a possibilidade de abrir negociações de adesão com os Estados associados, desde que estes satisfizessem algumas condições:

The European Council today agreed that the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required. Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union. (Conselho Europeu, 1993, p.12)

A partir de então, a Comissão Européia procurou delinear uma estratégia formal de pré-adesão que ajudasse os países do Leste Europeu a cumprir as condições e tornarem-se membros da UE. Embora informalmente a Comissão já trabalhasse com esses Estados em uma relação de condicionalidade e ajuda, é a partir de Copenhague que ocorre a formalização dos dois aspectos: tanto das normas de condicionalidade quanto da estratégia de pré-adesão. Essa estratégia visava fortalecer as relações estruturadas da UE com os associados, criar nos países candidatos o ambiente legal para a integração, aumentar as oportunidades de comércio, promover a cooperação em áreas como energia, transporte e meio-ambiente e, finalmente, dar assistência para a integração e as reformas, principalmente com os recursos do programa Phare, que foi transformado em instrumento de pré-adesão. A essa primeira estratégia formal de pré-adesão seguiu-se, em 1997, a Agenda 2000, na qual a Comissão Européia avaliava a situação dos países candidatos em relação aos critérios de Copenhague, recomendava a abertura de negociações de adesão com cinco deles e propunha a criação de novos instrumentos de financiamento, para infra-estrutura e agricultura. Ainda com o intuito de administrar a aquiescência dos países candidatos às condicionalidades, a Comissão lançou um *Strategy Paper*, em 2000, onde sugeria que a UE fosse mais transparente em relação a suas intenções quanto ao alargamento e propunha um roteiro para as negociações, de modo a tornar os países candidatos mais confiantes nos compromissos assumidos pela UE.

Essa pesquisa analisa cada um desses instrumentos, buscando os elementos que contribuem para a administração da aquiescência às condicionalidades impostas aos países candidatos à UE. Para alcançar esse objetivo, a pesquisa

divide-se em três partes. Na primeira, é apresentado o tema da aquiescência às normas internacionais, seu debate no campo de estudos das relações internacionais e a visão da administração da aquiescência. Na segunda parte, a UE é apresentada como um sistema político, com seus principais órgãos e especial destaque para o papel da Comissão Européia. Finalmente, na terceira parte, é feita uma análise do papel desempenhado pela Comissão na promoção da aquiescência no processo de alargamento para o Leste Europeu, desde a queda dos regimes comunistas até a decisão pela data de adesão desses países.