

A Europa dos direitos humanos entre a retórica de poder e a diplomacia da cooperação para o desenvolvimento

*André Luis Nascimento dos Santos
Carlos R. S. Milani*

1 Introdução

A experiência comunitária vivenciada pela União Europeia (UE) desde o ano fundacional de 1957 sugere a formação de um novo modelo de participação política dos Estados nacionais na ordem internacional. Se outrora a predominância das estratégias de uma soberania una e indivisível marcava, de modo quase exclusivo, o modo da ação pública dos Estados em favor de sua própria sobrevivência, a prática europeia, apesar da crise por que passa desde 2008, aparece nos dias atuais como um modelo distinto que provoca a curiosidade da ciência política internacional, animando uma rica agenda de pesquisas no campo das relações internacionais (BELOT; MAGNETTE; SAURUGGER, 2008; COURTY; DEVIN, 2010; PETITEVILLE, 2006; SAURUGGER, 2009). A partir da construção de um espaço regional, uma organização internacional e uma comunidade política *sui generis* capaz de gerir os interesses comuns dos seus Estados-membros, seu modelo institucional parece diferir do que se apresenta como o padrão das organizações intergovernamentais tradicionais (a exemplo da ONU e suas agências), sem chegar a constituir um caso de comunidade supranacional perfeitamente pós-estatal. A disposição das suas normatividades, dos seus modelos de gestão, da sua organização de poderes e responsabilidades aponta a uma feição entre o eminentemente interestatal e o viés supranacional, sobretudo quando dialoga com elementos próximos do federalismo e da confederação.

Nesse sentido, a União Europeia, para além da integração regional pela via comunitária, tem sido bastante habilidosa em se firmar como verdadeiro novo ator do sistema internacional contemporâneo. Não à toa, as suas orientações institucionais regidas pelo direito dos tratados têm, paulatinamente, forjado a construção de uma política externa própria em nome da coletividade, como é o caso dos tratados de Maastricht (1993), de Amsterdam (1997), de Nice (2001) e de Lisboa (2009) (KOECHLIN, 2009; PETITEVILLE, 2006). Portanto, assim como os Estados

nacionais, esse novo ator do sistema internacional é capaz de manejar em alguns âmbitos a sua própria diplomacia, cunhar a sua moeda, estabelecer um espaço de segurança coletiva, construir modelos práticos e teóricos para se relacionar com os Estados e, na medida do possível, criar uma ficção (ou ficções) acerca de uma identidade territorial e social em torno do ser europeu. Obviamente, esses tantos atributos só são possíveis pelo consentimento dos seus membros em ceder parcelas significativas de suas soberanias em favor deste ator capaz de falar em nome de todos em muitos âmbitos multilaterais e de possuir representações em Estados não comunitários.¹ É justamente diante desses tantos atributos que a União Europeia se apresenta para o mundo como uma potência mundial, capaz de se impor seja pela economia e comércio, seja pela norma (em matéria ambiental, de padrões tecnológicos, de direitos humanos), seja pela força (militar), esta exercida a partir da moderação e do diálogo entre seus Estados-membros e principalmente nos casos de operações de paz na Bósnia, na República Democrática do Congo e no Chade. (COTTEY, 2008) Nesse contexto, uma série de correntes de análise tenta dar conta da dimensão discursiva da União Europeia, sugerindo adjetivos tais como a potência civil (DUCHENE, 1993), a potência normativa (LAIDI, 2008; MANNERS, 2002), o *soft power* (NYE JUNIOR, 2004), a potência tranquila (TODOROV, 2003), dentre outras denominações. Estas exprimem o fato de que a UE se transformou em um ator relevante para a condução da política mundial, condução esta pautada na ideia de uma governança que não se centraria de maneira exclusiva na força e no poder militar como elemento constitutivo principal.

Nessa miríade de ideias e de realidades que se entrecruzam, a UE aparece como a promotora de algumas agendas globais contemporâneas, tais como a agenda de meio ambiente, desenvolvimento, humanitarismo, democracia e, sobretudo, a agenda dos direitos humanos. Uma extensa pauta de negociações (e imposições) que terminam por exigir deste ator alguma articulação na organização da sua política externa, coerência mínima nos discursos dos Estados que a compõem e, principalmente, a profissionalização dos seus quadros em prol da inserção internacional em esfera global. A agenda dos direitos humanos, que nos ocupa neste capítulo, é fruto do desenvolvimento político proporcionado pela projeção internacional dos princípios da

¹ É evidente, porém, que todos esses atributos devem ser considerados no processo histórico, sem reificação e muito menos sem a pretensão de considerar a União Europeia um *telos* da história. Os processos regionais são muitos e variados, não pretendemos aqui definir a União Europeia como um modelo, embora deva ser considerado um dos casos mais bem-sucedidos de integração regional.

Carta das Nações Unidas (1945) e da Declaração Universal de Direitos humanos (1948), encontrando no projeto europeu um espaço privilegiado, uma vez que inspira os objetivos da União Europeia, seja internamente, dentro dos seus processos de integração, seja no plano externo, a partir da formulação paulatina de uma verdadeira política externa comunitária. No âmbito comunitário, existem alguns documentos oficiais que merecem ser lembrados, tais como a Convenção Europeia dos Direitos humanos (1950), o Ato Único (1986), o Tratado de Maastricht (1992), o Tratado de Amsterdã (1997), o Tratado de Nice (2001) e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE (2001). Assim, podemos afirmar que, na política externa da União Europeia, há uma verdadeira Diplomacia dos Direitos Humanos (DDH), por meio da qual valores e práticas transformaram a UE em ator relevante na cena internacional. (PETITEVILLE, 2006)

Se, por um lado, esse exercício diferenciado da potência pela UE encontra nos países em desenvolvimento uma porta aberta para o exercício de sua DDH, por outro, também se depara com verdadeiros laboratórios sociais e políticos em que ocorrem iniquidades históricas, violências e desrespeitos pela pessoa humana e pelas instituições democráticas. O presente artigo, à luz da sociologia das relações internacionais (BADIE, 2009; DEVIN, 2009; MILANI, 2010), apresenta uma visão acerca da DDH da União Europeia a partir de seus próprios discursos engendrados na prática política de seu estatuto de potência normativa. Na DDH reside uma série de fatores determinantes para a construção de uma estratégia organizacional em prol da difusão e universalização do modelo europeu de direitos humanos, ora um posicionar-se político diante do cenário internacional que se lhe apresentava, ora uma mera reação de potência diante das vicissitudes e interesses que se forjaram a partir da segunda metade do século XX e isso até os dias de hoje. É justamente nessa lacuna entre o que lhe é normativamente sensível e o que se lhe apresenta como materialmente benéfico que reside a tentação desse ator fundamental das relações internacionais em definir uma retórica de poder ao invés de um agenda de cooperação que arbitre entre interesses do doador e necessidades dos países beneficiários. A fim de sustentar esse argumento, este capítulo está dividido em três partes: (1) A Europa da União Europeia e as distintas expressões da potência: a demanda comunitária pelo discurso dos direitos humanos; (2) A União Europeia e a sua ação externa em matéria de direitos humanos, discursos e práticas de uma diplomacia de interesses; (3) A diplomacia de direitos humanos da União Europeia e sua geometria variável.

2 A Europa da União Europeia e as distintas expressões da potência: a demanda comunitária pelo discurso dos direitos humanos

Falar do exercício de uma política externa por parte da União Europeia nem é objeto de consenso nos meios acadêmicos, nem tampouco na opinião dos práticos da política internacional. Isso se dá principalmente porque as ações externas da UE não são primordialmente militares, aspecto tão valorado pelas correntes dominantes de matriz realista na disciplina de Relações Internacionais. A UE fundamenta sua ação externa em posturas normativas, atitude mais próxima dos posicionamentos liberais e construtivistas. Ademais, essa condição de desconfiança acerca da sua ação externa foi em muito agravada pelo modo como a UE demonstrou suas limitações quando confrontada com os conflitos ocorridos na sua vizinhança ao longo dos anos 1990. (KOECHLIN, 2009; PETITEVILLE, 2006; SMITH, 2003) Todavia, em que pese o modo como a União Europeia exerce sua política externa, os anos subsequentes a colocaram no panteão dos atores relevantes da política internacional. No exercício das relações internacionais, esse ator bem soube utilizar-se do rol de instrumentos que são comuns à política externa (HILL, 2003), tais como a cooperação, a diplomacia e a solução pacífica de controvérsias, bem como o uso do Direito Internacional Público.

Se levarmos em conta a análise de Christopher Hill (1993), por certo, seremos instados a considerar o uso do termo “política externa” como mera ampliação semântica do significado clássico dessa expressão, algo que se faz em favor da compreensão das ações externas que legitimariam a ideia de uma Europa unida. Ampliação, sobretudo, porque, segundo Hill (1993), nesse fazer político há uma verdadeira apropriação de um campo de atuação historicamente limitado aos Estados nacionais e às suas soberanias, soando, por vezes, ainda impróprio o uso do termo quando relacionada à ação externa de uma organização como a UE. O conceito de política externa necessita, em sua acepção, a chancela de uma autoridade pública, que normalmente seria o Estado, mas podendo ser estendida à UE, dadas as suas características constitutivas. Ainda pensando nas ampliações semânticas acerca da existência de sua ação externa pela via diplomática, Hill (2003) nos convida a refletir sobre os contextos políticos e as maneiras de expressão da política externa, inclusive no caso da UE como ator fundamental presente no cenário mundial contemporâneo. Não deve ser negligenciado o modo como essa instituição *sui generis* é capaz de se impor pela economia, pelo comércio, pela

norma, bem como pela força militar, embora neste caso com menor intensidade e em todos os casos sempre limitada à vontade governamental dos seus Estados-membros. Ou seja, a chancela a que se refere Hill (2003) pode ser compartilhada entre a UE e seus Estados constituintes.

Outros analistas tentam dar conta dessa dimensão discursiva da União Europeia no que concerne ao modo como ela exerce seu poder, algo expresso em adjetivações sugestivas, tais como a noção de potência civil (DUCHENE, 1993), a de potência normativa (LAÏDI, 2008, 2010; MANNERS, 2002, 2008), *soft power* (NYE JUNIOR, 2004), potência tranquila (TODOROV, 2003), *ethical power* (AGGESTAM, 2008), entre outras. Essas noções têm em comum o fato de que sustentam ter a UE se transformado em instituição relevante na conduta da política mundial, produzindo a ideia de uma governança que não responde à força como primeiro elemento da sua rotina internacional, mas sim à norma e aos valores.

Todavia, como bem salienta Aggestam (2008), não se trata de noções idênticas entre si, cada uma delas referindo-se a momentos particulares da exposição europeia ao mundo das relações internacionais. Para essa autora, há uma nítida distinção temporal entre as noções de potência civil, potência normativa e potência ética. Enquanto a potência civil estaria estreitamente relacionada com o comportamento europeu ao longo dos constrangimentos da Guerra Fria e o modo como exerceu seu poder, a noção de potência normativa, por sua vez, estaria relacionada ao comportamento idealista e construtivista da comunidade europeia diante da conjuntura política dos primeiros anos do pós-Guerra Fria, sobretudo, pela aposta no multilateralismo. Finalmente, a noção de potência ética estaria vinculada ao crescimento da estratégia europeia de influenciar o mundo no qual se mesclam o poder social e material, para além do poder civil e militar. Aggestam (2008) defende a ideia de que devem ser ultrapassados os conceitos de potência civil e normativa, uma vez que não dariam conta do atual leque de possibilidades do exercício da potência europeia. Segundo a autora, a potência ética, ao contrário das outras noções, problematizaria a UE para além dos seus aspectos institucionais, chegando a atingir sua espinha dorsal em termos de comportamento político, ao contemplar a pergunta: “o que/como faz (e deve fazer) a União Europeia para influenciar positivamente o sistema global?”. (AGGESTAM, 2008)

Nesse sentido, salienta a autora, a distinção entre instrumentos civis e militares, outrora tão caros aos conceitos de potência civil e normativa, não mais capturariam a evolução da União Europeia no que concerne a sua Política de Segurança e Defesa

(Pesd), uma política própria dos anos 2000, uma feita que partem da premissa do declínio da utilidade militar. Aos olhos da autora, a noção de potência ética não discute necessariamente se a Europa deve ser militar ou civil, mas tão somente contempla e analisa os dilemas que envolvem a escolha de instrumentos militares ou civis, algo que caracterizaria a UE como um ator reflexivo nas suas escolhas e decisões. Essa é a razão pela qual o conceito de potência ética estaria mais interessado em pensar a Europa no cenário globalizado para além das suas fronteiras e as suas respectivas responsabilidades frente ao mundo em termos de direitos humanos, intervenção humanitária, economia internacional, justiça criminal internacional, desenvolvimento sustentável, prudência ecológica etc. Em outras palavras, essa noção sugeriria ser mais apropriado conceber a UE como ator do sistema internacional e a problematizar os modos pelos quais maneja a sua política externa.

Fazendo o contraponto à noção de potência ética, Manners (2008) reitera a sua defesa do conceito de potência normativa. Aos olhos desse autor, a questão não se circunscreveria ao caráter ético do exercício da potência, mas sobretudo à necessidade de saber quais princípios éticos são normativamente exercidos pela União Europeia e quais seriam seus respectivos impactos na política mundial. Seria justamente por meio de sua veia normativa que a UE se colocaria como baluarte de proteção e salvaguarda de nove princípios éticos propugnados pelo Tratado da União Europeia, quais sejam: paz sustentável, liberdade, democracia, direitos humanos, legalidade, igualdade, solidariedade social, desenvolvimento sustentável e boa governança. Laïdi (2008, 2010), por sua vez, não parece se preocupar em pensar o poder normativo da União Europeia em termos de valores éticos, mas tão somente no seu poder geopolítico de impor, propor e fortalecer normas e regulações. Nesses termos, para esse autor, a promoção de normas e valores pela UE não deveria ser explicada à luz de um olhar idealista, mas sim pelo viés histórico e sociológico: as normas promovidas seriam o produto de preferências sociais ancoradas em uma história particular e em vivências sociais, ou seja, a expressão do poder regulador das narrativas europeias sobre o meio ambiente, os direitos humanos ou a democracia.

Em síntese, todas essas noções, na verdade, compartilham da necessidade de buscar justificar a ação política de um ator preocupado em manter e produzir uma ideia de si, para si (a partir da política doméstica) e para os outros (por via de uma agenda externa), algo que o faz por meio de normas e valores internacionais tidos como modelares no âmbito do Direito Internacional Público contemporâneo. É evidente que

isso remonta à trajetória histórica da UE no que se refere à apostila nos aparatos do multilateralismo e à tradição cooperante, dentro e fora do espaço comunitário. Dentro do espaço comunitário, a adesão de um Estado à UE implica aceitar os padrões normativos comunitários (em matéria de direito, instituições, sistema eleitoral, organização da sociedade civil etc.), mas igualmente poder beneficiar-se da solidariedade entre os membros por meio dos fundos estruturais e de investimento. No plano externo, a UE está, ao lado dos Estados Unidos e do Japão, no rol dos principais doadores no sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento.

A busca por uma ação externa por parte da UE remonta aos seus primórdios, quando da Comunidade Europeia de Defesa (CED)² e do plano Fouchet,³ duas experiências que, embora fracassadas nas suas operacionalidades, constituíram os primeiros passos desse esforço coletivo de se construir um consenso em matéria de política externa entre os europeus. (PETITEVILLE, 2006) Nesse momento, a experiência comunitária era por demais recente para arcar com uma aposta audaciosa dessa envergadura em um domínio até então restrito às soberanias nacionais.

A partir da década de 1970, ainda sob a ordem da Guerra Fria, a União Europeia inicia de modo informal uma prática intergovernamental de cooperação política internacional. Nesse sentido, a Cooperação Política Europeia (CPE) se constituiu em um verdadeiro espaço de diálogo entre as diplomacias europeias, forjando, assim, alguns hábitos em torno de um concerto diplomático entre os Estados, a harmonização de posições nacionais sobre questões internacionais e as primeiras ações comuns. Todavia, essa cooperação, ao contrário de outros enclaves da vida comunitária (como a cooperação monetária), sofreu limitações ao longo dos seus vinte anos de existência, restando um aparato extremamente isolado das instituições comunitárias, limitada aos Ministérios de Relações Exteriores e ao Conselho Europeu. (PETITEVILLE, 2006) De fato, a integração pela via política, desde a sua fundação, não fora o grande tônus da construção comunitária. Assim, isolamento e informalidade foram as características que engendraram desde a sua gênese a rede de aparelhos diplomáticos em torno de temas comuns e transversais, algo que mais tarde foi formalizado pelo Ato Único (1986) e pelo Tratado de Maastricht (1992).

² A CED (Comunidade Europeia de Defesa), entre 1950 e 1954, foi uma iniciativa francesa para barrar o rearmamento alemão no pós-guerra.

³ O Plano Fouchet (1961-1962) foi uma proposta do General De Gaulle de cooperação em matéria de política externa. Essa proposta foi recusada pelos países de menor amplitude geográfica (a Bélgica e os Países Baixos), sobretudo pelo receio de um retorno à política de concerto europeu.

No pós-Guerra Fria, os processos de fortalecimento institucional da União Europeia não se limitaram ao plano comunitário. A UE também procurou definir modos de ação política com o fito de firmar uma imagem pública internacional dotada de alguma credibilidade em matéria de política externa. Em um mundo não mais tencionado pelos reclames da bipolaridade, nada mais oportuno para as antigas potências europeias do que a busca pela redefinição dos seus espaços no cenário internacional recém-inaugurado. Foi justamente a partir do Tratado de Maastricht (1992) que a política externa europeia sofreu ajustes institucionais, ganhando o *status* de uma diplomacia unificada, uma vez que ela avança do “domínio reservado” das soberanias para uma visão comum em matéria de política externa. As disposições de Maastricht quanto à política externa e de segurança coletiva (chamada de Pesc, Política Externa e de Segurança Comum), sob a responsabilidade do Conselho da UE, previam a construção de estratégias comuns de alcance continental a partir de diretrizes normativas a serem seguidas pelos Estados signatários.

Não foi à toa que figuraram como objetivos de Maastricht a manutenção da paz e da segurança internacional, a promoção da cooperação internacional, o desenvolvimento, a democracia, bem como os direitos humanos. São justamente nesses objetivos que residem os aparatos jurídicos e filosóficos para uma prática diplomática que pretende ser diferenciada e que se impõe por meio de um exercício coletivo e comunitário. Em certa medida trata-se de uma prática meritória, uma vez que busca privilegiar a “boa governança” e a “boa norma de direitos humanos” em detrimento do uso da força, o que fortaleceria, assim, o direito internacional ungido pelo multilateralismo. Nota-se que, embora em Maastricht a União Europeia tenha instaurado uma verdadeira transformação na maneira pela qual concebe sua ação externa, não conseguiu forjar uma diplomacia da cooperação completamente integrada à vida comunitária. Ainda que a cooperação tenha se institucionalizado, a Pesc se manteve como um braço ainda à parte da estratégia comunitária, tal como nos tempos da Comunidade Política Europeia. (PETITEVILLE, 2006)

Foi justamente a partir do Tratado de Amsterdã (1997) que novas ferramentas foram inseridas na Pesc, tornando-a, assim, instrumento da vida comunitária, para além de mera tática intergovernamental. Dentre essas ferramentas, Koechlin (2009) aponta:

- a) as estratégias comunitárias, uma ferramenta normativa que lança para o Conselho a obrigação de definir por consenso quais seriam os interesses comuns

dos Estados membros, a fim de que eles sejam guiados por uma estratégia comum fornecida pela própria União Europeia. Essa estratégia se constituiria, assim, em um Norte comum a todos os Estados-membros, capaz de unificar os discursos e as ações em termos de política externa;

- b) a chancelaria da Pesc, um cargo criado com poderes direcionados para a articulação da política externa da União Europeia. Assim, a política externa da UE passaria a ser regida pelo triunvirato composto pelos seguintes atores: Ministro das Relações Exteriores do país que preside a União Europeia, o alto comissariado responsável pela política externa e o “Senhor Pesc” (ou “Senhora”...);
- c) a abstenção construtiva, ferramenta que permite ao Conselho colocar em prática uma decisão, ainda que alguns dos Estados tenham optado pela abstenção. Essa ferramenta permite que a abstenção não seja tomada como um impasse, mas como oportunidade de reflexão para concordância posterior.

Todavia, a Pesc não foi capaz de evitar a impotência europeia diante dos conflitos em sua própria periferia, vez que não logrou empenhar a força de um braço militar que prolongasse e legitimasse a Pesc, dando-lhe alguma efetividade material para além do discurso normativo. Não à toa, o compromisso franco-britânico de Saint Malo em 1998 em torno da Força de Reação Rápida (FRR), composta de soldados e meios civis para gerir crises e ajudar na reconstrução de Estados colapsados, foi o pontapé inicial para formulação da Política Europeia de Segurança e Defesa (Pesd). Somente depois a Pesc foi referendada pelos tratados de Nice (2001) e de Lisboa (2009). Essa política de cooperação militar tem como traço curioso a junção da força com as tecnologias sociais de manutenção da paz e reconstrução de Estados, um argumento que a torna palatável e que busca manter alguma coerência com o discurso normativo dos direitos humanos.

Para além de suas expressões formais, tal como a Pesc e a Pesd, outras ferramentas compõem a política externa comunitária. Essa é uma das fortes características de uma ação internacional que não se limita a quadros institucionais determinados, sendo marcada por uma pluralidade de atores. (SMOUTS, 2006) Para além da política externa e de segurança (Pesc), a política externa comunitária comprehende a institucionalização de outros dois domínios, quais sejam: a política

comercial e as políticas de cooperação com outros Estados e regiões. É justamente nessa esfera de institucionalização da sua ação internacional, em que se encontra a chamada diplomacia cooperante, que a UE realiza um fazer diplomático que complementa e se imbrica com a própria Pesc, cobrindo, assim, as suas lacunas e ausências. (PETITEVILLE, 2006) Essa diplomacia cooperante abrange os acordos de cooperação, as parcerias institucionais, as estratégias de ajuda externa (“*foreign aid*”), a diplomacia dos direitos humanos, enfim, uma extensa agenda de práticas institucionais comunitárias. Consta do discurso institucional que tais práticas devem ser pautadas no diálogo, nas diferentes formas de pressão diplomática e na exportação de valores, comportamentos e normas para os outros atores da sociedade internacional, algo que a UE bem sabe fazer quando diante dos mais suscetíveis às suas condicionalidades.

É com esse braço da ação externa que a UE busca fortalecer a sua imagem pública de potência civil, uma vez que nela estaria contido um fazer externo que mesclaria o rol dos interesses comunitários à vontade de influenciar para além das suas fronteiras nos principais temas da contemporaneidade (proteção ambiental, desenvolvimento sustentável, democracia e direitos humanos). Assim, essa diplomacia cooperante está muito bem conectada com as preocupações da “boa governança” que são importantes nos campos da cooperação para o desenvolvimento, nos processos de fortalecimento das democracias, na ação humanitária em países pós-conflito, na busca de soluções para as crises ambientais, na solução pacífica dos conflitos e, sobretudo, na defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, essa diplomacia cooperante tem um espectro mundial a partir de uma imbricada teia de relações com as suas periferias e ex-colônias, as grandes potências, as Organizações Internacionais e, sobretudo, a ação prática dos atores não governamentais, principalmente, as ONGs e as empresas transnacionais.

Nesse cenário, a promoção dos direitos humanos pela União Europeia tem lugar relevante no seu discurso relativo à diplomacia cooperante para o desenvolvimento. É essa bandeira que torna a sua presença importante no rol dos múltiplos atores da CID contemporânea. Todavia, a matriz econômica dessa Europa comunitária que se traveste em organização protetora dos direitos humanos, muito embora possa apresentar seus méritos, convida a uma série de questionamentos no que concerne às suas imparcialidades e influências. A União Europeia dos direitos humanos, para além dos discursos normativos e institucionais emanados, sugere uma gramática de declinações e geometrias variáveis, como bem nos alerta Petiteville (2006).

3 A União Europeia e a sua ação externa em matéria de direitos humanos, discursos e práticas de uma diplomacia de interesses

Muito embora no próprio plano comunitário a ação da União Europeia em matéria de direitos humanos ainda esteja em fase constitutiva e, segundo o discurso oficial, em aperfeiçoamento, o mesmo não se pode falar em relação à sua ação externa. Há muito, a agenda de direitos humanos já compõe a política externa da União Europeia, sendo instrumento importante da diplomacia cooperante cujos objetivos respondem a distintos interesses europeus. Segundo Smith (2003), muito embora o termo direitos humanos não seja encontrado nos documentos fundadores da Cooperação Política Europeia (CPE), essa temática desde muito cedo já pautava o diálogo e as declarações nos meios diplomáticos. Em plena Guerra Fria, os primeiros encontros da CPE negociaram questões atinentes ao Oriente Médio e à Cooperação para Segurança Europeia, o que em 1975 terminou por resultar no Ato Final de Helsinki, um acordo em que 33 países europeus, Canadá e Estados Unidos firmaram consenso sobre uma série de temas ligados à segurança coletiva da Europa. Nesse documento os direitos humanos tiveram destaque. É em Helsinki que o cisma Leste-Oeste, as questões de direitos humanos, liberdades fundamentais e a separação de famílias pela Guerra Fria serão tratadas em termos de negociação internacional.

Após Helsinki, as diferenças diplomáticas entre Estados Unidos e a Comunidade Europeia tornaram-se mais evidentes. Enquanto o primeiro se utilizava do espaço da Cooperação Política Europeia para acusar a União Soviética de violação de direitos humanos, algo muito presente na gestão de Jimmy Carter, a segunda, por sua vez, fez uso de uma série de instrumentos declaratórios em defesa dos direitos humanos com o fito de exercer uma diplomacia de persuasão e não de embate. É importante ressaltar que os EUA também manipulavam a Comissão de Direitos Humanos da ONU com o mesmo objetivo, politizando ao extremo a estratégia de *double standards* e fazendo uso seletivo das denúncias de Estados violadores de direitos humanos, de preferência os do Leste e aquelas que não fossem conjunturalmente alinhados com a política externa norte-americana. (BELLI, 2009; MILANI, 2012)

Na agenda da CPE, a Comunidade Europeia emitiu algumas declarações de apoio, tais como os direitos do povo palestino, o repúdio ao regime do *apartheid* na

África do Sul e a afirmação dos direitos humanos nos processos de pacificação da América Central. Nesse período, o mais enfático e efetivo posicionamento da Comunidade em matéria de direitos humanos ficou por conta da emissão, em 1977, de um Código de Conduta de não discriminação racial para empresas europeias que atuavam na África do Sul durante o regime de *apartheid*. (BRAGA, 2011)

A década de 1970, de um modo geral, foi muito pródiga em relação à diplomacia dos direitos humanos por parte dos Estados. Já em 1973, o Congresso norte-americano incluiu na sua legislação sobre políticas de ajuda externa a países em desenvolvimento a condição de respeito aos direitos humanos. Nesse mesmo sentido, tanto os países escandinavos como a Alemanha Ocidental também incluíram esses elementos nas suas políticas externas. Todavia, o mesmo não se pode falar da Comunidade Europeia. Histórica foi a sua relutância ao longo da década de 1970 em incorporar na sua agenda externa algum tipo de constrangimento nas suas relações de mercado junto a outros países parceiros, mesmo que evidentes na trajetória de violação dos direitos humanos. Nesse sentido, no âmbito da Comunidade Europeia, o Parlamento Europeu, por diversas vezes, foi voto vencido quando diante dessa demanda junto à Comissão Europeia.

Portanto, a Comunidade e os Estados-membros preferiram manter relações comerciais junto aos países da Europa do Leste a condicioná-las de modo peremptório. Ademais, a ajuda externa ao desenvolvimento que passava a integrar a relação da Europa junto aos países do Terceiro Mundo (de regra, com vieses e resquício do colonialismo) guardava inicialmente o discurso da não politização da ajuda externa e, portanto, o seu não condicionamento. (SMITH, 2003) É por essa razão que as duas primeiras Convenções de Lomé assinadas em 1975 e 1980, respectivamente, não incluíram quaisquer cláusulas de condicionalidade política, algo que evidencia o poder de persuasão e barganha econômica exercida pelos países da África, Caribe e Pacífico (ACP) nesses processos de negociação, em que pesem as atrocidades cometidas por Idi Amin em meados da década de 1970 em Uganda. Também pesou, é evidente, a necessidade de manutenção da influência europeia junto às antigas colônias no continente em um momento histórico estratégico marcado pela Guerra Fria e pela conclusão do processo de descolonização.

No processo decisório sempre pesaram e ficaram tencionados os interesses estratégicos e o discurso normativo dos direitos humanos. A mudança epistemológica em favor dos direitos ocorre em meados da década de 1980, sobretudo, por conta do protagonismo do Parlamento Europeu. Esta é a única das instituições comunitárias cujo

acesso se dá pela via do sufrágio universal, e bem soube se legitimar a partir da bandeira dos direitos humanos. Já em 1983, o Parlamento passou a editar anualmente um relatório, analisando a conjuntura dessa matéria na ação interna e externa da União Europeia. Mais à frente, quando fortalecido pelo Ato Único Europeu, o Parlamento começou a pressionar pela adoção de uma política externa calçada nos direitos humanos através de reiterados vetos a protocolos financeiros entre a União Europeia e outros países considerados violadores de direitos humanos, tais como a Turquia (1987) e Israel (1988).

Nesse período em que a Guerra Fria se encontrava nos estertores, o Parlamento atuou como o grande defensor das condicionalidades políticas nas ajudas externas comunitárias junto à Comissão da União Europeia, um verdadeiro exercício de constrangimentos e embates políticos desse braço da UE que, paulatinamente, foi ampliando o escopo da sua autonomia no processo de amadurecimento institucional. Essas ações, de pouco a pouco, foram surtindo efeitos, de modos que, já em 1986, o Conselho de Ministros declarou a adesão da Comunidade à observância universal dos direitos humanos em detrimento das soberanias nacionais quando diante de graves violações a direitos humanos.

No entanto, afirmações dessa natureza e oriundas do Parlamento são meramente declaratórias, não informando, entretanto, como a UE de fato perseguiria tais objetivos. Ainda restava, à época, agregar nos seus procedimentos e, sobretudo, nos seus tratados, o modo como expressar esse ânimo político. Não é de se estranhar que nesse período apenas dois eventos contaram com um posicionamento enérgico por parte da Comunidade Europeia em questões relacionadas à violação de direitos humanos. Ambos, diga-se de passagem, estreitamente vinculados a pressões oriundas da opinião pública: o primeiro estava relacionado com a limitação da importação e investimentos em atividades de extração de minérios tais como ouro e diamantes no Sul da África, mais precisamente, entre 1985 e 1986, quando a região foi considerada em estado de emergência; o segundo, por sua vez, foi o embargo ao comércio de armas e outras sanções comerciais com a China por conta do Massacre da Praça da Paz Celestial ocorrido em 1989.

Foi justamente com o fim da Guerra Fria, acompanhada da vontade da Europa ocidental de estreitar relações com a Europa central e oriental, que fez emergir um verdadeiro momento de epifania na ação externa da União Europeia em matéria de direitos humanos. Os fatores sistêmicos também haviam mudado: nos anos 1990

reinava uma crença generalizada na dualidade democracia-mercado como dois eixos estruturantes das relações internacionais. As grandes agências financeiras internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) defendiam a aplicação dos programas de ajuste estrutural com base em reformas liberalizantes. (PEREIRA, 2010)

A agenda de direitos humanos, nesse novo contexto, ganhou peso relevante nos processos de reformas dos referidos países rumo a sua readequação ao sistema de democracia liberal. Nesse sentido, não é exagero afirmar que as políticas destinadas a essa região foram precedentes importantes para a formulação de uma agenda externa da Europa para os países do Terceiro Mundo. Esse foi o momento em que as agendas de condicionalidades políticas em matéria de direitos humanos passaram a compor declaradamente as ajudas externas para o desenvolvimento oriundas da União Europeia, bem como dos seus Estados-membros.

Ademais, para além do Centro e do Leste Europeu, o fim da Guerra Fria trouxe para a Comunidade Europeia os ecos de uma nova governança em que democracia e direitos humanos passam a ocupar a condição de grandes temas globais a serem defendidos pelas organizações internacionais, inclusive na interface com políticas de mercado e programas de ajuste estrutural. Nesse cenário, dentre as tantas organizações internacionais que emitem posicionamentos públicos quanto as melhores estratégias para o desiderato da boa governança figurou o Banco Mundial como grande fiador de novos modelos institucionais para um novo Estado sujeito aos novos marcos regulatórios do capitalismo. (SANTOS; KRAYCHETE, 2010) Essa busca pela inclusão de condicionalidades no diálogo estabelecido junto aos países em desenvolvimento reflete, para além dos interesses particulares da UE, o empenho por difundir as ideias fruto desses consensos internacionais, algo que o faz a partir de diversos instrumentos de convencimento e persuasão. (SMITH, 2003) Não à toa, fruto de consensos que se forjam no seio das organizações internacionais, o Tratado de Maastricht implantou os direitos humanos como pilar relevante da política externa da União Europeia (sobretudo nas suas agendas de cooperação para o desenvolvimento).

Esse contexto é um convite para pensarmos por que a União Europeia coloca os direitos humanos como pilar da sua política externa, sobretudo quando destinada a países periféricos. Essa, talvez, seja a deixa para pensarmos os limites de um fazer diplomático que, embora pautado no discurso do valor do humano na ordem internacional, também é capaz de conter um sem fim de interesses que movimentam esse bloco econômico. Para tal pergunta, Smith (2003) lança três hipóteses por meio das

quais dialoga ora com autores das relações internacionais, ora com o próprio discurso da UE, quais sejam:

- a) a primeira nasce de um diálogo de Smith (2003) com Chandler (2002): para este autor, tal posicionamento da União Europeia, calcado nessa postura moral em relação à defesa dos direitos humanos na seara externa, seria um veículo capaz de oportunizar a legitimidade doméstica. Diante desse argumento, Smith (2003) pondera que, por conta da incompletude e inconsistência do regime de direitos humanos no plano interno, esse argumento, se correto fosse, nesse mesmo plano doméstico tornaria a UE vulnerável da sua própria retórica;
- b) a segunda hipótese, muito presente nos informes de direitos humanos editados pela UE ao longo dos anos 2000, justifica o uso dos direitos humanos como pilar externo por conta de questões de segurança regional. Esse argumento parte do princípio de que os Estados que promovem a democracia e os direitos humanos, para além de prevenir conflitos, criam no seu entorno um rol de vizinhos não hostis. Todavia, pondera Smith (2003), muito embora esse argumento pudesse se aplicar aos investimentos da UE na Europa Oriental e Central, não se poderia esquecer que interesses na área da segurança, via de regra, costumam mitigar a condição dos direitos humanos;
- c) por fim, a terceira hipótese levantada por Smith (2003) concerne à ideia de fortalecimento da identidade europeia no plano externo. Esse seria um argumento de que a promoção dos direitos humanos é a própria expressão de uma identidade europeia historicamente comprometida com a exportação de valores para o resto do mundo. Em fazendo a difusão de tais direitos a partir da União Europeia, a tradição que outrora estava circunscrita à política externa dos Estados europeus passaria a ganhar um novo fôlego, algo que aperfeiçoaria e fortaleceria o discurso da identidade comum europeia. É evidente que esse argumento deve levar em consideração o conjunto de críticas feitas à exportação de modelos, às experiências coloniais e ao etnocentrismo europeu. (WALLERSTEIN, 2007)

Todavia, esqueceu-se Smith (2003) de enumerar as tantas outras possibilidades de interesses que motivam a UE no uso (e abuso) das bandeiras de direitos humanos. As múltiplas possibilidades de ganhos comerciais, a politização dos direitos humanos ao

bel prazer das conjunturas geopolíticas, o uso das condicionalidades como retórica de poder, enfim, modos pragmáticos de estabelecer a sua condição de potência. Essas outras gamas de interesses parecem retroalimentar negativamente a noção de identidade europeia, salvo se for pensado que a identidade possa ser construída sem considerar a crítica do outro, do que enxerga a UE por outros prismas não comunitários e lhe remete argumentos contrários aos que a própria UE possa defender. Ao estabelecer os direitos humanos como pilar da política externa para países em desenvolvimento, para além da defesa de seu mérito, a UE parece também sugerir a necessidade de manutenção do antigo *status quo* da exportação retórica de valores na qual o Norte emana para o Sul os seus modelos ideais a serem seguidos, ainda que descontextualizados em relação à realidade local das economias, sociedades e instituições de países periféricos. No plano do simbólico, esse movimento de internacionalização vertical de valores abre margens para processos de ingerência nem sempre tão explícitos, mas sempre diretamente condicionantes. Não restam dúvidas quanto aos méritos computados à promoção de direitos humanos e aos valores a eles associados na defesa da dignidade humana; todavia, no caso de um ator como a UE, qual seria a justa medida entre a promoção de valores e a imposição de modelos?

4 A diplomacia de direitos humanos da União Europeia e sua geometria variável

De um modo geral, a UE acompanha a mesma racionalidade presente no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, seguindo, assim, as convenções internacionais e os dispositivos regionais que balizam esse campo. Olhando por esse ângulo, o regime de direitos humanos propugnado por esse ator age de modo subsidiário e complementar ao regime estatuído pela ONU. Embora no plano do discurso pregue a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, o certo é que nas suas práticas, há certa prevalência dos direitos civis e políticos. (SMITH, 2003) Essa característica, de algum modo, segue a tradição de direitos humanos na Europa; essa já era uma tendência da Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950. Os direitos sociais e econômicos tendem a ser menos prioritários do que os direitos civis e políticos, o que em si pode denotar algum viés político na defesa de valores e direitos no plano internacional.

A predileção pelos direitos civis e políticos no plano da política externa implica a divisão em setores e a priorização dos instrumentos de proteção patrocinados por essa

agência. Não por outra razão, observa Smith (2003) que o uso de medidas negativas por parte desse ator tem sido mais aplicado aos casos de violação de princípios democráticos em detrimento aos casos de violações aos direitos humanos propriamente ditos. Essa é uma tendência também presente na condução das agendas da ajuda externa ao desenvolvimento, o que sugere a preferência histórica desse ator em construir uma plataforma de promoção dos direitos civis e políticos. Desde 2000 a União Europeia declara publicamente estar engajada na promoção dos Objetivos do Milênio (ODM), mais próximos dos direitos econômicos e sociais. Ainda que essa seja uma agenda do desenvolvimento, não se pode perder de vista que o desenvolvimento, em última análise, é também uma agenda de direitos humanos que está contida no enclave dos direitos sociais e econômicos.

Ao se pensar nos debates e práticas que se desenvolveram no âmbito e em nome da ação externa da União Europeia em matéria de direitos humanos para os países terceiros (principalmente africanos, latino-americanos e asiáticos), algumas observações podem lançar luzes sobre o modo peculiar como esse ator se comporta nesse campo da política internacional contemporânea. Esse talvez seja o liame causal entre a sua necessidade de se firmar como potência à luz de outros paradigmas, ao mesmo tempo em que não perde o gosto pelo domínio e pela liderança. A União Europeia dos direitos humanos pode ser considerada como a lembrança repaginada de uma velha Europa Imperial e Colonial que já não conta mais com os mesmos recursos de poder neste mundo em que as disputas entre “velhas” e “novas” potências põem em xeque a legitimidade da ordem ocidental internacional. Não seria mera coincidência que a literatura sobre as percepções não comunitárias acerca da ação internacional da UE tenha crescido tanto nos últimos anos: a ênfase analítica na percepção do “outro” (o não europeu) e a necessidade de entender a perspectiva avaliativa externa da diplomacia cooperante da UE podem denotar a quebra da legitimidade do ator e de suas ações nos processos de socialização mormente com Estados não ocidentais, as “potências emergentes”, no cenário internacional. (PARK, 2014; TERHALLE, 2011; TORNEY, 2014)

Na maioria das vezes, a União Europeia prefere medidas positivas em relação às medidas negativas, ou seja, evita-se a todo custo o uso de sanções. Parte da ideia de que sanções não são capazes de criar engajamentos positivos, uma feita que medidas dessa natureza tencionam a relação entre os Estados. Isso não significa que seus membros tenham, necessariamente, comportamento muito diverso dos EUA no sistema de

votação no Conselho de Direitos Humanos da ONU, por exemplo. (PETITEVILLE, 2006)

Todavia, essa característica por alguns considerada de hipócrita (PETITEVILLE, 2006) abre espaços para críticas que vão ao sentido de certa acusação pela aquiescência e cumplicidade dessa política em relação a países violadores de direitos humanos. Diante disso, a política externa de direitos humanos da União Europeia encontra-se, a todo tempo, na berlinda, condição que lhe confere precariedade e inconsistência, mitigando, assim, muitas das vezes, a sua legitimidade. Não por outra razão, os diálogos bilaterais muito constantemente mencionados nos informes anuais de direitos humanos noticiam a preocupação da UE em estabelecer diálogos e consultas junto a Estados: China, Estados Unidos e Canadá, sobretudo ao longo dos três primeiros anos dos anos 2000, sempre foram mencionados de modo particular no tópico concernente aos diálogos institucionais promovidos pela UE. A partir de 2003, os diálogos passaram a incluir outros Estados, tais como o Irã, a Rússia e o Uzbequistão. Se de um lado se mantiveram os diálogos com a China, por outro, Estados Unidos e Canadá passaram a fazer parte de reiteradas consultas em matéria de direitos humanos, prática que também foi ampliada para os casos do Japão e da Nova Zelândia. De certo modo, no seio da grande aliança ocidental a UE tem praticado consultas, ao passo que com os Estados considerados estratégicos na perspectiva da economia política internacional, porém problemáticos do ponto de vista dos direitos humanos, a UE tem praticado diálogos.

Esse deslize semântico é também político e o alargamento dos diálogos relacionou-se à inflexão ocorrida a partir de 2002 na condução dessa política externa. O 11 de setembro e seus efeitos levam a UE a ter de redimensionar a sua agenda de direitos humanos à luz da agenda de segurança. Daí resultou que seria mais estratégico e seguro manter relações de boa vizinhança com a China e a Rússia, bem como relações relativamente amigáveis com o Irã e o Uzbequistão.

Outro tema bastante recorrente nos informes e que, em certa medida, confere particularidade à ação da União Europeia em matéria de direitos humanos concerne à agenda orientada para as minorias étnicas, religiosas e culturais, efeito político das lições aprendidas com a crise na antiga Iugoslávia, quando da ausência de proteção das minorias decorreu uma série de iniquidades e violações dos direitos humanos. Aos olhos de Smith (2003), a agenda em matéria de minorias constitui exemplo nítido de desalinho entre os encaminhamentos políticos na esfera doméstica dos Estados-

membros e na esfera externa da UE. Segundo a autora, em que pese a União Europeia manter institucionalmente uma agenda externa conhecida no campo dos direitos de minoria, sobretudo por meio das condicionalidades aplicadas aos Estados do leste Europeu e a todos os eventuais candidatos ao bloco, no plano doméstico dos países-membros essa não tem sido uma temática das mais consensuais, nem coerentes.

Carey (2007) analisa os casos da Alemanha, França, Reino Unido e UE, chegando à conclusão de que somente a Alemanha oferece menos ajuda externa a países considerados mais repressores e violadores dos direitos humanos. Com base no modelo definido pela autora, os países democráticos seriam mais propensos a receber ajuda externa, mesmo que seu impacto substantivo seja de baixa intensidade; antigas colônias seriam mais do que duas vezes mais propensas a receber ajuda externa da França e do Reino Unido, enquanto estados signatários dos acordos de Lomé seriam oito vezes mais propensos do que não signatários a receber ajuda externa. No entanto, as violações de direitos humanos não influenciariam, segundo Sabine C. Carey, o processo decisório dos doadores europeus e da UE sobre a alocação dos recursos. No caso do Reino Unido, inclusive, decidiu-se dar mais ajuda externa a países considerados os principais repressores.

Outro ponto relevante nesse debate sobre as incoerências da diplomacia de direitos humanos da União Europeia reside justamente na associação usual entre a esfera governamental e os múltiplos atores não governamentais que convivem na órbita comunitária, principalmente no entorno de Bruxelas. A capital comunitária converteu-se no lócus de atuação profissional e política de inúmeros atores não governamentais, animados pelos seus respectivos interesses frequentemente situados entre o público e o privado, o nacional e o comunitário, o doméstico e o externo ou extracomunitário. Nesse sentido, Bruxelas, ao longo dos anos, foi-se tornando um verdadeiro balcão de negócios, uma “Veneza remodelada” às condições políticas comunitárias contemporâneas, um espaço “cosmopolita” no qual se negociam projetos, financiamentos, acordos, consensos, de acordo com os fluxos e refluxos dos diferentes tipos de interesse. E disso, evidentemente, não estão excluídas agendas relativas aos direitos humanos, sejam eles setoriais ou mais abrangentes.

Vasta tem sido a literatura que analisa a ação de grupos de pressão como tipologia de ator nos processos de integração europeia. (BERKHOUT, 2009; COURTY; DEVIN, 2010; SAURUGGER; WOLL, 2008) Nesse espaço, no qual residem múltiplos interesses organizados coletivamente, os atores são instados a participar de um processo

de concorrência institucional comunitária. Desse modo, a União Europeia termina por se constituir a partir de uma dupla identidade, qual seja, espaço-arena de competição entre agentes e espaço simbólico de ideias e valores em nome dos quais se constroem campanhas, mas também se financiam projetos. (COURTY; DEVIN, 2010) Essa dupla identidade termina por engendrar um quadro de representação política constituído a partir de diferentes grupos de interesse e agrupamentos políticos que atuam no cotidiano institucional da União Europeia. (COURTY; DEVIN, 2010) Esses dois tipos de agrupamentos são transnacionais na sua essência e religam negociações e interesses inclusive com outras regiões do planeta, como a América Latina, o continente africano e a Ásia.

Nesse contexto, a gestão dessas representações, aos olhos de Berkhout (2009), termina por se constituir em um palco extremamente complexo em que governos devem produzir respostas eficazes, respeitando a qualidade democrática dos seus processos decisórios. Nesse cenário encontra-se uma variedade de atores políticos com distintos modos de ação política e possibilidades de intercâmbio: de um lado, o *input* político das diversas organizações que representam interesses setoriais ou gerais (ambientais, das mulheres, sindicais, humanitários, relativos à cooperação para o desenvolvimento etc.), de outro, o controle exercido pelos governos dos Estados-membros e pela voz eleita do Parlamento Europeu. Ainda é necessário considerar a ação de lobistas empresariais, por vezes não muito distante da ação de algumas ONG's temáticas e setoriais, no que se refere à busca de benefícios para garantir sobrevivência e perenidade de seus projetos. Em que pese a distinção dos seus interesses (em alguns casos, o interesse público não estatal das ONG's *versus* o interesse privado-corporativo das firmas), o modo de conduzir as reivindicações e as pressões junto aos governos e à burocacia de Bruxelas parecem ser equivalentes, mudando apenas os argumentos e as estratégias de abordagem.

Se, por um lado, pode-se notar a confluência das estratégias de pressão para consolidar parcerias com a esfera governamental da UE, por outro, não se deve cair na armadilha de imaginar que se trate de esfera pública homogênea. Homogeneidade está longe de ser o termo mais adequado para a composição do espaço público europeu. Assim, aos olhos de Ollitrault (2003), no contexto não governamental europeu, as ONG's ajudam a construir um espaço público sob a forma de um mosaico que comporta distintas rivalidades de interesses e de representação social. É justamente a partir da narrativa das suas diferentes trajetórias, discursos e práticas que reside a

heterogeneidade dessa esfera pública extremamente setorizada, diversa no comportamento dos atores, seus modos de fazer *lobby*, suas crenças, seus valores e tradições jurídicas.

Nesse amplo e diversificado cenário político, o Parlamento Europeu encarna as vezes de arena onde se perfilam ideologias políticas distintas, mas sobretudo onde se formulam consensos e parcerias de uma UE liberal. Este que é o único ator institucional eminentemente democrático: desde 1979, quando de seu primeiro sufrágio universal, o Parlamento tem buscado conquistar o título de instituição mais legítima do quadro europeu, em que pesem suas limitadas competências institucionais e o caráter cada vez mais reduzido da participação dos cidadãos no processo eleitoral para a escolha dos parlamentares. (TOSTES, 2011) É bem verdade que o Parlamento tem paulatinamente ganho mais poderes no complexo processo decisório comunitário, porém ainda é bastante limitada a sua capacidade de ação e de bloqueio. Vogel (1999) salienta que a trajetória do Parlamento é constituída pelo conflito interior engendrado pela dicotomia histórica entre acomodar-se diante da realidade de se saber um órgão carecedor de poderes e manter a chama idealista de reconstruir o edifício comunitário sobre as bases da democracia – muito embora esta última tendência tenha sido menos expressiva em sua história.

É à luz dos entrecruzamentos entre o governamental e o não governamental que a política externa da UE, em matéria de direitos humanos, é forjada para fora dos muros comunitários. Nesse ambiente em que também está em jogo a representação política de atores na arena europeia habita a diplomacia dos direitos humanos, um domínio de ação extremamente setorizado no qual uma diversidade de atores não governamentais, ao longo dos anos, se especializou e construiu verdadeiras tradições de militâncias específicas em tópicos dessa agenda mais ampla dos direitos humanos. Não por outra razão, é tema recorrente dos informes de direitos humanos da União Europeia o papel da sociedade civil na função de parceiras promotoras e difusoras desses direitos. Mora nesses diálogos de parceria as oportunidades de uma associação virtuosa na qual ONG's de direitos tentam qualificar o debate em termos mais específicos, ao mesmo tempo em que se deixam contaminar pela agenda institucional e financeira da UE. De acordo com o estudo do Parlamento Europeu que avalia a Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos, alguns dados nos parecem bastante ilustrativos desse movimento, quais sejam (PARLAMENTO EUROPEU, 2005):

- a) entre 2001 e 2004, 80% dos fundos da Iniciativa foram destinados às ONG's, razão pela qual a avaliação desse programa ter concluído que uma das suas principais realizações fora o fortalecimento das ONG's beneficiárias;
- b) entre 2002 e 2004, 70% dos principais beneficiários foram ONG's do Norte que se utilizaram dos fundos da Iniciativa para apoiar ações desenvolvidas por ONG's do Sul;
- c) os microprojetos destinados exclusivamente para as ONG's do Sul representaram 12% do total dos fundos do orçamento do biênio (2002-2004), sendo elevados para o montante de 32% do orçamento de 2005-2006;
- d) para além da IEDDH, existem outros aportes orçamentários destinado às ONG's em matéria de direitos humanos, por exemplo: a) a linha orçamentária destinada ao financiamento conjunto de ONG's europeias desde 1976, sobretudo em matéria de desenvolvimento e fortalecimento de democracias; b) diferentes programas oriundos de convenções internacionais firmadas com regiões específicas, voltadas principalmente aos países da África, Caribe e Pacífico.

Esses dados, para além de ilustrarem o papel que desempenham ONG's no mosaico europeu dos direitos humanos, revelam relações nem sempre explícitas entre organizações do Norte e do Sul. O não governamental reitera algumas das profundas clivagens entre os dois polos, principalmente no que concerne aos espaços de financiamento e representação.

5 Considerações finais

A Europa é o berço dos direitos humanos, conceito que surge no século XVIII com o individualismo e o liberalismo, substituindo a ideia clássica de que o soberano teria primazia sobre o indivíduo e de que o monopólio estatal sobre o uso da força seria *ipso facto* legítimo. A bandeira dos direitos humanos colocou em xeque essa legitimidade, haja vista que muitas vezes são os mesmos Estados que torturam, praticam genocídios, perseguem minorias etc. Ocorre, porém, que a defesa dos direitos humanos é objeto de uso político seletivo pelos atores estatais e não governamentais no tabuleiro das relações internacionais (BELLI, 2009; FORSYTHE, 2012), uns direitos são mais

defendidos do que outros (em que pese a noção de indivisibilidade...), uns homens e algumas mulheres são mais humanos do que outros, como bem analisa Marcos Lacerda no primeiro capítulo deste livro. Não seria mero acaso que países economicamente relevantes e geopoliticamente estratégicos, como a Arábia Saudita e China nos dias de hoje, tendam a ser poupadados do alvo de denúncias sobre violações dos direitos humanos pelas principais potências ocidentais. O mesmo Ocidente que sustenta as bandeiras dos direitos humanos autoriza-se praticar atrocidades em prisões com humanos menos dignos, porque são muçulmanos ou terroristas potenciais, ou vilipendiar o nome da democracia para justificar a invasão do Iraque em 2003 sem o aval do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Hoje a União Europeia mina a sua trajetória de potência ao sacrificar seu discurso no altar da aliança estratégica com os Estados Unidos, ao criar normas que são utilizadas prioritariamente em relação aos mais fracos. A reciprocidade, base do ideal das relações de cooperação, está ausente da diplomacia cooperante da UE, que não cria condições normativas para que o “Outro” possa, além de receber, oferecer algo em troca, inclusive sua crítica.

Referências

- BADIE, Bertrand. *O diplomata e o intruso, a entrada das sociedades na arena internacional*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- BELLI, Benoni. *A politização dos direitos humanos*. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BELOT, Céline; MAGNETTE, Paul; SAURUGGER, Sabine (Org.). *Science politique de l'Union Européenne*. Paris: Economica, 2008.
- BERKHOUT, Joost. Interest representation in European Union and beyond. *European political science reviews*, n. 8, p. 469-488, 2009.
- BRAGA, Pablo de R. S. *A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul*. Brasília: FUNAG, 2011.
- CAREY, Sabine C. European Aid : Human Rights Versus Bureaucratic Inertia. *Journal of Peace Research*, v. 44, n. 4, p. 447-464, 2007.
- CHANDLER, David. *From Kosovo to Kabul and Beyond: Human Rights and International Intervention*. London: Pluto Press, 2002.
- COTTEY, Andrew. Beyond Humanitarian Intervention: the new politics of peacekeeping and intervention. *Contemporary Politics*, v. 14, n. 4, p. 429-446, 2008.

COURTY, Guillaume; DEVIN, Guillaume. *La construction européenne*. Paris: Éditions La Découverte, 2010.

DEVIN, Guillaume. *Sociologia das relações internacionais*. Salvador: EDUFBA, 2009.

DUCHENE, François. La communauté européenne et les aléas de l'interdépendance. In : KOHNSTAMM, Max; HAGER, Wolfgang (Org.). *L'Europe avec un grand E*. Paris: Robert Laffont, 1973.

FORSYTHE, David P. *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. (1a. edição: 2000).

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

_____. The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, v. 31, n. 3, Sept. 1993.

KOECHLIN, Jérôme. *L'Europe a-t-elle une adresse?* La politique étrangère de l'Union européenne. Genebra: Georg Ed., 2003. (L'Europe en perspective)

LAIDI, Zaki. *La norme sans la force*. L'énigme de la puissance européenne. Paris: Press de Sciences Po, 2005.

MANNERS, Ian. Normative Power Europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, v. 40, n. 2, p. 235-258, June. 2002.

MANNERS, Ian. The normative ethics of European Union. *International Affairs*, v. 84, n. 1, p. 45-60, Jan. 2008.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. v. 1, p. 33-70.

MILANI, Carlos R. S. (Org.). *Relações Internacionais: perspectivas francesas*. Salvador: EDUFBA, 2010.

NYE JUNIOR, Joseph S. *Soft power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.

OLLITRAULT, Sylvie. Les mobilisations médiatiques des organisations non-gouvernementales et des directions générales : construire un espace public européen? In: DACHEUX, Éric (Org.). *Le Europe qui se construit: réflexions sur l'espace public européen*. Saint-Etienne: Publications de l'Université de Saint Étienne, 2003.

PARLAMENTO EUROPEU. *Pas de paix durable ni de prospérité sans démocratie et respect des droits de l'Homme*: Lier le débat aux futurs instruments financiers de L'UE. Bruxelles: Parlement Européen, 2005.

PARK, Susan. Socialisation and the Liberal Order. *International Politics* (advanced copy: www.palgrave-journal.com/ip), 2014, p. 1-16.

PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union Européenne*. Paris: Press de Sciences Po, 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SANTOS, André Luis Nascimento. *A União Europeia dos Direitos Humanos e a sua diplomacia cooperante para a América Latina*. 240 f. 2012. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SAURUGGER, Sabine; WOLL, Cornelia. Les groupes d'intérêt. In: BELOT, Céline ; MAGNETTE, Paul ; SAURUGGER, Sabine (Org.). *Science politique de l'Union Européenne*. Paris: Economica, 2008.

SAURUGGER, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2009.

SMITH, Karen. *EU Union Foreign Policy in a Changing World*. Oxford: Polity Press, 2003.

TERHALLE, Maximilian. Reciprocal Socialization: Rising Powers and the West. *International Studies Perspectives*, v. 12, n. 4, p. 341-361, 2011.

TODOROV, Tzvetan. *A conquista da América: a questão do outro*. Tradução de Beatriz Perrone-Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

TORNEY, Diarmuid. External Perceptions and EU Foreign Policy Effectiveness: the Case of Climate Change. *Journal of Common Market Studies*, p. 1-16, 2014. Early view: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12150/abstract>>.

TOSTES, Ana Paula. Euroskepticism in European National Elections: the rise of voter support for new radical right parties. *Brazilian Political Science Review*, v. 5, p. 77-104, 2011.

VOGUEL, Franz. Le Parlement Européen face à l'émergence d'une société civile européenne. In: DELWITT, Pascal et all. (Org.). *À quoi sert le Parlement européen? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*. Bruxelles: Éditions Complexe, 1999.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O universalismo europeu: a retórica do poder*. Tradução de Beatriz Medina; Apresentação de Luiz Alberto Moniz Bandeira. São Paulo: Boitempo, 2007.