



PUC  
RIO

## PIBIC 05/06

**Nome do Departamento:** Instituto de Relações Internacionais

**Nome do(a) Aluno(a):** Danilo Marcondes de Souza Neto

**Nome do(a) Orientador(a):** Andréa Ribeiro Hoffmann

**Título do Projeto:** *“Integração Regional e Democracia: União Européia e Mercosul em Perspectivas Comparada”.*

**Democracia como um valor europeu: as sanções da União Européia contra a Áustria em 2000 e seu impacto para a construção de um projeto europeu comum**

**Aluno: Danilo Marcondes de Souza Neto**

**Orientador: Andréa Ribeiro Hoffmann**

**Introdução**

O objetivo deste trabalho é analisar como as sanções diplomáticas impostas a Áustria pelos 14 países membros da União Européia em janeiro de 2000, servem para o fortalecimento da construção de valores e princípios éticos comuns europeus, dos quais fazem parte a democracia, os direitos humanos, o respeito à diversidade, e o reconhecimento da Europa como um espaço multicultural. A primeira sessão do trabalho discorre brevemente sobre o tratamento dos direitos humanos e da democracia na União Européia. A segunda sessão descreve os acontecimentos na Áustria a partir das eleições de 1999, e a terceira se concentra na análise das sanções impostas a este país. As conclusões do trabalho são apresentadas na última sessão.

**A questão dos direitos humanos e da democracia na UE**

Em sua análise sobre as sanções contra a Áustria Merlingen, Mudde e Sedelmeier mostram que desde o início dos anos 60, a Corte Européia de Justiça afirmou o respeito aos direitos humanos como parte da herança jurídica da então Comunidade Européia, mas os autores nos mostram que foi com a questão da possibilidade de expansão da UE para o Leste Europeu, que democracia e respeito aos direitos humanos passaram a fazer ativa mente parte da identidade europeia, tendo também um impacto na reação do bloco à ascensão do FPO ao governo na Áustria:

“ The recent establishment of an active concern about human rights and democratic principles as part of the EU’s collective identity provided the ideational conditions which enabled policy entrepreneurs to rally support successfully for collective actions against Austria” ( Merlingen *et al*, 2001, p 71)

As preocupações sobre se os países do Leste iriam manter sua adesão aos princípios democráticos após a sua inclusão no bloco levou, segundo os autores, os países membros a redigirem os artigos F do Tratado de Maastrich e os artigos 6º e 7º do Tratado de Amsterdã. O artigo 6º, por exemplo, afirma que a União Européia é fundada nos princípios de liberdade, democracia e respeito aos direitos humanos e respeito às liberdades fundamentais, e o artigo 7º prevê a possibilidade da suspensão dos direitos de um Estado membro se o Estado violar os princípios listados acima de maneira grave e contínua ( Merlingen *et al*, 2001, p 63-64).

## As eleições austríacas de 1999

Devido à vitória com 27% dos votos nas eleições parlamentares austríacas em outubro de 1999, o Partido da Liberdade Austríaco (FPO- *Freiheitliche Partei Österreich*), se tornou a segunda força política mais poderosa no país, atrás do Partido Social Democrata Austríaco (SPO- *Sozialdemokratische Partei Österreichs*). Após os resultados das eleições, o Partido Popular Austríaco (OVP- *Osterreichische Volkspartei*), conservador de centro-direita, e o SPO iniciaram negociações para formar uma coalizão no governo. Devido ao fracasso dessas negociações, em 25 de janeiro de 2000, o OVP procurou o FPO.

O FPO teria se originado do extinto partido Liga dos Independentes (*Verband der Unabhängigen*), estabelecido em 1949, e sendo formado por ex-soldados que haviam lutado na II Guerra Mundial, e ex-nazistas que tiveram seus direitos políticos reinstituídos para as eleições de 1949. A Liga acabou sendo extinta em 1956, e substituída pelo FPO. Luther expõe que muitos que classificam o FPO entre os partidos de extrema-direita, analisam o discurso do partido, identificando nele elementos do extremismo de direita como: críticas a democracia, o conceito de *Volksgemeinschaft*, o desejo de um Estado forte, a crença em uma liderança autocrática, nacionalismo germânico e xenofobia (Luther, 2000, p 427- 428, 436).

No referendo de 1994 sobre a adesão da Áustria na UE, o FPO foi um crítico feroz da entrada do país no bloco, e após a adesão da Áustria em 1 de janeiro de 1995, o partido começou uma campanha ressaltando a ameaça aos trabalhadores austríacos de um potencial alargamento do bloco para o Leste Europeu (Luther, 2000, p 430).

Segundo Anton Pelinka, dentre os fatos que explicam a decisão dos 14 países membros em impor as sanções contra a Áustria, está o fato de o FPO possuir uma “plataforma abertamente racista e xenófoba”. Esse analista nos mostra ainda que um dos sinais do isolamento do FPO dentro do contexto europeu fica evidente no fato de que após a adesão da Áustria ao bloco, seus partidos políticos se juntaram a diferentes grupos partidários no Parlamento Europeu, como os social-democratas, verdes, conservadores, mas o FPO permaneceu isolado (Pelinka, 2002, p 214-5).

Dentro do partido, a principal liderança política do FPO é o líder do partido desde 1986, Jorg Haider, governador da província da Caríntia. Ainda sobre o partido, Segundo Susan Ladika, muito do apoio do FPO perante o eleitorado austríaco vem da insatisfação da população com as altas taxas de impostos, a extensa burocracia do país, e com o SPO e o OVP, que vinham controlando o governo do país sozinho, ou em coalizão, desde o final da II Guerra Mundial (Ladika, 2000, p 23).

Com a vitória nas eleições de 1999, e a entrada no governo, o FPO ficou com seis dos dez cargos ministeriais, incluindo os cargos de vice-chanceler, ministério das Finanças, Justiça, Defesa, Assuntos Sociais, Infra-Estrutura, Serviços Públicos e Esportes (Luther, 2000, p 433). Markovits nos lembra que Thomas Klestil, que ocupava a presidência da Áustria, que costuma ser um cargo mais cerimonial nas democracias parlamentares, fez com que ambos os partidos, OVP e FPO assinassem uma declaração de que estavam comprometidos com o respeito aos direitos humanos e que reconheciam a responsabilidade histórica da Áustria em relação ao nazismo (Markovits, 2002, p 103). Mitten aponta para a importância desse documento, ao afirmar que a violação de algum

dos princípios afirmados na declaração poderia ser usada para conseguir a renúncia de ministros, a mudança de governo e até mesmo novas eleições ( Mitten, 2002, p 203).

### **As sanções impostas à Áustria**

A possibilidade do FPO de participar do governo austríaco gerou preocupação por parte das lideranças europeias em Bruxelas, especialmente relacionadas a uma possível ameaça ao cumprimento do artigo 6.1 do Tratado de Amsterdã, que trata dos princípios da UE, como liberdade, democracia, e respeito aos direitos humanos.

Já em 31 de janeiro de 2000, Antonio Guterres, presidente de Portugal, país que ocupava a presidência rotativa da União Européia naquele momento (a presidência rotativa por parte de Portugal durou até junho de 2000, quando foi substituída pela França) lançou um ultimato dos 14 membros do bloco à Áustria. O ultimato consistia da afirmação de que se o FPO fizesse parte do governo austríaco, os 14 membros instituiriam sanções contra a Áustria.

O alerta da União Européia foi ignorado pela Áustria, e em 1 de fevereiro de 2000, o chanceler e chefe de governo Wolfgang Schussel do OVP foram empossados em um governo de coalizão entre o OVP e o FPO, fazendo com que as sanções fossem colocadas em prática (Nowotny, 2000, p 413). Em 3 de fevereiro, o presidente de Portugal anunciou a entrada em vigor das sanções, mas não manifestou apoio à advertência do Parlamento Europeu, de que a Áustria poderia ter seu status de membro do bloco suspenso ( Bantekas, 2000, p 2).

Bantekas mostra que a poucos meses da decisão sobre as sanções, a Organização para Cooperação e Segurança na Europa, na Carta de Istambul sobre Segurança a Européia ( *Istanbul Charter for European-Security*), adotada em novembro de 1999, proclamou em seu artigo 19º, a importância da erradicação de todo tipo de nacionalismo agressivo, racismo, chauvinismo, xenofobia e anti-semitismo ( Bantekas, 2000, p 2).

Merlingen, Mudde e Sedelmeir levantam um ponto interessante de que a imposição das sanções não foi uma decisão da UE, já que não foram uma decisão do Conselho Europeu, e a Comunidade Européia só foi informada após a decisão ter sido tomada, mas sim uma decisão bilateral coordenada entre os 14 países membros do bloco, mas que de fato, acabou transformando a Áustria em um Estado paria dentro do bloco. Esses autores lembram ainda que a decisão dos 14 membros desagradou a Comissão Européia, que viu a medida como o início de uma tendência por parte dos Estados membros em tomar medidas fora das instituições europeias ( Merling *et al*, 2001, p 60, 67).

Markovits, no entanto, destaca que após a decisão tomada pelos 14 Estados membros, o Parlamento Europeu aprovou uma série de resoluções ( B5-0101, 0103, 0106 e 0107, de 2000) condenando a formação de um governo de coalizão na Áustria com a participação do FPO alegando que a “ entrada no governo austríaco do FPO legitimava a extrema-direita” (Pelinka, 2002, p 213). E a Comissão Européia alertou que a situação do respeito aos direitos humanos na Áustria iria ser monitorada com atenção, e que se fosse descoberto algum tipo de violação dos princípios de direitos humanos estabelecidos pela União Européia, a Comissão reservaria o direito de iniciar os procedimentos para o cancelamento da participação austríaca no Conselho Europeu, sendo esse procedimento,

de acordo com Markovits, o primeiro passo, como previsto no Tratado de Amsterdã, para a expulsão da Áustria do bloco ( Markovits, 2002, p 96).

Cecile Leconte mostra que qualquer tipo de ação em relação à Áustria por parte do Conselho Europeu seria impossível, devido à capacidade da Áustria de poder vetar decisões do Conselho. A autora lembra ainda que de acordo com o artigo 7 do mecanismo de sanções do Conselho, os membros podem em votação unânime decidir sobre sanções em relação a um membro que tenha violado princípios da União Européia, mas apenas quando for constada a violação, como não foi constada violação no caso da Áustria, o artigo 7º não pode ser invocado ( Leconte, 2005, p 638).

As sanções consistiram do: congelamento de relações bilaterais entre os 14 membros e a Áustria, a declaração de que a União Européia não apoiaria a candidatura de cidadãos austríacos a postos em organismos internacionais, e o anúncio de que os embaixadores austríacos não seriam recebidos pelos ministros das relações exteriores dos 14 países, mas sim apenas em reuniões de nível técnico, além do anúncio de que não seriam realizadas visitas de chefe de estado e de governo dos 14 países membros à Áustria.

Ao anunciar a decisão tomada pelos 14 membros do bloco, em relação à Áustria, o Presidente de Portugal, afirmou que no momento, estava em risco valores que formavam a base da civilização européia, e em sentido mais amplo a própria civilização mundial.

De acordo com Nowotny, dentre as motivações que teriam levado a União Européia a impor as sanções estão: o fato de o FPO apresentar uma ameaça aos valores democráticos europeus; o passado histórico da Áustria, que confere ao país uma responsabilidade especial, sendo assim o temor representado pelo FPO teria legitimidade e credibilidade (Nowotny, 2000, p 414).

Em relação à resposta da população austríaca às sanções, Wistrich nos mostra como muitos dos austríacos apoiaram a decisão da União Européia de isolar o país, e saíram às ruas em Viena, para protestar contra a coalizão composta pelo FPO e o OVP( Wistrich, 2000, p 30). Musner destaca ainda que 73% da população austríaca não votaram no FPO ( Musner, 2000, p 83). Cecile Leconte mostra que em fevereiro de 2000, 25% dos austríacos entrevistados em uma pesquisa de opinião acreditavam que as sanções eram justificadas, e que 40% entendiam porque os europeus tinham algum tipo de rejeição em relação ao FPO ( Leconte, 2005, p 637).

Em 1 de maio de 2000, Jorg Haider, renunciou à liderança do FPO, em favor da Vice- Chanceler Susanne Ries-Passer. Segundo analistas como Nowotny, a renúncia não teria sido motivada pelas sanções, mas sim por um cálculo político de Haider em deixar um governo ineficiente, para tentar se tornar chefe do governo federal austríaco em eleições futuras ( Nowotny, 2000, p 414). Ainda em abril do mesmo ano, em visita ao Conselho das Regiões em Bruxelas, Haider ameaçou cortar as contribuições austríacas ao orçamento da União Européia, assim como ameaçou a retirada do país do bloco, caso as sanções não fossem levantadas ( Musner, 2000, p 85).

Após sete meses de sanções diplomáticas, em 12 de setembro de 2000, os 14 Estados levantaram as sanções impostas à Áustria, tendo tomado a decisão porque consideraram que a medida havia sido bem sucedida e que as sanções já poderiam ser levantadas. No entanto é importante ressaltar que no comunicado feito pelos 14 países membros, sobre o fim das sanções, os Estados reiteraram que os princípios defendidos

pelo FPO continuavam sendo incompatíveis com os da União Europeia, e que o bloco continuaria a debater sobre como agir em situações semelhantes à que ocorreu na Áustria, enfatizando assim, como colocam Merlingen, Mudde e Sedelmeier, a natureza construtiva das sanções em vez da natureza punitiva ( Merlingen *et al*, 2001, p 73).

Críticos da decisão tomada pelos 14 membros, defenderam a Áustria alegando que o país não havia violado nenhuma regra do bloco ao escolher um governo que havia sido escolhido pela maioria de seus cidadãos (The Economist 06/17/2000).

Durante o período em que as sanções vigoraram, uma comissão independente de notáveis (*three wise men*) escolhida pela Corte Europeia de Direitos Humanos para monitorar a situação do respeito aos direitos humanos na Áustria, e composta pelo ex-ministro das relações exteriores da Espanha, Marcelino Oreja, o ex-presidente da Finlândia Martti Ahtisaari, e o advogado alemão Jochen Frowein, produziu um relatório que contradiz a justificativa da União Europeia em levantar as sanções, de acordo com esta comissão, as sanções estavam ajudando o fortalecimento de sentimentos nacionalistas no país. O mesmo relatório mostrou ainda, que forças políticas de oposição ao FPO e a Jorg Haider na Áustria eram contra as sanções, e a constatação, de que a situação do respeito aos direitos humanos no país era boa, tendo inclusive avançado mais do que em alguns outros países do bloco.

Este importante relatório sugeriu também que no futuro, a União Europeia criasse um mecanismo de monitoramento do respeito aos direitos humanos nos países membros, vinculado ao artigo 7º do Tratado de Amsterdã, evitando assim decisões precipitadas como as sanções impostas à Áustria.

Dentro do próprio bloco, as sanções levantaram insegurança entre os membros menores, de que esse tipo de instrumento poderia ser utilizado pelos países grandes para impor sua vontade sobre os outros membros ( Ford, 2000). Segundo Nowotny, as sanções impostas contra a Áustria foram mais baseadas em questões políticas, do que em questões jurídicas. Esse autor defende ainda como o principal alvo das sanções não o FPO e Jorg Haider, mas sim o OVP e Wolfgang Schussel, para o autor, as sanções foram um alerta da União Europeia a todos os partidos políticos que estivessem dispostos a permanecer no poder fazendo aliança com partidos de extrema-direita ( Nowotny, 2000, p 419).

Ilias Batenkas aponta ainda para a inexistência nos tratados e documentos europeus de algum recurso que garanta um direito de intervenção do bloco em algum de seus estados membros como medida de prevenção para evitar a formação de um governo contrário a princípios democráticos. O mesmo autor nos lembra ainda que algum tipo de ação nessa base só poderia ter ocorrido se a Áustria tivesse violado algum tipo de obrigação prevista em algum tratado europeu, como por exemplo, se o país tivesse criado leis de caráter racista, xenófobo e antidemocrático, o autor observa que podemos observar que no nível da União Europeia, ocorre o surgimento de uma obrigação costumária de governança democrática, que os estados adquirem no momento em que se tornam membros do bloco ( Batenkas, 2000, p 2).

Heinisch afirma que as sanções contra a Áustria de fato não foram tomadas contra nenhum desrespeito por parte da Áustria de nenhuma norma europeia, mas sim uma medida para demonstrar uma desaprovação coletiva da entrada do FPO no governo, e uma medida de precaução (Heinisch, 2001, p 274). Markovits acredita que no caso das sanções em relação à Áustria não houve uma interferência nos assuntos domésticos austríacos, ao afirmar que de maneira alguma os 14 Estados tentaram impor um candidato

ou um partido ao eleitorado austríaco, segundo Markovits, os austríacos eram livres para escolherem o partido que quisessem, mas isso não fazia com que os 14 membros tivessem que aceitar a escolha dos austríacos ( Markovits, 2002, p 97).

Cecile Leconte vê na decisão pelas sanções, um esforço dos países membros em quebrar com o “princípio de neutralidade ideológica e cegueira em relação à filiação política dos governos dos estados membros” (Leconte, 2005, p 621-2) no qual a União Européia se baseava. A autora afirma também que a decisão dos 14 países membros é um marco na determinação do que é “politicamente aceitável dentro da União Européia e dos imperativos normativos que emergem da adesão de um Estado ao status de membro do bloco”, e que a autora classifica como “lealdade aos princípios democráticos como requisito ligado ao status de membro da União Européia” (Leconte, 2005, p 626) Mas a autora vê também que a postura dos países membros em relação à Áustria serve ainda para fortalecer o discurso dos eurocéticos, que afirmam que a União Européia está tentando impor uma identidade multicultural sobre os estados nacionais, contrária à vontade dos cidadãos europeus (Leconte, 2005, p 636).

### **Conclusão**

O argumento defendido neste trabalho foi que a resposta européia à participação de um partido de extrema direita (FPO- Partido da Liberdade Austríaco) no governo austríaco serve tanto para o fortalecimento de uma postura comum em assuntos internos do bloco, quanto para a condenação valores considerados incompatíveis com o projeto de Europa que se pretende construir.

Considerando que as sanções impostas à Áustria demonstram a importância da lealdade aos princípios democráticos como requisito de ser um membro da União Européia, a análise da postura tomada pelo bloco serve ainda para se analisar futuros comportamentos do bloco em relação aos novos estados membros incorporados e para futuras possibilidades de ampliação da União Européia.

Todavia, a condenação européia a um país cujo um dos partidos que formava a base governista, e que possuía um discurso e uma visão eurocética, levanta também alguns questionamentos importantes: Será que é possível avaliar se o bloco tomaria a mesma decisão caso ocorresse a subida ao poder de um partido de mesma filiação política em algum outro país membro? Também há a questão de quão aberto é o bloco em relação a admitir críticas à forma pelo qual a União Européia vem se organizando e evoluindo. A margem expressiva de votos que os austríacos conferiram ao FOP não deveria ser levada com mais atenção pelas autoridades em Bruxelas? A ascensão do FOP, com uma plataforma eurocética, não seria uma resposta de que na opinião de alguns o projeto europeu estaria evoluindo rápido de mais?

A União Européia se mostra como uma referência indispensável no que se refere ao estudo de blocos regionais, sendo assim é de enorme relevância o entendimento dos processos e das decisões pelos quais o bloco se defronta, principalmente no que se refere à construção do bloco como uma comunidade de valores éticos comuns.

### **Bibliografia**

- BANTEKAS, Ilias “Austria, the European Union and article 2(7) of the UN Charter” *American Society of International Law Insights* April 2000 <http://www.asil.org/insights40.htm> (acessado em 2 de fevereiro de 2006)
- FORD, Peter “Austria waltzes back into EU good graces” *Christian Science Monitor* vol 92 iss 206 2000
- HEILBRUM, Jacob “A disdain for the past: Jorg Haider’s Austria” *World Policy Journal* vol 17, n 1 2000
- HEINISCH, Reinhard “Austria: confronting controversy” in Zeff, Eleanor E. & Pirro, Ellen B. (eds) **The European Union and the member states: cooperation, coordination and compromise** Boulder, Lynne Rienner 2001
- LADIKA, Susan “Austria and the EU: what’s next?” *Europe* April 2000
- LARSSON, Sarah & LUNDGREN, Jenny “The 14 and the sanctions against Austria” Swedish National Defense College 2000 [http://www.crismart.org/images/bokosmlag/pdf/14Sanktions\\_Austria.pdf](http://www.crismart.org/images/bokosmlag/pdf/14Sanktions_Austria.pdf) (acessado em 2 de fevereiro de 2005)
- LECONTE, Cecile “The fragility of the EU as a community of values: lessons from the Haider affair” *West European Politics* vol 28, n 3 2005
- LUTHER, Kurt Richard “Austria: a democracy under threat from the FPÖ?” *Parliamentary Affairs* vol 53, n 3 2000
- MARKOVITS, Andrei S. “Austrian exceptionalism: Haider, the European Union, the Austrian past and present” in Wodak, Ruth & Pelinka, Anton (eds) **The Haider phenomenon in Austria** London Transaction Publishers 2002
- MERLINGEN, Michael; MUDDE, Cas & SEDELMEIR, Ulrich “The right and the righteous? European norms, doctrine, domestic politics and the sanctions against Austria” *Journal of Common Market Studies* vol 39, n 1 2001
- MITTEN, Richard “Austria all black and blue: Jorg Haider, the European sanctions and the political crisis in Austria” in Wodak, Ruth & Pelinka, Anton (eds) **The Haider phenomenon in Austria** London Transaction Publishers 2002
- MUSNER, Lutz “Memory and globalization: Austria’s recycling of the Nazi past and its European echoes” *New German Critique* vol 180 2000
- NOWOTNY, Thomas “Austria- a pariah country” *Partisan Review* vol 67, n 3 2000

- PELINKA, Anton “The FPO in the European context” in Wodak, Ruth & Pelinka, Anton (eds) **The Haider phenomenon in Austria** London Transaction Publishers 2002
- The Economist “The perils of Austracism” *The Economist* 06/17/2000
- WISTRICH, Robert S “Haider and his critics” *Commentary* April 2000