

A Estratégia de Alargamento da União Europeia para os Estados Balcânicos Ocidentais: um estudo de caso da adesão da Croácia¹

Pedro Costa Brunetta²

Resumo: A integração regional europeia é projetada a partir do entusiasmo demonstrado por seus motores. A longa trajetória de aproximação econômica, política e cultural nunca foi um processo livre de entraves. A criação do projeto de ambicioso alcance encontra viabilidade de aplicação diante da Política de Alargamento da União Europeia, que determina as condições e o acompanhamento para o ingresso de novos membros. Diante do presente cenário, este artigo tem como propósito explorar a produção teórica sobre a integração europeia com o intuito de estudar o processo de formação de uma política externa europeia com a finalidade de identificar na adesão da Croácia os fatores que tornam possível o aceite de um novo Estado a ingressar na União Europeia.

Palavras-chave: Integração Regional; União Europeia; Teorias da Integração.

Abstract: The European regional integration is projected from the enthusiasm shown by its states. The long economic, political and cultural approximation trajectory has never been a barrier-free process. The creation of the ambitious project scope finds feasibility of application before the European Union Enlargement Policy, which determines the conditions and the accompaniment for the entrance of new members. In view of the present scenario, the purpose of this article is to explore the theoretical production on European integration in order to study the process of forming a European foreign policy and identify in Croatia's membership the factors that make it possible to accept the entrance of a new state in the European Union.

Keywords: Regional Integration; European Union; Integration Theories.

1. Introdução

A União Europeia (UE) é uma instituição internacional de atuação ampla em diferentes matérias da política europeia. A observação em perspectiva histórica permite identificar o propósito da União ao longo das diferentes fases de integração regional, levando em consideração o contexto e os assuntos prementes que provocavam mudanças no cenário internacional, em particular no velho continente. A finalidade deste artigo não se limita à análise dessas fases, do processo de cooperação mais geral entre os países europeus e da

¹ Artigo científico apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais como Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção de grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação da Prof^ª Dr^ª Marrielle Maia Alves Ferreira.

² Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (pedro.cbrunetta@gmail.com).

institucionalização da UE, mas pretende oferecer uma visão atual do processo de alargamento e como tal processo repercute no nível de integração do bloco como um todo.

A trajetória da pesquisa que ensejou este artigo teve início com o trabalho de iniciação científica voltado para a realização de um levantamento dos documentos da UE que permitissem identificar as condicionalidades para a adesão relacionadas aos Direitos Humanos, tal como o progresso dos países balcânicos com perspectiva de adesão para que as exigências fossem correspondidas, cujos dados correspondem aos anos de 2006 a 2014. O processo de adesão da Croácia, cujo período de negociações está compreendido em quase sua totalidade no marco temporal estabelecido na primeira pesquisa, foi fonte de estímulo para o desenvolvimento de trabalho mais aprofundado sobre este caso, em específico.

Embora, hoje, o assunto com maior difusão midiática trate da saída do Reino Unido da UE, a adesão de novos países ao bloco não deixa de ser uma pauta em discussão entre políticos e acadêmicos comovidos pelo assunto. A pauta mais promissora dentro desta linha de pesquisa trata da adesão dos países balcânicos ocidentais, os quais são alvos de longa data da Política de Alargamento da UE. O fim da Guerra Fria levou ao fim da República Socialista Federativa da Iugoslávia, gerando uma brusca mudança na configuração de Estados na região. Essa dissolução deu origem a Antiga República Iugoslava da Macedônia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Kosovo, Montenegro e Sérvia; um processo marcado por conflitos e que ainda não teve seu fim determinado (REIS, 2014).

O primeiro Estado deste conjunto a integrar-se à UE foi a Eslovênia. O processo de adesão teve início em 1996 e foi concluído a 1º de maio de 2004, em um plano de integração que culminou na entrada de 10 países ao bloco (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018). Mais recente é a inclusão da Croácia. O processo de adesão cujo início é datado a 2005, terminou com a entrada croata à UE no ano de 2013, constituindo-se no último processo de adesão até o hoje. A situação atual dos demais Estados é heterogênea, Montenegro e Sérvia tendo já iniciado a negociação para a adesão, Antiga República Iugoslava da Macedônia e Albânia aguardando o início das negociações, enquanto Bósnia-Herzegovina e Kosovo são potenciais candidatos (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

O ingresso de um Estado à UE demanda o cumprimento de uma série de critérios estabelecidos na legislação comunitária, assim como o empenho político demonstrado dentro

dos órgãos competentes por levar o processo adiante. O processo de adesão do grupo dos 10, no qual estava inserida a Eslovênia, ocorreu em um momento diferente daquele atual. Tanto a mudança do tratado constitutivo da UE como a estabilidade política do próprio bloco são fatores marcantes para diferenciar o processo da Eslovênia com o da Croácia, em relação à semelhança com os demais países abordados (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Sendo assim, um estudo de caso da adesão croata permite identificar as condições estabelecidas dentro da atual configuração jurídica da UE, que dispõe do artigo 49 do Tratado de Lisboa, a Política de Alargamento da Comissão Europeia. Tal estudo deve ser considerado juntamente ao debate sobre a política externa comunitária, como forma de acompanhar as decisões políticas que tornam possível a mudança no quadro de membros da UE.

A primeira seção é reservada para uma breve apresentação da teoria neofuncionalista - precedida pela breve apresentação da perspectiva funcionalista de Mitrany - e da teoria intergovernamentalista, binômio que forma o debate mais tradicional sobre os estudos da integração europeia. Em adição, a abordagem construtivista vem apresentar críticas a nível ontológico a ambas as tradições teóricas com o intuito de expandir a análise para novas variáveis, cuja avaliação demonstrar-se-á pertinente para a compreensão de alguns aspectos do alargamento da UE. Os esforços de releitura teórica serão concentrados nos autores clássicos de cada vertente, mas também em reinterpretações e debates mais recentes das teorias mobilizadas.

A segunda seção é dedicada à apresentação da construção de uma política externa europeia, um desafio em contínuo progresso ao pensar em tamanha coesão entre Estados vinculados a uma instituição comum, mas que, no entanto, detêm a prerrogativa da própria soberania nacional para a formulação de políticas. Será demonstrada as etapas que marcaram a aproximação dos Estados-Membros nesta matéria, de modo que o tema se tornasse um aspecto cada vez mais relevante na formulação da base legal que rege o funcionamento da Organização, desde Maastrich (1992) até Lisboa (2009), tal como se demonstra um instrumento de projeção de poder global, segundo a defesa de Soares (2011; 2013). Por conseguinte, a Política de Alargamento será discutida como um instrumento que orienta o período de maior dinamicidade e aprofundamento das relações dentro da UE, correspondente à década de 1990, como forma de garantir o sucesso da integração definida na lógica estratégica de influência regional. Para tal exercício, recorro aos documentos dos órgãos da

UE responsáveis pela divulgação da formulação desta política, mas também à produção bibliográfica que trata do alargamento em termos mais recentes.

A terceira parte, por fim, trata do fenômeno em termos atuais. O estudo sobre a adesão da Croácia, o mais recente membro da UE até o presente momento, para verificar a forma como a retórica da Política de Alargamento foi efetivada na produção de mudanças e de adequações internas ao Estado croata para que sua participação junto à UE fosse bem sucedida. O presente estudo de caso, nos termos de Levy (2008) é inserido na tipologia idiográfica guiada pela teoria, pois tem como pretensão testar a hipótese de que a adesão croata à UE é um desdobramento da política externa europeia na perspectiva de três vertentes teóricas inseridas no debate sobre integração regional.

O desenvolvimento do artigo é guiado pela metodologia dedutiva, que consiste em partir das premissas desenvolvidas pelas teorias da integração, mais especificamente ligadas aos Estudos Europeus, para verificar a forma como as políticas formuladas no seio da UE refletem em seu processo de alargamento. Em suma, recorro às peculiaridades da construção de uma política externa europeia para confirmar que a Política de Alargamento faz parte de uma estratégia maior para o cumprimento dos objetivos estabelecidos de forma comunitária.

2. A política externa da União Europeia: uma reflexão à luz das teorias de integração

O movimento de integração entre os Estados europeus após a Segunda Guerra Mundial provocou a busca pela pesquisa acerca de continuidades e generalizações que pudessem explicar tal processo. Há uma limitação nas formulações teóricas tradicionais do campo de Relações Internacionais que torna necessária a análise da integração regional sob uma diferente ótica (SMITH, 2000).

As estratégias de alargamento dentro do bloco europeu são tratadas por Pecequillo (2014) de maneira dialética quando levado em consideração o aprofundamento da integração. É recorrente o questionamento a respeito do grau de transferência de atribuições que os Estados-Membros devem ceder para o mecanismo multilateral de decisão, ao mesmo tempo em que se discute a organização da UE de modo a contemplar a heterogeneidade das nações que a formam.

Diante do fim da Guerra Fria e com o movimento de adesão de países cada vez mais heterogêneos, ficou evidente a importância de debater o binômio alargamento-aprofundamento dentro do quadro de evolução da UE. Os casos da crise fiscal grega e do *referendum* britânico que culminou na escolha por deixar a UE refletem, respectivamente, os riscos de assumir políticas comuns para países com dificuldades de sustentá-las internamente e como as exceções podem gerar desequilíbrios e inconsistências para o compromisso comunitário (TOSTES, 2017). Diante disso, a Comissão Europeia (2017) elaborou o Livro Branco sobre o Futuro da Europa, no qual são apresentados alguns cenários prospectivos para a UE após a saída do Reino Unido, conhecido popularmente pelo termo *Brexit*.

A produção teórica é vasta de modo a contemplar diferentes temas da Ciência Política e das Relações Internacionais. Ela possibilita diferentes perspectivas sobre fenômenos cuja interpretação reflete diretamente na tomada de decisão dos grupos encarregados para tal tarefa e no respaldo público para que a decisão seja legítima e aceita no meio social. Ademais, o debate teórico sobre integração regional consegue atingir debates que as teorias tradicionais não elaboram argumentos suficientes para tratar deste fenômeno particular com a devida complexidade.

Para responder aos objetivos propostos neste estudo, que tem como tema central a política de alargamento da UE, com especial atenção ao processo de adesão dos Balcãs Ocidentais, foram adotadas as perspectivas intergovernamentalista e neofuncionalista. Considera-se o instrumental dessas análises para a discussão a respeito da transferência de poder para a UE, conforme o interesse dos Estados, fundamental para enxergar a evolução dos fatores que levaram às opções postas sobre a mesa de negociação. Com conhecimento de que diferentes outras abordagens teóricas ficarão excluídas da reflexão neste momento, a escolha pelas óticas supracitadas se dá pela intenção de realizar um debate entre duas posições antagônicas, uma das quais coloca ênfase na atuação dos agentes estatais, enquanto a outra dá maior importância aos fatores políticos conjunturais e à estrutura que preserva e move a UE.

A perspectiva funcionalista é fundada como uma vertente teórica de integração com proximidade à ontologia da matriz liberal das Relações Internacionais. A constatação de vantagens na cooperação entre as nações levou David Mitrany (1994) a defender não um modelo de aproximação europeia, ao qual era crítico por conta da manutenção de uma lógica

de competição entre nações, mas uma lógica de aproximação de alcance mundial. O benefício da solidariedade internacional é visto pelo autor em termos funcionais. A criação de mecanismos cuja autoridade não compete a um Estado singular possibilita a tomada de decisão livre das vontades políticas típicas da atuação estatal. Nos termos de Mitrany:

A integração funcional deve ser pragmática, tecnocrática e flexível; ela apagara, deliberadamente, as contradições entre o nacional e o internacional, o público e o privado, o político e o não político. Diante da formação e da coordenação de agências funcionais, as divisões nacionais tornar-se-iam cada vez menos importante. (MITRANY, 1994, p.93).

Destarte, o caminho para a cooperação teria seu ponto de partida pautado sobre questões comerciais. A aproximação em matéria econômica geraria, por sua vez, um movimento de ampliação para temas trabalhistas e sociais. Para Mitrany (1994), que busca combater a origem da guerra, o alastramento da transferência de soberania para diferentes organismos internacionais implicaria no fim das razões que fazem das nações hostis umas às outras. Assim tem origem um novo *locus* de debate acerca da causa comum entre cada nação, as quais devem agir segundo os princípios supracitados com vista à redução de conflitos internacionais.

O autor defende que o movimento de integração em função da busca e da manutenção da paz tenha alcance global. Entretanto, sua análise com enfoque no continente europeu constitui um exemplo a partir do qual é possível identificar relações causais entre decisões multilaterais para a resolução de conflitos. Ao retratar a experiência da Liga das Nações, Mitrany (1994) evidencia uma série de aspectos que justificam a falha deste arranjo de Estados na promoção da paz. A partir da experiência negativa após a Primeira Guerra Mundial e ao observar a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, é possível identificar os movimentos históricos que levam à sustentação da cooperação entre nações.

Mitrany (1994) critica a forma pela qual os Estados mais fortes reorganizam as fronteiras e questiona se a posição punitiva poderia levar todos os envolvidos à cooperação. Se a guerra advém da competição entre unidades políticas, a modificação das fronteiras poderia ser, por si só, uma solução viável? A resposta é claramente negativa. Então, um segundo cenário é colocado em pauta. A ordem política internacional, fundada sobre princípios democráticos na forma de uma federação, seria a solução capaz de unir todas as

nações. Todavia, o autor encontra impedimentos para que a alternativa passa a ser verificada na realidade.

A recorrência à história permite constatar a necessidade de laços fortes que liguem diferentes grupos dentro de um sistema político unificado. Exemplos do próprio continente europeu, como os casos da formação de Alemanha e Itália; representam unidades políticas unificadas na segunda metade do século XIX por símbolos culturais e um som conjunto de autoafirmação. Essas condições limitam a união política a um grupo muito restrito de Estados, quando consideramos a Europa após a Segunda Guerra Mundial.

Identificadas as possibilidades falhas, Mitrany (1994) reafirma a solução da integração funcional por meio de agências internacionais, às quais os interesses das unidades nacionais são gradualmente integrados. No entanto, o autor sugere que a mera assinatura de pactos ou tratados não seja suficiente. A mudança deve partir do término das políticas tradicionais que unem autoridade e violência. Neste novo arranjo de cooperação não há a prerrogativa de um poder supranacional semelhante à soberania estatal. Em seu lugar, os acordos devem partir do avanço da expansão liberal em termos de transações comerciais e do intercâmbio cultural, fatores que determinarão os interesses comuns a serem regidos em instância internacional.

Portanto, a defesa de Mitrany (1994) é de que a formação de arranjos internacionais baseados sobre decisões de cunho político tende a perpetuar a lógica de disputa entre Estados. Logo, este caminho será infrutífero para a integração e a promoção de seus interesses comuns. O caminho mais viável para materializar a abordagem funcional é aquele no qual a resolução de conflitos é pensada em longo prazo e em termos positivos. O ponto de partida do questionamento é deslocado de “como evitar uma guerra” para “como promover a paz”. O meio pelo qual pensar a cooperação, neste sentido, inicia por aspectos econômicos que promovam melhores condições para as nações envolvidas. Ademais, seu sucesso está intrinsecamente ligado à prática política promovida pelo governo e sustentada pela demanda do povo.

Diante dos postulados funcionalistas, Haas (2004) introduz o debate acerca de aspectos a serem reformulados para a melhor sustentação da crítica contra as ideias de matriz realista das Relações Internacionais. Seu principal legado é o conceito de transbordamento. Esse é referido às instâncias de cooperação como um processo que, uma vez iniciado, tende a

gerar um maior grau de interdependência entre as nações envolvidas, levando a integração a níveis sempre mais profundos.

Haas (1958, apud ROSAMOND, 2005) propõe uma teoria baseada na ontologia kantiana de uma ordem internacional fundada sobre a cooperação, tal como a matriz funcionalista. Nesse sentido, sua principal crítica à vertente realista parte da lógica centrada no poder. O autor defende uma abordagem cooperativa entre as nações, fundada sobre a ideia de uma construção institucional pós-nacional funcionalista. Contudo, à diferença de Mitrany, acredita que as condições históricas constroem o início do processo de cooperação ao alcance regional, e não global.

Em sua formulação teórica, Haas (1958, apud ROSAMOND, 2005, p.10) descreve o conceito de transbordamento como “processo pelo qual as expectativas sociais dos atores mudam em direção da contínua integração”.³ Tal integração daria origem a instituições supranacionais capazes de promover resultados conforme a preferência dos novos centros de autoridade. O conceito tem como base um objetivo comum que requer a ação conjunta para ser alcançado. O ponto inicial para provocar a dinâmica do transbordamento, logo, é a transferência de agendas de Estado para o controle supranacional.

De fato, o aspecto eurocêntrico da vertente neofuncionalista é uma fonte de debates para seus críticos. O neofuncionalismo pretende o estudo comparado sobre as dinâmicas de integração a partir do caso europeu. No entanto, tal como apontado por Nye (1971, apud ROSAMOND, 2005) o principal problema é que a aplicação da experiência europeia a outros casos não faz sentido. A abordagem desconsidera fatores estruturais das sociedades que torna necessário um maior esforço na determinação das variáveis para que o fenômeno da integração seja analisado de maneira coerente e explicado nos termos de seus desdobramentos. Perntland (1973, apud ROSAMOND, 2005) dá destaque à estrutura econômica e comercial instituída na Europa ao longo de séculos e que a diferencia das demais regiões do mundo.

Além disso, o neofuncionalismo é bem aplicado para o início da integração europeia nas décadas que seguiram a Segunda Guerra Mundial. Todavia, perde poder argumentativo na

³ Do original: Process through which the expectations of social actors shifted in the direction of support for further integration (Haas, 1958 apud Rosamond, 2005).

medida em que este processo se torna complexo por causa do maior número de países incluídos e pela maior gama de conteúdo político de interesse comum. Portanto, os pressupostos neofuncionalistas são tidos como específicos no tempo e no espaço, razão que torna questionável sua generalização teórica (ROSAMOND, 2005).

Afinal, é possível retornar a Haas e Schmitter (1964) e identificar aspectos que comprovam a limitação das variáveis para o caso europeu, tais como a presença de economias industrializadas, a mobilização política dos grupos partidários, a liderança das elites políticas nacionais e uma democracia constitucional aceita. Esse cenário torna o transbordamento mais provável em alguns casos do que em outros. Desta forma, os autores defendem que a automatização da integração depende de um conjunto de causas estruturais.

Ao se tratar de teoria de integração, o contraponto ao funcionalismo e ao neofuncionalismo é feito pela corrente intergovernamentalista. Tal como o primeiro debate teórico das Relações Internacionais, a contraposição do intergovernamentalismo parte de diferenças a nível ontológico para identificar a natureza dos atores envolvidos com a integração. Stanley Hoffmann (1982, apud REIS, 2014) partilha da concepção neorrealista de que o Estado é o principal ator na esfera internacional. A justificativa de tal afirmação tem embasamento na posição assumida pela França de Charles De Gaulle, o qual sempre manteve um posicionamento cético em respeito à integração.

Anos depois da morte do chefe de governo francês, a instabilidade econômica que pairou sobre o mundo na década de 1970 após o Choque do Petróleo deu novas razões para os cuidados na integração. Hoffmann (1982) destaca como a dificuldade no escoamento da produção, as políticas contracionistas e a elevação nas taxas de desemprego afetaram este processo à época. A retração dos Estados em matéria de cooperação econômica era reflexo da fragilidade de cooperar em momentos de crise.

Muito embora este argumento econômico seja usado para criticar as teorias que partem de uma posição cooperativa no cenário internacional, a principal objeção do intergovernamentalismo está na desatenção à diferença entre *high politics* (alta política) e *low politics* (baixa política). Segundo Hoffmann (1982), a cooperação em determinadas matérias de interesse comum não cria laços fortes o bastante a ponto de originar uma instituição supranacional que cumpra o papel das agências estatais. Matérias como a política externa,

defesa e economia são preocupações demasiado caras para que um Estado as delegue. Por outro lado, o autor chama de *low politics* aquele campo de atuação que diz respeito à maximização de bem-estar comum, matérias que apresentam maior susceptibilidade para que negociações sejam tratadas.

Uma segunda vertente do intergovernamentalismo foi desenvolvida por Andrew Moravcsik (1993) e tem como principal contribuição uma releitura da teoria liberal em Relações Internacionais para tratar a integração longe de expectativas utópicas. Os atores concordam em cooperar naqueles casos em que os benefícios lhes são claros. É evidente o viés racionalista desta vertente. Não há menção à solidariedade ou altruísmo no processo decisório.

Para melhor elucidar a participação do Estado em nível regional, o autor recorre ao jogo de dois níveis, modelo criado por Robert Putnam para demonstrar a atuação dos tomadores de decisão tanto em nível doméstico como nas negociações internacionais. Este aspecto traz ainda mais complexidade à negociação, pois a integração depende não somente da mobilização e da aceitação interna dos grupos políticos, como também da negociação e da adequação das condições diante dos agentes externos (MORAVICSIK, 1993).

Em seguida, Moravicsik (1993) aponta três pressupostos quanto à natureza comportamental de atores sociais, Estado e Sistema Internacional. Os primeiros apresentam maior aversão ao risco e tendem a assumir postura mais comedida diante das negociações, sobretudo aquelas que são marcadas por maior grau de incerteza. A tendência é que haja maior proximidade à manutenção do estado atual da relação. Enquanto isso, a natureza do Estado é tratada pela legitimidade de representação. As decisões deste ente, portanto, refletem o histórico das relações interestatais mais do que a influência de autores que não estejam no mesmo patamar. Por fim, o comportamento do sistema internacional é interdependente, ou seja, dependerá das condições internas e externas dos Estados atuantes, assim como a barganha de cada um deles, para que seja determinado.

A contribuição intergovernamentalista liberal possibilita, então, a compreensão do conflito e da cooperação como dois extremos do pensamento racional dos Estados, a partir do qual eles buscam aumentar seus ganhos uma vez estabelecidos os interesses. A integração regional, portanto, é vista a partir desta ótica como o esforço para coordenar políticas

complementares entre Estados, de modo que os objetivos de ambos sejam atingidos mediante a negociação e o estabelecimento dos benefícios mútuos (REIS, 2014).

Enfim, a vertente construtivista dos estudos em Relações Internacionais se insere no debate sobre a integração regional, e no caso dos estudos europeus, em particular, como forma de contestação das abordagens tradicionais acima tratadas. Todavia, não há a intenção de um desenvolvimento teórico sobre o fenômeno, mas se busca preencher lacunas deixadas pela abordagem racionalista, centrada no indivíduo. Para tanto, é assumida a perspectiva de como a integração é socialmente construída (RISSE, 2004).

O entendimento de formação de uma sociedade passa pela compreensão da relação entre agente e estrutura. Risse (2004) afirma que a ontologia construtivista permite uma melhor compreensão do processo de constituição, pois vincula o indivíduo ou o grupo tomador de decisão ao território em que está inserido. A presença em uma determinada área corresponde a aspectos culturais socialmente consolidados. No processo de integração europeia, a formação de um bloco regional é levada adiante por seus membros, assim como a existência de uma série de normas prévias e valores compartilhados, e reforçada na medida em que há negociações a respeito de mudanças tanto para a expansão como para a imposição de limites às competências da União (MIELNICZUK, 2015).

A criação de uma identidade europeia é dada pelos aspectos levantados anteriormente, mas também deve ser retida especial atenção à linguagem. Uma forma comum de comunicação é indispensável para a criação de um conjunto de normas que acomunem diversos países dentro de um mesmo grupo. A contribuição de Foucault sobre o discurso, permite identificar a sua relevância dentro de um projeto de poder. O estabelecimento de um canal de comunicação claro e coeso permite o fortalecimento da integração europeia tanto internamente como eleva o seu impacto a nível externo (GUARNIERI, 2004).

3. A construção de uma política externa da União Europeia: a evolução da integração e a Política de Alargamento

O Tratado da União Europeia foi formulado de modo a dedicar especial atenção em matéria de política externa. De fato, o Título V: Disposições Gerais Relativas à Ação Externa da União e Disposições Relativas à Política Externa e de Segurança Comum prescreve que a atuação europeia deve seguir os princípios do multilateralismo e da solidariedade em função

de atingir seus objetivos estratégicos. A condução da Política Externa é exercida pelo Conselho Europeu, órgão formado pelos chefes de governo dos Estados-membros, junto ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política Externa (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

A evolução da Política Externa da União Europeia é algo que remete ao início do processo de integração europeu. Então, o tema de política externa comunitária não podia ser concebido. Na medida em que a cooperação ganhou contornos mais rígidos e foi possível constatar uma constante congruência de interesses, a afirmação de que os países europeus têm uma política externa comum passou a fazer sentido. Inicialmente, a coesão em matéria externa era delineada em termos econômicos e comerciais frente às negociações com países terceiros ou no âmbito de Organizações Internacionais. Justamente neste período, segundo Costa (2017) a teoria neofuncionalista ganha poder explicativo e o conceito de transbordamento faz sentido na medida em que, cada vez mais, as capacidades vão sendo atribuídas aos mecanismos multilaterais de cooperação. Logo, temas mais amplos passaram a serem debatidos em esferas informais. Apenas com o Tratado de Maastricht essa ala da política europeia passou a ser institucionalizada e debatida de maneira mais contínua e rigorosa, sob instituição do pilar II de Política Externa, e Segurança Comum (COSTA, 2017).

Este processo de aprofundamento político gerou contradições entre a área de Relações Internacionais e a de Estudos Europeus. Tonra e Christiansen (2004) reportam esse debate nos termos tanto as tendências comunitárias como a atuação do Estado soberano. Se, por um lado, o processo de integração demonstra ganhos significativos em termos econômicos e de poder frente a negociações na política exterior, o Estado mantém a capacidade de constituir sua política externa de forma autônoma, guiado por interesses particulares frente a relações específicas com outras nações. Essa lógica corresponde aos postulados da teoria intergovernamentalista, pois em matérias intrinsecamente ligadas à sobrevivência do Estado, a alta política, há maior resistência para a delegação de agendas para uma agência internacional de cooperação.

Ao longo da década de 1990 e no início do terceiro milênio, o movimento de unificação de um discurso europeu de segurança comum avançou. Se, por um lado, a integração europeia vinha se consolidando progressivamente e ampliando a sua influência dentro dos Estados-membros, por outro, as mudanças no sistema internacional implicaram

diretamente no movimento de fortalecimento desse laço. A queda da União Soviética, o conflito de separação da Iugoslávia, a instabilidade econômica dos países em desenvolvimento e a ameaça representada pelo atentado de 11 de setembro são marcos históricos exógenos que implicaram na maior aproximação da União Europeia como um grupo singular (TONRA E CHRISTIANSEN, 2004). Este período em que houve a busca pelo alargamento em maiores proporções é explicado pela vertente construtivista a partir da vinculação identitária que fazia da Europa um ímã de atração para a vinculação dos territórios recém-libertos da influência soviética. Neste momento, o papel da UE representa uma missão de promoção dos valores ocidentais consolidados em oposição a um inimigo iminente, o qual, uma vez tendo seu poder subtraído, abria as portas para a expansão não apenas da cooperação econômica, mas de um modelo civilizacional.

A evolução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Comum de Segurança e Defesa (PSDC) foi confirmada pelo primeiro documento que previa uma agenda europeia de política externa. A Estratégia Europeia de Segurança foi elaborada em 2003 e tinha como principais mecanismos para garantir a segurança interna, e promover a segurança global, o combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça. Além da abordagem de segurança tradicional, em termos de violência, consta no documento estratégias para a segurança energética, nos termos de garantir uma menor dependência da importação de hidrocarbonetos, e de combate à poluição como prevenção a alterações climáticas. Por fim, a atuação externa da União Europeia se empenha em garantir a estabilidade na região circunstante, política que se estende à estratégia de alargamento (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2009).

Dessa forma, Costa (2017) divide a política externa europeia em três eixos. O primeiro trata da PESC e da PSDC, o segundo de desenvolvimento, comércio e ação humanitária, enquanto o terceiro das dimensões ambientais e culturais. A principal função do primeiro eixo é a atuação em países vizinhos, nomeadamente na Europa Oriental, Ásia e África Setentrional. Enquanto a PESC é a demarcadora da tomada de decisão a nível estrutural, a PSDC define as especificidades da atuação militar e civil dentro da estratégia da PESC. O segundo eixo tem como base a Política Comercial Comum (PCC), que conta com a atuação da Comissão Europeia como único agente dotado da atribuição de negociar pela UE. Contudo, isso não exime os Estados-membros de negociar dentro do processo de formulação da PCC.

Enfim, o terceiro eixo é aquele que cura das implicações de políticas internas para a política externa. Como a atuação requer coesão entre os Estados-membros, o método utilizado para tratar dessa matéria é aquele comunitário.

Antonio Goucha Soares (2011) percebe a estratégia europeia para a formulação da PESC como parte de um projeto de projeção global. Enquanto o período até o fim da Guerra Fria foi marcado pela consolidação interna do bloco político e econômico, a década de 1990 representou uma guinada na geopolítica europeia. A mudança assume duas faces diferentes: uma política, relacionada à liderança no processo decisório de caráter multilateral; outra econômica, frente ao movimento de globalização e à nova forma de inserção de economias emergentes no mercado produtivo e financeiro internacional. As duas abordagens, vistas de forma complementar uma à outra, permitem identificar a maneira como a UE se insere em um cenário de mudanças, de modo a garantir sua posição privilegiada no cenário internacional.

O conceito estratégico da UE referência a si própria como uma potência civil. Esse posicionamento advém da lacuna que emerge dos conflitos latentes e reais que ocorrem em lugares de diferentes regiões do globo. Assim, o bloco europeu se posiciona como o ator capaz de promover a cooperação, ou ao menos o apaziguamento das relações conflituosas que marcam o pós-Guerra Fria. No entanto, o discurso europeu encontrou fortes tensões com a realidade política diante da eclosão da guerra de separação da Iugoslávia. Esse conflito mostrou a insuficiência conjuntural das ações comunitárias, o que foi comprovado pela atuação expressiva da OTAN e da ONU (SOARES, 2011).

O conflito iugoslavo demarcou o surgimento de duas mudanças em matéria de política externa. A primeira delas consiste na identificação e uma nova série de causas identificadas como principais ameaças à segurança europeia. Dentre as mais relevantes estão a imigração clandestina, o aumento da criminalidade generalizada, o fundamentalismo religioso e o terrorismo. A segunda consiste na aproximação sem precedentes aos valores da OTAN de maneira próxima à sobreposição dessa sobre as diretrizes de atuação da PESC e PSDC (SOARES, 2011).

A urgência da atração de territórios vizinhos marcados por conflitos para o enquadramento normativo e político exigia um plano de ação elaborado. O movimento de integração regional europeu já foi apresentado nos termos do alargamento e do

aprofundamento pela ótica de Pecequillo (2014) na introdução deste artigo. Cabe, então, apresentar a forma como o alargamento da UE é desenvolvido pelo próprio bloco, com ênfase nos aspectos de política externa que dizem respeito à inclusão dos países balcânicos, mais especificamente no que diz respeito à adesão da Croácia.

Para tanto, é oportuno analisar o documento publicado pela Comissão Europeia (2015) a respeito da Política de Alargamento. Estampada em sua capa, é possível compreender o sentido de uma parte dos objetivos desta política a partir da seguinte passagem: “A política de alargamento da UE reforça a segurança e a estabilidade da Europa. Permite-nos ser mais fortes, promover os nossos valores e assumir o papel de protagonista global na cena mundial” (Comissão Europeia, 2015, p.1). Esse discurso reafirma a perspectiva de Soares (2011) quanto à visão estratégica de projeção global da política externa da UE, permitindo identificar a política de alargamento como um de seus instrumentos. A retórica utilizada para ampliar o grau de influência europeu, de modo a abranger cada vez mais países da região, é baseada em uma série de valores comuns. A participação na UE abre portas para uma série de vantagens econômicas e comerciais, mas para que sua promoção seja mantida, os Estados devem seguir os princípios dos direitos humanos, da liberdade, da democracia e do Estado de Direito, tal como definido no artigo 2º do Tratado da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

A política de alargamento está fundada sobre as condições estabelecidas no Conselho Europeu de Copenhague de 1993, as quais incluem critérios de cunho político, econômico e social. O primeiro diz respeito à democracia e à inclusão na tomada de decisão política do sistema europeu. O segundo está relacionado à defesa da economia de mercado, na qual vigora as leis da concorrência e da competitividade dentro do território europeu. Por fim, o terceiro visa a garantia dos direitos humanos e de instituições estáveis, vigentes segundo o Estado de Direito, e o respeito às minorias (PARLAMENTO EUROPEU, 2018).

O processo de inclusão de um Estado deve seguir um mecanismo rigoroso no qual as instâncias comunitárias e intergovernamentais da UE cumprem o papel burocrático que garanta as condições de ingresso e a perpetuação de um novo membro em favor dos valores do bloco. Após a apresentação da candidatura, a tramitação ocorre nas instâncias do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu, para que o Conselho Europeu decida sobre a atribuição da oficialidade à candidatura do pleiteante à adesão. Então, tem início o processo

legislativo que visa analisar as condições de entrada em diversos aspectos. O Acervo Comunitário é um documento dividido em 30 capítulos, cada um dos quais é discutido singularmente em função do acompanhamento da evolução dos quadros específicos dos países candidatos à UE. Cabe à Comissão emitir pareceres sobre a situação temática, enquanto é da alçada do Conselho a abertura de novos capítulos. Enfim, o tratado de adesão deve ser aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, além da assinatura e da ratificação dos Estados-Membros (PARLAMENTO EUROPEU, 2018).

4. Um estudo da adesão da Croácia à UE pela perspectiva da política externa comunitária

A adesão da Croácia é considerada um marco importante dentro da história recente da UE. Tanto pelo ponto de vista da evolução precedente da integração passada, como uma fonte de perspectiva futura da continuação deste fenômeno, esse evento é significativo para entender algumas tendências da União. Única adesão ocorrida após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a entrada da Croácia representa a sequência de uma estratégia de longa data, iniciada com o ingresso da Eslovênia, e que tem continuidade sob o acompanhamento constante das condições para a adesão dos demais estados balcânicos (REIS, 2014).

Sua trajetória para o ingresso tem início logo após o acalmar do conflito na península balcânica. Em meados de 2000 lhe é atribuído o estado de potencial candidato. No ano seguinte, ocorre a assinatura do Acordo de Associação e Estabilização, o qual simboliza o comprometimento para acompanhar as sugestões da UE em função da adequação às condições a serem negociadas. No ano de 2003 é encaminhado o pedido de aplicação para a adesão, pedido este que é aprovado no ano seguinte pelo Conselho Europeu, fato este que permite a negociação nos termos dos artigos do Acervo Comunitário (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

A contribuição de Tutíc (2014) para o caso permite identificar os aspectos da atuação europeia na Croácia sob a forma da Ajuda de Estado. Esse mecanismo é previsto para que haja equilíbrio no mercado comum europeu, todavia, cria prerrogativas para que o Estado-membro perca autonomia na formulação da própria política econômica. É muito tênue a linha que divide a aplicação de um instrumento criado para proteger a política econômica europeia dos riscos por abranger nações cujas matrizes produtivas são tão diferentes, tanto no

que diz respeito ao tipo de produto, mas principalmente à capacidade de inserção no sistema capitalista.

O caso da Croácia demonstra a aceitação das diretrizes europeias, tendo como principal alvo de auxílio os setores de produção naval e as companhias de aço. Neste sentido, Holscher e Stephan (2009 apud Tutíc, 2014) verificam uma tendência ao estreitamento das políticas econômicas e um maior rigor da UE em cenários de crise. Se o pacote de adesão de 2004 incluiu uma série de países que estiveram inseridos no campo de influência soviética, e que apresentavam maiores desafios para a inserção no mercado europeu, particularmente no que diz respeito às políticas antitrustes, a crise econômica mundial desencadeada em 2008 não permitia flexibilizações nas negociações com a Croácia em matéria econômica.

Ao se tratar da adesão croata em termos de direitos humanos, podemos constatar que houve progresso em algumas matérias chaves, as quais foram estabelecidas em uma série de documentos emitidos pela Comissão Europeia, cujo título é “Estratégia de Alargamento e Principais Desafios”. No ano de 2006, o progresso quanto à aplicação da legislação no que diz respeito aos Direitos Humanos não era satisfatória. Mesmo que os progressos tenham sido reconhecidos, estes ocorriam de forma lenta. Enquanto a resposta para uma melhora nas condições de coibir a transgressão da lei contra crianças e mulheres, as condições das minorias étnicas, dos ciganos e dos refugiados ainda tinham de melhorar para que a adesão fosse efetivada. Apenas no documento relativo ao ano de 2010, um ano antes das negociações para a adesão serem concluídas, os critérios de Direitos Humanos são reconhecidos como satisfatórios. A proteção às minorias alcança um nível de ação eficaz, assim como as condições dos refugiados. Por fim, a boa resposta perante o TPIJ que implica no fornecimento de documentos necessários para a atividade do Tribunal foi um dos critérios levantados com importância para a conclusão da negociação de entrada da Croácia ao bloco regional (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

5. Considerações a título de conclusão

O desenvolvimento do presente trabalho teve como desafio a elaboração de um quadro que comprovasse que a trajetória da adesão da Croácia à UE está vinculada a um instrumento de elaboração e de efetivação da política externa europeia qual é a Política de Alargamento. O

estudo de caso da Croácia é demonstrado como uma experiência relevante para entender o passado e servir de instrumento para pensar o futuro da integração europeia.

O enquadramento teórico diante da evolução da integração europeia demonstra que não há apenas um discurso plausível para explicar este processo que é longo e volúvel a depender da atuação política dos Estados europeus e dos impactos externos cuja causa está vinculada aos países vizinhos. Ademais, a UE é dotada de múltiplos mecanismos de tomada de decisão, cada um dos quais responde à sua maneira aos postulados teóricos que pressupõem identificar tendências dentro da União. A título de exemplo, as discussões na Comissão, em maior medida, ou no Parlamento Europeu, menos, são marcadas por um significativo vínculo à teoria neofuncionalista. Em tese, os membros destes órgãos representam a UE perante o processo de formulação de políticas. Por outro lado, o Conselho e o Conselho Europeu, formados por representantes do quadro do Poder Executivo dos Estados-membros, tendem a representar os interesses nacionais e, portanto, apresentam maior afinidade aos postulados da teoria intergovernamentalista.

Ao tratar da postura da UE diante da política externa, é possível notar que os interesses nacionais são intrínsecos ao processo decisório. Mesmo que o processo de acompanhamento e avaliação dos avanços no âmbito do alargamento seja costurado por uma densa rede burocrática comunitária, a decisão para a adesão depende do posicionamento intergovernamental para que uma determinação seja alcançada, nos termos do artigo 49º do Tratado de Lisboa (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

O estudo de caso da Croácia permite identificar, a maneira como os critérios de Copenhague, instrumentalizados em requisitos a serem verificados e aprovados por meio dos capítulos do Acervo Comunitário, repercutem materialmente na sociedade do país ingressante. A escolha pelo vínculo comunitário implica na perda da autonomia de estabelecer uma política econômica própria em nome da estabilidade econômica da região. Por outro lado, as diretrizes europeias tocam em aspectos sociais que visam a promoção da justiça social e do Estado de Direito. Dentre os principais aspectos tratados nos documentos sobre a “Estratégia de Alargamento e Principais Desafios”, cabe ressaltar a atenção para a proteção das minorias e das mulheres, grupos sociais vulneráveis em perspectiva da história recente dos Estados balcânicos, em geral. Ademais, a exigência de uma rede pública de radiodifusão

que alcance todo o território nacional é uma condição primordial para a garantia da liberdade de expressão.

Em termos de perspectivas para o processo de adesão da UE, o estudo de caso da Croácia demonstra-se como uma experiência bem sucedida, cujo trajeto pode ser tido, em partes, como exemplo a ser seguido. Há muitas diferenças específicas dentro de cada Estado que pleiteia um assento na UE. Contudo, a análise comparada entre os postulantes requer um esforço que não corresponde ao escopo do presente trabalho. Ademais, os próximos passos de pesquisa devem levar em consideração o Livro Branco sobre o Futuro da União Europeia, tal como a conclusão das negociações de saída do Reino Unido e seus impactos.

6. Referências

CALEGARI, Daniela. Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: Preponderância ou Coexistência na União Europeia? **Revista Electrónica de Direito Internacional**, v.5, pp. 91-131, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco sobre o futuro da União Europeia: Reflexões e cenários para a UE-27 em 2025**. Bruxelas: COM, 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Compreender as Políticas da União Europeia: Alargamento**. Bruxelas: Direção Geral da Comunicação, 2015.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Estratégia Europeia de Segurança e Defesa: Uma Europa segura num mundo melhor**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2009.

COSTA, Olivier. **A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão**. Brasília: FUNAG, 2017.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Briefinf No 9: Slovenian and the Enlargement of European Union**. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/9a3_en.htm#>. Acesso a 17 de setembro de 2018.

GUARNIERI, Tathiana Haddad. “La construction européenne”: uma leitura construtivista da integração europeia. **Revista Ética e Filosofia Política**, v.2, n.12, pp. 249-267, 2010.

HAAS, Ernst B. and Schmitter, Philippe C. Economics and Differential Patterns of Integration: Projections About Unity in Latin America. **International Organization**, v.18, n.4, pp. 705-737, 1964.

HAAS, Ernst. **The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

Hoffman, Stanley. Reflections on the Nation-State in Western Europe Today. **Journal of Common Market Studies** v. 21 n.1, pp.21-38, 1982.

LEVY, Jack S. Case studies: Types, designs, and logics of inference. **Conflict management and peace science**, v.25, n. 1, pp.1-18, 2008.

MIELNICZUK, Fabiano. A diferença que a ontologia faz: intergovernamentalismo liberal, construtivismo e integração europeia. **Século XXI**, v. 6, pp.71-86. 2015.

MITRANY, David. A working peace system. In: **The European Union**. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 77-97, 1994.

MORAVICSIK, Andrew. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, n.º 4, pp. 473-525, 1993.

PECEQUILO, Cristina. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

REIS, Liliana Domingues. **Política Comum de Segurança e Defesa: o novo desafio ao processo de integração da UE**. Tese de doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais – Universidade do Minho. Minho. 2014.

RISSE, Thomas. Social constructivism and European integration. In: Wiener, Antje; Diez, Thomas et alli, **European Integration Theory**, Oxford: Oxford University Press, pp. 159-176. , 2004.

ROSAMOND, Ben. The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 2, pp. 237-254, 2005.

SMITH, Steve. Internapional Theory and European Integration. In: KELSTRUP, Morten; WILLIAMS, Michael. **International Relations Theory and the Politics of European Integration: power, security and community**. Routledge, 2000.

SOARES, Antonio Goucha. A União Europeia como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, pp.87-104 ,2011.

TONRA, Ben; CHRISTIANSEN, Thomas. **Rethinking European Union Foreign Policy**. Manchester University Press, 2004.

TOSTES, Ana Paula. **União Europeia: resiliência e inovação política no mundo contemporâneo**. Curitiba: Appris, 2017.

TUTIC, Zeljka. **The EU State Aid Rules: Case Study of Croatia**. Budapest: Central European University, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**. Diário oficial da União Europeia, v.100, 2007

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex: Acesso ao Direito da União Europeia**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1474808459913&text=ESTRAT%C3%89GIA%20>

DE%20ALARGAMENTO%20E%20PRINCIPAIS%20DESAFIOS&scope=EURLEX&type
=quick&lang=pt&DTS_DOM=EU_LAW&AU_CODED=COM&FM_CODED=COMMUNI
C>. Acesso em: 15 de setembro de 2018.