

A União Europeia como um Ator Global em Tempos de Crise¹

29

FRASER CAMERON

INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) tem se tornado um ator global relevante, mas apenas em algumas áreas. É uma superpotência econômica, com sua própria moeda (o Euro) e desempenha um papel fundamental nas negociações sobre comércio internacional. A UE também possui considerável relevância em áreas como políticas de desenvolvimento e proteção do meio ambiente, é a maior provedora de assistência para o desenvolvimento e quem faz a maior contribuição para o orçamento das Nações Unidas (ONU). Além disso, tem cada vez mais enviado missões de *peacekeeping* para regiões distantes do mundo, mas isso não guarda nenhuma semelhança, por exemplo, com a forma de projeção de poder dos Estados Unidos (EUA).

A UE enfrentou diversas crises no passado e foi sempre capaz de superá-las, mas a crise atual dos débitos soberanos tem uma dimensão inédita. Muitos países europeus estão extremamente endividados e foram obrigados pelo mercado financeiro a adotar pacotes com duras medidas de austeridade. Este fato teve uma repercussão contrária a diversos governos (França, Espanha, Grécia, Países Baixos, Itália, Irlanda, Eslováquia) e levou a crescimento do apoio a partidos radicais, normalmente críticos ao projeto europeu.

1 Artigo preparado para a Conferência do Dia da Europa acerca das “Perspectivas para o Futuro da União”, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 9 de maio, 2012.

A crise também está afetando as pretensões da UE de se tornar um ator global. O primeiro infortúnio está ligado ao tempo disponível à política externa. Os líderes europeus devotam 90% de seu tempo para assuntos econômicos e financeiros o que, conseqüentemente, reduz o tempo direcionado à política externa. A UE teve que adiar uma importante reunião de cúpula com a China em outubro de 2011 por causa de um encontro emergencial do Conselho Europeu.

Um segundo problema reside nos recursos disponíveis para a política externa. Enquanto os Estados membros buscam cortar gastos, é bastante improvável que haja um aumento no orçamento para assuntos externos. Muitos ministros de relações exteriores estão tendo que se adequar a cortes significativos em seus recursos, que chegam, no caso da Espanha, a 50%. Novos cortes de gastos certamente afetarão as pretensões da UE de desempenhar um papel global.

Um terceiro problema em potencial é o acesso aos mercados da UE. Há muitas vozes clamando por proteção contra a “competição injusta” com terceiros países. É fundamental que o mercado da UE seja mantido aberto, sendo, contudo, o acesso dos parceiros estratégicos baseado em políticas de reciprocidade.

Um quarto fator é o dano para a imagem da UE como uma entidade bem governada, uma importante base para o *soft-power* europeu. Recuperar a saúde econômica da UE levaria, obviamente, à recuperação de sua imagem danificada.

Em quinto lugar, a influência global dos Estados Unidos deve declinar em razão dos cortes orçamentários. Isso significa que a UE terá que assumir maiores responsabilidades em relação à sua segurança, mas também à da região. Além disso, a continuidade de uma ordem global liberal, nos moldes que surgiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, é central para os interesses europeus. É essencial que as potências emergentes se tornem parte desta nova ordem.

CONTEXTO POLÍTICO

Até a Segunda Guerra Mundial, os Estados europeus dominavam as relações internacionais. Os EUA alçaram ao status de grande potência global ao fim da Primeira Guerra Mundial, mas optaram pelo isolacionismo em quase todo o período do entre-guerras. Entre 1949 e 1989, a Guerra Fria foi o paradigma central para a segurança da Europa. Os EUA e a União Soviética eram as duas superpotências e competiam por mais poder e influência ao redor do

mundo. Nestas circunstâncias, a Europa era incapaz de se colocar como um ator global. A integração europeia se desenvolveu sob o guarda-chuva de segurança dos EUA, que foram desde o início grandes incentivadores de uma Europa mais coesa. De certa forma, o processo de integração estava ligado à abolição da tradicional política externa. De fato, o processo de integração tinha íntima relação com o desenvolvimento de uma nova forma de segurança baseada no compartilhamento de soberania, o que era único na história. O sucesso de processo de integração e o crescente poder econômico da UE foram fatores que propiciaram o fortalecimento da UE no cenário internacional. Nos anos 1980 e 1990, a globalização também tornou mais turva a separação entre a política externa tradicional e outros aspectos das relações internacionais. Contudo, foram o colapso do Comunismo e a unificação da Alemanha os principais fatores que levaram ao estabelecimento de uma política externa e de segurança comum (PESC).

O fracasso da UE em prevenir o conflito nos Bálcãs funcionou como um choque de realidade para os defensores mais ambiciosos da PESC. O desastre na região impulsionou a União na construção de ferramentas de gerenciamento de crises, incluindo uma robusta capacidade civil-militar de *peacekeeping*. Os ataques terroristas de 11 de setembro trouxeram outra mudança profunda de atitude frente às relações internacionais. Não se tratou de um Estado atacando outro, mas de uma rede global de terroristas atingindo o coração da única superpotência mundial. Em decorrência deste fato, o terrorismo se tornou o paradigma que define as preocupações de segurança nos Estados Unidos, com consequências para a UE e os demais aliados.

A última década viu surgir um consenso global em relação às principais ameaças a segurança, mas ainda existem abordagens diferentes na forma de combatê-las. O grupo de ameaças é composto por: Estados falidos, proliferação de armas nucleares, mudanças climáticas, crime cibernético, terrorismo e conflitos étnicos e regionais. Contudo, os cidadãos também estão preocupados com desafios transnacionais, incluindo pandemias (gripe asiática), desastres ambientais (tsunami), crime organizado (tráfico de drogas e pessoas) e imigração ilegal. É evidente que nenhum Estado, por mais poderoso que seja, poderá combater estas ameaças sozinho. É igualmente evidente que o uso apenas de instrumentos militares não é suficiente para lidar com as ameaças.

É neste ponto que a UE apresenta vantagens, podendo colocar à disposição um impressionante leque de instrumentos civis e militares para lidar com estes problemas. A União pode engajar no diálogo político, impor sanções,

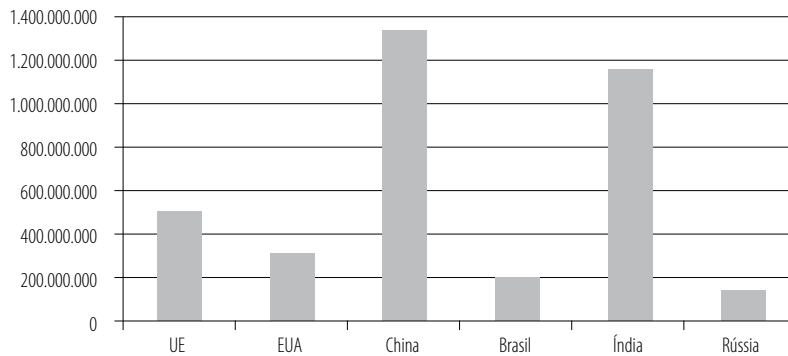
oferecer concessões comerciais, suspender restrições de visto, prover assistência técnica e enviar missões de monitoramento, e até tropas, caso necessário.

A UE É UMA SUPERPOTÊNCIA?

O ex-Primeiro Ministro britânico, Tony Blair, uma vez disse que a UE deveria ser uma superpotência, mas não um super Estado. Alguns já devem considerar a EU como uma superpotência em algumas áreas, como a política comercial. Obviamente, não se trata de uma superpotência militar, aos moldes dos Estados Unidos, e não demonstra intenções de se desenvolver nesta direção. Mas que tipo de ator é a UE? Há muitos tipos de atores no cenário internacional. A vasta maioria é de Estados nação (189, segundo a última contagem), organizações internacionais (Nações Unidas, FMI, OTAN) e grandes corporações (Google, Siemens), fundações (Gates, Soros) também são atores relevantes. É certamente verdade que os Estados Unidos estão sozinhos em matéria de capacidade de projeção de poder militar, mas poder militar raramente é suficiente para resolver questões politicamente sensíveis. As guerras do Afeganistão e do Iraque foram uma experiência decepcionante para aqueles nos EUA que acreditavam que na supremacia de sua máquina militar. No Oriente Médio, os EUA tem lutado nos últimos 40 anos, ainda sem sucesso, para encontrar uma solução ao conflito Israel-Palestina. Sob a presidência de Obama, o país relutou em adotar a liderança na política de criação de uma zona de exclusão aérea na Líbia, autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU em março de 2011. Próximos às suas fronteiras, os EUA foram incapazes de tornar o Haiti um país seguro e democrático, e fracassaram ao tentar impor suas vontades a países considerados “difíceis”, como Cuba e Venezuela. A crise financeira que se alastrou pelos EUA em 2008 também reduziu significativamente seu status global. O capitalismo americano ainda é um modelo brilhante para o mundo?

Os demais membros permanentes do Conselho de Segurança – Rússia, China, França e Reino Unido – também são importantes Estados nação, mas nenhum tem alcance global dos Estados Unidos. A Rússia, o maior país do mundo, permanece em mal estado, mesmo vinte anos após o colapso do comunismo. Como resultado das altas taxas de crescimento econômico na última década, a China aumentou significativamente sua presença global, mas ainda possui grandes problemas internos a serem superados, como corrupção, degradação do meio ambiente e desigualdade regional no desenvolvimento. África do Sul, Brasil e Índia também são atores globais, mas aos moldes da China, devem enfrentar graves problemas internos.

Tabela I. Comparação da População



Fonte: Eurostat.

Tamanho não é tudo. Pequenos países, como Suíça, Israel, Noruega ou Cingapura podem, baseados em sua mão-de-obra especializada e proezas tecnológicas, desempenhar papéis desproporcionais. Alguns Estados, como o Irã e a Coreia do Norte se tornaram relevantes devido ao seu desejo de possuírem armas nucleares. Outros, como a Arábia Saudita e a Nigéria, são importantes por seus vastos campos de petróleo e gás.

O Reino Unido e a França são os dois únicos Estados membros da UE com assentos permanentes no Conselho de Segurança. É evidente que Reino Unido e França tem maior capacidade de contribuir em assuntos militares do que Malta ou Estônia, mas mesmo Londres e Paris foram levadas a unir capacidades militares em um inovador acordo assinado em outubro de 2010. A Polônia tem mais conhecimento – e interesse – sobre a Ucrânia que a Itália, e aspira desempenhar o papel de líder regional. De forma semelhante, Portugal e Espanha estão mais envolvidos com os países da América Latina que muitos dos Estados membros; o mesmo é verdade para Áustria, Hungria, Eslovênia e Grécia em relação aos Balcãs. Assim, dentro da UE há diferentes categorias de atores, dependendo do tamanho do país, de suas capacidades militares e diplomáticas e de sua experiência e interesses.

OUTROS ATORES

O cenário internacional contém muitos outros tipos de atores. Há, por exemplo, grandes empresas, como a Shell ou a Microsoft, Organizações Não-Governamentais (ONGs), como a Anistia Internacional ou o Greenpeace,

e conglomerados de mídia, como a BBC ou a Al Jazeera, que também tem um papel importante na política internacional. A presença da mídia global pode influenciar se uma crise terá ou não grande atenção de políticos – o assim chamado “fator CNN”. Muitos governos do Oriente Médio tentaram censurar as reportagens acerca das enormes manifestações no Egito e na Tunísia em fevereiro de 2011. As grandes companhias de petróleo normalmente desempenham um papel significativo na política dos países produtores de petróleo. Uma empresa americana, o Wal-Mart, com um faturamento de 485 bilhões de dólares em 2010, tem uma receita maior que o PIB combinado da Bélgica, Áustria e Grécia. Grandes companhias europeias, como a Renault e a Siemens também tem receitas maiores que muitos países da UE. Organizações em defesa dos direitos humanos e do meio ambiente podem demandar maior responsabilidade dos governos e influenciar a opinião pública mundial. O tratado sobre minas terrestres provavelmente não teria sido assinado sem a pressão das ONGs. Organizações em defesa dos direitos dos animais tiveram grande impacto na opinião pública em países como Canadá e Japão, países que abatem focas e pescam baleias.

DEFININDO A UE

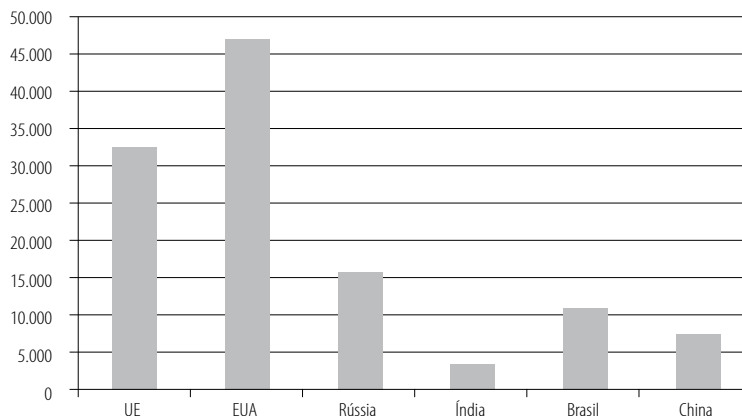
Há, portanto, muitos tipos diferentes de atores na política internacional, mas como então definir o papel da UE? Obviamente, não se trata de um Estado como o Reino Unido ou a Itália. Não há um Primeiro-Ministro para enviar as tropas à guerra, mas ainda assim há milhares de soldados da UE ao redor do mundo engajados em missões de *peacekeeping* e operações de gerenciamento de crise. A UE não tem um assento nas Nações Unidas, mas, apesar disso, é um dos maiores defensores do sistema da ONU e seus membros, geralmente, votam juntos em Nova York. Em outras áreas a UE é um ator direto. É um gigante econômico, sendo o maior provedor mundial de recursos no que tange à cooperação técnica e para o desenvolvimento. Seu mercado interno atrai investidores estrangeiros e países vizinhos que desejam ter acesso ao rico mercado de quase 500 milhões de cidadãos. Através da UE, os Estados-membros negociam como um ator único em questões comerciais. A União também liderou o processo de negociações nos temas de mudança climática (Protocolo de Quioto) e para o estabelecimento da Corte Internacional de Justiça, mesmo frente a forte oposição dos Estados Unidos. No diálogo com os demais países, a UE busca expandir seus valores (por exemplo, promoção da democracia e de direitos humanos, abolição da pena de morte) e suas próprias

regras e normas impondo estas questões como condições primordiais para parcerias. Em 1993 também foram estabelecidos alguns critérios (Critérios de Copenhague) para que Estados extra-comunitários possam pleitear sua adesão à UE. Este conjunto de políticas deu vazão à ideia de que a UE seria um “ator normativo” na arena internacional. A UE é, portanto, um animal estranho. Não é exatamente um Estado, mas tem mais poder que muitos Estados-nação no sistema internacional. É cada vez mais considerado um ator pelos demais, o que é um fator importante para seu prestígio e capacidade de ação.

GIGANTE ECONÔMICO

Muito do poder da UE deriva de sua força econômica. Seu produto interno bruto (PIB) é um pouco maior que o dos Estados Unidos, o dobro do da China ou do Japão e dez vezes maior que da Rússia. Tendo cerca de 500 milhões de cidadãos com alto poder de aquisitivo, seu mercado interno é crucial para muitos países ao redor do mundo. A UE é a maior exportadora de bens e serviços. A criação do Euro também melhorou a posição da União Europeia no mundo. É a segunda maior moeda de reserva do mundo (correspondendo a aproximadamente 30% das reservas mundiais, enquanto o Dólar representa cerca de 60%). Cada vez mais países estão usando o Euro direta ou indiretamente: dentro de uma década a zona do Euro pode crescer dos 17 países atuais para compreender 20 ou 30 membros. Há também mais empresas europeias que americanas entre as 150 primeiras da lista *Fortune 500*. A Airbus se tornou líder mundial em projetar e vender aviões, enquanto os bancos europeus, companhias em seguros e operadoras de telefonia também conseguem ter uma presença global. BMW, Nokia, BP, Siemens, Burberry e Hermès são algumas das muitas marcas globais da Europa. A Europa também tomou a liderança no tema do desenvolvimento sustentável, denotando muito mais importância ao debate sobre eficiência energética e questões ambientais que outros grandes centros de poder econômico. Contudo, a UE não pode simplesmente repousar em cima de suas conquistas. Seu nível de produtividade é consideravelmente inferior à dos Estados Unidos (embora os números sejam questionáveis), e a UE investe muito menos em pesquisa e desenvolvimento que os EUA ou as potências emergentes da Ásia. Sua taxa de crescimento está bem abaixo das da China e da Índia, e também da dos EUA. Suas melhores universidades lutam para tentar alcançar o nível das instituições americanas. De uma forma geral, no entanto, a força econômica da UE contribuiu para sua assertividade como um grande ator global em questões econômicas e financeiras.

Tabela 2. Comparação do PIB per capita



Fonte: Eurostat.

DIPLOMACIA PÚBLICA

Como a UE pode ser “vendida”? Qual é a marca da UE? Como os cidadãos, de dentro e de fora, vêem este estranho animal político? Poucas pessoas sabem apontar os nomes do Presidente do Conselho Europeu, do Presidente da Comissão Europeia e do Presidente do Parlamento Europeu. Como distinguir entre símbolos que são a quintessência da Europa, como o Festival de Música da *Eurovision* e a Liga dos Campeões, de imagens nacionais, sejam de Mozart ou Picasso, queijos franceses ou carros alemães, que também são parte da identidade e da cultura europeias? Ainda não é comum a formação de equipes europeias para disputas esportivas. A Copa Ryder, disputada a cada dois anos por golfistas europeus e americanos, é um raro exemplo da identidade europeia em arenas esportivas. Londres e Paris foram rivais na disputa para sediar os Jogos Olímpicos de 2012, mas torna-se cada vez mais comum a criação de consórcios entre dois ou mais países europeus para a realização de grandes eventos esportivos. Polônia e Ucrânia organizaram conjuntamente o campeonato europeu de futebol em 2012. A UE certamente não é um produto fácil de ser vendido, principalmente por sua complicada estrutura e pela imagem de homens em ternos cinza engajados em rodadas de negociação que parecem não ter fim. Isso não é bom para o noticiário na televisão e, apesar de suas qualidades, nem o Presidente do Conselho Europeu, Herman Von Rompuy, nem o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso, talvez as duas figuras públicas mais importantes da UE, atraem grande audiência.

Catherine Ashton tem enfrentado dificuldades para ganhar reconhecimento, mesmo sendo a primeira Alta Representante da UE e Vice Presidente da Comissão. Não há dúvidas de que a UE deve ser vendida, em primeiro lugar, pelos governos dos Estados membros. As instituições europeias e seus líderes ter apenas um papel de suporte a esta iniciativa. Esta tem sido a lição das diversas campanhas para referendos que foram realizadas na Europa ao longo dos anos.

REPRESENTAÇÃO EXTERNA

Descrever a representação externa da UE como confusa seria ainda um grande eufemismo. Se fosse um indivíduo a PESC estaria internada em um hospital psiquiátrico com os médicos se perguntando como pôde sobreviver por tanto tempo tendo uma personalidade tão dividida. Sua esquizofrenia foi programada na estrutura de pilares criada em Maastricht, mas piorou substancialmente com a criação, em Amsterdã, do cargo de Alto Representante da PESC. A representação externa da UE varia dependendo da área em questão: PESC, comércio, assuntos financeiros, economia, questões ambientais e de desenvolvimento. A nomeação de Catherine Ashton e a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) deveriam tornar a postura externa da UE mais consistente, coerente e visível. Este permanece como um processo inacabado.

Apesar da introdução do Euro, a UE continua atuando abaixo de sua capacidade nas instituições financeiras internacionais (IFIs). Tendo o Banco Central Europeu (BCE) assumido algumas das responsabilidades dos Estados membros da zona do Euro, o papel da UE na governança financeira e econômica mundial aumentou significativamente, mesmo que ainda existem problemas decorrentes da não adesão de alguns países à moeda única e dos desentendimentos que giram em torno da participação desigual nas reuniões do G8. Os formatos do G8 e do G20 não ajudam na coerência e visibilidade da UE. É difícil defender o regime atual, no qual apenas oito países da UE participam do G20.

INDICADORES DE 2011

Todos os anos o Conselho Europeu de Relações Exteriores (ECFR) publica uma lista de indicadores do desempenho da UE. Em 2011, o ECFR deu notas baixas a UE, apesar dos sucessos da intervenção na Líbia, da – relativamente suave – adesão da Rússia à Organização Mundial do Comércio (OMC) e do acordo sobre mudança climática na cúpula de Durban. Esta instituição

afirmou que a falta de controle sobre a crise do débito começou a erodir as ferramentas de política externa da UE, diminuindo sua vantagem sobre outras potências como a China.

Este relatório apontou para o relativo fracasso da UE em cumprir com sua promessa de dinheiro, mercados e mobilidade para os novos governos no Norte da África. Constrangimentos orçamentários reduziram o montante que poderia ser diretamente investido na região para 5.8 bilhões de Euros; medos populistas acerca da imigração restringiram a oferta de maior mobilidade para estudantes e profissionais; e o sentimento protecionista, impulsionado pelas dificuldades econômicas, impediram uma abertura real de mercados, especialmente para os produtos agrícolas.

Em relação à China, o ECPR afirma que os países endividados deveriam dar garantias comuns aos investimentos, ao invés de abrir mercados para produtos chineses e pedir separadamente que Pequim compre títulos soberanos, como ocorre atualmente. Como resultado da atual política, enquanto a Comissão Europeia opera esforços valiosos para fechar acordos com o governo chinês e garantir acesso ao mercado de minerais raros, Bruxelas geralmente está sozinha, tendo que enfrentar a concorrência dos Estados membros, que preferem conversar individualmente com a China e avançar em suas agendas bilaterais.

De uma forma geral, o relatório do ECPR argumenta que a deterioração da situação econômica comprometeu orçamentos de ajuda externa e defesa, uma tendência que deve continuar e, talvez, se acentuar. Este cenário levanta o questionamento sobre se a UE terá capacidade de manter seu papel como mediadora de crises ao redor do mundo, e, indo além, de engajar em sérias intervenções militares, aos moldes do que ocorreu na Líbia, onde dificuldade de arcar com os custos de uma guerra moderna com poucas baixas tornaram indispensável o apoio por trás da cortina oferecido pelos Estados Unidos. Pior que isso, apesar de os Estados membros debaterem sobre a possibilidade de unirem e compartilharem recursos militares, na prática, todos cortaram seus orçamentos e capacidades de defesa sem cooperar ou consultar os parceiros (ou, em alguns casos, sem discutir com aliados da OTAN), o que apenas aumentou os efeitos dos cortes.

CONCLUSÃO

A UE desenvolveu de forma constante sua capacidade de atuar nos assuntos internacionais e, atualmente, é amplamente reconhecida por desempenhar um papel importante em diferentes áreas. Cada vez mais, governos e con-

glomerados de imprensa demandam a visão da UE em questões internacionais, ao invés das posições dos 27 Estados membros. De fato, o alargamento aumentou esta demanda e, onde é apropriado, há uma perspectiva europeia, geralmente apresentada por Catherine Ashton, oficialmente chamada de Alta Representante da UE para PESC, mas normalmente descrita como chefe de política externa da UE. Contudo, caso queira se tornar mais coerente, visível e influente, a União tem ainda muitos problemas para superar.

A UE se coloca favorável ao fortalecimento das estruturas de governança global, avançando na agenda de um multilateralismo efetivo. No entanto, esta política não é facilmente implementada, uma vez que há rivalidade e inveja entre os Estados membros no que tange à forma pela qual se dará a representação da UE e dos Estados nas instituições internacionais. Há pouca probabilidade de que em um futuro próximo a União venha a obter um assento único no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas há diversas outras formas através das quais é possível apoiar a ONU agindo como bloco. Após o alargamento para 27 países há uma pressão cada vez maior dos demais países para que a UE tenha seus assentos reduzidos nos organismos internacionais, sendo representada através de uma única voz. Mas não são apenas ministros de relações exteriores que estão envolvidos neste debate, chefes de Estado e ministros das finanças também tem o que dizer.

Contudo, o maior problema a ser enfrentado pela UE é a crise da dívida soberana. Esta tem um impacto extremamente negativo nas relações externas da UE. Se a UE pretende avançar seriamente suas pretensões globais, então superar a crise é uma condição *sine qua non* para o sucesso.

Fraser Cameron é Doutor pela Universidade de Cambridge. É Senior Fellow na *Hertie School of Governance* na Alemanha. É diretor do think-tank EU-Russia Center.