



1.10 • Conjuntura internacional

**A Europa em 2014: desafios internos e instabilidades externas**

Patricia Daehnhardt

2014 SERÁ UM ANO CRUCIAL PARA A EUROPA. Em primeiro lugar, devido às mudanças que ocorrerão na arquitetura institucional da União, com novas lideranças nas instituições europeias, uma nova composição do Parlamento Europeu, novos presidentes da Comissão Europeia e do Conselho e um novo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Em finais de maio, os eleitores europeus votaram nas eleições para o Parlamento Europeu para eleger 751 eurodeputados que representarão mais de 500 milhões de cidadãos. Em segundo lugar, porque o quinto ano da crise do euro, de contínuo teste à viabilidade do projecto de integração europeia, obriga à implementação de medidas de superação da crise e tomada de decisões que não podem ser paralisadas pelas alterações institucionais de maio. Por último, porque, no quadro da política internacional, um triplo desafio entre uma nova competição estratégica entre a UE e a Rússia, a instabilidade política na vizinhança europeia alargada e as alterações no papel securitário dos EUA na área do espaço euro-atlântico obrigam a UE a assumir um papel mais assertivo na política internacional.

**Mudança na arquitectura institucional europeia**

Num momento de prolongada incerteza e insegurança sentidas pelos cidadãos europeus face à capacidade de resposta dos governos e das instituições europeias na gestão da crise, as alterações institucionais podem servir de alavanca para manter em curso as reformas iniciadas e para atribuir à Europa um novo impulso integrativo. As alterações institucionais serão significativas, tendo em conta que a crise da zona euro enfraqueceu nos últimos cinco anos o sistema de governação europeu, com o chamado ‘método comunitário’ – supranacional – a ser substituído pelo ‘método da União’, o mecanismo preferencial da chanceler alemã Angela Merkel, o que veio a reforçar os elementos intergovernamentais na gestão da crise. Como consequência, apesar de da crise ter emergido um Banco Central Europeu

forte (como aconteceu em setembro de 2012 quando o BCE, sob a liderança de Mario Draghi, adoptou o programa da compra de dívida pública dos países endividados), a Comissão Europeia e o Eurogrupo viram-se secundarizados. Para muitos, o facto de o resultado das eleições para o PE dever ser indicativo da eleição do próximo presidente da Comissão Europeia (os mais prováveis são o socialista Martin Schulz, o conservador Jean-Claude Juncker ou o liberal Guy Verhofstadt) pelo Parlamento Europeu, sob proposta do Conselho, reforça a legitimidade democrática do presidente do órgão comunitário executivo.

**Desafios internos**

Após quase um ano de semiparalisia devido às eleições legislativas na Alemanha, em setembro de 2013, e de sucessivos adiamentos na tomada de decisões europeias, o Conselho Europeu de 19-20 de dezembro de 2013 marcou o momento de regresso à ‘normalidade’ europeia, quando, após quase três meses de negociações entre a CDU/CSU e o SPD, se constituía a segunda Grande Coligação da Alemanha unificada. Mas entre o calendário eleitoral alemão e o calendário eleitoral europeu, os desafios à UE permanecem: avançar com mecanismos de estabilização da zona euro, fortalecer as instituições europeias e a consolidação da governação económica, estimular o crescimento interno, a criação de empregos, e reforçar a competitividade externa, assim como responder às ansiedades das populações europeias na legitimação política e contrariar o fortalecimento de forças antieuropeias.

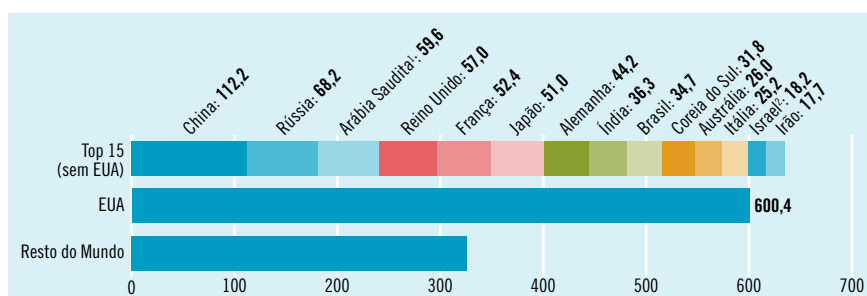
Por um lado, a insatisfação de muitos eleitores tem provocado a polarização política visível nos resultados eleitorais que alguns partidos anti-europeus têm obtido em eleições legislativas nacionais, e que esperam ver confirmados nas eleições para o Parlamento Europeu. Por outro lado, continua visível a fragmentação entre os Estados do Norte da Europa, economicamente bem sucedidos, como os países escandinavos, a Alemanha, a Áustria, a Holanda e a Polónia, por um lado, e as economias do Sul da Europa, como Portugal,

Espanha, Itália, França e Grécia, cuja recuperação económica depende do sucesso ou fracasso das reformas estruturais e da competitividade económica. Esta fragmentação é acentuada pelo relacionamento entre Berlim, Paris e Londres: assistimos ao fim (momentâneo?) da liderança franco-alemã da política europeia, ao afastamento do Reino Unido (RU) das políticas da União Europeia, com a hipótese de renegociação da relação RU-UE quando/se se realizar o referendo sobre a permanência do RU na UE em 2017, e à incerteza quanto à capacidade da França de levar a cabo reformas estruturais para evitar transformar-se no ‘homem doente da Europa’. Por seu turno, a Alemanha da grande coligação estará a mudar o tom, mas não necessariamente o conteúdo da sua política europeia de consolidação das reformas estruturais e rejeição da mutualização da dívida.

Na política económica, permanecem os desafios da superação da crise da zona euro. Apesar de uma ligeira recuperação económica na zona euro – e a previsão de uma lenta recuperação do PIB dos Estados membros da UE – os países do Sul da Europa permanecem fustigados pelo elevado desemprego, principalmente jovem, pela permanência de dívidas elevadas, e a lentidão dos resultados das reformas estruturais em curso. Acresce a isto a insuficiência de estímulos ao crescimento económico e a falta de atratividade para capital e investimentos externos, sem os quais a competitividade económica e a sustentabilidade da dívida nestes países permanecem em risco. Por outro lado, sendo o comércio dentro da zona euro um dos indicadores mais relevantes para economias como a portuguesa, é essencial que haja procura externa para fomentar o crescimento das exportações. As alterações institucionais que se consolidarem lentamente, após as eleições de 25 de maio, não alteram a realidade de um necessário aprofundamento da integração económica, financeira e fiscal da zona do euro, assente numa crescente convergência na política de preços e salários entre os países membros da zona euro e na monitorização dos orçamentos nacionais e a criação de uma união bancária supervisionada pelo BCE e prevista para 2015.

**Instabilidades externas: as vizinhanças europeias**

Num ambiente securitário global crescentemente complexo, a Europa depara-se com dois contextos externos que condicionam a sua acção externa: primeiro, a discrepância europeia entre a procura por segurança e a incapacidade de satisfazer essa necessidade, ligada à instabilidade nas várias regiões vizinhas da UE, e segundo, a reorientação estratégica dos EUA para a Ásia/Pacífico. O agudizar da crise na Ucrânia, desde fevereiro



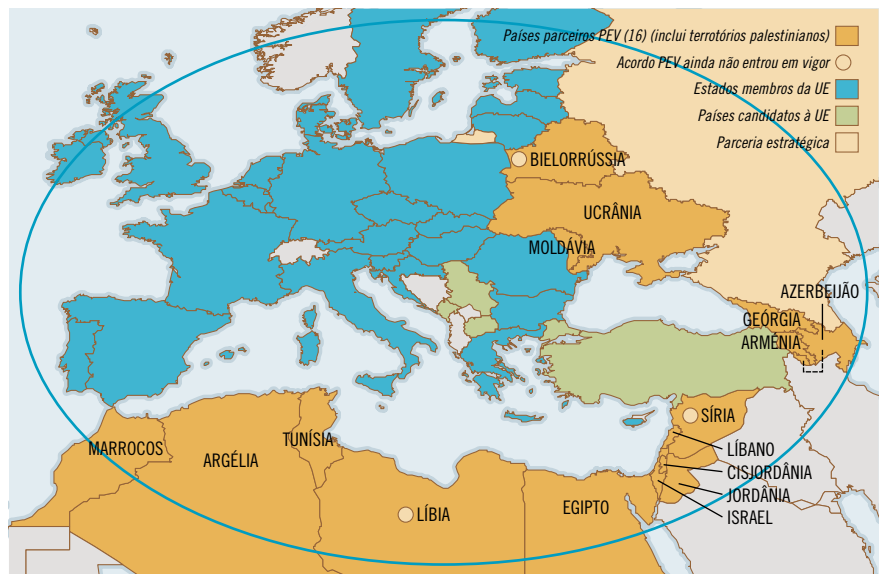
Os 15 principais orçamentos de defesa em 2013 (unidades: mil milhões de dólares americanos).  
Fonte: International Institute for Strategic Studies.

de 2014, e a futura governabilidade e o alinhamento externo do país é o maior desafio da PESC e das políticas externas dos Estados-membros, principalmente da Alemanha e da Polónia. Vinte anos após as guerras de secessão balcánicas, que arrastaram as grandes potências europeias para um conflito que acabou por ser resolvido com a intervenção dos Estados Unidos e que revelaram uma UE impotente perante os interesses individuais das grandes potências, a situação na Ucrânia representa uma crise séria, reveladora do mau estado das relações entre o Ocidente e a Rússia, e em particular entre a Europa e a Rússia. Enquanto a UE quer atrair para o seu espaço os Estados membros da Parceria Oriental criada em 2009, o presidente russo Vladimir Putin não reconhece aos países do chamado 'estrangeiro próximo' da Rússia a soberania política para escolher livremente as alianças externas. A UE é nesta crise um actor activo, mais do que uma parte neutra indicada para mediar a crise política. Estão em jogo os futuros alinhamentos políticos na Europa e a configuração da arquitectura de segurança europeia passa pela definição do modus vivendi entre a Europa e a Rússia: a manutenção do statu quo tornou-se insustentável e a competição estratégica pela Europa Oriental encontra na crise ucraniana o seu expoente máximo.

Para lá da vizinhança oriental da UE, as respostas europeias continuam insuficientes à instabilidade política em África e no Médio Oriente, em países como a Síria, o Egipto e a Líbia, ou o Mali e a República Centro-Africana. Através da sua Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a UE tem feito missões militares de alcance limitado para uma estabilização a longo prazo dos países em conflito em que intervêm: em fevereiro de 2013 iniciou uma missão de treino das forças armadas do Mali (EUTM Mali), e em fevereiro de 2014 decidiu-se a missão de protecção de civis e assistência humanitária na República Centro-Africana (EUFOR RCA). Mas tem sido a França, na defesa dos seus interesses em África, o país europeu a seguir uma política de intervenção que visa estabilizar países como o Mali e a República Centro-Africana, onde tropas francesas, em conjunto com soldados da União Africana, visam criar estabilidade.

### A reorientação estratégica norte-americana e as responsabilidades dos europeus

A mudança da arquitetura de segurança das relações transatlânticas, despoletada pelo reordenamento estratégico de distribuição de poder entre as grandes potências e a reorientação estratégica dos EUA para a Ásia-Pacífico, assim como a redefinição da Aliança Atlântica num quadro pós-Afganistão, constitui o segundo contexto de mudança no qual a União Europeia se tenta afirmar enquanto actor internacional. Este reposicionamento estratégico norte-americano, que foi acompanhado por uma redução no orçamento de defesa dos EUA, em janeiro de 2012, não equivale contudo a um retraimento estratégico dos EUA do palco mundial ou a uma diminuição substancial da



A vizinhança europeia. Fonte: CRP-Infotec.

capacidade de defesa de Washington: em 2013, o orçamento de defesa norte-americano era de 600,4 bilhões de dólares, o que equivale a gastos na defesa que atingem aproximadamente a soma dos 14 países seguintes no ranking dos países com os maiores orçamentos de defesa no mundo (ver "Os 15 principais orçamentos de defesa em 2013").

“ [...] a manutenção do *statu quo* [entre a Europa e a Rússia] tornou-se insustentável e a competição estratégica pela Europa oriental encontra na crise ucraniana o seu expoente máximo. ”

Neste contexto, a cimeira da NATO que se realiza em setembro de 2014 no País de Gales será relevante para a Europa por diversas razões. Primeiro, porque a reorientação estratégica dos EUA coloca o ónus da responsabilidade pela segurança e defesa da Europa cada vez mais nas mãos dos europeus. Segundo, porque será a cimeira pós-Afganistão, com a conclusão da missão da NATO no Afeganistão e a necessária redefinição da identidade internacional da Aliança. Por último, porque a Aliança deverá redefinir o seu nível de ambição, capacidade de acção e defesa adequada neste novo contexto estratégico. No quadro de uma estratégia de cooperação partilhada, a convergência estratégica entre EUA e a Europa manter-se-á apenas se os europeus melhorarem as suas capacidades militares, revelarem uma capacidade de acção estratégica autónoma e assumirem mais responsabilidade pelo quadro securitário alargado da sua vizinhança, através da NATO, ou através da Política Comum de Segurança e Defesa. Apesar de o Conselho Europeu de dezembro 2013 ter dado uma nova visibilidade à PCSD com declarações de compromisso dos Estados-membros sobre a eficácia, o desenvolvimento das capacidades de defesa,

e o fortalecimento da indústria europeia de defesa, os problemas da defesa europeia persistem, contudo, acentuados pelos cortes orçamentais na defesa em quase todos os Estados-membros, incluindo a Alemanha e o Reino Unido, e pela divergência que persiste entre Paris, Londres e Berlim quanto ao papel que a UE deve assumir enquanto actor de segurança internacional na gestão de crises e resolução de conflitos.

Na relação económica, as negociações em curso entre a Europa e os EUA, sobre uma Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP: "Transatlantic Trade and Investment Partnership") poderá produzir novas sinergias transatlânticas para além dos benefícios comerciais da parceria, relevantes também para ultrapassar a crise de confiança que se iniciou entre os EUA e os seus aliados europeus, devido ao escândalo NSA e às escutas norte-americanas a cidadãos europeus. Este TTIP poderá ainda criar uma liderança comum no comércio internacional e definir um quadro de princípios e regras globais, para integrar ou isolar Estados autocráticos como a China, enquanto os EUA e a UE ainda tiverem poder para definir regras.

2014 será assim mais um ano crucial para a Europa. O centenário do início da Primeira Guerra Mundial lembra a Europa dos avanços consideráveis que os países antigos inimigos alcançaram, muito graças ao processo de integração europeia. Mas quanto mais essa integração avançar – aceleradamente na área económica e monetária, lentamente na área da segurança e defesa – mais se identificam as crescentes resistências dos (grandes) Estados-membros cientes de que da dimensão discursiva passou-se à realidade com implicações concretas para as soberanias nacionais. No final, contudo, o que contará é saber como as potências europeias, juntamente com outras potências ocidentais, poderão fazer prevalecer os seus valores num sistema internacional em que o equilíbrio de poder se está a reorientar do Ocidente para o Oriente e quando não há garantias de que potências como a China e a Rússia queiram contribuir activamente na resolução dos problemas globais. ■