

POLÍTICA
EX
TER
NA

AS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
EM MUDANÇA

2.^a EDIÇÃO

MARIA RAQUEL FREIRE

COORDENAÇÃO

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

CAPÍTULO 8 GRÃ-BRETANHA

Carlos Gaspar

Nos últimos sessenta e cinco anos, a política externa britânica ficou marcada por três transições que corresponderam a mudanças sucessivas da sua posição internacional. Durante a primeira transição, acelerada pela II Guerra Mundial, a Grã-Bretanha procurou orientar um processo de transferência gradual das suas responsabilidades como primeira potência ocidental para os Estados Unidos. Na segunda transição, quando a estabilidade da divisão bipolar e o fim do império confirmaram a tendência de declínio, os responsáveis políticos concentraram-se na valorização da posição específica da Grã-Bretanha no centro das relações entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental. A terceira transição, depois do fim da Guerra Fria, realizou-se sob o signo de uma crescente, embora relutante, «europeização» do velho império.

Em 1945, a Grã-Bretanha era uma das três grandes potências vencedoras que definiram uma nova ordem internacional assente na institucionalização das Nações Unidas. Mas o reconhecimento desse estatuto não podia esconder que a Grã-Bretanha já não tinha um poder comparável ao dos Estados Unidos ou da União Soviética, como dizia Sir Alexander Cadogan, os «três grandes» eram «2 ½!» (Dilks, 1972: 778). Nesse contexto, para garantir a continuidade do seu lugar na primeira linha da política internacional, era necessário

encontrar uma forma de assegurar que os Estados Unidos estavam em posição de preencher os vazios estratégicos criados pelo retraimento gradual do império britânico. Em 1973, a transferência de poder entre os dois aliados ocidentais estava feita, quando, finalmente, a Grã-Bretanha entrou nas Comunidades Europeias e reconheceu a centralidade da política europeia e ocidental. Depois da descolonização, o velho império quis definir uma posição alternativa onde a sua «relação especial» com os Estados Unidos e o seu lugar na Aliança Atlântica se articulassem positivamente com uma maior intervenção na construção europeia. Na altura, a *détente* bipolar consolidou a preponderância dual dos Estados Unidos e da União Soviética, ao mesmo tempo que se iniciava uma viragem na política internacional. Em 1991, o fim da Guerra Fria e a vitória ocidental acentuaram ainda mais a preponderância singular dos Estados Unidos, que não precisou de aliados para definir o sentido da evolução das suas políticas externas, mas também confirmaram uma tendência de regionalização internacional, onde se tornou mais saliente a identidade da Grã-Bretanha como uma potência regional europeia.

Entre o fim da II Guerra Mundial e o princípio do pós-Guerra Fria, a Grã-Bretanha, não obstante ter sido membro proeminente das coligações vencedoras em todas as guerras hegemônicas do século XX, deixou de ser uma das três principais potências internacionais, ao lado dos Estados Unidos e da União Soviética, e tornou-se uma das três potências relevantes da União Europeia, a par da Alemanha e da França, sem nunca se resignar inteiramente às consequências dessa mudança no seu estatuto internacional.

A terceira superpotência

A vitória da Grã-Bretanha contra a Alemanha na II Guerra Mundial foi um feito excepcional. A expansão alemã e japonesa, nos primeiros

anos da guerra, parecia irresistível e, depois da rendição da França, o império britânico enfrentou sozinho as potências do Eixo. A vulnerabilidade da Inglaterra ficou demonstrada durante o *blitz*, enquanto a ofensiva japonesa e a queda de Singapura, onde se renderam mais de cem mil soldados britânicos, confirmou a vulnerabilidade de um império fragmentado. A invasão alemã da União Soviética e a entrada dos Estados Unidos na guerra garantiram o lugar da Grã-Bretanha entre as potências vencedoras. Em Teerão, na Crimeia e em Potsdam, o Primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, esteve ao lado do Presidente Franklin Roosevelt e do Marechal Stalin para participar nas decisões cruciais sobre a estratégia aliada e a nova ordem das Nações Unidas.

A Grã-Bretanha foi o único Estado da Europa Ocidental que pôde preservar o seu estatuto como potência no fim da «guerra civil europeia». A fúria totalitária do nazismo destruiu a Alemanha e a derrota de 1940 comprometeu duradouramente o prestígio da França. Em 1944, quando inventou o conceito de «superpotência», William T.R. Fox incluiu, naturalmente, a Grã-Bretanha ao lado dos Estados Unidos e da União Soviética como um dos três Estados que mereciam essa classificação. Porém, o peso crescente das duas grandes potências de escala continental revelou os limites do poder britânico, num contexto em que as ilusões sobre a cooperação internacional eram substituídas pela competição entre as potências vencedoras.

Em novembro de 1945, Ernest Bevin, Secretário do Foreign Office, considerava que «we are rapidly drifting into spheres of influence or what it can be described as three great Monroes» (Warner, 1994: 106). Nesse quadro, Bevin entendia que, para manter a posição da Grã-Bretanha como um dos «três grandes» era urgente consolidar o seu estatuto como a principal potência europeia: «Desde que consigamos organizar um Sistema Europeu Ocidental deverá ser possível desenvolver o nosso próprio poder tornando-o igual ao dos Estados Unidos da América e da União Soviética» (Reynolds, 2000: 175).

Os responsáveis britânicos tinham preparado as condições para garantir a estabilidade europeia no pós-guerra. Na cimeira de Yalta, Churchill e Anthony Eden, Secretário do Foreign Office, obtiveram, não sem dificuldade, o reconhecimento formal da França como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e como potência ocupante da Alemanha. Para Churchill, a restauração da França era indispensável para conter a ressurgência alemã. A vitória do Partido Trabalhista, nas eleições de julho de 1945, confirmou essa estratégia, partilhada pelo novo Primeiro Ministro, Clement Attlee. Para Bevin, a aliança entre as duas democracias era a chave para consolidar a Europa Ocidental como uma «Terceira Força» entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Esse processo, porém, foi travado pela crise financeira britânica, pela resistência do general de Gaulle à aliança britânica e, sobretudo, pela força da ameaça soviética. O Governo trabalhista acabou por reconhecer que a Grã-Bretanha, para poder continuar a ser uma grande potência internacional, não podia, simultaneamente, sustentar um império colossal, conter a pressão soviética e assegurar a reconstrução de uma Europa física e moralmente arruinada. O preço da vitória na II Guerra Mundial foi uma dependência crescente em relação aos Estados Unidos. Quando a sobrevivência da Grã-Bretanha estava em causa, a aliança americana era a única alternativa, que justificava a cedência de bases militares aos Estados Unidos nas possessões britânicas no hemisfério ocidental, um endividamento maciço e a transferência do programa nuclear para território norte-americano, bem como o reconhecimento da supremacia financeira da nova grande potência nos acordos de Bretton Woods. A força das coisas legitimou a estratégia pela qual o velho império transferiu, gradualmente, as posições de poder que não podia continuar a manter para o seu principal aliado, procurando influenciar as políticas externas norte-americanas. A troca de lugares entre as duas principais potências ocidentais na hierarquia internacional representou um processo sem

precedentes históricos, que limitou as consequências do declínio da Grã-Bretanha e consolidou a preponderância dos Estados Unidos.

O momento crítico ocorreu no início de 1947, quando o Governo tomou decisões cruciais sobre o seu programa nuclear, o futuro da Índia e da Palestina e a situação na Grécia e na Turquia, num contexto de crise económica interna. Em janeiro, a incerteza sobre as intenções dos Estados Unidos para cumprirem os acordos bilaterais de cooperação nuclear forçou as autoridades britânicas a decidir, secretamente, desenvolver a sua capacidade autónoma de produção de armas nucleares, sem a qual o seu estatuto como grande potência ficaria comprometido. No mês seguinte, Bevin anunciou a decisão de devolver a questão da Palestina, que mobilizava mais de cem mil soldados britânicos, às Nações Unidas, enquanto Attlee, depois das revoltas que causaram centenas de milhares de mortos em confrontos entre as comunidades hindu e muçulmana, fixava a data da independência da Índia, marcada para junho de 1948. Esses recuos não eram uma retirada e deviam abrir caminho à consolidação da Commonwealth e reforçar as restantes posições britânicas na Ásia e no Médio Oriente. Finalmente, em 21 de fevereiro, Bevin comunicou ao Secretário de Estado norte-americano, George Marshall, que o seu Governo decidira cessar o apoio à Grécia e à Turquia, ambas sob forte pressão soviética, a partir de 31 de março. Nos termos da nota oficial, as autoridades britânicas esperavam que os Estados Unidos pudessem assumir esse fardo, avaliado em cerca de quatrocentos mil dólares por ano, o que representava 1% do orçamento federal norte-americano para esse ano. Quando, em 5 de março, Bevin e o seu homólogo francês, Georges Bidault, assinaram, em Dunkerque, o tratado de aliança bilateral entre a Grã-Bretanha e a França, era tarde demais para o transformar no instrumento de construção de uma «terceira potência» europeia assente na *entente* das duas democracias.

A transferência de responsabilidades na Grécia e na Turquia foi um sinal dramático do declínio britânico. O Presidente Harry Truman

respondeu, em 12 de março, com a «doutrina Truman», que garantia o apoio dos Estados Unidos às nações dispostas a defender a sua independência. Em 5 de junho, o «Plano Marshall» foi apresentado e a Grã-Bretanha e a França assumiram, em conjunto, a resposta europeia às propostas norte-americanas, que provocaram a primeira divisão formal da Europa, quando a União Soviética se recusou a participar e proibiu a Checoslováquia e a Polónia de aderir ao Programa de Recuperação Europeia.

A «cortina de ferro», anunciada por Churchill em Fulton, desfez as ilusões sobre a paz europeia e provocou uma escalada das tensões no eixo Leste-Oeste. Numa continuidade sem falhas – os diplomatas do Foreign Office diziam que a política de Bevin era a de Eden *without the haches* –, a estratégia britânica concentrou-se em assegurar a permanência das forças militares norte-americanas na Alemanha e em institucionalizar a posição dos Estados Unidos como uma potência europeia.

O Plano Marshall e a fusão das zonas de ocupação britânica e norte-americana na Alemanha foram passos importantes nesse sentido, tal como a definição de uma estratégia comum para a criação da nova moeda e de um banco central alemão, concertada entre Marshall, Bevin e Bidault na Conferência de Londres, em dezembro de 1947. A resposta de Stalin foi, primeiro, o golpe de Praga e, depois, o corte das vias de comunicação de superfície com os setores ocidentais de Berlim que atravessavam a zona de ocupação soviética da Alemanha. Bevin foi crucial na decisão de resistir ao bloqueio de Berlim e de criar uma ponte aérea permanente para manter os abastecimentos indispensáveis à sobrevivência dos habitantes, o que exigiu uma mobilização maciça dos meios aéreos americanos e britânicos durante meses sucessivos.

O erro de Stalin precipitou a formação da aliança ocidental. Em janeiro de 1948, Bevin propusera a Marshall a criação de um *Atlantic Approaches Pact*, reunindo os países nas duas margens do Atlântico

Norte. Mas os Estados Unidos queriam uma demonstração prévia da determinação europeia em garantir a sua defesa e a Grã-Bretanha, em conjunto com a França, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo, criou, em março, a União Ocidental – «a sprat to catch the mackerel», na fórmula prosaica atribuída a Bevin (Shlaim, 1877: 48). Nos meses seguintes os Estados Unidos, o Canadá e os cinco membros da União Ocidental definiram os termos do Pacto do Atlântico Norte, para o qual convidaram também a Noruega, a Dinamarca, a Islândia, a Itália e Portugal. Os doze fundadores assinaram o tratado de Washington em 4 de abril de 1949, nas vésperas do fim da crise de Berlim e da fundação da República Federal, o novo Estado alemão constituído no território das três zonas de ocupação ocidentais.

A Aliança Atlântica era o instrumento perfeito para consolidar a «relação especial» entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, que garantia não só a segurança europeia perante a ameaça da União Soviética, como a contenção dos riscos da ressurgência alemã, ao mesmo tempo que reforçava a posição britânica como a principal potência europeia – para Bevin, como para Churchill, a Grã-Bretanha era um arco entre os Estados Unidos e a Europa. Mas a garantia norte-americana tornou também possível uma convergência entre a França e a República Federal, que se concretizou na formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, com o apoio empenhado dos Estados Unidos.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman não informou Bevin da sua iniciativa de 8 de maio de 1950, da qual só tinham conhecimento o Chanceler alemão, Konrad Adenauer e o Secretário de Estado norte-americano, Dean Acheson. Na altura, o Secretário do Foreign Office não escondeu a sua fúria contra Acheson e Schumann, mas a sua reação significava o reconhecimento de um problema que prejudicava a estratégia britânica e não uma vontade de estar presente na criação do projeto federal europeu.

A Grã-Bretanha não queria ser parte do processo comunitário. Na frase de Churchill, os britânicos «are with, but not of Europe»

(White, 1992: 14). No pós-guerra, os britânicos não partilhavam com os outros europeus a profunda desilusão com o Estado nacional em que assentou o projeto de unificação da Europa. Ao contrário dos outros Estados europeus, a Grã-Bretanha demonstrou a sua capacidade de sobreviver, mesmo depois da Europa continental se ter unido contra o velho império. Nesse sentido, os britânicos tinham razões válidas para continuar a confiar no Estado e o ceticismo perante a integração europeia era partilhado tanto pelos conservadores, como pelos trabalhistas. Bevin justificava a sua oposição ao federalismo invocando os clássicos gregos: «se abrires a caixa de Pandora nunca saberás que cavalos de Troia poderão de lá sair» (Bullock, 1983: 659).

Essa divergência política fundamental sustentou uma estratégia que procurava definir a posição britânica como o lugar geométrico em que, na fórmula de Churchill, se uniam «três círculos» – o círculo imperial, o círculo atlântico e o círculo europeu. Só a Grã-Bretanha era uma grande potência em cada um desses três círculos e, nesse sentido, tinha uma capacidade única para os articular. O círculo imperial garantia à Grã-Bretanha uma presença efetiva em todos os continentes: a Commonwealth of Nations prefigurava um «império informal», onde a Índia ou o Paquistão se encontravam ao lado dos velhos *dominions* brancos, como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia ou a União da África do Sul, enquanto as autoridades coloniais britânicas se empenhavam em federar os territórios dependentes na Ásia do Sudeste, na África Central e na África Oriental. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha (e o Canadá) eram membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a «relação especial» incluía uma dimensão nuclear única, reforçada pela presença de uma parte significativa dos bombardeiros nucleares norte-americanos em Inglaterra desde a crise de Berlim e os britânicos eram o único aliado internacional dos Estados Unidos, com uma presença estratégica na Ásia do Sudeste, na Ásia do Sul e no Médio

Oriente. A Grã-Bretanha ligava a Europa aos Estados Unidos através da Aliança Atlântica e o seu estatuto como potência nuclear reforçava a sua superioridade militar na relação com os parceiros europeus.

A vitória do Partido Conservador nas eleições de outubro de 1951 trouxe Churchill e Eden de regresso aos seus respetivos lugares como Primeiro-ministro e Secretário do *Foreign Office*, sem alteração significativa das políticas externas. Churchill defendeu o regresso às cimeiras entre os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a França, que valorizava a sua posição internacional. Eden teve uma intervenção decisiva para impedir que a *débâcle* da Comunidade Europeia de Defesa (CED) prejudicasse a arquitetura de segurança europeia e garantiu a entrada da Alemanha na Aliança Atlântica, depois da revisão do tratado de Bruxelas e do alargamento da União da Europa Ocidental (UEO). O Governo conservador manteve intacta a oposição à adesão britânica ao processo comunitário – «something which we know, in our bones, that we cannot do» (Carlton, 1981: 311), segundo o Secretário do *Foreign Office* – antes e depois de Eden ter substituído Churchill como Primeiro-ministro e ganho as eleições gerais, em maio de 1955.

A posição internacional da principal potência europeia, consolidada pela formação da Aliança Atlântica, pelo sucesso do seu programa nuclear e pela estabilização da segurança europeia, foi posta à prova no Médio Oriente. A Grã-Bretanha, em fevereiro de 1955, formou o Pacto de Bagdad, com a Turquia, membro da Aliança Atlântica, e o Iraque, o seu melhor aliado regional, aos quais se juntaram o Irão e o Paquistão. Eden queria integrar o Egito nesse pacto ocidental, mas o Coronel Nasser resistiu às pressões britânicas e norte-americanas e pôde desenvolver as suas relações com a União Soviética para modernizar o exército e a força aérea egípcia, cujos bombardeiros se tornaram uma ameaça séria contra Israel.

Em 26 de julho de 1956, os britânicos foram surpreendidos pela nacionalização do Canal do Suez, que dividiu os aliados ocidentais.

Para os europeus, nomeadamente para Eden, aceitar a provocação de Nasser seria repetir os erros dos anos trinta, com cedências sucessivas perante as potências revisionistas, mas, para os norte-americanos, a Companhia do Suez não passava de uma relíquia colonial. A Grã-Bretanha e a França, em conjunto com Israel, decidiram intervir contra o Egito, para provocar a mudança do regime de Nasser. As forças israelitas avançaram até ao Suez e a invasão franco-britânica iniciou-se em 5 de novembro. Porém, Eden não tinha concertado a intervenção com os Estados Unidos e não antecipou a oposição do Presidente Dwight Eisenhower, o qual, nas vésperas da reeleição, decidiu demarcar-se do seu principal aliado e condenar a invasão nas Nações Unidas, ao lado da União Soviética, cujos exércitos estavam a invadir a Hungria nesse momento. Nesse contexto inédito, Eden decidiu recuar, ordenar a retirada das suas forças e demitir-se.

É difícil subestimar a importância da crise do Suez. Por certo, o recuo britânico (e francês) não fez mais do que confirmar a sua perda de poder e o novo Primeiro-ministro conservador, Harold Macmillan, pôde restaurar rapidamente a «relação especial», numa cimeira com o General Eisenhower, em março de 1957, que confirmou a aliança nuclear bilateral. Não obstante, a crise do Suez foi uma demonstração clara da preponderância das superpotências – os Estados Unidos não admitiam uma intervenção dos seus aliados que não tinham autorizado, mas não fizeram nada contra a invasão soviética da Hungria. Por outro lado, marcou o declínio definitivo dos impérios ultramarinos europeus, como o reconheceu Macmillan no seu discurso célebre sobre os «ventos da mudança», que acelerou a descolonização africana. Finalmente, em plena crise, perante a condenação norte-americana e o recuo britânico, o Primeiro-ministro francês, Guy Mollet, e o Chanceler alemão, Konrad Adenauer, decidiram dar um passo crucial no processo de integração, que levou à assinatura dos tratados de Roma e à formação da Comunidade Económica Europeia (CEE), em março de 1957.

A Grã-Bretanha não podia continuar à margem do processo comunitário e, no ano seguinte, respondeu à criação da *Little Europe* com uma proposta para formar uma área de livre comércio entre todos os países da Europa Ocidental, prontamente vetada pelo General de Gaulle. Nesse contexto, em 1959, a Grã-Bretanha decidiu formar a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), em conjunto com a Suécia, a Noruega, a Dinamarca, a Irlanda, a Suíça, a Áustria e Portugal, numa tentativa de opor uma «Europa dos Sete» à «Europa dos Seis», que não resistiu ao sucesso das Comunidades Europeias. A integração comunitária não só fortalecia a posição relativa da França e da Alemanha no contexto europeu, como tinha o apoio dos Estados Unidos. O Presidente Eisenhower tomou posição a favor da CEE contra a EFTA e o Presidente John Kennedy era um defensor dos Estados Unidos da Europa e de uma nova «Parceria Transatlântica».

Em julho de 1961, Macmillan admitiu na Câmara dos Comuns a necessidade de conhecer os termos de uma possível adesão às Comunidades Europeias, depois de lhe ter sido confirmado, em Washington, que as relações com os Estados Unidos seriam reforçadas, e não enfraquecidas, pela entrada da Grã-Bretanha na 'Europa dos Seis'. Paralelamente, para neutralizar a vontade francesa (e alemã) de desenvolver um programa nuclear europeu, os Estados Unidos propuseram a criação de uma Força Multilateral (MLF) que garantiria um controlo conjunto das armas nucleares no quadro da OTAN e admitiram rever a sua relação com a Grã-Bretanha, cuja força nuclear era considerada supérflua.

Na cimeira anglo-americana de Nassau, em dezembro de 1962, Macmillan conseguiu preservar a posição da Grã-Bretanha como potência nuclear, embora dependente dos Estados Unidos na escolha dos vetores de lançamento. No final de um processo confuso, que prejudicou a posição de Macmillan, Kennedy acabou por impor a entrega, em condições razoáveis, dos mísseis Polaris à força nucle-

ar britânica, que estava integrada no dispositivo militar da OTAN, embora o Governo pudesse atuar independentemente quando estivessem em causa os «supremos interesses nacionais». Em resposta, no dia 14 de janeiro de 1963, o General de Gaulle anunciou o seu veto à entrada da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias, que significaria a formação de uma «colossal comunidade atlântica dependente dos Estados Unidos que rapidamente absorveria a comunidade europeia» (Reynolds, 2000: 207). O General considerava a Grã-Bretanha como um «cavalo de Troia» norte-americano, cuja entrada nas Comunidades Europeias podia abrir a caixa de Pandora e destruir o projeto europeu.

Dean Acheson concluiu que a Grã-Bretanha «havia perdido um Império e ainda não encontrado um rumo» (Horne, 1989: 429). O veredicto do Macmillan, no seu diário, não era menos severo, «Todas as nossas políticas domésticas e externas estão em ruínas» (Horne, 1989: 447). Em outubro, o Primeiro-ministro demitiu-se, mas a sua linha de consolidação da «relação especial» com os Estados Unidos inserindo a Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias para manter o seu estatuto internacional manteve-se nos dez anos seguintes e assegurou o consenso entre o Partido Conservador e o Partido Trabalhista sobre a necessidade de entrar nas Comunidades Europeias.

O parceiro indispensável

Depois da demissão do General de Gaulle, em 1969, o Presidente Georges Pompidou e o Chanceler Willy Brandt empenharam-se ambos, ao lado do Primeiro-ministro Edward Heath, em acelerar a adesão britânica e, em 1 de janeiro de 1973, a Grã-Bretanha, em conjunto com a Dinamarca e a Irlanda, tornou-se membro das Comunidades Europeias. Os acordos negociados pelo Governo conservador foram contestados pelo Partido Trabalhista, que ganhou as eleições em

fevereiro de 1974, mas o novo Primeiro-ministro, Harold Wilson, pôde renegociar os termos da adesão e, em junho de 1975, num referendo sem precedentes, mais de dois terços dos eleitores britânicos pronunciaram-se a favor da entrada nas Comunidades Europeias.

A entrada da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias representou uma mudança profunda na sua política externa. No fim da década de sessenta, a descolonização estava concluída – faltava resolver a questão da declaração unilateral de independência da Rodésia para encerrar a última etapa africana. O Governo tinha decidido retirar de todas as bases no Médio Oriente e na Ásia – *East of Suez*, na fórmula canónica da doutrina imperial britânica –, com exceção de Hong Kong, até 1971. A doutrina militar oficial deixou de admitir a possibilidade de intervir militarmente numa crise externa sem os Estados Unidos, enquanto o Governo trabalhista se recusava, invocando razões internas, a participar na Guerra do Vietname ao lado do seu principal aliado. Essa redução drástica das responsabilidades internacionais da Grã-Bretanha correspondia a uma concentração dos recursos estratégicos, incluindo o dissuasor nuclear independente, das dimensões europeia e transatlântica da sua política externa.

Na viragem da Guerra Fria, entre a *détente* bipolar e a *Ostpolitik* alemã, parecia ser possível restaurar a posição internacional da Europa. O Livro Branco sobre a Grã-Bretanha e a Europa, publicado em julho de 1971, considerava que «num mundo mais multipolar, uma Europa unida teria os meios para recuperar a posição internacional perdida por uma Europa dividida». Nesse contexto, a adesão tornava-se imperativa: se a Grã-Bretanha voltasse a recusar a entrada nas Comunidades, teria «na mesma geração, renunciado ao império e rejeitado um futuro europeu» (Reynolds, 2000: 228).

Porém, por força dos sucessivos adiamentos, a Grã-Bretanha acabou por se integrar na Europa comunitária no pior momento possível, no fim do longo período de crescimento europeu e nas

vésperas da crise energética. O «euro-pessimismo» paralisante dos anos seguintes foi acentuado pela percepção do declínio dos Estados Unidos, manifesto na passividade perante a intervenção cubana em Angola ou no Ogaden e na ausência de uma resposta à instalação dos novos mísseis SS-20 no teatro europeu.

A finalidade da estratégia britânica de adesão era restaurar um círculo virtuoso em que a sua «relação especial» com os Estados Unidos e a sua posição nas Comunidades Europeias se fortalecessem reciprocamente. A retirada da França dos comandos militares integrados da OTAN e a adesão britânica às Comunidades Europeias reforçaram o estatuto da Grã-Bretanha como o parceiro indispensável dos Estados Unidos. Mas a visão britânica permaneceu imune ao ‘charme’ do federalismo e cética acerca dos méritos do «método comunitário», enquanto a sua estratégia pragmática defendia uma concertação ao mais alto nível entre as três principais potências europeias no Conselho Europeu. Essa posição podia contar, pelo menos conjunturalmente, com o apoio dos gaullistas franceses e dos sociais-democratas alemães e o Conselho Europeu passou a ter uma nova centralidade nas Comunidades Europeias.

Numa fase inicial, com Heath, Pompidou e Brandt, o «trilateralismo» garantiu à Grã-Bretanha uma posição relevante no centro da decisão comunitária, que, de resto, se traduziu em posições comuns contra a política norte-americana. Nos meses seguintes à adesão, o entusiasmo europeísta de Edward Heath ficou demonstrado quando a Grã-Bretanha se juntou à França para rejeitar as propostas do Secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, sobre uma nova *Carta do Atlântico*. No mesmo sentido, em outubro de 1973, os aliados europeus, com exceção da Holanda e de Portugal e incluindo a Grã-Bretanha, rejeitaram o pedido dos Estados Unidos para usar as suas bases na ponte aérea para Israel, durante a Guerra do Yom Kippur. Esse breve intervalo não sobreviveu à restauração do «eixo» franco-alemão, com o Presidente Giscard d’Estaing e o Chanceler

Helmut Schmidt. Em 1974, a Grã-Bretanha deixou de ter lugar no centro das decisões comunitárias sem que a sua diplomacia conseguisse compensar essa perda com uma maior intervenção internacional. No ano seguinte, a formação do G7 – uma cimeira ao mais alto nível com os Estados Unidos, a França, a Alemanha, o Japão, a Grã-Bretanha, a Itália e o Canadá – resultou de uma iniciativa do Presidente francês. Em março de 1979, a Grã-Bretanha foi o único membro das Comunidades Europeias a não aderir ao Mecanismo de Taxas de Câmbio (ERM) do Sistema Monetário Europeu, confirmando os limites da sua integração. A «dupla decisão» da OTAN, que abriu caminho à instalação dos Pershing II na Europa Ocidental para contrabalançar os SS-20 soviéticos, foi imposta pela intervenção do Chanceler alemão.

Nos primeiros anos da adesão, acumularam-se os sinais de crise económica e social na Grã-Bretanha. Em 1976, o Primeiro-ministro James Callaghan teve de pedir um empréstimo ao Fundo Monetário Internacional para travar a queda da Libra esterlina. Entre 1973 e 1979, a inflação média foi de 15% e o produto interno bruto cresceu somente 1.3% por ano, os piores números das Comunidades Europeias. As greves sucediam-se com aumentos salariais constantes. Em maio de 1979, o Partido Conservador regressou ao poder com um programa de reformas radical, determinado a travar a inflação e a conter a força dos sindicatos. Mas as novas políticas precisaram de tempo antes de produzir efeitos e, nos anos seguintes, a inflação continuou demasiado elevada, o produto interno bruto diminuiu, o desemprego ultrapassou 10% e persistiu a instabilidade social. Em finais de 1981, Margaret Thatcher era o Primeiro-ministro mais impopular desde Neville Chamberlain.

Thatcher foi salva pela Junta militar argentina que, no dia 2 de abril de 1982, decidiu invadir as ilhas Falkland – um minúsculo arquipélago com pouco mais de mil habitantes, isolado nos confins do Atlântico Sul. A crise das Falkland inverteu o paradigma da

crise do Suez. A Grã-Bretanha tinha a obrigação de defender a sua colónia e a Argentina foi condenada pelo Conselho de Segurança, no dia seguinte à invasão. Dois dias depois, Thatcher enviou uma força de intervenção para o Atlântico Sul que expulsou as forças da Junta militar da capital das Falkland no dia 14 de junho. Os Estados Unidos prestaram um apoio decisivo à intervenção britânica no Atlântico Sul e as Comunidades Europeias decretaram sanções contra a Argentina. No fim do conflito, as sondagens indicavam que mais de 80% dos britânicos apoiavam o modo como o Governo tinha resolvido a crise. O Partido Conservador venceu as duas eleições gerais seguintes, em 1983 e em 1987.

No momento da vitória, o Primeiro-ministro proclamou: «Deixamos de ser uma nação em recessão» (Reynolds, 2000: 245). Mas a crise das Falkland não alterou a posição internacional, nem a política externa britânica. O Governo conservador mostrara o seu pragmatismo desde o princípio do seu mandato, em 1980, com os acordos de Lancaster House, quando Peter Carrington, Secretário do *Foreign Office*, resolveu a crise rodesiana e assegurou a independência do Zimbabwe. Em 1983, quando a República Popular da China impôs a realização de negociações sobre a colónia de Hong Kong, a parte chinesa, perante a resistência inicial da parte britânica às propostas sobre o processo de transferência de poderes, limitou-se a sublinhar que «a China não era a Argentina e Hong Kong não era as Falkland». Em 1985, Margaret Thatcher e Zhao Ziyang, o seu homólogo chinês, assinaram, em Pequim, a Declaração Conjunta sino-britânica sobre o futuro de Hong Kong, que confirmou a transferência de soberania para a China em julho de 1997. A flexibilidade britânica voltou a ser comprovada em 1985, nos acordos com a Irlanda sobre a segurança no Ulster, uma viragem crucial no processo de paz.

A prioridade atribuída à «relação especial» era dogmática para Thatcher, não obstante o fortalecimento da linha europeísta no partido conservador. A eleição do Presidente Ronald Reagan foi

importante para consolidar a aliança anglo-americana. O Governo conservador esteve na primeira linha de defesa da instalação dos Euromísseis da OTAN, incluindo a sua instalação em território britânico, não obstante ter de enfrentar uma forte campanha pacifista, que radicalizou as posições do Partido Trabalhista. Em 1982, a aliança nuclear foi confirmada pela decisão britânica de substituir os mísseis Polaris pelos novos Trident. No momento crucial, a administração republicana apoiou a intervenção nas Falkland e, em 1986, *échange de bons procédés*, Thatcher, contra a posição dos seus parceiros europeus, apoiou a intervenção norte-americana na Líbia, a partir de bases na Grã-Bretanha. No intervalo, em 1983, Thatcher não protestou quando os Estados Unidos invadiram Grenada, um Estado membro da Commonwealth, sem ter previamente avisado o seu melhor aliado europeu.

O Primeiro-ministro britânico foi importante na definição da resposta americana à sucessão interna na União Soviética, em 1985. Thatcher defendeu uma posição de abertura quando Mikhail Gorbachev foi nomeado Secretário-Geral do Partido Comunista. Contra o ceticismo ocidental sobre o sentido da *perestroika*, Thatcher, que os soviéticos tinham batizado como a «Dama de Ferro», deu a sua bênção a Gorbachev – «*We can do business together*» (Young, 1991: 393) – e contribuiu para uma posição convergente de Reagan e para uma segunda *détente* nas relações Leste-Oeste. A diplomacia britânica voltou a ter uma projeção relevante na política internacional, bem como na política europeia.

Desde a adesão, a política comunitária britânica ficou marcada pelo problema da sua contribuição excessiva e desproporcionada – a Grã-Bretanha pagava perto de mil milhões de libras anualmente para o orçamento das Comunidades Europeias – que, de resto, tinha sido o objeto principal da renegociação reclamada pelo Governo trabalhista, em 1974. Thatcher decidiu transformar esse tema numa questão política para mobilizar a opinião pública contra as Comunidades

Europeias – «Queremos o nosso dinheiro» era a sua palavra de ordem –, e para se demarcar do projeto federalista, mesmo à custa de um isolamento crescente no Conselho Europeu, resumida na frase deselegante de Giscard d’Estaing que se referia ao Primeiro-ministro britânico como «*la fille d’épicier*» (Young, 1991: 187).

A linha de Thatcher era um «gaullismo liberal», uma contradição de termos que combinava um nacionalismo antifederalista com uma posição antiestatista: «Não recuamos na fortaleza do Estado britânico para o ver recriado a nível europeu num super-Estado europeu» (Reynolds, 2000: 255). Todavia, essa linguagem, que contrastava com a ideologia europeia, não se traduziu numa estratégia de rutura, como a «cadeira vazia» do General de Gaulle, confirmando a interpretação de Lord Soames sobre a sua política: «Relativamente à Europa, ela é uma agnóstica que continua a ir à igreja» (Young, 1991: 185).

O Conselho Europeu de Fontainebleau, em junho de 1984, resolveu a questão da contribuição britânica, com o reembolso de 66% da sua contribuição anual em imposto de valor acrescentado. Esse acordo tornou possível aprovar o Ato Único Europeu, em dezembro de 1985, bem como completar o alargamento das Comunidades europeias às novas democracias em Portugal e em Espanha. Por uma vez ao lado do Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, Thatcher empenhou-se na defesa do Ato Único e aceitou o voto por maioria qualificada para a execução do programa de liberalização da economia europeia. No mesmo sentido, o Governo conservador era a favor da Cooperação Política Europeia (CPE) e de uma maior articulação das políticas externas, nomeadamente entre a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha. A estabilização da posição britânica nas Comunidades Europeias não só contribuiu para a uma política externa mais equilibrada, como se revelou decisiva para a recuperação económica da Grã-Bretanha. Mas a revolução europeia de 1989, que abriu caminho à unificação da Alemanha, provocou mais uma crise grave.

Em coerência com o seu apoio a Gorbachev, Thatcher empenhou-se em apoiar a linha reformista na Europa de Leste. O Primeiro-ministro teve um encontro com a direção do *Solidarnosc* em Gdansk, durante a sua visita oficial à Polónia, que contribuiu para o início do processo da «mesa redonda», onde o regime comunista e a oposição definiram o processo de transição que esteve na origem da mudança que levou à queda do Muro de Berlim e à deposição sucessiva dos regimes comunistas na Europa de Leste. Mas o entusiasmo da «Dama de Ferro» sobre o fim do comunismo não incluía a unificação da Alemanha. Para Thatcher, a «questão alemã» persistia intacta no final do século XX: «a Alemanha é pela sua própria natureza mais uma força desestabilizadora do que estabilizadora na Europa» (Thatcher, 1993: 791). Na melhor tradição, o Primeiro-Ministro queria contrabalançar o regresso do perturbador europeu com uma aliança entre a Grã-Bretanha e a França. Num primeiro momento, Thatcher e o Presidente François Mitterrand uniram esforços para travar a estratégia de unificação acelerada do Chanceler Helmut Kohl, apoiada pelo Presidente George Bush. Mas o Presidente francês acabou por preferir um compromisso com o Chanceler alemão sobre uma nova etapa da unificação europeia e deixou o Primeiro-ministro britânico isolado.

Depois do seu fracasso, a oposição radical de Thatcher às propostas franco-alemãs sobre a unificação monetária e a reforma das instituições europeias subiu de tom, quando declarou na Câmara dos Comuns que a Comissão Europeia queria «extinguir a democracia» e impor o federalismo «pela porta das traseiras» (Reynolds, 2000: 271). Essa radicalização esteve na origem da demissão do seu Vice-Primeiro Ministro, Geoffrey Howe, que desencadeou o processo interno de substituição de Margaret Thatcher pelo Ministro das Finanças, John Major, escolhido para dirigir o Partido Conservador em 28 de novembro de 1990.

Os dilemas da política externa britânica

O fim da Guerra Fria não resolveu os dilemas da política externa britânica. Mais uma vez, a Grã-Bretanha tinha uma posição destacada na coligação vencedora, como o principal aliado dos Estados Unidos. O Governo britânico antecipou a viragem soviética e apoiou a linha reformista na Europa de Leste, mas resistiu à estratégia norte-americana de unificação da Alemanha, mesmo depois de a França ter mudado de campo. De certa maneira, tanto a nova preponderância internacional dos Estados Unidos, como o peso crescente da Alemanha, tornavam mais difícil a posição da Grã-Bretanha, dividida, como sempre, entre a sua vocação internacional e a sua vinculação europeia.

A «relação especial» passou a ser menos relevante para os aliados americanos e os alemães eram candidatos alternativos ao lugar de principal parceiro europeu, enquanto a integração europeia se tornou mais importante para todos os Estados europeus e os britânicos corriam o risco de ser secundarizados pelo eixo franco-alemão na formação da União Europeia. As prioridades britânicas não tinham mudado, mas as circunstâncias do pós-Guerra Fria pareciam exigir uma alteração dos equilíbrios entre a dimensão internacional, a dimensão atlântica e a dimensão europeia da sua política externa.

Foi nesse contexto que John Major iniciou o seu primeiro mandato como Primeiro-ministro. A «relação especial» estava em declínio. O Presidente George Bush tinha conduzido as conversações sobre a unificação da Alemanha com a União Soviética e a Alemanha sem contar com os seus aliados britânicos. A Grã-Bretanha e a França participaram ambas nas conferências 2+4, entre a República Federal e a RDA e as quatro potências ocupantes, e assinaram os acordos finais que restauraram a soberania da Alemanha, mas não tiveram uma intervenção decisiva na diplomacia da unificação. Thatcher foi intransigente sobre a necessidade da Alemanha unificada permanecer

na OTAN como membro de parte inteira, quando o Secretário de Estado, James Baker, e o Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Hans-Dietrich Genscher, se comprometiam a limitar a expansão oriental da Aliança Atlântica. Na mesma linha, opôs-se às propostas norte-americanas e alemãs de revisão da doutrina nuclear da OTAN no comunicado final da cimeira do Conselho do Atlântico Norte, realizada em julho de 1990, nas vésperas do encontro crucial entre Gorbachev e Kohl. Em agosto, o Primeiro-ministro encontrou-se com Bush logo nos dias seguintes à invasão do Koweit, quando uma parte importante dos responsáveis da administração republicana, incluindo o Secretário da Defesa, Richard Cheney, admitiam reconhecer a aneção como um facto consumado. Thatcher defendeu que os Estados Unidos deviam intervir sozinhos para expulsar o Iraque, como ela própria tinha feito nas Falklands. O Presidente norte-americano fez o contrário e reuniu uma vasta coligação internacional, sob a égide das Nações Unidas, antes de iniciar as hostilidades contra o Iraque para restaurar a independência do Koweit.

Na fase final da crise iraquiana, John Major, o novo Primeiro-ministro, seguiu a linha americana e mobilizou 35 mil soldados – o maior contingente aliado – para apoiar a intervenção militar dos Estados Unidos, em fevereiro de 1991. Mas os fatores de crise da «relação especial» eram mais fundos e o estatuto excecional da única superpotência sobrevivente implicava uma distância crescente dos Estados Unidos em relação à Grã-Bretanha e à comunidade transatlântica. Paralelamente, a política comunitária britânica também estava em crise. Major, um defensor da estratégia de integração que assegurou a adesão britânica ao Mecanismo de Taxas de Câmbio (ERM), entendia bem que o lugar da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias devia ser no centro da decisão, nas suas palavras, «within the charmed circle» (Reynolds, 2000: 280), ao lado da França e da Alemanha. Mas o sucessor de Thatcher não tinha condições políticas para pagar o preço de entrada nesse círculo e a sua posição foi

sempre defensiva perante as propostas francesas e alemãs apresentadas nas conferências intergovernamentais durante a negociação do Tratado da União Europeia.

Nesse processo crucial, a Grã-Bretanha era a favor da institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), mas contra as tentativas francesas de criar um quadro autónomo para a defesa europeia e recusou-se a discutir sequer a possibilidade de integrar a UEO na União Europeia, ou a admitir qualquer iniciativa que pudesse prejudicar a OTAN, num momento crítico em que os próprios Estados Unidos podiam querer deixar cair a aliança transatlântica. No mesmo sentido, os britânicos continuavam a defender a união europeia como uma associação entre Estados soberanos e não aceitaram incluir no novo tratado a definição do sentido federal do projeto comunitário. O Governo conservador não queria aceitar as reformas sociais e era contra a moeda única, pelo que negociou duas cláusulas de *opting-out* que excluíram a Grã-Bretanha do «capítulo social» do tratado e das fases finais da União Económica e Monetária (UEM). Major, como muitos outros, previa o fracasso do longo processo previsto para a criação da moeda única europeia, que selava o compromisso crucial do eixo franco-alemão sobre a unificação, resumido na fórmula irónica citada por Timothy Garton-Ash, «metade do marco alemão para Mitterrand, tudo para a Alemanha de Kohl».

A Grã-Bretanha assinou o Tratado da União Europeia mas, com as suas reservas quanto ao «capítulo social» e a moeda única, era uma «minoria de um» entre os doze fundadores, o que confirmava a sua posição como um parceiro relutante na integração europeia. Nesse contexto, parecia igualmente excessivo concluir que Maastricht tinha sido um novo «Waterloo», como queria Major, ou que era um novo «Munique», na versão de Thatcher e dos seus apoiantes.

A crescente força da Alemanha ficou demonstrada, logo em dezembro de 1991, quando impôs aos parceiros comunitários o

reconhecimento da independência da Eslovénia e da Croácia e, mais tarde, da Bósnia-Herzegovina, que marcaram o regresso da guerra à Europa, no início do processo de secessão da Jugoslávia. No Conselho Europeu de Maastricht, o voto favorável do Governo conservador foi uma clara contrapartida do apoio alemão às cláusulas de *opting out* do Tratado de União Europeia, mas, *a posteriori*, a posição britânica tornou-se mais cautelosa. As sucessivas tentativas de mediação europeia entre as partes, dirigidas primeiro por Lord Carrington e, depois, por David Owen, dois antigos Secretários do *Foreign Office*, bem como a participação de tropas britânicas, ao lado dos franceses e dos holandeses, nas forças de interposição das Nações Unidas, eram consistentes com uma estratégia de contenção cuja finalidade principal era impedir a realização da profecia de Mitterrand, quando o Presidente francês anunciava que a unificação da Alemanha seria o «regresso a 1913» (Bozo, 2005), e impedir que a questão jugoslava voltasse a dividir as potências europeias. O fracasso das tentativas de mediação e a brutalidade da guerra civil na Bósnia-Herzegovina demonstraram os limites da capacidade estratégica da União Europeia e tornaram necessária a intervenção norte-americana. Nesse quadro, formou-se, em 1994, um «Grupo de Contacto», ao qual os Estados Unidos, a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França associaram a Rússia, antes da diplomacia norte-americana impor, em 1995, os acordos de Dayton, que puseram fim às hostilidades e garantiram a constituição da Força de Intervenção (IFOR), pela qual a OTAN assegurou a ocupação da Bósnia-Herzegovina.

Tal como Macmillan se enganara no seu cálculo inicial sobre a Comunidade Económica Europeia, também Major falhou na previsão sobre o fracasso da União Económica e Monetária. Em maio de 1997, quando o Partido Trabalhista ganhou as eleições, era claro que a criação da moeda europeia ia para a frente, deixando para trás a Grã-Bretanha, a Dinamarca e a Suécia, os países que tinham deci-

dido ficar de fora, bem como a Grécia, que não reunia as condições mínimas para poder entrar.

O novo Primeiro-ministro, Tony Blair, representava uma nova geração política na esquerda democrática, cujas orientações foram apresentadas no manifesto do *Third Way*, e era o mais europeísta de todos os chefes de governo britânicos desde Edward Heath. A sua posição foi enunciada durante a campanha eleitoral: «I want Britain to be one of the leading countries in Europe» (Wall, 2008: 162). Todavia, as escolhas do Governo do *New Labour* estavam condicionadas pelas decisões do seu predecessor e pelo compromisso de realizar um referendo antes de aderir à moeda única. Em outubro, o Ministro das Finanças, Gordon Bown, confirmou que a Grã-Bretanha não entraria no Euro durante o mandato do novo parlamento. Para contrabalançar essa decisão, Blair inverteu a posição da Grã-Bretanha sobre a defesa europeia e, na cimeira bilateral de Saint Malo, em dezembro de 1998, o Primeiro-ministro e o Presidente Jacques Chirac aprovaram uma declaração onde se definiram os termos em que a União Europeia passaria a ter, pela primeira vez, capacidades militares próprias para se responsabilizar pela resolução de crises, nomeadamente nos casos em que os Estados Unidos e a OTAN entendessem não dever intervir.

A iniciativa de Blair, que esteve na origem da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), foi crucial para demonstrar que o seu Governo estava determinado a ocupar uma posição central na União Europeia apesar de não pertencer à União Económica e Monetária. A nova dimensão de segurança equilibrava a posição da Grã-Bretanha e da França, os dois Estados europeus membros permanentes do Conselho de Segurança, em relação à Alemanha, sem pôr em causa a União Europeia e, simultaneamente, as novas responsabilidades estratégicas moderavam os riscos de uma excessiva dependência dos aliados europeus em relação aos Estados Unidos, sem pôr em causa a OTAN. Pelo contrário, a PESD fortalecia a centralidade da

União Europeia e uma partilha de responsabilidades mais equilibrada podia fortalecer a Aliança Atlântica.

No mesmo sentido, o Primeiro-ministro empenhou-se no duplo alargamento da Aliança Atlântica e da União Europeia para consolidar os dois pilares da comunidade ocidental e integrar as democracias pós-comunistas na Europa Central e Oriental numa Europa livre e unida. Para Blair, o alargamento da União Europeia era a prioridade crucial, muito mais importante do que a moeda única. Em outubro de 2000, em Varsóvia, o Primeiro-ministro quis intervir no debate sobre o futuro constitucional da União Europeia para contrapor à posição dos federalistas a visão de uma Europa alargada, que devia ser «uma superpotência, mas não um super-Estado», uma conceção que tinha não só o mérito da ambiguidade, como o de valorizar as dimensões políticas, estratégicas e de segurança da União Europeia.

Nesse quadro, o «polo ocidental» voltaria a ter duas superpotências, tal como tinha previsto William T.R. Fox, com a diferença de que os Estados Unidos deixariam de estar acompanhados só pela Grã-Bretanha, como na versão original, e passariam a ter a toda a União Europeia como parceiro. Em conjunto, as democracias ocidentais deviam poder consolidar o modelo multilateralista que estava no centro da «doutrina da comunidade internacional» (Seldon, 2005: 398) apresentada por Blair em Chicago, em abril de 1999. Essa visão cosmopolita do internacionalismo liberal era partilhada pelo Primeiro-ministro britânico e pelo Presidente Bill Clinton e fundamentava a «relação especial» anglo-americana numa versão *aggiornata* da defesa comum dos valores da democracia e num esforço conjunto para definir as normas da ordem internacional do pós-Guerra Fria.

A intervenção da OTAN no Kosovo, em nome da doutrina da intervenção humanitária, serviu para pôr à prova a Aliança Atlântica e concretizar a nova visão cosmopolita. A guerra preventiva contra a

Sérvia, sem mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas, era legitimada pela necessidade de punir um regime autoritário que não cumpria os seus deveres de proteção e ameaçava expulsar a minoria albanesa concentrada no Kosovo, parte integrante do que restava do Estado jugoslavo. Embora com limitações importantes – os norte-americanos não queriam ter baixas e opuseram-se à intervenção de forças terrestres, proposta pelos britânicos –, a intervenção da Aliança Atlântica, a instituição multilateral de defesa coletiva das democracias ocidentais, devia garantir a segurança dos kosovares e, sobretudo, a deposição de Slobodan Milosevic. O dirigente comunista resistiu, mas o Kosovo foi ocupado pelas tropas da OTAN no quadro da Força do Kosovo (KFOR).

Nas vésperas dos ataques terroristas de 11 de setembro, Blair tinha acabado de ganhar, pela segunda vez, as eleições gerais, depois de ter conseguido restaurar a posição internacional da Grã-Bretanha. A intervenção das suas forças especiais para restabelecer a missão das Nações Unidas na Serra Leoa, a importância decisiva da decisão britânica para a intervenção da OTAN na guerra do Kosovo, ou a constante pressão anglo-americana sobre o Iraque mostravam que a Grã-Bretanha voltara a ter uma posição única entre as potências europeias como garante da segurança internacional. No mesmo sentido, o Governo trabalhista tinha demonstrado a sua relevância no quadro da União Europeia, com a PESD e o processo de alargamento. A eleição do Presidente George W. Bush não prejudicou a linha de continuidade da «relação especial», não obstante ser evidente os dois dirigentes não partilharem as afinidades políticas e ideológicas que aproximavam Clinton e Blair. Os atentados contra Nova Iorque e Washington coincidiram com a conferência anual do Partido Trabalhista, onde Blair substituiu o seu discurso por uma declaração de solidariedade contra o terrorismo, que definiu logo como a nova ameaça internacional: «This mass terrorism is the new evil in our world today» (Seldon, 2007: 5).

Num primeira fase, a solidariedade internacional prevaleceu e os Estados Unidos puderam intervir no Afeganistão no exercício do seu direito de legítima defesa para neutralizar os santuários da Al-Qaeda e derrubar o regime dos Talibã. A OTAN invocou, por iniciativa do Secretário-Geral, o princípio da defesa coletiva, mas os Estados Unidos dispensaram os seus aliados, cuja intervenção se limitou à ação das forças especiais britânicas, francesas, alemãs e australianas na campanha afegã.

Numa segunda fase, a administração republicana decidiu alargar a «guerra global contra o terrorismo» aos três Estados renegados suspeitos de terem armas de destruição maciça, incluindo o Iraque, o Irão e a Coreia do Norte. Depois de George W. Bush ter denunciado o «Eixo do Mal», a unidade ocidental foi posta em causa e, não obstante os esforços de Tony Blair para evitar uma divisão entre os aliados e obter uma autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas para legitimar uma intervenção militar contra o Iraque, a rutura tornou-se inevitável.

Em janeiro de 2003, nas comemorações do tratado do Eliseu (e do veto do General de Gaulle à entrada da Grã-Bretanha), Chirac e o Chanceler Gerhard Schroeder confirmaram a sua oposição à intervenção militar contra o regime de Saddam Hussein. Em resposta, o Secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, quis desvalorizar essa tomada de posição, dizendo que os Estados Unidos, quando se referiam à Europa, falavam da «nova Europa» e não da «velha Europa» – o «Eixo da Paz» franco-alemão. Paralelamente, Blair mobilizou os aliados europeus dos Estados Unidos, que publicaram uma «Carta dos Oito», na qual o Presidente da República Checa e os chefes de Governo da Grã-Bretanha, da Espanha, da Itália, da Dinamarca, de Portugal, da Polónia e da Hungria manifestavam o seu apoio à política norte-americana.

A Grã-Bretanha foi o único aliado cujas forças militares acompanharam as tropas dos Estados Unidos na invasão do Iraque, em

março. Mais de 40 mil soldados britânicos participaram na guerra e na ocupação do Iraque, depois da deposição de Saddam Hussein. No momento decisivo, Blair não hesitou quando teve de escolher entre a «relação especial» e a «velha Europa». Mas os custos da sua decisão, entre a demissão de Robin Cook, Secretário do *Foreign Office*, as divisões internas no Partido Trabalhista e a onda de antiamericanismo na opinião pública britânica e europeia, foram elevados. De certa maneira, foi essa decisão que definiu os seus mandatos como Primeiro-ministro e condicionou a sua carreira política.

No dia seguinte, Blair voltou a empenhar-se na restauração da aliança atlântica e da sua política europeia. Embora as tropas francesas e alemãs não participassem na ocupação do Iraque, as suas forças integraram a missão da OTAN que se tornou responsável pela ocupação do Afeganistão, no quadro da Força Internacional de Assistência e Segurança (ISAF), em agosto de 2003. Nos meses seguintes, os trabalhos da Convenção Europeia puderam contar com uma rara convergência das três principais potências europeias na feitura do Tratado Constitucional da União Europeia. Por iniciativa de Chirac, que quis assegurar a participação de Blair na definição do quadro da defesa europeia, o trilateralismo esteve presente na negociação do novo tratado, que consolidou o consenso de Saint Malo sobre as responsabilidades de segurança da União Europeia. Essa convergência era tanto mais necessária, quando o alargamento da União Europeia tornava indispensável o reforço da posição política e institucional da Alemanha, da França e da Grã-Bretanha. Mas também era, por definição, limitada, embora o Governo trabalhista tenha aceitado a definição do novo tratado como um «Tratado Constitucional», enquanto Blair defendia a criação de um Presidente do Conselho Europeu mais forte e independente do que Chirac e Schroeder podiam aceitar. Não obstante, as posições britânicas na política externa e na defesa marcaram o novo Tratado Constitucional e o peso crescente da Grã-Bretanha ficou demonstrado, na fase final,

pela capacidade de Blair impedir a nomeação do candidato franco-alemão e impor, em junho de 2004, o seu candidato português como o novo Presidente da Comissão Europeia.

A crise transatlântica prejudicou a posição internacional da Grã-Bretanha, enquanto a crise europeia, aberta pela rejeição francesa e holandesa do Tratado Constitucional em junho de 2005, não só confirmou a necessidade política de ultrapassar as ilusões federalistas, como criou condições para não realizar um novo referendo europeu na Grã-Bretanha, que podia comprometer a ratificação do Tratado de Lisboa, tendo em conta a radicalização das posições do Partido Conservador. No entanto, a crise europeia também prejudicou a concertação entre a Grã-Bretanha, a Alemanha e a França na política externa ou um maior empenho da União Europeia na política de defesa e segurança, não obstante a formação da EUFOR, que substituiu as forças da OTAN na ocupação da Bósnia-Herzegovina. As divisões europeias eram, sobretudo, manifestas na relação com a Rússia e, mais tarde, a oposição conjunta da Chanceler alemã, Angela Merkel, e do Presidente francês, Nicolas Sarkozy à entrada da Turquia na União Europeia deixou o Primeiro-ministro britânico isolado. Do mesmo modo, na Aliança Atlântica, persistiam as divisões internas quer quanto ao alargamento da comunidade transatlântica à Ucrânia e Geórgia, quer em relação ao Afeganistão, onde a Grã-Bretanha estava na primeira linha dos combates ao lado dos Estados Unidos, enquanto a Alemanha e a França punham em causa a prioridade atribuída à missão da ISAF, mesmo depois da eleição do Presidente Barack Obama ter criado as condições para recuperar uma maior coesão transatlântica.

A crise financeira de setembro de 2008, pouco depois de Gordon Brown ter substituído Tony Blair como chefe do Governo trabalhista, confirmou essas divisões e a paralisia europeia. A União Europeia não soube nem definir uma resposta conjunta à crise, ou sequer unir-se para propor um quadro de resposta. O Presidente francês,

em nome da União Europeia, quis que Bush convocasse de urgência a cimeira do G8, enquanto o Primeiro-ministro britânico sugeria uma reunião inédita do G20 ao nível de Chefes de Estado e de Governo, como veio a acontecer em novembro.

Nesse contexto, os dilemas que marcaram a política externa britânica desde o fim da II Guerra Mundial permanecem intactos. Obviamente, o fim do império prejudicou a prioridade atribuída à dimensão internacional, embora a Grã-Bretanha tenha continuado a assumir responsabilidades políticas e de segurança a esse nível, como membro permanente do Conselho de Segurança, como potência nuclear e pela sua participação em todas as principais missões militares internacionais das Nações Unidas, da OTAN e da União Europeia. No fim da Guerra Fria, a «relação especial» anglo-americana, que representa o essencial da dimensão transatlântica, perdeu relevância estratégica, no sentido em que a última superpotência sobrevivente se distanciou dos seus aliados, mas ganhou saliência, quando a Grã-Bretanha foi a única potência com que os Estados Unidos puderam contar na Guerra do Iraque. A tendência de regionalização internacional fez com que a dimensão europeia tivesse uma importância cada vez maior para a definição da posição da Grã-Bretanha, que se tornou, no essencial, uma potência regional, embora o legado político e institucional da II Guerra Mundial e a persistência da «relação especial» continuem a contrabalançar esse estatuto mais reduzido.

Em 1947, Ernest Bevin declarou no Parlamento que «O Governo de Sua Majestade não aceita o entendimento de que deixamos de ser uma Grande Potência» (Reynolds, 2000: 309). A política externa britânica nunca desistiu de demonstrar que a Grã-Bretanha não está preparada para desistir dessa qualidade gloriosa.

Quadro 1.
Fontes na internet
<i>BBC News</i> , http://www.bbc.co.uk/news/
<i>British Foreign and Commonwealth Office</i> , http://www.fco.gov.uk/en/
Chatham House, http://www.chathamhouse.org.uk/
Ministério da Defesa, http://www.mod.uk/DefenceInternet/Home/
<i>The International Institute for Strategic Studies</i> , http://www.iiss.org/

Quadro 2.
Leituras recomendadas
Hitchcock, William (2002) <i>The Struggle for Europe</i> . Nova York: Random House.
Dumbrell, John (2001) <i>A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After</i> . Basingstoke: Palgrave MacMillan.
Self, Robert (2010) <i>British Foreign and Defence Policy Since 1945: Challenges and Dilemmas in a Changing World</i> . Basingstoke: Palgrave MacMillan.
Wall, Stephen (2008) <i>A Stranger in Europe</i> . Oxford: Oxford University Press.
White, Brian (1992) «British Foreign Policy. Tradition and Change», in Macridis, Roy (org), <i>Foreign Policy in World Politics</i> . Londres: Prentice-Hall, 7-31.

Bibliografia

- Bozo, Frédéric (2005) *Mitterrand, la fin de la division européenne et l'unification allemande*. Paris: Odile Jacob.
- Bullock, Alan (1983) *Ernest Bevin. Foreign Secretary (1945-1951)*. Nova York: Oxford University Press.
- Carlton, David (1983) *Anthony Eden. A Biography*. London: Allen Lane.
- Dilks, David (org) (1972) *The Diaries of Sir Alexander Cadogan, OM (1938-1945)*. Nova York: G. P. Putnam's Sons.
- Fox, William T.R. (1944) *The Superpowers. The United States, Britain, and the Soviet Union – Their Responsibility for Peace*. Nova York: Harcourt, Brace and Company.
- Hitchcock, William (2002) *The Struggle for Europe*. Nova York: Random House.
- Horne, Alistair (1989) *Macmillan (1957-1986)*. Londres: Macmillan.
- Northedge, Frederick S. (1974) *Descent from Power. British Foreign Policy (1945-73)*. Londres: Allen & Unwin.
- Reynolds, David (2000) *Britannia Overruled*. Harlow: Longman.
- Seldom, Anthony (2005) *Blair*. Londres: Free Press.
- Seldom, Anthony (2007) *Blair Unbound*. Londres: Simon&Schuter.

- Shlaim, Avi (1977) «Ernest Bevin», in Shlaim, Avi; Sainsbury, Keith e Jones, Peter (org), *British Foreign Secretaries Since 1945*. Newton Abbot.
- Thatcher, Margaret (1993) *The Downing Street Years*. Londres: HarperCollins.
- Wall, Stephen (2008) *A Stranger in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Warner, Geoffrey (1994) «Bevin and British Foreign Policy», in Craig, Gordon e Loewenheim, Francis (org), *The Diplomats (1939-1979)*. Princeton: Princeton University Press, 103-134.
- White, Brian (1992) «British Foreign Policy. Tradition and Change», in Macridis, Roy (org), *Foreign Policy in World Politics*. Londres: Prentice-Hall, 7-31.
- Young, Hugo (1989, 1991) *One of Us. A Biography of Margaret Thatcher*. Londres: Macmillan.