

Contributos para uma Estratégia Internacional da União Europeia*

Teresa Patrício Gouveia

Administradora da Fundação Calouste Gulbenkian, ex-ministra dos Negócios Estrangeiros e ex-secretária de Estado da Cultura.

* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional, no dia 18 de Junho de 2010 em Lisboa, no âmbito do Seminário Internacional intitulado *As Implicações do Tratado de Lisboa na Estratégia Europeia de Defesa e as Opções para Portugal*.

Comemoraram-se, há pouco mais de seis meses, 20 anos sobre a queda do muro de Berlim. Constatámos, então, nas muitas reflexões que se fizeram, como nos tínhamos enganado quanto à ilusão, então vivida, de que a história acabara. Ela, na verdade, voltou “a galope”.

Mas também foi o ano da entrada em vigor do Tratado de Lisboa em que, após oito anos de “obsessão institucional”, se pensava que a Europa se dotara de um instrumento para, como uma voz e com um processo de decisão que a tornava mais eficiente, se afirmar no Mundo. “To see what is in front of one’s nose needs a constant struggle”, dizia George Orwell (Orwell, 1946)¹. E assim, talvez não nos tenhamos esforçado o suficiente, pois, uma vez mais, somos surpreendidos pelos acontecimentos: pela fragilidade da coesão do núcleo julgado mais duro, o grupo do euro; pela insuficiência dos mecanismos de governo económico; pelas consequências do défice demográfico; pela crescente deriva entre os europeus, que agora assoma tão claramente e é tão nitidamente observada a partir do mundo emergente. Veja-se, curiosamente, como a Alemanha apesar de, como alguém recentemente referia, só conseguir ter uma visão do seu papel global mediante a União ter deixado de ser, aparentemente, um factor de união entre os europeus.

A realidade europeia, à sombra dos sucessos dos acontecimentos de 1989, esqueceu-se de pensar na sua grande estratégia, ao contrário dos outros grandes poderes políticos.

Como refere um recente relatório do *European Council for Foreign Relations*, enquanto os EUA reconceptualizaram a sua política externa, a China se posiciona como super-potência política e como gigante económico, a Rússia redefine a sua influência geopolítica na Europa Central e no Cáucaso e, até, a sua relação com os Estados Unidos da América, enquanto os novos estados emergentes ensaiam um protagonismo global - é o presidente Lula que vem à Europa criticar a chanceler Angela Merkel pela demora em atender à crise financeira -, a Europa, a mesma que dava lições sobre o seu modelo, ficou refém do seu sucesso de há 20 anos, incapaz de re-imaginar o mundo e o seu lugar nele.

A crise financeira e económica veio fazer explodir essas fragilidades, havendo mesmo quem diga que “o sistema financeiro roubou a soberania dos governos”, o que torna difícil um discurso estratégico credível. E este, mesmo quando formulado pelos governos, encontra a hostilidade dos eleitores - na área da defesa, por exemplo.

1 Orwell, George (1946) *In Front of Your Nose*, First published, Tribune, GB, London, March 22. Consultado em 9.12.2010: http://orwell.ru/library/articles/nose/english/e_nose.

Neste momento, são os mercados os juizes diários das políticas financeiras europeias. A probidade dos governos ou a conformidade dos limiares das dívidas soberanas parece ter deixado de ser prerrogativa franco-germânica. E o que está a acontecer é que os mercados não acreditam no governo económico europeu. Além disso, grande parte da actividade económica escapa aos poderes políticos da Europa: enquanto o volume geral de capital financeiro que flui do mundo desenvolvido para as economias emergentes é ainda maior do que no sentido contrário, em *corporate acquisitions* a história é diferente. Pela primeira vez, no ano passado, os *take-over* de grupos do mundo desenvolvido por empresas de economias emergentes excederam os de sentido inverso. Estes têm, hoje, mais recursos, bom *management* e entrada em novos mercados, o que coloca também a questão da segurança económica estratégica. Pela primeira vez, no grupo das 500 maiores empresas do jornal *Financial Times* a primeira é chinesa (Petro China, em vez da Exxon), como são chinesas três de entre as dez maiores.

Por outro lado, o enfoque sobre a competitividade, ignorando a necessidade de crescimento é também um constrangimento. Uma união monetária baseada na austeridade sem crescimento é insustentável e essa mensagem é percebida no resto do mundo. A dimensão económica tem um peso considerável na afirmação europeia.

A superação da crise e a consolidação do euro são, pois, condições para uma credibilidade externa de uma das maiores economias do mundo, um enorme mercado, com uma moeda internacional relevante mas sem Estado e que necessita de mecanismos de governo económico em que os mercados acreditem, até porque os estilhaços do desastre atingirão as economias de outras zonas (devido à crise europeia, o mercado de acções dos Estados Unidos América (EUA) caiu 8% no mês de Maio). Este é o cenário de alguns dos constrangimentos internacionais.

Outra condição de uma qualquer estratégia internacional europeia é a coesão interna. Ela foi posta em causa ou, melhor dito, evidenciada pela crise económica e financeira. Vejam-se as divergências quanto à solução propriamente dita e o risco de quebra de uma convergência fiscal e monetária franco-alemã de 25 anos. A coesão interna é ameaçada também pelas consequências que as medidas impostas têm trazido, criando animosidade entre nações e populações. Por outro lado, também é ameaçada pela condição de uma Alemanha “euro fatigada” quer na opinião pública, quer nas elites políticas, já não constrangida pelo passado, e que olha a Europa como um instrumento para a prossecução dos seus interesses nacionais que não coincidem com os da Europa em áreas como a política industrial, a política comercial, a energia, a política da vizinhança, as relações com a Rússia.

A superação da crise económica e financeira e a superação destas diferenças são instrumentais para a credibilidade política da Europa, para um discurso estratégico credível e para a sua atractividade e o exercício de qualquer *soft power*. É também instrumental para uma política de vizinhança (Magreb, Médio Oriente, Ásia Central, Ucrânia, Turquia), perante os parceiros asiáticos, os emergentes, etc. Sem isso, para ninguém será claro qual a narrativa que a Europa tem para oferecer, para além de ser um *lifestyle superpower*, como alguém disse. E, mesmo esse, talvez já nem tanto sustentável.

No entanto, não devemos falar só de modelos económicos e de modelos de integração mas também do próprio modelo civilizacional: também, e sobretudo, de quais os fundamentos da ordem internacional – baseados na liberdade, justiça e segurança humanas –, que queremos projectar e garantir e que necessitam de parcerias estratégicas, que devemos manter ou procurar, num mundo de modelos emergentes, sejam eles o capitalismo autoritário (China), as democracias soberanas (Rússia) ou a ambiguidade de outros poderes emergentes (Brasil, Turquia), modelos esses que parecem querer propor-se ao mundo.

Num mundo de *competing truths*, são esses valores que sustentam o modelo ocidental e esse modelo de governo das sociedades, que suportarão e que darão sentido estratégico às parcerias que a Europa queira ter, em resumo, uma Europa com capacidade económica, política e cultural. Nessa ordem de ideias, evidencia-se a Aliança Atlântica.

Uma Europa dividida e fraca é bem pior para o mundo e sobretudo para os que partilham os mesmos interesses estratégicos, como é o caso dos EUA com os seus aliados europeus – veja-se o discurso do presidente dos EUA na apresentação da *National Security Strategy* e a reafirmação da aliança com a Europa. A Europa tem que demonstrar ser um parceiro útil, participar na economia global, na segurança global, na defesa colectiva comum perante os novos desafios, sejam eles o terrorismo, a energia, o ambiente, os ciberataques – esta questão põe-se hoje com relevância para a NATO –, a propriedade intelectual e tecnológica.

As divisões europeias têm uma expressão crítica no plano da defesa e da capacidade militar europeia. Poucos europeus estão disponíveis para investir 2% do orçamento em defesa – de facto só 5 de 27 – e o que é gasto é por vezes mal gasto e descoordenado: a soma dos investimentos não faz um conjunto coerente e útil.

As participações militares têm limites de combate, regras de envolvimento limitativas, não por impreparação das forças, mas por incapacidade dos governos verem aceites riscos e despesas. E isto é válido tanto para as opiniões públicas como para a classe política. Veja-se, por exemplo, a demissão recente do presidente da Alemanha e as restrições financeiras e os cortes nas despesas militares que aí

se perspectivam: o principal país da União Europeia tem dificuldade em discutir claramente o seu papel militar. O emprego da força é tabu e não há uma teoria comum sobre o seu emprego.

Isto limita muito o papel da NATO que hoje, neste mundo instável e pela natureza dos desafios, também faz sentido como uma força expedicionária e não apenas como um exército estável num continente estável.

Assim, os problemas económicos associados a uma Europa envelhecida, em que as despesas vão pondo pressão nos orçamentos militares, trazem limitações neste campo.

Aliás, também nos EUA a questão da dívida pública americana tem consequências nas questões de segurança internacional. Como dizia a subsecretária de defesa americana para o planeamento, Janine Davidson, "*numa era de limitação de recursos, os EUA não podem gerir sozinhos a segurança global*".²

E assim, voltando à relação transatlântica, os limites económicos, o paroquialismo político e as limitações militares, poderão sublinhar a deriva atlântica.

A este propósito, incluiria aqui uma referência às possibilidades que o Atlântico Sul pode oferecer para reforçar a capacidade dos interesses transatlânticos. O Atlântico Sul tem hoje um papel no plano político, económico e de segurança cada vez maior. A ascensão do Brasil e da África do Sul como actores globais e o papel da África Ocidental, fornecedora de energia, aumentam o seu peso político. Desenham-se hoje, claramente, dinâmicas bem visíveis a partir de algumas destas regiões – vejam-se, por exemplo, as parcerias militares entre o Brasil, a Índia e a África do Sul. No entanto, as políticas externas destes poderes emergentes não estão ainda, neste momento, totalmente fixadas e as possibilidades de estratégias comuns a desenvolver pela Europa e pelos EUA com alguns desses países atlânticos (Brasil, África do Sul, Cabo Verde, Marrocos) em torno de uma série de questões (segurança marítima, energia, democratização e desenvolvimento, relações comerciais, ambiente, defesa e segurança interna) determinarão o sentido dessa dinâmica.

Portugal tem um grande potencial, se pensarmos não só na língua, mas também nas comunidades que projecta e recebe, cruzando muito destes países das duas margens do Atlântico. A própria relação transatlântica deveria, assim, ser pensada incluindo estes tópicos, este mapa mental.

Um subcapítulo deste mapa é África. Pelo que acima se disse, é também um território decisivo na segurança em termos convencionais e na segurança energética, para além do seu potencial económico que agora começa a ser reconhecido (taxas

2 Veja-se U.S. Department of Defense (2010) *Quadrennial Defense Review Report*, consultado em: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf>.

de crescimento nos últimos dez anos comparáveis às asiáticas dos anos 70 e 80), e onde o IDE duplicou nos últimos cinco anos.

Em resumo, e voltando à questão dos interesses estratégicos de uma ordem internacional baseada na liberdade e na justiça, mas com “horror ao vazio”, a Europa tem que se ver a si própria como uma Europa potência, com capacidade económica, mas também com capacidade militar: isso implica um grande esforço de diplomacia pública, sobretudo num momento de contenção financeira.

Nas palavras de Paul J. Smith, “a crise internacional pode trazer a prazo alterações profundas e inesperadas no plano geopolítico. Os *policy makers* devem preparar-se para estas transições porque a alternativa será o abandono progressivo da arquitectura de segurança que sustentou a estabilidade global e a expansão económica de mais de seis décadas”.

Mas a capacidade de ser uma Europa potência e uma Europa relevante joga-se também em torno de outras questões que estão na agenda internacional (energia, clima, ajuda ao desenvolvimento, capacidades civis, direitos humanos), em que a sua relevância será também testada, tendo os europeus de saber construir posições comuns em torno delas.

Hoje não é só na ciência avançada, nas ciências da vida, que se trabalha cada vez mais com os conceitos operacionais de diversidade, complexidade ou cooperação. É a diversidade e a cooperação, e não a competição, que determinam a sobrevivência e a capacidade evolutiva dos seres vivos. São esses conceitos que favorecem o sucesso das espécies. Nas questões de que falamos, é também nesses conceitos, é nessa cooperação que temos que assentar: ninguém sozinho, nem todos em tudo.

Não acredito muito num governo global, nem nas possibilidades reais de se reestruturarem os actuais organismos globais de governo (ONU) para traduzirem a realidade de hoje. Acredito antes, numa aliança estável para a defesa colectiva, a NATO (parceria estratégica “única e essencial”, como é designada com a União Europeia pelo Grupo Allbright) e em redes de parcerias diversificadas, tão alargadas quanto possível, mais ou menos formais, em torno de interesses específicos, de sectores específicos, para atender a desafios específicos, com diferentes regiões, criando uma massa crítica de afinidades estratégicas e construindo estabilidade (o G20, por exemplo, aparece na *National Security Strategy* como o *premier forum* para a cooperação económica internacional).

Enquanto não há uma nova ordem institucional que traduza esta fase de transição em que a América já não se quer ver, nem ser vista, com o estatuto de *primacy*, esta rede tem que se ir construindo e a Europa precisa de se ver e pensar, posicionar e equipar para ser um actor relevante nessa rede, um parceiro relevante nesse mundo.

Tal como no mundo dos seres vivos, são essas *networks*, essa conectividade das redes, que deve ser alta, para garantir robustez das alianças, mas não demasiado, para garantir a fluidez de “comportamentos” dinâmicos. *Major transitions*, as grandes transições em “evolução” biológica, têm sido sistematicamente de natureza cooperativa, conduzindo a formas de vida «mais interessantes porque mais complexas».

Quando as ideologias já não fornecem inspiração, nem se encontram intelectuais³ que as vocalizem, talvez a biologia (para quem as ciências sociais e humanas são hoje a nova fronteira) nos possa fornecer agora inspiração e possamos integrar os seus conhecimentos para conduzirmos estes tempos de transição.

³ *A Fuga dos Intelectuais* é, significativamente, o título de um interessante livro recente de Paul Berman.
