

BREXIT

KIRSTY HAYES “BREXIT”: CONSEQUENCES FOR THE EU, NATO AND PORTUGAL ANNETTE BONGARDT E FRANCISCO TORRES SOBRE A LÓGICA E TERMOS DA SAÍDA DO REINO UNIDO DA UNIÃO EUROPEIA FRANCISCO PEREIRA COUTINHO A CAMINHO DO “BREXIT” OU DO “BREVERSAL”? A REVERSIBILIDADE DO PROCESSO DE SECESSÃO DE ESTADOS-MEMBROS NA UNIÃO EUROPEIA CARLOS GASPAS A CRISE DA SEGURANÇA EUROPEIA PATRICIA DAEHNHARDT O REINO UNIDO E A ALEMANHA APÓS O “BREXIT”: AS TRAJETÓRIAS INVERSAS DE DUAS POTÊNCIAS EUROPEIAS ISABEL FERREIRA NUNES O REFERENDO BRITÂNICO E A SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA

BREXIT

KIRSTY HAYES "BREXIT": CONSEQUENCES FOR THE EU, NATO AND PORTUGAL ANNETTE BONGARDT E FRANCISCO TORRES SOBRE A LÓGICA E TERMOS DA SAÍDA DO REINO UNIDO DA UNIÃO EUROPEIA FRANCISCO PEREIRA COUTINHO A CAMINHO DO "BREXIT" OU DO "BREVERSAL"? A REVERSIBILIDADE DO PROCESSO DE SECESSÃO DE ESTADOS-MEMBROS NA UNIÃO EUROPEIA CARLOS GASPAR A CRISE DA SEGURANÇA EUROPEIA PATRICIA DAEHNHARDT O REINO UNIDO E A ALEMANHA APÓS O "BREXIT": AS TRAJETÓRIAS INVERSAS DE DUAS POTÊNCIAS EUROPEIAS ISABEL FERREIRA NUNES O REFERENDO BRITÂNICO E A SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Diretor

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Conselho Editorial

Ana Santos Pinto, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Branco, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Leal, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler.

Antigos Coordenadores Editoriais

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

Núcleo de Edições

António Baranita, Cristina Cardoso

Colaboração

Luísa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 494 141/43

Fax.: 218 492 061

E-mail: geral@europress.pt

www.europress.pt

ISSN 0870-757X

Publicação Electrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 750 exemplares

Anotado na ERC

Registada na Latindex - Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha, MIAR e RedAlyC

Disponível no RCAAP - Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

| | |
|---|-----|
| Editorial | 5 |
| <i>In Memoriam</i> | 9 |
| Brexit | |
| “Brexit”: Consequences for the EU, NATO and Portugal <i>Kirsty Hayes</i> | 12 |
| Sobre a Lógica e Termos da Saída do Reino Unido da União Europeia <i>Annette Bongardt e Francisco Torres</i> | 18 |
| A Caminho do “Brexit” ou do “Breversal”? A Reversibilidade do Processo de Secessão de Estados-membros na União Europeia <i>Francisco Pereira Coutinho</i> | 39 |
| A Crise da Segurança Europeia <i>Carlos Gaspar</i> | 61 |
| O Reino Unido e a Alemanha Após o “Brexit”: as Trajetórias Inversas de Duas Potências Europeias <i>Patricia Daehnhardt</i> | 92 |
| O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia <i>Isabel Ferreira Nunes</i> | 112 |
| Extra Dossiê | |
| The European Union and Global Governance <i>Mario Telò</i> | 130 |
| Trump num Mundo Novo <i>Vasco Rato</i> | 160 |

A 25 de março de 2017 celebrou-se o sexagésimo aniversário dos Tratados de Roma. As conquistas da integração europeia ocorreram num contexto muito diferente do atual e que, dificilmente, poderíamos prever há alguns anos. A 29 de março de 2017, a Primeiro-Ministro do Reino Unido, Theresa May, ativou formalmente o artigo 50 do Tratado da União Europeia (TUE), que deu início ao processo de saída da União Europeia (UE) por parte do Reino Unido.

Este processo terá consequências significativas nas diferentes dimensões da integração da UE. A segurança e a defesa não serão exceção.

Avizinham-se dois anos de difíceis negociações, que envolverão vários atores, vários níveis de relacionamento e, eventualmente, cedências e compromissos que determinarão a relação futura do Reino Unido com a UE. Muito do impacto será certamente económico, mas acima de tudo será essencialmente político.

É a primeira vez na história da integração europeia que um Estado-membro deixa a União. Um Estado-membro que representa a segunda maior economia da UE e 12% da sua população.

Ao nível da segurança e da defesa, no contexto da UE a 28 Estados-membros, o Reino Unido tem o maior orçamento de defesa, a maior indústria da defesa, as forças armadas mais bem equipadas e é o primeiro doador de ajuda ao desenvolvimento. É, para além disso, uma potência nuclear e um Membro Permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Ao mesmo tempo que a UE e o Reino Unido discutem os termos do “Brexit”, os Estados-membros procuram aprofundar a cooperação em matéria de segurança e política de defesa. Este contexto levanta uma questão central: como será coordenado o reforço da política de segurança e defesa da UE, a sua parceria com a NATO e a saída do Reino Unido do processo de integração europeia?

Após seis décadas, é curioso notar que a dimensão da segurança e de defesa seja novamente vista como um instrumento que pode aprofundar o processo de integração europeia. Embora estejamos a passar por um período de crise e um dos mais complexos exemplos da história recente, e por vezes incerta, da União Europeia, há indícios de que a segurança e a defesa são agora apresentadas como um fator de agregação que poderá promover uma maior coesão entre os Estados-membros. Resta saber qual o modelo a ser adotado e se incluirá os 27 Estados-membros, ou apenas uma parte deles.

O presente número da revista *Nação e Defesa* é dedicado a algumas das questões associadas ao “Brexit” e resulta do seminário internacional organizado pelo Instituto da Defesa Nacional no dia 28 de março de 2017 com o título “‘Brexit’: Consequências for the EU, NATO and Portugal”.

O primeiro contributo é o *keynote speech* efetuado por Kirsty Hayes, Embaixadora do Reino Unido em Lisboa, aquando deste seminário.

De seguida, Annette Bongardt e Francisco Torres argumentam que, ao longo dos anos, o Reino Unido acumulou privilégios e exceções, obstruindo permanentemente o processo de integração europeia. Em 29 de março de 2017 invocou o artigo 50 para a saída da União Europeia, um desenvolvimento positivo e necessário, visto que a União tem de salvaguardar a sua integridade e avançar com o projeto de integração europeia. Mas a UE também não pode permitir que ex-membros obtenham concessões ou privilégios que estão reservados aos seus membros e que iriam minar o normal funcionamento da União e o projeto político de integração.

Francisco Pereira Coutinho debruça-se sobre a admissibilidade da reversão do processo de secessão iniciado por um Estado-membro ao abrigo do artigo 50 do Tratado da União Europeia. O autor aborda a origem e analisa o direito de secessão consagrado no Tratado de Lisboa, sob o pano de fundo do atual processo de saída do Reino Unido da União Europeia (“Brexit”). Conclui que o artigo 50 deve ser interpretado no sentido de que, durante a fase de negociação do acordo de saída, um Estado-membro pode interromper o processo de secessão revogando a notificação em que comunicou ao Conselho Europeu a intenção de abandonar a União Europeia.

Carlos Gaspar argumenta que as variações na dinâmica do sistema internacional, a instabilidade nos alinhamentos regionais e a erosão da “ordem ocidental” criaram um quadro de instabilidade no regime de segurança europeu, sem precedentes desde o fim da Guerra Fria. A eventual convergência estratégica entre os dois adversários da Guerra Fria pode provocar a unidade entre as três potências europeias para reconstruir uma «Terceira Força» entre a Rússia e os Estados Unidos. Esse cenário, de regresso a velhas estratégias sucessivamente dirigidas pela Alemanha, pela Grã-Bretanha e pela França, confirma a lógica de fragmentação regional do sistema internacional em espaços continentais política e culturalmente congruentes: o “Brexit” compromete essa convergência, que pode ser restaurada por um acordo de defesa trilateral entre Paris, Londres e Berlim para garantir a defesa europeia perante a antecipação dos perigos do abandono norte-americano.

Para Patricia Daehnhardt, o “Brexit” definirá trajetórias inversas para duas potências europeias: a Alemanha, empenhada em manter os seus compromissos no projeto europeu e na Aliança Atlântica; e o Reino Unido, que permanece na Aliança Atlântica, mas opõe-se ao aprofundamento político-institucional europeu. Enquanto o Reino Unido opta pela sua retirada do palco europeu, com repercussões internacionais, a Alemanha encontra-se na posição de “potência do meio”, como líder de uma União Europeia desunida, numa inversão dos papéis que sugere uma Alemanha cada vez menos relutante no seu protagonismo internacional e um Reino Unido em recuo. Este paradoxo produz um desequilíbrio nas relações entre os Estados europeus.

A concluir este dossiê temático, Isabel Ferreira Nunes defende que se assiste à afirmação de novas tendências fraturantes face à invocação do artigo 50 do TUE, que deu início ao processo de negociações com a União Europeia e o Reino Unido no que respeita às políticas, parcerias e programas da União, com eventuais consequências sobre a resiliência do projeto europeu. No plano da segurança e defesa europeia, a presença de desafios decorrentes da radicalização violenta, do terrorismo transnacional, das ameaças híbridas, das ciber-ameaças, da resiliência, da reconstrução, a capacitação de Estados e sociedades continuarão a funcionar como um elemento de ligação do interesse comum por parte de todos os Estados europeus. Com a saída do Reino Unido da UE perder-se-á um parceiro político-estratégico e um potencial contribuidor operacional para a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), mas também um dos principais objetores ao seu desenvolvimento e maior integração. Para a autora, a estrutura do edifício legislativo europeu permite – caso ambas as partes saibam tirar partido das modalidades cooperativas que o mesmo oferece – que tanto a União Europeia como o Reino Unido possam preservar uma relação que salvguarde os interesses comuns da Europa no quadro da PCSD.

Na secção extra-dossiê, Mario Telò discorre sobre as questões associadas à União Europeia e a governação global, argumentando que entre os possíveis três cenários para o futuro do regionalismo e do interregionalismo (regionalismo neo-mercantilista, regionalismo aberto e mistura de ambos), o mais virtuoso é uma combinação pacífica entre competição e cooperação neo-multilateral a nível regional, através de mecanismos de mediação entre formas alternativas de compreensão e implementação da cooperação internacional e transnacional.

No segundo artigo, Vasco Rato considera as posições do Presidente Donald Trump no âmbito da política externa dos EUA e as prováveis consequências resultantes da mudança de rumo que propõe. O autor argumenta que a política externa do Presidente dos EUA assume um corte radical com o consenso bipartidário que balizou a política externa de Washington desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Tanto na ótica de aliados como de rivais, estas posições introduzem um grau elevado de incerteza quanto à política externa de Washington.

Uma nota final para Zbigniew Kasimierz Brzezinski, que desde 2002 era membro do conselho consultivo internacional da revista *Nação e Defesa*, tendo mantido, sempre que solicitado, uma ótima relação de cooperação com o Instituto da Defesa Nacional, que lamenta o seu falecimento, ocorrido no passado dia 26 de maio. Fica para a posterioridade um pensamento inovador, expresso em algumas obras de referência.

Vítor Rodrigues Viana

Zbigniew Kasimierz Brzezinski (1928-2017) foi uma das individualidades de um grupo de notáveis exilados europeus que influenciaram decisivamente a política externa norte-americana durante a segunda metade do século XX. Brzezinski doutorou-se pela Universidade de Harvard com uma tese sobre o nacionalismo russo-soviético subjacente à Revolução de Outubro de 1917 e o subsequente Estado soviético liderado por Estaline, a qual seria posteriormente adaptada e publicada sob o título *The Permanent Purge: Politics in Soviet Totalitarianism* (1956). Em 1967 publicou o livro *The Soviet Bloc: Unity and Conflict* no qual defendeu existirem profundas divisões na Europa Oriental dominada pelos soviéticos, que deveriam ser exploradas pelos Estados Unidos e pela Aliança Atlântica.

Membro do Partido Democrata, foi Conselheiro de Segurança Nacional entre 1977 e 1981, durante a presidência de Jimmy Carter. Após a sua saída da Casa Branca, lecionou na Universidade de Columbia, tendo sido posteriormente diretor da Johns Hopkins School of Advanced International Studies em Washington.

Confesso realista, em linha com outros académicos norte-americanos seus contemporâneos como Hans Morgenthau, Robert Strausz-Hupé, John Herz, Henry Kissinger e Herman Kahn, Brzezinski foi membro de relevantes *think tanks* de política externa, tais como o Council of Foreign Relations, o Center for Strategic and International Studies e o Grupo Bilderberg.

Discutivelmente, dos doze livros que publicou, talvez os três mais importantes (por mais mediatizados) tenham sido o *The Grand Chessboard* (1997), no qual, partindo de ideias de geopolíticos conceituados do início do século XX, como Halford Mackinder – que enfatizou a importância da “Eurásia” – aplicou-as a um mundo agora dominado por uma potência “não-euroasiática” (os EUA); *The Choice: Global Domination or Global Leadership* (2004); e o *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower* (2007). Neles sugeriu a melhor forma de os EUA prolongarem a sua posição dominante no sistema internacional por, pelo menos, mais uma geração, após a qual deixariam de ser a primeira e última superpotência verdadeiramente global.

Desde 2002 que era membro do conselho consultivo internacional da revista *Nação e Defesa*, tendo mantido, sempre que solicitado, uma ótima relação de cooperação com o Instituto da Defesa Nacional, que lamenta o seu falecimento. Fica para a posterioridade o seu pensamento inovador e a obra.

"Brexit"

“Brexit”: Consequences for the EU, NATO and Portugal

Kirsty Hayes

Her Britannic Majesty’s Ambassador to Portugal.

Abstract

Keynote Speech at the international seminar organized by the National Defense Institute on March, 28th, 2017, “Brexit’: Consequences for the EU, the NATO and Portugal”.

Resumo

Keynote Speech do seminário internacional organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 28 de março de 2017, intitulado “Brexit’: Consequences for the EU, the NATO and Portugal”.

Following the UK Referendum last year, I have found myself regularly being asked for more detail on a huge range of topics ranging from our aspirations with regards to the single market across to our future relationship with European Union (EU) defence and our level of commitment to defence cooperation in the EU and of course NATO.

In my remarks to you, I would like to set out the UK Government’s approach to Brexit and, I hope, answer some of these questions. But before I do, I would like to say a word or two about the UK on the eve of the formal triggering of article 50.

We do not underestimate the magnitude of the decision that was taken on 23 June 2016. It means Britain must face up to a period of momentous change. It means we must go through a tough negotiation. It means accepting uncertainty. But in 2017 the UK is a country that is facing the future with confidence.

The UK will remain a global foreign/security policy actor and as we have said many times; we were leaving the EU not Europe. European security is vitally important to us and will remain fundamental to our interests. The UK will therefore continue to work closely with the EU on foreign and security policy issues.

As our Foreign Secretary recently said: *“The ‘Brexit’ vote does not mean the UK is becoming isolationist or turning our back on the world – The UK’s future role is to be a Flying Buttress – supportive of the EU project, but outside the main body of the church”*.

To put things into context let me discuss, in the first instance, our economy. The UK is the world’s fifth largest economy and was the fastest growing G7 economy last year. GDP figures show the economy grew by 0.5% in the three months following the Referendum. And the Bank of England last year upgraded the forecasted growth for 2017 to 1.4%. Employment remains at a record rate of 74.5%, with 31.8 million people in work.

We are ranked in the top 6 countries in the world as a place to do business. And it shows: the number of UK businesses is at a record high, with over one million more businesses since 2010.

The UK is ranked fourth globally in Good Country Index, as well as being ranked first for global contribution to Science and Technology. London is ranked number one for business, finance and culture in the seventh annual PWC Cities of Opportunity index. Last year, we were ranked third in the 2016 Global Innovation Index.

Since the Referendum, companies across a range of sectors have shown continued confidence in the UK, including through: the £24bn acquisition of UK-based technology firm ARM by Softbank; a decision by Nissan to make its new Qashqai and X-Trail models in Sunderland; a £275m investment by GlaxoSmithKline at their UK manufacturing sites; the floating in London of the first ever Rupee-denominated bonds to be issued outside India; and a decision by the US for the UK to serve as a

global support hub providing maintenance, repair, overhaul and upgrade services for F-35 aircraft components.

The UK's reputation for being a leading tech hub has been confirmed by investments by Facebook (expanding its presence in the UK by 50%), Apple (creating new UK HQ), Google (recruiting 3,000 new jobs) and IBM (planning to build four more data centres in the UK).

The UK has a long and proud history of supporting and promoting peace, security and the international rules-based system. Our commitment to extensive security cooperation with our international allies remains steadfast and as important as ever. After we leave the EU, we will remain committed to European security and want to add value to EU foreign and security policy.

The UK remains fully committed to NATO as the cornerstone of European defence. We want to use our tools and privileged position in international affairs to continue to work with the EU on foreign policy, security and defence.

Whether it is implementing sanctions against Russia following its actions in Ukraine, working for peace and stability in the Balkans, or securing Europe's external border, we will continue to play a leading role alongside EU partners in buttressing and promoting European security and influence around the world.

Our objective is to ensure that the EU's role on defence and security is complementary to, and respects the central role of, NATO.

Without wishing to labour the point on NATO, I must emphasise the commitment made by all Allies at Wales in 2014 and reconfirmed at Warsaw in 2016 to spend 2% of GDP on defence, of which 20% should be spent on major equipment and research and development.

It is important to the transatlantic bond and Euro-Atlantic security that all Allies, can demonstrate progress towards the 2% pledge at the proposed NATO Leaders Meeting (and President Trump's first attendance) in May.

From our discussions with the United States, it is clear that the minimum they will expect at the NATO Leaders' meeting is that all Allies commit to making the Wales Defence Investment Pledge, including 2% of GDP by 2024, part of their national plans by the end of 2017. It would also be welcome if those under 2% to commit to year on year increases.

It is recognised that Portugal has increased defence spending and this is greatly appreciated. We hope that further increases will be forthcoming in the future.

For our own part, since the Referendum, we have re-confirmed our commitment to meet the NATO target of spending 2% of GDP on defence and the UN target of spending 0.7% of our GNI on development – the only major country in the world to do both.

Before I talk more specifically about "Brexit", I wanted to highlight how and what the UK is currently contributing to CSDP – this is important to consider when we

look towards our position “outside the main body of the church”. We participate in Common Security and Defence Policy (CSDP) missions and operations across the globe. Our priority missions have had some notable successes:

- (1) Operation Atalanta has successfully tackled piracy off the Horn of Africa – this operation is commanded from the UK and we have supported it since it began in 2008. We are naturally following developments of the most recent confirmed piracy attack (against the oil tanker ARIS 13). If this represents a resurgence of piracy in the region (a possibility we have supported consistently in Brussels) it may have a strategic impact on that operation.
- (2) Since 2004 Operation Althea has made a valuable contribution to stability in Bosnia.
- (3) Operation Sophia – The UK has been fully committed since its inception and has helped save more than 15,000 lives, destroyed more than 150 smuggling boats and apprehended 20 suspected smugglers. HMS Echo replaced HMS Enterprise in December last and has already rescued over 2,000 people since going on task. This operation is an important part of the EU’s and UK’s wider migration strategy.
- (4) The UK is also supporting EU-led training of the Libyan Naval Coastguard and will continue to do so. The aim of this training is to increase Libya’s ability to secure its own borders, and focuses on rescue activities and disrupting people smuggling. It comprises various modules ranging from basic seamanship to more advanced specialist skills. A particular emphasis has been placed on law enforcement, human rights and related migration issues to ensure that the Libyan Coastguard starts to develop the appropriate capacity.
- (5) We look forward to the Strategic Review which will address this complex situation in a holistic manner. The UK objective is to secure long-term sustainable funding for the Libyan Naval Coastguard training task as this is the best way, at present, of Operation Sophia disrupting the smugglers’ business model. Additional tasks may only cause confusion over the priority of limited Operation Sophia assets – thus hindering the disruption of the migrant smugglers business model.

Our contribution to civilian missions has helped increase stability in Europe, notably in Kosovo, Georgia, and Ukraine. Further afield, we contribute to efforts to increase stability in Libya, the Occupied Palestinian Territories and Somalia.

Some notable examples of our role in civilian CSDP include:

- (1) EU Assistance Mission in Ukraine: The UK co-sponsored the launch of this mission in 2014, the focus of which is security sector reform. UK deployments have helped to establish a coordinated approach to engagement with the Ukrainian authorities and key actors. This mission is an important element alongside sanc-

tions, our bilateral military support and NATO reassurance, in our wider response to Russian aggression;

- (2) EU Rule of Law Mission in Kosovo: UK Judges, Prosecutors and policing expertise have strengthened rule of law and the capability of Kosovan authorities.
- (3) EU Policing Mission in Afghanistan: UK deployments helped the mission in professionalising the Afghan Police Force prior to the mission closing in 2016.

Although we are leaving the EU, we will continue to play a leading role as a global foreign and security policy actor. We will remain a European power, and will continue to cooperate with European partners to tackle shared challenges.

Defining the UK's future foreign and security policy relationship with the EU, including our interaction with the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Common Security and Defence Policy (CSDP), will be an important consideration as we leave.

I am well aware that this is a topic of great interest to Portugal, other EU Member States, as well as other key partners around the world. The UK currently contributes a large amount to the EU in this area, including through the extensive political expertise generated by our network of embassies and high commissions, our military engagement in CSDP missions, our large financial and operational contribution towards EU development aid, and the contribution we make to the EU's Intelligence and Situation Centre.

We will therefore need to have detailed discussions with EU partners in due course, to understand what kind of future foreign and security policy relationship they would like with the UK in the future, both bilaterally and through the EU.

On this last point, we also aim to enhance our strong bilateral relationships with our European partners and beyond, projecting a truly global UK across the world. The FCO has already begun to reinforce our European missions with additional staff, including our Embassy in Lisbon, reflecting the importance of the Oldest Alliance. These new positions will be vital as we seek to expand and deepen our bilateral relationships.

The UK remains strongly committed to European security, and will remain so after we leave the EU. As one of Europe's biggest military powers, we continue to demonstrate this commitment through action: we have maintained our contributions to CSDP operations and missions, including a substantial contribution to Operation *Sophia*; we have committed to spending 2% of our GDP on defence and 0.7% on development; and we are participating in NATO's Enhanced Forward Presence and Southern Air Policing. As Europeans, we need to work together to improve European security and we are open to considering future/close UK-EU engagement with CSDP if that would serve our mutual interests.

We will continue to engage constructively and pragmatically in discussions on improving the effectiveness of CSDP. But we remain guided by our key principles:

- (1) Nothing should undermine or duplicate NATO, which is the cornerstone of European defence;
- (2) The European defence industry and technological base should remain open and globally competitive;
- (3) And we hope that CSDP will develop in a direction that would not make it more difficult for the UK to participate in future.

We firmly believe that better NATO/EU cooperation will collectively benefit European security, NATO and the EU. The NATO-EU Joint Declaration has given cooperation a renewed political focus in seven key areas (countering hybrid threats; maritime activity; cyber security; defence capabilities; defence industry/research; parallel/coordinated exercises; and defence security and capacity building). The December 16, EU Foreign Ministers meeting endorsed a set of proposals to take forward these seven areas. For the UK, as we leave the EU, this cooperation will be all the more important.

At the same time we are delighted that a key tenet of SDIP is to improve EU/NATO cooperation, information sharing and improving the civilian dimension of CSDP. We stand ready to work with other Member States to take forward these areas.

As we engage in discussions on the future of CSDP we will continue to make clear that NATO is the bedrock of collective defence and work with others to ensure that nothing should undermine or duplicate NATO. We have agreed to take forward other initiatives such as PESCO and CARD based on our key principles that capabilities remain MS owned and that capabilities developed should be available to NATO and UN, not just EU.

I have heard nothing but constructive and helpful statements from the Portuguese Government since the Referendum. But it is no secret that there are some in the EU calling for a punitive deal for the UK that seeks to discourage other countries from taking the same path. That is why Theresa May has also been clear that no deal for Britain is better than a bad deal. And no deal would obviously cause economic damage to others.

From tomorrow, when the Prime Minister will formally trigger article 50, we are confident however that a positive agreement can be reached. We are confident that we will follow a better path because of the shared values and spirit of goodwill that exists on both sides; because it is the economically rational thing for both Britain and the EU; and because co-operation is needed not just when it comes to trade but when it comes to security too.

I want to stress that what we want and what we are proposing is a strong and ambitious partnership, a new, positive and constructive partnership to replace the institutional relationship we're leaving, a partnership that we believe would benefit both sides and respects the integrity of the EU's position.

Sobre a Lógica e Termos da Saída do Reino Unido da União Europeia*

Annette Bongardt

European Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK, National Institute for Public Administration, Lisbon, UFP, Porto, and CICIP (U. Minho, FCT), Portugal.

Francisco Torres

European Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK, PEFM, St. Antony's College, Oxford University, Oxford, UK, and Católica Lisbon School of Business and Economics, Portugal.

Resumo

Ao longo dos anos o Reino Unido (RU) acumulou privilégios e exceções, obstruindo permanentemente o processo de integração europeia. Em 29 de março de 2017 invocou o artigo 50 para a saída da União Europeia (UE), decisão democrática que envolveu um referendo, confirmado várias vezes no Parlamento por maiorias esmagadoras e pelo resultado das eleições gerais de junho de 2017. Trata-se de um desenvolvimento positivo e necessário, visto que a União tem de salvaguardar a sua integridade e avançar com o projeto de integração europeia. Por outro lado, a UE também não pode permitir que ex-membros obtenham concessões ou privilégios que estão reservados aos membros da UE (que têm obrigações) e que iriam minar o normal funcionamento da União e o projeto político de integração. Por isso, a UE não pode ceder a tentativas de abuso dos benefícios do clube através do tipo de "Brexit" (eufemisticamente denominado "soft Brexit", acordos à medida ou de transição e similares) que alguns no RU parecem reclamar.

Abstract

On the Logic of the UK Leaving the European Union

The UK over time became an outlier in the EU, with many privileges and opt-outs, permanently obstructing European integration. It ended up triggering Article 50, as the outcome of a democratic process that involved a referendum, confirmed in parliament by overwhelming majorities and by the outcome of a general election. We argue that this is a positive and necessary development for the EU to be sustainable, as the Union has to protect its integrity and advance with the European integration project. On the other hand, the EU can also not allow that post-Brexit outsiders have special deals or concessions with privileges that only accrue from membership, as that would undermine its functioning and the European political integration project. It follows that the EU cannot give in to any free riding on the EU club benefits through the kind of Brexit (euphemistically called soft Brexit, bespoke deal, transitional deal and the like) that some in the UK seem to demand.

* Este artigo sumariza um dos aspetos políticos que integraram várias apresentações dos autores sobre as consequências económicas e políticas do "Brexit" para o RU e a UE na London School of Economics (incluindo a conferência no âmbito das LSE's Brexit lecture series e as aulas no curso Political Economy of Europe), em King's College London, em St Antony's College, Oxford University, na Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, na Católica Lisbon School of Business and Economics, na Nova School of Business and Economics, no Instituto Nacional de Administração e no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa, entre dezembro de 2016 e junho de 2017 e nas análises dos autores nas páginas da LSE, 'The UK in a Changing Europe' e *Oekonomistenstimme*. Os aspetos económicos (como a UEM e o "Brexit" ou a teoria dos clubes) não cabem nesta nota e são discutidos noutros textos dos autores. Agradecemos aos muitos alunos e colegas bem como aos leitores dos nossos blogues os comentários e discussões ao longo do último ano, em especial a Paul De Grauwe, Brigid Laffan, Waltraud Schekle, Gijs De Vries, Michiel van Hulten, Teresa Lloyd Braga, Jorge Braga de Macedo, Lorenzo Codogno, Kevin Featherstone, José Tavares, Simona Talani, Kalypso Nicolaidis, Charles Enoch, Russell Kincaid, Stefan Thierse, Hartwig Hummel e Benedicta Marzinotto.

Introdução

O “Brexit”, embora uma prioridade para o Reino Unido (RU), é uma distração para a União Europeia (UE) relativamente aos desafios que enfrenta, nomeadamente como completar a União Económica e Monetária (UEM) ou responder à crise das migrações. É por isso do interesse do RU, dado que irá depender da boa vontade de cada um dos 27 Estados-membros da UE para um futuro acordo comercial e para uma boa relação “pós-Brexit”, saldar as suas contas e sair da UE da forma menos acrimoniosa e mais rápida quanto possível.

Em retrospectiva, o RU teve acesso a muitos bens comuns da UE, bloqueou vários outros, beneficiou durante vários anos de muitas exceções, e recusou ajudar ou desempenhar um papel construtivo durante a crise das dívidas soberanas, decidindo unilateralmente abandonar os seus parceiros numa conjuntura particularmente difícil. De facto, a UE e todos os seus membros (incluindo o próprio RU) têm pago um preço elevado pelo seu afastamento crescente, particularmente desde a negociação do tratado de Maastricht que estabeleceu a União, e pela sua oposição sistemática feita a partir de dentro do clube desde então. O RU tem vetado sistematicamente tentativas de reforma institucional para aprofundar a integração visando uma UE mais eficiente e mais democrática. Esta obstrução e os consequentes custos (em termos de capacidade de resposta da UE aos desafios que enfrenta e aumento da insatisfação com as suas instituições bem como do recrudescimento de movimentos populistas anti-UE e anti-UEM), foram ao longo dos anos infligidos ao projeto de integração europeia pelas facções eurocéticas dos principais partidos e do sector empresarial (mais interessado numa menor regulação como nos EUA e apenas no acesso aos bens públicos europeus sem quaisquer contrapartidas).

Para ambos, a UE e o RU, e especialmente para os muitos amigos de ambos na Europa, o melhor que pode acontecer na situação presente é evitar quaisquer concessões especiais da UE ao RU à custa do bom funcionamento da UE. A UE tem de atuar de forma responsável e proteger os seus interesses, isto é, o bem comum. O assunto nada tem que ver com a vontade de punir o RU pela sua atuação, o que seria lógico numa relação meramente intergovernamental (como aliás deseja o RU) mas contrário ao espírito de integração da UE, mas sim com a necessidade de proteger a UE, o seu projeto e os seus Estados-membros dos elevados custos que suportaria caso cedesse às pressões do RU.

Este artigo parte do argumento de Bongardt e Torres (2016b) de que o “Brexit” já causou uma alteração qualitativa importante: os países que não se sentem confortáveis com o processo de integração europeia podem e devem abandonar a UE, o que na nossa opinião é um desenvolvimento positivo para a sustentabilidade do “clube”. O artigo chama a atenção para os perigos para a União e para o futuro da integração europeia de uma cedência a exigências do RU para qualquer uma das opções eufemisticamente denominadas como *soft* “Brexit”, acordos à medida

(*bespoke*) ou de transição e similares que permitam o abuso das vantagens de acesso aos bens comuns da União (sem as inerentes obrigações), dado que isso coloca os membros da UE numa situação de desvantagem, enfraquecendo a coesão e abalando as fundações da UE.

O RU na UE: Crescente Afastamento e Incompatibilidades com o “Clube”

Para o RU os benefícios a ter com a UE acabaram por se restringir essencialmente à esfera do mercado interno (mas com forte contestação do modelo regulatório europeu e do modelo de decisão por maioria qualificada) ao contrário de outros Estados-membros que podem adotar uma abordagem mais alargada, que abarque e compense outras áreas de integração e cooperação. O contínuo descontentamento do RU com a UE é, em nossa opinião, baseado num mal-entendido sobre a essência – acima de tudo, política – do “clube União Europeia” e do projeto de integração europeia.

O RU não é membro da UEM, não é membro de Schengen, goza de um *block opt-out* com *selected opt-ins* na cooperação judicial e policial, na aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais rege-se por um protocolo especial e não participa em muitas outras instituições.

Para além de ter optado por ficar de fora da UEM, como a Dinamarca, o RU não quis participar no aprofundamento da união económica através dos acordos inter-governamentais com o objetivo de reforçar a governação económica, a eficácia da política monetária e a estabilidade financeira tão necessárias à zona euro. Não participou no pacto de competitividade ou “Pacto para o Euro Mais” e vetou o Pacto Orçamental ou Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, obrigando os outros Estados-membros a um pacto intergovernamental fora dos tratados. Para além disso não participou em novas instituições supranacionais como a União Bancária Europeia.

Como argumentamos noutros textos (Bongardt e Torres 2016b), acabou por ser a divergência de preferências sobre a natureza e forma da união económica que colocou o RU em rota de colisão com os objetivos de integração da União. Com efeito, o RU manteve quase sempre uma postura não construtiva face aos problemas da zona euro, pondo em causa a sua arquitetura e viabilidade, criticando os programas de ajustamento e a chamada austeridade mas recusando-se a contribuir construtivamente (ou financeiramente) para o que achava serem problemas que diziam respeito apenas à zona euro¹.

1 É interessante notar a coligação de interesses entre a finança internacional e a esquerda populista, manifestada na “solidariedade”, de palavras mas não de recursos (quem deveria pagar seriam sempre e apenas os membros da zona euro), do RU e dos EUA à Grécia contra a UEM e a UE. Uma postura que Scally (2015) apelidou como a perspetiva do mundo anglo-saxónico

Ao mesmo tempo que recusava qualquer solidariedade aos Estados-membros sujeitos a programas de ajustamento o RU beneficiava significativamente da zona euro, nomeadamente em virtude do acesso privilegiado dos bancos britânicos às operações de liquidez do Banco Central Europeu (BCE) durante a crise financeira global e sobretudo da elevada proporção de atividades financeiras denominadas em euros (o chamado *euro clearing* e a própria negociação das dívidas soberanas pelos bancos de investimento) que decorrem na praça financeira de Londres e que afetam a estabilidade financeira da zona euro.

As Concessões Adicionais Obtidas no Conselho Europeu de Fevereiro de 2016 e a Convocação do Referendo

Depois da falta de solidariedade particularmente exibida durante a crise das dívidas soberanas, o afastamento do RU da UE atingiu um ponto de não retorno quando em dezembro de 2016 o governo britânico aprovou um referendo sobre a sua saída da União². A convocação do referendo (discutida ao longo de vários anos) teve grande aceitação parlamentar (544 votos contra apenas 53 votos) e popular que o legitimaram.

O governo britânico foi no entanto mais longe e exigiu exceções adicionais à já obtida não participação na UEM, no acordo de Schengen e vários outros bens comuns da União (o que significaria custos muito elevados para os restantes membros da UE e possivelmente o fim da União) em troca do apoio à permanência do RU na UE no referendo que teria lugar uns meses mais tarde³.

Essas concessões – um Novo Quadro para o Reino Unido na União Europeia – foram obtidas no Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016 de forma muito pouco democrática, dado que há um tempo próprio para as negociar entre todos os Estados-membros aquando da revisão dos tratados que são ratificados por todos os parlamentos nacionais. O título do acordo é só por si revelador do regime de exceção do RU e da sua falta de vontade em trabalhar em conjunto com

sobre a Grécia, colorida pela tradição económica Keynesiana, com uma forte influência na opinião pública mundial.

- 2 A decisão do referendo surgiu na sequência de muitos anos de gradual afastamento da União e dos seus objetivos (e de oposição sistemática a partir de dentro da UE) durante os quais o RU se tornou o menos integrado dos seus Estados-membros. Para uma ilustração gráfica ver König (2015).
- 3 Essa imposição só foi possível por um lado porque o RU aproveitou a situação de a UE e em particular a zona euro se encontrarem particularmente fragilizadas com a crise das dívidas soberanas e das migrações e o recrudescimento de movimentos populistas anti-UE e anti-euro seus aliados (sobretudo em França, na Grécia e nos Países Baixos, apoiando-se sempre na postura do RU) e por outro lado à confrangedora incapacidade e fragilidade política dos restantes líderes da União.

os seus parceiros na UE. Para cúmulo, e traduzindo a falta de confiança nos seus parceiros europeus contra o próprio espírito da União, o RU depositou esse acordo internacional nas Nações Unidas. Estas cedências ao RU foram feitas apenas para o Primeiro-Ministro britânico aceitar apoiar a permanência do RU na UE no referendo que ele próprio decidiu convocar, o que se revelou um exercício inútil dado que o eleitorado britânico não iria valorizar nem as pouco inteligentes cedências da UE nem o apoio de Cameron ao “não”.

As exigências britânicas adicionais foram as seguintes: o completar do mercado único – no que respeita ao movimento de bens, serviços e capitais – mas com limites aos benefícios sociais para reduzir a livre circulação de pessoas; a manutenção da integridade do mercado único em face de medidas da zona euro (o que significaria na prática a possibilidade de um veto britânico ao aprofundamento necessário do mesmo para que a UEM possa funcionar); a eliminação para o RU da referência feita desde o Tratado de Roma e em todos os tratados subsequentes que este assinou e ratificou do princípio de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus – uma exigência clara de separação. O RU mostrava-se indisponível para participar no processo de integração europeia depois de obter o acordo de fevereiro de 2016, a que os Chefes de Estado e de Governo dos restantes países anuíram sob pressão de um único Estado-membro, violando todas as regras de discussão e/ou revisão de tratados entre todos.

Depois de obter essas concessões, só parte do governo britânico defendeu a permanência do RU na UE. A outra parte, mesmo assim mais coerente e de certa forma mais honesta para com a UE, defendeu a saída mesmo com as concessões obtidas. De facto, se já não era claro antes, com as novas concessões a UE dificilmente poderia funcionar com o RU como membro.

Ao escolher a via do referendo e a imposição à UE de novas concessões o RU utilizou a ameaça de saída como forma de forçar a obtenção de privilégios adicionais à UE relativamente à qual já não tinha qualquer lealdade e de impedir o aprofundamento da integração europeia. Nessa medida, a continuação do RU na UE faria muito pouco sentido e acarretaria elevados custos para a União. De facto o que de pior poderia acontecer seria que o não à saída da UE tivesse ganho por escassa margem o que daria ao RU um poder acrescido de obstrução sistemática ao funcionamento das instituições europeias e ao aprofundamento (e sustentabilidade) do processo de integração europeia⁴.

Afinal o Reino Unido já não participava em muitas das instituições e políticas comuns. Estava por assim dizer com um pé dentro e outro fora da União. O grau de

4 O mesmo é válido para qualquer outro país da UE com o mesmo comportamento: a porta de saída estará agora sempre aberta para quem não queira viver de acordo com as regras adotadas em conjunto no espírito de “uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus”.

derrogações e opções de exclusão de que gozava e a sua forte oposição ao processo de integração europeia minavam o bom funcionamento das instituições e governança europeias, fazendo aumentar o descontentamento com a União quer no RU quer nos restantes países da UE. Todas essas exceções – o chamado *cherry picking* (escolha apenas do que é vantajoso) – tenderiam a aumentar caso a opção de permanência na UE tivesse ganho o referendo enquanto a oposição do RU ao processo de integração europeia provavelmente aumentaria⁵. Por exemplo, no caso da zona euro, que constitui o núcleo central da UE, os restantes Estados-membros poderiam arriscar ver os seus esforços para reforçar a UEM, incluindo quando necessário um aprofundamento do mercado interno, vetados pelo RU. Por isso mesmo, em nossa opinião, o projeto de integração europeia não era sustentável com o RU na União Europeia.

A Decisão Democrática (e Mais Coerente) de Saída do RU da UE

Felizmente para a UE, o eleitorado britânico tomou a decisão mais coerente com o espírito daquelas exigências, fazendo com que todas aquelas concessões que punham em causa a sustentabilidade do processo de integração europeia deixassem imediatamente de ter efeito: os partidários da saída do RU da UE ganharam o referendo por uma margem de quase 4 por cento ou seja cerca de 1 milhão e 200 mil votos. Caiu por terra a estratégia de conseguir extrair sempre mais exceções e benefícios da UE, ameaçando com a saída da União, que iam minando cada vez mais a confiança dos cidadãos europeus e dos cidadãos britânicos nas instituições europeias. A ameaça de saída concretizou-se. Saindo, o RU perde todas as concessões que havia conseguido ao longo dos anos e ficou totalmente desarmado e à mercê da UE e do resto do mundo para um acordo futuro de comércio livre (bastante menos relevante para a UE ou para os EUA do que para o RU).

Com a sua notificação à UE o RU comprometeu-se a sair ordeiramente da União até 29 de março de 2019. A decisão da Primeira-Ministra britânica em convocar eleições intercalares para 8 de junho de 2017 não fez mais que atrasar as negociações e encurtar o tempo disponível em três meses.

A UE27 dotou o seu chefe negociador, o antigo comissário europeu, Michel Barnier, de uma agenda e diretrizes públicas e detalhadas para negociar a saída do RU da UE. Do lado do RU os objetivos da negociação são tudo menos claros. Apesar da carta de notificação da invocação do artigo 50 afirmar que o RU não quer a participação no mercado interno, o governo britânico parece não saber como implementar/acordar os termos de saída e qual o tipo de relação que quer ter no futuro e/ou

5 De acordo com De Grauwe (2016), os defensores do “Brexit” continuariam a trabalhar para minar a União, pelo que do ponto de vista da União ficou claro em 2016 que era preferível a saída do RU dado que seria sempre um “cavalo de Tróia” na União.

tem adotado uma estratégia propositada de perder tempo para forçar o resultado que mais lhe convém. Na sessão de abertura de 19 de junho de 2017 os negociadores do RU aceitaram a sequência proposta pela UE que até aí diziam rejeitar (nada mais estava em oferta) que estabelece que quaisquer conversas sobre o futuro relacionamento entre o RU e a UE ficam dependentes de suficiente progresso nas negociações de saída (acerto de contas, residentes e Irlanda do Norte). Mesmo assim, e de certa forma em contradição com o estabelecido, os negociadores britânicos anunciaram que estavam a tentar obter um (não definido) novo, profundo e especial acordo com a UE (objetivo plasmado no discurso da Rainha de 2017). Não sendo possível chegar a um acordo sobre como desenlaçar mais de 40 anos de relações RU-UE e consecutivamente sobre a futura relação bilateral, o RU ficará em 30 de março de 2019 fora da União com o estatuto de país terceiro e, por defeito, sujeito em termos comerciais ao enquadramento da Organização Mundial do Comércio (OMC)⁶.

De qualquer modo, há que reconhecer que o processo que levou ao referendo e depois disso à decisão de invocar o artigo 50 do Tratado da União Europeia e sair da UE constitui inequivocamente um processo democrático que incluiu as seguintes decisões:

- (1) O chamado *European Union Referendum Act 2015* (lei), de 17 de dezembro de 2015, aprovado em segunda leitura no Parlamento por 544 votos contra apenas 53 votos e confirmado pela Câmara dos Lordes e pela Rainha (*Royal Assent*);
- (2) O resultado do referendo consultivo de junho de 2016 favorável à saída do RU da UE: 52 por cento a favor e 48 por cento contra;
- (3) A decisão de saída da UE (*article 50 bill*), votada por uma maioria esmagadora no Parlamento e confirmada pela Rainha (*Royal Assent*) tornou-se um ato do Parlamento (lei) a 16 de março de 2017⁷;
- (4) A invocação do artigo 50 pelo governo do RU, com o apoio largamente maioritário do Parlamento, a 29 de março de 2017, notificando a UE da sua decisão de sair da UE⁸;

6 Para evitar um tal resultado, o RU precisaria de pedir um prolongamento ou interrupção do processo, ou um período de transição, o que requer a aprovação por todos os 27 países da União envolvendo com grande probabilidade novas condições. A acontecer isso, configura uma situação bastante humilhante para o RU e afetará ainda mais a sua credibilidade e capacidade de negociação internacionais.

7 Mesmo as tentativas de alterações ao projeto de lei (*article 50 bill*) pela Câmara dos Lordes (não eleita), propondo que o RU ficasse no mercado interno, foram derrotadas por 299 votos contra 136 – nem o Partido Trabalhista as apoiou com a justificação de que isso “seria fazer de conta que o referendo não tinha acontecido”.

8 Na carta de notificação da invocação do artigo 50 do TUE ao Presidente do Conselho Europeu a Primeira-Ministra britânica esclarece que o governo não quer a participação do RU no mer-

- (5) O resultado das eleições legislativas de 8 de junho de 2017 (*the Brexit elections*) nas quais mais de 84 por cento dos votos recaiu sobre Partidos (Conservadores, Trabalhistas e UKIP, Partido para a Independência do RU), cujas plataformas eleitorais defenderam de forma explícita o respeito pelos resultados do referendo popular e pela decisão parlamentar do RU abandonar a UE, excluindo até a participação no mercado interno (modelo norueguês) ou na união aduaneira (modelo turco)⁹;
- (6) As negociações para uma saída ordeira do RU da UE decorrem desde 19 de junho de 2017, mobilizando importantes recursos da União Europeia¹⁰;
- (7) O discurso da Rainha de 21 de junho de 2017 (que corresponde ao programa de governo), salientando que “os seus ministros estão determinados a trabalhar com o Parlamento sobre o futuro do país fora da UE”, foi aprovado no Parlamento¹¹.

cado interno, percebendo que as quatro liberdades são indivisíveis e que não pode haver *cherry picking*. Acrescenta ainda que o governo percebe bem as consequências da decisão do RU, nomeadamente que perderá a influência sobre as regras que afetam a economia europeia. A tentativa dos poucos partidários da permanência do RU na UE ou no EEE de estabelecer um voto do Parlamento sobre as condições de saída do RU em 29 março de 2017 sobre os termos do divórcio foram rejeitadas pelo Parlamento (e até pela não eleita Câmara dos Lordes, por 274 votos contra 118).

- 9 Veja-se Bongardt e Torres (2017a; 2017c) para uma análise detalhada das eleições e do mandato não só para o “Brexit” mas para um “*hard Brexit*”. O Partido Conservador de Theresa May aumentou a sua percentagem em 5,5 por cento para 42,4 por cento (igualando o resultado de Margaret Thatcher nos anos 1980 e superando o resultado de todos os atuais governantes europeus, incluindo Angela Merkel). O Partido Trabalhista de Jeremy Corbyn obteve 40,1 por cento, subindo quase 10 pontos (5 pontos acima de Tony Blair em 2005). Note-se que Jeremy Corbyn já tinha votado pela saída das Comunidades Europeias no referendo de 1975, manifestado contra o Tratado de Maastricht, que estabeleceu a UE, e votado contra o Tratado de Lisboa em 2008. Os partidos contra o “Brexit” ou a favor de um “*soft Brexit*”, o Partido Nacional Escocês (reduzido a 3,1 por cento) e os Liberais Democratas (reduzidos a 7,4 por cento) perderam votos. O RU votou claramente pela implementação do “Brexit”, e de facto por um “*hard Brexit*”. Poderíamos ainda acrescentar aos votos a favor do “Brexit” os do pequeno DUP, Partido Democrata Unionista da Irlanda do Norte, agora aliado do governo, cuja posição embora “pro-Brexit” é talvez mais ambígua.
- 10 Estas negociações, para além de mobilizarem o esforço da UE que deveria ser dedicado aos desafios que as nossas sociedades enfrentam e não à distração do “Brexit”, acarretam custos financeiros elevados para todos os Estados-membros, alguns deles atravessando programas de ajustamento financeiro com a ajuda comunitária para a qual o RU se recusou a contribuir.
- 11 Uma tentativa de emenda ao discurso da Rainha, instando o governo a abandonar a ideia “*no deal is better than a bad deal*” e a tentar negociar a permanência do RU no mercado interno, foi rejeitada por larga maioria, obtendo menos de um sexto dos votos da Câmara.

Os partidários da saída do RU da UE comportaram-se de forma mais coerente do que os eurocéticos partidários da permanência. Estes *remainers* têm feito várias tentativas (até agora falhadas) de retroceder a decisão (apelando para todas as instâncias não eleitas, como o Supremo Tribunal ou a Câmara dos Lordes), e defendem que o RU permaneça numa UE totalmente descaracterizada e adaptada aos seus interesses específicos que são muito diferentes dos interesses da maioria dos Estados-membros que a compõem.

Apesar das várias tentativas para reverter a decisão democrática de sair da UE, confirmada pelo Parlamento e de novo pelo voto popular das eleições de 8 de junho 2017 os dois maiores partidos, os Conservadores e os Trabalhistas (com mais de 82 por cento dos votos), confirmaram que o RU deve sair da UE, do mercado interno e da união aduaneira. Para que não restassem dúvidas, o líder dos trabalhistas foi a Bruxelas em julho de 2017 dizer isso mesmo ao negociador-chefe da UE.

As Tentativas (Pouco Democráticas e Tardias) de Reverter o Processo

Alguns órgãos de comunicação social, como o jornal *The Guardian*, e alguns políticos, como Tony Blair, e interesses específicos dos meios industrial e financeiros britânicos, defendem que pura e simplesmente se ignore a democracia e se faça o que eles acham que é melhor para o RU, propondo revogar unilateralmente a invocação do artigo 50 e negociar condições adicionais (nomeadamente a restrição à livre circulação de cidadãos europeus, o que só por si é esclarecedor) para permanecer na UE.

O antigo líder dos Democratas Liberais e vice-Primeiro-Ministro com David Cameron entre 2010 e 2015, Nick Clegg, que devido à sua posição contra o “Brexit” e o “*hard* Brexit” não conseguiu ser eleito em 8 de junho de 2017, defendeu (Clegg, 2017) depois dessas mesmas eleições que a UE deveria dar ao RU acesso ao mercado interno e à união aduaneira para minimizar as consequências negativas do “Brexit”. Na sua opinião, a UE deveria compromete-se com uma reforma da livre circulação de pessoas (incluindo um travão de emergência especialmente contra imigração excessiva proveniente da UE). Tal posição não difere muito, se é que difere alguma coisa, da posição do governo conservador de David Cameron, a qual levou ao referendo e ao “Brexit”, dado que só leva em conta os interesses de curto prazo do RU. Obviamente, um “*soft* Brexit” do género (sem respeito pelas regras do mercado interno) não seria mais que um abuso (*free riding*) da UE e não pode ser sequer considerado para a grande maioria dos Estados-membros da UE. Esta postura mostra no entanto que mesmo os tradicionalmente pró-Europeus Democratas Liberais (talvez por terem entrado na coligação governamental liderada pelos conservadores) não defendem nem a UE nem uma postura construtiva do RU mas parecem alinhados com outras posturas eurocéticas, apenas interessados em explorar as vantagens de algumas políticas e/ou o acesso ao mercado interno.

Tais propostas são equivalentes a um candidato derrotado propor que se anule o resultado das eleições porque acha que o candidato vencedor é pior do que ele... Mostram um deficiente entendimento do que é a democracia e um total desrespeito pelos cidadãos e Estados-membros da UE. Para além do mais, elas pressupõem que é possível ao RU anular unilateralmente a invocação do artigo 50 e que a UE cederia uma vez mais a novas exigências de mais condições especiais (contra a letra e espírito dos tratados e as regras de funcionamento do mercado interno) que apenas contribuiriam para continuar a bloquear o processo de integração europeia. Obviamente, que uma tal atitude nunca seria aceite nem pelos cidadãos britânicos nem, espera-se, pela UE (por mais ingénuos ou oportunistas que pudessem ser alguns dos seus dirigentes).

A ideia adiantada por Timothy Garton Ash (2017) de que se a prioridade é a economia, então é possível argumentar que RU deveria ficar na UE, é baseada numa falsa premissa. Como o autor reconhece, o Primeiro-Ministro Cameron fez campanha no referendo a favor da permanência (“*remain*”) exagerando até as consequências económicas negativas da saída (*scaremongering*) e perdeu o referendo. Com efeito, as pessoas votaram a favor do “Brexit”, optando pelo repatriamento da soberania (“*taking back control*”) mesmo sabendo que isso levaria a perder os benefícios económicos associados à UE e ao mercado interno. Ou seja, o povo britânico escolheu o “Brexit” por razões políticas e não económicas. Como argumentamos em baixo, existe um potencial conflito (*trade-off*) entre soberania e benefícios económicos e por isso a preferência dos eleitores pelo controlo nacional das decisões é conscientemente tomada à custa de benefícios económicos potenciais. Numa democracia, não se pode simplesmente assumir que os votantes estão enganados e que o resultado das suas escolhas tem de ser corrigido quando ele não é do nosso agrado.

O RU dificilmente poderá manter-se na UE para a continuar a obstruir e dela apenas retirar vantagens sem quaisquer obrigações e sem qualquer solidariedade para com a União e os seus Estados-membros. O “Brexit” tornou-se por isso de facto um processo irreversível.

Com efeito, na perspectiva do RU, uma reversão do processo de saída seria expor ao ridículo a democracia e as suas instituições – a Rainha, o Parlamento, o Governo, a Câmara dos Lordes, o serviço diplomático e administração pública, etc. – que repetidamente se comprometeram perante os seus cidadãos, a UE e os seus cidadãos e o resto do mundo com a saída da União. Seria uma humilhação autoinfligida que teria como consequência imediata o desbaratar de toda a credibilidade e capacidade de negociação no confronto quer com a UE quer com a comunidade internacional. Por outro lado, uma tal reviravolta seria naturalmente encarada como uma traição à vontade expressa do povo britânico com as resultantes consequências políticas e sociais para o país, podendo resultar numa revolta popular de conse-

quências imprevisíveis. As instituições do RU enfrentariam uma oposição interna permanente e a não-aceitação de pertença à UE¹².

Do lado da UE, se a decisão de sair não fosse respeitada, qualquer governo do RU seria refém das várias e importantes frações eurocéticas que justamente se sentiriam traídas, tornando por seu turno a União (ainda mais do que no passado) refém dos interesses particulares do RU. A continuação e exacerbamento da atitude de oposição sistemática não construtiva a partir de dentro da União impediria o normal funcionamento das instituições e obstruiria a capacidade de resolução dos problemas, aumentando o descontentamento e populismo em toda a Europa e contribuindo para o fim da UE¹³. Tal cenário não é obviamente aceitável para a UE. Por outro lado, como salientado por Closa (2016), a UE não pode permitir que os Estados-membros usem o artigo 50 como um instrumento estratégico de negociação (fora do período normal de negociação multilateral de tratados e reformas políticas) para impor as suas preferências aos outros membros do clube. O fiasco da ameaça britânica servirá de lição para todos os Estados-membros que queiram utilizar essa arma como alternativa à negociação leal entre todos.

Em suma, e apesar de algumas declarações pouco avisadas sobre “portas que permanecem abertas” para o RU que foram pronunciadas por alguns dirigentes europeus e até membros da Comissão Europeia, esquecendo-se que tal decisão compete aos 27 Estados-membros e não apenas a alguns nem à Comissão, reverter o “Brexit” não parece ser politicamente possível e muito menos desejável¹⁴.

Isto não quer dizer que a UE, de acordo com os seus princípios, não deva dar as boas vindas a todos quantos queiram contribuir para o projeto de uma União cada

12 Os defensores da reversão da decisão de sair da UE argumentam que as pessoas não votaram sobre que tipo de “Brexit” queriam. O argumento não faz muito sentido, porque só existe um tipo de “Brexit”: sair da UE. É difícil imaginar que as pessoas tenham votado para sair mas que a sua intenção fosse ficar no mercado interno. Se não deixasse o mercado interno o que é que o RU poderia deixar, face às múltiplas exceções, *opt-outs* e não-participação em várias instituições e políticas? Além do mais, tudo isso foi discutido durante a campanha para o referendo. As pessoas podem ter preferências diferentes em relação ao tipo de relacionamento futuro com a UE. No entanto isso é independente do primeiro passo (“Brexit”) e só será acordado por mútuo acordo (e em linha com o interesse comum e os interesses da UE27) depois de o RU sair da UE.

13 O sucesso dos partidos populistas anti-UE e anti-Euro na Europa continental, especialmente em França, baseia-se por um lado no descontentamento com a postura da União atribuída ao modelo britânico ou anglo-saxónico de desregulação económica e financeira, com insuficiente proteção social e ambiental, e, por outro lado, na percepção de desrespeito e secundarização do modelo europeu por alguns países dos quais o RU é o mais importante. Nesse sentido a saída do RU da UE pode melhorar a situação.

14 Tal abertura aparente constitui por um lado uma subversão do processo democrático que levou à decisão tomada pelo RU e por outro lado um (pouco sensato embora nem sempre ingénuo) convite para qualquer Estado-membro da UE tentar extrair dividendos de curto prazo à custa do bem comum e da sustentabilidade do projeto europeu.

vez mais estreita e que se comprometam a respeitar as suas regras de acordo com os seus valores partilhados. O RU será sempre bem-vindo como candidato a membro da UE ou do EEE, desde que se comprometa com as obrigações que essas participações acarretam. Contudo, o RU terá primeiro de completar o seu processo de saída da UE até 29 de março de 2019 antes de uma sua candidatura poder ser considerada. Qualquer outro caminho significaria ceder aos interesses egoístas (de uma pequena minoria) do RU, sem qualquer consideração pelo mandato popular para o “Brexit” e pela democracia (que seriam traídos e desrespeitados) e pelo que foi negociado no interesse comum entre todos os Estados-membros da União ao longo dos anos.

O mesmo pode ser dito da futura relação entre o RU e a UE. A UE não pode permitir que o RU faça *cherry-picking* escolhendo só o que lhe é vantajoso no mercado interno ou em quaisquer outras políticas comuns e a manutenção de privilégios reservados aos membros de pleno direito. De facto, o RU parece julgar que tudo é negociável na União o que claramente não é nem pode ser o caso¹⁵. Trata-se de negociar apenas a saída (saldar as contas e evitar situações de rutura) e não de continuar a ceder a exigências não compatíveis com o modelo e o espírito da integração europeia. Para a UE não é uma questão de tentar punir o RU pela sua decisão ou pelo seu comportamento ao longo dos anos. Qualquer país que deixe o “clube” (como em qualquer clube) tem de enfrentar as consequências do seu ato, nomeadamente perdendo os benefícios associados a essa pertença.

O Interesse Nacional do RU versus o Bem Comum da UE

Na nossa opinião, a discussão sobre “Brexit” está excessivamente focada no interesse nacional britânico, o que explica que as discussões públicas e políticas no RU não tomem em atenção o facto de as instituições comunitárias servirem para defender o bem comum da União bem como o interesse dos remanescentes 27 Estados-membros (cada um com as suas próprias preocupações relativamente ao “Brexit”, como é o caso da Irlanda ou da Espanha). Em vez disso, a perspectiva do RU resume-se à tentativa de maximizar os próprios benefícios (“*make Brexit a success for the UK*”; “*have your cake and eat it*”). Contrariamente, o interesse da UE é como melhor continuar fazer com que o projeto de integração europeia seja um sucesso para todos os seus Estados-membros.¹⁶

15 O facto de a UE ter concedido tantas exceções no passado ao RU (com custos óbvios para o funcionamento das instituições e para a solidariedade europeia) afetou muito negativamente a confiança dos europeus nas instituições europeias.

16 Note-se que mesmo depois de sair o RU (pelo menos a sua população) terá sempre interesse em ter na UE um parceiro forte e estável. Isso implica que a UE tenha que funcionar bem para poder gerar resultados positivos para os cidadãos europeus.

Quando o RU invocou o artigo 50 isso significava que o país iria sair da UE e portanto de todas as suas instituições. A UE não prevê que um país possa ser membro parcial escolhendo apenas as políticas ou instituições que lhe interessam. Por essa razão as negociações visam separar o RU da UE e não fazer acordos de acesso *ad hoc* às suas instituições. Os termos da participação do RU na UE foram negociados antes da sua adesão às Comunidades Europeias em 1973 e desenvolvidos ao longo dos anos através de numerosas revisões aos tratados e acordos intergovernamentais (envolvendo todos os Estados-membros e acordados por unanimidade). O que está a ser discutido agora, antes que o RU saia da UE, são os termos do divórcio para desfazer os laços existentes.

É o governo britânico que representa o país nas negociações – recebeu um mandato do Parlamento para poder livremente negociar o “Brexit” quando o Parlamento aprovou o projeto lei sobre a invocação do artigo 50 – e que tenta acordar os termos da separação com a UE (com diretrizes claras de negociação com a UE 27, limitadas às negociações de saída). Mesmo assim, com vista a facilitar a transição do RU de membro da UE para país terceiro, a União aceitou iniciar conversações sobre um possível acordo bilateral futuro num momento posterior das negociações, condicional a um suficiente progresso das mesmas. Como é óbvio, um qualquer acordo comercial ou outro acordo bilateral depende do RU ter deixado a UE (por definição a UE não pode fazer acordos internacionais com Estados-membros). E, como é natural, relativamente a um acordo internacional não são as preferências do RU que são determinantes mas as preferências da UE e dos seus Estados-membros dado o desnível significativo em termos de dimensão¹⁷.

Uma vez que (se) os termos de separação sejam (forem) acordados e implementados, o RU pode querer manter uma relação comercial mais estreita com a UE do que nos termos que decorrem das regras da OMC (situação dos EUA, Austrália e Nova Zelândia e outros países terceiros face à UE). Este acordo de comércio multilateral não proporciona acesso pleno ao mercado europeu e implica a sujeição a tarifas aduaneiras, embora deixe o RU livre para fazer acordos de comércio preferenciais com outros blocos e países.

Leque de Opções Existentes para a Relação Comercial “pós-Brexit”

Todas as opções alternativas enfrentam um *trade-off* entre manutenção de soberania e benefícios económicos, além de depender obviamente da concordância da UE. Os benefícios económicos estão relacionados com as condições de acesso ao mercado único e com o seu âmbito bem como com a incidência de barreiras alfandegárias (assuntos que são importantes por exemplo para o importante sector financeiro do RU ou para evitar a interrupção de cadeias de fornecimento transeuropeias no sector manufatureiro).

¹⁷ O PIB do RU correspondia a 16 per cento do PIB da UE em 2016.

As opções existentes vão da participação no Espaço Económico Europeu (EEE) até a um acordo de livre comércio, com soluções intermédias como o acordo UE-Suíça ou participação na união aduaneira da UE. Embora todas elas impliquem o potencial conflito de interesses acima referido entre manutenção de soberania e benefícios económicos, há diferenças importantes. Maiores benefícios económicos estão associados a maiores níveis de integração mas requerem também maior partilha ou delegação de soberania. Ou seja, a preferência do RU pela repatriação de soberania tem como preço menores benefícios económicos potenciais. É importante salientar que só a participação no EEE *cum* União Aduaneira proporciona um comércio bilateral sem barreiras invisíveis (*frictionless trade*)¹⁸.

Uma discussão completa das várias alternativas (analisada noutros textos dos autores) vai para além do âmbito deste artigo mas parece-nos importante realçar aqui algumas características que são importantes para a discussão sobre o futuro relacionamento do RU com a UE:

- (1) O RU pode optar por apresentar uma candidatura à Associação Europeia de Comércio Livre (AECL) e entrar no EEE, o que lhe daria acesso ao mercado interno da UE (opção da Noruega). Contudo, o acesso ao EEE é inseparável das quatro liberdades, ou seja, a livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas e implicaria que o RU teria que respeitar todas as regras da participação (entre as quais a livre circulação de pessoas, regulação europeia e jurisdição do Tribunal de Justiça da UE) bem como contribuir para o orçamento da UE, sem contudo ter voz no processo (como é o caso da Noruega)¹⁹;
- (2) O RU pode também tentar um acordo menos abrangente do tipo UE-Suíça para ter acesso ao mercado único. Na realidade não se trata de um acordo mas de um conjunto de mais de 120 acordos que emulam a participação no EEE, e onde a violação de um só acordo implica a terminação de todos os outros. Além disso, a livre circulação de pessoas é uma condição e os serviços financeiros não estão cobertos pelos acordos;
- (3) O RU pode igualmente solicitar a sua participação na união aduaneira da UE como a Turquia. Nesse caso o acesso ao mercado está livre de barreiras alfandegárias embora seja limitado apenas aos bens manufacturados. O país poderia controlar a imigração de cidadãos da UE na medida em que não existe a obriga-

18 Isso porque a ausência de direitos aduaneiros não garante acesso ao mercado interno face à necessidade de corresponder a standards de produtos e serviços.

19 Para aceder ao EEE e ao mercado interno o RU teria primeiro que se candidatar a membro da AECL dado que deixará de ser membro da UE. Não é natural que a sua candidatura fosse bem recebida, dado que os outros membros da AECL hesitariam em ter o RU como parceiro – já os abandonou uma vez e é demasiado grande e muito centrado nos próprios interesses para não abalar o equilíbrio existente entre a Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

toriedade de livre circulação de pessoas mas está obviamente impedido de fazer acordos comerciais com países terceiros;

- (4) Finalmente, o RU pode almejar a um acordo de comércio livre aprofundado com a UE, para o qual o acordo abrangente económico e comercial com o Canadá (CETA)²⁰, que a UE considera como o seu acordo de comércio livre mais avançado, tem sido referido como um possível modelo. Neste caso o RU seria livre de controlar a imigração de cidadãos da UE (não havendo livre circulação de pessoas) e concluir acordos de comércio preferenciais com outros países, mas teria acesso limitado ao mercado europeu (em particular, o CETA não inclui serviços financeiros). Mesmo este tipo de acordos requer a unanimidade dos Estados-membros da UE (e, tendo em conta a sua natureza compreensiva, até de algumas regiões)²¹.

Depois da saída e até depois de ter enveredado por qualquer uma das opções acima descritas, o RU poderia vir a requerer a sua readmissão na UE algures no futuro para poder integrar o mercado único e a união aduaneira. Esta opção implica as bem conhecidas limitações de soberania atuais. Contudo, as condições de entrada seriam diferentes daquelas que o país gozava à altura da sua saída da UE. O RU não teria as condições especiais indicadas acima (entre as quais o desconto na sua contribuição ao orçamento comunitário) e as múltiplas exceções (*opt-outs*) que fizeram do RU um Estado-membro tão problemático para a União. É natural que os restantes Estados-membros da União se quisessem certificar que o RU não entraria com as reservas do passado e aceitava com lealdade todo o acervo comunitário²².

É claro que nos podemos questionar se as opções acima enumeradas são realistas face às preferências do RU. Como é claro da carta de notificação de invocação do artigo 50 pelo governo britânico, a escolha pela repatriação da soberania torna o acesso ao mercado único impossível. Não é uma escolha da UE mas uma consequência lógica das escolhas do RU. Obviamente, o que é verdade para o mercado interno também é aplicável aos outros bens comuns que a UE proporciona. Por outro lado, todas as opções para um relacionamento futuro são limitadas pelos interesses da UE mas também pelos interesses individuais dos Estados-membros.

O RU não participa em duas das áreas de integração de maior importância: o Euro e o espaço Schengen. A participação do RU no projeto europeu está essencialmente

20 Em inglês, *Comprehensive Economic and Trade Agreement*.

21 Para uma apreciação crítica da estratégia recente da UE em prosseguir este tipo de acordos bilaterais ditos abrangentes que se baseiam em regras bilaterais que governam a relação entre as partes, veja-se Bongardt e Torres (2017b).

22 Ou seja, não entrava para impedir o regular funcionamento da UE e o seu aprofundamento e depois voltar a sair.

confinada ao mercado interno mas mesmo aí com fortes reservas à regulação europeia, que assegura que o mercado possa funcionar. Nessas condições não faz de facto sentido ficar na União ou sequer pedir acesso ao EEE e mercado interno, como é salientado no próprio pedido de saída do RU.

Não há grandes dúvidas sobre o facto de a maioria dos cidadãos britânicos não apoiarem algumas das mais importantes instituições e políticas europeias (os bens públicos europeus) – e o mesmo se aplica ao processo de integração europeia. Deixou por isso de fazer sentido manter um Estado-membro em permanente oposição ao processo de integração europeia como membro da UE.

Acresce que duas perspetivas distintas, uma anglo-saxónica e outra europeia continental tenderão muito provavelmente a divergir ainda mais no que respeita a assuntos como a regulação financeira, CETA, TTIP, entre outros (política externa e de defesa, intervenções militares, tratamento de dados pessoais, fraturamento hidráulico, OGM, pesticidas, hormonas, etc.), em relação aos quais as divergências têm aumentado²³. A maioria dos Estados-membros da UE (não todos) privilegia um modelo de sociedade mais em linha com os valores continentais do Estado social e da sustentabilidade ambiental. As preferências manifestadas pelo RU relativamente à regulamentação dos mercados de bens e serviços, dos mercados de trabalho e dos mercados financeiros é tendencialmente mais próxima das preferências norte-americanas (OECD, 2015).

A Tentativa de Instrumentalizar a Saída Como Estratégia Negocial

A ideia de que a saída do RU da UE geraria um efeito dominó pareceu generalizar-se antes do referendo e foi promovida numa altura em que a UE se via a braços com duas crises importantes (dívidas soberanas e migrações) para aumentar a margem de manobra nas concessões exigidas pelo RU. Até às eleições nos Países Baixos e em França em 2017 havia uma certa expectativa de que o contágio se propagasse a vários países europeus enfraquecendo a posição da UE nas negociações com o RU. Nessa situação a UE teria que conceder todas as condições especiais ao RU (acesso a todas as vantagens da União sem quaisquer obrigações), o que contentaria sobretudo os partidários da permanência do RU numa União descaracterizada e neutralizada. Como defendemos logo em julho de 2016 (Bongardt e Torres, 2016a e 2016b), não nos parecia que isso fosse acontecer dada nalguns casos a muito mais elevada participação dos outros Estados-membros nos bens comuns da União e a sua mais elevada noção de destino partilhado (os seis membros fundadores, Portugal, Espanha, Estados Bálticos, entre outros) ou noutros casos apenas a maior dependência da UE (Grécia, Hungria, Polónia, entre outros).

23 TTIP significa *Transatlantic Trade and Investment Partnership* ou seja Tratado Transatlântico de Comércio e Investimento (TTIP).

No que diz respeito à UE, existe um problema de credibilidade em relação aos termos exatos do acordo concedido ao RU. A União não pode simplesmente aceitar o que os seus Estados-membros e países terceiros reivindicam no seu interesse estritamente nacional à custa da União e do projeto europeu de integração. O desejo britânico de um acordo tipo “Noruega-mais”, que significa retirar as vantagens sem cumprir as regras do mercado interno não é aceitável (De Grauwe, 2017)²⁴. De facto, um acordo à medida (*bespoke*) como é pedido por alguns jornais, como o *The Guardian* (2017) que afirma que o RU, dada a sua importância, não pode ser tratado da mesma forma que a Noruega, Suíça ou Islândia, não é obviamente aceitável para a UE. Foi o que aconteceu com as concessões feitas pelos Chefes de Estado e Governo dos 27 ao Primeiro-Ministro britânico para ele apoiar o “não” à saída do RU da UE em vez do “sim” como ele disse estar disposto a fazer caso não conseguisse todas as concessões que pedira; essas concessões não serviram para nada (o Primeiro-Ministro perdeu a aposta e até já deixou de ser Primeiro-Ministro) mas estabeleceram um precedente perigoso, afetando negativamente a credibilidade da União e dos dirigentes nacionais dos 27 Estados-membros. É por isso que o acesso ao mercado interno necessita de regras claras, salvaguardando todas as quatro liberdades. Este princípio é válido tanto para a Noruega e demais membros do EEE como para o RU.

A proposta para uma parceria continental feita por Pisani-Ferry *et al.* (2016) é em nossa opinião incompatível com os interesses da UE. Sendo muito flexível para acomodar os interesses do RU (ou de outros países) através de uma integração sempre mais diferenciada, arrisca-se a limitar a evolução da governação europeia de intergovernamental para supranacional quando as preferências entre os “membros do clube” convergem e a perder de vista a criação de um núcleo forte na UE. Também significaria a rendição à utilização estratégica do artigo 50 na prossecução do interesse individual de um Estado-membro à custa dos restantes e do processo de integração europeia. O mesmo se pode dizer por maioria de razão das sugestões de Soros (2017) de maior flexibilidade da UE para acomodar o RU que contemplam distinguir a UE da zona euro²⁵. Em nossa opinião (Bongardt e Torres, 20017b), favo-

24 Como salienta Brigid Laffan (2016), se a saída do RU da UE for vista como mais um privilégio, o perigo para a coesão futura da União é real.

25 Soros vai ainda mais longe, defendendo que a UE devia dar um tratamento especial ao RU. Obviamente, essa é a receita para acabar com a UE ou pelo menos para acabar com a zona euro e a UEM e enfraquecer o processo de integração europeia. Afinal, a especulação cambial de George Soros em 1992 terá contribuído decisivamente para a saída da libra do sistema monetário europeu e o afastamento do RU do projeto de integração monetária. Mas se a libra sucumbiu, o franco, a peseta e o escudo e outras moedas resistiram – a própria lira regressou ao mecanismo de taxas de câmbio – e foi possível criar uma nova moeda comum para a Europa. Ela está no centro do processo de integração europeia.

rável ao projeto europeu, é necessário fazer exatamente o contrário: para funcionar, a UE precisa de um núcleo político coeso e de uma identidade e destino partilhados. Esse núcleo político coeso é a zona euro. Só os Estados-membros que participam na zona euro estão verdadeiramente comprometidos com o projeto europeu.

Conclusão

A participação do RU na UE tem-se limitado essencialmente ao mercado interno que está no centro do que a União faz. Pode-se por isso concluir que a saída do RU da UE implica sair do mercado interno²⁶. Para mais o governo do RU manifestou a sua determinação relativamente às negociações de saída em retomar o controlo pleno sobre a imigração da UE e em pôr um fim da sujeição à jurisdição do Tribunal de Justiça da UE, o que significa necessariamente uma auto exclusão do mercado interno (De Grauwe, 2017). Por outro lado, a vontade de fazer acordos comerciais entre o RU e o resto do mundo requer que o país saia da união aduaneira. Como perguntámos no início deste artigo: do que é que o RU poderia querer sair, uma vez que já optou por não participar na maioria das outras instituições europeias?

Com este pano de fundo, todas as várias posições relativamente ao “Brexit”, inclusive de partidos “anti-Brexit” (Liberais Democratas, Partido Nacional Escocês e outros pequenos partidos) e interesses específicos (no sector industrial e particularmente no sector financeiro), são utilizadas como parte da estratégia de negociação, o que também inclui o cenário de rutura das negociações (“*better no deal than a bad deal*”, “*cliff edge*”) ou até a ameaça de tentarem (felizmente isso já não depende apenas do RU)²⁷ prolongar o processo indefinidamente ou até de não saírem da União, para extrair o máximo da UE, pagando o mínimo possível. Até os Liberais Democratas, que eram um Partido pró-Europeu, têm vindo a defender uma UE descaracterizada, muito à semelhança das exigências eurocéticas que levaram ao altamente problemático acordo (*UK settlement*) de fevereiro de 2016. Todas estas posições defendem apenas um acordo feito à medida dos interesses específicos do RU com máximo acesso aos bens comuns da União (proporcionados pelo mercado interno e

26 Como consta aliás das intenções expressas pelo governo inglês, apoiado pelo Parlamento, na carta de notificação ao Conselho Europeu da decisão de invocação do artigo 50 do TUE para saída do RU da UE.

27 Se os outros 27 Estados-membros da UE não aprovarem os termos e/ou o Parlamento Europeu não os ratificar (e sem a necessária unanimidade dos Estados-membros para estender as negociações), os tratados europeus deixam automaticamente de ser aplicáveis ao RU no fim do período de dois anos (29 de março de 2019). Estas são as regras do artigo 50, que o governo do RU invocou com o apoio de uma maioria parlamentar esmagadora e posteriormente confirmados com mais de 84 por cento dos votos das eleições de 8 de junho de 2017. De acordo com o próprio Supremo Tribunal do RU, uma vez invocado o artigo 50 este não pode ser revogado e por isso a decisão teve que ser aprovada no Parlamento.

união aduaneira) e com poucas ou nenhuma obrigações e contrapartidas. Um tal acordo à medida começou por ser eufemisticamente denominado “*soft Brexit*”. Parece óbvio que a UE tem de recusar tais concessões em nome da sua própria sobrevivência, ainda por cima a um membro que resolveu deixar unilateralmente o clube. De facto, a tentativa de mudança de um *hard* para um “*soft Brexit*” é apenas uma maneira de assegurar os benefícios económicos associados com uma integração mais profunda pelos outros Estados-membros sem constrangimentos em termos de soberania (“*have your cake and eat it, too*”). Tal opção obviamente não pode ser oferecida. Para gozar os benefícios da integração europeia como membro da UE um país tem de partilhar soberania com os seus parceiros, o que envolve compromissos e obrigações e também solidariedade.

Esta estratégia de um acordo feito à medida dos interesses específicos britânicos tem surgido de forma sempre mais nítida e insistente, com as tentativas de transformar um mandato claro para um “*hard Brexit*” (84 per cento do voto popular) num “*soft Brexit*”. As pressões vão aumentando na medida em que as potenciais consequências económicas do “*Brexit*” se começam a fazer sentir²⁸. Qualquer alegada superioridade de um “*soft Brexit*” baseia-se por isso somente no interesse desses interesses específicos²⁹.

O novo eufemismo de um acordo feito à medida (“*bespoke agreement*”) surge porque entretanto se tornou óbvio que um “*soft Brexit*” (com acesso ao mercado interno e participação na união aduaneira da UE) não seria compatível nem com o objetivo do RU de sair da União nem com a sua preferência para reganhar ou manter soberania nacional num conjunto de áreas políticas. Trata-se da mesma coisa: uma tentativa de acesso aos bens públicos produzidos e pagos inteiramente pelos outros sem quaisquer contrapartidas. O RU pode tentar fazer esse tipo de acordos à medida com os EUA, a Austrália ou a Nova Zelândia, como aliás já começou a fazer

28 São disso clara expressão os *position papers* que o RU apresentou antes da terceira ronda de negociações, em agosto de 2017.

29 O exemplo mais ilustrativo destas pressões, e também da crise das instituições britânicas (sobre as quais nos debruçamos num outro texto sobre o “*Brexit*” ainda em progresso), é a recente reunião no gabinete da Primeira-Ministra do governo com representantes da indústria e da *City* (chamado de “*first meeting of a new Downing Street business council*”) depois do qual o governo alterou radicalmente o seu discurso, apagando quaisquer referências ao “*hard Brexit*” ao “*better no deal than a bad deal*” e à “*cliff edge*” e foi noticiado (não pela Primeira-Ministra que tem mantido uma linha mais coerente mas pelo Chanceler do Tesouro, mais influenciável pelos interesses “anti-Brexit”) que o governo negociaria um acordo de transição em que o RU ficaria com acesso ao mercado interno e à união aduaneira durante 3 anos, o que não parece possível. A Primeira-Ministra interrompeu as férias para corrigir a informação e esclarecer que a linha de rumo se mantém. Mas as pressões (contra a decisão popular e parlamentar) continuarão.

em desrespeito pelas regras da UE e até pela lealdade devida aos seus ainda parceiros na União.

Nessas condições (sem o respeito integral pelas regras de funcionamento do mercado interno), um “soft’ Brexit” não é uma escolha possível. Não é aceitável que um país que quer sair da União para reafirmar a sua soberania possa para cúmulo extrair privilégios que ou não estão disponíveis para outros Estados-membros (da UE ou do EEE) e/ou prejudicam o bem comum. Isso aplica-se às exigências do RU (referidas acima) de estar fora da jurisdição do Tribunal de Justiça da UE, de impor limitações à livre circulação das pessoas – uma das quatro liberdades fundamentais, e como tal uma precondição não negociável para o acesso pleno ao Mercado Único – ou de dispor da liberdade de fazer acordos comerciais com países terceiros – incompatível com ser membro da união aduaneira.

Referências

- Bongardt, A., e Torres, F., 2016a. Brexit: uma Perspectiva Europeia. *Brotéria* n°182, pp. 451-470.
- Bongardt, A., e Torres, F., 2016b. The Political Economy of Brexit: Why making it easier to leave the club can allow for a better functioning EU. *Intereconomics*, 51(4), pp. 214-19.
- Bongardt, A., e Torres, F., 2017a. “A Qualitative Change in the Process of European Integration”. In: N. Costa Cabral, J. R. Gonçalves e N. C. Rodrigues, eds., *After Brexit: Consequences for the European Union*. London: Palgrave.
- Bongardt, A., e Torres, F., 2017b. Comprehensive Trade Agreements: Conditioning Globalization or Eroding the European Model? *Review of European Economic Policy*, 52(3), pp. 165-170.
- Bongardt, A., e Torres, F., 2017c. Nach der Wahl: Brexit und die EU. *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 97(6), pp. 378-379.
- Buti, M. e Lacoue-Labarthe, M., 2016. Europe’s Incompatible Political Trinities. *VoxEU.org*, 7 de setembro. Disponível em <http://voxeu.org/article/europes-incompatible-political-trinities>.
- Clegg, N., 2017. Five steps for Theresa May’s Salvation. *Financial Times*, 11 de junho. Disponível em <https://www.ft.com/content/f8b09872-4d2e-11e7-a3f4-c742b9791d43>.
- Closa, C., 2016. Interpreting Article 50: exit and voice and... what about loyalty?. *EUI Working Paper RSCAS 2016/71*. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS). Disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44487/RSCAS_2016_71.pdf?sequence=1.
- De Grauwe, P., 2016. “How to Prevent Brexit from Damaging the EU”. In: R. Baldwin, ed., *Brexit Beckons: Thinking Ahead by Leading Economists*. A VoxEU.org eBook, CEPR Press, pp. 149-152.

- De Grauwe, P., 2017. Brexit Creates Window of Opportunities for the EU. *Social Europe*, 5 de abril. Disponível em <https://www.socialeurope.eu/brexit-creates-window-opportunities-eu>.
- Garton Ash, T., 2017. A year after voting for Brexit, Britain is divided and in uncharted waters. *The Guardian*, 22 de junho. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jun/22/year-ago-britain-voted-leave-eu-worse-both-worlds>.
- König, N., 2015. A Differentiated View of Differentiated Integration. *Policy Paper* 140. Berlin: Jacques Delors Institut. Disponível em http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2015/07/20150723_DifferentiatedIntegration_JDIB_Nicole-Koenig.pdf.
- Laffan, B., 2016. EU membership must matter. *EurActiv.com*, 14 de novembro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/eu-membership-must-matter/>.
- OECD, 2015. Economic Policy Reforms: Going for Growth. Paris: OECD. Disponível em <http://www.oecd.org/eco/growth/goingforgrowth.htm>.
- Pisani-Ferry, J.; Röttgen, N.; Sapir, A.; Tucker, P. e Wolff, G., 2016. Europe after Brexit: A proposal for a Continental Partnership. Bruegel, 29 de Agosto. Disponível em <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>.
- Scally, D., 2015. Germany's Tin Ear Diplomacy. *Die Zeit*, 5 de Agosto. Disponível em <http://www.zeit.de/politik/2015-08/europe-germany-euro-crisis>.
- Soros, G., 2017. Standing up for Europe. *Project Syndicate*, 1 de junho. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/momentum-turning-in-favor-of-europe-by-george-soros-2017-06>.
- The Guardian*, 2017. Editorial: "The Guardian view on the single market: a viable Brexit path", 24 de julho. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jul/24/the-guardian-view-on-the-single-market-a-viable-brexit-path>.

A Caminho do “Brexit” ou do “Breversal”? A Reversibilidade do Processo de Secessão de Estados-membros na União Europeia*

Francisco Pereira Coutinho

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Membro do Cedis – Centro de I&D sobre Direito e Sociedade da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Resumo

Este artigo debruça-se sobre a admissibilidade da reversão do processo de secessão iniciado por um Estado-membro ao abrigo do artigo 50 do Tratado da União Europeia. Para o efeito aborda a origem e analisa o direito de secessão consagrado no Tratado de Lisboa, sob o pano de fundo do atual processo de saída do Reino Unido da União Europeia (“Brexit”). Conclui que o artigo 50 deve ser interpretado no sentido de que, durante a fase de negociação do acordo de saída, um Estado-membro pode interromper o processo de secessão revogando a notificação em que comunicou ao Conselho Europeu a intenção de abandonar a União Europeia.

Abstract

The Path to Brexit or Breversal? The Reversibility of the Secession Process of European Union Member States

This article deals with the admissibility of the reversion of a secession procedure initiated by a member state under article 50 of the Treaty of the European Union. It starts by tracing the origin and then follows with the analysis of the right of unilateral secession adopted by the Lisbon Treaty, against the background of the withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Brexit). It concludes by arguing that article 50 should be interpreted as allowing a member state to revoke the notification of its intention to leave the European Union during the negotiation stage of the withdrawal agreement.

* Este texto desenvolve palestras apresentadas: no seminário “The Future of Inter-institutional/Constitutional Issues in Light of Brexit”, organizado pelo European Ideas Network no Parlamento Europeu, em Bruxelas, a 8 de março de 2017; no seminário organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, a 28 de março de 2017; e no seminário permanente sobre o Ensino e o Estudo do Direito, organizado na Nova Direito, Lisboa, a 17 de maio de 2017. São devidos agradecimentos ao Afonso Ferreira, João Zenha Martins, Martinho Lucas Pires e Nuno Piçarra, pela leitura crítica a uma versão preliminar do texto, que muito o valorizou. Eventuais incorreções que nele se encontrem são da minha responsabilidade. Este artigo foi concluído no dia em que se iniciaram as negociações do acordo de saída do Reino Unido da UE (19 de junho de 2017).

“Brexit” means “Brexit”?

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado de Paris, 1951), o embrião da atual União Europeia (UE), deu início a um processo de integração sem paralelo à escala global que produziu um efeito magnético de atração de um número sempre crescente de Estados europeus. Em 2017, a UE inclui 28 Estados-membros e cinco Estados candidatos à adesão (Albânia, Macedónia [FYROM], Montenegro, Sérvia e Turquia).

O magnetismo da integração europeia sofreu um forte abalo quando, a 29 de março de 2017, a Primeira-Ministra britânica notificou o Presidente do Conselho Europeu da intenção do Reino Unido de abandonar a UE¹. Esta era uma comunicação há muito aguardada em Bruxelas depois de, a 23 de junho de 2016, 51,9% dos eleitores britânicos terem votado em referendo pela saída do Reino Unido da União².

A possibilidade de a saída do Reino Unido da União, mais conhecida pelo acrónimo “Brexit” (*British Exit*), colocar em causa a profecia funcionalista de que os Estados Unidos da Europa seriam o resultado inexorável “de realizações concretas” que dariam lugar a “solidariedades de facto entre os povos europeus”³ foi rejeitada pelo Presidente da Comissão Europeia nos seguintes termos: “o ‘Brexit’ não é o fim da União Europeia, não é o fim dos nossos desenvolvimentos, e muito menos o fim das nossas ambições continentais” (Boffey e Rankin, 2017).

O abandono do terceiro maior Estado-membro em termos populacionais, membro do G7 e contribuinte líquido para o orçamento da União, cujo idioma vem funcionando como uma espécie de língua franca europeia e cuja intervenção foi sempre muito influente na definição das políticas da UE, nas quais serve frequentemente de contrapeso liberal a impulsos regulatórios continentais (Tridimas, 2016, p. 298), não pode deixar de ser considerada uma grande *debacle*, indiciando que a integração europeia não constitui um processo irreversível.

Mas será a saída do Reino Unido da União um *fait accompli*? Depois da perda pelos conservadores da maioria absoluta na Câmara dos Comuns nas eleições legislativas de 8 de junho de 2017, um dos cenários em discussão é o da convocação de um segundo referendo sobre a permanência na União (Roberts, 2017). O slogan “*Brexit means Brexit*” sucessivamente repetido pela Primeira-Ministra Theresa May desde o referendo de junho de 2016 poderá afinal redundar num “Breversal” (*Brexit reversal*).

-
- 1 Prime Minister’s Office, 10 Downing Street, Department for Exiting the European Union, The Rt Hon Theresa May MP, “Prime Minister’s letter to Donald Tusk triggering Article 50”, 29.03.2017. Disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50>.
 - 2 Electoral Commission, “EU Referendum Results”. Disponível em <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>.
 - 3 Declaração Schuman, de 9 de maio de 1950 (Sande, 2008, pp. 24-25).
-

Resta saber se o Reino Unido pode mudar de ideias e decidir permanecer na União⁴. No processo *Miller*, em que se discutia a necessidade de o governo britânico requerer autorização parlamentar para dar início ao processo de saída da UE, o *High Court* da Inglaterra e Gales seguiu a posição das partes – uma delas o Procurador-geral (*Attorney General*) em representação do governo – de que a notificação de saída tem “como resultado inevitável a saída completa do Reino Unido de membro da União”⁵. À conclusão oposta chegou o comité de assuntos europeus da Câmara dos Lordes: “não há nada no artigo 50.º (TUE) que formalmente impeça um Estado-membro de reverter a sua decisão de abandonar (a União) no decurso das negociações de saída”⁶. O Presidente do Conselho Europeu declarou também “não existirem quaisquer obstáculos jurídicos” que limitem a revogação unilateral da notificação da intenção de saída da UE pelo Reino Unido (Blitz, 2016). Outro entendimento teve o Parlamento Europeu, para quem a revogação deve ser condicionada ao cumprimento prévio das condições definidas pelos restantes Estados-membros, considerando que tal é necessário para evitar que este mecanismo seja “utilizad(o) como um artifício processual ou (como) uma forma abusiva para tentar melhorar os atuais termos da adesão do Reino Unido”⁷. Quem parece não ter dúvidas a este respeito é a Comissão Europeia: “uma vez ativado (o artigo 50.º TUE) não pode ser unilateralmente retirado. A notificação é irreversível na medida em que o artigo 50.º (TUE) não prevê a retirada unilateral da notificação”⁸. Neste artigo procuro demonstrar que o artigo 50.º TUE deve ser interpretado no sentido de que permite ao Reino Unido interromper o processo de secessão, revogando a notificação em que comunicou ao Conselho Europeu a intenção de abandonar a União⁹. Para o efeito começo por descrever sumariamente a evolução da

4 Um pedido de reenvio prejudicial com este objeto está pendente no *High Court* da Irlanda (Maugham, 2017), mas é pouco provável que a questão, dado o seu caráter hipotético, venha a ser remetida para o Tribunal de Justiça (da União Europeia) (Tridimas, 2016, p. 304, nota 26).

5 *R. Miller v Secretary of State for Exiting the European Union* [2016] EWHC27 68 (Admin), para. 11. Em recurso, o Supremo Tribunal do Reino Unido decidiu com base na presunção de que a saída do Reino Unido seria irreversível depois de remetida a notificação a que se refere o art. 50.º, n.º 2, TUE [*R. Miller v Secretary of State for Exiting the European Union* (2017) UKSC 5, para. 26 e 104].

6 House of Lords EU Committee, *The Process of Withdrawing from the European Union 2015-2016*, HL Paper 138 (4 maio 2016), para. 16. Disponível em https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldseucom/138/13804.htm#_idTextAnchor008.

7 Resolução do Parlamento Europeu sobre as negociações com o Reino Unido, na sequência da notificação da sua intenção de se retirar da União Europeia (2017/2593(RSP)), 10.04.2017, considerando L.

8 Comissão Europeia – Ficha Informativa, “Artigo 50.º do Tratado da União Europeia – Perguntas e respostas”. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-648_pt.htm.

9 Ao longo do texto utilizarei o vocábulo secessão como sinónimo de saída e retirada, o que significa que lhe atribuo um sentido mais amplo – e mais adequado à natureza *sui generis* da

relação do Reino Unido com a integração europeia (secção 2), para em seguida analisar o regime jurídico aplicável à secessão de Estados-membros antes e depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (secção 3 e 4). Termina com a discussão da reversibilidade da notificação da intenção de saída da União (secção 5) e do problema das revogações putativas (secção 6).

O Melhor de Dois Mundos: o Reino Unido na União Europeia

O Reino Unido procurou distanciar-se de projetos federais para a unificação europeia pós-II Guerra Mundial. No famoso discurso de Zurique, Churchill apelou à criação dos Estados Unidos da Europa, em que não incluía o Reino Unido, a quem atribuiu o papel de aliado e patrocinador da nova ordem europeia¹⁰. A preferência por modelos de cooperação intergovernamental explica a recusa de integração da CECA e levou Paul-Henri Spaak a afirmar dramaticamente: “Para a Europa, a alternativa é simples: ou alinhar-se com o Reino Unido e renunciar à Construção da Europa, ou tentar construir a Europa sem o Reino Unido. Eu escolhi a segunda hipótese (...)”¹¹.

O abandono do projeto de criação da Comunidade Europeia de Defesa (1954) e, conseqüentemente, do seu natural prolongamento político (uma comunidade política europeia), levou os seis Estados-membros da CECA a redirecionarem a integração europeia para o domínio económico¹². O sucesso das Comunidades atraiu o Reino Unido, que viria a solicitar a adesão às Comunidades Europeias em 1961 e 1967, a qual seria sucessivamente bloqueada pelo Presidente francês Charles de Gaulle (Damman, 2017, p. 278), consumando-se apenas a 1 de janeiro de 1973, após a saída de cena do general (1969).

O euroceticismo britânico manifestar-se-ia dois anos após a adesão (1975), quando o novo governo trabalhista resolveu cumprir uma promessa eleitoral e convocar um referendo sobre a permanência do Reino Unido nas Comunidades, que resultou numa vitória expressiva (67,2%) do campo pró-europeu (Vhalas, 2005, p. 1592).

A generalidade dos britânicos percebeu ter aderido a um espaço económico – essencialmente um mercado para vender manteiga e gado, como alguns dinamizar-

União – do que aquele que lhe é dado pelo direito internacional: secessão como “saída unilateral de uma parte constituinte de um Estado, com o seu território e população” (Thürer e Burri, 2009, p. 2).

10 Discurso de Winston Churchill, pronunciado em Zurique, a 19 de setembro de 1954 (Sande, 2008, p. 15).

11 Discurso de demissão do cargo de Presidente da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, dezembro de 1951 (Ludlow, 1997, p. 17).

12 Resolução adotada pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis Estados-membros da CECA, na sequência da conferência que teve lugar em Messina entre 1 e 3 junho de 1955 (Sande, 2008, pp. 36-37).

queses se referiam à então Comunidade Económica Europeia – e não propriamente a uma comunidade política em gestação (Menendez, 2004, pp. 3-4). Assim se explica que a elevação da integração europeia ao “patamar superior do político” (Ramos, 1994, p. 94) iniciada com o Tratado de Maastricht (1992) tenha sido consentida pelo Reino Unido apenas após ter garantido um estatuto especial que, para além de limitar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais na sua ordem jurídica¹³, lhe garante designadamente o direito a: (1) manter moeda própria (libra esterlina), não estando obrigado a adotar o euro¹⁴; (2) não participar no chamado acervo de Schengen¹⁵; (3) exercer controlos de pessoas nas fronteiras internas ou externas¹⁶; (4) optar por participar ou não em medidas no espaço de liberdade, segurança e justiça¹⁷. O estatuto especial do Reino Unido na UE tem ainda uma vertente financeira, o chamado “cheque britânico” (*British rebate*), que se consubstancia numa redução significativa da sua contribuição líquida para o orçamento da União, e que foi obtido em 1984 depois de um longo período negocial que se seguiu à famosa exigência feita pela Primeira-Ministra Margaret Thatcher na cimeira de Dublin (1979): “Aquilo que eu quero (...) é muito simples: quero o meu dinheiro de volta” (Fralon, 2005).

A vitória do *remain* no referendo permitiria a entrada em vigor da “Decisão relativa a um novo quadro para o Reino Unido na União Europeia”, adotada pelo Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016, que incorporou várias reivindicações britânicas – a maioria de natureza simbólica – incluídas em carta remetida a 10 de novembro de 2015¹⁸. Uma delas dizia respeito à criação de um mecanismo, aplicável em circunstâncias excecionais, que permitiria aos Estados-membros limitar temporariamente o acesso a prestações não contributivas a trabalhadores da União

13 Protocolo n.º 30, relativo à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à Polónia e ao Reino Unido, anexado pelo Tratado de Lisboa (2009).

14 Protocolo n.º 15, relativo a certas disposições relacionadas com o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, anexado pelo Tratado de Maastricht (1992).

15 Protocolo n.º 19, relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, anexado pelo Tratado de Amesterdão (1997).

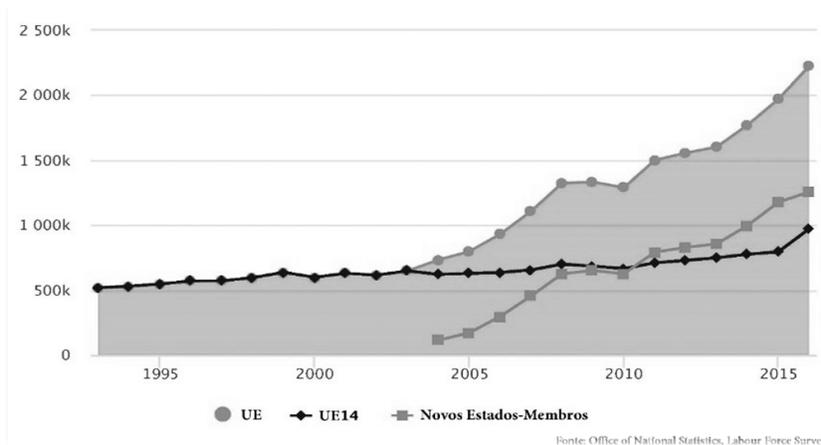
16 Protocolo n.º 20, relativo à aplicação de certos aspetos do artigo 26.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ao Reino Unido e à Irlanda, anexado pelo Tratado de Amesterdão (1997).

17 Protocolo n.º 21, relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexado pelo Tratado de Amesterdão (1997).

18 Conclusões do Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro, UCO 1/16. Disponíveis em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/pt/pdf>. De acordo com a Declaração dos dirigentes da UE e da Presidência neerlandesa sobre o resultado do referendo no Reino Unido, 381/16, de 25 de junho de 2016. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244643334_pt.pdf, esta decisão “não entrará em vigor e deixará de ter existência”.

recém-chegados ao seu território¹⁹. A limitação dos fluxos migratórios de cidadãos da União para o Reino Unido terá constituído um dos fatores decisivos na vitória do *leave* no referendo (Damman, 2017, p. 279). Ao contrário de outros Estados-membros, o Reino Unido não adotou medidas de salvaguarda do seu mercado de trabalho no período subsequente à adesão de dez Estados-membros em 2004 (Fihel, 2005, p. 6), o que teve como resultado um grande aumento do número de trabalhadores oriundos destes Estados-membros (ver gráfico 1).

Gráfico 1 – Trabalhadores assalariados no Reino Unido nascidos noutros Estados-membros



De acordo com o então Primeiro-Ministro, David Cameron, o acordo alcançado em fevereiro de 2016 garantiria ao Reino Unido o melhor de dois mundos: a integração no mercado único mas não no euro, não estando assim exposto a regastes de Estados da zona euro; a pertença à União mas não ao espaço Schengen e à sua crise de refugiados (Beddoes, 2016, p. 11).

O cumprimento da exigência, feita a Estados candidatos à adesão, de incorporação integral nas respetivas ordens jurídicas do acervo comunitário (*acquis communautaire*)²⁰, determinará que o Reino Unido dificilmente consiga ser readmi-

19 Secção D, n.º 2, al. b, da Decisão dos Chefes de Estado ou de Governo, reunidos no Conselho Europeu, relativa a um novo quadro para o Reino Unido na União, Anexo I das Conclusões do Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro, UCO 1/16. Disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/pt/pdf>.

20 O *acquis communautaire* corresponde ao conjunto de regras que fazem parte da ordem jurídica da União no momento da adesão, designadamente o direito originário e derivado, acordos internacionais e a jurisprudência do Tribunal de Justiça (Kochenov, 2007, p. 42).

tido com o estatuto especial que tem atualmente na União. Neste contexto, encontrar vida em Marte será provavelmente mais verosímil do que a premonição do Presidente da Comissão Europeia de que um “dia o Reino Unido voltará à UE” (Boffey e Rankin, 2017).

A Secessão de Estados-membros antes do Tratado de Lisboa

Pode um Estado-membro decidir abandonar unilateralmente a UE? Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009), na ausência de qualquer indicação expressa nos Tratados sobre a secessão de Estados-membros²¹, a resposta a esta questão dependia da posição adotada sobre a natureza da União.

A qualificação da UE como uma organização internacional limitava o reconhecimento de um direito de saída unilateral à invocação de regras costumeiras relativas à cessação de vigência de convenções internacionais plasmadas na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados (CVDT), de 23 de maio de 1969²², designadamente as previstas nos artigos 56.º, n.º 1, alínea b) “direito de saída deduzido da natureza do tratado”, artigo 60.º “cessação da vigência de um tratado como consequência da sua violação” ou 62.º “alteração fundamental de circunstâncias” (Hill, 1982, pp. 351-354; Athanassiou, 2009, pp. 12-13). Dada a excecionalidade de qualquer um destes regimes, a retirada unilateral dos tratados comunitários constituía uma possibilidade meramente teórica (Hofmeister, 2010, p. 590).

A qualificação da UE como uma entidade *sui generis*, a meio caminho entre um Estado federal e uma organização internacional (Weiler, 1985, p. 283), afastava também o reconhecimento de um direito de secessão unilateral. Esta posição baseava-se no argumento da autonomia da ordem jurídica da União, proclamada pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Vand Gend en Loos*²³, quando declarou que o Tratado da Comunidade Económica Europeia (TCEE) “não é meramente um acordo entre Estados, mas sim um acordo entre os povos da Europa”, que “criou um ordenamento jurídico interno de dimensão transnacional, do qual constitui a ‘carta constitucional de base’”²⁴. Segundo o tribunal do Luxemburgo, o tratado comunitário impôs “uma limitação *definitiva*” (itálico do autor) dos direitos soberanos dos Esta-

21 Segundo Harbo (2008, p. 140), uma proposta francesa com este objeto foi rejeitada durante as negociações dos Tratados de Roma.

22 A circunstância de nem todos os Estados-membros se terem vinculado à CVDT e de esta convenção não se aplicar retroativamente (artigo 4.º da CVDT) determina que a aplicação das regras da CVDTE relativas à retirada de Estados-membros seja feita de forma indireta, por se considerar que algumas dessas regras codificam direito internacional costumeiro.

23 Ver *Van Gend & Loos*, 26/62, ECLI:EU:C (1963, p. 1 e p. 210).

24 Ver Advogado-Geral Miguel Poiares Maduro, *Kadi*, C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C (2008, p. 30, para. 21).

dos-membros²⁵, não podendo tais direitos ser readquiridos salvo se tal resultasse de disposição convencional expressa²⁶. Uma vez que o TCEE tinha sido concluído por tempo indeterminado para promover a integração europeia (preâmbulo e artigo 240.º), o reconhecimento do direito de secessão seria incompatível com este objetivo (Hill, 1982, p. 357; Weiler, 1985, p. 285).

A UE não preenche a maioria dos requisitos de estadualidade previstos no direito internacional²⁷. O artigo 1.º TUE refere que são os Estados “As Altas Partes Contratantes” – e não diretamente os povos – que criaram a União, a quem atribuem competências para prosseguir objetivos comuns. Os Estados-membros conservaram a chamada *Kompetenz-Kompetenz* (o poder de decidir quem faz o quê), que constitui a manifestação última do poder soberano (Vahlas, 2005, p. 1580) e lhes permite limitar em conjunto as competências atribuídas à União (artigo 48.º do TUE e Declaração n.º 18) e, no limite, dissolve-la, mesmo contra a vontade das instituições europeias. A União também não possui um território autonomizável em relação ao conjunto dos seus Estados-membros²⁸ e a cidadania que atribui não substitui a cidadania nacional (artigo 20.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [TFUE]).

Apesar de não ser um Estado federal, a União funciona de acordo com princípios federais²⁹, como o princípio da cooperação leal (artigo 3.º, n.º 4, do TUE), os princípios que regem a delimitação de competências com os Estados-membros (competência de atribuição, subsidiariedade e preempção) ou os que disciplinam a aplicação interna do direito da União (primado, efeito direto ou interpretação conforme). Os tratados, por sua vez, desempenham um papel semelhante ao do direito constitucional nos Estados federais (De Witte, 2014, p. 191), definindo os valores em que se funda a União (artigo 2.º do TUE), reconhecendo direitos fundamentais dos particulares (artigo 6.º do TUE) e organizando o poder político de uma “comunidade de direito”³⁰

25 Ver Costa c. ENEL, 6/64, ECLI:EU:C (1964, p. 66 e p. 556).

26 Ver Comissão das Comunidades Europeias c. França, 7/71, ECLI:EU:C (1971, p. 121, para. 20).

27 O artigo 1.º da Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados, assinada em Montevideo a 26 de dezembro de 1933, dispõe que um Estado como pessoa de Direito Internacional deve reunir uma população permanente, um território determinado, um governo e ter a capacidade de entrar em relações com os restantes Estados.

28 Tribunal Constitucional Alemão, *Tratado de Lisboa*, 2 BvE 2/08, decisão de 30 de junho de 2009, para. 345 e Piçarra (2015, p. 56).

29 O federalismo constitui uma forma de organização do poder político em que coexistem e são protegidos dois níveis distintos de governo: o federal e o estadual. Para o efeito requer a criação de uma estrutura que garanta a participação das entidades estaduais no processo decisório federal e, ao mesmo tempo, preserve a sua autonomia através da previsão de uma clara divisão competência com o nível federal (Leanerts, 1990, p. 220).

30 Ver Les verts, 294/83, ECLI:EU:C (1986, p. 166, para. 23).

baseada nos princípios democrático e da separação de poderes. Por último, o Tribunal de Justiça, o principal responsável pela criação de “um enquadramento constitucional para uma estrutura de tipo federal na Europa” (Stein, 1981, p. 1), assume as vestes de um verdadeiro tribunal constitucional, dirigindo um “processo de federalização” que afastou progressivamente o direito da União das suas raízes jusinternacionais (Gordillo e Martinico, 2015, p. 14).

Na medida em que a União apresenta as características de uma federação em estado embrionário (Wyatt e Dashwood, 2006, p. 132; Mann, 2012, pp. 90-92), justifica-se a análise dos efeitos do reconhecimento do direito de secessão num contexto federal. De acordo com Friel (2004, pp. 422-423), as federações tratam o fenómeno da secessão seguindo um de três sistemas: primado dos Estados, primado federal e controlo federal.

O sistema de primado dos Estados reconhece aos Estados-membros um direito absoluto, imediato e unilateral de secessão. Trata-se de um sistema cuja integração no quadro conceptual do federalismo é fortemente contestada (Harbo, 2008, p. 133), mas que tem reconhecimento episódico em constituições federais, como é o caso atual da Constituição da Etiópia³¹.

Nos sistemas de primado federal a secessão de Estados-membros não é admitida. Este é o modelo mais comum em sistemas federais, como é o caso dos Estados Unidos da América³².

Os sistemas de controlo federal reconhecem o direito de secessão mas condicionam o seu exercício à celebração de um acordo de saída. Este é o modelo canadiano, em que, não obstante a ausência de previsão constitucional, a secessão do Quebeque foi reconhecida pelo Supremo Tribunal do Canadá nos seguintes termos:

“ (a) (...) ordem constitucional do Canadá não pode ser indiferente a uma expressão clara de uma maioria clara de cidadãos do Quebeque que não queiram permanecer no Canadá. As outras províncias e o governo federal não teriam fundamento para

31 O artigo 39.º, n.º 1, da Constituição da Etiópia (1994) estipula que “qualquer nação, nacionalidade ou povo da Etiópia tem um direito incondicional de autodeterminação e de secessão”. Tradução do inglês do autor, a partir de texto disponível em http://www.africa.upenn.edu/Hornet/Ethiopian_Constitution.html.

32 A secessão unilateral dos Estados esclavagistas do Sul esteve na origem da guerra civil americana (1861-1865), que terminou com a vitória do governo federal. A natureza indissolúvel da federação seria pouco depois confirmada pelo Supremo Tribunal Federal dos Estados Unidos da América no caso *Texas c. White*, 74 US 700, 724-6 (1869): “Através (dos artigos da Confederação) a União foi declarada solenemente como sendo perpétua. E quando esses artigos foram considerados inadequados para responder às exigências do país, a Constituição foi destinada a ‘formar mais do que uma União perfeita’. É difícil expressar uma ideia de indissolubilidade mais clara do que esta. O que pode ser indissolúvel se uma União perpétua, tornada mais perfeita, não o é? (...) A Constituição, em todas as suas disposições, prevê uma União indestrutível, composta por Estados indestrutíveis”.

negar o direito do governo do Quebeque a pedir a secessão caso uma maioria clara do povo do Quebeque tome essa opção. As negociações que se seguiriam à votação devem incidir sobre o potencial ato de secessão bem como sobre o seu conteúdo caso a secessão seja de facto materializada. (...) As negociações devem ter como objeto os interesses de outras províncias, do governo federal e do Quebeque, os direitos de todos os canadianos tanto dentro como fora do Quebeque, e ter em conta, especialmente, os direitos das minorias³³.

Até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a UE seguia um sistema próximo do de controlo federal, uma vez que apenas se admitia uma solução pactuada para a secessão de um Estado-membro (Hill, 1982, p. 354), a qual teria de tomar a forma de uma alteração convencional que exigiria a unanimidade dos Estados-membros³⁴. A ideia de que os Estados-membros, enquanto Estados soberanos, possuíam um direito unilateral e incondicional de secessão (Vhalas, 2015, p. 1598), teria certamente validade política (Weiler, 1985, pp. 287-288) mas não jurídica (Louis, 2006, p. 302; Rieder, 2013, p. 154).

A Secessão de Estados-membros depois do Tratado de Lisboa: o artigo 50.º do TUE

Genealogia

A declaração de Laeken sobre o futuro da Europa, adotada no Conselho Europeu de dezembro de 2001, decidiu convocar uma Convenção para preparar um texto constitucional para a União. Reunida entre fevereiro de 2002 e julho de 2003, a Convenção recebeu várias propostas que propunham os diferentes modelos constitucionais de reconhecimento do direito de secessão (Friel, 2004, pp. 423-424).

O *Presidium* – órgão interno responsável pela apresentação de propostas consolidadas de projetos de Constituição (Nazaré Pereira e Sousa de Jesus, 2015) – sugeriu a inclusão do direito de secessão, considerando ser necessário “clarificar” dúvidas e dar um “sinal para aqueles que considera(vam) que a União (era) uma entidade rígida da qual (seria) impossível sair”³⁵.

O artigo I-60.º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa (Tratado Constitucional) veio reconhecer aos Estados-membros um direito de saída voluntária da União³⁶. A secessão dependia de decisão adotada por um Estado-membro em

33 Acórdão de 20 de agosto de 1998, processo n.º 25506, *Secessão do Quebeque*, (1998) 2 SCR 217.

34 Artigo 48.º, n.º 5 do TUE. Esta é também a solução prevista no direito internacional público, que permite a retirada de um Estado de uma convenção internacional, em qualquer momento, por consentimento de todos os outros Estados parte [artigo 54.º, alínea b), da CVDTE].

35 *Draft Constitution, Volume I*, CONV 724/03, 26 de maio de 2003, p. 134. Disponível em <http://www.politicsresources.net/docs/euconst2.pdf>.

36 O Tratado Constitucional foi assinado em Roma, a 29 de outubro de 2004. O seu processo de ratificação foi interrompido em 2005, após rejeição popular em referendos realizados em França

conformidade com as respectivas normas constitucionais (artigo I-60.º, n.º 1), ocorrendo depois da celebração de acordo de saída com a União ou findo um prazo negocial de dois anos, que podia ser alargado por decisão do Conselho com o acordo do Estado-membro (artigo I-60.º, n.º 2 e 3).

O Tratado Constitucional adotou uma versão mitigada – porque não permitia uma saída instantânea – do modelo de primado estadual (Friel, 2004, pp. 424-425; Tridimas, 2016, p. 300). Esta foi uma solução de compromisso que alcançou o apoio de soberanistas/eurocéticos (Louis, 2006, p. 303; Harbo, 2008, p. 142), que encontraram respaldo em Estados-membros do antigo bloco de leste que apenas recentemente tinham readquirido plena soberania depois do colapso da URSS (Damman, 2017, p. 276), mas também de federalistas, que a observaram como um mecanismo de segurança “que permitiria uma opção de saída para qualquer Estado-membro que não se sentisse capaz de aceitar novos avanços no processo de integração europeia” (Duff, 2016, p. 51).

O Procedimento de Saída

O artigo 50.º prevê um procedimento de saída que procura garantir um divórcio rápido mas não imediato. Inicia-se com a decisão de saída da União do Estado-membro, adotada de acordo com as respectivas normas constitucionais (artigo 50.º, n.º 1 do TUE). Segue-se a comunicação dessa vontade ao Conselho Europeu e um período negocial de dois anos com vista à adoção de acordo que defina os termos da secessão (artigo 50.º, n.º 2 do TUE). O Estado-membro deixa de ser membro da UE na data da entrada em vigor do acordo de saída; ou, caso não haja acordo, findo o prazo negocial de dois anos. O tempo das negociações pode ser alargado por decisão unânime do Conselho Europeu que tenha obtido a concordância do Estado-membro (artigo 50.º, n.º 3 do TUE). Uma eventual readmissão seguirá o processo de adesão previsto no artigo 49.º do TUE (artigo 50.º, n.º 5 do TUE).

O artigo 50.º do TUE é omissivo quanto à possibilidade de um Estado mudar de ideias durante o período negocial e, conseqüentemente, revogar a notificação em que manifestou a intenção de sair da União. A circunstância de o artigo 50.º do TUE prever apenas a possibilidade de dilação do momento da saída da União levou Peers (2014) a concluir que a “notificação de saída não pode ser revogada”. Resta saber se um poder de revogação pode ser inferido da interpretação do artigo 50.º do TEU à luz do seu “espírito, economia geral e conteúdo”³⁷.

e na Holanda. O Tratado de Lisboa, assinado em 2007, incorporou grande parte das soluções previstas no Tratado Constitucional, incluindo, com algumas precisões técnicas, o direito de secessão no artigo 50.º do TEU.

37 Tribunal de Justiça, *Van Gend & Loos*, 26/62, cit., p. 210.

Pode a Notificação da Intenção de Saída ser Revogada?

O que Resulta da Letra do Artigo 50.º do TUE

O texto do artigo 50.º do TUE foi invocado para fundamentar posições de sentido oposto relativamente à atribuição aos Estados-membros do poder para interromper o processo de secessão a que tenham dado início.

Contra o reconhecimento desse poder, argumenta-se que o seu exercício impediria a produção do efeito previsto no artigo 50.º, n.º 3 do TUE, que é o da secessão por acordo ou pelo decurso do prazo negocial (Poptcheva, 2016, p. 5). Este entendimento parece prejudicado pela circunstância de a secessão não ser uma consequência inevitável da notificação da intenção de saída (Sari, 2016, p. 16), uma vez que o artigo 50.º, n.º 3 do TUE, não impede o prolongamento *sine die* das negociações (Lazowski, 2016, p. 1296).

A favor, recorre-se ao artigo 50.º, n.º 5 do TUE, que obriga um Estado que tenha abandonado a União a seguir o processo de adesão previsto no artigo 49.º TUE, mas que não o faz em relação a um Estado-membro que ainda não tenha saído, o que significaria que este mantém o estatuto de Estado-membro, podendo reverter a decisão de saída da União enquanto não estiver concluído o processo de secessão (Damman, 2017, pp. 302-303; Edward *et al*, 2017, p. 19). Resta saber se as hipóteses previstas no artigo 50.º, n.º 3 do TUE para o momento da saída são taxativas (Peers, 2016), o que explicaria a ausência de previsão no artigo 50.º, n.º 5 do TUE da situação que resultaria de uma mudança de planos do Estado-membro em relação à saída na União durante a negociação do acordo de secessão.

Pouco convincente é também o argumento de que a decisão de permanência tomada pelo Estado-membro durante a fase negocial significa já não poder entender-se subsistir a decisão relativa à intenção de sair da União a que se refere o artigo 50.º, n.º 1 do TUE (Craig, 2016, p. 464; Eeckhout e Frantziou, 2016, p. 39). Esta disposição condiciona o exercício do direito de secessão ao respeito pelo Estado-membro das “respetivas normas constitucionais” (Hillion, 2016, p. 2), mas isso parece apenas significar que o processo de saída só pode ser interrompido quando for invocado um vício de inconstitucionalidade da decisão de saída da União e não quando simplesmente ocorreu uma mudança de orientação política relativamente à integração europeia. Tal seria o caso se o Primeiro-Ministro David Cameron tivesse notificado o Conselho Europeu depois de conhecidos os resultados do referendo de junho de 2016 sem obter prévia autorização parlamentar que veio a ser considerada necessária pelo Supremo Tribunal do Reino Unido³⁸.

38 *R. Miller v Secretary of State for Exiting the European Union* (2017) UKSC 5, para. 124. A decisão sobre a conformidade constitucional da decisão de saída pertence aos Estados-membros e aos seus tribunais (v. Tribunal Constitucional Alemão, *Tratado de Lisboa*, cit., para. 330) (Piris, 2015, p. 2) e não, como refere Friel (2004, p. 425), ao Tribunal de Justiça, que por via de um

Do exposto pode concluir-se que, salvo o caso da revogação com fundamento em inconstitucionalidade, da letra do artigo 50.º do TUE não é possível retirar conclusões definitivas sobre a admissibilidade da revogação da notificação da intenção de saída da União.

A Teleologia e o Contexto do Artigo 50.º do TUE

Para a interpretação de uma norma de direito da União, o Tribunal de Justiça considera ser necessário “tomar em consideração não apenas os seus termos, mas igualmente o contexto em que se inscreve e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte”³⁹. Para o efeito tem em consideração não apenas o fim específico de cada disposição mas também “o contexto mais amplo que resulta da ordem jurídica da União e do seu *telos* constitucional” (Maduro, 2007, p. 140).

A interpretação teleológica tem sido utilizada pelo tribunal do Luxemburgo para dar prioridade aos objetivos dos tratados e, em particular, ao da integração europeia (Fennelly, 1997, p. 678), que encontra amparo no preâmbulo do TUE e do TFUE e no artigo 1.º do TUE, quando referem que os tratados constituem “uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”. A interpretação do artigo 50.º do TUE guiada por esta orientação teleológica não parece deixar qualquer dúvida sobre a reversibilidade do processo de secessão: a revogação da notificação da intenção de saída da União demonstra inequivocamente a vontade do Estado-membro em manter o seu comprometimento para com o aprofundamento da integração europeia (Sauri, 2016, p. 21).

Acresce que a inclusão do artigo 50.º do TUE operou uma alteração constitucional pela qual a União passou de um sistema de controlo federal, em que a secessão dependia de uma solução pactuada, para um sistema de supremacia estadual, no qual os Estados-membros podem decidir incondicionalmente abandonar a União. O reconhecimento de um direito de secessão unilateral constitui um corolário da natureza voluntária da integração europeia (Tridimas, 2016, p. 301): o seu não exercício constitui a manifestação permanente de comprometimento do Estado-membro para com a União (Hillion, 2016, p. 9); o seu exercício traduz a revogação do seu

reenvio para o direito constitucional interno operado pelo artigo 50.º, n.º 1 do TUE, seria desta forma “catapultado ao papel de árbitro derradeiro de uma questão importante de direito constitucional nacional”. A competência do tribunal do Luxemburgo circunscreve-se à interpretação do artigo 50.º do TUE, pelo que a sua intervenção neste domínio se limita a uma avaliação *prima facie* da conformidade constitucional da decisão de saída da União (Hofmeister, 2010, p. 599, nota 69).

39 C-83/94, *Peter Leifer*, ECLI:EU:C:1995:329, para. 22. Em sentido próximo, v. 283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982, p. 335, para. 20, onde se refere que “cada disposição de direito da União deve ser colocada no seu contexto e interpretada à luz do conjunto das disposições deste direito, das suas finalidades, e do seu estado de evolução à data da aplicação da norma em causa.”

consentimento para com “a criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa” (artigo 1.º do TUE)⁴⁰. Na medida em que o direito de secessão configura uma manifestação de soberania estadual sujeita apenas ao cumprimento das regras constitucionais nacionais⁴¹, à luz da máxima *in eo quod plus sit semper inest et minus* (quem pode o mais, pode o menos), constitui uma inferência lógica reconhecer que “se os tratados aceitam que um Estado-membro é suficientemente soberano para se retirar de um processo de criação de uma união cada vez mais estreita através de um ato unilateral, então devem também aceitar que esse Estado é suficientemente soberano para revogar esse ato antes que produza efeitos” (Sauri, 2016, p. 20). Este é também a solução que resulta da aplicação da CVDTE, cujo procedimento de cessação de vigência de tratados serviu de inspiração para o regime previsto no artigo 50.º do TUE⁴². De acordo com o artigo 68.º do CVDTE, cuja natureza costumeira é controvertida (Sauri, 2016, pp. 23-27; Ryllat, 2016), a notificação da cessação de vigência de um tratado pode ser revogada em qualquer momento, antes da produção dos seus efeitos.

Não aceitar a revogabilidade da notificação da intenção de saída teria como efeito mediato a expulsão de um Estado-membro da União contra a sua vontade. Tal constituiria uma violação do princípio da solidariedade (artigo 3.º, n.º 3 do TUE) e redundaria numa inaceitável extinção da cidadania europeia da população britânica (Edward *et al.*, 2017, p. 20), a qual constitui o “estatuto fundamental dos

40 Ver Sauri (2016, pp. 17-19), que refere ainda que a previsão de um direito de secessão é dificilmente compatível com a duração ilimitada dos tratados (artigo 53.º do TUE e 356.º do TFUE) e com o espírito da integração europeia [ver também proposta de alteração ao artigo 46.º do projeto de Tratado Constitucional depositada por G. M. de Vries e T.J.A.M. de Bruijn. Disponível em european-convention.europa.eu/docs/Treaty/.../art46vriesEN.pdf. Poder-se-á, ainda assim, argumentar que a secessão de um Estado-membro não coloca em causa a sobrevivência da União, podendo até servir de catalizador para o aprofundamento da integração entre os Estados-membros que decidiram permanecer. Parece ser esse o impulso que a Comissão Europeia procurou dar à UE com a publicação, a 1 de março de 2017, do *Livro Branco sobre o Futuro da Europa* (ver https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_pt) em que apresenta cinco alternativas para a evolução do processo de integração num período “pós-Brexit”.

41 Contra, Hillion (2016, p. 3), que considera que, à luz do artigo 7.º do TUE, deve ser bloqueada a intenção de saída da União do Estado-membro que incumpra os valores plasmados no artigo 2.º TUE, de forma a proteger os direitos e interesses de outros Estados-membros e os direitos de cidadãos europeus potencialmente afetados pela secessão. Esta posição contraria o espírito da inclusão do direito de secessão nos Tratados, que foi justamente o de salvaguardar a opção soberana dos Estados para prosseguirem orientações constitucionais divergentes em relação à da União.

42 *Praesidium*, Título X: Pertença à União (2 de abril de 2003), p. 9. Disponível em <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/pt/03/cv00/cv00648.pt03.pdf>. A autonomia da ordem jurídica da União determina que o recurso ao direito internacional público geral tenha sempre natureza subsidiária.

nacionais dos Estados-membros” quando exercem o seu direito à livre circulação⁴³.

Poder-se-á argumentar, por último, que a revogação da notificação da intenção de saída constitui uma fonte de insegurança jurídica, permitindo a “um Estado ter um pé dentro e um pé fora”, algo que o artigo 50.º, n.º 5 do TUE procurou evitar ao não facilitar a readmissão de um Estado que tenha abandonado a União (Louis, 2006, p. 308). No entanto, excluindo os casos patológicos das revogações putativas que serão analisados mais à frente (secção 6), a retirada da notificação terá como efeito o restabelecimento da normalidade constitucional na União.

A Forma da Revogação

O artigo 50.º do TUE é omissivo sobre a forma e conteúdo da notificação da intenção de saída da União (Goldoni e Martinico, 2016, p. 6). A comunicação deve seguir a forma escrita e incluir uma manifestação expressa dirigida ao Conselho Europeu da vontade do Estado-membro em dar início às negociações de saída da União ao abrigo do artigo 50.º, n.º 2 do TUE (Hillion, 2016, p. 3)⁴⁴. Dada a natureza potestativa do direito de saída, a notificação não necessita incluir qualquer fundamentação sobre os motivos que levam o Estado-membro a pretender abandonar a União⁴⁵, muito embora tal seja aconselhável para evitar dúvidas sobre a natureza putativa da intenção de secessão. Por identidade de razão, a revogação da notificação deve seguir a forma escrita, ser dirigida ao Conselho Europeu, não carecendo igualmente de fundamentação (Sauri, 2016, p. 29).

As Revogações Putativas

Tem sido sugerido condicionar a admissibilidade da revogação da notificação de saída à autorização dos restantes Estados-membros (Sarmiento, 2016). Assim se resolveria o problema das revogações putativas; isto é, o recurso à revogação, não como uma manifestação de comprometimento para com a integração europeia mas como um artifício processual destinado a ultrapassar os constrangimentos tempo-

43 Tribunal de Justiça, C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001, p. 458, para. 31.

44 Não pode, por isso, ser aceite a posição do Parlamento Europeu segundo a qual a simples comunicação ao Conselho Europeu do resultado do referendo pelo Primeiro-Ministro britânico “desencadear(ia) o processo de retirada” (Ver Resolução do Parlamento Europeu, de 28 de junho de 2016, sobre a decisão de retirada da União Europeia na sequência do resultado do referendo britânico (2016/2800[RSP])). Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0294+0+DOC+PDF+V0//PT>. O mesmo se diga em relação à ideia de que da violação persistente do direito da União por um Estado-membro poderia resultar implícita a sua vontade de abandonar a União (Tridimas, 2016, p. 303, nota 23) (Hillion, 2016, p. 3).

45 Tribunal Constitucional Alemão, *Tratado de Lisboa*, cit., para. 330.

rais previstos no artigo 50.º ou como uma arma negocial para melhorar as condições de permanência na União.⁴⁶

A revogação da notificação da intenção de saída da União corresponderá em regra a uma mudança de vontade do Estado-membro em relação à integração europeia. No âmbito de um processo de secessão conturbado, não pode ser excluída a hipótese de o Estado-membro decidir revogar e renovar sucessivamente a notificação de saída para evitar a saída automática da União ao fim de dois anos, colocando assim em causa a exigência de acordo unânime para o diferimento do tempo das negociações (Tridimas, 2016, p. 304; Eeckout e Frantziou, 2016, p. 40). Durante o período negocial, o Estado-membro está sujeito ao cumprimento do princípio da cooperação leal (artigo 4, n.º 3 do TUE), do qual emergem obrigações de boa-fé, que exigem que inicie e termine o processo de secessão apenas quando tenha uma intenção genuína de sair ou de se manter na União (Eeckout e Frantziou, 2016, pp. 40-41; Edward *et al.*, 2017, p. 22)⁴⁷. A utilização do poder de revogação como um artifício processual pode vir a ser sancionada através do processo da ação por incumprimento (artigo 258.º e artigo 260.º TFUE) (Sauri, 2016, p. 30)⁴⁸.

O reconhecimento do poder de revogação da intenção de saída da União servirá também para mitigar os riscos de chantagem e comportamento estratégico resultantes do reconhecimento expresso do direito de secessão pelo Tratado de Lisboa (Sunstein, 1991, p. 634; Lechner e Ohr, 2011; Tatham, 2012, p. 151), os quais ficaram bem patentes quando a simples convocação de um referendo sobre a permanência na União permitiu ao governo britânico obter concessões no Conselho Europeu de fevereiro de 2016. De acordo com Damman (2017, p. 287), o reconhecimento de um direito de revogação diminui a eficácia de ameaças putativas de saída, na medida em que os restantes Estados-membros não levarão a sério tais ameaças se souberem que o eventual recurso ao artigo 50.º do TUE não significa necessariamente a secessão do Estado-membro da União.

46 Resolução do Parlamento Europeu sobre as negociações com o Reino Unido, na sequência da notificação da sua intenção de se retirar da União Europeia (2017/2593[RSP]), 10.04.2017, considerando L.

47 Como esclareceu o Advogado-Geral Mazák, *Grécia c. Comissão*, C-203/07, ECLI:EU:C (2008, p. 270, paras. 78 e 81), a boa-fé é uma regra de direito internacional consuetudinário que “exige que a intenção expressa corresponda à intenção real e, em termos mais gerais, que a realidade jurídica corresponda à aparência jurídica”.

48 Excluída está a qualificação pelo Conselho Europeu da revogação putativa como uma situação de abuso de direito (Edward *et al.*, 2017, p. 22), pois tal implicaria a expulsão do Estado-membro da União, a qual não é admissível por colocar em causa princípios fundamentais da ordem jurídica da União.

Considerações Finais

Várias experiências federais que reconheceram a possibilidade de secessão unilateral soçobraram, inclusivamente de forma violenta (e.g. a Jugoslávia). A previsão deste direito traduz em regra a ausência de um compromisso forte entre as partes que determina que a federação tenha uma existência curta ou se torne disfuncional ao ponto de cessar *de facto* (Friel, 2004, p. 422).

Não sendo a União um Estado Federal poder-se-ia argumentar que a consagração do direito de secessão constituiria um incentivo à adesão de novos Estados, não sendo crível que fosse utilizado, dadas as consequências sociais, económicas e políticas que provocaria (Sunstein, 1991, p. 654; Nicolaidis, 2013). O “Brexit” demonstra a irrelevância destas considerações quando a decisão sobre a permanência de um Estado-membro é feita através de instrumentos de democracia semidirecta facilmente instrumentalizados por plataformas populistas que fazem da oposição à integração europeia o ponto único do seu programa político⁴⁹.

Vários membros da Convenção que preparou o Tratado Constitucional avisaram que o reconhecimento de um direito de secessão unilateral e incondicional poderia colocar em risco a estabilidade da União⁵⁰ e a ideia de solidariedade entre Estados-membros⁵¹. O “Brexit” tem vindo a revelar o potencial disruptivo do artigo 50.º do TUE. O Reino Unido constitui desde junho de 2016 uma espécie de “Estado-membro *zombie*”, não sendo convidado para reuniões informais do Conselho Europeu (Goldoni e Martinico, 2016, p. 5) e tendo inclusivamente abdicado da presidência do Conselho no segundo semestre de 2017⁵². Ao não limitar a saída do Reino Unido a um acordo prévio com a União, uma das vítimas do artigo 50.º do TUE pode vir a ser a autonomia da ordem jurídica da União, na medida em que se demonstrará a precariedade do acervo de direitos que confere aos cidadãos da União (Ćapeta, 2016, p. 14)⁵³. Perante o espectro da secessão do Reino

49 No berço da democracia representativa, este papel foi desempenhado com grande eficácia pelo *United Kingdom Independence Party* (UKIP).

50 Proposta de alteração ao artigo 46.º depositada por Anne Van Lancker. Disponível em european-convention.europa.eu/docs/.../46/art46VanLackerFR.pdf.

51 Proposta de alteração ao artigo 46.º depositada por Jürgen Meyer. Disponível em http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=mJcJT4jnNqByoVDSuZAJbJ8ifnKVJ4HghUIPJRs2gqjy_DpPZSTJt!-898031139?docId=89975&cardId=89975.

52 Comunicado de Imprensa do Conselho, de 26 de julho de 2016, “Presidências rotativas do Conselho: decisão relativa à ordem de rotação revista”, 475/16. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/7/47244644642_pt.pdf.

53 Ćapeta refere a saída unilateral do Reino Unido sem a garantia do respeito pelos direitos dos cidadãos da União “seria ilegítima”, muito embora deva ser considerada juridicamente admissível. Depois de consumado o “Brexit”, os cidadãos da União residentes no Reino Unido esta-

Unido no final do prazo negocial de dois anos (“*Hard Brexit*”), o “Breversal” resultante da revogação da notificação da intenção de saída da União pode representar o caminho para a resolução de mais esta crise do processo de integração europeia.

Referências

- Athanassiou, P., 2009. Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some reflexions. *Legal Working Paper Series*, n.º10. Disponível em <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp10.pdf>.
- Beddoes, Z. M., 2016. The Brexit Briefs: Our Guide to Britain’s EU Referendum. *The Economist*, 12 de junho. Disponível em <http://www.economist.com/sites/default/files/EconomistBrexitBriefs16.pdf>.
- Blitz, J., 2016. Brexit Briefing: the real issue for the Supreme Court. *Financial Times*, 5 de junho. Disponível em <https://www.ft.com/content/7c898e86-bae2-11e6-8b45-b8b81dd5d080>.
- Boffey, D. e Rankin, J., 2017. UK will rejoin the EU one day, suggests Jean-Claude Juncker. *The Guardian*, 10 de março. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/10/jean-claude-juncker-uk-rejoin-eu-one-day-brexit>.
- Ćapeta, T., 2016. Brexit and the EU Constitutional Order: a three act tragedy. *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 12(12), pp. 1-23.
- Closa, C., 2016. Interpreting Article 50: exit and voice and... what about loyalty?. *EUI Working Paper RSCAS 2016/71*. Disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44487/RSCAS_2016_71.pdf?sequence=1.
- Craig, P., 2016. Brexit: a drama in six acts. *European Law Journal*, 41(4), pp. 447-468.
- Damman, J., 2017. Revoking Brexit: can Member-states rescind their declaration of withdrawal from the European Union?. *Columbia Journal of European Law*, 23(2), pp. 265-304.
- De Witte, B., 2014. “EU Law: is it international law”. In: C. Barnard e S. Peers, eds., *European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 174-195.

rão abrangidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que lhes garante proteção contra deportações arbitrárias por via do seu artigo 8.º (direito à vida familiar e privada) (Gordon e Mofatt, 2016, pp. 62-63; Eeckout e Frantziou, 2016, pp. 17-18). Quanto aos cidadãos britânicos que residem noutros Estados-membros, os quais após a secessão do Reino Unido serão confrontados com a retirada da respetiva cidadania europeia em resultado de uma decisão maioritária resultante de um referendo em que muitos nem sequer foram autorizados a participar (Rieder, 2013, p. 170; Goldoni e Martinico, 2016, pp. 9-10), a jurisprudência *Zambrano* (C-34/09, ECLI:EU:C:2011, p. 124) pode servir de base para o argumento de que pelo menos um núcleo de direitos de cidadania deve seguir a pessoa e ser oponível aos Estados-membros em que residem (Tridimas, 2016, p. 313).

- Duff, A., 2016. Article 50: how to leave the European Union. *The Federalist Debate*, 29(3), pp. 51-55.
- Edward, D. *et al.*, 2017. In the Matter of Article 50 of the European Union. *Bindmans LLP*. Disponível em https://www.bindmans.com/uploads/files/documents/Final_Article_50_Opinion_10.2.17.pdf.
- Eeckout, P. e Frantziou, E., 2016. Brexit and Article 50 TEU: a constitutionalist reading. *UCL Working Paper*. Disponível em <https://www.ucl.ac.uk/european-institute/brexit-article-50.pdf>.
- Fennelly, N., 1996. Legal Interpretation at the European Court of Justice. *Fordham International Law Journal*, 20(3), pp. 656-679.
- Fihel, A. *et al.*, 2015. *Free Movement of Workers and Transitional Arrangements: Lessons from the 2004 and 2007 Enlargements*. Centre of Migration Research University of Warsaw. Disponível em ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14000&langId=en.
- Fralon, J-A., 2005, Margaret Thatcher: “I Want my Money Back”. *Le Monde*, 11 de maio. Disponível em http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/05/11/30-novembre-1979-margaret-thatcher-i-want-my-money-back_648386_3214.html.
- Friel, R. J., 2004. Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: article 59 of the draft European Constitution. *International and Comparative Law Quarterly*, 53(2), pp. 407-428.
- Goldoni, M. e Martinico, G., 2016. Il ritiro della marea? Alcune considerazioni giuridico-costituzionali sul c.d. Brexit. *Federalism.it* n°18, pp. 1-25. Disponível em http://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/2072/DIRITTO%20REG%20EU%20E%20COMP_a.a.%202016/MATERIALI%20SEMINARI%20PROF.%20MARTINICO/BREXIT.pdf
- Gordillo, L. e Martinico, G., 2015. *Historia del país de las hadas: La jurisprudência constitucionalizadora del Tribunal de Justicia*. Pamplona: Civitas.
- Gordon, R. e Moffat, R., 2016. *Brexit: the immediate legal consequences*. The Constitution Society. Disponível em <https://www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2016/05/Brexit-PDF.pdf>.
- Harbo, F., 2008. Secession Right – an Anti-Federal Principle? Comparative study of federal States and the EU. *Journal of Politics and Law*, 1(3), pp. 132-148.
- Hill, J. A., 1982. The European Economic Community: the right of Member-state withdrawal. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 12(3), pp. 335-357.
- Hillion, C., 2016. Leaving the European Union, the Union way: A legal analysis of article 50 TEU. *European Policy Analysis*, n°8, pp. 1-12. Disponível em [http://www.sieps.se/sites/default/files/Leaving%20the%20European%20Union,%20the%20Union%20way%20\(2016-8epa\).pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/Leaving%20the%20European%20Union,%20the%20Union%20way%20(2016-8epa).pdf).
- Hofmeister, H., 2010. Should I Stay or Should I Go? – A Critical Analysis of the Right to Withdraw from the EU. *European Law Journal*, 16(5), pp. 589-603.
- Kochenov, D., 2007. *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*. Austin: Wolter Kluwer.
-

- Lazowski, A., 2016. Unilateral Withdrawal from the EU: realistic scenario or a folly. *Journal of European Public Policy*, 23(9), pp. 1294-1301.
- Lechner, S. e Ohr, R., 2011. The Right of Withdrawal in the Treaty of Lisbon: a game theoretic reflection on different decision processes in the EU. *European Journal of Law and Economics*, 32(3), pp. 357-375.
- Lenaerts, K., 1990. Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *American Journal of Comparative Law*, 38(2), pp. 205-263.
- Louis, J., 2006. Le Droit de Retrait de L'Union Européenne. *Cahiers de Droit Europeen*, nº3/4, pp. 293-314.
- Ludlow, N. P., 1997. *Dealing with Great Britain: the six and the first UK application to the EEC*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, D., 2012. "Contested Competences and the Contested Nature of the EU: ambiguity as a defining characteristic of the EU and the (early) US". In: L. Azoulai, L. Boucon e F-X. Millet, eds., *Deconstructing Federalism through Competences. EUI Working Paper, LAW 2012/06*, pp. 89-104. Disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/21298/LAW_2012_06_Rev2.pdf.
- Maugham, J., 2017. Is Article 50 Reversible? A primer on the Dublin case. *Waiting for Godot – Tax, Brexit, Politics*, 17 de janeiro. Disponível em <https://waitingfortax.com/2017/01/17/is-article-50-reversible-a-primer-on-the-dublin-case/>.
- Menendez, A. J., 2006. A Pious Europe? Why Europe should not define itself as Christian. *Working Paper n.º10*. Arena, Oslo. Disponível em http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_10.pdf.
- Ramos, R. M., 1994. Maastricht e os direitos do cidadão europeu. In: *União Europeia*. Coimbra: Centro de Estudos Europeus, pp. 93-129.
- Pereira, N. A. e Sousa de Jesus, A., 2015. Convenção sobre o Futuro da Europa. *Novo Dicionário de Termos Europeus*. Disponível em <http://www.euroogle.com/dicionario.asp?definition=423>.
- Nicolaidis, P., 2013. Is Withdrawal from the European Union a Manageable Option? A review of economic and legal complexities. *Bruges European Economic Policy Briefings nº27*, College of Europe. Disponível em https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/beep28_0.pdf?download=1.
- Peers, S., 2004. Article 50 TEU: the uses and abuses of withdrawing from the EU. *EU Law Analysis*, 8 de dezembro. Disponível em <http://eulawanalysis.blogspot.pt/2014/12/article-50-teu-uses-and-abuses-of.html>.
- Piçarra, N., 2015. Comentário "Relação entre o Direito Internacional Público e o Direito da União Europeia" por Wladimir Brito. In: *Anuário do Ministério dos Negócios Estrangeiros 2013*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, pp. 53-64.

- Piris, J. C., 2015. Should the UK Withdraw from the EU: legal aspects and effects of possible solutions. *European Issues* n°355, pp. 1-13. Disponível em <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0355-should-the-uk-withdraw-from-the-eu-legal-aspects-and-effects-of-possible-options>.
- Poiares Maduro, M., 2007. Interpreting European Law: judicial adjudication in a context of constitutional pluralism. *European Journal of Legal Studies*, 1(2), pp. 137-152.
- Poptcheva, E., 2016. Article 50 TEU: withdrawal of a Member State from the EU. *Briefing*, European Parliamentary Research Service. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI\(2016\)577971_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf).
- Rieder, C., 2013. The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship: between disintegration and integration. *Fordham International Law Journal*, 37(1), pp. 147-174.
- Roberts, D., 2017. Brexit: five possible scenarios for UK after shock election result. *The Guardian*, 9 de junho. Disponível em <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/09/brexit-five-possible-scenarios-for-uk-after-shock-election-result>.
- Ryllat, J., 2016. The Irrevocability of an Article 50 Notification: *Lex Specialis* and the irrelevance of the purported customary right to unilaterally revoke. *UK Constitutional Law Blog*, 27 de julho. Disponível em <https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/27/jake-rylatt-the-irrevocability-of-an-article-50-notification-lex-specialis-and-the-irrelevance-of-the-purported-customary-right-to-unilaterally-revoke/>.
- Sande, P. A., 2008. *60 Anos de Europa: Os Grandes Textos da Construção Europeia*. Lisboa: Parlamento Europeu.
- Sarmiento, D., 2016. *Miller, Brexit and the (maybe not to so evil) Court of Justice*. *Verfassungsblog*, 8 de novembro. Disponível em <http://verfassungsblog.de/miller-brexit-and-the-maybe-not-to-so-evil-court-of-justice>.
- Sauri, A., 2016. Reversing a Withdrawal Notification under Article 50 TEU: can the Member States change their mind? *Exeter Law School Working Paper Series* n°1. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2872152.
- Stein, E., 1981. Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*, 75(1), pp. 1-27.
- Sunstein, C. R., 1991. Constitutionalism and Secession. *University of Chicago Law Review* n°58, pp. 633-670.
- Tatham, A. F., 2012. “Don’t Mention Divorce at a Wedding, Darling!”: EU Accession and Withdrawal after Lisbon”. In: A. Bondi, P. Eeckhout e S. Ripley, eds., *EU after Lisbon*. Oxford University Press, pp. 128-154.
- Thürer, D. e Burri, T., 2009. “Secession”. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-15.

- Tridimas, T., 2016. Brexit Means Brexit. Article 50: an endgame without an end? *King's Law Journal*, 27(3), pp. 297-313.
- Weiler, J. H. H., 1985. Alternatives to Withdrawal from and International Organization: the case of the European Economic Community. *Israel Law Review* n°20, pp. 282-298.
- Wyatt, D.; Dougan, M.; Rodger, B.; Dashwood, A. e Spaventa, E., 2016. *Wyatt and Dashwood's European Union Law* (5th edition). London: Sweet & Maxwell.
- Vahlas, A., 2005. Souveraineté et droit de retrait au sein de l'Union européenne. *Revue de Droit Public* n°6, pp. 1565-1600.

A Crise da Segurança Europeia

Carlos Gaspar

Assessor do Instituto da Defesa Nacional. Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa. Docente convidado da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Assessor do Conselho de Administração da Fundação Oriente. Conferencista do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Membro do European Council on Foreign Relations (ECFR) e do Real Instituto Elcano. Autor de "O Pós-Guerra Fria" (Tinta-da-china).

Resumo

As variações na dinâmica do sistema internacional, a instabilidade nos alinhamentos regionais e a erosão da ordem ocidental criaram um quadro de instabilidade no regime de segurança europeu, sem precedentes desde o fim da Guerra Fria.

O retraimento estratégico prolongado dos Estados Unidos e a ressurgência da Rússia, da China e do Irão tornam possível uma dinâmica centrífuga no sistema internacional.

A eventual convergência estratégica entre os dois adversários da Guerra Fria pode provocar a unidade entre as três potências europeias para reconstruir uma "Terceira Força" entre a Rússia e os Estados Unidos. Esse cenário, de regresso a velhas estratégias sucessivamente dirigidas pela Alemanha, pela Grã-Bretanha e pela França, confirma a lógica de fragmentação regional do sistema internacional em espaços continentais política e culturalmente congruentes: o "Brexit" compromete essa convergência, que pode ser restaurada por um acordo de defesa trilateral entre Paris, Londres e Berlim para garantir a defesa europeia perante a antecipação dos perigos do abandono norte-americano.

Abstract

The Crisis of European Security

Variations in the dynamics of the international system, instability in regional alignments, and erosion of the Western order have created instability in the European security regime, unprecedented since the end of the Cold War.

The prolonged strategic withdrawal of the United States and the resurgence of Russia, China and Iran make possible a centrifugal dynamic in the international system. The eventual strategic convergence between the two opponents of the Cold War may provoke a unity among the three European powers to rebuild a "Third Force" between Russia and the United States. This scenario, returning to old strategies successively led by Germany, Great Britain and France, confirms the logic of regional fragmentation of the international system into politically and culturally congruent continental spaces: Brexit compromises this convergence, which can be restored by a trilateral defense agreement between Paris, London and Berlin to secure European defense in anticipation of the dangers of American abandonment.

As relações entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França são cruciais para definir a balança da Europa, cujos equilíbrios são condicionados pela estrutura do sistema internacional centrada nos Estados Unidos, assim como pela estabilidade da comunidade das democracias ocidentais: a configuração diplomática, os alinhamentos regionais e o modelo de ordenamento formam as três dimensões principais da segurança europeia.

Nos últimos dez anos, na sequência da intervenção russa na Geórgia, da crise financeira internacional e da revisão das prioridades estratégicas norte-americanas, as mudanças têm-se acumulado em todas as dimensões críticas e estão a pôr à prova o regime de segurança europeia que se formou na sequência da Segunda Guerra Mundial e sobreviveu à revolução política e diplomática do fim da Guerra Fria, com a unificação da Alemanha e a dissolução da União Soviética.

Desde logo, o retraimento estratégico dos Estados Unidos, que encerrou o ciclo de intervenções militares no “arco de crises islâmico”, desde a Somália à Bósnia-Herzegovina, ao Iraque e ao Afeganistão, não só deixou o espaço aberto para uma escalada dos conflitos periféricos na Europa, na Ásia e, sobretudo, no Médio Oriente, como criou outras tantas oportunidades para a expansão das potências revisionistas – a Rússia na Ucrânia e na Síria, a China nos mares do Sul da China e o Irão na Síria e no Iraque. Esses sinais de crise não impediram nem as elites, nem a opinião pública norte-americana de se distanciar gradualmente do consenso internacionalista liberal, em que assentou a política externa dos Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial.

Na esteira do recuo norte-americano, a ressurgência da Rússia como uma potência revisionista ficou demonstrado com a anexação da Crimeia e a “guerra híbrida” no sudeste da Ucrânia, assim como pela determinação de Moscovo em consolidar posições no Médio Oriente e no Mediterrâneo. No mesmo sentido, o *rapprochement* entre a Rússia, a China e o Irão, que pode antecipar a formação de uma coligação anti-hegemónica, comprometeu a configuração diplomática dominante desde o fim da Guerra Fria – o “concerto unipolar” regido pelos Estados Unidos.

A pressão estratégica sobre a Europa ocidental aumentou com a multiplicação de conflitos no seu “Estrangeiro Próximo”. A impotência perante o novo arco de crises que se estende desde o Ártico ao Báltico, ao Mar Negro e ao Mediterrâneo e que se prolonga para dentro das fronteiras europeias com as vagas de refugiados e emigrantes, a penetração das comunidades islâmicas pelas redes jihadistas e a sucessão de atentados terroristas do “Estado Islâmico”, demonstrou a vulnerabilidade das democracias e confirmou os limites da capacidade dos Estados europeus para conter as novas ameaças – convencionais, “híbridas” ou “assimétricas” – que puseram fim a um ciclo excepcional de estabilidade e de segurança. O retraimento dos Estados Unidos, a ofensiva estratégica da Rússia e o declínio da Europa ocidental marcam uma viragem decisiva na conjuntura internacional.

Por outro lado, a resposta às crises periféricas revelou uma instabilidade crescente dos alinhamentos europeus e ocidentais. O distanciamento dos Estados Unidos tornou-se manifesto quando as autoridades norte-americanas se recusaram a estar na primeira linha da intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) na Líbia, quando renunciaram ao recurso à força para depor a dinastia alawita na Síria ou quando deixaram a resposta à crise ucraniana nas mãos da Alemanha e da França. As divergências diplomáticas entre a República Federal Alemã e os aliados levaram à sua abstenção no voto do Conselho de Segurança sobre a intervenção da NATO na Líbia e a sua relutância em recorrer à força militar limita a presença alemã nas operações conjuntas contra o “Estado Islâmico”. A França quis intervir na Síria, mas não pôde contar nem com os Estados Unidos, nem com a Grã-Bretanha, para derrubar o regime alawita e passou a oscilar entre o alinhamento com a Rússia para punir o “Estado Islâmico” e a condenação dos bombardeamentos russos contra a oposição sunita síria em Aleppo. A Turquia passou de um comportamento beligerante contra a intervenção russa na Síria para uma convergência com Moscovo e deixou de subordinar as suas estratégias às prioridades dos seus aliados ocidentais na NATO. As últimas eleições nos Estados Unidos e em França confirmaram a regra da instabilidade. A eleição presidencial norte-americana foi ganha pelo candidato partidário da concertação estratégica com a Rússia e nas eleições francesas os candidatos opuseram-se sobre as relações com a Alemanha e com a Rússia.

Por último, o *referendum* britânico sobre o “Brexit” abriu uma nova divisão entre as democracias ocidentais e fechou um período, que durou mais de quarenta anos, durante o qual as três principais potências europeias pertenceram simultaneamente à União Europeia e à NATO, os dois pilares que definem o modelo multilateral da “comunidade de segurança pluralista do Atlântico-norte”. Essa dupla filiação representava uma garantia fundamental para a congruência do regime de segurança europeu, cuja credibilidade está posta em causa quer pela incapacidade de intervir para conter a escalada dos conflitos no novo arco de crises, quer pela instabilidade dos alinhamentos regionais, quer ainda pela crise de confiança política resultante da polarização ideológica crescente nas principais democracias ocidentais.

O *referendum* britânico e as eleições presidenciais norte-americana e francesa assinalam uma mudança na balança ideológica ocidental, dominada pela clivagem entre os Estados nacionais e a ordem europeia e entre o nacionalismo e o internacionalismo liberal. Os instrumentos da democracia estão a pôr em causa a continuidade da ordem do pós-Guerra Fria, cuja legitimidade é paralelamente contestada pelas potências autoritárias. Na nova conjuntura diplomática, as consequências estratégicas dessa viragem política podem antecipar o regresso da balança do poder nas relações entre as democracias europeias.

A Revisão da Estratégia dos Estados Unidos

A preponderância dos Estados Unidos no sistema internacional tem duas consequências simétricas¹. Por um lado, a principal potência internacional pode rever a sua estratégia e as suas prioridades externas unilateralmente, em função da política interna e sem depender da disciplina imposta pelas alianças ou pela competição com os adversários. Por outro lado, qualquer viragem dos Estados Unidos condiciona as posições das outras potências, cujas políticas dependem da estratégia norte-americana, mas que têm uma capacidade limitada para pesar nas suas decisões, não obstante a permeabilidade das instituições democráticas da “República imperial”.

A revisão das prioridades norte-americanas na sequência dos atentados terroristas da Al Qaeda contra Nova Iorque e Washington em 11 de setembro de 2001 ensaiou uma primeira viragem nas regras do sistema unipolar: os Estados Unidos passaram a concentrar-se na “Guerra Global contra o Terrorismo” (GWOT), na “democratização” do “Grande Médio Oriente” e na redefinição dos equilíbrios regionais e ocuparam militarmente o Afeganistão e o Iraque, com efeitos desastrosos que levaram a mais uma mudança estratégica. Essa segunda viragem foi acelerada pela crise financeira e coincidiu com o início do mandato do Presidente Barack Obama, eleito com um programa que previa a retirada completa das tropas combatentes norte-americanas do Iraque nos quatro anos seguintes.

A nova estratégia norte-americana resumia-se em três palavras: “*reset, rebalancing e retrenchment*”. O *reset* indicava a vontade de restaurar a normalidade nas relações entre Washington e Moscovo, perturbadas pela invasão russa da Geórgia²: Obama não só não impôs condições prévias para a reaproximação entre os dois Estados, como adiou a instalação dos sistemas de defesa antimísseis (BMD) na Polónia e na República Checa e defendeu uma nova condicionalidade para a adesão de novos membros da NATO, incluindo o apoio da opinião pública dos países candidatos – uma condição que excluía a entrada da Ucrânia, onde a maioria era contra a integração na Aliança Atlântica³. A Rússia interpretou essa abertura como um recuo político. O *rebalancing* referia-se à nova prioridade asiática dos Estados Unidos, incluindo o reconhecimento de que a ascensão da China se podia traduzir na sua hegemonia regional e excluir o “pacificador americano” da nova Ásia⁴. Essa ameaça redefiniu as prioridades regionais dos Estados Unidos e a Ásia passou a ser consi-

1 Ver Wohlforth e Brooks (2008), Walt (2011a) e Monteiro (2014).

2 Ver Stent (2014), Dueck (2015) e Chollet (2016).

3 Segundo as sondagens disponíveis, em 2010, 51% dos ucranianos eram contra a NATO e 21% a favor da adesão e, em 2015, 64 % eram a favor da entrada da Ucrânia na Aliança Atlântica. Ver Goldgeier (2010) e Vorobiov (2015).

4 Ver Clinton (2011) e Bader (2012).

derada como o novo centro de gravidade estratégica da política internacional. O *reset* devia ter como corolário separar a Rússia da China, o *challenger* identificado pelo *pivot* asiático, mas a viragem norte-americana consolidou a parceria estratégica entre as duas grandes potências continentais contra a potência hegemónica. O *retrenchment* confirmava a decisão de limitar a exposição internacional dos Estados Unidos e reduzir drasticamente as suas intervenções militares em conflitos periféricos, a começar pelo “Grande Médio Oriente”, com a exceção parcial e temporária do Afeganistão: a retirada militar do Iraque, onde não estavam reunidas as condições mínimas para assegurar nem a unidade do Estado, nem a estabilidade do regime imposto pela ocupação norte-americana, assinalou o fim de um longo ciclo de intervenções dos Estados Unidos no “arco de crises islâmico”⁵.

O recuo estratégico não era imprevisível: no passado – no fim da Grande Guerra, a seguir à guerra do Vietname ou no pós-Guerra Fria – a principal potência democrática quis sempre diminuir as suas responsabilidades externas depois de uma guerra prolongada. Os efeitos do retraimento eram igualmente previsíveis: a retirada norte-americana deixa o campo aberto aos seus adversários e torna mais provável a multiplicação e a intensificação dos conflitos periféricos⁶.

Ironicamente, a “Primavera Árabe” foi o revelador da extensão do recuo americano, quando as revoltas contra os regimes autoritários na Tunísia, na Líbia, no Egipto, no Iémen e na Síria abriram um novo ciclo de instabilidade no Médio Oriente⁷. Os Estados Unidos não só não apoiaram decisivamente os movimentos democráticos árabes, como inventaram uma nova doutrina – “*Leading from behind*” – para justificar a sua ausência da intervenção da NATO contra o coronel Gaddafi na Líbia, comandada pela Grã-Bretanha e pela França. Na guerra civil da Síria, a “doutrina Obama” foi mais longe quando Bachar al-Assad violou a “linha vermelha” traçada pelo Presidente dos Estados Unidos, que tinha ameaçado intervir se se repetisse o massacre químico de populações civis: em vez disso, a diplomacia norte-americana aceitou a iniciativa soviética para eliminar os arsenais químicos do regime alawita (Goldberg, 2016).

A paralisia norte-americana pode justificar o cálculo russo que tornou possível a anexação da Crimeia sem risco de uma escalada internacional. Com efeito, Obama respondeu à demonstração de força do Presidente Vladimir Putin com a suspensão da participação da Rússia no G7-G8, com sanções económicas e com uma declaração em que classificou a Rússia como uma “potência regional” (Borger, 2014). Ato contínuo, partiu para Tóquio onde reiterou as garantias sobre a defesa da integri-

5 Ver Posen (2014). Ver ainda Gholz, Press e Sapolsky (1997), Pape (2008), Mearsheimer (2011), Brooks, Ikenberry e Wohlforth (2012) e Mandelbaum (2016).

6 Ver Layne (2010), McDonald e Parent (2011), Krepinevich *et al.* (2012) e Sestanovich (2014).

7 Ver Clinton (2014) e Goldberg (2016).

dade territorial do Japão, incluindo as ilhas Senkaku, reclamadas pela China, nos termos dos acordos de defesa bilaterais que vinculam os Estados Unidos: como a Ucrânia não era um aliado formal, Washington não tinha obrigação de proteger as suas fronteiras. Pela sua parte, Putin manteve a pressão estratégica sobre a Ucrânia com a “guerra híbrida”, o que não impediu os Estados Unidos de estar lado a lado com a Rússia no quadro da negociação com o Irão, onde os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e a Alemanha aceitaram um acordo sobre a suspensão do programa nuclear militar iraniano que reconhece tacitamente à principal potência do Golfo Pérsico o estatuto de “*threshold nuclear power*”.

O retraimento norte-americano teve um custo elevado: em primeiro lugar, estimulou as estratégias revisionistas da Rússia, da China e do Irão e melhorou a sua capacidade para tirar partido dos conflitos periféricos e perturbar os equilíbrios regionais; em segundo lugar, prejudicou o consenso liberal internacionalista na política norte-americana em benefício das correntes nacionalistas e protecionistas (Kupchan e Trubowitz, 2008); em terceiro lugar, acelerou a crise da ordem internacional do pós-Guerra Fria, cuja estabilidade depende da vontade norte-americana para impor um conjunto de “regras constitucionais”, assim como da capacidade dos Estados Unidos para integrar as potências emergentes: o “concerto unipolar” não sobreviveu nem ao retraimento norte-americano, nem às ofensivas revisionistas da Rússia, da China e do Irão, nem às consequências estratégicas, políticas e morais da guerra civil na Síria (Wright, 2015).

A eleição de Donald Trump confirmou a continuidade da estratégia de retraimento, do *reset* russo e do *pivot* asiático sob o signo de uma ideologia nacionalista. A nova linha política quer não só continuar a preservar a principal potência internacional dos riscos inerentes às intervenções militares externas, como está preparada para se demarcar do sistema multilateral e das alianças tradicionais que garantem a vantagem estratégica norte-americana na definição dos equilíbrios regionais. O novo Presidente parece decidido a distanciar-se das políticas de “promoção da democracia”, nomeadamente para recuperar a confiança das elites dos regimes autoritários, indispensável para consolidar o “novo tipo” de relações entre as potências que completa a última versão da estratégia de retraimento⁸.

O Presidente Trump quer normalizar as relações com a Rússia, que reconhece como um parceiro crucial tanto contra as redes terroristas islâmicas, como, sobretudo, para conter a ascensão da China. Nesse contexto, pode estar disposto a tratar com o Presidente Putin para encontrar um acordo de cessação das hostilidades na Síria e uma fórmula de reconhecimento dos interesses especiais da Rússia na Ucrânia e no “espaço pós-soviético”, num quadro em que subalterniza as relações entre os

8 Ver Wright (2016), Brands e Kahl (2017) e Brands (2017).

Estados Unidos e os seus aliados europeus, assim como o estatuto da NATO como pilar da comunidade transatlântica (Simon, 2017)⁹.

Essa linha geral pode significar quer a continuidade da estratégia de retraimento, quer a sua transformação numa estratégia de “*offshore balancing*”, quer uma inversão das alianças. No primeiro caso, os Estados Unidos continuam a concentrar-se na recuperação das capacidades internas e a limitar o cumprimento das obrigações externas para preservar a sua preponderância internacional, transferindo uma parte crescente das suas responsabilidades para os aliados sem pôr em causa o “sistema americano” (Anton, 2017)¹⁰. No segundo caso, os Estados Unidos demarcam-se das alianças com as democracias europeias e asiáticas e da ordem liberal para recuperar a sua autonomia internacional e reconstruir um novo quadro de relações com o conjunto das grandes potências, responsáveis pelas suas respetivas “esferas de influência” num “concerto multipolar” onde a “República imperial” não é mais do que um *primus inter pares* (Walt, 2011b; Layne, 2012). No terceiro caso, os Estados Unidos desvalorizam as alianças democráticas e procuram uma aliança com os seus antigos adversários e privilegiam a convergência com a Rússia para impedir uma coligação continental contra a hegemonia norte-americana e travar a ascensão da China (Cohen, 2016).

Os primeiros sinais são ambíguos e inconclusivos. A continuidade reclama uma ascendência improvável dos conservadores liberais na balança política interna dos Estados Unidos, o “concerto multipolar” exige uma prioridade diplomática dificilmente compatível com o primado atribuído à política interna norte-americana, a inversão das alianças pressupõe uma revolução estratégica que tem contra si a heterogeneidade política e a inércia do sistema internacional.

A Ressurgência da Rússia como Potência Revisionista

A derrota da União Soviética na Guerra Fria, tal como a da Alemanha na Grande Guerra, não foi uma derrota completa, nem muito menos decisiva, da maior potência continental europeia.

Desde logo, os Estados Unidos quiseram garantir que a Rússia seria o único sucessor do império soviético, quer no Conselho de Segurança da ONU e nos regimes de controlo dos armamentos estratégicos, quer como potência nuclear, o que implicou a desnuclearização da Ucrânia, a qual aceitou em contrapartida a garantia da sua integridade territorial pelos “Estados nucleares”. Por outro lado, a capacidade de dissuasão nuclear, assim como o estatuto da Ucrânia como um “separador” entre a Rússia e a Europa ocidental, garantiram a inserção da Rússia no sistema de segurança europeu, ou “euro-atlântico”, institucionalizada quer pelos acordos bilaterais

⁹ Ver também Mearsheimer (2016).

¹⁰ Ver também Kirchick (2017b).

entre a Rússia e a NATO, quer no quadro da nova Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Por último, numa interpretação extensiva dos interesses de segurança da Rússia, as potências ocidentais abstiveram-se de qualquer tipo de intervenção militar no “espaço pós-soviético” e a NATO renunciou a instalar armas estratégicas e forças aliadas no território dos seus novos membros.

Não obstante, a ressurgência da Rússia como grande potência foi marcada pelo ressentimento antiocidental das suas elites políticas, pela rejeição dos princípios da ordem internacional e pela oposição ao “sistema unipolar”, denunciado como ilegítimo e inaceitável¹¹. Essa orientação política passou a ser assumida como linha oficial depois das “revoluções coloridas”, nomeadamente na Ucrânia e na Geórgia, quando o espectro da transição democrática nas repúblicas pós-soviéticas ameaçou contagiar a “democracia soberana” da Rússia de Putin (Mitchell, 2012)¹².

A viragem revisionista na estratégia russa¹³ começou com a intervenção militar na Geórgia – uma resposta às decisões do Conselho do Atlântico Norte, que tinha, por um lado, recusado a proposta norte-americana para aprovar os *Membership Action Plans* (MAP) que iniciariam os processos formais de adesão à NATO da Ucrânia e da Geórgia e, por outro lado, anunciado no comunicado final que essas duas antigas repúblicas soviéticas viriam a ser membros da Aliança Atlântica (Rice, 2011, p. 675). A intervenção mostrou a determinação da Rússia em pôr fim à expansão oriental da NATO, a qual deixou de ser uma prioridade da coligação ocidental.

A resposta contida dos aliados à invasão da Geórgia, assim como a crise financeira internacional e a revisão da estratégia norte-americana, confirmaram a validade da linha ofensiva russa. A falência do Lehman Brothers demonstrou as vulnerabilidades do sistema financeiro e do capitalismo ocidental, a *débâcle* da ocupação do Iraque e o regresso das tropas marcaram o fim do mito da invencibilidade militar norte-americana no pós-Guerra Fria. O *reset* tornou possível concluir os acordos START II e garantiu a retaguarda logística russa para o reforço da frente norte-americana no Afeganistão durante o curto período em que Yuri Medvedev substituiu Putin como Presidente, mas a tentativa de Obama para normalizar as relações bilaterais, tão pouco tempo depois da invasão da Geórgia, não podia não ser interpretada como um sinal adicional do “declínio irreversível” dos Estados Unidos (Stent, 2016a).

Essa visão era partilhada pela Rússia e pela China, que passaram a coordenar de forma regular as suas posições no Conselho de Segurança para neutralizar as iniciativas ocidentais nas crises da Síria, do Irão ou da Coreia do Norte, ao mesmo tempo

11 Ver “Putin’s Prepared Remarks at the 43rd Munich Conference on Security Policy”. *The Washington Post*, 12 de fevereiro de 2007. Ver também, “Wars Not Diminishing’ How Putin’s iconic 2007 Munich speech sounds today”. *Sputnik*, 10 de fevereiro de 2017.

12 Ver também Aslund e McFaul (2006), Wilson (2006), Mitchell (2008), Fischer (2014) e Bouchet (2016).

13 Ver Rynning (2015) e Schweller (2015). Ver ainda Schweller (1994) e Rynning (2008).

que decidiram institucionalizar os BRICS, o fórum onde a China e a Rússia se reúnem com a Índia, o Brasil e a África do Sul e cuja primeira cimeira de Chefes de Estado teve lugar em Ekaterinburg.

A “Primavera Árabe” abriu novas oportunidades para a estratégia revisionista. Putin denunciou a intervenção da NATO na Líbia que a Rússia tinha inicialmente autorizado pela sua abstenção no Conselho de Segurança, ao lado da China, da Índia e da Alemanha. O dirigente russo considerou *a posteriori* que a deposição do regime de Gaddafi excedia os termos da resolução das Nações Unidas e decidiu apoiar Bachar al-Assad, o seu único aliado no Médio Oriente, contra a revolta sunita na Síria (Barry, 2011; Williams, 2015). A intervenção da Rússia assegurou a sobrevivência do regime alawita contra as pressões dos Estados Unidos e dos seus aliados (Stent, 2016b)¹⁴, que aceitaram as propostas de mediação diplomática de Moscovo que asseguravam a destruição dos arsenais químicos de Bachar al-Assad, em vez de cumprir a ameaça de o derrubar se se repetissem os ataques com armas químicas contra populações civis (Gordon, 2013; de Young, 2013)¹⁵.

A passividade ocidental pode ter estimulado Putin a responder à crise interna do regime ucraniano com a anexação da Crimeia pela força¹⁶. Ironicamente, a deposição do Presidente Viktor Yanukovych, que os seus tutores russos atribuíram a um golpe de Estado ocidental, resultou da rejeição dos acordos bilaterais negociados entre a Ucrânia e a União Europeia imposta por Moscovo, embora a diplomacia russa nunca tivesse feito objeção ao desenvolvimento dessas relações. Porém, não responder à mudança de regime em Kiev podia ser interpretado como um recuo de Putin: a Rússia não pode voltar a ser um império sem recuperar a Ucrânia (Wilson, 2014; Sakwa, 2015).

A anexação russa da Crimeia foi a crise internacional mais séria desde a queda do Muro de Berlim e marcou uma transformação radical na segurança europeia (Merkel, 2014; Gaspar, 2017). A NATO e a Rússia voltaram a uma postura militar confrontacional assente na capacidade de dissuasão recíproca que tinha deixado de existir desde o fim da Guerra Fria (Sloan, 2016)¹⁷, as tensões entre a Rússia e os aliados ocidentais aumentaram e as relações de Moscovo com Washington e com Berlim entraram numa crise prolongada¹⁸.

14 Ver ainda Charap (2013), Allison (2013) e Hill (2013), Kaim e Tamminga (2015), Stepanova (2016), Oweis (2016).

15 Ver também Lund (2017).

16 Em 2014, na reunião anual dos Embaixadores franceses, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Laurent Fabius afirmou que a decisão russa de anexar a Crimeia era indissociável da passividade ocidental na Síria (France Diplomatie, 2014).

17 Ver também Walt (2014), Kay (2015), Stacey (2016), Chivvis *et al.* (2016), Shlapak e Johnson (2016a), Shlapak e Johnson (2016b) e Kofman (2016).

18 Ver Sokolsky (2017) e Marten (2017).

Putin (2014) justificou a anexação com a necessidade de corrigir os “erros da história”, uma forma de reconhecer que Moscovo não estava só a pôr em causa o princípio da inviolabilidade das fronteiras internacionais pela primeira vez desde o fim da Segunda Guerra Mundial, mas também queria anular os acordos com Washington que tornaram possível o fim pacífico da Guerra Fria, incluindo o *memorandum* de Budapeste onde as potências nucleares garantiram a integridade territorial da Ucrânia em troca da sua desnuclearização, indispensável para assegurar o estatuto da Rússia como o único sucessor nuclear da União Soviética (Pifer, 2011; Shevtsova, 2014).

O cálculo inicial do Presidente russo pode ter antecipado a repetição do precedente da Geórgia, em que os aliados ocidentais se revelaram prontos a ultrapassar o “incidente caucasiano”. Mas Putin quis alargar a sua ofensiva, com a escalada da “guerra híbrida” em Donbas para manter a Ucrânia num estado de insegurança permanente: contra as expectativas, os seus adversários ocidentais nem se dividiram, nem desistiram de impor sanções, nem de mobilizar recursos adicionais para reforçar a presença militar da NATO nos Estados-membros com fronteiras com a Rússia.

Porém, a Rússia não ficou isolada. Putin foi recebido em Pequim pelo Presidente Xi Jinping numa cimeira onde a “parceria estratégica global” entre as duas grandes potências continentais se consolidou, com um novo acordo energético bilateral, a transferência de sistemas de armas avançados, a previsão de manobras navais no Mediterrâneo e no Mar do Japão e o anúncio das comemorações conjuntas do aniversário do fim da Segunda Guerra Mundial (Stent, 2016a)¹⁹. O Presidente russo participou na cimeira dos BRICS ao lado de todos seus homólogos e teve encontros sucessivos com o Primeiro-Ministro Shinzo Abe, não obstante o Japão participar nas sanções contra a Rússia ao lado das democracias ocidentais.

No mesmo sentido, a diplomacia russa foi parte integrante da negociação dos membros permanentes do Conselho de Segurança e da Alemanha com o Irão (P5+1) para suspender o programa nuclear militar iraniano e pôr fim às sanções contra o regime teocrático xiita. Paralelamente, pôde consolidar a convergência com o Irão na Síria, onde a intervenção militar direta na guerra civil confirmou a determinação da Rússia em impedir uma resolução do conflito que pudesse pôr em causa as suas instalações militares navais e aéreas em Tartus e Latakia. O *rapprochement* entre Ancara e Moscovo consolidou a posição russa na Síria.

A escalada da Rússia inclui a instalação dos novos mísseis de cruzeiro SSC-8 (Sonne, Branes e Lubold, 2016; Gordon, 2017), com capacidades comparáveis aos mísseis de alcance intermédio, a primeira categoria de armas nucleares a ser interdita, nos termos do acordo sobre as Forças Nucleares Intermédias (INF), assinado pelos Pre-

¹⁹ Ver também Tiezzi (2014), Goldstein (2014), Wilhelmsen (2014), Gabuev (2015), Trenin (2015), Eder (2016) e Gabuev (2016).

sidentes Ronald Reagan e Mikhail Gorbachev (Woolf, 2017)²⁰. A nova competição nuclear pode abrir caminho a uma repetição da “crise dos euromísseis”, em que a Rússia visava desacoplar o teatro europeu das garantias de dissuasão estratégica norte-americana e dividir a NATO: esse objetivo parece continuar a presidir à política de Moscovo, que, entretanto, passou a cultivar as correntes nacionalistas europeias e ocidentais que se podem rever no regime autoritário da Rússia de Putin, em substituição dos Partidos Comunistas que aceitavam submeter-se às posições internacionais da União Soviética (Polyakova, Laruelle, Meister e Barnett, 2016; Polyakova e Kreko, 2017).

As estratégias revisionistas são recorrentes na história da principal potência continental europeia, tanto nos ciclos de expansão, como nos ciclos de declínio, quando as demonstrações de força nas marcas imperiais se tornam indispensáveis para consolidar o regime político interno (Kotkin, 2016, p. 2). A diplomacia russa domina as regras da balança do poder e sabe como oscilar entre os Estados Unidos e a China, ou entre a Europa e a Ásia, sem ter de escolher um alinhamento fixo ou definitivo: Pequim, não obstante a sua falta de experiência diplomática, parece compreender melhor os limites da parceria russa do que Washington ou Berlim, recorrentemente atraídos para uma convergência com Moscovo. O centro russo sabe como tirar partido quer da capacidade estratégica nuclear, quer das vantagens da posição geográfica da Rússia para projetar a sua força militar no “Estrangeiro Próximo” e nos mares adjacentes, incluindo o Ártico e o Báltico, o Mar Negro e o Mediterrâneo. A tradição imperial assegura a capacidade russa para compensar o manifesto declínio estratégico, político e económico do antigo império com o reconhecimento internacional do estatuto da Rússia como uma grande potência.

As estratégias alternativas da Rússia – uma coligação revisionista com a China, ou uma inversão da linha ofensiva para se realinhar ou com os Estados Unidos para reconstruir um “concerto multipolar” ou com a Alemanha para formar uma balança tripolar no “espaço euro-atlântico” – não têm uma sustentação evidente nas elites dominantes no regime da “democracia soberana”. Por certo, a Rússia quer estar presente nos quadros em que o seu estatuto internacional possa ser reconhecido, mas não está preparada nem para desistir da sua estratégia revisionista, nem para depender de uma aliança ocidental ou de uma parceria oriental, nem para se reintegrar no “sistema americano” do pós-Guerra Fria.

O Momento Alemão e o Declínio Europeu

No fim da Guerra Fria, os Estados Unidos apoiaram a unificação da Alemanha num quadro de continuidade da NATO e das Comunidades Europeias. Esses termos foram aceites por Moscovo na condição da Alemanha unificada não deixar de ser

20 Ver também Pifer (2014).

um Estado não-nuclear, enquanto Paris e Londres convergiram com Bona para reconstruir os equilíbrios regionais na União Europeia, nas vésperas do fim da União Soviética completar a revolução na balança europeia.

A continuidade do modelo de ordenamento ocidental pôde conter os efeitos mais perturbadores dessa mudança. Os Estados Unidos e a NATO eram os responsáveis pela defesa europeia, a segurança da Alemanha unificada continuava a depender da garantia estratégica nuclear norte-americana e a França e a Grã-Bretanha podiam contrabalançar a potência central europeia com o seu estatuto diplomático e nuclear, enquanto a Rússia procurava sobreviver intacta à transição pós-comunista e pós-imperial. Porém, essa configuração diplomática foi posta em causa pela estratégia de retraimento e pelo *pivot* asiático dos Estados Unidos, pela assertividade da Rússia como potência revisionista e pela sucessão de crises que confirmaram o declínio europeu nos últimos dez anos.

As três principais potências europeias responderam às mudanças na configuração diplomática e às crises internas em ordem dispersa, desde a primeira hora. A Alemanha quis tirar partido da crise para criar o seu “momento unipolar” na comunidade europeia e recuperar uma maior autonomia estratégica sem rutura da aliança americana²¹. Berlim assumiu a responsabilidade de resolver a crise do Euro nos seus próprios termos, que implicavam uma diferenciação dos modelos económicos da “Eurozona” e dos Estados Unidos, ao mesmo tempo que propunha a negociação de uma Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), necessária para consolidar a frente ocidental perante as potências emergentes. No mesmo sentido, quis estar na primeira linha da resposta à crise ucraniana, onde se empenhou tanto na mediação diplomática entre a Rússia e a Ucrânia, como no robustecimento das garantias de defesa da NATO perante a nova ameaça revisionista nas marcas europeias, sem todavia desistir do projeto do gasoduto Nordstream II que liga diretamente a Alemanha à Rússia (Adomeit, 2014)²².

Em ambos os casos, a Alemanha perfilou-se como o parceiro indispensável dos Estados Unidos para assegurar a estabilidade europeia, para resolver, ou conter, as crises regionais e deixar ao seu principal aliado as mãos livres para se concentrar prioritariamente na China e na Ásia. Nessa fórmula de *co-leadership*, Berlim e Washington seguiram vias paralelas com uma distância crescente, conjunturalmente compensada pela estabilidade da ordem liberal (Lever, 2017, p. 164)²³.

A França respondeu aos riscos de abandono implícitos na estratégia de retraimento e na viragem asiática com uma estratégia de alinhamento dual com os Estados Unidos e com a Alemanha. Sarkozy formalizou a reintegração das forças armadas fran-

21 Ver Kundnani (2014), Szabo (2015), Stelzenmuller (2016), Janning e Moller (2016).

22 Ver também Kirchick (2017a).

23 Ver também Kundnani (2017a).

cesas na estrutura de comandos integrados da NATO e, quando foi necessário escolher o quadro institucional para enquadrar a intervenção militar na Líbia, preferiu a Aliança Atlântica à União Europeia, em parte para sublinhar a ausência da Alemanha, em parte para realçar o realinhamento da França com as potências anglo-saxónicas no domínio da segurança e da defesa (Schmitt, 2016)²⁴. A diplomacia francesa tomou as posições mais duras na negociação coletiva dos acordos nucleares com o Irão, ficou isolada na defesa de uma intervenção aliada na Síria, garantiu por si só as ações militares para conter a expansão da Al Qaeda no Mali e no Sahel e, sobretudo depois dos atentados terroristas em Paris, tornou-se o principal parceiro dos Estados Unidos nas operações contra o “Estado Islâmico” no Iraque e na Síria (Barichella, 2016). O Presidente François Hollande anulou a venda de dois navios porta-helicópteros à Rússia depois da anexação da Crimeia (Tertrais, 2014) e mobilizou as capacidades francesas para contribuir para a segurança asiática ao lado dos Estados Unidos, incluindo a defesa da liberdade de circulação no Mar do Sul da China (Duchatel e Bromley, 2017).

Paralelamente, tanto Sarkozy, como Hollande, quiseram estar ao lado de Merkel na resposta às crises europeias: as divergências manifestas sobre as políticas económicas não impediram os responsáveis franceses de alinhar com as posições alemãs na crise do Euro e, na sequência da anexação da Crimeia, o Presidente francês quis estar ao lado da Chanceler alemã na mediação entre os Presidentes russo e ucraniano (Davet e Lhomme, 2016). O “par franco-alemão” pertence ao passado, quando existia uma paridade razoável entre os dois Estados, mas uma “conexão franco-alemã” continua a ser indispensável para garantir a estabilidade da União Europeia (Bozo, 2017a)²⁵.

A Grã-Bretanha procurou responder à viragem norte-americana, que prejudicou o seu estatuto crucial como elo estratégico entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental, com uma linha de distanciamento crescente em relação à Alemanha e à União Europeia, para reconstituir a *special relationship* entre Washington e Londres no quadro de uma articulação estratégica global (Stokes e Withman, 2013)²⁶. A Grã-Bretanha continua a ser um aliado especial dos Estados Unidos tanto no quadro da NATO, como no domínio nuclear, das informações e das operações especiais contra as redes terroristas islâmicas e mantém responsabilidades próprias na segurança asiática, designadamente no quadro dos *Five Power Defence Arrangements*, ao lado da Austrália, da Nova Zelândia, da Malásia e de Singapura.

O primeiro sinal da nova estratégia foi dado por Gordon Brown quando, na sequência da falência do Lehman Brothers, o Primeiro-Ministro britânico se demarcou da

24 Ver também Rynning (2013).

25 Ver também Fischer (2017).

26 Ver também Simon e Rogers (2011) e Ross (2013).

proposta de Sarkozy para reunir o G7 e defendeu em Washington a convocação da primeira cimeira de Chefes de Estado e de Governo do G20, onde tinham assento um número igual de países europeus e asiáticos (Paulson, 2010). No mesmo sentido, David Cameron retirou o Partido Conservador do Partido Popular Europeu (PPE) e paralisou a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia, ao mesmo tempo que concluía os Tratados de Lancaster House com a França, sua parceira na intervenção da NATO na Líbia. As crises europeias serviram para distanciar Londres de Berlim e de Bruxelas: na crise da moeda única, a Grã-Bretanha não assinou o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança da União Económica e Monetária (UEM) e jogou na demarcação entre a “Eurozona” e os restantes Estados-membros da União Europeia; na crise ucraniana, quis estar na primeira linha da resposta da NATO à nova ameaça russa e tornou-se, ao lado dos Estados Unidos, do Canadá e da Alemanha, uma das *lead nations* que comandam a NATO Response Force (NRF) pronta para intervir na Polónia, na Estónia, na Letónia e na Lituânia, mas não quis integrar o “Formato da Normandia” para a mediação diplomática entre a Rússia e a Ucrânia; na crise dos refugiados, acelerou a preparação da renegociação do estatuto do Reino Unido na União Europeia, em que pretendia pôr limites à liberdade de circulação e aos direitos dos cidadãos europeus residentes nas ilhas britânicas.

As divergências entre as três principais potências europeias impediram uma resposta coletiva às crises da União Europeia, assim como à multiplicação dos conflitos das periferias da Europa ocidental, mas não impediram que a Alemanha tenha passado a ser reconhecida como a principal potência europeia.

Desde logo, Berlim foi crucial para assegurar a sobrevivência da moeda europeia. Quando a crise financeira internacional chegou, a Alemanha decidiu impor políticas de austeridade draconianas, nomeadamente na Grécia, na Irlanda, em Portugal, na Espanha e na Itália. Merkel e Sarkozy classificaram a crise do Euro como uma “crise existencial” da União Europeia: com a França imersa numa crise económica e social, a Alemanha era o único Estado com condições para assegurar a sobrevivência do Euro e ditou os seus termos quer nas reformas do modelo de governo da “Eurozona” com o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança e a institucionalização do Mecanismo de Estabilidade Europeu (ESM), quer nas modalidades de resgate económico, incluindo o controlo dos Programas de assistência financeira pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu (BCE) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

A estratégia alemã salvou a moeda única europeia e Berlim usou a crise como um método para consolidar a sua posição na União Europeia (Ther, 2016). A subordinação da França às iniciativas de Berlim confirmou a sua preponderância da Alemanha no governo da UEM, cuja institucionalização acentuou a clivagem entre os Estados-membros da “Eurozona” e os restantes Estados-membros da União Euro-

peia, incluindo a Grã-Bretanha. Paralelamente, as clivagens impostas pela crise dividiram a União Europeia entre a Europa do norte e a Europa do sul e consolidaram a posição central da Alemanha, quer como o garante dos interesses dos países credores, quer como fiador dos países devedores. A crise e as políticas de austeridade foram instrumentais para impor o “*ordo-liberalismo*” alemão como modelo de referência e “normalizar” o conjunto das economias dos Estados-membros da União Europeia, incluindo os países da Europa central e oriental candidatos à moeda única.

Por outro lado, o novo estatuto da Alemanha foi confirmado na resposta à anexação da Crimeia, em que os Estados Unidos, pela primeira vez, transferiram para os aliados europeus a responsabilidade de definir as modalidades da estratégia ocidental. O primeiro passo dos Estados Unidos, da União Europeia e do Japão foi a imposição de sanções económicas à Rússia. O segundo passo concentrou-se na revisão da postura da NATO perante a nova ameaça estratégica da Rússia, onde o reforço das capacidades militares dos aliados, incluindo os Estados Unidos e a Alemanha, foi executado sem pôr em causa os termos do Acto Fundador NATO-Rússia, sem o posicionamento de armas nucleares e sem o estacionamento permanente de forças aliadas no território dos novos membros da Aliança Atlântica²⁷. Essa restrição, defendida por Berlim, não impediu a Alemanha nem de intensificar a sua cooperação militar bilateral e multilateral com a Polónia e as Repúblicas bálticas, nem de assumir a responsabilidade conjunta pelo Quartel-General do Corpo Multinacional do Nordeste da NATO (MNC NE) que integra a *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), nem de estar na primeira linha do *Readiness Action Plan* (RAP) e de ser uma das quatro *lead nations* da NATO, à frente das NRF na Lituânia (Major e von Voss, 2016)²⁸. O terceiro passo foi a mediação da Alemanha e da França entre a Rússia e a Ucrânia, onde Merkel e Hollande puderam obter de Putin e do Presidente Petro Porochenko os compromissos formais para a cessação das hostilidades na Ucrânia do sudeste inscritos nos dois acordos de Minsk. Nesse quadro, ao mesmo tempo que se concluíam os novos acordos entre a União Europeia e a Ucrânia indispensáveis para sustentar a economia ucraniana, Berlim e Washington puderam convergir numa política comum contra o envio para Kiev das armas necessárias para modernizar as capacidades das Forças Armadas ucranianas²⁹.

A República Federal assumiu-se, pela primeira vez, como uma potência diplomática. Com exceção da Guerra do Kosovo, a Alemanha tem sido relutante em recorrer

27 Segundo o “*Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*”, Paris, 27 de maio de 1997. Essa interpretação pôde ser contestada depois da anexação da Crimeia. Ver Coffey e Kochis (2015).

28 Ver também Major (2015).

29 Ver Kundnani e Pond (2015), Adomeit (2015), Frosberg (2016) e Facon (2017).

à força militar, nomeadamente nos conflitos do Mediterrâneo e do Médio Oriente, e absteve-se, ao lado da Rússia, da China, da Índia e do Brasil, na votação do Conselho de Segurança que autorizou a intervenção da NATO contra o regime de Gaddafi, onde as suas tropas não tiveram qualquer participação. No mesmo sentido, as forças alemãs não participam nas ações armadas das operações aliadas contra o “Estado Islâmico” na Síria e no Iraque. Não obstante, as contribuições militares da Alemanha foram indispensáveis para garantir o sucesso das decisões tomadas no quadro da NATO para conter a pressão estratégica da Rússia no teatro europeu³⁰.

Por fim, a crise dos refugiados, que pôs em causa o “Espaço Schengen”, revelou a Alemanha como o garante dos valores humanistas que definem a identidade ocidental (Alkoussaa *et al*, 2016). Perante uma vaga de refugiados e de emigrantes sem precedentes desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a Chanceler alemã decidiu unilateralmente alterar as regras do “Espaço Schengen” para receber um milhão de refugiados sírios na República Federal e, de seguida, perante a saturação da Alemanha, Bruxelas impôs aos Estados-membros um regime de quotas para redistribuir milhares de pessoas em movimento no território da União Europeia. Essas decisões provocaram tensões políticas entre Berlim e os Estados-membros da Europa central e oriental que se manifestaram contra a instalação de comunidades islâmicas nos seus países. O movimento caótico de centenas de milhares de refugiados e emigrantes, assim como a sua concentração num número restrito de países, estimularam o crescimento dos partidos racistas e nacionalistas e dividiram os partidos tradicionais no poder, obrigados a impor limites à chegada de mais refugiados, nomeadamente nos casos da Alemanha e da Suécia (Kirchick, 2017a, pp. 114-134). Nesse quadro, Berlim empenhou-se em concluir um acordo entre Bruxelas e Ancara para os refugiados e emigrantes permanecerem em território turco, em troca da reabertura das negociações para a adesão da Turquia à União Europeia, no próprio momento em que o regime islâmico do Presidente Recep Tayyip Erdogan acentuava a sua deriva autoritária.

Não obstante, a decisão de Merkel completou a transformação da identidade política da Alemanha: enquanto os Estados Unidos e a Grã-Bretanha rejeitavam novos emigrantes e a França se confrontava com a força crescente de correntes racistas e sectárias anti-islâmicas e antisemitas, a República Federal pôde apresentar-se como uma democracia exemplar, fiel depositária dos valores humanistas que definem a ordem liberal ocidental no sistema internacional.

O estatuto da Alemanha como a principal potência regional, garante da estabilidade europeia e guardião da ordem liberal, consolidou-se nos anos de crise que

30 Ver Major (2015), Major e Rathke (2016) e Szabo (2016).

confirmaram o declínio da Europa ocidental. Esse declínio tornou-se manifesto quer pela dificuldade em preservar a sua posição relativa perante a ascensão da Ásia, quer pela imersão nas sucessivas crises internas, quer pela impotência perante a escalada dos conflitos no novo arco de crises e pela vulnerabilidade à ameaça das redes terroristas islâmicas e perante as vagas de refugiados e de emigrantes.

O “Brexit” confirmou essa dupla tendência de ascensão da Alemanha e declínio da Europa ocidental. É a primeira vez que um Estado-membro decide abandonar a União Europeia e a retirada da Grã-Bretanha, uma das três principais potências regionais, representa uma rutura política e institucional da unidade europeia que assegurou a estabilidade do regime de segurança desde o fim da Guerra Fria. A nova divisão inverte o processo de integração regional, prejudica a credibilidade e a projeção internacional da União Europeia e deixa aberto um vazio que tende a ser preenchido pela Alemanha e reforça a sua preponderância na Europa continental (Rynning (2017)³¹.

A dureza da resposta da Alemanha e da França confirmou a profundidade da crise europeia. Primeiro, o Conselho Europeu aprovou a nova Estratégia Global da União Europeia (EUGS)³², definiu uma política de integração das indústrias de defesa dos Estados-membros – Merkel já tinha vetado a fusão entre a EADS e a BAE antes de se iniciar o processo do *referendum* britânico (Lever, 2017, pp. 187-190) – e decidiu investir nos programas europeus de investigação nos domínios da segurança. Paralelamente, Merkel e Hollande reuniram-se com o Presidente do Conselho espanhol e o Primeiro-Ministro italiano em Versailles para dar forma à Cooperação Estruturada Permanente (PeSCo) no domínio da defesa prevista no Tratado de Lisboa, cuja realização seria sempre impossível com o governo conservador britânico (Major, 2017)³³. Segundo, Berlim e Paris garantiram a unidade dos restantes Estados-membros da União Europeia no processo negocial do “Brexit” (Besch e Odendahl, 2017), que foi entregue à Comissão Europeia e segue as diretivas aprovadas no Conselho Europeu. Terceiro, Paris e Berlim estão prontos para abrir a questão da Irlanda no quadro formal da negociação do “Brexit” e o Conselho Europeu admite aplicar à Irlanda do Norte o modelo desenhado para a integração automática da República Democrática Alemã nas Comunidades Europeias se Belfast preferir a unificação irlandesa e os fundos europeus à permanência no Reino Unido (Dempsey, 2017)³⁴.

31 Sobre as consequências estratégicas do “Brexit”, ver Freedman (2016), Heisbourg (2016), Simon (2016), Keohane (2016) e Black *et al.* (2016).

32 Ver Biscop (2016), Techau (2016), Bendiek (2016), Keohane (2016), Fiott e Missiroli (2016), European Council (2016) e Pérez (2017).

33 Ver também Besch (2016) e Fiott (2017).

34 Ver também Perez e Abellán (2017) e European Council (2017).

Nessas condições, a polarização crescente entre Londres e Bruxelas parece inevitável e as relações entre as três grandes potências europeias – unidas pela NATO, divididas pela União Europeia – voltaram a estar sob o signo da competição estratégica.

Envoi

As variações na dinâmica do sistema internacional, a instabilidade nos alinhamentos regionais e a erosão da ordem ocidental criaram um quadro de instabilidade no regime de segurança europeu sem precedentes desde o fim da Guerra Fria.

A estrutura de distribuição do poder internacional não se alterou: os Estados Unidos continuam a ser a principal potência e a sua preponderância nas dimensões estratégica, política, militar e econômica tornam obrigatório classificar a “República imperial” numa categoria própria no cimo do *ranking* internacional (Brooks e Wohlforth, 2016)³⁵. Porém, o retraimento estratégico prolongado dos Estados Unidos e a ressurgência da Rússia, da China e do Irão tornam possível uma dinâmica centrífuga no sistema internacional: a diminuição da capacidade (e da vontade) do centro norte-americano em sustentar a ordem liberal e a integração internacional, expressa nas decisões de suspender os acordos da Parceria do Pacífico (TPP) e as negociações da TTIP, pode convergir com as estratégias de hegemonia regional das potências revisionistas para formar uma nova configuração diplomática, em que a estrutura unipolar coexiste com a autonomia e a diferenciação crescente dos “complexos de segurança regionais”.

Nesse contexto, os alinhamentos regionais tornam-se cruciais para determinar a balança internacional entre os “espaços continentais”, incluindo a Europa ocidental, cuja autonomia estratégica está em jogo. No pós-Guerra Fria, os Estados Unidos seguiram uma estratégia de consolidação das alianças tradicionais para preservar intacta a sua capacidade para definir os equilíbrios nas principais regiões internacionais: a Alemanha e o Japão, dois Estados não-nucleares dependentes do “guarda-chuva” norte-americano para garantir a sua segurança perante a Rússia e a China, tornaram-se os parceiros indispensáveis do “pacificador americano” para assegurar a estabilidade regional e impedir que as potências revisionistas determinassem a balança do poder na Europa ocidental e na Ásia oriental.

Porém, o prolongamento da estratégia de retraimento, a força da ressurgência revisionista e a crise da ordem liberal podem forçar a revisão dessa fórmula, nomeadamente na balança europeia. Com efeito, a estratégia de reaproximação entre os Estados Unidos e a Rússia voltou a estar no centro da política norte-americana, em parte por causa da necessidade de conter a ascensão chinesa, que torna imperativo

35 Ver também Posen (2011, pp. 317-341).

impedir uma coligação anti-hegemônica entre Pequim e Moscovo, em parte para garantir uma frente comum na neutralização das redes terroristas islâmicas e da ameaça do fundamentalismo religioso no arco islâmico, em parte para limitar a preponderância alemã no espaço continental europeu.

Na sequência da ressurgência russa, que mudou o quadro da segurança regional, a viragem norte-americana é um fator crítico de perturbação na balança europeia (Bozo *et al.*, 2017). Desde logo, a convergência estratégica entre os dois adversários da Guerra Fria pode provocar a unidade entre as três potências europeias para reconstruir uma “Terceira Força” entre a Rússia e os Estados Unidos. Esse cenário, de regresso a velhas estratégias sucessivamente dirigidas pela Alemanha, pela Grã-Bretanha e pela França, confirma a lógica de fragmentação regional do sistema internacional em espaços continentais política e culturalmente congruentes: o “Brexit” compromete essa convergência, que pode ser restaurada por um acordo de defesa trilateral entre Paris, Londres e Berlim para garantir a defesa europeia perante a antecipação dos perigos do abandono norte-americano (Giuliani, 2016). Por outro lado, o realinhamento dos Estados Unidos com a Rússia pode provocar uma estratégia paralela de convergência entre as duas principais potências continentais europeias, um “novo Rapallo” (Kirchick, 2017a, pp. 71-108) – ou um novo Pacto Ribbentrop-Molotov, reconhecido pelas autoridades russas como um sucesso da sua diplomacia (Moscow Times, 2017)³⁶ – para reconstruir a “Europa do Atlântico aos Urais”: Kiev está no caminho da reconciliação entre Berlim e Moscovo, mas não deve ser impossível voltar a redesenhar as fronteiras na Europa de leste para conter os perturbadores de uma nova ordem europeia. Por último, a França pode escolher entre reconstruir a unidade das três potências europeias finalmente livres do “pacificador americano”, ou alinhar com a Alemanha na realização de uma versão continental da visão gaullista traduzida numa convergência tripolar entre Paris, Berlim e Moscovo, ou restaurar a *entente* com a Grã-Bretanha para reinventar uma Europa atlântica³⁷.

A credibilidade crescente dos cenários alternativos da balança europeia é, em si mesma, perturbadora da coesão das alianças democráticas europeias e ocidentais: as alianças dependem de uma visão estratégica comum e têm mais a ver com os cálculos sobre o futuro do que com as ameaças do passado (Snyder, 1997).

O quadro de instabilidade do regime de segurança europeu fica completo com a erosão da ordem liberal (Ikenberry, 2017). Com efeito, os Estados Unidos passaram a assumir que o sistema multilateral inventado para consolidar a preponderância norte-americana representa uma limitação excessiva à sua soberania e à sua autonomia estratégica e parecem dispostos a marcar uma distância crescente em relação

³⁶ Ver também Linkevicius (2015).

³⁷ Ver Gallon e Lightfoot (2016) e Bozo (2017b).

aos pilares institucionais da ordem ocidental, designadamente com a expressão, sem precedentes, de uma hostilidade manifesta em relação à União Europeia e de reservas em relação à própria NATO³⁸. Essa linha, que respalda a posição da Grã-Bretanha, pode contribuir para a polarização entre Londres e Bruxelas e transformar o “Brexit” numa rutura entre as três potências europeias. Os mais radicais querem que a saída britânica possa provocar um “efeito dominó”, aparentemente sem ter em conta a natureza simbiótica da relação entre os dois pilares da comunidade de segurança ocidental: a NATO não sobreviveria ao fim da União Europeia.

Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha são as potências ordenadoras da comunidade de segurança transatlântica, que inventaram o “Plano Marshall”, a Comissão de Coordenação Económica Europeia e a NATO: se ambas renunciaram a esse estatuto, a Alemanha e, eventualmente, a França, teriam de ocupar o seu lugar para reconstruir uma nova ordem europeia. Mas nem a União Europeia, nem a NATO sobreviveriam nem a uma divisão entre a “Europa atlântica” e a “Europa continental”, nem ao reencontro da Alemanha com a sua identidade original e a uma deriva pós-ocidental.

Entre a incerteza estratégica, a instabilidade dos alinhamentos e a erosão da comunidade das democracias ocidentais, a crise passou a ser o estado normal do regime de segurança europeia, no início de uma transição onde o mais difícil é prever a restauração da ordem democrática do pós-Guerra Fria.

Referências

- Adomeit, H., 2014. *Germany's Russia Policy: From Sanctions to Nordstream?* Transatlantic Academy Paper Series 3. Disponível em <http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Adomeit%20-%20web.pdf>.
- Adomeit, H., 2015. *German-Russian Relations: Change of Paradigm vs Business as Usual.* IFRI Note du Cerfa 16. Disponível em http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_120_adomeit_en_0.pdf.
- Alkousa, R. et al., 2016. Two Weeks in September: The Makings of Merkel's Decision to Accept Refugees. *Der Spiegel*, 24 de Agosto. Disponível em <http://www.spiegel.de/international/germany/a-look-back-at-the-refugee-crisis-one-year-later-a-1107986.html>.
- Allison, R., 2013. Russia and Syria: explaining alignment with a regime in crisis. *International Affairs*, 89(4), pp. 795-823.
- Anton, M., 2017. America and the International Liberal Order. *American Affairs*, 1(1), pp. 113-125.

38 Ver Sanger e Haberman, (2016) Dyer e Sevastopulo (2016), Wright (2017), Zakheim (2017), Besch (2017), James (2017), Kundnani (2017b), Kaufman (2017) e Pothier e Vershbow (2017).

- Aslund, A. e McFaul, M., eds., 2006. *Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Bader, J., 2012. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington: Brookings Institution.
- Barichella, A., 2016. Les Relations Transatlantiques après le Brexit. *Question d'Europe* 409. Disponível em <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-409-fr.pdf>.
- Barry, E., 2011. Putin Criticizes West for Libya Incursion. *The New York Times*, 26 de abril. Disponível em <http://www.nytimes.com/2011/04/27/world/europe/27putin.html>.
- Bendiek, A., 2016. The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy. *SWP Comments*. Disponível em https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C38_bdk.pdf.
- Besch, S., 2016. *EU Defence, Brexit, and Europe: The Good, the Bad and the Ugly*. Center for European Reform. Disponível em https://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_defence_14dec16.pdf.
- Besch, S. e Odendahl, C., 2017. Berlin to the Rescue? A closer look at Germany's position on Brexit. *Center for European Reform*. Disponível em https://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_germany_brexit_17.3.17.pdf.
- Besch, S., 2017. *Europe's NATO Balancing Act*. Center for European Reform. Disponível em <https://www.cer.org.uk/insights/europes-nato-balancing-act>.
- Biscop, S., 2016. The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics. *Security Policy Brief* 75. Disponível em <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>.
- Black, J. et al., 2016. *Defence and Security after Brexit*. Santa Monica: RAND.
- Borger, J., 2014. Barack Obama: Russia is a regional power showing weakness over Ukraine. *The Guardian*, 25 de março. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2014/mar/25/barack-obama-russia-regional-power-ukraine-weakness>.
- Bouchet, N., 2016. Russia's Militarization of Colour Revolutions. *Policy Perspectives*, 4(2), pp. 1-4.
- Bozo, F. et al., 2017. *Suspicious Minds: U.S.-German Relations in the Trump Era*. Transatlantic Academy. Disponível em http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Suspicious_Minds_Final_0.pdf.
- Bozo, F., 2017a. Whither Germany? Why France Matters. *Transatlantic Academy Paper Series* 2. Disponível em http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Bozo%20-%20Why%20France%20Matters-final_2.pdf.
- Bozo, F., 2017b. *From French Resilience to a Re-Foundation of Europe?* German Marshall Fund, 11 de maio. Disponível em <http://www.gmfus.org/blog/2017/05/11/french-resilience-re-foundation-europe>.

- Brands, H. e Kahl, C., 2017. Trump's Grand Strategic Train Wreck. *Foreign Policy*, 31 de janeiro. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2017/01/31/trumps-grand-strategic-train-wreck/>.
- Brands, H., 2017. US Grand Strategy in an Age of Nationalism: Fortress America and its Alternatives. *The Washington Quarterly*, 40(1), pp. 73-94.
- Brooks, S.; Ikenberry, J., Wohlforth, W., 2012. Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment. *International Security*, 37(3), pp. 7-51.
- Brooks, S. e Wohlforth, W., 2016. *The United States' Global Role in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Charap, S., 2013. Russia, Syria and the Doctrine of Intervention. *Survival*, 55(1), pp. 35-41.
- Chivvis, C. et al., 2016. *NATO's Northeastern Flank: Emerging Opportunities for Engagement*. Santa Monica: RAND.
- Chollet, D., 2016. *The Long Game*. New York: Public Affairs.
- Clinton, H., 2011. America's Pacific Century. *Foreign Policy* nº189, pp. 56-63.
- Clinton, H., 2014. *Hard Choices*. New York: Simon & Schuster.
- Coffey, L. e Kochis, D., 2015. *The 1997 NATO–Russia Founding Act Does Not Prohibit Permanent NATO Bases in Eastern Europe*. Heritage Foundation. Disponível em <http://www.heritage.org/europe/report/the-1997-nato-russia-founding-act-does-not-prohibit-permanent-nato-bases-eastern>.
- Cohen, R., 2017. A New Yalta and the Revival of Europe. *The New York Times*, 16 de maio. Disponível em https://www.nytimes.com/2017/05/16/opinion/merkel-macron-euro-france-europe-roger-cohen.html?_r=0.
- Davet, G. e Lhomme, F., 2016. *Un Président ne devrait pas dire ça*. Paris: Stock.
- de Young, K., 2013. How the United States, Russia arrived at deal on Syria's chemical weapons. *The Washington Post*, 16 de setembro. Disponível em https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-the-united-states-russia-arrived-at-deal-on-syrias-chemical-weapons/2013/09/15/c851cd1e-1e5b-11e3-8459-657e0c72fec8_story.html?utm_term=.d72215cb7fdd.
- Dempsey, J., 2017. Will Brexit drive Northern Ireland Out of the United Kingdom? *The Washington Post*, 24 de maio. Disponível em https://www.washingtonpost.com/news/democracy-post/wp/2017/05/24/will-brexite-drive-northern-ireland-out-of-the-united-kingdom/?utm_term=.da2ab14bcb80.
- Duchatel, M. e Bromley, M., 2017. Influence by Default. Europe's Impact on Military Security in Ásia. *ECFR Policy Brief*. Disponível em http://www.ecfr.eu/page/-/Influence_by_default.pdf.
- Dueck, C., 2015. *The Obama Doctrine*. New York: Oxford University Press.

- Dyer, G., e Sevastopulo, D., 2016. Trump brands NATO 'obsolete' ahead of tough Wisconsin primary. *Financial Times*, 3 de abril. Disponível em <https://www.ft.com/content/0f397616-f9b8-11e5-8e04-8600cef2ca75>.
- Eder, T. e Huotari, M., 2016. Moscow's Failed Pivot to China. *Foreign Affairs*, 17 de abril. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-04-17/moscow-s-failed-pivot-china>.
- European Council, 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Bruxelas. Disponível em http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
- European Council, 2017. *European Council Art. 50 guidelines for Brexit negotiations*. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/>.
- Facon, I., 2017. Défense ukrainienne: une réforme difficile face à des défis multiples. *Note de l'IFRI Russie.Nei.Vision* 101. Disponível em https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/facon_defense_ukrainienne_reforme_2017.pdf.
- Fiott, D. e Missiroli, A., 2016. Making Europe and Europeans Safer. *EUISS Alert* 39. Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_39_Defence.pdf.
- Fiott, D., 2017. European defence: the year ahead. *EUISS Brief* 1. Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_1_PESCO.pdf.
- Fischer, S., 2014. *Sovereign Democracy: Russia's Response to the Color Revolutions*. University of Louisville, College of Arts & Sciences Senior Honors Theses, Paper 90. Disponível em <http://ir.library.louisville.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1062&context=honors>.
- Fischer, J., 2017. Europe's New Indispensable Nations. *Handelsblatt*, 6 de janeiro. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-defense-french-german-leadership-by-joschka-fischer-2017-01?barrier=accessreg>.
- NATO, 1997. *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*. Paris, 27 de maio. Disponível em http://www.nato.int/nrc-website/media/59451/1997_nato_russia_founding_act.pdf
- France Diplomatie, 2014. Conférence des Ambassadeurs. Discours de Clôture de Laurent Fabius, 29 de agosto. *France Diplomatie*. Disponível em <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/evenements-et-actualites-du-ministere/conference-des-ambassadeurs/precedentes-conferences/xxiie-conference-des-ambassadeurs-25-30-08-2014/article/conference-des-ambassadeurs-114958>.
- Freedman, L., 2016. Brexit and the Law of Unintended Consequences. *Survival*, 58(3), pp. 7-12.
- Frosberg, T., 2016. From Ostpolitik to 'Frostpolitik': Merkel, Putin and German Foreign Policy toward Russia. *International Affairs*, 92(1), pp. 21-42.
- Gabuev, A., 2015. A 'Soft Alliance'? *Russia-China Relations after the Ukraine Crisis*. European Council on Foreign Relations, 10 de fevereiro. Disponível em http://www.ecfr.eu/publications/summary/a_soft_alliance_russia_china_relations_after_the_ukraine_crisis331.
-

- Gabuev, A., 2016. *Friends with Benefits? Russian-Chinese Relations after the Ukraine Crisis*. Carnegie Endowment for International Peace. Disponível em http://carnegieendowment.org/files/CEIP_CP278_Gabuev_revised_FINAL.pdf.
- Gallon, J. e Lightfoot, J., 2016. Spotlight France: Europe's Swing State. *Atlantic Council Issue Brief*. Disponível em http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Spotlight_France_web_1213.pdf.
- Gaspar, C., 2017. A Guerra da Ucrânia e o arco de crises. *Finisterra* nº80 (no prelo).
- Gholz, E.; Press, D. e Sapolsky, H., 1997. Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation. *International Security*, 21(4), pp. 5-48.
- Giuliani, J-D., 2016. Réassurer la défense de l'Europe. *Fondation Robert Schuman Question d'Europe* 405. Disponível em <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0405-reassurer-la-defense-de-l-europeprojet-de-traite-pour-la-defense-et-la-securite-de-l-europe>.
- Goldberg, J., 2016. The Obama Doctrine. *The Atlantic*. Disponível em <https://www.theatlantic.com/press-releases/archive/2016/03/the-obama-doctrine-the-atlantics-exclusive-report-on-presidents-hardest-foreign-policy-decisions/473151/>.
- Goldgeier, J., 2010. *The Future of NATO*. Council on Foreign Relations Report. Disponível em https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/2009/12/NATO_CSR51.pdf.
- Goldstein, L., 2014. What Does China Really Think About the Ukraine Crisis? *The National Interest*, 23 de setembro. Disponível em <http://nationalinterest.org/feature/what-does-china-really-think-about-the-ukraine-crisis-11196>.
- Gordon, M., 2013. U.S. and Russia Reach Deal to Destroy Syria's Chemical Arms. *The New York Times*, 14 de setembro. Disponível em <http://www.nytimes.com/2013/09/15/world/middleeast/syria-talks.html>.
- Gordon, M., 2017. Russia Has Deployed Missile Barred by Treaty, U.S. General Tells Congress. *The New York Times*, 8 de março. Disponível em https://www.nytimes.com/2017/03/08/us/politics/russia-inf-missile-treaty.html?_r=0.
- Heisbourg, F., 2016. Brexit and European Security. *Survival*, 58(3), pp. 13-22.
- Hill, F., 2013. The Real Reason Putin Supports Assad. *Foreign Affairs*, 25 de março. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/czechnya/2013-03-25/real-reason-putin-supports-assad>.
- Ikenberry, J., 2017. The Plot against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive? *Foreign Affairs*, 96(3), pp. 2-10.
- James, J., 2017. Trump says NATO is obsolete but still 'very important to me'. *Reuters*, 16 de janeiro. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-nato-obsolete-idUSKBN14Z0YO>.
- Janning, J. e Moller, A., 2016. *Leading From the Center: Germany's New Role in Europe*. European Council on Foreign Relations Policy Brief. Disponível em http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_183_-_GERMAN_LEADERSHIP2.pdf.

- Kaim, M. e Tamminga, O., 2015. Russia's Military Intervention in Syria. *SWP Comments* n°48. Disponível em https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C48_kim_tga.pdf.
- Kaufman, J., 2017. The US perspective on NATO under Trump. *International Affairs*, 93(2), pp. 251-266.
- Kay, S., 2015. Time to Rethink Collective Defence within NATO? *The National Interest*, 1 de maio. Disponível em <http://nationalinterest.org/feature/time-rethink-collective-defense-within-nato-12779>.
- Keohane, D., 2016. European Defense and Brexit: A Tale of Three Cities. *Carnegie Endowment for International Peace*, 1 de julho. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategic-europe/?fa=62922>.
- Keohane, D. e Molling, C., 2016. Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches. *German Marshall Fund Policy Brief* 41. Disponível em <http://www.gmfus.org/publications/conservative-comprehensive-ambitious-or-realistic-assessing-eu-defense-strategy>.
- Kirchick, J., 2017a. *The End of Europe*. New Haven: Yale University Press.
- Kirchick, J., 2017b. Who Killed the Liberal World Order? *The American Interest*, 3 de maio. Disponível em <https://www.the-american-interest.com/2017/05/03/who-killed-the-liberal-world-order/>.
- Kofman, M., 2016. Fixing NATO Deterrence in the East or: How I Learned to Stop Worrying and Love NATO's Crushing Defeat by Russia. *War on the Rocks*, 12 de maio. Disponível em <https://warontherocks.com/2016/05/fixing-nato-deterrence-in-the-east-or-how-i-learned-to-stop-worrying-and-love-natos-crushing-defeat-by-russia/>.
- Kotkin, S., 2016. Russia's Perpetual Geopolitics: Putin Returns to the Historical Pattern. *Foreign Affairs* n°95. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2016-04-18/russias-perpetual-geopolitics>.
- Krepinevich, A. et al., 2012. *Strategy in Austerity*. Center for Strategic and Budgetary Assessments. Disponível em http://csbaonline.org/uploads/documents/CSBA_StrategyInAusterity_Online.pdf.
- Kundnani, H., 2014. *The Paradox of German Power*. London: Hurst.
- Kundnani, H. e Pond, E., 2015. Russia's Real Role in the Ukraine Crisis. *Foreign Affairs*, 94(2), pp. 173-176.
- Kundnani, H., 2017a. *The New Parameters of German Foreign Policy*. Transatlantic Academy Paper Series 3. Disponível em <http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Kundnani%20-%20The%20New%20Parameters%20of%20German%20Foreign%20Policy.pdf>.
- Kundnani, H., 2017b. President Trump, the US security guarantee, and European integration. *German Marshall Fund Policy Brief* 48. Disponível em <http://brussels.gmfus.org/publications/president-trump-us-security-guarantee-and-future-european-integration>.
-

- Kupchan, C. e Trubowitz, P., 2008. Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States. *International Security*, 32(2), pp. 7-44.
- Layne, C., 2010. Graceful Decline: The End of Pax Americana. *The American Conservative*. Disponível em <http://www.theamericanconservative.com/articles/graceful-decline/>.
- Layne, C., 2012. This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana. *International Studies Quarterly*, 56(1), pp. 203-213.
- Lever, P., 2017. *Berlin Rules: Europe and the German Way*. London: I. B. Tauris.
- Linkevicius, L., 2015. Putin has defended the Nazi-Soviet pact: Time for the west to wake up. *The Guardian*, 7 de novembro. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/nov/07/vladimir-putin-defended-nazi-soviet-pact-west-world-war-two>.
- Lund, A., 2017. *Red Line Redux: How Putin Tore Up Obama's 2013 Syria Deal*. New York: The Century Foundation.
- Major, C., 2015. NATO's Strategic Adaptation. *SWP Comments* 16. Disponível em https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C16_mjr.pdf.
- Major, C. e Rathke, J., 2016. NATO Needs Deterrence and Dialogue. *SWP Comments* 18. Disponível em https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C18_mjr_Rathke.pdf.
- Major, C. e von Voss, A., 2016. Nordic-Baltic Security, Germany and NATO. *SWP Comments* 13. Disponível em https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C13_mjr_vos.pdf.
- Major, C., 2017. European Defence in View of Brexit. *SWP Comments* 10. Disponível em https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017C10_mjr_vos.pdf.
- Mandelbaum, M., 2016. America in a New World. *The American Interest*, 23 de maio. Disponível em <https://www.the-american-interest.com/2016/05/23/america-in-a-new-world/>.
- Marten, K., 2017. Reducing Tensions between Russia and NATO. *Council Special Report* 79. Disponível em https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/2017/03/CSR_79_Marten_RussiaNATO.pdf.
- McDonald, P. e Parent, J., 2011. Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment. *International Security*, 35(4), pp. 7-44.
- Mearsheimer, J., 2011. Imperial by Design. *The National Interest* nº111, pp. 16-34. Disponível em <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0059.pdf>.
- Mearsheimer, J., 2016. Defining a New Security Architecture for Europe that Brings Russia in from the Cold. *Military Review* nº3, pp. 27-31.
- Merkel, A., 2014. *Lowy Lecture*, 17 de novembro. Lowy Institute. Vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=HZYR5NVB8XA>.

- Mitchell, L., 2008. *U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Mitchell, L., 2012. *The Color Revolutions*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Monteiro, N., 2014. *Theory of Unipolar Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moscow Times, 2015. Putin Defends Ribbentrop-Molotov Pact in Press Conference with Merkel. *Moscow Times*, 11 de maio. Disponível em <https://themoscowtimes.com/news/putin-defends-ribbentrop-molotov-pact-in-press-conference-with-merkel-46441>.
- Oweis, K. Y., 2016. Syria after the Russian Intervention. *SWP Comment* n°16. Disponível em https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C16_oweis.pdf.
- Pape, R., 2008. Empire Falls. *National Interest* n°99, pp. 21-34.
- Paulson, H., 2010. *On the Brink*. New York: Hachette.
- Pérez, R. F., 2017. Estratégia Global da União Europeia: Pragmatismo e Possibilismo. *Relações Internacionais* n°53, pp. 71-82.
- Perez, C. e Abellán, L., 2017. La UE pacta abrir la puerta a una futura Irlanda unificada. *El País*, 29 de abril. Disponível em http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/29/actualidad/1493458945_819765.html.
- Pew Research Center, 2010. Ukraine Says 'No' to NATO. *Pew Research Center*, 29 de março. Disponível em <http://www.pewglobal.org/2010/03/29/ukraine-says-no-to-nato/>.
- Pifer, S., 2011. The Trilateral Process: The United States, Ukraine, Russia and Nuclear Weapons. *Brookings Institution Arms Control Series Paper* 6. Disponível em https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/05_trilateral_process_pifer.pdf.
- Pifer, S., 2014. *The Moscow Missile Mystery: Is Russia Actually Violating the INF Treaty?* Brookings Institution. Disponível em <https://www.brookings.edu/opinions/the-moscow-missile-mystery-is-russia-actually-violating-the-inf-treaty/>
- Polyakova, A.; Laruelle, M.; Meister, S. e Barnett, N., 2016. *The Kremlin's Trojan Horses: Russian Influence in France, Germany, and the United Kingdom*. Atlantic Council. Disponível em http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/The_Kremlins_Trojan_Horses_web_0228_third_edition.pdf.
- Polyakova, A. e Kreko, P., 2017. Will Populist Leaders Make Voters Love Putin? *The American Interest*, 2 de janeiro. Disponível em <https://www.the-american-interest.com/2017/01/02/will-populist-leaders-make-voters-love-putin/>.
- Posen, B., 2011. "From unipolarity to multipolarity: transition in sight?" In: J. Ikenberry, M. Mastanduno e W. Wohlforth, eds., *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 317-341.
- Posen, B., 2014. *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press.
-

- Pothier, F. e Vershbow, A., 2017. *NATO and Trump*. Atlantic Council. Disponível em http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/NATO_and_Trump_web_0523.pdf.
- Putin, V., 2014. Crimea address by President of the Russian Federation, President of Russia, Moscovo, 15 de março. Vídeo do discurso na íntegra disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Ayu3Ecdbl0Q>.
- Rankin, J., 2017. Europe would allow a united Ireland to join EU after Brexit. *The Guardian*, 27 de abril. Disponível em <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/apr/27/eu-to-debate-recognising-united-ireland-to-allow-swift-return-for-north>.
- Rice, C., 2011. *No Higher Honour*. New York: Simon & Schuster.
- Ross, R., 2013. *What the Pivot Means for Transatlantic Relations: Separate Course or New Opportunity for Engagement?* German Marshall Fund Policy Brief. Disponível em [https://www.GMF_1370529334TSTF_Ross_TransatlanticRelations_May13%20\(1\).pdf](https://www.GMF_1370529334TSTF_Ross_TransatlanticRelations_May13%20(1).pdf)
- Rynning, S., 2008. Why Are Revisionist States Revisionist? Reviving Classical Realism as an Approach to Understanding International Change. *International Politics*, 45(1), pp. 19-39.
- Rynning, S., 2013. Germany Is More Than Europe Can Handle: Or, Why NATO Remains a Pacifier. *NATO Defense College Research Paper* 96. Disponível em https://www.files.ethz.ch/isn/170140/rp_96.pdf.
- Rynning, S., 2015. The False Promise of Continental Concert: Russia, the West and the Necessary Balance of Power. *International Affairs*, 91(3), pp. 539-552.
- Rynning, S., 2017. The Divide: France, Germany and Political NATO. *International Affairs*, 93(2), pp. 267-289.
- Sakwa, R., 2015. *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*. London: I. B. Tauris.
- Sanger, D. e Haberman, M., 2016. Donald Trump sets condition for defending NATO allies against attack. *The New York Times*, 20 de julho. Disponível em https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html?_r=0.
- Schmitt, O., 2016. The Reluctant Atlanticist: France's Security and Defence Policy in a Transatlantic Context. *Journal of Strategic Studies*, 40(4), pp. 463-474.
- Schweller, R., 1994. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*, 19(1), pp. 72-107.
- Schweller, R., 2015. Rising Powers and Revisionism in Emerging International Orders. *Valdai Paper* n°16. Disponível em <http://valdaiclub.com/files/11391/>.
- Sestanovich, S., 2014. *Maximalist: America in the World from Truman to Obama*. New York: Knopf.
- Shevtsova, L., 2014. The Ukraine Crisis: Falling into Putin's Trap. *The American Interest*, 10 de março. Disponível em <https://www.the-american-interest.com/2014/03/10/falling-into-putins-trap/>.
- Shlapak, D. e Johnson, M., 2016a. *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank*. Santa Monica: RAND.

- Shlapak, D. e Johnson, M., 2016b. Outnumbered, Outranged, and Outgunned: How Russia Defeats NATO. *War on the Rocks*, 21 de abril. Disponível em <https://warontherocks.com/2016/04/outnumbered-outranged-and-outgunned-how-russia-defeats-nato/>.
- Simon, L. e Rogers, J., 2011. British Geostrategy for a New European Age. *RUSI Journal*, 156(2), pp. 52-58.
- Simon, L., 2016. Britain and the Fate of the Europe we Know. *War on The Rocks*, 24 de outubro. Disponível em <https://warontherocks.com/2016/10/britain-and-the-fate-of-the-europe-we-know/>.
- Simon, L., 2017. Trump, Europe, and the Non-Handshake Seen Round the World. *War on the Rocks*. Disponível em <https://warontherocks.com/2017/03/trump-europe-and-the-non-handshake-seen-round-the-world/>.
- Sloan, S., 2016. *Defense of the West: NATO, the European Union and the Transatlantic Bargain*. Manchester: Manchester University Press.
- Snyder, G., 1997. *Alliance Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sokolsky, R. 2017. *The New NATO-Russia Military Balance: Implications for European Security*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Sonne, P.; Barnes, J. e Lubold, G., 2016. U.S. Accuses Russia of Violating Missile Treaty. *The Wall Street Journal*, 19 de outubro. Disponível em <https://www.wsj.com/articles/u-s-accuses-russia-of-violating-missile-treaty-1476912606>.
- Stacey, J., 2016. Restoring Conventional Deterrence in Europe: How to Climb Out of the Joint Security Trap. *NATO Source*, 6 de maio. Disponível em <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/restoring-conventional-deterrence-in-europe-how-to-climb-out-of-the-joint-security-trap>.
- Stelzenmuller, C., 2014. Berlin's Strategic Moment: The OSCE Chairmanship to Test its Emergent Leadership. *Security and Human Rights*, 25(2), pp. 190-197.
- Stelzenmuller, C., 2016. "Germany: Power and Responsibility". In: M. Leffler, W. Hitchcock e J. Legro, eds., *Shaper Nations*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 53-69.
- Stent, A., 2014. *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Stent, A., 2016a. *Russia, China, and the West after Crimea*. Transatlantic Academy Paper Series. Disponível em http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Stent_RussiaChina_May16_web.pdf.
- Stent, A., 2016b. Russia's Power Play in Syria. *Foreign Affairs*, 95(1), pp. 106-113.
- Stepanova, O., 2016. Russia's Policy on Syria after the Start of Military Engagement. *PONARS EurÁsia Policy Memo* n°421. Disponível em http://www.ponarseurÁsia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/PePm421_Stepanova_Feb2016.pdf.
- Stokes, D. e Withman, R., 2013. Transatlantic Triage? European and UK 'grand strategy' after the US rebalance to Ásia. *International Affairs*, 89(5), pp. 1087-1107.

- Szabo, S., 2015. *Germany, Russia, and the Rise of Geoeconomics*. London: Bloomsbury.
- Szabo, S., ed., 2016. *Russia: A Test for Transatlantic Unity*. Transatlantic Academy. Disponível em http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/TA16_report_May16_web%5B1%5D.pdf.
- Techau, J., 2016. *The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?* Carnegie Europe, 1 de julho. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63994>.
- Tertrais, B., 2014. Mistral, l'honneur de la France. *Ouest-France*, 28 de dezembro. Disponível em <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2014/11/28/russie-mistral-bpc-poutine-st-nazaire-13010.html>.
- Ther, P., 2016. *Europe since 1989: A History*. Princeton: Princeton University Press.
- Tiezzi, S., 2014. China Backs Russia on Ukraine. *The Diplomat*, 4 de março. Disponível em <http://thediplomat.com/2014/03/china-backs-russia-on-ukraine/>.
- Trenin, D., 2015. *From Greater Europe to Greater Ásia? The Sino-Russian Entente*. Carnegie Moscow Center, 9 de abril. Disponível em http://carnegieendowment.org/files/CP_Trenin_To_Ásia_WEB_2015Eng.pdf.
- Vorobiov, I., 2015. Surprise! Ukraine Loves NATO. *Foreign Policy*, 13 de agosto. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2015/08/13/surprise-ukraine-loves-nato/>.
- Walt, S., 2011a. "Alliances in a Unipolar World". In: J. Ikenberry, M. Mastanduno e W. Wohlforth, eds., *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. New York: Cambridge University Press, pp. 99-139.
- Walt, S., 2011b. The End of the American Era. *The National Interest* nº116, pp. 6-16.
- Walt, S., 2014. NATO Owes Putin a Big Thank-You. *Foreign Policy*, 4 de setembro. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2014/09/04/nato-owes-putin-a-big-thank-you/>.
- Wilhelmsen, J., 2014. *China Shows Understanding for Russia*. European Council on Foreign Relations, 3 de novembro. Disponível em http://www.ecfr.eu/article/commentary_china_is_full_of_understanding_for_the_russian_position_on_ukrai.
- Williams, C., 2015. Russia Says U.S. Support for Syrian Rebels Portends Wider Mideast Chaos. *Los Angeles Times*, 3 de agosto. Disponível em <http://www.latimes.com/world/europe/la-fg-russia-us-syria-rebels-20150803-story.html>.
- Wilson, A., 2006. *Ukraine's Orange Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- Wilson, A., 2014. *Ukraine Crisis. What it Means for the West*. New Haven: Yale University Press.
- Wohlforth, W. e Brooks, S., 2008. *World Out of Balance. International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolf, A., 2017. *Russian Compliance with the INF Treaty*. Congressional Research Service. Disponível em <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>.

- Wright, T., 2015. The Rise and Fall of the Unipolar Concert. *The Washington Quarterly*, 37(4), pp. 7-24.
- Wright, T., 2016. How Donald Trump Could Change the World. *The Atlantic*, 26 de novembro. Disponível em <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/11/trump-election-foreign-policy/505934/>.
- Wright, T., 2017. *Trump's NATO Article 5 problem*. Brookings Institution. Disponível em <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/17/trumps-nato-article-5-problem/>.
- Zakheim, D., 2017. Trump's First NATO Summit: Don't Expect Too Much. *The National Interest*, 24 de maio. Disponível em <http://nationalinterest.org/feature/trumps-first-nato-summit-dont-expect-much-20829>.

O Reino Unido e a Alemanha Após o “Brexit”: as Trajetórias Inversas de Duas Potências Europeias

Patricia Daehnhardt

Professora Auxiliar de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa e investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI – NOVA). É doutorada em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science.

Resumo

O “Brexit”, a saída do Reino Unido da União Europeia, marcou um terramoto político na história da integração europeia. O “Brexit” definirá trajetórias inversas para duas potências europeias: a Alemanha, empenhada em manter os seus compromissos no projeto europeu e na Aliança Atlântica; e o Reino Unido, que permanece na Aliança Atlântica mas opõe-se ao aprofundamento político-institucional europeu, e que acabará por desvincular-se da União Europeia. À trajetória de afirmação da Alemanha na Europa corresponde, inversamente, a trajetória de recuo europeu do Reino Unido. Enquanto o Reino Unido opta pela sua retirada do palco europeu, com repercussões internacionais, a Alemanha encontra-se na posição de “potência do meio”, como líder de uma União Europeia desunida, numa inversão dos papéis que sugere uma Alemanha cada vez menos relutante no seu protagonismo internacional e um Reino Unido em recuo. Este paradoxo produz um desequilíbrio nas relações entre os Estados europeus. O artigo articula as leituras diferenciadas de política externa e de defesa alemã e britânica e como é que Berlim e Londres poderão posicionar-se para amortecer os efeitos da crise na Europa do “pós-Brexit”.

Abstract

United Kingdom and Germany after Brexit: Opposite Trajectories for Two European Powers

The Brexit vote, the departure of the United Kingdom from the European Union, marked a political earthquake in the history of European integration. Brexit will set opposite trajectories for two European powers: Germany, engaged in maintaining its commitments in the European project and in the Atlantic Alliance; the United Kingdom, which remains in the Atlantic Alliance but opposes the European political and institutional deepening, will eventually disassociate itself from the European Union. Germany's trajectory of European assertion corresponds, conversely, to the trajectory of UK's European retreat. While the United Kingdom opts for its withdrawal from the European stage, with international repercussions, Germany finds itself in the position of a 'power of the middle', as leader of a disjointed European Union, in a reversal of roles suggesting a less reluctant Germany in its international role and a United Kingdom in retreat. This paradox produces an imbalance in relations between European states. The article articulates different readings of German and British foreign and defense policies, and how Berlin and London can position themselves to cushion the effects of the crisis in post-Brexit Europe.

Introdução

Diferentes modelos embrionários de ordens regionais e a competição pela definição de uma nova ordem global parecem confirmar a erosão da ordem internacional liberal e o possível “fim do Ocidente” como paradigma dominante definidor da ordem entre os Estados (Walt, 2016). Num mundo em grande fluxo e mudança contínua, onde o contexto estratégico é cada vez menos previsível, a multipolaridade afirma-se num contexto de crescente rivalidade geopolítica onde convivem diferentes versões de *Consenso* – uma definição de ordem internacional percebida por aquele que a defende como ordem vigente – o “Consenso de Washington”, o “Consenso de Beijing”, o “Consenso de Bruxelas, de Nova Deli ou de Brasília” é revelador da procura simultânea de um modelo de ordem que oriente os Estados não hegemônicos bem como da competição entre esses modelos¹. Isto produziu uma crise geopolítica, onde potências emergentes com políticas externas revisionistas são fatores exógenos desestabilizadores, mas onde transformações radicais endógenas do próprio Ocidente, como o “Brexit”, os populismos nacionais e a presidência de Donald Trump nos Estados Unidos parecem igualmente contribuir para a erosão da ordem internacional liberal dentro do espaço Euro-Atlântico. Ao mesmo tempo, a possível erosão desta ordem enfraquece a solidez das democracias liberais, e, por implicação, a robustez do projeto de integração europeia. Este projeto de integração foi abalado pela opção de saída do Reino Unido da União Europeia em junho de 2016. O “Brexit”, como ficou conhecido, marcou um terramoto político na história da integração europeia: foi a primeira vez que um Estado-membro optou por deixar a União Europeia, e trata-se de um dos três grandes Estados europeus, o Reino Unido, para além da França e da Alemanha. Como afirmou recentemente Denis MacShane (2017), antigo Ministro de Estado britânico para a Europa, “o ‘Brexit’ é a maior ação de diminuição de influência já visto na história das relações internacionais da Grã-Bretanha”. MacShane está convencido de que “quando a Grã-Bretanha deixar a União Europeia, o país sofrerá a maior perda de influência da política externa de há séculos”². Há mais de meio século, em 1962, o Secretário de Estado norte-americano Dean Acheson, afirmou que após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Grã-Bretanha tinha perdido um império, mas ainda não tinha encontrado o seu novo papel (Cooper, 2012, p. 1202). Com o “Bre-

1 Ver por exemplo a compilação sobre esta temática da revista *Foreign Affairs* de março 2017. Disponível em https://www.foreignaffairs.com/system/files/pdf/anthologies/2017/b0033_0.pdf.

2 Ao longo do artigo optou-se por usar as expressões Reino Unido e Grã-Bretanha de forma indiferente, assumindo o governo de Westminster em Londres como o principal decisor político no processo de tomada de decisão em política externa.

xit”, o Reino Unido volta mais uma vez a entrar em águas inexploradas, num percurso que, como é argumentado neste artigo, lhe limita consideravelmente a margem de manobra na sua política externa, na Europa e globalmente.

Para o Reino Unido e a Alemanha, as duas potências europeias cujas posições são objeto desta análise, o “Brexit” definirá trajetórias inversas: o Reino Unido, que permanece na Aliança Atlântica mas opõe-se ao aprofundamento político-institucional europeu, acabará por desvincular-se da União Europeia; a Alemanha, empenhada em manter os seus compromissos no projeto europeu e na Aliança Atlântica, assumirá, inevitavelmente, uma posição ainda mais forte. Assim, a trajetória de afirmação da Alemanha na Europa corresponde, inversamente, à trajetória de recuo europeu senão global do Reino Unido. Enquanto o Reino Unido opta pela sua retirada do palco europeu, com repercussões internacionais, a Alemanha encontra-se na posição de “potência do meio” (Münkler, 2015; Janning e Möller, 2016), como líder de uma União Europeia desunida, numa inversão dos papéis que sugere uma Alemanha cada vez menos relutante no seu protagonismo internacional e um Reino Unido, antiga grande potência europeia em recuo. Este paradoxo produz um desequilíbrio nas relações entre os Estados europeus e uma situação que não era inevitável, tendo em conta que havia pontos de concordância entre Londres e Berlim que pareciam sugerir, em diferentes alturas da história comum recente, que uma aproximação política e económica seria do interesse de ambos.

Neste artigo articulam-se as leituras diferenciadas de política externa britânica e alemã e analisa-se como é que Londres e Berlim poderão posicionar-se para amortecer os efeitos da crise na Europa do “pós-Brexit”.

Reino Unido e Alemanha: do Fim da *Pax Britannica* ao Fim da Guerra Fria

As relações entre a Alemanha e o Reino Unido sempre foram relações difíceis (Hill, 1996). Pouco tempo após o final da Segunda Guerra Mundial, em 1946, o antigo Primeiro-Ministro Winston Churchill, propôs a constituição de um projeto de “Estados Unidos da Europa” – assente numa reaproximação franco-alemã e onde o Reino Unido deveria “estar com a Europa, mas não ser da Europa” – *be with Europe but not of Europe* (Churchill, 1946). Esta afirmação de distanciamento do novo projeto da Europa ocidental – que visava ultrapassar antigos antagonismos europeus – foi feita num contexto de trajetória de declínio da antiga potência colonial britânica em curso desde a Primeira Guerra Mundial, cujo desfecho confirmara o Reino Unido como a última potência hegemónica global que, perante a incapacidade de manter esse estatuto, iria ceder o lugar aos EUA. Mas já no final do século XIX o papel de potência económica britânica fora ultrapassado pelas economias emergentes da Alemanha e dos EUA. Ao fim da primazia económica seguiu-se assim o fim da primazia política, tendo o fim da Segunda Guerra Mundial consolidado o fim da *Pax Britannica* – o sistema de ordenamento que durante séculos tinha mantido a

ordem internacional. Por outras palavras, em vez de optar por um alinhamento pelo projeto continental após 1945 na sequência do fim da *Pax Britannica*, a principal potência marítima europeia, optou ao invés, por reduzir voluntariamente o número de alternativas que lhe poderiam ter permitido manter um estatuto de grande potência europeia durante a Guerra Fria. Se é certo que ser um dos países vencedores da Segunda Guerra Mundial, um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e uma potência nuclear lhe atribuía um estatuto prestigiante na política internacional, no contexto do espaço Euro-Atlântico, o seu papel de membro cofundador da NATO foi a única opção de política externa que lhe atribuía poder, e no seio dela, o Reino Unido sentia-se fortalecido (*empowered*) pela relação bilateral com os EUA.

Perante este cenário, uma aproximação à República Federal da Alemanha (RFA) e o desenvolvimento de uma aliança forte entre a RFA e o Reino Unido parecia ser uma opção possível. Porque é que ela nunca se concretizou? Porque é que perdurou, até hoje, “o fracasso britânico duradouro em construir uma relação especial com a República Federal”, como Christopher Hill (1996, p. 225) lhe chamou há vinte anos atrás? Se o Reino Unido definiu uma boa parte da sua política externa em função de uma relação próxima com os EUA, o seu sucessor como potência global ordenadora, porque é que Londres nunca tentou desenvolver uma relação comparável à que Washington prosseguia com Bona, a antiga capital da RFA?

Argumento que, se a história da Alemanha na primeira metade do século XX foi a razão aparentemente mais plausível, o posicionamento fundamentalmente divergente e mesmo oposto face ao projeto de integração europeia é outra razão relevante que explica a inexistência de uma relação especial entre Londres e Berlim e que, a existir, poderia talvez ter prevenido o “Brexit” e mesmo o crescente mal-estar nas relações transatlânticas.

Qual foi o posicionamento das políticas externas do Reino Unido e da República Federal da Alemanha durante a Guerra Fria?

No contexto transatlântico, o Reino Unido e a RFA tinham ambos uma relação forte com os Estados Unidos. O Reino Unido sentia-se fortalecido pela relação bilateral com os EUA e aquilo que os líderes britânicos continuam a descrever como a *special relationship*, a relação especial entre os dois países (Dumbrell, 2001). Para Londres, o elo anglo-saxónico atribuía-lhe um estatuto político especial de grande potência europeia, que unia Londres e Washington numa relação importante de partilha de informações entre duas potências nucleares e com assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, estatuto esse incomparável com a posição de uma Alemanha dividida. Tratava-se, contudo de uma relação bilateral desequilibrada, cuja relevância, principalmente desde a unificação alemã, tem vindo a ser desvalorizada por parte dos EUA para quem a Alemanha se tornou a principal potência europeia e aquela melhor posicionada para assumir um papel de potência

ordenadora na Europa. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos sempre defenderam a pertença do Reino Unido à União Europeia já que desta forma tinham uma ligação adicional para influenciar a política europeia.

Por seu turno, numa Europa dividida, a Alemanha dependia para a sua segurança das garantias de Washington, de um vínculo securitário permanente em tempo de paz e da proteção nuclear dos EUA. Sem os EUA, a República Federal teria sido integrada no bloco de Leste liderado pela União Soviética. Por isso o pilar fundamental da política de segurança alemã durante a Guerra Fria foi a integração da RFA na NATO em 1955. Com a unificação da Alemanha, em 1990, e o fim da Guerra Fria, manteve-se a continuidade na relação de segurança e defesa entre os dois Estados, tendo o Presidente norte-americano George Bush proposto, em maio de 1989, ainda antes da queda do “Muro de Berlim”, a elevação do estatuto de poder da Alemanha para uma posição de *primus inter pares* europeu, numa lógica de *partnership in leadership* (Bush, 1989)³. No contexto institucional do espaço Euro-Atlântico, na Aliança Atlântica, o Reino Unido tinha igualmente uma relação próxima de cooperação de segurança com os EUA, enquanto para a RFA a NATO continuava a ser um garante indispensável tanto da sua segurança como da Europa. Houve uma convergência de posições entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e os EUA quanto ao alargamento da NATO depois da guerra na Bósnia na década de 1990, com a Alemanha como um dos principais impulsionadores.

No segundo pilar institucional do espaço Euro-Atlântico, nas Comunidades Europeias a Alemanha adotou uma postura europeísta, que mantém até hoje, considerando a União Europeia como essencial para que Berlim possa defender os seus interesses e normalizar a sua política externa num quadro altamente institucionalizado. Para o Reino Unido, as Comunidades Europeias nunca foram vistas como o centro de gravidade da Europa e como o principal foco de atenção dos EUA. Contudo, face ao seu declínio político e económico, tornar-se membro da Comunidade Económica Europeia (CEE) parecia a solução que melhor ia ao encontro dos interesses de Londres, opção que no entanto chegou a ser vetada duas vezes pelo Presidente francês Charles de Gaulle. Quando finalmente o Reino Unido aderiu à CEE em 1973, sob liderança do Primeiro-Ministro Edward Heath “reconheceu a centralidade da política europeia e ocidental” (Gaspar, 2015, p. 268). Contudo, com a sua entrada tardia, não se esperava que o Reino Unido assumisse uma posição de liderança na integração europeia: o elo de afinidade ao projeto europeu era reduzido.

3 A reação do Chanceler Kohl à proposta de Bush foi de recusa ténue, preferindo continuar a ancorar a RFA nas estruturas institucionalizadas, principalmente comunitárias, e evitar uma singularização da posição da Alemanha que pudesse facilitar uma posição unilateral. Desde então, os governos de Gerhard Schröder e de Angela Merkel têm evitado privilegiar o estatuto da relação bilateral.

Na realidade, a integração do Reino Unido e da República Federal da Alemanha na CEE seguiam lógicas opostas: enquanto para Londres era visto como um mecanismo para reforçar a soberania e interesses britânicos, para a RFA era um veículo para recuperar a legitimidade de prosseguir uma política externa própria (Daehnhardt, 2011). Adicionalmente, enquanto o objetivo da integração europeia para Londres devia seguir interesses económicos numa estrutura estritamente intergovernamental, a Alemanha verbalizou na primeira década após a sua unificação algumas ideias federalistas, como aconteceu com o discurso do Ministro dos Negócios Estrangeiros Joschka Fischer, em 2000, para grande desencanto dos britânicos (Fischer, 2000)⁴.

O então Primeiro-Ministro Tony Blair reconheceu a postura pouco integracionista dos britânicos quando afirmou em novembro de 2001: “a tragédia para a política britânica e para a Grã-Bretanha é que políticos dos dois partidos falharam consistentemente, não apenas na década de 1950, mas até hoje, em apreciar a realidade emergente da integração europeia. E ao fazê-lo, eles falharam nos interesses da Grã-Bretanha” (Blair, 2001). Para Blair, a política do Reino Unido para a Europa, no pós-guerra foi marcada por uma história de oportunidades perdidas: “primeiro, dissemos que [a integração europeia] não aconteceria. Depois dissemos que não funcionaria. E dissemos que não precisávamos dela. Mas aconteceu. E a Grã-Bretanha foi deixada para trás”. Depois de Edward Heath, Tony Blair foi provavelmente o Primeiro-Ministro mais europeu que o Reino Unido teve, mas o seu objetivo de colocar “a Grã-Bretanha no coração da Europa” nunca foi partilhado pela maioria dos britânicos. Para Tony Blair “a Europa é hoje a única via através da qual a Grã-Bretanha consegue exercer poder e influência. Se pretender manter o seu papel histórico como ator global (*global player*), a Grã-Bretanha tem que ser uma parte central da política europeia” (Blair, 1999, citado por Simms 2013, p. 500).

No quadro do pós-Guerra Fria, a política de segurança e defesa e o posicionamento de ambos os países quanto a intervenções militares internacionais colocava a Alemanha e o Reino Unido em lados por vezes opostos: a Alemanha mantinha uma

4 Fischer fez o seu discurso na Universidade de Humboldt, em Berlim, em 12 de maio de 2000, onde apresentou a sua visão quanto ao futuro da União Europeia, defendendo uma futura Federação Europeia assente num núcleo duro franco-alemão. O seu modelo assentava na expansão da cooperação reforçada entre aqueles Estados que pretendiam cooperar mais intensamente do que outros, através da criação de um centro de gravidade, um grupo *avant-garde*, que funcionaria como a força impulsionadora para a finalização da integração política que deveria, desde o início, incluir todos os elementos da futura federação. Apesar do discurso ter lançado o debate europeu sobre a reforma institucional da União, que viria a culminar no Tratado de Lisboa, em 2007, Fischer foi o último político alemão a falar publicamente dos “Estados Unidos da Europa” e numa perspetiva federalista, que nunca fora partilhada pelo Chanceler Gerhard Schröder, e que igualmente a sucessora deste, Angela Merkel, iria rejeitar.

contínua relutância face à sua participação em intervenções internacionais; constrangimentos legais e morais levavam a Alemanha a considerar o uso da força militar apenas em última instância, preferencialmente quando houvesse o aval das Nações Unidas para mandar a operação, e sempre de uma forma multilateral com os seus aliados com maior predisposição de envolvimento militar em operações internacionais (Daehnhardt, 2013).

Por outro lado, o Reino Unido nunca desenvolveu uma relação bilateral com a Alemanha à semelhança da relação franco-alemã. A reconciliação franco-alemã após a Segunda Guerra Mundial não é comparável ao nível alemão-britânico, uma relação pouco sólida em termos de aliança política, ou verdadeiramente previsível. A oposição da Primeira-Ministra Margaret Thatcher à unificação alemã não foi apenas resultado de um “thatcherismo *sui generis*”, mas reflexo de uma desconfiança mais generalizada dos britânicos face à Alemanha. Thatcher tinha uma ideia clara sobre a Alemanha:

“A Alemanha é (...) pela sua natureza, uma força mais desestabilizadora que estabilizadora na Europa. Apenas o empenhamento militar e político dos EUA na Europa e as relações próximas entre os outros dois Estados europeus mais fortes – Grã-Bretanha e França – serão suficientes para contrapor ao poder alemão; e nada disto será possível no seio de um Superestado Europeu.” (Thatcher, 1993, p. 791).

Importa fazer uma breve referência à relação entre as três potências europeias, a Alemanha, a França e o Reino Unido. Entre os três países nunca se estabeleceu uma relação triangular de aliança, nem em termos políticos, securitários ou económicos. Enquanto entre as primeiras duas a reconciliação franco-alemã após a Segunda Guerra Mundial foi um dos pilares da política externa da RFA e o fator central que possibilitou o projeto de integração europeu, o Reino Unido não só se manteve à margem das CEE como não foi capaz – ou por ausência de vontade política ou por incapacidade – de desenvolver ora com Bona ora com Paris uma relação de proximidade bilateral duradoura. A dificuldade de relacionamento entre as três potências europeias ficou bem caracterizada por Quentin Peel:

“Os britânicos estão muito irritados com o relacionamento alemão-francês. Eles querem fazer parte dele, mas, ao mesmo tempo, não querem. Penso que é mais sobre tentar separar a Alemanha da França. Eles querem ter laços bilaterais mais estreitos com a França na área de segurança e defesa e relações bilaterais mais próximas com a Alemanha no setor económico. Em geral, desconfiam do relacionamento alemão-francês.” (Peel e Carnegie, 2013).

Por seu turno, a Alemanha sempre teve dificuldade em entender a falta de compromisso do Reino Unido com a União Europeia, que se tornou um elemento central das estruturas democráticas da República Federal. Daí que para a Alemanha, a ideia de deixar a UE é inconcebível porque corresponderia a um enfraquecimento da própria democracia alemã.

Momentos de Convergência e Divergência entre Londres e Berlim

No contexto da política externa mais ampla, houve desde o fim da Guerra Fria momentos de convergência e divergência entre Londres e Berlim. Tanto o Reino Unido como a Alemanha apoiaram a política de alargamento da UE e da NATO, se bem que por razões diferentes. O primeiro, entre outras razões, porque numa União com mais Estados-membros seria mais difícil à Alemanha perseguir o seu objetivo de uma Europa mais integrada, algo a que os governos britânicos sucessivos se opuseram consistentemente (Dempsey, 2017). A segunda, porque não queria ser a fronteira entre uma Europa da integração e uma Europa de Leste dividida entre o Ocidente e a Rússia. O Reino Unido e a Alemanha apoiaram a estratégia de “alargamento democrático” da administração norte-americana de Clinton que foi testada, por exemplo, na guerra do Kosovo, onde a NATO levou a cabo uma intervenção militar contra o regime sérvio de Milosevic e onde a Alemanha participou na primeira operação militar ofensiva desde a Segunda Guerra Mundial. A convergência britânico-alemã quanto ao “alargamento democrático” levou ainda à posição comum no reconhecimento da independência do Kosovo e na adesão dos países bálticos, Bulgária, Roménia, Eslováquia e Eslovénia à NATO. Mas na cimeira da NATO em Bucareste, em abril de 2008, Berlim e Paris, tendo em conta preocupações securitárias russas e os próprios interesses de fornecimento energético, opuseram-se à integração imediata da Ucrânia e da Geórgia na NATO. Nessa altura, Londres colocou-se ao lado de Washington, no apoio à adesão destes países.

Mais tarde, na crise da Ucrânia e na anexação russa da Crimeia, em março de 2014, o Reino Unido e a Alemanha adotaram uma posição conjunta. O Primeiro-Ministro britânico David Cameron e a Chanceler Ângela Merkel condenaram a anexação da Crimeia pela Rússia e concordaram na aplicação de sanções económicas à Rússia, em conjunto com os restantes Estados-membros da União Europeia e os Estados Unidos. Contudo, a crise da Ucrânia evidenciava já uma alteração no estatuto de ambos os países na política europeia: enquanto Londres parecia assumir uma posição de retaguarda, de pouco protagonismo, senão mesmo ausência na resposta europeia ao revisionismo russo, a Alemanha assumia uma nova posição de liderança europeia e mudança da sua relação bilateral com a Rússia (Daehnhardt, 2015). A relação entre Londres e Berlim no pós-Guerra Fria não foi, evidentemente, desprovida de fricções e revelou vários momentos de divergência em política externa. O primeiro e mais decisivo no pós-Guerra Fria foi o desentendimento sobre a guerra do Iraque em 2003 e a crise transatlântica desencadeada pelas divergências americano-alemãs (Szabo, 2004). As respostas opostas do Primeiro-Ministro britânico Tony Blair e do Chanceler alemão Gerhard Schröder quanto à política intervencionista para o Médio Oriente da administração norte-americana de George W. Bush levaram Londres a posicionar-se do lado do aliado americano e a enviar tropas britânicas para a invasão do Iraque, ao passo que Berlim se opôs à política de Bush,

recusando-se a apoiar a operação militar e sinalizando que impediria a aprovação de uma Resolução das Nações Unidas que legitimasse a mesma (Fischer, 2011). Isto colocou a Alemanha ao lado da França e aproximou os dois países à Rússia do Presidente Vladimir Putin, numa dimensão de antiamericanismo que nunca esteve totalmente ausente da política externa alemã.

O segundo momento de desentendimento foi sobre a intervenção da NATO na Líbia, em março de 2011, que revelou de forma diferente a desunião europeia: enquanto a França e o Reino Unido aprovaram a Resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas a favor de uma intervenção aérea contra o regime líbio de Kaddafi, e a conduziram no seio da NATO, com o apoio tardio dos EUA, a Alemanha absteve-se de votar favoravelmente, colocando-se na prática ao lado das potências emergentes como a China, Rússia e Índia, que igualmente se abstiveram (Miskimmon, 2012).

Na União Europeia as divergências mais marcantes relacionavam-se com a questão da europeização, tanto da reforma institucional como de várias políticas. Quanto à primeira, enquanto o Reino Unido e a Alemanha apoiavam o alargamento da UE, Londres opunha-se continuamente a reformas institucionais que implicassem uma gradual perda ou partilha de soberania. Na realidade, a Grã-Bretanha consistentemente subestimou a ambição dos seus parceiros quanto à união económica e política (Cooper, 2012).

A área da política de segurança e defesa foi das poucas onde o Reino Unido desempenhou um papel ativo não apenas na formulação de políticas, mas também no desenvolvimento institucional da Política Europeia de Segurança Comum (PESD), ou Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) depois do Tratado de Lisboa. A Declaração franco-britânica de Saint Malo, assinada pelo Presidente Jacques Chirac e o Primeiro-Ministro Tony Blair, institucionalizou a PESD, segundo a qual a União devia dispor de capacidade de ação autónoma, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir da sua utilização e disposição para fazê-lo, a fim de responder às crises internacionais. Não só foi a primeira vez que o Reino Unido deu um impulso decisivo a uma nova política da UE, como o fez em conjunto com a França, numa rara demonstração de liderança europeia franco-britânica, como ainda convenceu os Estados Unidos que a PESD não era uma política antiamericana nem contra a NATO.

Contudo, ao mesmo tempo que contribuía para o desenvolvimento institucional na área da segurança e defesa, o Reino Unido resistia às tentativas de tornar a União Europeia responsável pela defesa territorial na Europa, rejeitando comprometer a posição da NATO ou o seu próprio compromisso para com os EUA. Neste sentido, rejeitou todas as tentativas de promover uma autonomia de defesa europeia, como, por exemplo, a criação de um quartel-general permanente da UE para as operações militares. As repercussões desta divergência revelaram-se na “cimeira dos chocola-

tes”, em abril de 2003, em plena crise transatlântica, com a sugestão franco-alemã para que em Tervuren, na Bélgica, fosse construído o quartel-general de uma força de defesa europeia, onde o Reino Unido opôs-se a tal iniciativa, por rejeitar as pretensões franco-alemãs de uma autonomia estratégica europeia.

“Brexit”: o Terramoto Político

O resultado do referendo de 23 de junho de 2016 sobre a permanência ou saída do Reino Unido da União Europeia provocou um terramoto político no Reino Unido, com repercussões em toda a União Europeia. Dentro do Reino Unido, a Irlanda do Norte manifestou-se a favor da permanência na União Europeia, assim como a Escócia. Nicola Sturgeon, a Primeira-Ministra da Escócia qualificou de “democraticamente inaceitável” a perspectiva de “a Escócia ser retirada da UE contra a sua vontade” (O’Leary, 2016).

Para a União Europeia, havia duas possibilidades de resposta ao “Brexit”: ou a União entrava em declínio acelerado e assegurava a sua sobrevivência, apenas como uma organização de livre comércio; ou então autodefinia-se de novo, reinventando-se através de maior coesão e flexibilidade para lidar com ameaças externas.

Num primeiro momento, a União Europeia saía enfraquecida pelo “Brexit” e pela possibilidade de nas eleições legislativas holandesas ou nas eleições presidenciais austríacas, disputadas depois do referendo britânico, os candidatos de partidos populistas e eurocéticos poderem vencer as eleições. Ao mesmo tempo, a viragem nacionalista na Hungria e na Polónia antecedeu o “Brexit” mas confirmava a fertilidade do terreno nacional populista em vários países europeus. Assim, a arquitetura europeia pós-Segunda Guerra Mundial foi desafiada pelo “Brexit” e constituiu o auge de uma Europa desunida e dividida, o que leva alguns a vaticinarem o fim do projeto de unificação europeu.

Como se pode explicar a vitória do “Brexit”? Uma das razões apontadas foi o aumento exponencial do fluxo migratório para a Europa debatida num contexto de crise dos refugiados que a Europa atravessa há vários anos e que atingiu o seu auge entre o Verão de 2015 e a altura de realização do referendo sobre o “Brexit”. O receio de que os imigrantes tirariam empregos aos trabalhadores britânicos, com implicações negativas para o sistema de ensino, saúde e habitação, levou muitos eleitores a considerar, erroneamente, que uma saída da UE permitiria ao Reino Unido reduzir a taxa de imigração e recuperar o bem-estar económico e social das famílias britânicas. Aproveitado pelos vetores eurocéticos de vários partidos, e não apenas pelo UKIP (United Kingdom Independence Party), o medo dos efeitos negativos da globalização e a instrumentalização das políticas de identidade (*identity politics*), esta terá sido uma razão de peso que levou os eleitores a optarem pela saída da UE.

Outra explicação é entender o “Brexit” como um voto contra as instituições europeias e um protesto contra o “défice democrático na UE”. A revolta e profunda desconfiança que os britânicos sentem relativamente às instituições europeias e o atestado de incompetência que lhe atribuem na resolução das várias crises (como a crise da zona euro, mesmo que esta não afetasse diretamente os eleitores britânicos, a crise dos refugiados, a ameaça e ocorrência de atentados terroristas e o populismo) tornou a opção do “Brexit” inevitável. Neste sentido, o voto é consequência do “défice democrático” que a maioria dos britânicos encontra nas instituições comunitárias, revelador da fraqueza das diversas lideranças europeias e, em última instância, da fragilidade e mesmo crise das democracias na Europa.

Por último, o “Brexit” pode ser entendido como um reposicionamento de duas formas do eixo europeu da política externa britânica. Primeiro, o “Brexit” permitiria distanciar Londres do “caos continental europeu” de crises simultâneas e o recuperar da soberania perdida. Para evitar a possibilidade de isolacionismo, Londres teria de fortalecer alianças com novos países e recuperar a aliança enfraquecida com os EUA.

Segundo, o “Brexit” pode ser visto como um voto contra a perda de poder relativo de Londres e contra a consolidação do poder de Berlim na União Europeia. Ao votar favoravelmente o “Brexit”, os ingleses votaram na diluição do projeto europeu e no enfraquecimento do poder da Alemanha em liderar esse projeto. A forma como a Alemanha irá responder terá implicações para a futura configuração da UE e da política externa da Alemanha. O receio de que uma UE mais sólida assente numa Alemanha cada vez mais poderosa (mesmo que uma Alemanha europeia) onde o estatuto do Reino Unido será cada vez menos relevante é um cenário que é percebido pela maior parte dos britânicos.

Implicações do “Brexit” para o Reino Unido

O “Brexit” foi uma rejeição da política europeia de Tony Blair. Retrospectivamente foi a exceção que confirmou a regra de um país cuja política externa sempre encontrou na dimensão extraeuropeia, ou extra-União Europeia, a sua dimensão privilegiada. Daí que a fação de opositores à integração na UE sempre tenha sido grande⁵. As negociações da UE com o Reino Unido, até maio de 2019, irão focar-se sobre as condições de saída, a estrutura básica sobre o futuro regime de comércio e envolvimento do Reino Unido na política externa e de segurança, bem como justiça e assuntos internos e serão extremamente complexas e com forte tendência para divi-

5 A troca de argumentos entre o jornalista pró-UE, Will Hutton, e a economista eurocética, Ruth Lea, em 2013, é ilustrativa de como a questão europeia sempre foi uma questão divisiva na sociedade britânica. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jan/27/britain-europe-in-or-out-debate>.

dir os restantes 27 Estados-membros. Por agora, parece plausível a ideia de que o “Brexit” tornou uma saída da União menos atraente para outros Estados, pelos custos envolvidos e que reuniu os restantes 27 governos da UE em torno de uma causa comum (Legrain, 2017).

Para Denis MacShane:

“Um dos aspetos menos discutidos de ‘Brexit’ é o imenso dano que trará à posição da Grã-Bretanha como ator global de política externa. Muitos analistas concentram-se sobre o futuro relacionamento do Reino Unido com o mercado único e a união aduaneira da UE, o estatuto dos cidadãos da UE na Grã-Bretanha ou dos britânicos na Europa, ou o papel que o Tribunal de Justiça Europeu terá no Reino Unido. Mas a maior mudança quando a Grã-Bretanha deixar a UE será Londres desistir voluntariamente do lugar no fórum que decide sobre o futuro da Europa [...] É surpreendente que a elite de política externa do Reino Unido não tenha expressado essa preocupação. O foco esmagador no debate do ‘Brexit’ sobre o comércio e a imigração deixou de lado a perda da influência, que é sem precedentes na história britânica.” (Macshane, 2017).

Pela sua parte, os Estados Unidos vão avaliar o “Brexit” não apenas em função da relação bilateral mas em termos do que significa para a relação entre os Estados Unidos e a UE: Washington terá de reforçar as suas relações com os restantes países membros da UE, em detrimento das relações com o Reino Unido. Para além da Alemanha, a França e a Polónia certamente gostariam de tornar-se o aliado preferencial dos Estados Unidos. Contudo, perante a contínua imprevisibilidade da política transatlântica de Donald Trump, não é claro que esta será a opção seguida por Washington.

Implicações do “Brexit” para a Alemanha

Pouco depois do voto sobre o “Brexit”, Anna Sauerbrey (2016) comentava no *New York Times* que “o ‘Brexit’ irá cimentar o papel da Alemanha como líder do continente [europeu] – um papel com o qual nem a Alemanha nem mais ninguém está completamente confortável”. Para Judy Dempsey (2017) “a Alemanha perdeu um aliado. Para Berlim, o impacto político, económico e psicológico do ‘Brexit’ não deve ser subestimado. A menos que a França tome uma decisão radical e fundamental de reforma, o ‘Brexit’ significará que a mudança na bússola geoestratégica e política da UE faz da Alemanha o líder inquestionável na Europa”. Em Berlim, a Chanceler Merkel considerou que o “‘Brexit’ não é apenas um acontecimento qualquer (...). É uma quebra profunda na História da integração europeia e, por isso, é necessário encontrar uma resposta cuidadosa” (Sandford, 2016). Para o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier, “é responsabilidade da Alemanha e da França providenciar orientação” na definição de políticas de segurança e de migração comuns e de convergência económica, como escreveu

em conjunto com Jean-Marc Ayrault, então o seu homólogo francês num documento intitulado “Uma Europa forte num mundo de incertezas” (Spiegel, 2016).

Assim, a Alemanha vê a sua margem de manobra de atuação alargada ao passo que as expectativas sobre a Alemanha por parte dos vizinhos continuam também a aumentar. Numa primeira fase, a política europeia alemã seguiu uma política de limitação dos custos políticos e estratégicos que o “Brexit” implica. Merkel segue uma linha Kohleana ao reunir-se com os seus parceiros europeus, com o argumento de que o Reino Unido vai ter de manter uma ligação especial com a União, pelas seguintes razões: por um lado, há o interesse económico alemão no mercado britânico como um dos principais destinos das exportações alemãs; por outro lado, porque a posição da Alemanha numa Europa sem o Reino Unido é mais facilmente sentida como excessiva pelos seus parceiros.

Nesse sentido, a Alemanha não tem interesse em que o Reino Unido saia da União. Na última década, a Alemanha, sob liderança da Chanceler Ângela Merkel tornou-se mais intergovernamental, com o método da União a prevalecer sobre o método comunitário, onde Berlim surge como defensora do seu interesse nacional de uma forma mais assertiva. A retirada do Reino Unido da UE confirma a posição de domínio da Alemanha dentro da UE, daí que esta, para evitar ser isolada ou criticada por uma liderança unilateral, terá que reforçar a sua capacidade e habilidade em forjar coligações com vários outros Estados-membros, para diluir o potencial aumento de críticas quanto à sua nova posição dominante (Stelzenmüller, 2016). Sendo a Alemanha um Estado cuja legitimidade de atuação permanece dependente do seu ancoramento na estrutura institucional da UE através de uma política fortemente europeizada, ela é a mais interessada em preservar a ordem existente, ou seja, a de uma União Europeia relevante no contexto do espaço Euro-Atlântico, onde o Reino Unido poderá manter a ligação através da cooperação económica e militar.

Contudo, é preciso sublinhar que a posição da Alemanha já tinha começado a mudar. A partir de 2014, presenciámos uma liderança alemã durante a crise da Ucrânia e em resposta à anexação russa da Crimeia, com um papel mais ativo na política de segurança e defesa, como atesta o seu “Livro Branco da Defesa”, publicado um mês depois do resultado do “Brexit”, em julho de 2016. Nele, Berlim, mesmo que não o verbalize publicamente, aceita critérios adicionais de definição da sua política externa, como o regresso da geopolítica e a emancipação europeia, numa lógica não de alteração do *status quo*, mas antes da sua preservação. Num artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, em 2016, intitulado *Germany's New Global Role*, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão e atual Presidente da Alemanha, Frank-Walter Steinmeier (2016), argumentava que o país interviria militarmente se necessário para responder a crises internacionais, ao mesmo tempo que falava na necessidade de partilhar o fardo da liderança com os seus parceiros euro-

peus. O “Brexit” produziu ainda repercussões sobre a relação franco-alemã, podendo levar a duas alternativas: o enfraquecimento ou o reforço desta relação bilateral. Até às eleições presidenciais francesas de maio de 2017 prevaleceu a primeira alternativa, o receio de um enfraquecimento do motor franco-alemão devido à discrepância de poder político e económico, às crescentes divergências entre a Alemanha e França na resolução de crise da zona euro e dos refugiados e o receio de que um aprofundamento da relação bilateral pudesse aumentar o número de votos para Marine Le Pen, a candidata presidencial do Partido Frente Nacional. Neste contexto aumenta o desequilíbrio entre ambos os países numa relação bilateral tradicional onde o papel da França é cada vez mais secundarizado. Ao mesmo tempo, a França tem que gerir estrategicamente o seu posicionamento entre os países do Sul da Europa e a Alemanha.

O resultado das eleições presidenciais francesas, com a eleição de Emanuel Macron, em junho de 2017, e a possível reeleição de Ângela Merkel para um quarto mandato como Chanceler da Alemanha sugerem a confirmação, de momento, da segunda alternativa, onde, perante os diferentes cenários de instabilidade europeia, uma revitalização do motor franco-alemão pode constituir a alavancagem para responder aos desafios e ao recuo do Reino Unido do centro da política europeia. Numa política comunitária, em particular a da segurança e defesa, o “Brexit” serviu de catalisador para uma revitalização e mesmo um aprofundamento da Política Comum de Segurança e Defesa, o que é paradoxal tendo em conta que a PCSD foi das poucas políticas impulsionadas pelo Reino Unido, em conjunto com a França.

“Brexit” e a Defesa Europeia: o Aprofundamento da PCSD?

O “Brexit” prejudica a credibilidade da defesa comum europeia: a saída do Reino Unido, a maior potência militar da UE, da União em 2019, equivale ao recuo de um dos impulsionadores da PCSD, aquele que mais gasta em defesa em termos totais (com 2% do PIB) e que tem o maior número de forças terrestres expedicionárias.

A posição inglesa após o “Brexit” é garantir a continuação do compromisso com a defesa e a segurança europeias e complementaridade e reforço mútuo entre UE e NATO. Mas, simultaneamente, o “Brexit” significa que a PCSD pode avançar, apesar de ter perdido o seu principal Estado-membro. A saída do Reino Unido significa o fim do veto britânico que paralisava decisões sobre política de defesa e que impedia o desenvolvimento de capacidades militares europeias comuns, incluindo a criação de estruturas permanentes de comando e controlo da UE. Muito dependerá dos resultados das negociações do “Brexit”, que no domínio da defesa não se avizinhavam excessivamente complexas pelo reduzido grau de integração até agora alcançado. O que parece indicativo do novo relacionamento é que mesmo que o Reino Unido contribua no futuro com recursos para as missões militares da UE, não

poderá participar na tomada de decisões sobre a PCSD após a sua saída da União. Depois do “Brexit”, a NATO será o único fórum de cooperação de defesa entre o Reino Unido, a França e a Alemanha, onde Londres poderá codecidir coletivamente (Daehnhardt, 2017).

Tal não deixa de ter um sabor amargo para o Reino Unido se tivermos em conta o papel da UE enquanto ator de segurança internacional partiu da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) originalmente criada entre a França e o Reino Unido. A Alemanha esteve ausente deste “arranque” franco-britânico, há duas décadas atrás, já que ela mantinha uma cultura reticente quanto à participação alemã em intervenções militares internacionais – uma *kultur der zuruckhaltung* – onde o instrumento militar só podia servir os interesses políticos em último recurso, sendo o oposto do que tanto Londres como Paris praticavam na sua política de segurança e defesa (Daehnhardt, 2013).

A França goza de uma cultura estratégica diferente que a leva a intervir militarmente e por vezes de forma unilateral, mesmo que prefira fazê-lo em coligação com os seus aliados. Daí que a posição da França nunca foi fácil, como refere Daniel Keohane “o problema para a França é que tem estado presa entre uma Alemanha relutante em usar força militar robusta no exterior e um Reino Unido relutante em agir militarmente através da União Europeia” (Keohane, 2017).

Mas o “Brexit” levou a um avanço franco-alemão em matéria de defesa europeia. No Conselho Europeu de Bratislava, em 16 de setembro de 2016, a França e a Alemanha propuseram uma iniciativa comum quanto a uma “união de defesa” da UE. A ideia não é nova, mas sempre se deparou com o veto britânico. O objetivo declarado pela Ministra da Defesa alemã depois do “Brexit” foi dar um novo dinamismo à PCSD e um impulso à cooperação militar. Para Ursula von der Leyen, a Alemanha deve “assumir mais responsabilidade internacional” no que pode ser visto como um “Schengen da defesa”, que promova uma maior integração de defesa entre os Estados-membros que queiram prosseguir no reforço da defesa europeia (Deutsche Welle, 2016). A Alemanha e a França elaboraram planos para uma cooperação mais estreita de defesa da UE, incluindo um quartel-general militar comum e uma mais rápida implantação de missões no exterior. Missões militares da UE, como a operação Sophia ou a operação Atalanta, junto à costa da Somália, devem no futuro ser comandadas a partir de um quartel-general militar europeu.

Como já foi referido, o “Brexit”, a eleição de Donald Trump e a incerteza quanto ao papel dos Estados Unidos na segurança e defesa da Europa deram um novo impulso para a integração da defesa europeia: o *zeitgeist* da defesa europeia de momento é o da revitalização da política de defesa europeia e mais cooperação conjunta na defesa. O Presidente francês Emanuel Macron é favorável à integração militar europeia e à possibilidade de uma renovada cooperação franco-alemã e integração militar. Esta nova dinâmica levou já à criação de novas estruturas de

defesa: o Fundo Europeu de Defesa (*European Defence Fund*), para alocação de fundos para projetos conjuntos; o CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*) para a coordenação de planos nacionais de defesa, e a criação de um quartel-general, uma estrutura de comando para coordenação de operações militares, nomeadamente a *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC)⁶.

O Conselho Europeu de junho de 2017 decidiu avançar em concreto com a Cooperação Estruturada Permanente (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), entre os “Estados-membros cujas capacidades militares preenchem critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos uns aos outros nesta área, tendo em vista as missões mais exigentes”⁷. Tanto a Alemanha como a França defendem o reforço deste mecanismo previsto no Tratado de Lisboa, mas com intuítos diferentes. A França defende uma perspetiva mais ambiciosa para a formação de um núcleo de defesa europeu e para o desenvolvimento de capacidades e missões no terreno, ao passo que a Alemanha tem uma perspetiva mais abrangente para incluir maior número de países na defesa europeia, consolidando a integração e a legitimidade institucional da política de defesa europeia. Também no que se refere ao financiamento de recursos do Fundo Europeu de Defesa, a Alemanha privilegia a agenda política da defesa com uma componente militar limitada, enquanto a França prefere uma cooperação militar intergovernamental forte (Scheffer e Quencez, 2017).

Mais recentemente, a Alemanha e a França defenderam a “autonomia estratégica” – um dos princípios-chave da Estratégia Global da União Europeia, de junho de 2016 – da União na sua PCSD (Gutschker, 2017). Na reunião bilateral sobre defesa entre Berlim e Paris, em meados de julho de 2017, saiu uma proposta conjunta franco-alemã sobre como reforçar a PESCO, ou seja, a capacidade operacional da UE: Estados-membros que possuam capacidades e vontade política podem proceder de forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa. Segundo esta proposta franco-alemã, os Estados devem ser submetidos a uma auditoria anual sobre as suas capacidades pela Agência Europeia de Defesa (AED), o que seria elevaria a importância desta. A prontidão das forças para missões con-

6 O Fundo Europeu de Defesa pode facilitar a colaboração de aquisição entre Estados-membros, o que pode conduzir à gradual sincronização de adaptação dos ciclos de planeamento de defesa e reforçar a cooperação entre a Comissão Europeia e a Agência Europeia de Defesa em relação à identificação das principais capacidades de defesa. Em 22 de junho de 2017 os Estados-membros decidiram atribuir 1,5 mil milhões de euros por ano ao FED, em parte para o financiamento dos *battlegroups*.

7 O Conselho Europeu, de 22 de junho de 2017 decidiu a implementação da PeSCo, possibilitando uma maior integração na defesa europeia. Até finais de setembro, os Estados-membros apresentarão uma lista comum de critérios e compromissos, e projetos concretos de criação conjunta de sinergias e de capacidades.

juntas e o aumento da sua interoperabilidade são outros pontos referidos, assim como o objetivo de tornar o processo de decisão política sobre a projeção de forças mais célere. Esta visão de longo-prazo não prejudicará a NATO, que continuará a ser a pedra angular da defesa coletiva dos seus membros. Ao mesmo tempo, porque a área da segurança e defesa é uma política central da União Europeia, não deverão ser colocados impedimentos a uma futura cooperação de segurança e defesa entre o Reino Unido “pós-Brexit” e a União Europeia. Para alguns, o “Brexit” deverá levar a um reforço da cooperação militar trilateral entre o Reino Unido, a Alemanha e a França (Keohane, 2017). A cooperação franco-britânica que levou aos Acordos de Lancaster House, em novembro de 2010, fora do âmbito da PCSD, é um modelo que poderia ser alargado à participação da Alemanha. Tanto a União Europeia como o Reino Unido têm um interesse em manter a cooperação no domínio da defesa europeia. A NATO permanecerá fundamental à defesa da Europa e do Reino Unido. Mas a União Europeia, com uma panóplia mais diversificada de instrumentos para a gestão de crises e a estabilização da Europa continuará a ser um parceiro importante para o Reino Unido.

Conclusão

Ainda é demasiado cedo para avaliar as consequências do “Brexit” para a segurança da União Europeia e a capacidade da UE para agir como ator global. O *zeitgeist* atual favorável ao reforço da defesa europeia pode ser uma reação ao “Brexit” e à eleição de Donald Trump, e uma antecipação dos europeus face às repercussões desestabilizadoras destes dois choques no seio do espaço Euro-Atlântico, mais do que reflexo de um novo dinamismo onde a vontade política dos 27 Estados-membros da União Europeia corresponde a um verdadeiro objetivo comum.

Mas no que se refere às consequências para as políticas externas do Reino Unido e da Alemanha podemos concluir que à atual trajetória de afirmação da Alemanha na Europa corresponde, inversamente, e por opção britânica, a trajetória de recuo europeu do Reino Unido. Este novo desequilíbrio nas relações entre os Estados europeus pode ser atenuado se o Reino Unido finalmente encontrar o seu papel pós-imperial de que falava Dean Acheson, e não optar pela sua retirada do palco internacional, e se a Alemanha se afirmar gradualmente como “potência do meio”, não agindo unilateralmente mas em coligação com um (França) ou mais Estados-membros da União.

Referências

- Blair, T., 1999. Making the case for Britain in Europe. Discurso na London Business School. Reproduzido em *The Guardian*, 27 julho. Disponível em <https://www.theguardian.com/business/1999/jul/27/emu.theeuro2>.

- Blair, T., 2001. Discurso no European Research Institute. Reproduzido em *The Guardian*, 23 novembro. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2001/nov/23/euro.eu1>.
- Bush, G., 1989. A Europe whole and free. Discurso proferido pelo Presidente norte-americano em Mainz, RFA, em 31 maio. Disponível em <https://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>.
- Cooper, R., 2012. Britain and Europe. *International Affairs*, 88(6), pp. 1191-1203.
- Daehnhardt, P., 2011. As transformações da política europeia da Alemanha. *Política Internacional e Segurança*, 1(5), pp. 53- 75.
- Daehnhardt, P., 2013. A Alemanha e as intervenções militares internacionais: a persistência da ‘kultur der zurückhaltung’. *Relações Internacionais* n° 40, pp. 133-156.
- Daehnhardt, P., 2015. A crise na Ucrânia e a Alemanha: o novo paradigma de liderança estratégica europeia? *Relações Internacionais* n° 45, pp. 5-24.
- Daehnhardt, P., 2017. “Segurança Euro-atlântica após Trump: as Relações entre a União Europeia/PCSD e a NATO”. In: V. R. Viana e I. F. Nunes, eds., *Segurança Europeia*, pp. 315-331 (no prelo).
- Deutsche Welle, 2016. In Lithuania, von der Leyen backs EU ‘defense union’. *Deutsche Welle*, 8 de setembro. Disponível em <http://www.dw.com/en/in-lithuania-von-der-leyen-backs-eu-defense-union/a-19537386>.
- Dempsey, J., 2017. Germany after Brexit. *Carnegie Europe*, 30 março. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=68459>.
- Gaspar, C., 2015. “Grã-Bretanha”. In: M. R. Freire, ed., *Política Externa: as Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 267-298.
- Dumbrell, J., 2001. *A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fischer, J., 2000. From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration. Universidade de Humboldt, Berlim, 12 de maio. Disponível em www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf
- Fischer, J., 2011. *I am not convinced*”. *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Foreign Affairs*, 2017. What was the Liberal Order? The World we may be losing. Março. Disponível em https://www.foreignaffairs.com/system/files/pdf/anthologies/2017/b0033_0.pdf.
- Gutschker, T., 2017. Berlin und Paris für „strategische Autonomie“ in Verteidigungspolitik”. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 30 de julho. Disponível em <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/f-a-s-exklusiv-berlin-und-paris-fuer-strategische-autonomie-in-verteidigungspolitik-15128065.html>.

- Hill, C., 1996. "The United Kingdom and Germany". In: B. Heurlin, ed., *Germany in Europe in the Nineties*. Basingstoke: Macmillan Press, pp. 222-240.
- Hutton, W. e Lea, R., 2013. Does Britain's destiny lie at the heart of Europe? *The Guardian*, 27 de janeiro. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jan/27/britain-europe-in-or-out-debate>.
- Janning, J. e Möller, A., 2016. Leading from the centre: Germany's role in Europe. *European Council on Foreign Relations*, 13 de julho. Disponível em http://www.ecfr.eu/publications/summary/leading_from_the_centre_germanys_role_in_europe_7073.
- Keohane, D., 2017. Three's company? France, Germany, the UK and European defence post-Brexit. *Real Instituto Elcano*, 1 de maio. Disponível em http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari1-2017-keohane-threes-company-france-germany-uk-european-defence-post-brexit.
- Legrain, P., 2017. Europe's rocky recovery. *Project Syndicate*, 28 de julho. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/onpoint/europes-rocky-recovery-by-philippe-legrain-2017-07?barrier=accessreg>.
- Deutsche Welle, 2016. In Lithuania, von der Leyen backs EU 'defense union'. *Deutsche Welle*, 8 de setembro. Disponível em <http://www.dw.com/en/in-lithuania-von-der-leyen-backs-eu-defense-union/a-19537386>.
- Macshane, D., 2017. Brexit and the Decline of British Foreign Policy. *Carnegie Europe*, 27 de julho. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/72665?lang=en>.
- Miskimmon, A., 2012. German Foreign Policy and the Libya Crisis. *German Politics*, 21(4), pp. 392-410.
- Münkler, H., 2015. *Macht der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*. Hamburg: Korber Stiftung.
- O'Leary, E., 2016. New Scotland independence referendum 'highly likely': Sturgeon". *Reuters*, 24 de junho. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-britain-eu-scotland-idUSKCN0ZA0S2>.
- Peel, Q. e Carnegie, H., 2013. Europe: An uneven entente. *Financial Times*, 20 janeiro. Disponível em <https://www.ft.com/content/37c2ae62-6182-11e2-9545-00144feab49a>.
- Sandford, A., 2016. Merkel calls Brexit a 'deep break' in EU integration. *Euronews*, 26 de Agosto. Disponível em <http://www.euronews.com/2016/08/26/merkel-calls-brexit-a-deep-break-in-eu-integration>.
- Sauerbrey, A., 2016. After Brexit, Can Germany Lead Europe alone? *The New York Times*, 4 de julho. Disponível em <https://www.nytimes.com/2016/07/05/opinion/after-brexit-can-germany-lead-europe-alone.html>.
- Scheffer, A. de H. e Quencez, M., 2017. Will Europe's Defense Momentum lead to anything? *German Marshall Fund* 22. Disponível em <http://www.gmfus.org/publications/will-europes-defense-momentum-lead-anything>.
-

- Simms, B., 2013. *Europe: The Struggle for Supremacy, from 1453 to the Present*. New York: Basic Books.
- Spiegel, 2016. *Deutschland und Frankreich werben für eine flexible EU*. *Spiegel*, 24 de junho. Disponível em <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/brexit-frank-walter-steinmeier-und-ayrault-werben-fuer-flexible-eu-a-1099698.html>.
- Steinmeier, F.-W., 2016. Germany's New Global Role. *Foreign Affairs*, July-August, pp. 106-113. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-13/germanys-new-global-role>.
- Stelzenmüller, C., 2016. A newly confident and audacious Germany. *The Washington Post*, 14 de julho. Disponível em https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/germanys-new-road-map-of-responsibility/2016/07/14/af8e4676-49e7-11e6-90a8-fb84201e0645_story.html?utm_term=.f53b507af1b6.
- Szabo, S. F., 2004. *Parting Ways: The Crisis in German-American Relations*. Washington: Brookings Institution Press.
- Thatcher, M., 1993. *The Downing Street Years*. London: Harper Collins.
- Walt, S., 2016. The Collapse of the Liberal World Order. *Foreign Policy*, 28 de junho. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brexit-donald-trump/>.

O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia*

Isabel Ferreira Nunes

Doutorada em Ciência Política pela Universidade de Twente. Pós-doutorada em Relações Internacionais pela Universidade de Groningen. Dirige o Centro de Estudos e de Investigação do Instituto da Defesa Nacional, é diretora do Curso de Defesa Nacional e delegada junto do Comité Académico Executivo do Colégio Europeu de Segurança e Defesa em Bruxelas. Tem como áreas de interesse as teorias das Relações Internacionais, a PESC, a PCSD e a análise da política externa europeia e dos pequenos Estados.

Resumo

Num momento em que o projeto europeu requer maior unidade entre os seus Estados-membros, assiste-se à afirmação de novas tendências fraturantes com a invocação pelo Reino Unido do artigo 50, dando início ao processo de negociações com a União Europeia no que respeita às políticas, parcerias e programas da União, com eventuais consequências sobre a resiliência do projeto europeu. No plano da segurança e defesa europeia, a presença de desafios decorrentes da radicalização violenta, do terrorismo transnacional, das ameaças híbridas, das ciberameaças, da resiliência, da reconstrução e capacitação de Estados e sociedades continuará a funcionar como um elemento de ligação do interesse comum por parte de todos os Estados europeus. Com a saída do Reino Unido da UE perder-se-á um parceiro político-estratégico e um potencial contribuidor operacional para a PCSD, mas também um dos principais objetores ao seu desenvolvimento e maior integração. O acervo legislativo europeu permite, caso ambas as partes saibam tirar partido das modalidades cooperativas que o mesmo oferece, que tanto a União Europeia como o Reino Unido possam preservar uma relação que salvguarde os interesses comuns da Europa no quadro da Política Comum da Segurança e Defesa.

Abstract

The British Referendum and European Security and Defense

*At a time when the European project requires greater unity from member states, one witnesses a fracturing trend with the invocation of Article 50 by the United Kingdom, which will set the negotiation process between the EU and the UK regarding the policies, partnerships and programmes of the European Union, with consequences over the resilience of the European project. In the realm of European security and defense, the presence of challenges that result from violent radicalization, transnational terrorism, hybrid threats, cyber threats, but also from the imperative to improve the levels of resilience, reconstruction and capacity building by states and societies will continue having a binding effect over the common interests of European states. With the withdrawal of UK from the EU, the Union will likely lose an important political and strategic partner and a potential contributor to CSDP, but it will also be free from one of the strongest objectors to its development and to further integration of security and defence. The EU's legislative *acquis* enables that both the UK and the EU, may obtain benefits from the cooperative modalities that Europe offers and preserve a relationship that safeguards the common interests of Europe in the field of Common Security and Defence Policy.*

* O presente artigo foi desenvolvido a partir de um texto original escrito pela autora no final de 2016 para um *Position Paper* nacional sobre as implicações do “Brexit” no domínio da defesa. O desenvolvimento do trabalho de investigação foi posteriormente apresentado no Seminário Internacional *Brexit: Consequences for the EU, NATO and Portugal* realizado em 28 de março de 2017, no Instituto da Defesa Nacional. O artigo foi concluído a 16 de maio do mesmo ano.

O “Brexit” e o Acervo da União Europeia

O processo de negociações entre a União Europeia (UE) e o Reino Unido (RU), na sequência do resultado do referendo de 23 de junho de 2016, sobre a permanência daquele país na União Europeia, constitui um desafio à unidade e resiliência do projeto europeu. Três contextos possíveis poderão contribuir para a reflexão sobre o futuro processo de negociações entre a União Europeia e o Reino Unido no quadro da segurança e defesa europeia. Em primeiro lugar, o facto de em 1997, no decurso da ratificação do Tratado de Lisboa, o Reino Unido ter invocado cláusulas de exclusão ou de não participação em quatro domínios de harmonização de políticas e prioridades de atuação da União, nomeadamente: da União Económica e Monetária; do Acordo Schengen; do Espaço de Segurança, Liberdade e Justiça e dos termos da Carta dos Direitos Fundamentais, decisão esta com implicações sobre a sua participação na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e dimensões conexas. Pese embora o facto de o RU não tomar parte naquelas dimensões da atuação europeia, estas foram instrumentalmente invocadas durante a campanha que precedeu o referendo, por alguns representantes políticos e certos segmentos do eleitorado britânico condicionando a perceção dos eleitores sobre as consequências da crise dos refugiados, da política de asilo da UE e da crise económico-financeira determinando a vitória dos que pugnaram por uma saída do Reino Unido da União Europeia¹. Em segundo, a PCSD sendo de natureza intergovernamental, preserva os respetivos poderes executivos dos Estados-membros e a sua decisão soberana² sobre os domínios da política externa, da segurança internacional e da cooperação no domínio da defesa, dos quais ficam excluídos atos legislativos³, não tendo precedência sobre o direito nacional. Os Estados-membros que tomam parte na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) encontram-se apenas obrigados pelo dever de “apoiar a política externa e de segurança ativamente e sem reserva no espírito de lealdade e solidariedade mútua”⁴ destinando-se aquela a coordenar as políticas externas dos Estados-membros. Em terceiro, a perceção e natureza das ameaças à segurança internacional, observados os impactos mais ou menos diretos das mesmas por parte do RU e da UE reúne e continuará a reunir o consenso dos 28 no que

1 Harries (2016, p. 32) observa que os argumentos que, no plano público, serviram de argumento para a saída do Reino Unido da União Europeia centraram-se, num primeiro momento em torno das consequências da crise económica e só posteriormente nos efeitos socioeconómicos dos fluxos migratórios.

2 Tigner (2016, p. 7) considera que também pelo facto de os Estados-membros preservarem no quadro da PCSD todos os poderes executivos, a desvinculação do Reino Unido será mais fácil do que em relação aquelas políticas cujas competências, por terem sido transferidos para a União Europeia, devem ser formalmente devolvidos aquele Estado-membro.

3 Tratado de Lisboa, Artigo 24.1.

4 Tratado de Lisboa, Artigo 24.3.

respeita ao terrorismo, à radicalização, às ciberameaças e às ameaças híbridas.⁵ Em quarto, as prioridades e nível de ambição constantes da Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança (EGUEPES), apresentada no Conselho Europeu de 28 de junho e os encontros entre Chefes de Estado, de Governo e ministros dos Estados-membros promovidos subsequentemente⁶, sinalizam uma intenção reativa dos executivos europeus ao referendo britânico e ao seu resultado. Em quarto, o processo negocial no plano da defesa não pode, nem deve, confinar-se a uma conceção tradicional de defesa ou seja de defesa militar, pois os desafios da radicalização, do terrorismo, das ciberameaças, da resiliência, da reconstrução e da capacitação de Estados e sociedades não são necessariamente desafios de índole militar, que reclamem o emprego exclusivo de capacidades militares para os mitigar, conter ou solucionar. O desenvolvimento de sinergias civis e militares para fazer face a crises externas, o emprego combinado de instrumentos⁷ de diplomacia, segurança interna, segurança internacional e defesa, e a facilitação de meios materiais e humanos no apoio a outras organizações, nomeadamente no quadro da ONU e da NATO, marcarão o contexto internacional imediato em que as negociações irão decorrer.

As Implicações do “Brexit” e a Segurança e Defesa Europeia

Com a saída do Reino Unido da UE perder-se-á um parceiro político-estratégico e um potencial contribuidor operacional para a PCSD, mas também um dos principais objetores ao seu desenvolvimento e maior integração. Esta circunstância poderá suscitar uma adaptação do modelo de governação e ação no seio da PCSD em três vertentes. Em primeiro lugar, a PCSD mantendo o seu desenho intergovernamental, poderá vir a favorecer a liderança por parte de um grupo forte de Estados-membros na área da defesa. Em segundo, poderá facilitar um recurso mais frequente no plano operacional, à noção de nação-quadro no comando de uma missão, operação, força

5 A reunião de 29 de abril de 2017 do Conselho Europeu, sobre linhas de orientação para a condução das negociações após a invocação do artigo 50 por parte do Reino Unido, veio evidenciar alguns destes temas como o da luta contra o terrorismo internacional e crime organizado, mas também os da segurança, da defesa e da política externa como potenciais áreas de parceria entre a UE e o RU. Ver European Council (2017, §22).

6 Nomeadamente as reuniões informais dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa em setembro, a Reunião Informal de Chefes de Estado e de Governo em Bratislava, em 16 de setembro de 2016 seguidas das reuniões do Conselho Europeu de 20 e 21 de outubro, do Conselho Europeu de 15 de dezembro e em 2017 da Cimeira Informal de Malta em 3 de fevereiro, do Conselho Europeu de 9 e 10 de março e da Cimeira de Roma de 25 de março, no decurso da qual se celebrou o 60º aniversário dos Tratados de Roma.

7 Na conceção europeia vigente de *join-up approach*, combinando as dimensões interna, externa; civil e militar da segurança e de prevenção, gestão e resolução de crises e conflitos.

ou de um quartel-general. Em terceiro, poderá fomentar o emprego efetivo de mecanismos de intervenção previstos no Tratado de Lisboa, como a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) ou a Cooperação Reforçada (CR)⁸.

Ainda no quadro da PCSD importa refletir sobre as eventuais consequências da saída do Reino Unido da UE sobre o quadro das missões e operações PCSD, sobre o âmbito das missões de Petersberg, da implementação do *Headline Goal*, da operacionalização da CEP e da cooperação entre a União Europeia e a NATO.

Na última década, a participação britânica em missões e operações PCSD tem decrescido, pese embora o seu peso específico, enquanto ator militar⁹ e doador internacional, no contexto estratégico europeu e internacional. Em 2014, o número total de funcionários nacionais e internacionais destacados em missões PCSD, empenhados pela UE, colocava o Reino Unido na quinta posição no quadro das missões militares e na sétima no âmbito das missões civis entre os 28 Estados-membros (Smith, 2015; Faleg, 2016). Em 2006 retirou a sua participação de praticamente todas as missões e operações, com exceção das operações no Chade e na região do “Corno de África”. A isto acresce que, com a presença de um executivo conservador, o Reino Unido regressou a uma preferência externa por um maior empenhamento multilateral na NATO e por um reforço de relações bilaterais com parceiros estratégicos tradicionais no quadro da defesa. No âmbito da EUNAVFOR-Operação Atalanta o Reino Unido disponibilizou o seu quartel-general em Northwood, tendo o comando da força sido conferido a um oficial general britânico, embora tenha apenas projetado três navios, quando comparado com os meios disponibilizados pela França (quinze navios), Itália (catorze), Alemanha (doze) e Espanha (dezassete). Na presente conjuntura, face à provável saída do RU da PCSD, a oferta de um novo quartel-general por parte de outros Estados europeus será provavelmente proporcional: ao nível dos interesses nacionais dos Estados-membros no continente e no “Corno de África” no plano da segurança marítima na região, à presença de infraestruturas e de experiência de comando e controlo de operações navais e dos contributos anteriores dos Estados-membros no âmbito desta operação da UE. Neste contexto importa ainda reter que, para além do RU, a França, a Itália, a Grécia e a Alemanha manifestaram no passado a intenção de disponibilizar quartéis-generais nacionais para operações PCSD¹⁰.

8 Ver Tratado de Lisboa, artigos 20, 42.6, 46 e Protocolo 10.

9 O Reino Unido é o país europeu com o mais elevado dispêndio na área militar, cerca de 52,50 biliões de dólares (EUA), ver *The Military Balance* (2017, p. 71) sendo um dos cinco Estados-membros da NATO (EUA, Grécia, Estónia e Polónia) que cumpre o limite de 2% do PIB com gastos na área da defesa.

10 No seguimento do Conselho Europeu de Nice em 2000, os Chefes de Estado e de Governo reiteraram a intenção de desenvolver uma capacidade autónoma de condução de operações no âmbito da gestão de crises. No quadro dos requisitos de comando e controlo, os Estados-mem-

No plano do desenvolvimento e harmonização de capacidades, a saída do Reino Unido, dada a sua participação insuficiente no esforço coletivo da PCSD, considerando o seu peso estratégico global, não deverá agravar as limitações materiais que se observam em relação às capacidades militares da União¹¹. Contrariamente ao que seria expectável, poderá incentivar o reforço da cooperação multilateral entre Estados-membros estratégica e tecnologicamente mais capacitados e com indústrias de defesa mais competitivas. Será importante manter uma cooperação positiva entre a União Europeia e o Reino Unido podendo este continuar a contribuir para algumas missões e operações PCSD como país terceiro, evitando-se assim uma maior fragmentação da PCSD, o que vulnerabilizaria a segurança europeia e a sua credibilidade no seio da União e no plano internacional.

A concretização de um *European Defence White Paper* identificador das capacidades militares necessárias à União Europeia e a apresentação da proposta franco-alemã de criação de um quartel-general da UE¹², enquanto estrutura de comando civil e militar com uma função estratégica e operacional, distinta da estrutura de comando baseada no SHAPE, poderá colher apoios entre os Estados-membros europeus face à saída do Reino Unido¹³. Apesar de a proposta ter origem em dois dos mais importantes Estados-membros da UE, a França e Alemanha, a proposta conjunta da Alta Representante sobre o “Plano de Implementação na área da Segurança e Defesa” apresentada em 14 de novembro de 2016, veio reiterar a importância dos cinco quartéis gerais anteriormente referidos e a possibilidade de coexistência de duas

bros comprometeram-se a facultar quartéis-generais (QG) *ad hoc* multinacionais para planear e comandar operações PCSD. Em 2004, cinco quartéis-generais foram disponibilizados em Paris, Potsdam, Larissa e Roma tendo o Reino Unido oferecido o seu quartel-general em Northwood. Três destas estruturas foram utilizadas no decurso das operações militares no Congo, através do QG sediado em Paris para a Operação *Artemis*, cujo lançamento teve lugar em 2003, do QG baseado em Potsdam na condução da Operação EUFOR DRC (República Democrática do Congo) em 2006 e do QG de Northwood no apoio à Operação *Atalanta*, destinada ao combate à pirataria marítima na região do “Corno de África”.

- 11 Isto não implica que, no plano simbólico e representacional, a eventual saída integral de uma presença britânica do quadro da PCSD seja desprovida de consequências sobre as perceções relativas às capacidades de dissuasão e reação dos instrumentos militares e não militares da União Europeia.
- 12 Ver *A Strong Europe in a World of Uncertainties*, Declaração Conjunta dos Ministros dos Negócios Estrangeiros Alemão e Francês, Jean-Marc Ayrault e Frank-Walter Steinmeier, 27 de junho 2016, disponível em <http://statewatch.org/news/2016/jul/de-fr-strong-europe-eu-security-compact.pdf> e Germany’s Federal Ministry of Defence, 2016, *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Berlim, 13 de julho 2016, disponível em <https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/en/>.
- 13 Pretende-se que a proposta de um quartel-general da União Europeia tenha por finalidade planear, controlar e comandar quer missões civis, quer operações militares.

cadeias de comando, uma na dimensão civil e outra no plano militar, sem que as mesmas “dupliquem as estruturas NATO” (Council of the European Union, 2016). O futuro da liderança da defesa europeia poderá vir a estruturar-se em torno de França como potência europeia nuclear, com uma política externa global, permanecendo como o único Estado-membro da UE com assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em complemento com a Alemanha, que traz consigo um peso internacional específico decorrente da sua posição enquanto principal contribuidor líquido da UE, importante ator económico europeu e de vocação externa civil, que tem manifestado a intenção de reforçar a sua liderança civil e militar no seio da União. Em termos gerais, a saída do RU pode potenciar uma maior partilha de custos e de riscos por parte de Berlim, no quadro da segurança internacional e um emprego multilateral, mais vantajoso da experiência expedicionária da França em conjugação com outros Estados-membros disponíveis e estrategicamente capazes. Neste contexto importa considerar os resultados promissores e reveladores de maturidade e literacia política decorrentes das eleições de março nos Países Baixos e das eleições presidenciais de maio em França (CNN, 2016)¹⁴, assim como o impacto futuro das declarações e programas dos respetivos candidatos sobre as conceções vigentes de política externa, de segurança e defesa daqueles Estados-membros e como influenciarão a sua participação e empenhamento multilateral no quadro europeu. O eventual reforço de uma parceria continental europeia entre a França e a Alemanha, estratégica e economicamente capacitadas, dividirá os investimentos de política externa e os interesses em matéria de segurança entre o norte de África, o continente africano e a fronteira leste da Europa.

No âmbito das missões de Petersberg prevê-se dificuldades acrescidas em relação ao apoio dado pelo Reino Unido no quadro das missões de paz, da reforma do sector de segurança, da ajuda ao desenvolvimento, bem como no que respeita ao contributo britânico para o Fundo Europeu para o Desenvolvimento e fundos fiduciários regionais geridos pela Comissão Europeia¹⁵. Sendo o apoio ao desenvolvimento um domínio que recai parcialmente no quadro das competências exclusivas da

14 Ver Rapnouil e Shapiro (2017) e Pardijs (2017). Em outubro terão lugar na Alemanha as eleições presidenciais e legislativas.

15 Presentemente a União Europeia através da Comissão Europeia dispõe de quatro fundos fiduciários ativos. Estes são parte integrante do Fundo Fiduciário da UE para África, acordado no seguimento da Cimeira de La Valletta de 12 de novembro de 2015. Estes fundos destinam-se a financiar países e regiões em situação de crise sendo aplicados a ações destinadas a resolver problemas e desafios causadores da instabilidade regional, sem implicações no domínio da defesa nomeadamente no que respeita às migrações, integrando a região do Sahel e “Grandes Lagos”; a região do “Corno de África”; a região do norte de África e o Fundo para Resposta à Crise Síria (Madad Fund). O financiamento destes fundos fiduciários conta ainda com o apoio da Suíça e da Noruega.

União, poderá prever-se a necessidade de um aumento dos contributos dos Estados-membros para o Fundo Europeu para o Desenvolvimento resultante de uma métrica redistributiva daquele orçamento pelos Estados-membros, essencial ao alcance de uma situação de paz sustentável em muitas zonas de crise e de fragilidade pós-conflito.

A implementação do *High Level Goal* não deverá ser afetada pela saída do RU podendo os seus objetivos e compromissos em matéria de capacidades ser concretizados a 27, pois em 1999, o nível de ambição política, estratégica e operacional subjacente àquela iniciativa foi acordado entre 15 Estados-membros. O RU poderá continuar a tomar parte em missões e operações da União Europeia à semelhança do que acontece com a Turquia, os EUA, a Noruega e a Ucrânia e a contribuir para iniciativas de agregação e partilha de capacidades (*pooling and sharing*) no plano civil e militar. Pese embora esta seja uma possibilidade, Biscop (2016, p. 14) observa que a posição do Reino Unido relativamente aos atuais acordos entre a UE e países terceiros, que participam em operações PCSD, é a de que não vão ao encontro dos seus interesses manifestando o atual executivo pouco interesse em participar em iniciativas sobre as quais não tenha poder de decisão¹⁶. Recentemente, o Secretário de Estado para a Defesa reiterou a disponibilidade do RU para continuar a colaborar em missões e operações nos Balcãs, Mediterrâneo e Índico onde também os Estados europeus têm interesses geopolíticos e geoestratégicos a defender.

O Tratado de Lisboa veio instituir a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) consistindo esta num mecanismo de cooperação permanente, de geometria variável no quadro da PESC e PCSD, de participação seletiva, com requisitos operacionais em matéria de capacidades, que privilegia a experiência expedicionária, as associações cooperativas entre Estados-membros que participem em projetos da Agência Europeia de Defesa (AED) e que promovam um nível de investimento com equipamentos de defesa orientado para capacidades. Na sua génese, esta iniciativa teve por objetivo promover uma melhor integração e interoperabilidade entre forças armadas e forças de segurança dos Estados-membros e um maior desenvolvimento de projetos e programas da AED, com o apoio de um núcleo de Estados-membros estrategicamente robustos. Desde a sua criação, esta iniciativa europeia foi objeto de oposição por parte do RU, cuja saída poderá potenciar uma cooperação estruturada mais estreita entre Estados participantes com políticas externas de dimensão global, militarmente poderosos e com experiência expedicionária. A

16 O Acordo Quadro de Participação, instituído entre a União Europeia e países terceiros, no quadro das missões e operações PCSD, não prevê a sua participação direta quer na formulação do conceito de operações, quer nas conferências de geração de forças tendo uma participação condicionada no planeamento operacional.

extensão da CEP à área da defesa poderá até ser objeto de impulso, caso se venha a desenvolver a proposta franco-alemã de junho de 2016, anteriormente referida, sugerindo um aprofundamento da integração da defesa europeia. Esta oportunidade integracionista poderá contudo ser enfraquecida por Estados eurocéticos, como a Polónia ou a Hungria, face às preocupações securitárias em relação à fronteira leste da Europa ou por Estados ameaçados pelas pretensões revisionistas da Rússia, como os Estados Bálticos dependentes das garantias de dissuasão e de defesa que a Aliança Atlântica oferece. Do mesmo modo, a proposta do Presidente da Comissão Europeia, em 14 de setembro de 2016, sobre a constituição de um Fundo Europeu de Defesa (FED) (European Commission, 2016, p. 5) poderá ir ao encontro da necessidade de uma maior integração no plano da defesa, no que respeita ao desenvolvimento de capacidades, no domínio da investigação e no desenvolvimento da indústria de defesa europeia. A prazo, poderá vir a ser necessário o fomento de mecanismos ou pelo menos de um acordo juridicamente vinculativo, que garanta o cumprimento de obrigações financeiras dos Estados participantes em relação ao FED.

O impulso integracionista sugerido pela proposta franco-alemã poderá também ser reforçado através do acionamento da Cooperação Reforçada (CR) em áreas que não são de competência exclusiva da UE, como é o caso da PESC e PCSD, por parte de um grupo de Estados-membros – num total mínimo de nove Estados-membros –, que manifestem aquela determinação e disponham de capacidades para o efeito, contornando o requisito da decisão por unanimidade. Também em relação a este mecanismo cooperativo, o Reino Unido manifestou uma tradicional reserva desde a sua aprovação.

No quadro da cooperação entre a União Europeia e a NATO a saída do RU da UE, enquadrada pela configuração de novas tensões na fronteira leste da Europa, poderá vir a determinar uma maior aproximação e empenhamento entre as duas organizações, através do desenvolvimento mais estruturado da cooperação entre a União e a Aliança, em relação à fronteira sul e leste da Europa, reiterado pela celebração da Declaração Conjunta UE-NATO, no seguimento da Cimeira de Varsóvia de 8 de julho de 2016 (EU-NATO Joint Declaration, 2016). A declaração prevê o desenvolvimento de sete áreas de cooperação nomeadamente no quadro do combate às ameaças híbridas, da cooperação operacional no domínio marítimo, da cibersegurança e ciberdefesa, das capacidades de defesa, da investigação e indústrias de defesa, da coordenação de exercícios e do desenvolvimento de capacidades na área da segurança e defesa. O recurso ao mecanismo “*Berlim Plus*”, facilitador do acesso a estruturas NATO de comando, controlo, informações e comunicações por parte da UE não deverá ser afetado com a saída do RU, dado o apoio do atual executivo conservador, reiterado pelos EUA no decurso da Cimeira de Varsóvia de julho, a iniciativas cooperativas que complementem e reforcem a defesa transatlân-

tica¹⁷. Ao abrigo da “Declaração UE-NATO” assinada em 2002 no quadro da PCSD, a constituição de uma célula de planeamento e condução de operações PCSD dentro do SHAPE, em ligação com o Comité Militar da UE, bem como a presença de oficiais de ligação NATO no estado-maior da União Europeia em Bruxelas, poderá facilitar a presença de militares e outros peritos britânicos no planeamento e condução de missões e operações PCSD. Contudo, a saída do Reino Unido da União Europeia obrigará a uma reavaliação da posição do Deputy Supreme Allied Commander (DSACEUR)¹⁸ atendendo a que, nos termos do Acordo “Berlim Plus”, aquele é o comandante responsável pelas operações PCSD, sempre que estas recorram a estruturas de comando, controlo e comunicações do quartel-general da OTAN. Biscop (2016, p. 14) sugere a possibilidade deste comando ser entregue numa base rotativa à França e Alemanha ou a possibilidade de criação de um segundo DSACEUR, função esta tutelada pela Alemanha até 1993. Em 6 de março de 2017, em sede de Conselho e Ministros de Negócios Estrangeiros e no seguimento das orientações propostas pelo Conselho Europeu de 15 de dezembro de 2016, foi acordada a criação de uma capacidade militar permanente de planeamento e condução de operações ao nível estratégico-militar para a condução de missões militares não executivas de aconselhamento, treino e capacitação (General Secretariat of the Council 2017, p. 7).

Cooperar, Harmonizar e Integrar: o Reino Unido e a Agência Europeia de Defesa

A criação da AED, em julho de 2004, teve por propósito o desenvolvimento de capacidades europeias, a promoção de aquisições conjuntas, a integração de mercados e o fomento da investigação na área da defesa europeia. A eventual perda de um importante produtor de recursos de defesa¹⁹, como o Reino Unido, aconselha o desenvolvimento de uma estratégia industrial e de defesa europeia orientado mais para resultados do que para iniciativas declaratórias. Uma cooperação mais estruturada, naqueles domínios fundadores da AED, contraria a tendência fragmentária decorrente da satisfação de prioridades nacionais, em detrimento de um projeto que se pretende coletivo. O receio de que a saída do RU da AED possa conduzir a uma redistribuição dos contributos nacionais dos Estados-membros, em relação ao orçamento daquela agência, não se deverá confirmar, atendendo a que a percentagem de contributos dos Estados participantes é proporcional à percentagem de PIB,

17 Importa recordar que, desde o acordo sobre o “Mecanismo de Berlim” em 2002, que o Reino Unido invocou reservas ao seu pleno emprego por parte da União como um todo. A saída do Reino Unido poderá facilitar a afirmação de uma frente unida por parte dos restantes Estados-membros no que respeita ao recurso aquele mecanismo. Ver Biscop (2016, p. 14).

18 O DSACEUR é desde 1951 um oficial-general britânico.

19 Ver Department for International Trade Defence & Security Organisation (2016).

pelo que não deverá ter consequências significativas sobre o contributo financeiro dos Estados-membros. A isto acresce referir que o Reino Unido não poderá continuar a bloquear um aumento do orçamento da AED, tal como tem sido prática, desde a sua criação em 2004.

Uma eventual flutuação do valor da libra, face à incerteza gerada pelo curso das negociações entre o RU e a UE e os efeitos sistémicos resultantes da pressão da contenção orçamental generalizada, sobre o orçamento de defesa do Reino Unido, poderá ter consequências sobre a indústria britânica de armamentos e sobre a sua capacidade competitiva em matéria de importações, de que o sector da defesa britânico em muito depende. O Reino Unido é tão interdependente, quanto outros Estados detentores de indústrias de armamento da internacionalização das suas indústrias de defesa. A manutenção de uma vantajosa capacidade competitiva é incompatível com a adoção de uma posição isolacionista e protecionista em matéria de cooperação externa, tendência esta reforçada pelos atuais executivos britânico e norte-americano. Em contrapartida, a crescente adaptação do mercado europeu ao desenvolvimento de capacidades e tecnologias civis e militares, poderá dar-lhe uma vantagem competitiva no que respeita ao desenvolvimento de capacidades de duplo-uso, militares e não militares, a que o Reino Unido não quererá ficar alheio. Com a saída da União Europeia e da Agência Europeia de Defesa, o Reino Unido enfrentará dificuldades acrescidas no acesso a linhas de financiamento europeias para a área da investigação, na participação em oportunidades colaborativas da defesa europeia e em iniciativas europeias no domínio da investigação promovidas pela Agência Europeia de Defesa ou apoiadas pelo Fundo Europeu de Defesa da Comissão Europeia²⁰. A isto acresce o peso que a manutenção do seu programa de dissuasão nuclear, a construção de um novo porta-aviões e a aquisição de novos aviões de combate F-35 (Razoux, 2016) têm sobre o orçamento de defesa britânico. Em matéria de aquisições, o Plano de Equipamentos do RU encontra-se garantido apenas, pelo que o Ministério da Defesa britânico considerou ser uma sustentação de “curto prazo”, pelo que práticas colaborativas e iniciativas conjuntas no sector das indústrias de defesa poderão assumir um carácter imperativo.

O RU, mediante um acordo de associação consensualizado entre os Estados participantes²¹ na AED, poderá continuar a tomar parte em projetos colaborativos no

20 Black *et al.* (2017, p. 43). O mesmo estudo refere (pp. 43 e 44) que, só no domínio da nanotecnologia, o RU depende em 62% do financiamento da União Europeia, sendo o Estado-membro da União que mais bolsas de investigação recebe na área da defesa. A percentagem do PIB aplicado à investigação é da ordem dos 1.63%, quando comparado com 2.85% do PIB da Alemanha, o que remete para a manifesta dependência dos institutos de investigação britânicos de fundos europeus.

21 A AED agrega 27 Estados-membros, incluindo o Reino Unido e celebrou vários acordos com países terceiros entre os quais se contam a Noruega, Sérvia, Suíça e Ucrânia. A Dinamarca não

apoio a uma base industrial e tecnológica de defesa europeia, contornando desse modo a possibilidade de lhe serem impostas barreiras comerciais em matéria de exportação de tecnologias, equipamentos e aquisições, beneficiando simultaneamente de isenções e incentivos fiscais para projetos colaborativos transnacionais desenvolvidos pela Agência Europeia. Uma revisão da “Carta de Intenções” sobre o Acordo-Quadro assinada em 27 de julho de 2000, entre o RU, a França, a Alemanha, a Itália, a Espanha e a Suécia e aberto a outros Estados europeus, compromete os signatários a atuarem como fórum cooperativo em estreita coordenação com a AED, o que poderia incentivar o RU a dar continuidade à sua participação em projetos da Agência. Ao abrigo da declaração de cooperação UE-NATO e da promoção de contactos entre o NATO Allied Command Transformation, que o RU integra, e a célula correspondente da AED poder-se-á incrementar a confiança, fomentar a troca de experiências, o conhecimento especializado e a informação sobre os projetos colaborativos das duas organizações, incentivando o aprofundamento da cooperação entre Londres e Bruxelas.

Um Futuro Incerto

O longo processo de negociação relativo à saída do Reino Unido da UE envolverá a renegociação de 44 anos de acordos e tratados entre a União Europeia e o Reino Unido, colocando uma pressão considerável sobre os recursos humanos e materiais do aparelho administrativo, diplomático e do executivo britânico²².

Não se deve partir do princípio de que o Reino Unido beneficia internamente de uma posição consensualmente consolidada entre as nações que o compõe, os seus eleitorados e os partidos com assento parlamentar²³. O ambiente que precedeu o referendo britânico foi acompanhado por um discurso político e público que apelou a uma instrumental hipervalorização dos atributos da soberania e do interesse nacional tendo marcado uma presença constante na imprensa britânica nas semanas que

integra a área da defesa no quadro da PCSD e não participa nas componentes de defesa europeia no quadro da Agência Europeia de Defesa.

22 Note-se que o Reino Unido instituiu o denominado Department for Exiting the European Union, que irá conduzir as negociações conducentes à saída do Reino Unido. A deliberação final do Supremo Tribunal de Justiça britânico, de 24 de janeiro de 2017, sobre a obrigatoriedade de consulta prévia das duas câmaras do Parlamento britânico antes que o governo pudesse invocar o artigo 50 do Tratado de Lisboa, que formaliza o pedido de saída do Reino Unido da UE, introduziu um elemento de complexidade adicional ao desfecho do referendo, pese embora com consequências menos restritivas do que seria expectável.

23 O resultado do referendo de Junho na Escócia traduziu-se em 62% a favor da permanência na UE, contra 38% do eleitorado a favor da sua saída. Na Irlanda do Norte 55,8% dos votantes manifestaram-se a favor da permanência e 44,2% a favor da saída daquela organização. Ver Hunt e Wheeler (2017) e Menon e Salter (2016).

antecederam o referendo. As exortações mais ou menos populistas e de pendor antieuropeísta de “*Global Britain*”, “*I want my country back*” e “*Gaining control back*” culminariam no dia do referendo com a expressão de Boris Johnson de que o resultado do referendo assinalava o “dia da independência do Reino Unido”²⁴. À pressão processual que as negociações colocarão sobre o executivo, sobre os seus representantes e sobre a administração britânica em geral, três questões poderão criar dificuldades adicionais ao atual governo de Theresa May. Em primeiro lugar, a reserva suscitada pela Escócia em relação à saída da União Europeia, a reivindicação dos interesses soberanos do eleitorado escocês sobre os destinos da nação e os complexos problemas estratégicos, políticos e técnicos que uma eventual deslocalização de sistemas nucleares submarinos britânicos, baseados em Faslane, poderia suscitar²⁵. Também as reivindicações britânicas sobre Gibraltar, com elevada centralidade geoestratégica em relação ao acesso ao Mediterrâneo, poderão receber um menor apoio da União Europeia, em benefício das pretensões, diligências e protestos diplomáticos de Madrid com possíveis efeitos sobre as ambições autonomistas da Catalunha e Córsega. Em segundo, o impacto que a posição da Irlanda do Norte e o interesse da República da Irlanda sobre a sua permanência na UE, poderão ter sobre o renascer de tensões com o governo de Londres e a possibilidade de uma indesejável remilitarização da fronteira²⁶. No discurso público da Primeira-Ministra britânica, proferido

24 Menon e Salter (2016) numa excelente análise sobre a campanha que precedeu o referendo britânico identificam um eleitorado dividido entre os que pugnavam pela saída da União Europeia, liderados por personalidades do Partido Conservador como Michael Gove, anterior Ministro da Educação e Boris Johnson, anterior Presidente da Câmara de Londres e o líder da oposição trabalhista Jeremy Corbyn distanciado e absorto no seu futuro político, cujas intervenções limitadas foram sendo substituídas no espaço público por uma imprensa monopolizada pelos jornais *The Daily Express*, *Daily Mirror* e *The Sun*. Estes diários mobilizaram o eleitorado com menor grau de educação, de informação política, mais desfavorecido economicamente e adverso ao multiculturalismo. Isto *versus* a imprensa erudita, favorável a uma permanência na União Europeia, liderada pelo *The Guardian* e *Financial Times* seguida por segmentos do eleitorado com uma situação socio-económica mais favorável e nível de educação e informação mais elevados.

25 Ver Heisbourg (2016, p. 18) este autor refere que o Partido Nacionalista Escocês detém 56 dos 59 lugares no Parlamento escocês sendo hostil à permanência de forças nucleares britânicas na base de Faslane.

26 Ver Reeve e Street (2016). A esta possibilidade acresce a situação de crise política interna na Irlanda do Norte resultante da demissão e subsequente falecimento do vice-primeiro ministro Martin McGuinness, o futuro incerto resultante da probabilidade de eleições antecipadas e a dificuldade de constituição de um governo de coligação entre o Partido Unionista Democrático e o Siin Féin, o que poderá aumentar a influência de Londres e de um executivo “pró-Brexit” sobre os destinos da Irlanda do Norte. A acontecer, esta circunstância limitará a intervenção da Irlanda no processo de negociações, conducente à saída do Reino Unido da União Europeia. Ver também as edições do *The Guardian* de 6 e 11 de janeiro de 2017.

em 17 de janeiro de 2017 sobre o plano de saída do RU, a afirmação de que “os devidos poderes seriam devolvidos de Bruxelas para Westminster e os devidos poderes transferidos para as administrações da Escócia, do País de Gales e da Irlanda do Norte” (GOV UK, 2017) não colheu o silêncio da Escócia ou da Irlanda do Norte. Em terceiro, será necessário acompanhar a evolução do valor da libra nos mercados internacionais e as consequências que uma depreciação da mesma poderá ter sobre uma contração da economia de defesa, capaz de comprometer futuros investimentos e programas de fomento na área dos equipamentos de defesa, incluindo sobre o programa de desenvolvimento de uma força expedicionária projetável à escala global, gerando um aumento da recessão e impondo limitações orçamentais adicionais aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Defesa britânicos. Estas três ordens de razões criam uma complexa situação negocial interna, limitam a iniciativa britânica em matéria de defesa, aumentando a interdependência do Reino Unido em relação a países amigos e aliados e no que concerne a organizações regionais, como a NATO. Internacionalmente, o resultado do referendo contou com a posição crítica da administração Obama e de parceiros europeus como a Bélgica, a França, a Alemanha, a Holanda, a Itália e o Luxemburgo face ao que foi entendido como um duro golpe na unidade da Europa e no sentido de responsabilidade internacional da Grã-Bretanha, em relação aos seus aliados europeus. A Alemanha e a França reagiram publicamente tendo mesmo emitido, quatro dias depois da divulgação do resultado do referendo britânico, uma declaração conjunta dos ministros dos negócios estrangeiros onde propuseram um “Compacto de Segurança Europeu” (*European Security Compact*), manifestando a intenção de desenvolver um espectro integral de capacidades de defesa, insistindo na necessidade de se criar forças europeias projetáveis e de elevado grau de prontidão, promover meios financeiros comuns para o financiamento de operações militares, desenvolver formas de cooperação estruturada permanente no domínio da defesa e constituir forças marítimas permanentes no combate ao terrorismo. A Alemanha e a França propuseram mesmo o desenvolvimento de uma plataforma europeia para a partilha de informação, experiências e práticas na prevenção e combate à radicalização violenta. Algumas destas propostas de reforço da segurança e defesa europeia foram desenvolvidas no decurso da reunião de Ministros da Defesa da UE em Bratislava, tendo sido acolhidas positivamente pelo Secretário-geral da NATO, Jens Stoltenberg.

Um afastamento do Reino Unido da Europa poderá aproximar a Europa da NATO, alterando a tradicional narrativa de “relacionamento especial” entre Londres e Washington (Marsh, 2012) com implicações no peso específico do RU no seio da NATO (Chalmers, 2017). No decurso da Cimeira de Varsóvia de julho 2016, o RU reafirmou os seus compromissos de segurança coletiva no plano transatlântico no Afeganistão, Sudão, Líbia, Iraque e Síria, em detrimento dos compromissos europeus na Somália e operações em curso como a Operação Atalanta e no Sudão. A

confirmar-se, a saída do Reino Unido da UE enfraquecerá a posição de Londres, enquanto parceiro mobilizador dos Estados-membros no quadro da segurança transatlântica, abrindo espaço ao reforço de entendimento político-diplomático entre a NATO, Berlim e Paris.

No plano do desenvolvimento e harmonização de capacidades, a saída do Reino Unido poderá incentivar o reforço da cooperação bilateral e multilateral no seio da AED entre Estados-membros, estratégica e tecnologicamente capacitados e com indústrias de defesa competitivas.

Será importante manter um nível de cooperação responsável entre o Reino Unido e a UE através da extensão de um modelo de participação semelhante ao “*Norway Plus*” (Gayle, 2015) podendo continuar a contribuir para algumas missões e operações PCSD como país terceiro, evitando-se assim uma maior fragmentação da PCSD, o que apenas vulnerabilizaria a segurança, a defesa e a credibilidade da Europa face às pretensões da Rússia, ao extremar da posição interna e externa da Turquia e à permanente ameaça do terrorismo transnacional.

O impacto da saída do RU sobre a PCSD, aproveitadas as possibilidades que o edifício legislativo europeu permite, será mais de natureza simbólica do que efetiva, “perdendo” a União Europeia a presença de um potencial ator militar naquele contexto e de um, esse sim, efetivo contribuinte para a tão revalorizada abordagem abrangente da União Europeia, aliás prevista e reiterada nos documentos de orientação estratégica do Reino Unido, como a *Strategic Defence and Security Review* e na *Estratégia Global da União Europeia*. O Reino Unido através de uma longa e testada experiência de cooperação trans-setorial, interministerial e interdepartamental, no que respeita a prevenção, estabilização e resolução de crises e conflitos é um dos poucos Estados-membros da União Europeia com instituições, métodos de trabalho e práticas de coordenação interna vocacionados para a implementação daquela metodologia de coordenação e cooperação externa no quadro da segurança internacional (Nunes, 2016). No caso britânico esta dimensão abrangente, dir-se-ia mesmo integrada, materializa-se quer na arquitetura da administração central e executiva do Estado britânico, quer na sua política externa, de segurança, defesa, de cooperação e de apoio ao desenvolvimento.

O atual quadro das relações internacionais é particularmente complexo. As sequelas da crise económico-financeira, o recrudescer da instabilidade no grande Médio Oriente e Levante, os efeitos da crise dos refugiados, as consequências desestabilizadoras decorrentes da ação do terrorismo transnacional, a postura revisionista da Rússia, a posição da atual administração norte americana face à ausência de compromisso por parte dos EUA, sobre as garantias decorrentes do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, os efeitos negativos das externalidades da sua política externa, a irresponsável desacreditação por parte de Washington e Moscovo em relação ao emprego de instrumentos da diplomacia musculada e os incongruentes programas dos partidos popu-

listas, aconselham distância na interpretação e prudência na ação. Esta conjuntura debilita a coesão entre parceiros europeus e internacionais, facilitando o isolacionismo e a renacionalização de interesses e de políticas, que impedem a coesão e continuidade de qualquer projeto político coletivo e a salvaguarda do interesse comum.

Este é um momento charneira em relação ao futuro do projeto europeu, que reclama o reforço da coesão europeia e a intervenção de lideranças experientes, capazes de potencializar os benefícios da segurança cooperativa e o valor estabilizador que organizações como a União Europeia e a Aliança Atlântica têm tido desde o seu momento fundador.

Poderá ser este o momento para refletir sobre os futuros modelos de governação nacionais que sirvam os interesses e expectativas dos eleitorados, mas também permitam a adaptação a formas de cooperação internacional e regional, fomentadoras da segurança, da resiliência e da proteção dos Estados, das comunidades e dos cidadãos.

Referências

- Biscop, S., 2016. All or Nothing? European and British Strategic Autonomy after Brexit. *Egmont Papers* n° 87. Disponível em http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/09/egmont-papers-87_v1final.pdf.
- Black, J. et al., 2017. *Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU*. Santa Monica e Cambridge: RAND Corporation. Disponível em https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786z1/RAND_RR1786z1.pdf.
- Chalmers, M., 2017. UK foreign and security policy after Brexit. *Briefing Paper*, janeiro. United Services Institute for Defence and Security Studies. Disponível em https://rusi.org/sites/default/files/201701_bp_uk_foreign_and_security_policy_after_brexit_v4.pdf.
- CNN, 2016. How populism could shake up Europe: A visual guide. *CNN*, 5 de dezembro. Disponível em <http://edition.cnn.com/2016/12/03/europe/populism-in-europe-visual-guide/>.
- Council of the European Union, 2016. *Implementation Plan on Security and Defense*, 14392/16. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the European Commission, and Head of the European Defence Agency. Brussels, 14 de novembro. Disponível em https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.
- Department for International Trade Defence & Security Organisation, 2016. *UK Defence & Security Export Statistic for 2015*. London: Department for International Trade Defence & Security Organisation. Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/541330/20160727_-_Official_Statistics_-_UKTI_DSO_Core_Slides_for_2015_-_Final_Version.pdf.

- European Commission, 2016. *COM (2016)950 final. European Defence Action Plan*. Brussels, 30 de novembro.
- European Council, 2017. *Special meeting of the European Council (Art. 50) – Guidelines*, 29 de abril de 2017.
- EU-NATO Joint Declaration, 2016. *Joint declaration by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean Claude Juncker, and the Secretary-General of NATO, Jens Stoltenberg*. Brussels, 8 de julho. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/7/47244644040_en.pdf.
- Faleg, G., 2016. The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, 26 de julho. Disponível em <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>.
- Gayle, D., 2015. The Norway option: what is it and what does it mean for Britain? *The Guardian*, 28 de outubro. Disponível em <https://www.theguardian.com/politics/2015/oct/28/the-norway-option-what-is-it-and-what-does-it-mean-for-britain>.
- General Secretariat of the Council, 2017. *6881/2017. Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. Brussels, 6 de março.
- Government of the United Kingdom, 2017. The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech. Transcript of the speech. GOV.UK, 17 de janeiro. Disponível em <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.
- Harries, M., 2016. Britain's Dangerous New Politics. *Survival*, 58(6), pp. 31-42.
- Heisbourg, F., 2016. Brexit and European Security. *Survival*, 58(3), pp. 13-22.
- Hunt, A. e Wheeler, B., 2017. Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU. *BBC News*, 24 de janeiro. Disponível em <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>.
- International Institute for Strategic Studies, 2017. *The Military Balance 2017: "Chapter Four: Europe"*, 117(1), pp. 63-182.
- Macron, E., 2017. *Discours d'investiture du Président de la République: En Marche*. 14 de maio. Disponível em <https://en-marche.fr/article/discours-investiture-president-republique>.
- Marsh, S., 2012. Global Security: US–UK relations': lessons for the special relationship? *Journal of Transatlantic Studies*, 10(2), pp. 182-199.
- Menon, A. e Sater, J. P., 2016. Brexit: Initial Reflections. *International Affairs*, 92(6), pp. 1297-1318.
- Nunes, I. F., 2016. Comprehensive Approach in Crisis Management: a Literature Review. *Nação e Defesa*, nº144, pp. 34-44.
- Pardijs, D., 2017. No country for old moderates. *Commentary*, 21 de março. European Council on Foreign Relations. Disponível em http://www.ecfr.eu/article/commentary_no_country_for_old_moderates_7252.

- Rapnouil, M. L. e Shapiro, J., 2017. Macron's Foreign Policy: Claiming the Tradition. *Commentary*, 5 de maio. European Council on Foreign Relations. Disponível em http://www.ecfr.eu/article/commentary_macrons_foreign_policy_claiming_the_tradition_7285.
- Razoux, P., 2016. Brexit: Strategic Consequences: A View from France. *Brexit Briefings*, 13 de julho. Royal United Services Institute. Disponível em <https://rusi.org/commentary/brexit-strategic-consequences-%E2%80%93-view-france>.
- Reeve, R. e Street, T., 2016. Brexit: Whither UK Defence and Foreign Policy? *Oxford Research Group Briefing*. Disponível em <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/ORGJuly16%20RR%20&%20TS%20briefing.pdf>.
- Smith, K. E., 2015. Would Brexit spell the end of European defence? *European Institute*. London School of Economics. Disponível em <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/07/02/would-brexit-spell-the-end-of-european-defence/>.
- Tigner, B., 2016. Together apart: Brexit tests European security co-operation. *IHS Jane's Intelligence Review*. Agosto, pp. 6-11. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/316213251_Together_Apart_Brexit_tests_European_security_cooperation.

Extra Dossîe

The European Union and Global Governance

Mario Telò

Member of the Royal Academy of Sciences, Brussels. Professor of International Relations, IEE-ULB and LUISS-Guido Carli.

Abstract

The outcomes of recent investigations allow the European Union and global governance research agenda to revive as a more autonomous field. The alternative scenarios and research agendas - on the one hand, hyper globalism and, on the other, nationalism/protectionism and fragmentation - are relevant tendencies and challenges, but they don't look as apodictic winning alternatives to regionalism.

It is argued that among the possible three *scenarii* for the future of regionalism and interregionalism (neo-mercantilist regionalism, open regionalism and a mix of both), the most virtuous is a peaceful combination of competition and neo-multilateral cooperation, by way of regional forms of mediation between alternative ways of understanding and implementing international and transnational cooperation.

Resumo

A União Europeia e a Governação Global

Os resultados de investigações recentes permitem à União Europeia e à governação global assumirem-se como um campo cada vez mais autónomo. Os cenários alternativos e os programas de investigação - por um lado, o hiper-globalismo e, por outro lado, o nacionalismo/protecionismo e a fragmentação - são tendências e desafios relevantes, mas não parecem ser alternativas credíveis e vencedoras quando comparadas com o regionalismo.

Argumenta-se que entre os possíveis três cenários para o futuro do regionalismo e do interregionalismo (regionalismo neo-mercantilista, regionalismo aberto e mistura de ambos), o mais virtuoso é uma combinação pacífica entre competição e cooperação neo-multilateral a nível regional, através de mecanismos de mediação entre formas alternativas de compreensão e implementação da cooperação internacional e transnacional.

The Emergence of Competing Regionalist Paths within Global Governance

In the face of serious, even existential crises, regionalism has proven itself a resilient and structuring global phenomenon. Regional politics and policies have successfully adapted to a range of challenges, among which: the 1997 South East Asian financial crisis (MacIntyre, Pemple and Ravenhill, 2008; Breslin and Higgott, 2010; Beeson and Stubbs, 2013); the 1998-2002 Latin American Banking Crisis (Inter-American Development Bank, 2002; Santander, 2002; Grugel, 2006); the unipolar push of the first of George W. Bush's presidential administrations (2000-2004); as well as a global economic crisis (Caranza, 2010; Pemple and Tsunekawa 2014) followed by a Euro-zone one (Rodrigues and Xiarchogiannopoulou, 2014; Roy, 2012; Lefkofridi and Schmitter, 2014; Fabbri, 2015). Regionalism has been shaped by the imperatives born from two successive economic/financial crises and an increasingly multipolar international environment. Whether prompted by crises or strategic competition, regional cooperation across the globe has had to respond to shifting power asymmetries and political fragmentation in an attempt to counteract possible inefficiencies and disintegration. As a result, the literature has to cope with new exogenous and endogenous factors affecting regional cooperation.

Part of the literature has focused on the explosion of competing regionalisms. Keukeleire and Petrova (2014) analyze the Eurasian Economic Union championed by Russia as an alternative to the EU-sponsored one, and where competing models have quite dramatically led to open conflict in the Ukrainian cases, and affect to a minor extent the Caucasian States and Moldova. If less violently then in the EU's Eastern Neighborhood, every continent has come to witness such competing regional narratives. In East Asia the project of an East Asian Community (EAC) appears to have made way for two competing projects: the now defunct US-centric Trans-Pacific Partnership (TPP) and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) favored by China. Since the prospects of an FTAA have receded, Latin America has seen the rise of a trilateral race between the historical MERCOSUR/UNASUR process, the more recent Pacific Alliance (PA) supported by the US, and the ostensibly anti-American and anti-liberal Bolivarian Alliance for the Peoples of our America (ALBA) (Santander, 2014). In a context marked by political uncertainty and geostrategic competition, Central Asia balances overlapping yet diverging regional dynamics, including amongst other: the Central Asian Union (CAU) supported by the EU, the Central Asian Economic Cooperation Program (CAREC) funded through the Asian Development Bank, and the Neighborhood policies of both China as structured through the Shanghai Cooperation Organization (SCO) (Ponjaert and Bardaro, 2012) and Turkey as reflected in the Cooperation Council of Turkic-Speaking States (CCTSS).

Lastly, the EU's Southern Neighborhood is home to a host of endogenously and exogenously driven initiatives geared towards tackling the growing interdepen-

dencies within the Mediterranean basin. The varied nature of regional regimes involved in the Mediterranean, the recent upheavals resulting from the so called "Arab Spring" and the loss of momentum of the overarching "Barcelona Process" have launched an open-ended process of realignment in the region and the EU's position therein (Gillespie, 2013; Fawcett, 2013). As a result, interactions remain uncertain and largely in flux between the various partly overlapping regional fora among which: the Arab League, the Maghreb Union, the Golf Cooperation Council, and both EU-sponsored interregional dialogues (i.e. Southern Neighborhood Policy and the Union for the Mediterranean).

The resulting diversity of paths towards regional cooperation is no longer thought of as necessarily converging. With the acknowledged politicization of regional projects their respective paths can be framed as either complementary or competing. Differences between regions are no longer only between softer and deeper regional cooperation, but have grown into deeper normative or strategic rivalries. These rivalries have proven of vital importance in the case of overlapping and possibly conflicting regional endeavors. As a result, the EU-styled regional project has increasingly come to compete with either more hierarchical, even autocratic, entities; or with regional initiatives that are mere free-trade areas. In both cases, inter-regional dialogues launched by the EU must take into account the target region's distinct strategic and ideational dimensions. This heterogeneous set of new regional trends is the latest challenge to the concept of new regionalism as it has allowed traditional realists to argue in favor of the determining role played by "would-be regional hegemons" (e.g. Brazil, Russia, India, China, South Africa, Indonesia, Nigeria, and others) in shaping regional organizations. Regional endeavors are in this context reduced to the regional hegemon's strategic interests and ideas with possible conflictual consequences. The postulated rise of regional hegemons, the return of power politics and the wave of "strategic partnerships" among great players, and the concomitant new assertiveness of authoritarian States and façade democracies (Diamond, 2015), have conspired to defy the EU-oriented forms of regional and interregional multilateralism.

However, if multi-polarity has obviously fed into the growing diversity of regionalism, it has also witnessed a corollary evolution in multilateralism (Telò, 2014). The new global post-hegemonic context is far more complex than a simple return to zero-sum calculations underlying a multipolar balance of power scenario. Firstly, ISIS, Iraq, Afghanistan, Somalia, Central Africa, and other failing States, as well as the chaotic evolution of trade negotiations, reflect a gathering trend towards fragmentation or non-polarity (Haas, 2008) rather than one of re-asserted polarity (whether bipolar or multipolar). Secondly, the complex interdependencies which undermined previous bipolar arrangements (Keohane, 1984) have only strengthened, which has in turn produced a widening and deepening of an increasing num-

ber of multilateral regimes. Thirdly, the transformation of regional powers into so-called regional hegemon remains a mere hypothesis the veracity and implications of which remain to be proven. Conceptually, whether the influence of the largest country of a given region can be considered hegemonic remain controversial in the literature and rests on a thin reading of hegemony. A richer reading of hegemony as more than merely an advantageous relative power relation, invites a more parsimonious use of the concept. Hegemony is not to be confused with mere military primacy, power asymmetry or a will for domination; it is rather to be understood at the light of the more nuanced and precise “hegemonic stability” criteria¹.

At present, the more sophisticated readings associated with the “hegemonic stability theories” hardly fit the internal fragilities and the incomplete regional roles played by such putative regional powers such as Brazil, India, China, South Africa, Indonesia, Russia, Nigeria, Japan, Saudi Arabia, Egypt and others. Additionally, emerging powers remain by in large seriously committed to multilateral cooperation. Their commitment is frequently underestimated as it is obviously shaped by their own histories and cultures of multilateral cooperation (Vai Io Lo, Boulle and Buckley, 2008; Hiscock, 2014) which are by and large propelled by historically based on sovereignty-enhancing motivations. As advanced by this volume’s post-revisionist approach to New Regionalism, more cautious and socialized readings of emerging powers’ role in regionalism are therefore to be favored over national interest based cost-benefit analysis.

The true question is whether, in this new context, competing regionalism still acts as a shaping force for regional and global governance. The challenge facing regionalism is whether it can continue to act as a (re)ordering force able to cope with disintegrating State power and check excessive national ambitions for primacy; or whether it be reduced to a mere catalyst facilitating global fragmentation, hierarchical power asymmetries and contingent multilateralism (Higgott, 2014), within a kind of new medievalist trend (Zielonka, 2014). The main research question born from this uncertainty is to what extent and how regional institutions influence the Member States preferences.

The impact of competing regionalism on global governance is more problematic than expected in the early new regionalist literature. Territorial geo-strategic and functional geo-economic strategies are contesting both regional and global multilateralism in a more forceful way. Political fragmentation, disintegrating tendencies and the need to adjust to American, Chinese and other emerging powers’ mainly bilateral foreign policies have conspired to strengthen not only contingent, instru-

1 Kindleberger (1975) and Keohane (1984) focusing on common goods provision while the “neo-Gramscian” school of R. Cox and S. Gill (1998) draw the attention on ideational and social influence.

mental, ad hoc, competing cooperation paths, but also “mini-lateralism” (Brummer, 2014) and counter-multilateralism (Keohane and Morse, 2015). At the start of the 21st century, if the largely harmonious development of a more legitimate and efficient global multilayered governance suggested by earlier more cosmopolitan readings of New Regionalism (Hettne, 2005) seem to some extent dated, the *post-revisionist* approach to regionalism looks as able to cope with these new challenges to knowledge. Scholars are still compelled to go beyond mere interest calculations as mono-dimensional regional PTAs have shown to be less resilient and dynamic than multidimensional ones. Furthermore, alternative *scenarii* as unipolarism, revival of classical multipolarity, political/economic fragmentation, show as – at least – as uncertain and unstable than the perspectives of new dynamic combinations of regionalism and global governance. Nonetheless, to better understand the changing nature and prospects of the regional trends the epistemic community is challenged to focus on the interplay between local, national, regional, interregional, and global levels of governance. Shaped by each of these interstitial levels, reinvigorated drivers of competing regionalism can be: predominantly economic or political; reinforced or weakened by exogenous factors such as globalization, crises, and competitive domino effects; and congruent or conflicting with endogenous political, economic, ideational and cultural trends.

Towards an Ever More Sophisticated Interregional Research Agenda

In response to the continued impasse facing global multilateral governance we are witnessing a world-wide spread of bilateral, regional and also *interregional* negotiations (Vai Io Lo, Boule and Buckley, 2008; Woolcock, 2013; Mavroidis, 2015; Mortensen, 2015; Meunier and Morin, 2015; Ponjaert, 2015). Nevertheless, as Rüländ, Hänggi and Roloff stated (2006) “a convincing theory of interregionalism is still outstanding” and this despite the multiplication of interregional dialogues. In the absence of a convincing epistemic frame of interregionalism as an autonomous and structuring feature of the international system, it is best to apprehend this intermediary level between the regional and global ones as corollary to its underlying regional dimension. Accordingly, regionalism and interregionalism are intimately related. Consistently, as regionalism is expanding across the globe in a variety of guises, interregionalism is also expanding in various forms. This in turns calls for a new more sophisticated interregional research agenda able to: grasp the growing diversity of interregional dynamics, explain their increasingly multidimensional nature, and make allowance for the rise of a new set of interregional champions among rising powers.

A first complication is the fruit of the mounting variety which has prompted multiple taxonomies of interregionalism. These invariably share the New Regionalist approach favoring institutional variations as the key heuristic factor behind any

classifications rather than relative levels of delegation by States to partially autonomous institutions. Recurring distinctions include: (1) “pure interregionalism” defined as Group-to-Group or Bi-Regional relations, which include for example both the longstanding negotiations the EU has developed with MERCOSUR and ASEAN or the more recent dialogues the Arab League has developed with all three of the aforementioned regional counter-parts. More controversial is whether looser associations of States and actors from three or more regions in a multilateral environment could be classified as interregional as well: possible examples include APEC, ASEM, TPP, the ASEAN Regional Forum or the Organization of American States (OAS); (2) “hybrid interregionalism” which combines both multilateral and bilateral features as it sees a regional grouping develop a privileged partnership with a single partner-State from another region, possible examples are the TTIP, the EU’s strategic partnerships, the bilateral agreements signed within the framework of the European Neighborhood Policy or any of the political dialogues ASEAN has set up with a variety of single global powers among which Russia and the US.

A further complication is born from the fact that interregionalism is a multidimensional phenomenon involving both trade and security dimensions. If we take stock of the most recent literature on interregionalism (Rüland, Hänggi and Roloff, 2006; Hettne, 2007; Sberro, 2013; Baert, Scaramagli and Söderbaum, 2014; Rüland, 2014; Hettne and Ponjaert, 2014; Ponjaert, 2015; Doidge, 2015) one can identify two empirical trends.

First, an increasingly obvious link between interregional trade negotiations in which ever form and the consolidation of existing alliances between like-minded partners. As such, interregionalism increasingly appears as a continuation of the regional dynamics identified by Milner and Mansfield (1997) which see relative gains from diverted trade accruing to friends and their costs befalling strategic rivals. For example, the TTIP hopes to definitively close the transatlantic rift opened between 2002 and 2005 (Habermas, 2004) whereas the link between the TPP and America’s “China containment strategy” is obvious to all.

Second, in response to heightened normative pluralism and rising competitive regionalism, the interregional agenda has witnessed a renewed interest in comparing interregional relations on the basis of the achieved levels of institutionalization. As a result, a large consensus exists regarding the differing implications and perspectives associated with more formalized interregional relations of the “group-to-group” or “hybrid” kind from the more informal, flexible, and multi-actor informal ones (Aggarwal and Fogerty, 2004). Very often interregional formal negotiations/organizations are complementary to historically pre-existing trans-regional relations and networks. In this respect, the colonial and post-colonial antecedents of the EU’s interregionalist policies towards East Asia, Africa and Latin America remain controversial.

Overall, between the triumphant optimism of the global “free trade” and “democratization” agendas and the radical pessimism of zero-sum competition or cultural relativism, inter-regional attempts further the post-revisionist reading of regionalism which considers more complex and possibly less straightforward combination of respectful pressures for normative and regulatory convergence with technical or quasi-technical capacity building.

A final complication is the product of the maturation of non-EU-centered interregional dialogues. Whether championed by the US (e.g. APEC, FTAA, TPP), Latin American countries (e.g. IBSA), China (China-Africa) or even the Arab League (e.g. AL-ASEAN, AL-MERCOSUR) all of these reflected the need to consider a growingly ‘multiplex world’ (Acharya, 2014). This challenging new reality “transmitting several [institutionalised] messages or signals simultaneously” calls for both: (1) reinvigorated and de-centered comparative research; as well as (2) continued exploration of the structural implications for the global order of the underlying post-revisionist readings of regionalism which see sustained interregionalism as one of its corollary effects. As a result, the interregional research agenda is to develop along two dimensions: a comparative one assessing the growing diversity at the interregional level, and a structural one exploring the significance of interregional perspectives for the three open research questions of the post-revisionist approach to regionalism: (1) the interplay between regionalism and global economic multilateralism; (2) the link between economic regionalism and international security; and (3) the specter of an increasingly competitive regionalism.

Of these two-dimensions of an increasingly sophisticated interregional research agenda, the potential theoretical significance of interregional indicators has already been reflected upon in detail (Baert, Scaramagli and Söderbaum, 2014; Rüländ, 2014; Hettne and Ponjaert, 2014; Aggarwal and Newland, 2015) whereas truly comparative research on the various interregional negotiations still remains relatively limited. In depth analysis of the various interregional negotiations is therefore to pave the way for systematic comparisons able to assess the implications of different institutional set-ups (e.g. pure interregionalism/hybrid interregionalism), varying strategies (e.g. whether a trade promotion or alliance-building exercise), changing ambitions (e.g. specific convergence or fluid socialization), and cooperation formats (e.g. strong conditionality or open-ended negotiations). From the onset one should note the key importance of interregional negotiations comprising the US to both the comparative and structural dimensions of the interregional research agenda. As a matter of fact, the involvement of the US guarantees the structural significance of both the TTIP and TPP, granting any possible agreement global significance (Ponjaert, 2015; Aggarwal and Newland, 2015).

On the one hand, the TTIP is not a traditional FTA but rather an open-ended “hybrid interregional” negotiation process. It is squarely centered on Non-Tariff Barriers (NTB) and regulatory convergence. Beyond its growth agenda, it also clearly mobilized several political and security considerations; but these wider considerations are above all knock on effects of the central agenda seeking to create a single transatlantic market. Accordingly, although highly significant for its political implications, it is still wrong to qualify it as an “economic NATO”. The hard-hitting and far-reaching negotiations between these two compound regulatory powers, contrary to initial illusions, are still on-going in 2015 and their outcome is highly uncertain. Nevertheless, these interregional negotiations’, institutionalized set-up, strategies, discourses and interest constellation all promise to have vast implications for global governance and the international system (Morin, Novotna, Ponjaert and Telò, 2015). In this respect, these hybrid interregional negotiations see the EU wholeheartedly mobilize its “market power” as the largest, most institutionalized, sophisticated and value-based market on the planet (Damro, 2012). Negotiation leverage secured in this way is then deployed by the EU to balance the common goal of a transatlantic market with several endogenous aspirations for enhanced autonomy. Consequently, the complex hybrid interregional negotiations have crystallized a series of controversies rooted in both differing values and politics².

On the other hand, TPP (Trans-Pacific Partnership) negotiations are also more than simply a set of bilateral free trade agreements. If the 90’s and early 2000’s saw the Americans explore the possibility of an APEC Free Trade Area and the expansion of NAFTA to an pan-hemispheric FTAA, the relative failure of both projects and the quickening rise of China prompted the US towards a more hard-nosed interregional agenda, involving a return to bilateralism in Latin America and an active engagement with the two-level negotiations aggregated within the TPP process. The TPP is a interregional negotiation platform involving States from three distinct continents (Americas, East Asia and Oceania) wherein each of the engaged parties is simultaneously involved in a set of interconnected multilateral and bilateral negotiations converging both Tariff (TB) and Non-Tariff Barrier (NTB) issues (Terada, 2011; Ponjaert, 2015). The US started strongly reviving the TPP process in 2013 (several years after its launch) with a view of it: serving as a buttress to the alliances underpinning the US “pivot to Asia” (Gordon, 2011), prompting the multilateralizing of regionalism in the Asia Pacific where institutional reconciliation has become

2 Even if cultural products have been excluded in name of the “*exception culturelle*”: food and health standards, geographical origins and trademarks, the commercial and security value of *big data* and the protection individual privacy, regulatory oversight by the State or self-regulation by economic actors, dispute settlement mechanisms, democratic accountability, transparency and the relative efficacy of negotiations.

a key challenge (Capling and Ravenhill, 2011; Aggarwal, 2013), and a possibly functioning as a pathfinder for the largely the inconclusive APEC Free trade initiative while offering an alternative to the RCEP-process sponsored by China (Wilson, 2014; Zhang, 2014, 2015). TPP is clearly driven by US security imperatives, notably China's containment through the strengthening of multidimensional relations with an arc of Asian countries surrounding China. Compared to APEC, TPP is less inclusive and therefore cannot be defined as a case of "open regionalism". Therefore "competing regionalisms supporting competing interregionalisms" seems a more apt description of the multiple tendencies in the Asia-Pacific.

At first glance, America's TPP-centric interregional strategy in the Asia Pacific comprises both stark strategic tensions with China's regional strategy and knock-on competitive pressures for its hybrid interregional negotiations with the EU. TPP and TTIP illustrate that diverging understandings of both the global liberalization agenda and the regionalist-interregionalist nexus are increasingly important and meaningful. The resulting complex interregionalism goes beyond both mere free trade liberalization and the open-ended socialization of existing regions to emerge as a more multidimensional and systemically significant international reality.

This increased importance of interregional relations is reflected in the growing number of actors involved as interregionalism has come to include various new dialogues (e.g. inter-parliamentary contacts, expert and knowledge networks, advocacy and civil society networks, business-to-business dialogues, etc.). Moreover, the number and scope of policy fields affected by interregionalism has equally increased to cover an ever more diverse set (e.g. economic cooperation, regional market-building, internal security, food security, counter-terrorism, the fight against poverty, crime and drugs, human rights, environmental protection, migration flows and social issues; universities and research, etc.). Despite well-known institutional limitations and shortcomings, interregional relations have seen post-hegemonic multilateralist perspectives emerge as the broadening of their scope has allowed for possible issue linkages and the interactions between domestic and exogenous factors. This has contributed towards making interregional relations a resilient and (directly or indirectly) politicized factor within global governance.

In conclusion, while North-South imperial models, hierarchical patterns, and unilateral normative diffusion appear increasingly obsolete within the context of a post-hegemonic world, a diverse set of at times competing interregional relations have emerged. Of course these often asymmetrical interregional relations have also been the source of negative reactions in South America, Africa, and East Asia. This has in turn strengthened alternative South-South interregional relations (e.g. IBSA). The resulting interregional dynamics can range from normative convergence to the simple rejection of interregional normative ambitions by way of a regained assertiveness through competing often sovereignty-enhancing regionalisms. With regards

to the specific case of interregional economic liberalization, the implied trade deviations do not necessarily signify a return to protectionist blocks, trade wars and international tensions as long as such preferential agreements are embedded within the global multilateral system; while demands for enhanced economic security do not inevitably translate into greater military security and integration but do benefit from the trust provided by preexisting alliances (Gilpin, 2000). All in all, interregionalist ties are inescapably ambivalent as they are a product of the regionalist strategies they are built upon. Whether interregional arrangements may eventually underpin a new post-hegemonic era of multilateralism and global governance reforms is still an open issue.

The EU Internal Dynamics Facing the International Economic and Financial Crisis

Are the relevant differences between a unprecedented polity and a civilian power such as the EU and other international actors such as China or the US by setting external policies, strengthened or weakened after the Eurozone crisis? Is the crisis transforming the EU (as both a model and a policy maker) in a driver of Western liberal and deregulated globalization or is the set-up of its external cooperative arrangements involving some kind of market regulation and distinctive capitalist path?

The Eurozone crisis, which erupted in 2010, will account undoubtedly as a critical juncture in the history of European integration (Lefkofridi and Schmitter, 2014) and has had both intended and unintended consequence for the EU's external action, comparative regionalism and interregionalism. The crisis notwithstanding, the multidimensional nature of the EU endures and its external action continues to muster: its single market, its common currency, its common foreign and security policy, its supranational trade policy, its substantial development agenda, its environmental and climate agendas, and its internally complex process of rules harmonization with important external implications (Lavenex and Schimmelfennig, 2009). The EU institutions and Member States and institutions have managed the crisis through a series of largely intergovernmental compromises forged within the European Council and the Council of ministers; however, new modes of governance have seen the EU's action increase in a series of new policy fields, notably economic governance, while gradually changing the EU's internal dynamics (Rodrigues and Xiarchogiannopolou, 2014). During this critical phase, institutionalized decisions and mistakes, oscillating discourses and priorities, as well as avowed internal tensions would come to shape the long-term prospects of the EU (Schmidt and Thatcher, 2014; Borrás and Radaelli, 2014; Rodrigues, 2014; Fabbrini, 2015). The question whether the Eurozone crisis will eventually prove to be a "good" or a "bad" one for further integration remains open as the Greek issue well

shows. The EU continues to offer a fluid mix of “negative and positive” integration dynamics (Scharpf, 1995) resulting in both “embedded and disembedded” forms of governance (Polanyi, 1944; Ruggie, 2011): which will be the final balance between deregulation and re-regulation?

The literature is divided on the issue whether the EU suffers of too much regional integration (Majone, 1996), or of unachieved and unbalanced economic/monetary integration. The first stream demands flexibility, policy-renationalization, deregulation, while the second one underlines that every progress out of the current crisis was a step towards enhanced integration, notably of the Eurozone (19 countries out of 28). While the idea of a “big bang” towards the federal United States of Europe is less credible after both the enlargement and the Lisbon Treaties, the many steps accomplished since 2010 are showing that the construction of a true economic union – consistent with the spectacular centralization of the monetary union after the Maastricht treaty – is not only the best possible way out of the crisis but also to rethink the regional political union. Very relevant steps have been accomplished towards a deeper European economic *Ordoliberalismus* emphasizes socio-political regulation: it is wrongly confused with the “Chicago school” and was born against the ‘Austrian School’ of von Hayek³.

The majority of the literature agrees about the political nature of the decision bringing to the Euro currency, far from any rational choice option in favor of an “optimal currency area” (Mundell, 1961). In line with this rather political rational, the response to the Eurozone crisis marked the experience of a kind of paradox with the increasing, if controversial, ideational influence of the German *Ordoliberalismus* (Eucken, Müller-Arnach, Röpke, Ehrard and Zinn). *Ordoliberalismus* emphasizes stability and socio-political regulation with scant sympathy for both the supply-side considerations of the so-called “Austrian” (von Hayek) or “Chicago” Schools. In the post Second World War German history, *Ordoliberalismus* was essential in establishing the German “social market economy”, the Bundesbank and, through the Bundesbank, the European Central Bank (ECB). It influenced also the Lisbon Treaty including the perspective of a “European social market economy”. Nevertheless, if the crisis has seen *Ordoliberalismus* strengthened, the ECB’s 2015 decision to go against the Bundesbank and launch a wave of “quantitative easing” in support of growth and against illustrates that competing tendencies within the Union remain strong. In such a context, ideational factors, political will shaped by

3 E.g. the intergovernmental European Fiscal Compact signed by 25 Member States; the stricter intergovernmental macroeconomic policy coordination tools such as the “Six Pack”, “Two Pack” and “European semester”; and the initial steps on the way to a Banking union with the creation of the European Stability Mechanism as well as the first set of three monitoring agencies of the European financial market.

domestic pressures, mutual perceptions and institutional dynamics matter more when forging these necessary regional compromises than any possible aggregated rational choice calculations. Of course there are bridges between various forms of liberalism. However, the essential point is the clear distinction between global neo-liberalism (anti-Euro) and enhanced European economic regulation, led by Germany, whatever by intergovernmental or supranational modes aiming at saving the Euro. What is becoming evident is that a regional currency can only survive through enhanced economic union and regulation.

Among possible *scenarii* for the evolving European regional integration path, the increasingly most plausible one is that of a two tiered EU as a by-product of a more integrated and economically regulated Eurozone. The resulting reality would see an increasingly integrated Eurozone characterized by enhanced sovereignty pooling/sharing and multiple ways of governance, surrounded by a softer European Union charged with regulating the Single Market and an even softer European Economic Area managing the relationships with its semi-detached neighbors. The three main challenges to such a scenario are: first, the Eurozone's legitimacy deficit; second, the demand for separate budgetary and decision-making provisions for the core-group (e.g. Eurogroup); and third, the need for non-Eurozone countries to clarify their intentions, whether a recommitment to medium to long-term accession, as in the case of Poland; or a possible continued drift, as in the case of the UK (towards a possible "Brexit" in 2016), representing the top of a larger disintegrative tendency.

The implications of these competing integrative and disintegrative tendencies within the EU for its global role are multiple and relevant, notably with regards to the global liberalization agenda? The epistemic community is divided about the Eurozone dynamics. On the one hand, the Eurozone policy-making is identified with the "illusory neoliberal agenda" (Thatcher and Schmidt, 2014) and, as a logic consequence, a democratic way out is a renationalization of monetary policy and economic policy (Streeck, 2014). On the other hand, Majone, Dyson and others, remembers that Hayek-style liberalizers condemn further integration and EMU and, in the past, opposed *Ordoliberalismus*. Populists, nationalist, reactionary streams and neo-conservative policy makers as well strongly oppose further Eurozone integration, ECB, *de facto* German leadership, to the unprecedented point of threatening the exit out of the EU, far beyond the 'opting out' of the Eurozone of the Margaret Thatcher and John Major times. According to a third interpretation (Rodrigues, 2014) the EU could hardly be pictured either as a champion of neo-liberalism or as a protectionist fortress. Actually, the content of the main policies is consistent with traditional *Ordoliberal* and socio-liberal approach, supported not only by the German CDU but also the European parliament great coalition among the three main political families. This results in a mix of regulatory and deregula-

tory policies. Negative integration (free market, antitrust, competition policies and so on) is combined with setting of regulatory rules (monetary, banking and economic macroeconomic coordination).

Thus far, however necessity-dictated enhancements in European regulation have gone hand-in-hand with a growing legitimacy deficit. The problem the crisis is arising in terms of mass and youth unemployment is particularly relevant for the substantial legitimacy of regional integration, even if employment policy is national competence so far: at the level of European parliament election almost 20% of the electorate voted for Eurosceptical and Europhobe parties in 2014. In this context, appraisals of the EU's internal legitimacy crisis are highly controversial, not only among politicians but also among scholars. While some in focusing on increasing Euroscepticism and declining turnout (43%), others are underlining that the pro-EU parties are keeping a strong majority in the EP (80%), establishing a political coalition, and – for the first time- electing the new Commission president (Junker) according to the elections outcome; whereas Eurosceptical parties are seriously divided between hard protectionist (*Front National*) and economic neo-liberal (UKIP), with 5 *Stelle* in the middle. The political uncertainties and controversies surrounding the future (efficiency and legitimacy) of the European Union have understandably affected the EU's international standing and said standing carries particular weight within its interregional efforts where the EU's role as a particularly advanced and successful example of regional integration is of the utmost importance.

If the Eurozone crisis did not dramatically affect EU citizens' sense of European belonging (Risse, 2013, 2014)⁴ it did negatively impact the EU's external image and the perceived reliability of its model of regional integration. Both internal troubles and new ways of governance look as points of reference for external observers and comparative research. These changes have been controversial, difficult to understand, and with an ambiguous significance for competing paths to deepened regionalism. While the limits of soft regionalism (like NAFTA) within a post-hegemonic world are patent, increasingly the efficiency of the European experience of integration⁵ is equally criticized in other regions of the World. Future regionalist scenarios, and the role interregionalism is to play therein, are therefore open-ended both at the Global and EU levels.

4 The literature clarified that the EU identity has not very much to do with national identity (Cerutti, Schmidt and Lucarelli, 2012).

5 From custom union, to common market, common currency, economic and fiscal union, harmonization of social welfare, environmental, transport and energy policies, sophistication of legal rules and standards, liberalization of citizens mobility, combination of intergovernmental bodies, supranational institutions and various modes of governance.

The EU's internal multilateralism is changing in a twofold direction: on the one hand it is deepening towards more diffuse reciprocity; on the other hand, it is becoming according to a part of the literature, *de facto* more hierarchical which is in conflict with the *de jure* general principle of conduct. Secondly, the interplay with global imperatives is ambivalent: on the one hand the creation of the "Troika" (IMF, Commission, ECB) as a watch dog for domestic reforms (see the case of Greece) emphasizes orthodoxy and austerity; on the other hand, the creation of the ESM, similarly to the "Chang Mai initiative" for a regional Asian Fund, is a regional regulation alternative to the global IMF. The future scenario is therefore open-ended both as the EU's anti-crisis policy mix, its relationship with global multilateralism and the general evolution of the EU's polity.

The literature is selecting three most likely *scenarii* for the coming European regional integration: either a "muddling through" scenario, including several overlapping or non-overlapping clusters (Schengen area, Eurozone, CFSP, ESDP...); or a virtuous "concentric circles" *scenario*, based on differentiation within a reviving integration process; or what Altiero Spinelli called the "*Europe à la carte*" scenario of fragmentation/renationalization, maybe parallel to an enhanced role of IMF. In terms of governance, intergovernmental procedures are increasingly relevant, but new modes are emerging and expanding, like the various 'open methods of coordination' of national policies. This is why the EU laboratory looks more complex than a simple shift towards intergovernmentalism as a framework for deregulation and renationalization. The Eurozone current deepening process may also be relevant, even if in a new way, as a reference for new forms of regional and global governance and their ambivalent impact on members and non-members.

Beyond the old Eurocentric debates, about "normative power" or "*Europe puissance*", understanding complex interregionalism requires renewed research on the global significance of the so called 'German-led EU' (Telò, 2015), whose foreign policy is increasingly the product of a growing intertwining of its internal and external multilateral governance (Lavenex and Schimmelfennig, 2009; Zeitlin and Sabel, 2011; Ponjaert and Telò, 2013). Even more than in the past context of the illusory Anglo-French leadership, the distinctive features of a civilian power such as the EU are to be studied at the crossroad between the weight of ideational factors such as memory and norms, the implications of a still largely decentralized and multi-level decision-making process, the relative socio-economic performance of the European single market and the European single currency, and the fluctuating politicization of the EU as international actor, both within and beyond the Union's borders. Such a perspective precludes the emergence at the EU-level of a conventional kind of power. Consequently, any research focusing on the EU as foreign policy actor is necessarily to be framed by the more comprehensive concept of external relations, so as to include not only the diplomatic efforts of the European External

Action Service (EEAS) but also the many external implications of the EU's internal policies/governance and the ideational weight of the EU's own model of regional integration.

Given a successful economic recovery, the EU as a deepening regional entity could offer ever more sophisticated insights into effective forms of regional policy coordination and innovative multilateral modes of governance. Bearing in mind that developing towards any kind of hegemonic power is not a viable option for the EU and provided that the historically consolidated peace at quasi continental level survives the new security dilemmas at its Eastern and Middle East borders, the EU will be increasingly challenged to deliver a clearer and more coherent answer to the question: what kind of regional and global multilateralism does it seek? In terms of global security and stability, the European Security Strategy (ESS) set out under the lead of Xavier Solana in 2003 (ESS) suggested "effective and civilian multilateralism" in opposition to the American global, preemptive and unilateral security agenda (National Security Strategy, 2002). However, over a decade later the ESS is in dire need of updating and several orientations remain undecided (Howorth, 2013).

With regards to economic governance, after several decades (1989-2006) which saw a near seamless continuity between the EU's deep regionalism, multidimensional interregionalism, and persuasive commitment to global multilateralism; the European Commission's 2006 *Global Europe* paper commissioned by Trade Commissioner Peter Mandelson offered the perspective of a more ambiguous and selective engagement with external partners. A little under a decade later this has resulted in a variety of at times confused combinations of bilateralism, interregionalism and multilateralism. With regards to its far abroad, this increasingly holistic foreign policy agenda has come to cover: 10 hybrid interregional "strategic partnerships" (Grevi, 2013), a host of economic partnership and/or association agreements with developing countries (Soderbaum and Stalgren, 2009; Ponjaert, 2013) and oft frustrated attempts to export its regional model or transfer its governance preferences (Rodrigues, 2010). Occasionally the EU's contradictory global actorness has triggered confused and negative perceptions within both academic and policy-making circles, even if it keeps its leading role as market power, trade giant, research promoter; number one in cooperation and humanitarian aid; and main driver in environmental governance. Yet behind the shortcomings of the EU as a global actor, the reality and the potential influence of the reviving EU's regional construct remains which makes also the hypothesis of an increasingly internationally comparable regional entity European Union more reliable.

Conclusions: The EU New Actorness within a More Connected, More Interconnected but Unstable World – Hard Core and Concentric Circles

The outcomes of recent investigations allow the EU and global governance research agenda to revive as a more autonomous field. The alternative scenarios and research agendas mentioned above – on the one hand, hyper globalism and, on the other, nationalism/protectionism and fragmentation – are relevant tendencies and challenges, but they don't look as apodictic winning alternatives to regionalism. Both the detailed literature review of the past fifty years and the critical analysis of the recent developments shows that the regional/interregional research agenda itself is increasingly independent from the global free trade agenda and the neo-realist one, even if it could benefit of their challenging criticisms. It is neither overlapping nor convergent with the globalization agenda and it is independent upon the power politics.

Of course, in 21st century, although increasingly controversial and conflictual, globalization remains the overriding framework for every regional and interregional arrangements and the one of the EU; secondly, the shifting interstate balance of power towards the Pacific matters when shaping regional and interregional groupings of states. Yet, competing regional clubs and interregional cooperation arrangements look as inevitable features of global governance, and resilient frameworks for deepening cooperation, preventing and managing conflicts, addressing the consequences of economic crises and underdevelopment, as well as counteracting fragmentation. In this context, some soft FTAs risk failing like NAFTA after the USA presidential election, while other FTAs tend to upgrade to more regulatory unions and deeper regional entities are developing further (like the China-led RCEP and the EU led CETA).

In respect to the EU's specific experience of regional integration and civilian power, Amitav Acharya and others have pointed out that, in the 21st century, the EU will no longer play the central, archetypal and theoretical role it used to play in the second half of the 20th century. Global economy forecasts not only include the relative decline of the Northern and Western share of global GDP, but also of the correspondent Western share of the global academic production.

However, Europe's experience of regional integration will remain particularly meaningful and relevant, notably in the context of the interregional partnerships the EU will maintain. In spite of the troubles announced by the US new commercial and foreign policy, provided a successful internal post-crisis consolidation process, the EU is likely to maintain its double role as a globally relevant laboratory for regional cooperation and a proactive initiator of either "pure" or "hybrid" forms of interregionalism.

Among the possible three *scenarii* for the future of regionalism and interregionalism mentioned above (neo-mercantilist regionalism, open regionalism and a

mix of both), the most virtuous is a peaceful combination of competition and neo-multilateral cooperation, by way of regional forms of mediation between alternative ways of understanding and implementing international and transnational cooperation. "Open regionalism" looks as an outdated illusion of the '90s. Regional integration and interregional relations may evolve as relevant steps for a new multilayered multilateralism or provoke disintegration, notably when strengthening bilateralism: competing regionalism and interregionalism make a scenario of fragmentation possible, for example, while strategically questioning the WTO centrality.

When assessing the likelihood of the third, virtuous, scenario, external variables will matter a great deal. Among these external factors one must mention the necessity to meet both the need for possible forms of global crisis management by strengthening a collective leadership (e.g. G8/20) and the call for reformed global multilateral organizations (IMF, WB, UNSC) in favor of better representation fit to cope with the world of the 21st century.

After the Second World War, the Bretton Woods system and the GATT were the economic pillars of a grand design under US hegemony including, on the political side, the UN, NATO and other regional organizations (Telò, 2014). New regionalism and new interregionalism are developing within a post-hegemonic multipolar context, where convergence and divergences occur between alternative ideas and practices of cooperation: contingent unilateralism, fragmentation, power politics coexist with a "peace by pieces" scenario. The emerging new multilayered and multi-actors multilateralism may evolve according either to a hierarchical or a fragmented or a more legitimate and efficient scenario: a peaceful combination of competing regionalism and neo-multilateral cooperation, of alternative ways of understanding and implementing international and transnational cooperation.

In a post-revisionist understanding of regionalism, comparative research of the main regional entities and interregional arrangements should provide further insights into the possible integrative or disintegrative role of endogenous economic, social, political, cultural and religious factors. Of course, global interdependence fosters both possible convergence and divergence of alternative models of capitalism and of regional cooperation. However, regionalism and interregionalism are studied in this edited book not simply in terms of convergent patterns, but also in terms of the extent to which they diverge and even compete. What we need is an encompassing and comprehensive research agenda including both conflict and cooperation. For example, in spite of convergences, it would be misleading to confuse the EU approach aiming at an embedded and multilayered multilateralism with the US mainly globalist and bilateralist desembedding agenda, or with the Chinese relevant but still mainly instrumental multilateralist approach (we need to monitor the evolution of RCEP, AIIB and SCO, OBOR: instrumental regionalism or

complementary to multilateralism?). The relationship between EU and China is one of the most stable partnerships in the current unstable world so far.

Furthermore, comparative research is challenged to address the theoretical question whether the specificities of EU approach to global governance are not only alternative to power politics, civilization clash and a mere global liberalization/deregulation agenda, but also able to contribute to shape a new more complex and legitimate global order.

In this respect, the two key variables for a consolidated EU, able to cope with internal disintegrations tendencies and international instability, will be the following ones. First, to upgrade its efficiency record by a concentric circles architecture surrounding an hard core. The “hard core” (Eurozone) should include a stronger EU economic governance, closer cooperation in internal security and immigration policy, and “structured cooperation” in defense and security policy. Second, regarding the defense and security policy, enhancing the EU military capacity is not in contradiction with the traditional nature of the EU as a civilian power: however, an enhanced coordination of national defense budgets and armies within a group of willing Member States will increase the credibility and autonomy of the international action of peace keeping and peace enforcing (so as wished by both the Bratislava European Council of October 2016 and the Council of Ministers of Foreign Affairs of November 2016).

References

- Acharya, A., 2001. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. London: Routledge.
- Acharya, A., 2009. *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Acharya, A., 2014. *The End of American World Order*. Cambridge: Polity.
- Aggarwal, V. and Fogarty, E. A., 2004. *Between Regionalism and Globalism: European Union Interregional Trade Strategies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Aggarwal V. and Newland, S., eds., 2015. *Responding to China's Rise: US and EU Strategies*. New York: Springer.
- Allison, L., 2015. *The EU, ASEAN and Interregionalism*. New York: Palgrave.
- Archibugi, D. and Held, D., eds., 1995. *Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Art, K., 2000. *Integrating Human Rights into Development Cooperation: the Case of Lomé Convention*. Amsterdam: Vrije Universitat Amsterdam.
- ASEAN, 2008. *The ASEAN Charter*. Jakarta: ASEAN.

- Attinà, F. and Stavridis, S., 2001. *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseilles*. Milan: Giuffrè.
- AU (African Union), 2006. *African Common Position on Migration and Development (EX.CL/277 (IX))*. Banjul: African Union.
- Bacon, P.; Mayer, H. and Nakamura, H., eds., 2015. *The European Union and Japan: A New Chapter in Civilian Power Cooperation?*. Burlington: Ashgate.
- Badie, B., 1999. *Un Monde sans Souveraineté*. Paris: Fayard.
- Baert, F., Scaramagli, T. and Söderbaum, F., 2013. *Intersecting Interregionalism*. The Hague: Springer.
- Balassa, B., 1961. *Theory of Economic Integration*. Homewood: Richard D. Irwin.
- Baldwin, R. E., 1997. The Causes of Regionalism. *The World Economy*, 20(7), pp. 865–88.
- Barnett, M., and Duvall, R., 2004. *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, U. and Grande, E., 2007. *Cosmopolitan Europe*. Cambridge: Polity.
- Beeson, M. and Stubbs, R., 2013. *Routledge Handbook of Asian Regionalism*. New York: Routledge.
- Bergsten, C. F., 1994. "APEC and the World Economy". In: R. Garnaut and P. Drysdale, eds., *Asia Pacific Regionalism*. Pymble: Harper Educational, pp. 199-224.
- Bergsten, C. F., 1996. Globalizing Free Trade. *Foreign Affairs*, 71(3), pp. 105-120.
- Bhagwati, J., 1991. *The World Trading System at Risk*. Princeton: Princeton University Press.
- Bøås, M.; Marchand, M. H. and Shaw, T. M., 2005. *The Political Economy of Regions and Regionalisms*. Basingstoke: Palgrave
- Börzel, T. A., 2012. "Comparative Regionalism: European Integration and Beyond". In: W. Carlsnaes, B. Simmons and T. Risse, eds., *Handbook of International Relations*. London: Sage, pp. 503–530.
- Börzel, T. A. and Risse, T., eds, 2015. *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Braudel, F., 1958. La Longue Durée. *Annales*, 13(4), pp. 725-753.
- Braudel, F., 2009. History and Social Sciences: The Longue Durée. *Review*, 32(2), pp. 171-203.
- Breslin, S. and Higgott, R., 2010. *New Regionalism(s) in the Global Political Economy: Conceptual Understanding in Historical Context*. London: Sage.
- Breslin, S. and Croft, S., eds., 2012. *Comparative Regional Security Governance*. Abingdon: Ashgate.

- Bretherton, C. and Vogler, J., 2006. *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Brummer, C., 2014. *Minilateralism: How Trade Alliances, Soft Law and Financial Engineering are Redefining Economic Statecraft*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B. and Waever, O., 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press
- Calder, K. and Ye, M., 2010. *The Making of Northeast Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Cameron, M. A. and Tomlin, B. W., 2002. *The Making of NAFTA: How the Deal was Done*. Ithaca: Cornell University Press.
- Camroux, D., 2008. *EU-ASEAN: Two to Tango*. Paris: Notre Europe.
- Capoccia, G. and Kelemen, D., 2007. The Study of Critical Junctures. *World Politics*, 59(3), pp. 341-69.
- Caporaso, J. A., 1992. International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. *International Organization*, 46(3), pp. 599-632.
- Carbone, M., ed., 2013. *The European Union in Africa: Incoherent Policies, Asymmetrical Partnership, Declining Relevance?*. Manchester: Manchester University Press.
- CELAC, 2014. *Havana Declaration – II Summit, 28-29 January 2014*. Havana: Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe-CELAC.
- Chen, Z., 2005. NATO, APEC and ASEM: Triadic Interregionalism and Global Governance. *Asia Europe Journal*, 3(3), pp. 361-78.
- Choi, Y. J. and Caporaso, J. A., 2002. "Comparative Regional Integration". In: W. Carlsnaes, ed., *Handbook of International Relations*. London: Routledge, pp. 480-499.
- Ciorciari, J. D., 2011. Chiang Mai Initiative Multilateralization: International Politics and Institution-Building in Asia. *Asian Survey*, 51(5), pp. 926-952.
- Clark, I., 2011. *Hegemony in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Clesse, A. and O'Brien, K., eds., 2002. *Two Hegemonies*. Aldershot: Ashgate.
- Cooper A.; Mace, G. and Shaw, T., eds., 2011. *Inter-American Cooperation at the Crossroads*. Basingstoke: Palgrave.
- Costa, O.; Dri, C. and Stavridis, S., 2013. *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization*. Basingstoke: Palgrave.
- Council of the EU, 2012. *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia* (10313/12, 11492/12). Brussels.
- Council of the EU, 2013. *EU-CELAC Action Plan 2013-2015* (5748/13), Santiago de Chile: 2014. *Conclusions on the EU Comprehensive Approach*. Brussels.
- Cox, R., 1998. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Dabène, O., 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America*. New York: Palgrave
- Damro, C., 2012. Market Power Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(5), pp. 682–99.
- Dash K., 2008. *Regionalism in South Asia*. London: Routledge
- Deblock, C., 2014. “NAFTA and United States Trade Policy”. In: M. Telò, ed., *EU and New Regionalism*. Aldershot: Ashgate, pp. 173–86.
- De Lombaerde, P. and Söderbaum, F., 2014. *Regionalism* (4 vols.). London: Sage.
- De Melo, J. and Panagariya, A., eds., 1995. *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dent, C. M., 2008. *East Asian Regionalism*. Abingdon: Routledge.
- Deutsch, K.; Burrell, S., and Kann, R. A., 1957. *Political Community and the North Atlantic Area*. New Jersey: Princeton University Press.
- Diamond, L. 2015. *In Search of Democracy*. Abingdon: Routledge.
- Diez, T., 2005. Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’. *Millennium*, 33(3), pp. 613–636.
- Doidge, M., 2011. *The European Union and Interregionalism: Patterns of Engagement*. Avebury: Ashgate.
- Duina, F. G., 2006. *The Social Construction of Free Trade: The European Union, NAFTA, and Mercosur*. New Jersey: Princeton University Press.
- Dyson, K., 2000. *The Politics of the Eurozone*. Oxford: Oxford University Press.
- Edwards, G. and Regelsberger, E., 1990. *Europe’s Global Links: The European Community and Inter-Regional Cooperation*. London: Pinter.
- Emmers, R. and Ravenhill, J., 2011. The Asian and Global Financial Crises: Consequences for East Asian Regionalism. *Contemporary Politics*, 17(2), pp. 133–149.
- European Union Institute for Security Studies, 2014. *European Union Security and Defence*. Paris: EUISS.
- EUROLAT, 2009. *Resolution: Euro-Latin American Charter for Peace and Security* (RE\782155doc). Madrid: EUROLAT.
- European Commission, 1995. *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries*. (COM 219). Brussels.
- European Commission, 1997. *Regionalism and Development, Report*. Brussels.
- European Commission, 2003. *A New Partnership with South East Asia* (COM 399/4). Brussels.
- European Commission, 2006. *Global Europe*. Brussels.
- European Commission, 2007a. *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership* (COM 281) Brussels.

- European Commission, 2007b. *From Cairo to Lisbon – The EU-Africa Strategic Partnership* (COM 2007, 357). Brussels.
- European Commission, 2009. *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership* (COM 495/3). Brussels.
- European Commission, 2010. *Trade, Growth and World Affairs* (COM 612). Brussels.
- European Commission, 2015. *EU Neighbourhood Policy* (COM). Brussels.
- European Commission, 2015b. *The EU and ASEAN: a Partnership with a Strategic Purpose*, 18.5.2015. Brussels.
- European Commission and HR/VP, 2013. *The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises*. Brussels.
- European Council, 2003. *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brussels.
- European External Action Service, 2014. *The European Union and the Association of South East Asian Nations: Towards an Ever Stronger Natural Partnership* (140722/03). Brussels.
- European Parliament, 2009. *Launch of the EU- LAC Dialogue on migration*. Available at: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_2010_brussels/dossier/basis_en.pdf.
- Eurostat, 2010. *External and Intra-EU Trade: Statistical Yearbook 1958-2009*. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Fabbrini, S., 2015. *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrell, M.; Hettne, B. and Van Langenhove, L., 2005. *Global Politics of Regionalism*. London: Pluto Press.
- Fawcett, L. and Hurrell, A., 1995. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Fawcett, L. and Serrano, M., eds., 2005. *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*. Basingstoke: Palgrave
- Fawcett, L. and Gandois, H., 2010. Regionalism in Africa and the Middle East: Implications for EU Studies. *European Integration*, 32(6), pp. 617–636.
- Finizio, G.; Vallinoto, N. and Levi, L., eds., 2014. *The Democratization of International Institutions*. Abingdon: Routledge.
- Fioramonti, L., 2013. *Regions and Crises: New Challenges for Contemporary Regionalisms*. London: Palgrave Macmillan.
- Fioramonti, L. and Poletti, A., 2008. Facing the Giant: Southern Perspectives on the European Union. *Third World Quarterly*, 29(1), pp. 167–180.
- Fitriani, E., 2014. *Southeast Asians and the Asia Europe Meeting (ASEM): State's Interest and Institution's Longevity*. Singapore: ISEAS.

- Foot, R.; MacPherlane, S. and Mastanduno, M., 2003. *US Hegemony and International Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fort, B. and Webber, D., 2006. *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence or Divergence?*. London: Routledge.
- Foucault, M., 1969. *Archéologie du Savoir*. Paris: Gallimard.
- Funabashi, Y., 1993. The Asianization of Asia. *Foreign Affairs*, nº72, pp. 75–85.
- Gaddis, J. L., 1982. *Strategies of Containment*. Oxford: Oxford University Press.
- Gamble, A., 2012. “The Changing World Order: From the Opening of the Berlin Wall to the Financial Crash”. In: M. Telò, M., ed., *State, Globalization and Multilateralism*. New York: Springer, pp. 45-60.
- Gamble, A. and Payne, A., 1996. *Regionalism and World Order*. London: Palgrave Macmillan.
- Gamble, A. and Lane, D., eds., 2009. *The EU and World Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Garnaut, R. and Drysdale, P., eds., 1994. *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*. Pymble: Harper Educational.
- Gerard, K., 2014. *ASEAN’s Engagement of Civil Society: Regulating Dissent*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ghazaryan, N., 2014. *The European Neighborhood Policy and the Democratic Values of the EU*. Oxford: Hart Publishing.
- Gillespie, R., 2013. “The European Neighborhood Policy and the Challenge of the Mediterranean Southern Rim”. In: F. Ponjaert and M. Telò, eds., *The EU’s Foreign Policy*. Aldershot: Ashgate, pp. 121-134.
- Gilpin, R., 2000. *The Challenge of Global Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Godehardt, N. and Nabers, D., 2011, *Regional Orders and Regional Powers*. Abingdon: Routledge.
- Grevi, G., 2013. “The EU Strategic Partnerships: Process and Purposes”. In: F. Ponjaert and M. Telò, eds., *The EU’s Foreign Policy*. Aldershot: Ashgate, pp. 159-73.
- Grugel, J., 2004. New Regionalism and Modes of Governance: Comparing US and EU Strategies in Latin America’. *European Journal of International Relations*, 10(4), pp. 603–26.
- Haacke, J., 2003. *ASEAN’s Diplomatic and Security Culture: Origins, Developments and Prospects*. London: Routledge.
- Haas, E. B., 1964. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Hass, R. N., 2008. The Age of Non-polarity: What Will Follow U.S. Dominance. *Foreign Affairs*, 87(3), pp. 44-56.
- Habermas, J., 2004. *Der gespaltene Westen*. Frankfurt: Suhrkamp.

- Haggard, S., 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Hänggi, H.; Roloff, R. and Rüländ, J., 2006. *Interregionalism and International Relations*. London: Routledge.
- Held, D., 1995. *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hertog, S., 2007. The GCC and Arab Economic Integration. *Middle East Policy*, 14(1), pp. 52-68.
- Hettne, B.; Inotai, A. and Sunkel, O., 2001. *Globalism and the New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan.
- Hettne, B., 2005. Beyond New Regionalism. *New Political Economy*, 10(4), pp. 543-571.
- Hettne, B., 2007. "Globalism, Regionalism and Interregionalism". In: A. McGrew and N. K. Poku, eds., *Globalization, Development and Human Security*. Cambridge: Polity Press, pp. 25-46.
- Hettne, B.; Farrell, M. and Van Langenhove, L., eds., 2005. *Global Politics of Regionalism*. London: Pluto Press.
- Hettne, B. and Ponjaert, F., 2014. "Interregionalism and World Order: the Diverging EU and US models". In: M. Telò, ed., *EU and New Regionalism*. Farnham: Ashgate, pp. 115-139.
- Hettne, B. and Söderbaum, F., 2000. Theorizing the Rise of Regioness. *New Political Economy*, 5(3), pp. 457-474.
- Hettne, B. and Söderbaum, F., 2006. The UN and Regional Organisations in Global Security: Competing or Complementary Logics?. *Global Governance*, 12(3), pp. 227-232.
- Higgott, R., 1997. *De facto and de jure regionalism: the double discourse of regionalism in the Asia Pacific*. *Global Society*, 11(2), pp. 165-183.
- Higgott, R., 1998. "The Asia-Pacific and Europe Compared". In: W. Coleman and G. Underhill, eds., *Regionalism and Global Economic Integration*. New York: Routledge, pp. 42-67.
- Hildebrand, R., 1990. *Dumbarton Oaks*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hill, C., 1993. The capability-expectations gap or conceptualizing Europe's international role. *Journal of Common Market Studies*, 31(3), pp. 305-328.
- Hill, C. and Smith, M., 2005. *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hocking, B. and McGuire, S., eds., 2004. *Trade Politics*. London: Routledge
- Hoda, A., 2001. *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and WTO: Procedures and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hotta, E., 2008. *Pan-Asianism and Japan's War 1931-1945*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hull, C., 1948. *The Memoires of Cordell Hull* (2 vols.). New York: Macmillan.

- Hurrell, A., 2005. "The Regional Dimension in IR Theory". In: M. Farrell, B. Hettne, and L. Van Langenhove, eds., *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*. London: Pluto Press, pp. 38-53.
- Ikenberry, G. J., 2012. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. New Jersey: Princeton University Press.
- International Spectator, 2012. Special Issue: Regionalism in a Changing World – Perspectives from Africa, Asia, Europe and South America. *International Spectator*, 47(1).
- Jakobeit, C., 1997. "The Theoretical Dimensions of Regional Integration". In: H. Dieter, ed., *The Regionalization of the World Economy and Consequences for Southern Africa*. Marburg: Metropolis, pp. 9-35.
- Jetschke, A. and Portela, 2013. *ASEAN–EU Relations: From Regional Integration Assistance to Security Significance?* GIGA German Institute for Global and Area Studies, Focus n°3.
- Jones, E. and Menon, A., 2012. *Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Katzenstein, P. J., 2005. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, R. O., 1984a. "The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism". In: J. H. Goldthorpe, ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 15-38.
- Keohane, R. O., 1984b. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, R. O., 1986. Reciprocity in International Relations. *International Organization*, 40(1), pp. 1-27.
- Keohane, R. O., 2002. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- Keohane, R. O. and Morse, J. C., 2015. "Counter-Multilateralism". In: J. F. Morin, T. Novotná, F. Ponjaert and M. Telò, eds., *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations*, pp. 17-26.
- Keukeleire, S. and Delreux, T., 2008. *The Foreign Policy of the EU*. Basingstoke: Palgrave
- Keukeleire, S. and Petrova, I., 2014. "The European Union, the Eastern Neighbourhood and Russia: Competing Regionalisms". In: M. Telò, ed., *EU and New Regionalism*. Farnham: Ashgate, pp. 263-278.
- Kindleberger, C. P., 1973. *The World in Depression: 1929–1939*. Berkeley: University of California Press.
- Kupchan, C. 2012. *No One's World, The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Laursen, F., 2003. *Comparative Regionalism*. Aldershot: Ashgate.
- Lavenex, S. and Schimmelfennig, F., 2010. *EU External Governance: Projecting EU Rules beyond Membership*. Abingdon: Routledge.

- Lenz, T., 2012. Spurred Emulation: The EU and Regional Integration in Mercosur and SADC. *West European Politics*, 35(1), pp. 155–173.
- Lo, V.I. and Hiscock, M., 2014. *The Rise of the BRICS in the Global Political Economy: Changing Paradigms?* Cheltenham: Elgar.
- Lucarelli, S.; Cerutti, F. and Schmidt, V. A., 2011. *Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union*. Abingdon: Routledge.
- Majone, G., 2014. *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Malamud, A., 2003. “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”. In: F. Laursen, ed., *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond*. London: Routledge, pp. 53-74.
- Manners, I., 2002. Normative Power Europe: a Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235–58.
- Mansfield, E. and Milner, H., 1997. *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press.
- March, J. G. and Olsen, J. P., 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), pp. 943–969.
- Marks, G.; Scharpf, F. W.; Schmitter, P. C. and Streeck, W., 1995. *Governance in the EU*. London: Sage.
- Mathews, K., 2008. “Renaissance of Pan-Africanism: The AU and the New Pan-Africanists”. In: J. Akokpari, A. Ndinga-Muvumba and T. Murithi, eds., *The African Union and its Institutions*. Auckland Park: Fanele, pp. 25–39.
- Mattli, P., 1999. *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazower, M., 2012. *Governing the World: History of an Idea*. London: Penguin.
- Meunier, S. and Morin J. F., 2015. “No Agreement is an Island: Negotiating TTIP in a Dense Regime Complex”. In: J. F. Morin, T. Novotná, F. Ponjaert and M. Telò, eds., *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations*. Aldershot: Ashgate, pp. 173-186.
- Milner, H. V., 1997. *Interests, Institutions and Information*. New Jersey: Princeton University Press.
- Milward, A., 1992. *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.
- Morin, J. F.; Novotna, T.; Ponjaert, F. and Telò, M., eds., 2015. *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations*. Aldershot: Ashgate.
- Murray, P. and Brennan, L., eds., 2015. *Drivers of Integration and Regionalism in Europe and Asia*. London: Routledge.
- Narlikar, A., 2010. *New Powers, How to Become One and How to Manage Them*. New York: Columbia University Press.

- Nolte, D., 2010. How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36(4), pp. 881-901.
- Noutcheva, G.; Pomorska, K. and Bosse, G., 2013. *The EU and its Neighbours: Values versus Security in European Foreign Policy?*. Manchester: Manchester University Press.
- Nye, J., 1968. *International Regionalism*. Boston: Little Brown and Company.
- Nye, J., 1971. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* Boston: Little Brown and Company.
- Ohmae, K., 1995. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press.
- Payne, A., 2004. *The New Regional Politics of Development*. London: Palgrave.
- Pekkanen, S. M.; Ravenhill, J. and Foot, R., 2014. *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Pempel, T. J. and Tsunekawa, K., eds., 2014. *Two Crises, Different Outcomes East Asia and Global Finance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pierson, P., 2004. *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Phillips, N., 2004. *The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development in Latin America*. London: Routledge.
- Polanyi, K., 1944. *The Great Transformation*. New York: Farrar & Rinehart.
- Polanyi, K., 1945. Universal Capitalism or Regional Planning? *London Quarterly of World Affairs*, 10(3), pp. 86-91.
- Ponjaert, F. and Santander, S., 2009. "The EU and its Far-abroad: Interregional Relation with Other Continents". In: M. Telò, ed., *EU and Global Governance*. Abingdon: Routledge, pp. 283-306.
- Ponjaert, F. and Telò, M., eds., 2013. *The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?*. Aldershot: Ashgate.
- Prantl, J., 2013. *Effective Multilateralism. Through the Looking Glass of East Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Qin, Y. and Zhu, L., 2012. "Neo Internationalism and China's Diplomacy". In: C. Tuo, ed., *Chinese Perspectives on Globalization and Autonomy*. Chongqing: Chongqing Publishing House (translated and published by Brill, Leiden).
- Reggirozzi, P. and Tussie, D., 2014. *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. The Hague: Springer.
- Risse, T., 2016. "The Diffusion of Regionalism, Regional Institutions, and Regional Governance". In: T. A. Börzel and T. Risse, eds., *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 87-108.

- Roberts, C. B., 2012. *ASEAN regionalism: Cooperation, Values and Institutionalisation*. London: Routledge.
- Rodrigues, M. and Xiarchogiannopoulou, E., 2014. *The Eurozone Crisis and the Transformation of the European Governance*. Aldershot: Ashgate.
- Rosenberg, E., 1982. *Spreading the American Dream*. New York: Hill and Swang.
- Rosenau, J. and Czempiel, K.O., eds., 1992. *Governance without Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, J., 1993. *Multilateralism Matters*. New York: Columbia University Press.
- Ruggie, J., 2008. *Embedding Global Markets: An Enduring Challenge*. Aldershot: Ashgate.
- Rüland, J., 1999. *The Asia-Europe Meeting: The Theory and Practice of Inter-regionalism*. London: Routledge.
- Rüland, J.; Schucher, G. and Storz, C., 2008. *Asian-European Relations: Building Blocks for Global Governance?* London and New York: Routledge.
- Santander, S., 2014. "Competing Latin American Regionalisms in a Changing World". In: M. Telò, ed., *EU and New Regionalism*. Abington: Routledge, pp. 187–199.
- Santander, S., ed., 2012. *Relations Internationales et Régionalisme: Entre Dynamiques Internes et Projections Mondiales*. Liège: Presses Universitaires de Liège.
- Sberro, S., 2014. "Interregional Relations". In: M. Telò, ed., *Globalization, Europe, Multilateralism: Towards a Better Global Governance?*. Aldershot: Ashgate, pp. 349–360.
- Sbragia, A. M., 2007. "European Union and NAFTA". In: M. Telò, ed., *The EU and New Regionalism*. Aldershot: Ashgate, pp. 153–64.
- Sbragia, A. M., 2008. Review Article. Comparative Regionalism: What Might it Be? *Journal of Common Market Studies*, 46(1), 29–49.
- Scharpf, F. W., 1995. "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States". In: P. C. Schmitter and W. Streeck, eds., *Governance in the EU*. London: Sage, pp. 15–39.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U., 2005. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schmitter, P. C., 1970. A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24(4), pp. 836–868.
- Schwartz, J., 1993. *The New Dealers*. New York: Knopf.
- Shaw, T. M. and Benada, H., 2014. "New Multilateralisms for Regional Development: Africa post-2015". In: M. Telò, ed., *Globalization, Europe, Multilateralism*. Burlington: Ashgate, pp. 269–285.
- Smith, K., 2005. The Outsiders: The European Neighbourhood Policy. *International Affairs*, 81(4), pp. 757–773.

- Smith, K., 2008. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity.
- Söderbaum, F., 1995. *Handbook of Regional Organizations in Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Söderbaum, F. and Shaw, T., eds., 2003. *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave
- Söderbaum, F., 2004. Modes of Regional Governance in Africa: Neoliberalism, Sovereignty boosting and Shadow Networks. *Global Governance*, 10(4), pp. 419-436.
- Söderbaum, F. and Van Langenhove L., 2006. *The EU as a Global Player*. London: Routledge.
- Söderbaum, F. and Taylor, I., 2008. *Afro Regions*. Uppsala: Nordic Africa Institut.
- Söderbaum, F., 2004. *The Political Economy of Regionalism: The Case of Southern Africa*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Spektor, M., 2010. "Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies". In: D. Flemes, ed., *Regional Leadership in the Global System*. Aldershot: Ashgate, pp. 191-204.
- Stavridis, S. and Irrera, D., 2015. *The European Parliament and its International Relations*. London and New York: Routledge.
- Steinmo, S.; Thelen, K. and Longstreth, F., eds., 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Summers, L., 1994. "Regionalism and the World Trading System". In: R. Garnaut, and P. Drysdale, eds, *Asia-Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*. Pymble: Harper Educational/ANU, pp. 195-199.
- Tay, S. C., 2008. "The ASEAN Charter: Between National Sovereignty and the Region's Constitutional Moment". *Singapore Yearbook of International Law* 12(151), pp. 151-170.
- Taylor, I., 2005. *NEPAD. Towards Africa's Development or Another False Start?* Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Telò, M., 2015. "Integrazione regionale Europea". In: *Atlante Geopolitico Treccani 2015*. Rome: Enciclopedia Treccani.
- Telò, M., 2014a. *European Union and New Regionalism. Competing Regionalism and Global Governance in a Post-hegemonic Era*. Aldershot: Ashgate.
- Telò, M., 2014b. *Globalization, Europe and Multilateralism. Towards a Better Global Governance?* Aldershot: Ashgate.
- Telò, M., 2013. *International Relations: a European Perspective*. Aldershot: Ashgate.
- Telò, M., 2005. *Europe: a Civilian Power?* Basingstoke: Palgrave.
- Ténier, J., 2003. *Integrations Regionales et Mondialisation*. Paris: La Documentation Française.
- Terada, T., 2006. "The birth & growth of ASEAN+3". In: B. Fort and D. Webber, eds., *Regional Integration in East Asia & Europe: Convergence or Divergence?* London: Routledge, pp. 218-235.

- Van der Vleuten, A. and Ribeiro, H., eds, 2006. *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations*. Aldershot: Ashgate
- Van Ginkel, H.; Court, J. and Van Langenhove, L., 2003. *Integrating Africa*. Tokyo: United Nations University.
- Van Langenhove, L., 2011. *Building Regions*. Aldershot: Ashgate.
- Viner, J., 1950. *The Custom Unions Issue*. New York: Carnegie.
- Yatentchouk, R., 1955. *L'ONU, la Sécurité Régionale et le Problème du Régionalisme*. Paris: Pedone.
- Warleigh-Lack, A.; Robinson, N., and Rosamond, B., 2011. *New Regionalism and the EU*. Abingdon: Routledge.
- Weiffen, B.; Wehner, L. and Nolte, D., 2013. Overlapping Regional Security Institutions in South America: The Case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16(4), pp. 370-389.
- Wendt, A., 1999. *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press.
- Whitman, R. G., 2011. *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*. New York: Palgrave.
- Woolcock, S., 2014. "The Pillars of the International Trading System". In: M. Telò, ed., *Globalisation, Multilateralism, Europe: Towards a Better Global Governance?* Aldershot: Ashgate, pp. 203-214.
- Wuelbers, S. A., ed., 2007. *EU and India Relations: A Critique*. New Delhi: Academic Foundation.
- Wunderlich, J. U., 2007. *Regionalism, Globalization and the International Order: Europe and South East Asia*. Aldershot: Ashgate.
- Zeitlin, J., ed., 2015. *Extending Experimentalist Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Zhang, X., 2015. "China's Perspective: the Perception of TTIP by an Emerging Third Party". In: J. F. Morin, T. Novotná, F. Ponjaert and M. Telò, eds., *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations*. Aldershot: Ashgate, pp. 113-126.
- Zhang, Y., 2009. *China and Asian Regionalism*. Singapore: World Scientific Publishing.

Trump num Mundo Novo

Vasco Rato

Professor de Relações Internacionais e Ciência Política.

Resumo

A política externa de Donald Trump assume um corte radical com o consenso bipartidário que balizou a política externa de Washington desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Apesar de ter abandonado algumas das posições defendidas durante a campanha eleitoral, a abordagem do novo Presidente ao comércio internacional, às relações com a Rússia e a China, à situação no Médio Oriente e ao papel do poderio americano no mundo, constituem um desafio à forma tradicional de entender a ordem liberal vigente. Com efeito, tanto na ótica de aliados como de rivais, as posições de Trump introduzem um grau elevado de incerteza quanto à política externa de Washington. Este artigo considera as posições de Trump no âmbito da política externa e as prováveis consequências resultantes da mudança de rumo que propõe.

Abstract

Trump in a New World

Donald Trump's emerging foreign policy promises a rupture with the bipartisan consensus that has guided Washington's external relations since the end of World War II. Although having reversed himself on several issues since entering the White House, Trump's positions on trade, relations with Russia, China and the Middle East, as well as the role of American power in the world, challenge long-held assumption about the international liberal order. Indeed, for allies and rivals alike, Trump has introduced tremendous uncertainty in American policy. This paper considers Trump's positions on external policy and the likely outcomes of his announced policy changes.

Adotado por Donald Trump durante a campanha rumo à Casa Branca, o *slogan* “*Make America Great Again*” denotava o propósito de estancar o declínio nacional e a concomitante possibilidade de restituir aos Estados Unidos a grandeza de outrora¹. Salienta-se que o principal pressuposto da campanha, espelhado pelo referido *slogan*, residia na noção de que o poderio internacional americano entrara em declínio, uma consequência dos baixos índices de crescimento e competitividade da economia nacional. Por sua vez, as dificuldades da economia americana, altamente prejudiciais para os “*working men*” que Trump afirmava representar, resultavam dos tratados comerciais multilaterais celebrados pelo país nas décadas anteriores. Acrescentava que era precisamente nas páginas destes acordos “injustos” que se cruzavam as políticas interna e externa. Por isso mesmo, para regressar à grandeza de tempos passados, Trump propunha romper com a política externa dos seus antecessores. Dir-se-á que o cumprimento do projeto de regeneração nacional articulado por Donald Trump e validado pelos eleitores americanos obriga a uma viragem radical na política externa do país.

A dimensão quixotesca da campanha presidencial de Donald Trump provocou estupefação junto dos media e dos seus opositores políticos². Não obstante a estranheza causada pelo neófito político vindo do mundo dos negócios, as teses que defendia sobre o declínio dos Estados Unidos não eram particularmente inovadoras. Esse género de leitura quanto ao estado do poderio nacional remota às origens da república, traduzindo uma corrente de pensamento que, perante os problemas do presente, sempre concluiu que, ao manter-se o “mesmo rumo” do país, o declínio se tornaria irreversível³. Como corolário destas teses, surge o discurso populista, *anti-establishment* que responsabiliza as elites dominantes pelo rumo que levou ao declínio.

Um dos exemplos mais elucidativos quanto às limitações do pensamento “declinista” incide sobre os quatro anos da presidência de Jimmy Carter. Sem dúvida, Carter enfrentou desafios exigentes: a crise energética, a conjugação de inflação e estagnação (*stagflation*), e igualmente grave, percalços em política externa como os reféns americanos no Irão. Esses problemas, aos quais se acrescentaram a tomada de poder pelos Sandinistas após o derrube de Anastasio Somoza na Nicarágua, a “devolução” do canal do Panamá e a invasão soviética do Afeganistão, apontavam para o declínio do poderio americano numa altura em que a União Soviética aparentava consolidar posições em África, na América Latina e no Afeganistão.

1 Ver o seu livro “programático”, Trump (2015).

2 Sobre a campanha presidencial de 2016, ver Stone (2016), Pollak e Schweikart (2017), Allen e Parnes (2017). Sobre a personalidade e o percurso de Trump, ver Johnston (2016), Kranish e Fisher (2016).

3 Sobre este assunto, ver Josef Joffe (2012) e Daniels (2014).

Compreensivelmente, a convicção de que os Estados Unidos se encontravam em declínio marcou a campanha presidencial de Ronald Reagan de 1980. O *slogan* dessa altura, “*It’s Morning in America*”, visava salientar a mudança profunda representada pela derrota de Carter nas urnas, e a determinação do novo Presidente republicano em reconstituir o poderio do país. Tal como Trump, Reagan considerava ser imperativo encetar uma reforma profunda na economia americana, a qual passava pela redução do Estado na economia e o cumprimento de um vasto programa de liberalização económica (Jacobs, 2016). Quanto à política externa, Reagan assumia a rutura com a política de *détente*, primeiro articulada por Richard Nixon e Henry Kissinger e que espalhava o consenso do *establishment*, mas que o antigo Presidente responsabilizava pelos ganhos estratégicos obtidos pela União Soviética durante os anos de mandato de Carter.

Também Barack Obama, na sua corrida presidencial de 2008, articulava uma visão nitidamente “declinista”. Argumentava que as investidas militares de George W. Bush no Afeganistão e no Iraque, conjugadas com a crise económico-financeira de 2007/2008, obrigava à recuperação da economia e à alteração da política externa. Visto através do prisma de Obama, o declínio resultava de um *shift* estrutural na ordem internacional provocado pelo surgimento de múltiplos polos de poder. Para Obama, o desafio imediato colocado pelo sistema multipolar emergente não era o de como reverter o declínio, mas sim o de delinear uma grande estratégia para gerir as consequências dessa circunstância⁴. Por outras palavras, dado que o declínio era irreversível, restava reconfigurar o posicionamento internacional dos Estados Unidos.

À semelhança do seu antecessor, o Presidente Trump acolheu as teses do declínio. Todavia, Obama e Trump divergiram radicalmente quanto à resposta a ser dada. Ambos concordavam que o primeiro passo a tomar se situava no plano da recuperação da economia. Para Obama, era a condição *sine qua non* para travar o declínio e começar a geri-lo; para Trump, era o primeiro e necessário passo para reverter esse mesmo declínio. Se Obama acreditava que apenas era possível gerir o declínio através de uma robusta rede de alianças e do fortalecimento das normas e instituições da ordem liberal vigente, Trump sugeria que nessa mesma ordem residiam as causas do declínio (Kagan, 2017). Impunha-se, portanto, fazer um corte com a abordagem “multilateralista” do seu antecessor. Daí a adoção da expressão “*America First*”, simultaneamente sinalizando a perspetiva transacional de Trump em política externa e a sua leitura restritiva do interesse nacional americano.

Este artigo, elaborado no momento em que Donald Trump ordena a sua primeira ação militar na Síria, pretende lançar pistas para um entendimento mais sistemático da política externa do novo Presidente. A tarefa não se afigura simples na medida

4 Ver, por exemplo, Singh (2012).

em que a política externa que Trump está a traçar parece não assentar nos pressupostos que pautaram a atuação internacional dos Estados Unidos nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Melhor dizendo, é demasiado cedo para saber se a intenção de Trump de quebrar com o consenso bipartidário americano em volta da política externa, expressa durante a sua campanha presidencial, terá uma tradução prática. Essa incógnita será esclarecida pela passagem do tempo. No entanto e apesar das inquietações causadas pelo “trumpismo”, particularmente junto dos governos aliados dos Estados Unidos, urge compreender a racionalidade da política externa de Trump. Porque, independentemente dos juízos que possam ser feitos quanto à exequibilidade e à eficácia da visão do novo Presidente, existe coerência no rumo que definiu.

O Revisionista

Para Donald Trump, os fins primordiais do Estado americano prendem-se com a maximização da segurança física e do bem-estar material dos seus cidadãos (Hanchett, 2016). Não será o seu único desígnio, mas é claramente o primeiro porque, na sua ausência, nenhum outro objetivo será atingível. Uma vez que serve para maximizar a prosperidade económica dos cidadãos e a segurança do território nacional (*homeland*), o Estado deixa de desempenhar, no dizer de Madeleine Albright, um papel “indispensável” no mundo, ou seja, a América deixa de ser entendida como um “*crusader state*”⁵. No fundo, o novo Presidente pretende que o país seja um Estado “normal” que prossegue interesses nacionais relativamente limitados. Por isso mesmo, as verdadeiras ameaças à segurança dos Estados Unidos não residem nas inóspitas montanhas do Afeganistão nem nos destroços dos “Estados falhados” do Médio Oriente. Muitos menos, o interesse vital americano se joga na praça Maidan ou nas aldeias da Crimeia e da Ossétia do Sul.

Trump insiste que a segurança nacional foi minada pelas políticas traçadas pelo *establishment* ao longo das décadas mais recentes, transformando Washington num “pântano” a necessitar de “drenagem” (Glasser, 2017). Determinadas a estabelecer uma sociedade multicultural que, na ótica do Presidente, subverte a coerência dos valores fundacionais do Estado americano, as elites, – particularmente os setores ligados ao Partido Democrata – definiram políticas de imigração que, direta ou indiretamente desfizeram o tecido social americano. Eis a razão porque a eventualidade de os Estados Unidos serem transformados num “país de fronteiras abertas” provoca tão descomunal animosidade no campo “trumpista”. Acreditam que o Estado existe para promover o bem-estar dos cidadãos “nativos”, e não para se transformar num “refúgio para as populações mundiais”⁶.

5 Ver Ruggie (2006).

6 Trump, no “discurso de Phoenix”, delineou a sua política de imigração. Ver Trump (2016).

Esta visão restritiva do papel do Estado e da política de imigração assenta em duas premissas. Primeira, uma vez que os recursos são finitos, devem ser alocados de forma a assegurar a melhoria de vida dos cidadãos nacionais, particularmente os “*working men*” fustigados pelas consequências da globalização imposta pelas “elites cosmopolitas”. Segunda, as políticas de imigração que enfatizam a diversidade, conjugadas com a abertura das fronteiras a refugiados, permite a infiltração de elementos que constituem ameaças à segurança nacional. Abre-se, por outras palavras, a possibilidade de inimigos externos constituírem uma quinta coluna para subverter a segurança física do país. É justamente nesta perspetiva sobre a imigração, e os muros, que se cruza o ressentimento económico que largamente impulsiona o populismo americano e a rejeição de uma política externa internacionalista.

Extremamente hostil ao “politicamente correto” e às políticas promotoras da diversidade, a base social de apoio de Trump acredita que, ao abraçarem as especificidades das identidades étnica, de género e outras, as elites promovem um assalto concertado às origens e tradições “anglo-saxónicas” do país, a única herança etnolinguística que a “diversidade” não celebra⁷. Antes pelo contrário, esta “*white America*”, particularmente as classes media e baixa, surge como responsável pela opressão e as injustiças históricas perpetuadas contra várias minorias. A desconfiança “trumpista” relativamente ao Partido Democrata é profunda porque, em finais dos anos da década de 1960, esta organização abraçou as causas minoritárias, assim provocando a deserção de uma parte significativa da “*white working class*” para os republicanos, particularmente nos Estados sulistas, tendência que se acentuou com a adesão dos “*Reagan Democrats*” à candidatura de Ronald Reagan. Paulatinamente, em consequência da adoção desta “*identity politics*”, o Partido Democrata afastou-se da “realidade trabalhadora”, permitindo que os republicanos construíssem a narrativa de uma América profunda traída pelas suas elites cosmopolitas.

Durante os mandatos presidenciais de Obama, o Partido Democrata não arpegiou caminho, empenhando-se na construção de uma coligação heterógena de minorias e movimentos sociais capaz de perpetuar o partido no poder. Os impulsionadores do projeto partiam da premissa de que as mudanças demográficas a decorrer nos Estados Unidos permitiam formar uma coligação eleitoral vencedora reunindo afro-americanos, hispânicos, LGBT e progressistas em volta do Partido Democrata (Allen e Parnes, 2017, p. 84)⁸. Uma parte significativa dos “americanos brancos” vê neste projeto uma tentativa de os marginalizar no seu próprio país, de os afastar do “*mainstream*” da sociedade americana. Pouco importa se esta interpretação corresponde à realidade dos factos, trata-se de uma narrativa partilhada por um número

7 Sobre esta questão, ver por exemplo, Salam (2015).

8 Para uma análise desta questão ver Karabel (2016).

considerável de eleitores, que viram na candidatura de Trump uma defesa incondicional da “verdadeira” sociedade americana e das suas tradições. Consideram Trump um defensor do escasso poder político, económico e cultural que ainda conservam⁹. Ao designar esta faixa da população como “deploráveis”, Hillary Clinton reforçou a perceção de que as elites ligadas ao Partido Democrata simplesmente viraram as costas às preocupações e às aspirações da “América profunda” (Chozick, 2016). Abria-se caminho para que Trump solidificasse a sua base de apoio, para mobilizar eleitores crescentemente saturados com uma elite política que conduzia o país para um monumental desastre. Alvo de violentíssimos ataques por parte dessa elite, Trump, impulsionado pela retórica do ressentimento anti-intelectual e do anti-politicamente correto, enfrentou o *establishment* e triunfou.

Em política externa, a abordagem de Trump consubstancia uma rutura com as perspetivas dominantes no seio do *establishment*, ou seja, com a visão dos herdeiros de uma ordem internacional liberal construída depois de 1945¹⁰. A bom-rigor, Trump é um revisionista que não esconde o seu profundo desprezo pelas ideias, políticas e instituições hoje hegemónicas nos corredores da política, das universidades e dos *think tanks* americanos. Esta sua rejeição do *establishment* também tem sido evidenciada pela forma como se relaciona com os serviços de inteligência do seu país. Alega, por exemplo, que a CIA e serviços afins se encontram colonizados pelos seus rivais políticos, que estes “partidarizaram” as informações. Em resultado desta suspeição, recusa caracterizar Putin como uma ameaça e dispensa os briefings diários que, no passado, foram instrumentos indispensáveis para a tomada de decisão presidencial.

A desconfiança generalizada dos “trumpistas” relativamente às instituições alarga-se aos media tradicionais, vistos como um pilar do *foreign policy establishment* americano. Porque os media – com destaque para órgãos de referência como o New York Times, o Washington Post, a CNN e a NBC – estão efetivamente ao serviço das políticas (e valores) defendidas pelo Partido Democrata, urge desmascarar o *bias* político-ideológico da comunicação social. Daí que muitas notícias sejam simplesmente desvalorizadas pela Casa Branca, ou por Trump através do Twitter, como “*fake news*”. Para contrariar as narrativas apresentadas no *mainstream news*, repudia as premissas que sustentam essas mesmas narrativas. Visto assim, não deve causar estranheza a introdução do conceito “factos alternativos”, pois trata-se apenas de abandonar as premissas utilizadas pelo *establishment* para definir a relevância dos “factos”. Quando se alteram as premissas, alteram-se os “factos”. No fundo, Trump e os jornalistas que acompanham a política externa vivem em mundos conceptuais que só muito infrequentemente coincidem. Abandonadas as premissas que susten-

9 Sobre este caldo cultural ver Vance (2016).

10 Ver Nye (2017) e Patrick (2017).

tam a atuação externa dos Estados Unidos ao longo das últimas décadas, a política externa de Trump passa a ser perceptível.

Atendendo a estas razões, é demasiado cedo para prever em que termos será elaborada a política externa, até porque os seus contornos específicos dependem das ações futuras de países terceiros. Num passado recente, durante a administração de George W. Bush, as linhas mestras da política externa foram radicalmente alternadas em função dos acontecimentos. Contrariando expectativas iniciais, o realismo pragmático de Bush sucumbiu perante os atentados de 11 de setembro de 2001, sendo substituído pelo intervencionismo neoconservador. Com efeito, as novas realidades geradas pelos ataques da al-Qaeda impossibilitaram a preservação das linhas mestras da política externa anteriormente delineadas por Bush¹¹.

Para entender a dimensão da rutura que Trump pretende protagonizar, convém recordar a natureza do consenso bipartidário que tem pautado a política externa do país desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Independentemente das diferenças que os separavam, todos os antecessores de Trump (incluindo Ronald Reagan) demonstraram fidelidade absoluta à ordem internacional criada na sequência imediata da Segunda Guerra Mundial. Apesar de se tratar de uma simplificação da tradição de política externa no pós-1945, dir-se-á que posições mais “realistas” rivalizaram com abordagens mais “idealistas”¹². Preocupados em prosseguir o interesse nacional através da maximização do poderio do país, os realistas guiavam-se pelo pragmatismo e mantinham que eram os equilíbrios de poder que geravam a estabilidade internacional. Promotores dos valores democráticos e da cooperação internacional, os “idealistas” privilegiavam a atuação externa num quadro de instituições e normas multilaterais. Não obstante, ambos aderiram à ordem liberal e à liderança americana que a tornara possível depois de 1945. Sendo certo que simplifica as clivagens evidenciadas na política externa de Washington das últimas décadas, esta categorização ilustra o ponto essencial: mais importante do que aquilo que distinguia “realistas” e “idealistas”, sempre uma questão de grau, era aquilo que os unia. É precisamente este consenso bipartidário em política externa que Trump pretende abandonar.

Realistas e idealistas partilhavam a ideia de que os Estados Unidos, os principais arquitetos da ordem liberal que emergiu depois de 1945, não poderiam abdicar do seu papel liderante na cena internacional. Entendiam que a estabilidade internacional dependia dessa liderança, fosse através de ações unilaterais ou de mecanismos multilaterais, incluindo as alianças. Ao mesmo tempo, e apesar de diferenças de grau, “realistas” e “idealistas” subscreviam a ideia de que o alargamento da democracia e dos mercados contribuía para a paz. Isto é, a promoção da democracia e dos

11 Sobre a política externa de George W. Bush, ver Moens (2004) e Bush (2010).

12 Para uma excelente discussão ver Cook e Moos (1952) e Mead (2001).

mercados tinha como consequência a criação de “zonas de paz” – como a União Europeia –, que reforçavam a ordem liberal e, por conseguinte, tornavam dispensável a intervenção militar americana. Havia, pois, uma pressão incessante, inexorável no sentido de promover o liberalismo político e o comércio livre através das instituições internacionais, fenómeno nitidamente manifestado na política externa de Bill Clinton. Prosseguida numa época pautada pela ausência de constrangimentos significativos à expansão da ordem liberal, a abordagem globalista de Clinton tornou-se virtualmente sinónima do consenso bipartidário. Dir-se-á que, em larga medida, Trump visa reverter o legado deixado por Bill Clinton em política externa, e intransigentemente defendido por Hillary Clinton em 2016.

Bill Clinton mantinha que a globalização era benigna, que o seu alargamento e aprofundamento produziriam benefícios palpáveis em termos de democracia e bem-estar económico. Criando um mundo mais complexo, integrado e “plano”, a globalização era entendida como o motor da modernização e, mais importante, da paz. Independentemente das divergências que os separavam, George W. Bush e Barack Obama jamais abdicaram do essencial desta visão internacionalista. Não obstante, ao longo do pós-Guerra Fria, este consenso internacionalista foi, em várias ocasiões, contestado. Por exemplo, Pat Buchanan, em 1992 e 1996, montou “campanhas insurgentes” durante as primárias presidenciais do Partido Republicano, introduzindo um conjunto de temas que ressurgiram na retórica de Donald Trump¹³. Para além de expressar o mesmo tipo de nacionalismo musculado, Buchanan advogava a limitação da imigração e uma política externa isolacionista. Quanto à política comercial, antecipando as posições de Trump nesta matéria, batia-se pelo aumento de barreiras alfandegárias, avisava dos riscos inerentes ao surgimento da China e propunha revogar o Tratado NAFTA. Evidentemente, Buchanan não se encontrava sozinho na tentativa de romper com o consenso internacionalista. Um veterano de várias primárias republicanas, o congressista Ron Paul também se insurgia contra as intervenções militares externas e advogava o isolacionismo. Do outro lado do espectro político, a ala esquerda do Partido Democrata expressava profundo desconforto com o comércio livre e o intervencionismo externo promovido pela ala centrista, “clintoniana” do partido. Essa desconfiança expressar-se-ia de forma inequívoca em 2016, quando Bernie Sanders dinamiza uma campanha cujo conteúdo frequentemente mais se assemelhava à retórica de Donald Trump do que à de Hillary Clinton.

Todavia, caberá a Trump levantar o estandarte nacionalista contra Hillary Clinton, a personagem que melhor encarnava o internacionalismo das últimas décadas. Defensora de uma política externa assente nas ideias e instituições que sustentam a

13 As ideias de Buchanan são desenvolvidas em vários livros, entre os quais, Buchanan (1998 e 2002).

ordem liberal internacional, incluindo o comércio livre, o multilateralismo e a robustez das alianças tradicionais dos Estados Unidos, a candidata do Partido Democrata assumiu-se como porta-voz do *status quo*, do *establishment* da política externa. Não será, portanto, excessivo afirmar que a campanha de 2016 representou uma escolha inequívoca entre o consenso bipartidário do pós-guerra e um candidato insurgente, heterodoxo que pretendia cortar com vários pilares da visão que sustentava o *establishment*. Se o resultado imediato do confronto foi a chegada de Trump à Casa Branca, a alternativa ao consenso internacionalista que prometeu estabelecer ainda não tomou forma.

A Alternativa “Trumpista”

À semelhança de outras opiniões públicas, a esmagadora maioria dos americanos desconhece os detalhes técnicos dos tratados comerciais celebrados nas décadas mais recentes. Extremamente complexos, estes tratados, e em particular os acordos multilaterais, como o North American Free Trade Agreement (NAFTA) e o Trans-Pacific Partnership (TPP), raramente são escrutinados em detalhe pela imprensa. E ainda mais importante, quase nunca são objeto de explanação cabal por parte dos políticos que os aprovam em sede legislativa. Por isso mesmo, o juízo feito pela generalidade dos eleitores raramente resulta de uma avaliação ponderada quanto aos reais efeitos dos acordos.

Como é sabido, um dos pilares fundamentais da política externa de Trump é a rejeição dos acordos mais emblemáticos das últimas décadas que abriram o caminho à consolidação da globalização (Fidler, 2017). Trump mantém que se não opõe ao comércio livre, acrescentando que apenas rejeita tratados concretos que, na sua ótica, não salvaguardam os interesses fundamentais dos Estados Unidos. Preenuncia-se, apenas, desfavorável ao “comércio injusto” – também tem recorrido à expressão “*stupid trade*” – instituído por tratados como o NAFTA, que, aliás, chegou a caracterizar como o “pior” acordo comercial jamais celebrado (Davis e Rappeport, 2017). Se esta caracterização do NAFTA é claramente hiperbólica, o sentimento que expressa não deixa de ser partilhado por uma parte significativa da população, particularmente os sectores abrangidos por fenómenos associados à desindustrialização. Nos Estados que foram, ao longo destas últimas décadas, fustigados pela desindustrialização, pela perda dos “bons postos de trabalhos” na indústria tradicional, acredita-se que as dificuldades económicas resultam da globalização e dos tratados de comércio livre. Eis o terreno fértil onde assenta o populismo económico de Trump.

Mas, afinal, o que pretende a Administração Trump no âmbito do comércio internacional? Tudo indica que o primeiro objetivo seja a promoção do crescimento americano, o estimular de uma economia que, nos anos seguintes à crise financeira de 2007/2008, tem mostrado sinais de profunda debilidade. Trump aponta para uma

meta ambiciosa quando diz querer duplicar o crescimento, elevando-o para os 3/4 por cento anuais (La Monica, 2017). Depois de uma década de crescimento que se situou em metade deste target, pode-se suscitar dúvidas quanto à possibilidade de atingir tais níveis. Para os atingir, Trump, para além dos estímulos proporcionados pelo gigantesco programa de investimento de obras públicas que pretende apresentar ao Congresso, argumenta que emergirá um clima favorável ao investimento se se efetuar uma diminuição significativa da carga fiscal e dos custos associados à regulamentação.

Não menos importante, Trump argumenta que o crescimento será impulsionado por uma nova política de comércio externo mais favorável, liberta das amarras impostas pelos acordos de comércio livre (Palmer, 2017). Dir-se-á que o problema com este raciocínio reside num facto incontornável: o comércio internacional representa uns meros 13 por cento do PIB americano. Mesmo que consiga renegociar a totalidade dos tratados comerciais, o que seguramente provocaria alterações tão significativas quanto imprevisíveis no regime de comércio livre mundial, os problemas basilares da economia americana ficarão por resolver. Dito de forma diferente, as soluções com vista à dinamização dos restantes 87 por cento do PIB que dependem do mercado interno parecem passar pelos estímulos, as reformas fiscais, a redução de regulamentação e, não menos importante, a restauração da confiança. Com efeito, na ótica do “trumpismo”, o escasso crescimento da última década também tem origem no pessimismo quanto ao futuro, no travão ao consumo e ao investimento criado pela desconfiança e a incerteza.

Na perspetiva da Casa Branca, o crescimento robusto e sustentado afigura-se como a primeira prioridade da segurança nacional. É, pois, o crescimento que constitui a única defesa do país contra a turbulência da economia internacional. Desde o início da crise financeira, os preços das *commodities* foram, e continuam a ser, extremamente instáveis. Tudo isto numa conjuntura em que a China e outros mercados emergentes se confrontam com capacidade instalada excedentária. Talvez ainda mais inquietante, vários bancos centrais recorrerem a mecanismos de “*quantitative easing*” e juros negativos na tentativa de estimular o investimento, mas, ao mesmo tempo, aprofundando as vulnerabilidades das instituições financeiras. Num momento em que o ratio da dívida mundial se aproxima dos 300 por cento, há razões mais do que legítimas para especular sobre a capacidade do serviço da dívida num futuro marcado por taxas de juro mais elevadas. Não se pretende aqui elencar uma lista exaustiva de potenciais problemas enfrentados pela economia mundial; pretende-se, apenas, indicar a multiplicidade de riscos que a política comercial de Trump terá de contornar.

Mas os grandes desafios à economia mundial e americana residem, também, nas mudanças vislumbradas num futuro próximo. Inúmeras inovações tecnológicas e científicas desenvolvidas ao longo das últimas décadas começam a ser incorpora-

das na economia real, provocando profunda inquietação quanto ao seu impacto global na organização das sociedades industrializadas. A crescente penetração de *big data*, inteligência artificial, robótica, automação e engenharia genética têm um impacto exponencial na natureza da produção, do consumo e do lazer, em última análise, no enquadramento sociológico onde ocorrem as interações pessoais e das organizações. Independentemente dos contornos específicos das mudanças em curso, certo é que o *welfare state*, tanto na Europa como nos Estados Unidos, terá de sofrer adaptações de forma a precaver a sua sustentabilidade. Perante tal horizonte de mudança, tão desconhecido quanto vertiginoso, é naturalíssimo que aumente a insegurança – e, por conseguinte, a volatilidade – dos eleitorados quanto ao futuro. O que isto significa para o comportamento eleitoral ninguém pode saber ao certo. Mas, seguramente, não será excessivo sugerir que o populismo de Trump beneficiou eleitoralmente desta inquietação.

Estas inquietações quanto à economia mundial e aos tratados comerciais expressaram-se nas posições assumidas por Trump relativamente à China. Desde que Richard Nixon surpreendeu o mundo com a sua visita à “China Vermelha”, construiu-se um largo consenso americano em volta da política a adotar relativamente a este país. É certo que se verificaram momentos mais tensos, particularmente o esfriamento do relacionamento bilateral na sequência dos massacres na Praça de Tiananmen. Não obstante, o consenso permaneceu relativamente inalterado até à presidência de Barack Obama, quando a assertividade militar chinesa provocou a quebra do consenso em Washington¹⁴. Ao longo da sua campanha eleitoral, Donald Trump simplesmente manifestou a intenção de enterrá-lo de forma definitiva.

Bill Clinton e os seus sucessores saudaram, com maior ou menor entusiasmo, a globalização porque acreditavam que a intensificação das trocas comerciais gerava pressões no sentido da democratização. Paralelamente, o *establishment* de política externa aceitava a tese da paz interdemocrática, ou seja, a noção kantiana de que as democracias não se guerreiam. Podem ser extramente belicosas em relação a regimes não-democráticos, mas, entre si, não fazem a guerra. Sendo assim, a expansão da democracia aumentava a sustentabilidade da paz. Esta perspetiva animou os defensores dos alargamentos da NATO e da União Europeia para o leste europeu, e proporcionou uma estratégia para garantir a inclusão da China na ordem liberal. Sendo, portanto, que o incremento das relações comerciais coincidia com o objetivo estratégico de integrar a China na economia mundial, o bom relacionamento com Pequim passou a ser um objetivo de interesse vital para Washington. Por sua vez, insistindo na sua “emergência pacífica”, garantindo que jamais ameaçaria os seus vizinhos, Pequim parecia confirmar a validade da doutrina americana (Sham-

14 Sobre esta discussão, ver Steinberg e O’Hanlon (2014); Friedberg (2011) e Pillsbury (2015).

baugh, 2015). Por muito incrível que hoje pareça, estas ideias, estas declarações de intenções, estruturaram o consenso americano em política externa.

A determinação de incorporar a China na ordem internacional, objetivo considerado primordial para assegurar a estabilidade mundial, levou os decisores americanos a aceitarem um conjunto de assimetrias na relação entre os dois países. Estas assimetrias, no plano comercial, caracterizadas por Trump como “injustiças”, geraram uma relação bilateral deveras vantajosa para a parte chinesa. Porque se tratava de um preço aceitável para garantir a integração de Pequim na economia mundial, os decisores americanos aceitaram, de forma sistemática, práticas comerciais discriminatórias. Porque se acreditava que o surgimento da China seria pacífico, em prol dos objetivos estratégicos, aceitavam-se sacrifícios a nível da política comercial.

“As Garras do Dragão”

Com efeito, o consenso americano relativamente à China ruiu. Se não existe hoje um consenso quanto à estratégia mais adequada para lidar com o surgimento da China, é igualmente verdade que poucos acreditam numa emergência benigna. Por esta razão, a dureza da mensagem de Trump, mesmo que se considere inoportuna ou ineficaz, não choca. Dito de forma diferente, a ideia de que o regime de Pequim representa uma ameaça para os Estados Unidos deixou de ser uma posição radical. Ora, esta conversão do *establishment* deve-se a mudanças verificadas nos últimos anos. À medida que o modelo de crescimento acelerado chinês começou a evidenciar sinais de esgotamento, as elites comunistas, cuja legitimidade assentava em critérios de desempenho económico, passaram a legitimar o seu poder através de uma retórica nacionalista cada vez mais extremada. Esta novidade traduziu-se numa política externa assertiva e num comportamento ameaçador em relação aos países circundantes. Os investimentos massivos de Pequim na modernização da sua defesa, particularmente numa “marinha de águas azuis” capaz de projetar poder fora da sua região, aumentaram as suspeitas quanto ao alegado surgimento pacífico do país. Se dúvidas restassem, seriam desfeitas pela construção de “ilhas artificiais” no Mar do Sul da China, ignorando assim a sentença desfavorável do Tribunal Permanente de Arbitragem, como forma de afirmar reivindicações de soberania numa zona altamente disputada (Phillips, Holmes e Bowcott, 2015).

Durante a campanha eleitoral, Donald Trump, em várias ocasiões, rotulou a China de “grande campeão” da manipulação cambial, acrescentado que, no seu primeiro dia no Gabinete Oval, iria formalmente declarar o país um manipulador cambial¹⁵.

15 Depois de caracterizar a China como um “manipulador cambial” ao longo da campanha eleitoral, Trump, após a sua tomada de posse, voltou a utilizar a mesma designação (Holland e Lawder, 2017). Passados dois meses, em entrevista ao The Wall Street Journal, muda de opinião (Baker, Lee e Bender, 2017).

Afirmava, também, que os chineses recorriam a práticas discriminatórias com a finalidade de prejudicar as empresas americanas. Desde a obrigação de transferir tecnologia ao desrespeito flagrante pela propriedade intelectual, passando pela insuficiência das reformas no setor empresarial público, o governo de Pequim erguia barreiras à entrada das empresas estrangeiras e dificultava a sua presença no mercado chinês. Porque a lei dos Estados Unidos não permite discriminar empresas chinesas, distinguindo-as de outras companhias estrangeiras a operar no vasto mercado interno americano, Trump não está destituído de razão quando afirma que as empresas chinesas usufruem de vantagens que não são concedidas às empresas americanas no mercado chinês. Concluía, pois, que a melhor forma de proceder, e de manter um relacionamento bilateral equilibrado, é exigir de Pequim reciprocidade para as empresas americanas. A este propósito, não deixa de ser irónico constatar que o tratado bilateral que visa regular investimentos entre os dois países se encontrasse em processo de negociação há praticamente uma década.

A interrogação quanto à preservação destes equilíbrios que caracterizam a relação sino-americana foi levantada quando, algumas semanas depois das eleições, Donald Trump atende uma chamada telefónica de Tsai Ing-wen, Presidente da Formosa, congratulando-o pela vitória nas urnas (Landler e Sanger, 2016). Foi a primeira vez desde 1979, aquando do corte oficial de relações entre os dois países, que um Presidente (ou Presidente-eleito) americano falou diretamente com o seu homólogo taiwanês. Apesar de não ser conhecido o motivo que levou Trump a agir de forma tão heterodoxa, tratava-se de um sinal que Pequim não poderia ignorar. Até porque, durante a campanha eleitoral, Trump tinha questionado a *“One China Policy”* dos seus antecessores, o pilar crucial do relacionamento bilateral. Com efeito, em entrevista à Fox News, Trump explicou que não entendia a necessidade de manter a política da *“uma China única”* a menos que fosse possível negociar outras questões, incluindo comerciais, com o governo de Pequim¹⁶. Todavia, se o objetivo de Trump era a maximização da sua margem de manobra negocial, de criar alavancagem junto de Pequim, o questionar da *“One China Policy”* foi desproporcional.

No seguimento do histórico encontro entre Richard Nixon e Mao Zedong, em fevereiro de 1972, Washington adotou a política de *“uma única China”*, ou seja, o reconhecimento de que o território chinês é indivisível e que o governo legítimo é o de Pequim. Ao mesmo tempo que consumava esta viragem, Washington, com a anuência de Pequim, mantinha uma relação privilegiada com Taiwan. Ao longo de três décadas, Washington preservou uma *“ambiguidade estratégica”* quanto à resposta que daria em caso de se verificar uma tentativa de unificar a China através da

¹⁶ Ver Lander (2016). Pouco depois, e na sequência de um telefonema do Presidente chinês, Xi Jinping, anuncia uma mudança de política (Landler e Forsythe, 2017).

força. Sem vontade para “testar” os Estados Unidos sobre o estatuto da Formosa, evitando assim o risco de provocar uma guerra, os chineses aceitam o *status quo* vigente. Com efeito, este entendimento informal entre a China e os Estados Unidos sustenta a paz no estreito de Taiwan, onde a presença da marinha americana garante a estabilidade. Foi justamente este *status quo* que Trump, deliberadamente ou não, Trump desafiou ao atender a chamada de Tsai Ing-wen.

A estabilidade ocasionada pela presença de forças militares americanas não se reduz à área circundante ao estreito de Taiwan. As garantias de segurança que o dispositivo americano proporciona estendem-se por todo o Pacífico. As alianças com o Japão, através do tratado de segurança de 1960 e da presença de 49 mil efetivos no país, com a Coreia do Sul, onde se encontram 20 mil militares e a Austrália são essenciais para dissuadir potenciais agressores, incluindo a China. Ao sugerir que o Japão e a Coreia do Sul deveriam equacionar o desenvolvimento de capacidades nucleares de forma a suportar uma fatia maior dos custos inerentes à sua defesa, Trump introduziu um surpreendente elemento de incerteza nos equilíbrios regionais. Recentemente, numa tentativa de restaurar alguma previsibilidade na região, o Secretário de Defesa, Jim Mattis, reafirmou o “compromisso firme” dos Estados Unidos para com os aliados da região (Gordon e Choe, 2017).

A posição de Trump quanto à eventualidade da aquisição de armas nucleares para reduzir os custos da defesa confronta-se com dois problemas. Primeiro, como referiu o comandante das forças americanas na Coreia do Sul, o general Vincent Brooks, Seul absorve metade (808 milhões de dólares) do custo do contingente americano. Por outras palavras, seria mais dispendioso retirar as tropas do que mantê-las na península (Browne, 2016). Segundo, a aquisição de armas nucleares pelo Japão ou pela Coreia do Sul certamente provocaria uma espiral de insegurança cujo desfecho seria uma corrida aos armamentos nucleares, arrastando potências emergentes próximas dos Estados Unidos, como o Vietname. Inerentemente perigosa porque ocorreria numa região geoestratégica deveras volátil, a lógica da nuclearização seria nefasta para Washington. Não apenas porque aumentariam as possibilidades de o país ser envolvido num conflito nuclear, mas porque a nuclearização acabaria por diminuir o valor estratégico da presença das forças americanas no Pacífico. Porque não se vislumbram vantagens resultantes da proliferação nuclear nesta parte do mundo, dificilmente se compreende a sugestão de Donald Trump, exceto, possivelmente, em termos de contabilidade duvidosa mascarada de *burden-sharing*.

De qualquer forma, há uma questão estratégica, porventura a mais relevante nesta parte do mundo, virtualmente impossível de gerir sem a cooperação da China: o programa nuclear da Coreia do Norte. Dado que a Coreia do Norte se encontra comercialmente dependente da China – 85 por cento do comércio externo coreano passa por este país –, Pequim detém um poder considerável de persuasão junto de Pyongyang. Dito de forma clara, Kim Jong-un, está, em larga medida, refém das

escolhas de Pequim. Porém, até agora, Xi Jinping optou por não utilizar o capital negocial de que dispõe para alterar os comportamentos coreanos. Sendo que o colapso do regime de Pyongyang acarretaria consequências nefastas, incluindo uma vaga de refugiados em solo chinês, Pequim tem de ser prudente na forma como exerce a sua influência¹⁷. Os cenários provocados pelo colapso do poder comunista norte-coreano são, por isso, dissuasores de maior assertividade chinesa, até porque um processo de unificação peninsular tutelado por Seul representaria uma alteração de equilíbrios altamente desfavorável para Pequim. Atendendo a estes dados, Washington, em troca de contrapartidas comerciais e outras, pode exigir à China um maior empenho no controlo do arsenal nuclear coreano. Todavia, e muito compreensivelmente, Pequim jamais tomará medidas punitivas que possam originar o colapso da dinastia Kim.

Dir-se-á que os antecessores de Trump erraram ao não terem retardado a emergência da China. Mas, chegados a este ponto, a questão que se coloca é a de saber como se pode impedir a China de continuar a violar normas internacionais, como ilustra o desrespeito mostrado pelas determinações do Tribunal de Haia. Este imperativo coexiste com uma realidade inultrapassável: a China e os Estados Unidos nunca estiveram tão interdependentes. Note-se que o comércio bilateral ultrapassa os 600 mil milhões de dólares, e, igualmente importante, a China é o mercado em maior crescimento para os exportadores americanos. Neste quadro, a decisão do Presidente americano de abandonar o TPP, que criticara como um acordo que proporcionava uma porta de entrada para a adesão da China à zona de comércio livre a estabelecer, causa algum espanto. Não deixa de ser verdade que, subjacente ao TPP, estava a probabilidade da adesão de Pequim. Mas a adesão implicava o abandono das suas práticas comerciais discriminatórias. Trump fez uma apreciação negativa dessa eventualidade, mas, rejeitado o tratado, resta saber se os EUA podem obter acesso ao mercado chinês em condições de reciprocidade através de tratados bilaterais.

“O Elefante na Sala”

A polémica que, inesperadamente, dominou a campanha eleitoral de Donald Trump e os primeiros meses da sua presidência, prendeu-se com os contornos da relação que tencionava estabelecer com Vladimir Putin. A bom-rigor, a “questão russa” não pode ser entendida como uma única questão, mas como um conjunto de assuntos interligados, uma teia de relacionamentos que incide, principalmente, sobre a segurança e a natureza da ordem internacional. Sendo que o relacionamento russo-americano acarretará consequências duradouras a vários níveis, o posiciona-

¹⁷ Ver, por exemplo, Plant (2013).

mento heterodoxo assumido pelo novo Presidente face a Moscovo introduziu um grau elevado de incerteza junto dos aliados dos Estados Unidos. A rivalidade entre a Rússia e os Estados Unidos dificilmente será atenuada por simpatias pessoais que, aliás, normalmente são as primeiras vítimas da política externa. Independentemente da maior ou menor simpatia recolhida por Putin na Casa Branca, o relacionamento bilateral acabará por ser balizado pelas realidades do poder.

Apesar de ser demasiado cedo para chegar a conclusões definitivas, o comportamento de Donald Trump sugere que o Presidente encara a Rússia de forma radicalmente diferente dos seus antecessores e de grande parte do *establishment* de política externa. A título exemplificativo, em janeiro de 2017, no Twitter, Trump escrevia que “(T)er uma boa relação com a Rússia é uma coisa boa, não uma coisa má. Só pessoas estúpidas, ou idiotas, é que pensariam ser má!”¹⁸. Analisado a partir de um certo prisma, não se pode dizer que a afirmação seja errónea; intuitivamente, julga-se que as “boas relações” são preferíveis ao seu contrário. Mas a questão não pode ser colocada ao nível da intuição, ou das intenções, porque a lógica dos interesses nacionais de ambos os Estados pode, simplesmente, inviabilizar uma boa relação. A linguagem moralista utilizada por Trump ignora que a busca da realização dos interesses vitais pauta as relações intraestaduais.

Se é verdade que a Rússia não constitui uma ameaça existencial equivalente àquela que a União Soviética representara ao longo da guerra fria, é igualmente verdade que a política externa neoimperial de Vladimir Putin coloca desafios monumentais aos interesses vitais dos Estados Unidos em várias partes do globo¹⁹. Contrariamente ao que afirmou Barack Obama, a Rússia não se reduz a uma mera “potência regional”. A Federação Russa pode ser – e muito provavelmente será – uma potência em declínio, realidade evidenciada, *inter alia*, pelo facto de a sua capacidade de projetar poder ser hoje manifestamente inferior ao que era durante o período soviético. Mas é igualmente incontestável que esta capacidade de projeção de poder não se limita a uma dimensão estritamente regional. Convém, a este propósito, recordar que o vasto arsenal nuclear do Kremlin continua a ser o único no mundo capaz de assegurar a destruição física dos Estados Unidos. Eis a razão, se outras não houvesse, para que a relação com Moscovo se situa num patamar singular. Acrescenta-se que, em virtude deste seu estatuto nuclear, e como ficou patente no Irão, Moscovo pode incentivar ou desencorajar a nuclearização de terceiros. Sabe-se que as escolhas russas no domínio da proliferação nuclear não dependem exclusivamente do seu relacionamento com os Estados Unidos, mas são balizadas por ele.

18 “*Having a good relationship with Russia is a good thing, not a bad thing. Only stupid people, or fools, would think that it is bad!*”.

19 Existe uma vasta literatura sobre esta questão. Ver, por exemplo, Lucas (2008) e Kanet (2017).

Donald Trump, durante a campanha eleitoral, afirmou que Putin poderia ser um valioso aliado na luta contra o terrorismo, um parceiro no combate ao “Estado Islâmico” (Taylor e Muñoz, 2016)²⁰. Sabe-se que os serviços de informação russos dispõem de vasta experiência e de um conhecimento único de vários países fustigados pelos grupos jihadistas. Sabe-se, igualmente, que a partilha de informações com os Estados Unidos tem, depois do 11 de setembro de 2001, oscilado ao ritmo dos percalços verificados no relacionamento bilateral. Por outro lado, dado a extensão física da Rússia, abrangendo dois continentes e fazendo fronteira com a União Europeia, a NATO, os Estados Unidos e o Canadá no Ártico, onde a competição estratégica se torna cada vez mais intensa, nenhum Presidente americano pode evitar estabelecer um relacionamento estável com o Kremlin. Nesse sentido, Trump tem toda a razão em concluir que uma “boa relação” com Putin seria desejável. Que essa relação possa ser construída já é altamente duvidoso.

Para a Europa, à luz da crescente agressividade da política externa de Putin, a natureza da relação russo-americana afigura-se crítica. A configuração da ordem europeia que emergiu na sequência da implosão do império soviético, estabelecida com a anuência de Boris Yeltsin, é, hoje, inaceitável para as elites russas. As invasões militares da Geórgia e da Ucrânia, a anexação da Crimeia e as ameaças permanentes à soberania dos países bálticos evidenciam que, pelo menos no tocante ao “estrangeiro próximo”, o Kremlin está empenhado em reconstruir a influência exercida em décadas passadas²¹. Com efeito, desde que Putin assumiu a chefia do país, a Rússia transformou-se, paulatinamente, numa potência revisionista resolvida a alterar a ordem europeia. À medida que o projeto neoimperial de Putin se consolidou, também as elites russas abandonaram as normas que têm pautado as relações entre Estados europeus, nomeadamente as regras institucionalizadas na Ata Final de Helsínquia de 1975 e na Carta de Paris de 1990. Mais preocupante, como ficou patente na Crimeia, Moscovo deixou de excluir a possibilidade de recorrer à força militar para atingir os seus propósitos no “estrangeiro próximo”. Este padrão comportamental demonstra que, para o Kremlin, a plena inserção do país na ordem europeia deixou de ser um objetivo político. Se a caótica transição para o pós-comunismo abriu uma janela à europeização da Rússia, hoje as elites russas revêem-se numa visão euro-asiática²². Esta mudança, por sua vez, alterou a leitura dos alargamentos da NATO e da União Europeia. Para os europeístas que rodeavam Yeltsin, a expansão destas instituições para os ex-países comunistas era entendida como uma fonte de segurança na medida em que também permitia

20 Sobre esta questão, ver ainda McKew (2017).

21 Uma excelente análise pode ser consultada em Toal (2017). Ver também, Rywkin (2015).

22 Sobre esta questão, ver Laruelle (2008). As ideias fundamentais desta abordagem podem ser encontradas num trabalho de Dugin (2014), o “ideólogo” da perspetiva euro-asiática.

amarrar a Rússia ao espaço democrático ocidental. Consolidada a visão euroasiática de Putin, os alargamentos transformaram-se em fontes de insegurança, instrumentos para completar o “cerco estratégico” da Rússia. Daí que se conclua que a tese sustentando que foram os alargamentos que precipitaram o neoimperialismo de Putin inverte o verdadeiro nexo de causalidade. Convém, pois, recordar que a derrota do projeto europeísta na Rússia se deve a fatores de política doméstica russa e não aos alargamentos da NATO e da União Europeia.

Atendendo às mudanças ocorridas na Rússia desde que Putin assumiu o poder, não surpreende que nenhum Presidente americano tenha conseguido estabelecer um bom relacionamento com o Kremlin. Obama foi apenas o último a confrontar-se com o insucesso. Determinado a fazer um “recomeço” (*reset*) nas relações com Moscovo, terminou o seu mandato a encarar a Rússia como uma das maiores ameaças ao interesse nacional dos Estados Unidos. Abandonado o voluntarismo dos primeiros tempos, concluiu que as clivagens estruturais resultantes da competição estratégica fazem da Rússia um adversário temível. Será, certamente, possível gerir as tensões inerentes à relação porque os interesses vitais dos dois Estados assim o exigem. Mas gerir a relação não é sinónimo de uma relação de amizade e cooperação. É justamente neste ponto que Trump – insistindo na necessidade de firmar uma “boa relação” – parece estar profundamente equivocado. Putin, mesmo que o entendesse, não tem margem para quebrar as amarras impostas pelo ressentimento antiamericano e as fantasias euroasiáticas do *establishment* russo.

Sendo assim, as declarações de Trump sobre a Rússia, e os seus numerosos elogios à liderança de Vladimir Putin, provocam alguma inquietação. Porque o novo Presidente americano perfilha uma visão transacional das relações internacionais, muito naturalmente julga que basta chegar a um bom acordo entre as partes para resolver problemas entre países. Partindo do pressuposto de que esta será a prática negocial de Trump, a sua “*art of the deal*”, levanta-se a questão de saber exatamente quais as concessões que estará disposto a fazer para garantir o “*good deal*” que insistentemente refere. Se for tentado a fazer concessões unilaterais, na expectativa de assim alterar o comportamento de Putin, apenas encorajará o Presidente russo a manter o padrão de comportamento até agora exibido. Se, portanto, as concessões unilaterais incentivam a assertividade russa, e ciente de que o confronto militar seria suicidário, urge identificar as áreas onde existe margem negocial para gerir com sucesso este relacionamento.

Efetivamente, os interesses nacionais americanos e russos convergem em torno de duas questões concretas: o combate ao terrorismo e o controlo do armamento nuclear. Definindo o combate ao terrorismo como a sua primeira prioridade em política externa, Trump acusou Obama de ter sido incapaz de articular uma estratégia para derrotar o “Estado Islâmico”. Segundo esta leitura, a “fraqueza” de Obama explica o seu insucesso na luta contra o terrorismo. Foram, pois, as ambi-

guidades e hesitações demonstradas por Obama, e não as complexidades inerentes à luta contra o terrorismo, que o impediram de destruir o “Estado Islâmico” (Gibson e Holland, 2016). As razões do fracasso eram simbolizadas pela sua recusa em enfrentar o fenómeno terrorista com realismo. Incapaz de reconhecer a especificidade islâmica do fenómeno jihadista, Obama, que sempre recusou o termo “terrorismo islâmico”, jamais poderia formular uma estratégia antiterrorista adequada.

Se é uma evidência que a Rússia tem mostrado estar empenhada no combate ao terrorismo, sobretudo por razões que se prendem com o separatismo checheno, já não é igualmente líquido que, no Médio Oriente, haja uma compatibilidade entre os interesses russos e americanos. O combate ao Daesh – referido por Trump como objetivo suscetível de unir a Rússia e os EUA – não é de todo uma prioridade de Putin. Pelo contrário, tudo indica que as tropas russas presentes no teatro sírio não se empenham na luta contra o “Estado Islâmico” (Czuperski, Herbst, Higgins, Hof e Nimmo, 2016; Shelbourne, 2017). Vários fatores convergem para explicar por que motivo Putin optou pela contenção, e não pela destruição, do Daesh. Desde logo, enquanto existirem outros grupos armados que constituem ameaças mais imediatas ao regime alauita, o “califado” configura um perigo relativamente marginal para Damasco, até porque o Daesh disputa recrutas com a Jabhat Fateh al-Sham (Frente al-Nusra) e outras organizações jihadistas, assim contribuindo para a fragmentação dos *mujahedin*. Na ótica de Moscovo, o califado é preferível a um território dominado pelos *peshmerga* e os seus aliados americanos.

De igual modo, a existência do califado não colide com os objetivos de Putin no Iraque. Dominado por partidos xiitas, o governo central iraquiano serve-se do “Estado Islâmico” para mobilizar as milícias xiitas que sustentam o poder em Bagdad. Por outro lado, o perigo representado pelo Daesh proporciona a justificação para que o Irão, o aliado de Putin e de al-Assad, continue a sua ingerência no Iraque e, não menos importante, a destacar unidades dos Guardas Revolucionários (a Força al-Quds) para auxiliar o governo de Haider al-Abadi. Dado que a presença iraniana no Iraque constitui um revés significativo para toda a política regional de Washington, não se vislumbram incentivos para Putin se colocar ao lado de Trump na luta contra o Daesh. Antes pelo contrário, o “califado” proporciona-lhe *leverage* em eventuais negociações com Washington sobre o ordenamento do Médio Oriente.

Se a luta contra o terrorismo não promete ser campo fértil para uma aproximação russo-americana, já o controlo de armamento nuclear pode permitir alguns entendimentos. A título exemplificativo, a renovação do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF), bloqueado em resultado das fricções dos últimos anos, seria um sinal inequívoco de progresso neste campo. Até porque, desde que Putin chegou à presidência, o regime de controlo de armamento na Europa, e não

apenas o armamento nuclear, tem vindo a ser severamente enfraquecido²³. Resta saber se Moscovo está na disposição de se amarrar ao controlo de armamentos numa altura em que as relações russo-americanas se encontram em fase de degradação, largamente resultado das tensões geradas pelo comportamento bélico de Putin na Europa Central.

À semelhança da União Soviética, a Rússia pretende enfraquecer e, no limite, provocar a desintegração da União Europeia e da Aliança Atlântica. Na perspetiva das elites que rodeiam Putin, a maximização da segurança russa passa forçosamente pela desagregação destas organizações. Partindo desta leitura quanto às intenções russas, torna-se evidente que a preservação da coesão europeia continua a ser do interesse dos Estados Unidos. Por isso mesmo, Trump deveria inibir-se de emitir sinais diplomáticos cuja consequência possa ser o agravamento de divergências entre os dois lados do Atlântico. Muito menos deveria fazer provocações gratuitas que apenas beneficiam os interesses estratégicos de Moscovo. Mas, inexplicavelmente, Donald Trump tem optado pelo caminho inverso, proferindo declarações sobre a NATO que não poderiam deixar de suscitar profundas incertezas no seio da Aliança Atlântica (Shifrinson, 2017). Ao caracterizar a aliança como “obsoleta”, gerou desconfiança quanto ao papel que vislumbrava para os Estados Unidos na região e, sobretudo, levantou dúvidas quanto à garantia de segurança proporcionada pelo artigo 5²⁴.

Se as afirmações de Trump indicavam uma viragem na política europeia de Washington, os responsáveis pelos Departamentos de Defesa e de Estado vieram a público reafirmar o compromisso americano com os seus aliados europeus (Kheel, 2017; Herszenhorn e Paravicini, 2017). Depois de permitir o surgimento de dúvidas quanto ao seu compromisso com a segurança dos aliados, Washington insiste que as obrigações inerentes ao artigo 5 serão escrupulosamente respeitadas em caso de agressão contra qualquer país-membro da NATO. Estas declarações formais são indispensáveis, mas a colocação de tropas americanas, e de outros países, no flanco leste tornou-se essencial. Para dissuadir Moscovo, os Estados Unidos colocaram nos três países bálticos mil efetivos militares como “*tripwire*”, ou seja, sinalizaram a Putin que uma investida militar, que invariavelmente arrastaria as tropas americanas, acionaria uma resposta militar robusta por parte dos Estados Unidos (Chamberlain, 2016). Em resposta, Putin colocou, em Kaliningrado, sistemas de defesa aérea modernos e mísseis nucleares de curto alcance, sinalizando a sua disponibilidade para recorrer a armas nucleares no teatro europeu em caso de confronto armado com a Aliança Atlântica (Kelly, 2016).

23 Ver, por exemplo, Thielmann (2017).

24 Donald Trump, alguns meses depois, afirmou que a NATO não se encontrava “obsoleta”. Sobre a evolução da posição do Presidente americano, ver Baker (2017).

Neste quadro, não é particularmente difícil descortinar a natureza das concessões a serem exigidas por Vladimir Putin em troca de uma “boa relação” bilateral com os americanos. Dado que o Kremlin insiste que os alargamentos da NATO e da União Europeia, tal como o “golpe fascista” que afastou Viktor Yanukovich do poder em Kiev, consubstanciam um “cerco estratégico” à Rússia, as garantias de seguranças exigidas passariam por cedências neste âmbito. Considerando a dificuldade de fazer concessões quanto à NATO, poderia, por exclusão de partes, existir a tentação de compensar Putin na Ucrânia. Essas cedências poderiam ir desde o abandono das sanções e do processo Minsk ao reconhecimento efetivo de que a Ucrânia se insere numa zona de influência russa no “estrangeiro próximo”. Será impossível a Trump desencadear um processo negocial assente neste tipo de concessões, inaceitáveis sob pena de os Estados Unidos verem a sua credibilidade internacional minada.

Chegados a este ponto, convém perguntar se a perceção de Trump quanto à Rússia corresponde à realidade da política externa de Putin. A este propósito, recorde-se que o Presidente americano afirmou, durante a sua campanha, que Putin não “entraria” pela Ucrânia, numa altura em que soldados russos conduziam uma guerra no leste da Ucrânia e depois de consumada a anexação da Crimeia (Bradner e Wright, 2016; Tamkin, 2016). Mesmo admitindo que as declarações revelaram alguma desatenção aos factos, as palavras de Trump obrigam agora ao reforço da coesão e das capacidades operacionais da Aliança Atlântica de forma a evitar erros de perceção por parte de Moscovo. Nesse sentido, Trump, ao exigir que os Estados-membros da Aliança Atlântica cumpram a meta orçamental de 2 por cento do PIB para a defesa, dá um contributo positivo para aumentar a responsabilização dos parceiros, ao mesmo tempo que diminui a fricção quanto aos “*free riders*” no seio da aliança. Na medida em que a NATO requer a modernização das forças para enfrentar os desafios que se vislumbram no horizonte, incluindo recursos significados no âmbito da cibersegurança, os investimentos reivindicados por Trump são desejáveis.

Desde que, em 2007, a Rússia desencadeou um ciberataque contra a infraestrutura da Estónia, tornou-se claro que as antigas repúblicas soviéticas europeias do denominado “estrangeiro próximo” são alvos privilegiados da intimidação russa. A postura perante os Estados Bálticos não é um caso isolado, pois o Kremlin visa construir uma “zona de influência” na Europa Central, parte de um objetivo mais vasto que antecipa a reconstrução, sem bem que em novos moldes, do império soviético. É justamente por meio deste crescente desrespeito pela soberania dos países circundantes que a Rússia ameaça a ordem europeia. Em suma, capitular perante as ambições de Moscovo nesta parte do mundo, incluindo um abandono das sanções impostas na sequência da anexação da Crimeia, apenas sinalizaria que os Estados Unidos se conformam com a ingerência russa na região.

O “Trumpismo” no Vazio de Obama

Não era previsível que o primeiro “teste” à política externa de Donald Trump viesse a ocorrer no Médio Oriente. A bom-rigor, atendendo às declarações de Trump durante a campanha presidencial, tudo indicava que a abordagem “trumpista” à região fosse relativamente convencional. Em conformidade com a visão global subjacente ao princípio “*America First*”, enunciado formalmente durante o discurso de tomada de posse de Trump, era de antecipar que o Presidente tentasse reduzir os compromissos, particularmente de natureza militar, que, há décadas, consumiam um montante elevado de sangue e tesouro²⁵. Nesse sentido, Trump situava-se numa linha de continuidade com a política estabelecida pelo seu antecessor, cuja finalidade era, justamente, diminuir a centralidade da região na política externa de Washington. A viragem para o Pacífico preconizada por Obama era, simultaneamente, uma forma de reconhecer a crescente importância da Ásia e de sinalizar que o Médio Oriente consumia um montante desproporcional dos recursos. Antecipava-se, portanto, a continuação, porventura a aceleração, do retraimento do Médio Oriente encetado por Barack Obama.

Na fase final do seu segundo mandato, determinado a obter um “acordo histórico” com o Irão, Obama abandonou a política de contenção da República Islâmica seguida ao longo de três décadas. Convencido que a contenção deixara de ser uma opção credível, concluiu que a única forma de travar a nuclearização iraniana era através do *engagement* dos *ayatollahs* num quadro multilateral. Trilhou esse caminho numa altura em que Teerão se assumia como a potência preponderante no Iraque, no Líbano e nas partes da Síria ainda dominadas por Bashar al-Assad. Ao proceder com a normalização da relação com o Irão na ausência de concessões quanto ao intervencionismo deste país na vizinhança, Obama acabou por reforçar o poderio iraniano na região e incrementar a insegurança dos Estados sunitas aliados de Washington.

Em contraste com o seu antecessor, Trump, durante a sua campanha, sugeriu que era necessário renegociar o acordo nuclear a fim de tornar as medidas de verificação consideravelmente mais robustas (Kaczynski, 2016). Todavia, foi menos claro quanto às repercussões da emergência do Irão como potência regional e do retraimento iniciado por Obama. Dito de forma diferente, parecia desconhecer que o surgimento iraniano provocara a competição geoestratégica no Médio Oriente e que, ante a previsível redução do envolvimento dos americanos na região, surgiam profundas inquietações quanto ao ordenamento futuro do Médio Oriente. E uma vez que a China e a Rússia se mostraram relutantes (ou incapazes) em assumir o papel de potência hegemónica em substituição dos Estados Unidos, gerou-se um

25 O discurso de tomada de posse do Presidente Trump está disponível em <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>.

vazio de poder que, muito provavelmente, será preenchido pelo Irão, a Arábia Saudita, a Turquia e o Egito.

Os últimos anos de Barack Obama também foram marcados por uma deterioração significativa da relação israelo-americana, e por uma indistigável hostilidade entre o Presidente americano e Benjamin Netanyahu (Saltzman, 2016). O Primeiro-Ministro israelita insurgiu-se contra o acordo ainda a ser negociado com o Irão, chegando, perante o Congresso americano, em março de 2015, a afirmar que o resultado de tal acordo seria uma inexorável corrida ao armamento nuclear na região. Recebeu, do Congresso, uma ovação de pé. Sem precedente na história dos dois países, a investida política de Netanyahu contra o Presidente certamente contribuiu para exacerbar a degradação do relacionamento bilateral. Mas as relações começaram a esfriar muito antes, praticamente desde o primeiro dia da presidência de Obama. Este, no seu “discurso do Cairo”, caracterizou a situação dos palestinianos como “intolerável”, acrescentando que Washington “não voltaria as costas à aspiração legítima palestiniana de obter dignidade, oportunidades e um estado próprio”²⁶. Para isso, defendia a “solução dois Estados” e condenava a expansão dos colonatos na “faixa ocidental”. Respondendo às pressões de Washington, Telavive mantinha inalterada a sua política de construção de colonatos. O impasse jamais seria ultrapassado, e a deterioração das relações entre Obama e Benjamin Netanyahu tornou-se irreversível.

A posição de Trump relativamente a Israel seria mais convencional. Tal como no passado, o Estado hebraico era entendido com o aliado privilegiado dos Estados Unidos no Médio Oriente. Trump iria mais longe durante a campanha, prometendo deslocar a embaixada do seu país para Jerusalém, sinalizando assim o reconhecimento da cidade como a capital de Israel. Estava, assim, dada a primeira indicação de que Trump não se deixaria amarrar pelos pressupostos que balizavam a relação bilateral e o processo de paz israelo-palestiniano. Tudo isto se confirmou em fevereiro de 2017, aquando do seu encontro com Benjamin Netanyahu. Trump indicou que Washington abandonara a “solução dois Estados” que orientara a diplomacia americana ao longo de mais de vinte anos, e ambos levantaram a eventualidade de se procurar um “*grand bargain*” regional em parceria com os regimes árabes moderados, uma perspetiva coincidente com as soluções avançadas ao longo dos últimos anos pela direita israelita (Baker e Landler, 2017). Em contraste, o Secretário-geral da Liga Árabe, Ahmed Aboul Gheit, salientou que uma “solução justa e global” teria de estar assente na “solução dois Estados” (Al Jazeera, 2017).

Todavia, a ideia de um “*grand bargain*” regional, assente na paz israelo-palestiniana, não é nova. Com efeito, uma versão desta abordagem, que forçosamente obriga o

26 O discurso de Obama está reproduzido em “Text: Obama’s Speech in Cairo”, *The New York Times*, 4 de junho de 2009, disponível em <http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html>.

regresso de Israel às fronteiras anteriores a 1967, foi colocada na mesa pela Arábia Saudita em 2002²⁷. É sabido que a determinação de conter o Irão, cuja influência cresce na Síria, Líbano, Iémen e Iraque, une Israel aos Estados do Golfo Pérsico, ao Egito e à Jordânia. Tradicionalmente próximo de Israel, a Turquia também teme a extensão da influência xiita para as suas fronteiras. Porém, todos estes Estados temem a reação das suas opiniões públicas caso abandonem a “solução dois Estados”. Reafirmando a aliança com Israel, e tornando claro que pretende reduzir a dependência dos Estados Unidos relativamente à Arábia Saudita, Trump pode criar condições para que se volte a colocar na mesa o “grande entendimento regional”. Não era apenas a questão israelo-palestina que suscitava as críticas contundentes de Trump à atuação do seu antecessor. Na perspetiva de Trump, o comportamento de Obama na Síria pautou-se pela indecisão e ambiguidade estratégicas. O fracasso na Síria tornou-se deveras evidente depois de Obama ter traçado uma “linha vermelha” quanto à utilização de armas de destruição massiva pelo regime alauita. Quando, em finais de agosto de 2013, al-Assad viola a “linha vermelha” definida por Obama, num ataque contra a população de Ghouta, esperava-se que a Casa Branca retaliasse militarmente. Mas Obama optou por transferir a questão para o Congresso, assim garantindo que não haveria recurso ao uso da força. Depois de ter anunciado publicamente que Bashar al-Assad teria de abandonar a liderança do país, ou seja, de se ter comprometido com uma política de mudança de regime na Síria, o Presidente americano refugiou-se na inação. Abriu-se, desta forma, um vazio que permitiu a intervenção militar russa, alterando o rumo da guerra civil e impedindo o colapso do regime de al-Assad.

Se as posições de Trump em política externa são frequentemente ambíguas, no tocante à guerra civil síria foram de uma clareza cristalina. Em variadíssimas ocasiões, o então candidato presidencial se manifestou contra o uso da força naquele país. Avisou, através do Twitter, para “não se atacar na Síria”²⁸. Ao mesmo tempo, a nova embaixadora americana para as Nações Unidas, Nikki Haley, indicava uma viragem na posição dos Estados Unidos no sentido de apoiar a mudança de regime na Síria (Gardner, 2017). Por seu lado, o Secretário de Estado, Rex Tillerson, declarava que o destino do “tirano” deveria ser decidido pelo povo sírio (Daily Mail, 2017). Tudo mudou quando Trump assistiu às imagens de televisão das vítimas do ataque químico em Idlib. Menos de 72 horas depois, ordenou um ataque com mísseis de cruzeiro contra uma base aérea Síria.

Se é verdade que o uso da força não era sinónimo de uma política de mudança de regime na Síria, porquê recorrer aos bombardeamentos? A explicação de Trump, de que se tratava de um sinal quanto às “linhas vermelhas” que não podem ser ultra-

27 Para uma boa discussão, ver Podeh (2014).

28 Sobre a evolução da posição de Trump no Twitter, ver Hoffman (2017).

passadas, denotava que se estava a “enviar um sinal” a Damasco, a dar uma resposta proporcional que deixava claro que, no futuro, o uso de armas químicas teria uma resposta militar robusta (Conway, Wright e Toosi, 2017). No fundo, Trump tencionou balizar os limites aceitáveis da guerra civil. Em suma, fez aquilo que Obama se recusou a fazer. Ao agir militarmente contra o regime de al-Assad, Trump certamente sabia que uma das consequências seria o aumento de tensões com Moscovo. Resta saber se a Síria não será o início da normalização da política externa de Donald Trump.

Conclusão

Tentar antecipar as linhas mestras da política externa de qualquer Presidente americano é um exercício arriscado. É-o duplamente quando se trata de prever a política externa de Donald Trump. Historicamente, era relativamente fácil identificar continuidades e descontinuidades na política externa americana porque, no essencial, os antecessores de Trump partilhavam da mesma visão sobre a ordem internacional. Trump foi eleito para abandonar a ordem liberal que exigiu a liderança dos Estados Unidos desde o final da Segunda Guerra Mundial. Daí a inquietação que provoca nas chancelarias.

Algumas das declarações mais polémicas proferidas por Trump durante a campanha eleitoral não se concretizaram nos primeiros cem dias de mandato. Pode, por isso, dar-se o caso de Donald Trump ainda vir a traçar uma política externa pragmática, assente nas premissas do passado mais recente. Não podendo excluir a possibilidade, sobretudo no que diz respeito aos relacionamentos com as grandes potências e com os aliados tradicionais dos Estados Unidos, convém recordar que a política externa até agora delineada largamente reflete os anseios da base de apoio que o conduziu até à Casa Branca. Recuos quanto à China e à Rússia são possíveis, recuos no âmbito dos acordos comerciais e da política de imigração são improváveis. Há, portanto, um “*inner core*” de políticas que jamais serão abonadas. Outras, o “*outer core*”, não são essenciais para a base social de apoio do Presidente, e, por isso, podem ser revistas sem acarretar perdas eleitorais.

Dito isto, as questões mais complexas que Donald Trump terá de enfrentar são o surgimento da China e a estabilidade europeia. Quanto à primeira, a forma como Trump irá definir o relacionamento com Pequim terá consequências na gestão dos equilíbrios asiáticos que, paulatinamente, as autoridades chinesas têm vindo a subverter. Um dos primeiros sinais que a China terá de transmitir prende-se com a sua disponibilidade para desempenhar um papel construtivo quanto ao programa nuclear e balístico da Coreia do Norte. Na ausência de uma vontade nítida para contribuir para uma solução na península coreana, dificilmente se evitará a degradação do relacionamento sino-americano. Quanto à segunda, a realidade inerente à competição estratégica na Europa, numa conjuntura em que a Rússia se mostra

determinada a reconstituir a zona de influência do império soviético, seguramente impedirá Trump de forjar uma relação com Moscovo distinta da dos seus antecessores. O revisionismo de Trump terá sucessos, mas o essencial da política externa americana resistirá.

Referências

- Al Jazeera, 2017. UN, Arab League reiterate support for Palestinian state. *Al Jazeera*, 17 de fevereiro. Disponível em <http://www.aljazeera.com/news/2017/02/arab-league-reiterate-support-palestinian-state-170216132849916.html>.
- Allen, J. e Parnes, A., 2017 *Shattered: Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign*. New York: Crown.
- Baker, G.; Lee, C. E. e Bender, M. C., 2017. Trump Says Dollar 'Getting Too Strong', Won't Label China a Currency Manipulator. *The Wall Street Journal*, 12 de abril. Disponível em <https://www.wsj.com/articles/trump-says-dollar-getting-too-strong-wont-label-china-currency-manipulator-1492024312>.
- Baker, P., 2017. Trump's Previous View of NATO Is Now Obsolete. *The New York Times*, 13 de abril. Disponível em https://www.nytimes.com/2017/04/13/world/europe/nato-trump.html?_r=0.
- Baker, P. e Landler, M., 2017. Trump, Meeting With "Netanyahu, Backs Away From Palestinian State". *The New York Times*, 15 de fevereiro. Disponível em <https://www.nytimes.com/2017/02/15/world/middleeast/benjamin-netanyahu-israel-trump.html>.
- Biscop, S., 2016. Has Trump reshuffled the cards for Europe? *Egmont Security Policy Brief* n°79. Disponível em <http://aei.pitt.edu/86890/1/SPB79.pdf>.
- Bradner, E. e Wright, D., 2016. Trump says Putin is 'not going to go into Ukraine,' despite Crimea. *CNN*, 1 de agosto. Disponível em <http://edition.cnn.com/2016/07/31/politics/donald-trump-russia-ukraine-crimea-putin>.
- Browne, R., 2016. Top general: Cheaper to keep troops in South Korea than U.S. *CNN*, 21 de abril. Disponível em <http://edition.cnn.com/2016/04/21/politics/trump-troops-korea-japan-cheaper-abroad>.
- Buchanan, P., 2002. *The Death of the West: How Dying Populations and Immigrant Invasions Imperil Our Country and Civilization*. New York: St. Martin's Press.
- Buchanan, P., 1998. *The Great Betrayal: How American Sovereignty and Social Justice Are Being Sacrificed to the Gods of the Global Economy*. New York: Little Brown and Company.
- Bush, G. W., 2010. *Decision Points*. New York: Random House.
- Chamberlain, D. P., 2016. NATO's Baltic Tripwire Forces Won't Stop Russia. *The National Interest*, 21 de julho. Disponível em <http://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/natos-baltic-tripwire-forces-wont-stop-russia-17074>.

- Chozick, A., 2016. Hillary Clinton calls many Trump backers 'deplorables' and GOP pounces. *The New York Times*, 10 de setembro. Disponível em https://www.nytimes.com/2016/09/11/us/politics/hillary-clinton-basket-of-deplorables.html?_r=0.
- Conway, M.; Wright, A. e Toosi, N., 2017. Trump: Chemical attack in Syria 'crossed many, many lines'. *Politico*, 5 de abril. Disponível em <http://www.politico.com/story/2017/04/trump-chemical-attacks-in-syria-crossed-many-many-lines-236920>.
- Cook, T. I. e Moos, M., 1952. Foreign Policy: the Realism of Idealism. *The American Political Science Review*, 46(2), pp. 343-356.
- Czuperski, M.; Herbst, J.; Higgins, E.; Hof, F. e Nimmo, B., 2016. *Distract, Deceive, Destroy: Putin at War in Syria*. The Atlantic Council. Disponível em <http://publications.atlanticcouncil.org/distract-deceive-destroy/assets/download/ddd-report.pdf>.
- Daily Mail, 2017. Tillerson says Assad's fate up to Syrian people. *Daily Mail*, 30 de março. Disponível em <http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-4364592/Tillerson-says-Assads-long-term-status-Syrian-people.html>.
- Daniels, M., 2014. American "Declinism": A Review of Recent Literature. *Parameters*, 44(4), pp. 135-140.
- Davis, J. H. e Rappoport, A., 2017. After calling Nafta 'worst trade deal', Trump appears to soften stance. *The New York Times*, 30 de março. Disponível em <https://www.nytimes.com/2017/03/30/business/nafta-trade-deal-trump.html>.
- Dugin, A., 2014. *Eurasian Mission: An Introduction to Neo-Eurasianism*. Moscow: Arktos Media Ltd.
- Fidler, D. P., 2017. President Trump, Trade Policy, and American Grand Strategy: From Common Advantage to Collective Carnage. *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, 12(1), pp. 1-31.
- Freedman, R. O., 2017. The erosion of US-Israeli relations during Obama's Second Term. *Israel Affairs*, 23(2), pp. 253-272.
- Friedberg, A., 2011. *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. New York: WW Norton.
- Gardner, T., 2017. Trump's U.N. envoy says ouster of al-Assad is a priority of U.S. *Reuters*, 9 de abril. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-haley-idUSKBN17B026>.
- Gibson, G. e Holland, G., 2016. Trump calls Obama, Clinton Islamic State 'co-founders,' draws rebuke. *Reuters*, 11 de Agosto. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-usa-election-trump-idUSKCN10M146>.
- Glasser, S. B., 2017. Trump Takes on the Blob. *Politico*. Disponível em <http://www.politico.com/magazine/story/2017/03/trump-foreign-policy-elites-insiders-experts-international-relations-214846>.

- Gordon, M. R. e Choe, S-H., 2017. Jim Mattis, in South Korea, tries to reassure an ally. *The New York Times*, 2 de fevereiro. Disponível em <https://www.nytimes.com/2017/02/02/world/asia/james-mattis-us-korea-thaad.html>.
- Hanchett, I., 2016. Trump: Federal government's top three functions are security, health-care, and education. *Breitbart*, 29 de março. Disponível em <http://www.breitbart.com/video/2016/03/29/trump-federal-governments-top-three-functions-are-security-healthcare-and-education>.
- Herszenhorn, D. M. e Paravicini, G., 2017. Rex Tillerson wins applause, literally, in NATO debut. *Politico*, 31 de março. Disponível em <http://www.politico.eu/article/rex-tillerson-wins-applause-literally-in-nato-debut-donald-trump-foreign-policy-putin-russia>.
- Hoffman, A., 2017. 18 Times Donald Trump Said the U.S. Shouldn't Bomb Syria. *Time*, 7 de abril. Disponível em <http://time.com/4730219/syria-missile-attack-donald-trump-tweets>.
- Holland, S. e Lawder, D., 2017. Exclusive: Trump calls Chinese 'grand champions' of currency manipulation. *Reuters*, 24 de fevereiro. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-china-currency-exclusive-idUSKBN1622PJ>.
- Jacobs, M., 2016. Ronald' Trump: Why 2016 Is Looking a Lot Like 1980. *The Daily Beast*, 24 de maio. Disponível em <http://www.thedailybeast.com/articles/2016/05/24/ronald-trump-why-2016-is-looking-a-lot-like-1980>.
- Joffe, J., 2012. Declinism's Fifth Wave. *The American Interest*, 7(3), pp. 95-98.
- Johnston, D. C., 2016. *The Making of Donald Trump*. Brooklyn: Melville House.
- Kaczynski, A., 2016. Trump foreign policy adviser: Trump will demand changes to the Iran nuclear deal. *CNN*, 10 de novembro. Disponível em <http://edition.cnn.com/2016/11/10/politics/walid-phares-iran-deal>.
- Kagan, R., 2017. The Twilight of the Liberal World Order. *The Brookings Institution*, 24 de janeiro. Disponível em <https://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order>.
- Kanet, R. E., ed., 2017. *The Russian Challenge to the European Security Environment*. New York: Palgrave Macmillan.
- Karabel, J., 2016. The Roots of the Democratic Debacle. *Huffington Post*, 12 de dezembro. Disponível em http://www.huffingtonpost.com/entry/the-roots-of-the-democratic-debacle_us_584ec983e4b04c8e2bb0a779.
- Kelly, L., 2016. Russia's Baltic outpost digs in for standoff with NATO. *Reuters*, 5 de julho. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-nato-russia-kaliningrad-idUSKCN0ZL0J7>.
- Kheel, R., 2017. Mattis: NATO 'fundamental bedrock' for US. *The Hill*, 15 de fevereiro. Disponível em <http://thehill.com/policy/defense/319620-defense-chief-nato-fundamental-bedrock-for-us>.
-

- Kranish, M. e Fisher, M., 2016. *Trump Revealed: An American Journey of Ambition, Ego, Money, and Power*. New York: Scribner.
- La Monica, P. R., 2017. Donald Trump wants 4% GDP growth. 3% will do. *CNN Money*, 22 de março. Disponível em <http://money.cnn.com/2017/03/22/investing/trump-economy-gdp>.
- Landler, M. e Sanger, D. E., 2016. Trump Speaks with Taiwan's Leader, an Affront to China. *The New York Times*, 2 de dezembro. Disponível em <https://www.nytimes.com/2016/12/02/us/politics/trump-speaks-with-taiwans-leader-a-possible-affront-to-china.html>.
- Lander, M., 2016. Trump Suggests Using Bedrock China Policy as Bargaining Chip. *The New York Times*, 11 de dezembro. Disponível em <https://www.nytimes.com/2016/12/11/us/politics/trump-taiwan-one-china.html?action=click&contentCollection=Asia%20Pacific&module=RelatedCoverage®ion=Marginalia&pgtype=article>.
- Landler, M. e Forsythe, M., 2017. Trump Tells Xi Jinping U.S. Will Honor 'One China' Policy. *The New York Times*, 9 de fevereiro. Disponível em <https://www.nytimes.com/2017/02/09/world/asia/donald-trump-china-xi-jinping-letter.html>.
- Laruelle, M., 2008. *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lucas, E., 2008. *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*. New York: Palgrave Macmillan.
- McKew, M. K., 2017. Trump's Plan to Fight ISIS with Putin Isn't Just Futile. It's Dangerous. *Politico*, 5 de fevereiro. Disponível em <http://www.politico.com/magazine/story/2017/02/trumps-plan-to-fight-isis-with-putin-isnt-just-futile-its-dangerous-214743>.
- Mead, W. R., 2001. *Special Providence: American Foreign Policy and how it Changed the World*. New York: Knopf.
- Moens, A., 2004. *The Foreign Policy of George W. Bush: Values, Strategy, and Loyalty*. New York: Routledge.
- Nye, J. S., 2017. Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. *Foreign Affairs*, 96(1), pp. 10-16.
- Palmer, D., 2017. Trump on trade: Scrutinize NAFTA, other deals for 'abuses'. *Politico*, 28 de março. Disponível em <http://www.politico.com/story/2017/04/28/trump-trade-nafta-abuses-237777>.
- Patrick, S. M., 2017. Trump and World Order: The Return of Self-Help. *Foreign Affairs*, 92(2), pp. 52-57.
- Phillips, T.; Holmes, O. e Bowcott, O., 2016. Beijing rejects tribunal's ruling in South China Sea case. *The Guardian*, 12 de julho. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/philippines-wins-south-china-sea-case-against-china>.
- Pillsbury, M., 2015. *The Hundred Year War: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*. New York: Henry Holt.

- Plant, T., 2013. China, North Korea and the Spread of Nuclear Weapons. *Survival*, 55(2), pp. 61-80.
- Podeh, E., 2014. Israel and the Arab Peace Initiative, 2002–2014: A Plausible Missed Opportunity. *The Middle East Journal*, 68(4), pp. 584-603.
- Pollak, J. e Schweikart, L., 2017. *How Trump Won: The Inside Story of a Revolution*. Washington, DC: Regnery.
- Ruggie, J. G., 2006. "Doctrinal Unilateralism and its Limits". In: D. P. Forsythe, P. C. McMahon e A. Wedeman, eds., *American Foreign Policy in a Globalized World*, New York: Routledge, pp. 31-50.
- Rywwin, M., 2015. Russia and the Near Abroad Under Putin. *American Foreign Policy Interests*, 37(4), pp. 229-237.
- Salam, R., 2015. White Fright: Does Donald Trump represent the ascendancy of white nationalism on the American right? *Slate*, 4 de setembro. Disponível em http://www.slate.com/articles/news_and_politics/politics/2015/09/donald_trump_and_white_nationalism_does_the_candidate_s_rise_represent_the.html.
- Saltzman, I. Z., 2017. Not So 'Special Relationship'? US-Israel Relations during Barack Obama's Presidency". *Israel Studies*, 22(1), pp. 50-75.
- Shambaugh, D., 2015. China's Soft Power Push: The Search for Respect. *Foreign Affairs*, 94(4), pp. 99-107.
- Shelbourne, M., 2017. Pentagon chief: Russian efforts in fight against ISIS 'virtually zero'. *The Hill*, 8 de janeiro. Disponível em <http://thehill.com/policy/international/313226-carter-russia-efforts-in-fight-against-isis-virtually-zero>.
- Shiffrinson, J., 2017. Time to Consolidate NATO? *The Washington Quarterly*, 40(1), pp. 109-123.
- Singh, R., 2012. *Barack Obama's Post-American Foreign Policy: The Limits of Engagement*. New York: Bloomsbury Academic.
- Steinberg, J. e O'Hanlon, M., 2014. *Strategic Reassurance and Resolve: U.S. China Relations in the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Stone, R., 2017. *The Making of the President 2016: How Donald Trump Orchestrated a Revolution*. New York: Skyhorse Publishing.
- Tamkin, E., 2016. What Is Donald Trump Even Saying About Ukraine? *Slate*, 31 de julho. Disponível em http://www.slate.com/blogs/the_slatest/2016/07/31/donald_trump_says_putin_is_not_going_to_invade_ukraine.html.
- Taylor, G. e Muñoz, C., 2016. Donald Trump's talk of teaming with Russia against Islamic State draws pushback on Hill. *The Washington Times*, 15 de novembro. Disponível em <http://www.washingtontimes.com/news/2016/nov/15/trumps-talk-of-teaming-with-russia-against-isis-dr>.

Thielmann, G., 2017. Can the INF Treaty Survive? Putin's New Missile Presents a Major Threat for Arms Control. *Arms Control Today*, 47(3), pp 6-13.

Toal, G., 2017. *Near Abroad: Putin, the West and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. Oxford: Oxford University Press.

Trump, D. J., 2016. Transcript of Donald Trump's Immigration Speech. *The New York Times*, 1 de setembro. Disponível em https://www.nytimes.com/2016/09/02/us/politics/transcript-trump-immigration-speech.html?_r=0.

Trump, D. J., 2015. *Great Again: How to Fix our Crippled America*. New York: Threshold Editions.

Vance, J. D., 2016. *Hillbilly Elegy: A Memoir of a Family and Culture in Crisis*. New York: Harper Collins.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

| | | | |
|------|-------|----------------|--|
| 1998 | 84 | Inverno | Uma Nova NATO numa Nova Europa |
| | 85 | Primavera | Portugal e o Desafio Europeu |
| | 86 | Verão | O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro |
| | 87 | Outono | O Estado em Mudança |
| 1999 | 88 | Inverno | Mulheres nas Forças Armadas |
| | 89 | Primavera | Portugal na NATO: 1949-1999 |
| | 90 | Verão | Economia & Defesa |
| | 91 | Outono | Operações de Paz |
| 2000 | 92 | Inverno | Portugal e as Operações de Paz na Bósnia |
| | 93 | Primavera | Novos Rumos da Educação para a Cidadania |
| | 94 | Verão | Democracia e Forças Armadas |
| | 95/96 | Outono-Inverno | Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz |
| 2001 | 97 | Primavera | Nova Ordem Jurídica Internacional |
| | 98 | Verão | Forças Armadas em Mudança |
| | 99 | Outono | Segurança para o Século XXI |
| | 100 | Inverno | De Maastricht a Nova Iorque |
| 2002 | 101 | Primavera | Europa e o Mediterrâneo |
| | 102 | Verão | Repensar a NATO |
| | 103 | Outono-Inverno | Novos Desafios à Segurança Europeia |
| | Extra | Dezembro | Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4) |
| 2003 | 104 | Primavera | Evolução das Nações Unidas |
| | Extra | Abril | A Revolução nos Assuntos Militares |
| | 105 | Verão | Soberania e Intervenções Militares |
| | 106 | Outono-Inverno | A Nova Carta do Poder Mundial |
| 2004 | 107 | Primavera | Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança |
| | Extra | Julho | Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania |
| | 108 | Verão | Portugal e o Mar |
| | 109 | Outono-Inverno | Segurança Internacional & Outros Ensaios |
| 2005 | 110 | Primavera | Teoria das Relações Internacionais |
| | 111 | Verão | Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido |
| | 112 | Outono-Inverno | Número não Temático |
| 2006 | 113 | Primavera | Número não Temático |
| | 114 | Verão | Segurança na África Subsariana |
| | 115 | Outono-Inverno | Portugal na Europa Vinte Anos Depois |

| | | | |
|------|-----|----------------|--|
| 2007 | 116 | Primavera | Número não Temático |
| | 117 | Verão | Número não Temático |
| | 118 | Outono-Inverno | Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus |
| 2008 | 119 | Primavera | Transição Democrática no Mediterrâneo |
| | 120 | Verão | Número não Temático |
| | 121 | Outono-Inverno | Estudos sobre o Médio Oriente |
| 2009 | 122 | Primavera | O Mar no Pensamento Estratégico Nacional |
| | 123 | Verão | Portugal e a Aliança Atlântica |
| | 124 | Outono-Inverno | Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO |
| 2010 | 125 | Primavera | Visões Globais para a Defesa |
| | 126 | | O Conceito Estratégico da NATO |
| | 127 | | Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia |
| 2011 | 128 | | O Mar no Espaço da CPLP |
| | 129 | | Gestão de Crises |
| | 130 | | Afeganistão |
| 2012 | 131 | | Segurança em África |
| | 132 | | Segurança no Mediterrâneo |
| | 133 | | Cibersegurança |
| 2013 | 134 | | Ásia-Pacífico |
| | 135 | | Conselho de Segurança da ONU |
| | 136 | | Estratégia |
| 2014 | 137 | | Reflexões sobre a Europa |
| | 138 | | Brasil |
| | 139 | | Portugal na Grande Guerra |
| 2015 | 140 | | Nuclear Proliferation |
| | 141 | | Arquipélago dos Açores |
| | 142 | | Índia |
| 2016 | 143 | | Terrorismo Transnacional |
| | 144 | | The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices |
| | 145 | | Leituras da Grande Guerra |
| 2017 | 146 | | Drones |

Política Editorial

Nação e Defesa é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspetivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a journal edited by the Portuguese National Defence Institute focused on security and defense issues both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views concerning the various paradigms and theoretical approaches relevant to security and defence.

The journal pays special attention to the portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices that Portugal faces in terms of security and defence, as well as other international security issues with potential impact over the portuguese interests.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio eletrónico para idn.publicacoes@defesa.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://libweb.anglia-ac-uk/referencing/harvard.htm>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respetiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efetuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá três exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da *Nação e Defesa*.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent by email to idn.publicacoes@defesa.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The journal's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this journal depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Three issues of the journal will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Caíada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/ Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt

ids.publicacoes@defesa.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn nação e defesa

EXTRA DOSSIÊ

MARIO TELÒ THE EUROPEAN UNION AND GLOBAL GOVERNANCE

VASCO RATO TRUMP NUM MUNDO NOVO



idn Instituto
da Defesa Nacional

