



ELEMENTOS PARA UM DISCURSO SOBRE A EUROPA

EUROPADASIDEIAS.BLOGS.SAPO.PT



I. UMA IDEIA DE EUROPA

1) A EUROPA DOS VALORES

A Europa pode ser concebida mediante diferentes critérios: geográficos, culturais ou políticos.

Uma entidade geográfica define-se simplesmente pelas suas fronteiras territoriais, sendo que no caso europeu estas acabam nos oceanos Ártico e Atlântico, no mar Mediterrâneo e nos montes Urais.

Uma entidade cultural define-se pela partilha de uma mesma história, religião e língua.

Uma entidade política define-se pelos seus valores comuns.

A União Europeia (UE) é essencialmente a Europa politicamente organizada pelo que a sua identidade deve ser traçada a partir do que podemos chamar os valores europeus, sendo possível identificar 6 valores primordiais: **liberdade, paz, lei, prosperidade, diversidade e solidariedade.**

Liberdade: Nos últimos 65 anos a história europeia tem sido dominada pela “expansão” da liberdade. Em 1942, apenas 4 países podiam ser considerados democráticos - Grã-Bretanha, Suíça, Suécia e Irlanda. Actualmente, entre todos os países que podem ser considerados como europeus resta apenas um regime autoritário: a Bielorrússia.

A esmagadora maioria dos europeus vive presentemente em democracias liberais, o que não tem precedentes na história da Europa. Isso aconteceu fundamentalmente devido ao desejo das pessoas de serem livres, mas o projecto de construção europeia contribuiu muito para este desenvolvimento. Desde as transições democráticas na Europa do Sul na década de 1970 - Portugal, Espanha e Grécia -, passando pela democratização da Europa Central e de Leste nos anos 1990, que a perspectiva de adesão à Comunidade Europeia constituiu um forte incentivo à transformação de regimes ditatoriais e autoritários em democracias liberais. Segundo os melhores especialistas nesta área de estudos, como Geoffrey Pridham, Laurence Whitehead e Philippe Schmitter, a UE foi determinante no advento da democracia na Europa.

Paz: Durante vários séculos a Europa esteve permanentemente em guerra. Actualmente é a região do mundo mais pacífica, ainda que com alguns casos de conflito localizado, como por exemplo nos Balcãs. Como referiu Timothy Garton Ash, numa imagem muito simples mas sedutora, em vez de tentarem projectar o seu poderio nos campos de batalha os europeus fazem-no hoje nos campos de futebol. Para isso foi decisiva a existência da União Europeia como um sistema de resolução institucionalizada e permanente de conflitos, permitindo assim a eliminação do uso da força militar como forma de resolução das disputas entre os Estados.

Como exemplo prático do papel desempenhado pela UE na garantia de uma ordem pacífica no seu seio refira-se que é actualmente impensável uma guerra entre a França e a Alemanha, mas, em contra-ponto, ainda ontem sérvios e albaneses matavam-se num conflito de natureza étnico - nacionalista.

A história demonstra-nos que não é possível confiar exclusivamente na boa vontade para manter a paz na Europa, dependendo esta essencialmente da União Europeia, sendo que a sua capacidade para promover a resolução pacífica dos conflitos implica quer o seu aprofundamento, quer a aceleração do seu alargamento a regiões problemáticas como os Balcãs.



Lei: A maioria dos europeus vive hoje num Estado de Direito. Nem sempre foi assim e tal não sucede em grande parte do mundo mesmo no momento actual: pelo menos dois terços da humanidade vivem à margem do “governo pela lei”. Todavia, presentemente ninguém discute que no espaço da comunidade europeia homens e mulheres, ricos e pobres, ricos e pobres são à partida iguais perante a lei, razão pela qual se tem chamado à UE uma «comunidade da lei».

Para além dos progressos ocorridos ao nível nacional na última meia década, ocorreram igualmente evoluções assinaláveis ao nível da União Europeia, desde logo no aperfeiçoamento do funcionamento do seu Tribunal de Justiça, mas também - e sobretudo - no papel desempenhado pela imposição judicial das leis europeias no plano das chamadas «quatro liberdades» que permitem aos cidadãos dos Estados membros poderem viajar, viver, trabalhar e adquirir bens onde quer que queiram na maioria do espaço geográfico Europeu.

Prosperidade: Os europeus nunca viveram materialmente tão bem como actualmente. A grande maioria deles vive melhor do que os seus pais e muito melhor do que os seus avós. Seja qual for o indicador de bem-estar que se escolha como referência, chega-se sempre a esta conclusão: os rendimentos *per capita* nunca foram tão elevados, a esperança média de vida é a maior de sempre da história, o nível de mortalidade infantil o mais baixo, as habitações são melhores e mais confortáveis, o acesso à comida e a sua qualidade e diversidade não têm precedentes, o tempo e o género de férias sofreram uma verdadeira revolução.

Vários académicos têm-se referido à União Europeia como uma «união de prosperidade», apresentando-nos, por exemplo, Timothy Garton Ash duas imagens significativas da transformação operada a este nível pelo projecto europeu. A primeira recorda o excelente livro de fotografias de Henri Cartier-Bresson, intitulado “Europeus”, que nos recorda a pobreza que ainda existia na Europa nos anos 1950. A segunda remete para um mapa-mundo actual, que nos permite comparar os níveis de riqueza *per capita* da Europa com o dos restantes continentes e concluir que, com a excepção da América do Norte, o bloco europeu é o mais rico do globo.

Diversidade: A Europa é uma miscelânea de histórias, etnias, línguas e mesmo religiões. Cada unidade nacional tem as suas especificidades, o que pode ser demonstrado pelo simples exercício de comparar o diferente significado de certas palavras nos vários países, ou mesmo a existência de palavras únicas – como a portuguesa saude.

Esta diversidade não é uma característica exclusiva da Europa – tal verifica-se de forma ainda mais acentuada por exemplo em África ou na Ásia. Todavia, em mais nenhum continente se encontra uma forma tão avançada de integração da diversidade com respeito pela diferença. Um exemplo representativo desta realidade pode ser encontrado no programa europeu de intercâmbio universitário - Programa Erasmus -, que permite aos jovens de universidades de vários países estudarem durante um período de tempo num outro Estado membro, conhecendo assim não só as suas realidades académicas, mas também as suas especificidades culturais, ainda que se mantendo no quadro geral de referência do seu país de origem.



Solidariedade: A solidariedade é presentemente o valor mais distintivo da Europa, em geral, e da UE, em particular, podendo-se mesmo afirmar em relação à segunda que ela é a condição indispensável à manutenção da sua coesão.

Do ponto de vista da Europa no seu todo, ou pelo menos da esmagadora maioria das suas partes constituintes, a solidariedade está consubstanciada no chamado “Estado Social Europeu”, definido pela combinação de crescimento económico com justiça social, de liberdade de iniciativa com segurança social, de economia aberta com regulamentação pública.

No plano específico da União Europeia, para além das iniciativas destinadas a reformar – para manter – “o Estado Social Europeu”, este valor expressa-se na solidariedade dos países (regiões) mais ricos para com os mais pobres, sendo as duas décadas de concessão de fundos europeus para Portugal um bom exemplo desta «união pela solidariedade para o desenvolvimento comum».



II. PARA ONDE TEM QUE AVANÇAR A EUROPA

1) ALARGAR E APROFUNDAR NO INTERIOR

O debate acerca do desenvolvimento do projecto europeu tem tido como enfoque tradicional a suposição de uma escolha necessária entre dois caminhos incompatíveis: o alargamento e o aprofundamento.

Todavia, ambas as opções são conciliáveis, facto aliás demonstrado pelo menos desde a cimeira de Haia (Dezembro de 1969), altura em que foi aprovada a directiva «Completar, Aprofundar, Alargar».

É ainda possível seguir por uma terceira via, mas muito menos popular: a segmentação. Isto é, alargar ou aprofundar por partes, o que na gíria se conhece como «*enhanced cooperation*», ou «Europa a múltiplas velocidades», ou «o directório».

Analistas da integração europeia como Andrew Moravcsik, Simon Hix e Joseph Weiler concordam que a UE se encontra perto dum ponto de equilíbrio. Isso significa que é pouco provável que os estados decidam reformas unilaterais mas, também, que decidam reformas consensuais. Portanto, não são esperáveis mudanças relevantes. No entanto, é possível que grupos de Estados decidam avançar (ou retroceder) de maneira diferenciada. Este cenário tem tido má publicidade até hoje, mas é oportuno reavaliá-lo.

2) CONTINUAR A ABRIR AO EXTERIOR

A UE tem privilegiado no seu relacionamento com o exterior as organizações de integração regional de natureza similar à sua, ajudando a estabelecê-las e consolidá-las noutros continentes, quer enquanto forma de extensão das suas relações político-comerciais, quer como meio de acentuar a própria legitimação do projecto europeu. Neste âmbito tem recorrido a três mecanismos distintos: diálogo político, cooperação económica e comércio.

Ao nível da cooperação económica, os principais interlocutores têm sido as associações de países mais pobres (e.g. ACP - África-Caraíbas-Pacífico). Já no plano comercial, eles têm sido as associações de países emergentes (e.g. Mercosul). Finalmente, a Comunidade Andina (CAN) e a América Central têm sido casos mistos.

Mas esta estratégia não funcionou: nenhum destes blocos se consolidou nem escolheu à UE como parceiro privilegiado. Aliás, a maioria entrou em crise, ou se quebrou, e quase todos continuam a olhar para os EUA como principal líder.

O reconhecimento deste facto obriga a Europa a rever a sua estratégia externa, privilegiando cada vez mais o relacionamento bilateral. De resto, isto já está a acontecer, como o demonstram o acordo de «associação estratégica» estabelecido com o Brasil (em vez de se esperar pelo Mercosul) e os acordos comerciais celebrados com a Colômbia e o Peru (sem se esperar pelos demais membros da CAN).

Este pragmatismo marca o limite de uma ilusão: pretender que a *global governance* seja produto de organizações regionais em vez de Estados poderosos.



III. GRANDES QUESTÕES EUROPEIAS: O TRATADO DE LISBOA

1) O ALCANCE DO TRATADO DE LISBOA

O Tratado de Lisboa foi assinado a 13 de Dezembro de 2007 por todos os países da União Europeia. Pretendeu marcar o fim da crise política instalada no seio da UE, motivada pela rejeição do Tratado Constitucional Europeu nos referendos em França e na Holanda (Maio e Junho de 2005). O Tratado de Lisboa altera, sem os substituir, os tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia actualmente em vigor e nasce da necessidade de modernizar o enquadramento político e jurídico da União, acentuada pelo alargamento da Europa a 27 países. Tem também como ambição desenvolver uma maior integração europeia em determinadas matérias cruciais.

Entre os objectivos fundamentais do Tratado de Lisboa e as medidas para a sua concretização destacam-se:

a) Reforçar a democraticidade e a transparência da União Europeia:

- **Reforço dos poderes do Parlamento Europeu** - terá novos poderes importantes no que se refere à legislação e ao orçamento da União Europeia, bem como aos acordos internacionais. Em especial, em relação à maior parte da legislação da União Europeia, o recurso mais frequente à co-decisão no processo de decisão política colocará o Parlamento Europeu em pé de igualdade com o Conselho (procedimento legislativo ordinário). O Parlamento Europeu terá também poderes para propor ao Conselho a sua própria composição e para aprovar a Comissão no seu conjunto;

- **Maior participação dos parlamentos nacionais no trabalho da União** - os parlamentos nacionais terão mais oportunidades de participar no trabalho da União, nomeadamente graças ao mecanismo que lhes permite assegurar que a União só intervenha nos casos em que a sua intervenção permita obter melhores resultados do que uma intervenção a nível nacional (princípio da subsidiariedade). A Comissão passa a ter o dever de dar conhecimento aos parlamentos nacionais, entre outros, dos projectos de actos legislativos dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho; Se 1/3 dos parlamentos nacionais considerar que a área não é da competência da União, poderá solicitar à Comissão a revisão da proposta, garantindo que a União não extravasa as suas competências;

- **Direito de iniciativa popular** - possibilidade dos cidadãos apresentarem petições com, pelo menos, um milhão de assinaturas em vários Estados-membros, com vista a convidar a Comissão a adoptar uma iniciativa legislativa, desde que compatível com os Tratados.

b) Reforçar a eficiência da União

- Extensão da votação no Conselho por **maioria qualificada** a quase todas as matérias do Tratado;
- A partir de 2014, o cálculo da maioria qualificada basear-se-á numa **dupla maioria** de Estados-Membros e de população, representando assim a dupla legitimidade da União. Para ser aprovada por



dupla maioria, uma decisão deve receber o voto favorável de 55 % dos Estados-Membros representando, pelo menos, 65 % da população da União;

- Criação da **Presidência do Conselho Europeu**, sendo o presidente eleito por dois anos e meio e o seu mandato renovável uma vez. No fundo, transforma o Conselho Europeu numa instituição independente;

- A partir de 2014 a Comissão Europeia terá uma composição reduzida, correspondente a 2/3 do número de Estados-Membros; os membros da Comissão serão escolhidos numa base de rotação igualitária entre os Estados.

c) Reforçar a diplomacia europeia no mundo:

- **Atribuição de personalidade jurídica à União Europeia** – passa a poder celebrar contratos, ser parte em convenções internacionais ou membro de organizações internacionais;

- **Criação da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança** - condensa as actuais funções do Alto Representante da União Europeia para a Política Exterior e de Segurança Comum e do Comissário Europeu para as relações externas. Este cargo será apoiado por um novo serviço europeu para a acção externa. Passa a ser este a conduzir a política externa e de defesa comum. Pretende-se com esta solução conferir à União uma coerência acrescida, tanto no campo da acção político-diplomática, como no domínio do relacionamento económico e financeiro com países terceiros.

- Relativamente à **Política Europeia de Segurança e Defesa**, o Tratado prevê disposições especiais para a tomada de decisão e prepara o caminho para uma cooperação reforçada (por exemplo: agência de armamentos, interoperabilidade de equipamentos, participação voluntária dos Estados em função de critérios de capacidade militar, partilha de equipamentos e desenvolvimento de sinergias em termos de projecção de forças e de emprego operacional conjunto).

d) Reforço dos valores europeus – liberdade, solidariedade e segurança

- **O Tratado atribui valor jurídico à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** (passa a integrar o direito primário europeu). Consagra, especificamente, o respeito por valores como a democracia, a justiça, a igualdade, a solidariedade, o pluralismo, a tolerância, o estado de direito, e reafirma os direitos da cidadania europeia (que acresce à cidadania nacional);

- **Prevê a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem;**

- **Introduz uma “cláusula social geral”** – obriga a que as questões sociais (promoção do emprego, combate à exclusão social, etc.) sejam tidas em consideração na definição e aplicação de todas as políticas

- **Introduz a denominada “cláusula de solidariedade”** – No caso de algum Estado-Membro ser vítima de um ataque terrorista, catástrofe natural ou de origem humana, a União e os seus Estados-Membros agirão conjunta e solidariamente;

- **Promove a colaboração entre os Tribunais e as autoridades policiais dos Estados-Membros;**

- Confere maior capacidade à União Europeia para adoptar medidas de **combate ao terrorismo e à criminalidade organizada;**



- Inova também na definição das bases legais necessárias à definição de uma **política europeia de imigração e de asilo**;
- Introduce uma base jurídica para a **ajuda humanitária** da União

2) A NÃO RATIFICAÇÃO DO TRATADO DE LISBOA PELA IRLANDA

Em referendo realizado em Junho de 2008, os irlandeses “disseram não” ao Tratado de Lisboa, impedindo a sua entrada em vigor na data prevista (1 de Janeiro de 2009) e criando um relevante impasse no processo de integração europeia. Como é sabido, para entrar em vigor o Tratado necessita de ser ratificado por todos os Estados-Membros, pelo que a rejeição da Irlanda e as dúvidas entretanto criadas em alguns países (como a República Checa), instalaram um clima de incerteza em torno do futuro da União Europeia.

Face a esta situação, a União Europeia **aprovou em Dezembro de 2008 a realização de um novo referendo na Irlanda até Novembro do presente ano**, na expectativa de que o resultado possa ser diferente. Esta será, provavelmente, a última oportunidade de salvação do Tratado de Lisboa. Por agora a União continuará a viver sob o regime do Tratado de Nice, sem prejuízo de se promover o desenvolvimento de políticas comuns, como por exemplo já aconteceu no campo das alterações climáticas.

Caso vença novamente o “não”, afigura-se evidente que a Europa ainda não tem soluções predefinidas.

No entanto, algumas fórmulas têm sido defendidas para se ultrapassar esse eventual cenário:

- **Negociação de um novo tratado**, de certa forma baseado no Tratado de Lisboa, mas com algumas alterações que impliquem o suscitar de um novo processo de ratificação dos Estados (como, aliás, sucedeu com o Tratado Constitucional)

- Uma **Europa a múltiplas velocidades**, cabendo a cada Estado-Membro decidir em que políticas comuns pretende participar;

- **Exclusão da Irlanda** da União Europeia.

Independentemente do que venha a suceder, não há dúvidas que o enquadramento jurídico da União Europeia necessita de ser revisto e adequado a uma estrutura alargada, bastante diferente da que motivou a celebração dos anteriores tratados. Nesse sentido, é fundamental pelo menos a manutenção dos principais princípios orientadores do Tratado de Lisboa para que a União Europeia esteja preparada e forte para enfrentar os múltiplos desafios do futuro, essencialmente motivados pela globalização.



3) A POSIÇÃO DE PORTUGAL

O Tratado de Lisboa **não é especialmente benéfico para Portugal** e seguramente não potencia a nossa capacidade de influenciar decisões. Numa Europa alargada a 27 países a “concorrência interna” entres os países da nossa dimensão aumentou substancialmente. No entanto, tudo dependerá da nossa capacidade de potenciar as vantagens competitivas.

Nesse sentido, num eventual futuro cenário de vigência do Tratado de Lisboa, **Portugal poderá estar no núcleo duro da Política Comum de Segurança e Defesa**. Na verdade, a nossa diplomacia e as instituições militares têm dado provas de competência ao longo dos últimos anos. **Podemos ser um interlocutor relevante nas relações com a América Latina e África** e as Forças Armadas Portuguesas poderão (sem prejuízo de uma avaliação das contingências orçamentais) continuar a participar em missões internacionais de paz. Pelo menos, nestas áreas, Portugal tem uma vantagem competitiva relativamente a muitos dos países da sua dimensão, pelo que deverá apostar nelas para potenciar a sua influência na União Europeia e para negociar contrapartidas.

Somos da opinião que o **Tratado de Lisboa representa um passo fundamental para a modernização da Europa** no seu conjunto e para a dotar de meios que lhe permitam fazer face a um mundo globalizado. Por essa razão, Portugal deverá continuar a apoiar a sua entrada em vigor, na expectativa que todos os países o ratifiquem.



IV. GRANDES QUESTÕES EUROPEIAS: A POLÍTICA DE DEFESA

1) A INTEGRAÇÃO DA DEFESA EUROPEIA

A tradicional expressão do peso internacional do processo de integração europeia tendeu a focar a centralidade económica da CEE/UE em *fora* como os Kennedy, Uruguai e Doha *Rounds* da Organização Mundial de Comércio, ou na sua relação de assistência aos países ACP nos Acordos de Lomé. Daí que se tenha celebrizado a imagem de uma Europa integrada que ascende à condição de gigante económico, enquanto que a ausência de um peso potestativo militar a reduz à classificação de *puissance civile* de François Duchêne. Esta dicotomia orgânica entre poder económico e militar ficou celebrizada na expressão de Chris Hill relativa a uma "*capability-expectations gap*", onde o poder económico externo da união não se reproduz em *hard power* de defesa e segurança autónomas.

Apenas a queda do Muro de Berlim em 1989, a desintegração soviética e o fim da Guerra Fria obrigaram a Europa integrada a uma reavaliação das suas capacidades potestativas. A integração da emergente Europa Central e de Leste impôs um esforço que ultrapassou o escopo da OSCE e do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento. A emergente era pós - Guerra Fria testemunhou assim os primeiros esforços europeus reais para a autonomização e integração das suas capacidades de defesa.

Todavia, tal aconteceu no quadro de um legado histórico que importa ter presente, nomeadamente: a demanda de Ernest Bevin e de Georges Bidault por uma autonomização das capacidades defensivas de uma "União Ocidental" em 1947; o projecto para uma Comunidade de Defesa Europeia na década de 1950; o Plano Fouchet da década de 1960; os Relatórios de Davignon (1970), Copenhaga (1973) e Londres (1981); a criação da Cooperação Política Europeia da década de 70; a inclusão da expressão "segurança" no Título III, artigo n.º 30, do Acto Único Europeu de 1987.

Mas foi efectivamente no início da década de 1990 que se proclamou a chegada da "hora europeia" para a autonomização das suas capacidades de Segurança e Defesa Comum, destacando-se neste âmbito personalidades como François Mitterrand e Jacques Delors,

Em 1990, a Conferência Intergovernamental (CIG) orientada para a criação da União Económica e Monetária estendeu as suas competências à constituição de uma união política e à criação de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) enquanto instrumento de segurança continental face a uma nova conjuntura internacional. O resultado foi a inclusão de um segundo pilar no "*driving mirror Treaty*" de Maastricht (1992) relativo a uma política externa e de segurança comunitária de carácter intergovernamental. Em consonância com o ímpeto comunitário de Maastricht, a *European Security and Defense Identity* (ESDI) nasceu oficialmente em Janeiro de 1994, na reunião de Bruxelas do Conselho do Atlântico Norte, orientando-se para a renovação das capacidades técnicas europeias no sector da Defesa de modo a potenciar uma progressiva auto-suficiência da Comunidade Europeia na sua Segurança. Numa estratégia promovida e patrocinada pelos Estados Unidos, em 1996, em Berlim, foi concedida à ESDI a capacidade para a constituição de forças fora do âmbito da NATO, orientadas para operações das quais a NATO e os Estados Unidos se auto-excluísem. Esta estratégia de "separados na união" foi um passo ontológico significativo sem correspondência prática. O processo "*Berlim Plus*", que procurou continuar o trajecto de 1996, dotando a ESDI de acesso às estruturas técnicas e físicas da NATO,



estagnou pela objecção americana de permitir um acesso europeu ilimitado às suas capacidades técnicas e desmembrou-se com tentativa francesa de hospedar o *Southern Command* da NATO, colocando um fim à “europeização” desta. A partilha da liderança e de recursos e a incapacidade europeia para suportar, autonomamente, o peso do desmembramento jugoslavo provaram serem obstáculos demasiado grandes para a autonomização europeia junto da Aliança Atlântica.

No seio da CIG de 1996/1997, o Tratado de Amesterdão, partindo das conclusões elaboradas por um Grupo de Reflexão, procurou um avanço qualitativo face às disposições relativas à defesa no seio da PESC. Em Declaração apensa ao Tratado de Amesterdão foi constituída uma Unidade de Planeamento Precoce, liderada pelo alto-responsável para a PESC e orientada para a produção de análises do cenário internacional, bem como para a promoção de soluções europeias para questões externas. Ainda em Amesterdão, os Estados Membros procuraram a inclusão da ESDI no seio institucional da EU, por via do artigo n.º17 do Tratado, que incluía a menção à “definição gradual de uma política de defesa comum”, onde a UE devia actuar como promotora da estabilidade regional e pacificação periférica, segundo o formato das *Petersberg Tasks*. Dentro do mesmo ímpeto de elevar a UE à assumpção de responsabilidades comuns de segurança e defesa, previa-se a convocação de nova CIG para rever as disposições de defesa (artigo n.º17 do TUE) como instrumento de aprofundamento e integração política comunitária, ainda que se ressalvando o vector central da Aliança Atlântica.

Em Dezembro de 1998, em Saint-Malo, uma declaração franco-britânica reuniu os esforços de Blair e de Chirac na criação de estruturas adequadas dentro da União Europeia para a composição de uma Política de Segurança Comum que actuasse, simultaneamente, como salvaguarda da autonomização europeia e como um esforço adjacente para as capacidades da Aliança Atlântica. O resultado directo foi a constituição da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), comprovada pela declaração do Conselho Europeu reunido em Colónia, em Junho de 1999, que propôs o ano 2000 como a data para a constituição de um edifício institucional composto por um Alto Representante para a Política Externa e de Defesa Comum, por um Comité Militar Europeu, por um *Staff* Militar Europeu e por um Comité Político e de Segurança que ficou conhecido pelo seu acrónimo francês: COPS.

O Conselho Europeu de Helsínquia, de Dezembro de 1999, foi o palco para a constituição formal da PESD e para a apresentação da original “*Headline Goal*” que propôs a criação de uma capacidade militar orientada para a resoluções de questões humanitárias, para a gestão de crises e para acções de pacificação através de um corpo de 60 000 efectivos a serem dispostos num prazo máximo de 60 dias e com capacidade para permanecerem no terreno até um ano.

A PESD não ficou imune ao pós - 11 de Setembro, bem como à crise transatlântica, e no seu seio duplicou-se a dicotomia interna europeia de 2002-2003, dificultando o trabalho da Presidência belga da União Europeia e o cumprimento, dentro de prazo da “*Headline Goal*” de Helsínquia (o prazo foi alargado até 2010).

Ainda assim, e apesar da profunda discussão causada pela crise iraquiana, a PESD sobreviveu e cresceu com a aprovação em 2002 do acordo “*Berlim-plus*” entre a UE e a NATO, que abriu o caminho para operações autónomas europeias, enquanto que o acordo de Bruxelas, de 16 de Dezembro de 2002, instituiu uma parceria privilegiada entre a União Europeia e a NATO em situações de resposta a crises, permitindo à UE substituir a Aliança Atlântica na liderança da Operação *Allied Harmony* ou *Concordia* na Macedónia, em Março de 2003. A partir do sucesso da Operação *Artemis* na República Democrática do



Congo, em Fevereiro de 2004, a França, a Alemanha e a Grã-Bretanha promoveram a criação original de "battle-groups", pequenas unidades militares de reacção quase imediata (disposição em longo curso no espaço de 15 dias), cuja constituição foi aprovada dois meses mais tarde pelo Conselho de Ministros de Defesa europeu.

A rejeição do Tratado Constitucional europeu nos referendos em França e na Holanda, respectivamente em Maio e Junho de 2005, e o muito recente não da Irlanda ao Tratado de Lisboa abriram um período de renovada incerteza relativamente às perspectivas de reforma institucional da União Europeia. Porém, a defesa europeia é sobretudo um assunto da cooperação voluntária entre os Estados membros.

Como defendeu um dos melhores especialistas na matéria, Nick Witney, o ambiente político actual apresenta vários elementos encorajadores em matéria de defesa europeia, com destaque para os seguintes:

- a prioridade atribuída pela França e a Grã-Bretanha, as duas maiores potências militares europeias, ao que foi designado de "a Europa da Defesa";

- o forte apoio dos EUA à PESD, contradizendo o argumento de que uma defesa europeia reforçada significa o enfraquecimento da NATO;

- um número crescente dos aliados europeus mais próximos dos EUA reconhece agora que a aliança com Washington não pode mais ser o único garante da segurança europeia.

Ainda de acordo com Nick Witney, um aspecto particular do Tratado de Lisboa pode dar um contributo decisivo para o aprofundamento da PESD, mais concretamente as provisões para o que foi designado de "permanent structured cooperation" que, na sua essência, significa a possibilidade de implementar uma abordagem assente no conceito de "grupo pioneiro" ("pioneer group"). Tal conceito tem implícito que, tal como nenhum Estado membro deve ser obrigado a fazer coisas na área da defesa contrárias à sua vontade, nenhum deve obstaculizar o desejo de outros de aprofundar a dimensão europeia de segurança.

2) A DEFESA EUROPEIA E A NATO

Em relação à articulação EU/NATO podem identificar-se três cenários de evolução futura: **Rivalidade; Dependência; Complementaridade.**

Rivalidade: Este cenário remete para a dissociação dos dois sistemas e a repartição completa das funções e recursos respectivos, afigurando-se muito pouco provável face à importância que o vínculo transatlântico tem ao nível da segurança europeia. Na prática, **a NATO ainda é hoje a única instituição capaz de garantir a segurança da Europa. Utilizar a PESD como uma ameaça para diluir ou enfraquecer a Aliança Atlântica é uma total irresponsabilidade.** Contudo, alguns esforços para fazer evoluir a PESD podem ainda hoje ser entendidos como uma ameaça à NATO, seja por alguns sectores dos EUA, seja por parte dos países europeus mais atlantistas, como o Reino Unido, ou ainda por alguns novos aderentes à UE, que muito devem a sua saída da esfera da ex-URSS aos norte-americanos. Uma das questões mais delicadas que ilustram este ponto é a da criação de um quartel-general europeu, ou seja, de um verdadeiro comando europeu, como já foi proposto pelos belgas para Trevuren. Tal solução, para já, não se apresenta como 'NATO friendly' pois poderia entrar em competição directa com esta,



tendo os ingleses proposto a criação de uma célula de planeamento civil-militar, uma vez que a estrutura da NATO estaria disponível para ser utilizada pela UE.

Dependência: Este cenário corresponde a uma subordinação da PESD à NATO. Na prática, tal significa que a primeira só pode intervir quando a segunda decide não o fazer. A actual desproporção entre as duas organizações, do ponto de vista institucional, estratégico e militar pode favorecer este modelo. Um desenvolvimento da PESD a partir da NATO tem algumas vantagens, podendo evitar a duplicação de estruturas, funções e instrumentos militares. De qualquer modo, esta solução, no longo prazo, corresponde à inexistência de uma expressão autónoma de segurança e defesa da UE, com a sua consequente menoridade política na cena internacional. Um exemplo deste cenário é o processo de concretização da actual Força de Reacção Rápida Europeia (FRRE) orientada para as tarefas de *Petersberg*.

Complementaridade: Este cenário traduz-se na articulação dos dois sistemas, com uma maior autonomia da UE. Implica uma vontade política alicerçada na identificação de interesses comuns e um comprometimento real de transformação da PESD, no braço militar da UE. A concretização deste cenário exige à Europa um esforço enorme ao nível do investimento no domínio militar. Em particular, os europeus têm que realizar um investimento significativo em investigação e desenvolvimento do armamento de precisão e sistemas de comando, controlo e comunicações de vanguarda, que lhe permitam uma actuação mais eficiente em cenários em que os danos colaterais são cada vez menos tolerados pelas opiniões públicas dos Estados democráticos. A criação da Agência Europeia de Armamento pode ser um contributo significativo para resolver esta questão. Neste cenário, **os EUA passam a ter um único interlocutor europeu credível, com capacidade de afirmação autónoma, sem que isto seja considerado um constrangimento para a Aliança Atlântica e para a soberania dos Estados membros.**



V. GRANDES QUESTÕES EUROPEIAS: A POLÍTICA DE SEGURANÇA

1) A ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA (EES)

Poucos instantes recolhem a unanimidade dos Estados europeus como o momento de identificação das presentes fontes de ameaça à segurança nacional e comunitária. Independentemente de circunstanciais variações ao nível da sua hierarquização, todos os Estados-membros da União Europeia se revêem hoje num cômputo comum de factores de risco securitário, marcado em especial pela natureza transnacional da ameaça e pela génese ou sede extra-europeia da mesma.

Tal concordância europeia ao nível do reconhecimento de ameaças comuns à sua segurança tem sido uma das mais recorrentes instâncias ao longo de toda a história do projecto europeu, remontando mesmo à própria génese da Europa comunitária. Entre as principais motivações da assinatura do Tratado de Roma, em 1957, constou também a esperança de que uma via de integração, cooperação e *engagement* se impusesse com a resposta possível da Europa pós - II Guerra Mundial a duas ameaças: uma endógena – a ressurreição dos nacionalismos ou, pior, da Alemanha expansionista; outra exógena – a União Soviética.

Todavia, as últimas cinco décadas de integração comunitária reforçaram a asserção de que a segurança permaneceu como um dos últimos redutos executivos da soberania nacional, ao se observar que, enquanto a segurança “ideológica” e estratégica da Europa foi assegurada por Washington e pela NATO, já a segurança física e rotineira dos cidadãos europeus permaneceu entre os escopos de responsabilidade do Estado individual.

O início difícil da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da sua integrante Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) provam que, tradicionalmente, as questões de segurança e defesa comuns se encontram ausentes aquando da nomeação de vectores prioritários para a integração europeia.

Mas tal tendência sofreu uma original revisão em 2003, quando a ameaça do terrorismo islamista obrigou a UE a seguir a rota de Washington na aprovação da Estratégia Europeia de Segurança (EES03), à imagem da Estratégia de Segurança Nacional norte-americana de 2002. **Com a EES03, pela primeira vez, a UE antecipou-se aos Estados-membros em matéria de segurança e publicitou um corpo conceptual com princípios comuns para uma resposta europeia integrada a um novo cenário de ameaça;** e este documento chegou mesmo a influenciar directamente as posteriores políticas securitárias de Estados-membros como o Reino Unido e França.

A EES03 sofreu uma revisão em 2008, durante a Presidência francesa da UE. Paris havia iniciado o seu mandato europeu com uma pública determinação em refundar o cenário dos esforços comunitários para a defesa e segurança comuns. Todavia, a sucessão de obstáculos institucionais e conjecturais, como o bloqueio irlandês ao Tratado de Lisboa, a ofensiva militar russa na Geórgia e a crescente crise financeira limitaram o escopo de acção francês nesta matéria e fundamentaram o princípio de que a segurança comum não figura ainda na primeira linha de prioridades europeias.

Ainda assim, foi durante a Presidência francesa que se procedeu a uma reavaliação crítica da EES02, que resultou na publicação, pelo Conselho Europeu, em 11 de Dezembro de 2008, do Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, com o título “Garantir a Segurança num Mundo em Mudança” (EES08).



Embora tratando-se de um produto do actual momento europeu de indefinição e incerteza institucional, a EES08 não deixa de apontar aquele que deverá ser o futuro da procura comunitária por uma resposta integrada à sua segurança, na máxima “*mais capacidade, mais coerência e mais acção*”.

2) PRINCIPAIS AMEAÇAS À SEGURANÇA EUROPEIA

a) O Terrorismo

A sucessão de décadas e a implosão da União Soviética significaram uma profunda reformulação dos protagonistas das ameaças comuns. Entre os actuais *players* na lista dos factores de risco à segurança comum, a preeminência deverá ser concedida indubitavelmente ao terrorismo de inspiração islamista.

A sucessão e dispersão de fracturas políticas, sociais, económicas e psicológicas causadas pelos acontecimentos de Nova Iorque, Bali, Madrid, Londres ou Mumbai, bem como pela violência diária no Médio Oriente, no Afeganistão e no Iraque, impeliram o terrorismo islamista para o topo da hierarquia de ameaças à segurança global. Esta é uma posição adequada, pois o islamismo e os seus agentes ideológicos, financiadores, facilitadores de logística ou perpetradores de atentados actuam de forma determinada para a destruição de toda a ordem política, moral, económica, religiosa e social que não se enquadre na sua percepção distorcida da fé islâmica.

Hoje, o terrorismo islamista é um elemento da rotina europeia. A sucessão contínua de operações contraterroristas para a interrupção de redes de financiamento ou de provimento logístico, para o encerramento de pólos de radicalização ou de recrutamento e para a disrupção de planos de ataque iminente converteram o terrorismo islamista numa realidade do quotidiano europeu. Porém, esta ameaça assume todos os dias novas facetas, seja pela exploração das facilidades de circulação do Espaço Schengen por operacionais terroristas, seja pela multiplicação de indícios que tendem a instaurar o terrorismo islamista como uma ameaça crescentemente endógena.

No pós- 11 de Setembro, a Al-Qaida, mais do que uma entidade com capacidade operacional ofensiva, tornou-se um foco crescente de inspiração islamista global. Neste contexto, temos vindo a perceber consecutivos juramentos de fidelidade ideológica à Al-Qaida por parte de unidades proto-islamistas anteriormente dispersas, como o magrebino Grupo Salafista para Prédica e Combate (GSPC), enquanto se repetem exemplos de que o radicalismo e o terrorismo islamistas já não são uma realidade importada para a Europa, mas sim um produto doméstico.

Com recurso às novas facilidades tecnológicas, como a interacção *online*, e a agentes itinerantes para a radicalização e recrutamento, assiste-se à sucessiva implicação de cidadãos europeus em cenários de actividade terrorista. Hoje, pode-se considerar o radicalismo e o terrorismo islamistas também como um risco endógeno para a segurança europeia, operando em coordenação ideológica com focos externos de ameaça com crescentes capacidades de implantação e coordenação regional – como no Magreb ou no Waziristão – e com assinaláveis aptidões de projecção ofensiva.

Muito da original celeridade na integração e coordenação europeia em matéria de segurança deveu-se à imperiosidade de uma resposta comum ao terrorismo islamista. A sucessão de ataques, desde o 11



de Setembro até aos atentados de Madrid e de Londres, imprimiram um cunho de urgência à construção de uma arquitectura técnica e política de coordenação e execução do esforço contraterrorista europeu.

Desde 2002/3 assistiu-se à multiplicação de instâncias legais e práticas para a melhor coordenação da capacidade de resposta europeia ao terrorismo islamista. Refira-se, por exemplo, que UE aprovou uma definição comum de “terrorismo”; compilou e actualizou periodicamente uma listagem de entidades reconhecidas pelos Estados-membros como “organizações terroristas”; estabeleceu um regime legal e instrumentos práticos de *freezing* dos capitais financeiros de organizações terroristas e de fluxos de circulação de capitais suspeitos; o novo *European Arrest Warrant* simplificou os processos de detenção de suspeitos e harmonizou procedimentos judiciais comuns em matérias contraterroristas; e, no seio da orgânica institucional da UE, surgiram novas entidades de coordenação do esforço comum, caso do *Terrorist Working Group* (TWG) e, mais recentemente, da figura do *European Counterterrorism Coordinator* (ECC).

A interacção internacional permitiu também às várias agências nacionais com vocação contraterrorista – instâncias judiciais, Serviços de Informações, autoridades policiais ou de segurança fronteiriça – a criação de redes de familiaridade internacional, a uniformização de procedimentos e de *best practices* operacionais e a partilha de dados sobre alvos e ameaças comuns, tendo-se procedido a uma quase total reformulação do escopo das suas actividades. Tais factos, aliados à sucessão de operações contraterroristas europeias para a supressão de canais de radicalização, recrutamento, financiamento e apoio logístico, permitem concluir que a recente actividade comunitária em face do terrorismo islamista tem sido marcada pelo sucesso.

Este sucesso da UE e dos seus Estados-membros retém também uma assinalável carga moral, pois comprova que é possível empreender uma intensa resposta táctica e política ao terrorismo islamista sem se questionar ou sonegar os princípios morais que fundamentam a democracia liberal, como o respeito pelos Direitos Humanos ou o primado do Direito.

Ainda assim, deve-se assinalar que grande parte do vigor recente da UE em matéria contraterrorista primou por acções de carácter reactivo. À imagem da actual actividade de alguns Estados-membros – caso da Holanda e do Reino Unido –, o trajecto futuro da UE nesta matéria deverá vir a privilegiar a adopção de uma estratégia de prevenção repleta de mecanismos e iniciativas que reduzam a futura urgência e iminência do islamismo enquanto ameaça terrorista ou ideológica.

b) Os Extremismos Políticos

A última década permitiu observar a emergência de novos fenómenos de violência ideológica caracterizados pela sua informalidade, desagregação hierárquica ou natureza transnacional. Hoje, em ambos os extremos do espectro ideológico nascem e crescem ímpetus de violência extremista desprovidos da fidelidade ideológica e organizacional percebida no passado.

Enquanto que a extrema-direita opta pela harmonização do seu esforço internacional e pela instituição de agentes internacionais federadores dos vários núcleos nacionais, eventos como a violência suburbana de inspiração anarquista em França, em Espanha e na Grécia permitem identificar novos focos de risco marcados pela violência e destruição generalizada, protagonizada por actores dispersos e informais capazes de estender redes de solidariedade e de acção ao longo de canais ideológicos internacionais. O recente caso grego serve ainda de exemplo da crescente aproximação destes incidentes de violência urbana a arquétipos de actividade terrorista.



No futuro imediato é possível que se venha a observar, tanto a multiplicação de eventos como os recentemente observados em Madrid e na Grécia, como uma crescente dinâmica e projecção internacional dos mesmos com acentuados níveis de violência que irão aproximar tais fenómenos da actividade terrorista. Este é um desafio imediato, ao qual a UE e os seus Estados-membros terão de responder de forma afirmativa.

É necessário que a UE tenha consciência da seriedade desta ameaça e que prossiga estratégias preventivas para a refutação da mesma. Seria particularmente útil, por exemplo, que as *lessons learned* do esforço contraterrorista, à escala comunitária, transitassem para o esforço de combate aos extremismos políticos, nomeadamente nas suas vertentes práticas de cooperação comunitária na monitorização de movimentações de indivíduos e na instituição de sistemas de *early warning*; e que instituições comunitárias de representação popular, como o Parlamento Europeu, se venham a posicionar como pólos de denúncia, com ilegitimidade democrática e legal, de acções de violência ideológica. A melhor resposta da UE a tais eventos será, assim, a demonstração de uma unanimidade europeia na reprovação do recurso à violência para a fundamentação de objectivos políticos.

c) A Criminalidade Organizada

Embora os eventos terroristas ou de violência extremista monopolizem a atenção pública, a natureza transnacional e subterrânea da ameaça não é exclusiva de tais fenómenos. A criminalidade organizada, nos formatos de criminalidade económica e tráficos ilegais de substâncias ou de seres humanos são constantes vectores de risco para a Europa que, embora não colhendo a atenção mediática do terrorismo ou da violência urbana, têm vindo a crescer em número de vítimas e em progressão territorial.

Jamais a Europa poderá assegurar um futuro de paz, de prosperidade e segurança para os seus cidadãos enquanto se perpetuar em solo comunitário a actuação de grupos criminosos ou a circulação ilícita de bens e pessoas. Poucos cenários colhem a obrigatoriedade de um esforço europeu integrado e coordenado como a criminalidade transnacional. De facto, estas são ameaças comuns à Europa que, por vezes, partilham os mesmos canais de fluxo do terrorismo para se alastrar, de forma encoberta, por toda a Europa.

Enquanto que Portugal ou Espanha poderão ser utilizados, por exemplo, como pontos de entrada marítima de estupefacientes, já França ou a Alemanha serão os pontos finais de distribuição da carga. Uma breve análise do fenómeno do tráfico de seres humanos permite identificar um labiríntico cruzamento de rotas. Numa rotina diária, seres humanos provenientes das fronteiras Oeste, Leste e Sul da UE transitam pelo espaço europeu com destino a vivências infra-humanas nos mercados subterrâneos da prostituição ou da mão-de-obra ilegal e precária.

d) A Proliferação de ADM

A actuação de indivíduos e grupos que recorrem à Europa para a circulação ou abastecimento de componentes nucleares, biológicos, químicos e radiológicos (NBQR) para a futura construção de armas de destruição em massa (ADM) é um risco central para a segurança europeia, potenciada pelas hipóteses de exploração das liberdades e facilidades de circulação no espaço intra-europeu e pelas deficiências na coordenação política e prática entre Estados.



Uma simples análise do programa da nova Administração Obama para matérias de segurança nacional permite, por exemplo, compreender que Washington já nomeou a proliferação de componentes NBQR, nomeadamente de componentes nucleares, entre as principais ameaças futuras para a segurança global. Efectivamente, um programa ilegal de armamento NBQR de vocação ofensiva – dada a sua capacidade previsível de danos humanos, políticos, económicos, sociais e psicológicos – é uma ameaça latente com abrangência internacional.

Assim, cumpre à UE impedir, tanto a perpetração de ataques com ADM no seu território, como obstar a que o solo e entidades europeias sejam utilizados como pontos de circulação e de abastecimento de componentes NBQR com destino a grupos terroristas ou a Estados hostis. Entre os últimos, deverá ser dada particular atenção aos programas nuclear de vocação ofensiva da Coreia do Norte e do Irão, que combinam uma hostilidade face ao projecto europeu e à democracia liberal com aspirações à detenção de capacidade nuclear ofensiva.

A inclusão de elementos NBQR no seio de programas de vocação militar comporta graves riscos para a segurança física, política e económica da Europa. Consciente deste risco, em 2003, foi aprovada a Estratégia ADM da UE e, em 2010, os Estados-membros deverão empreender um acentuado esforço diplomático na Conferência de Revisão do Tratado de Não-Proliferação.

Neste assunto, as **principais atenções europeias em matéria de contra proliferação deverão ser remetidas para a resposta ao programa nuclear iraniano**. Recorde-se que Teerão detém, presentemente, a capacidade de acesso balístico – por via do seu míssil terra-terra de longo alcance, “Sajji” – a território europeu. Tal facto, aliado à retórica iraniana e à sua ambição nuclear de aplicação militar, implica um sério e incontornável risco para a segurança europeia.

Desde 2002, a UE tem sido representada pela Alemanha, França e Reino Unido (EU-3) no contexto de negociações multilaterais com Teerão para a exclusão da vertente militar do programa nuclear iraniano. Em face dos resultados insuficientes deste envolvimento diplomático, no futuro a estratégia europeia deverá optar por um diálogo com Teerão que observe uma alto índice de coordenação com Washington, com a ONU e com a Agencia Internacional de Energia Atómica (AEIA), que recorra à considerável presença comercial, industrial e financeira europeia no Irão como instrumento negocial, incluindo mesmo um possível papel europeu na facilitação da utilização civil da energia nuclear.

e) A Insegurança Energética

O início de 2009 recordou-nos a ameaça da dependência energética. Progressivamente, a insuficiência europeia ao nível do auto-abastecimento energético tem colocado a UE ao dispor de actores externos com propósitos estratégicos divergentes e suportados pela sua condição de exportador/escoador de energia.

Presentemente, a Europa encontra-se numa situação de total dependência energética face a Estados com questionáveis índices de estabilidade e salubridade política e social, o que nos coloca numa posição de subordinação estratégica particularmente incómoda, principalmente se observarmos a posição subalterna da UE ou dos seus Estados-membros no diálogo com os interlocutores detentores de reservas energéticas. É particularmente difícil compreender como a sobrevivência dos cidadãos de um projecto como a UE, com ambições a protagonismo global, depende da capacidade da produção petrolífera da Nigéria ou da disponibilidade bielorrussa de escoamento energético.



A presente dependência energética europeia implica que qualquer estratégia de segurança comum deva devotar considerável atenção em assegurar, no futuro, segurança energética.



VI. GRANDES QUESTÕES EUROPEIAS: CRISE ECONÓMICO-FINANCEIRA

1) O INÍCIO DA CRISE FINANCEIRA

A crise financeira iniciou-se no Verão de 2007, desencadeada pelo segmento baixo do mercado hipotecário dos EUA, o denominado *subprime mortgage*.

Esta crise provocou a redução da liquidez no mercado financeiro, tornando o acesso ao crédito mais caro. As taxas de juro dispararam pelo facto de os bancos não emprestarem dinheiro entre si, tendo-se instalado um clima de desconfiança, sobretudo pelo desconhecimento da dimensão da contaminação dos bancos com os produtos *subprime*. Adicionalmente, verificou-se que os bancos começaram também a reter o dinheiro, sobretudo porque podiam necessitar desses activos para resgatar fundos.

O problema do *subprime*, nascido nos EUA, rapidamente passou para o sistema financeiro internacional, chegando, com naturalidade à Europa, cujo reflexo foi imediato, nomeadamente nas restrições de concessão do crédito e o conseqüente aumento dos *spreads* praticados.

Esta situação, que se pode designar por “onda de choque”, passou para os mercados bolsistas, essencialmente por duas razões: (i) pela expectativa de que as empresas verão significativamente reduzidos os seus resultados, (ii) pelo facto de os Fundos atingirem o patamar das *stop losses*. Acresce a esta situação, embora não muito explorada, o impacto de Basileia II em todo este processo pois, face a estes cenários, as empresas têm de proceder às imparidades, cujo reflexo nas suas demonstrações financeiras tem sido muito significativo. Estamos a falar essencialmente de bancos e empresas cotadas.

A falência de algumas Instituições Financeiras, ou o seu espectro, levou a que os Estados decidissem por uma intervenção pública no sistema financeiro, com injeções de avultadas quantias, tanto nos EUA como na Europa.

Nestes últimos meses os esforços foram enormes e sem paralelo com o que se fez nos últimos 60 anos, mas foram centrados até agora quase exclusivamente no sector financeiro, quando a economia real, por baixo dele, está completamente a desmoronar-se. Pese embora as taxas de juro Euribor, que são o referencial para as operações de crédito, apresentem uma importante descida nos últimos dois meses mantém-se a grande dificuldade de acesso ao crédito.

2) O PLANO DE RELANÇAMENTO DA ECONOMIA EUROPEIA

Após os sinais de alerta do mercado, verificados entre Setembro/Outubro de 2008, a Comissão Europeia decidiu responder de forma coordenada ao agravamento da crise económica, tendo apresentado um plano no valor de 200 mil milhões de euros, que representa 1,5% do PIB da EU. Daquele montante, 170 mil milhões de euros, serão disponibilizados pelos orçamentos dos Estados-membros e os restantes 30 mil milhões de euros serão provenientes dos orçamentos da UE e do Banco Europeu de Investimento (BEI).

Os principais objectivos do plano são:

- reforçar o poder de compra;**
- estimular o crescimento;**
- estimular o emprego;**



Faz ainda parte do Pacote, a distribuição dos fundos sociais e regionais, que somam 6.300 milhões de euros e deverão ser canalizados para incentivos aos sectores mais afectados pela crise, como sejam, o sector automóvel e construção/imobiliário.

3) A ESTRATÉGIA DOS PRINCIPAIS PAÍSES

a) Reino Unido

O Reino Unido decidiu em primeiro lugar investir no seu sistema financeiro de modo a estabilizá-lo, protegendo os aforradores, depositantes, empresas e mutuários. O objectivo foi o de fornecer liquidez suficiente, a curto prazo, à economia.

A intervenção passou por recapitalizar as instituições financeiras, entrando no capital sob a forma de acções preferenciais, permitindo deste modo melhorar os seus rácios de solvabilidade, nomeadamente o Tier 1 (rácio de solvabilidade).

Com estas acções foram assegurados os seguintes compromissos por parte dos bancos:

(1) manter nos próximos três anos empréstimos para compra de habitação e para pequenas empresas a preços competitivos;

(2) apoiar programas destinados a ajudar as pessoas com dificuldades no pagamento das suas prestações, permitindo-lhes ficar nas suas casas;

(3) alocar a remuneração dos altos executivos à criação de valor a longo prazo; (iv) que o Governo tenha uma palavra activa na nomeação de novos conselhos de administração, assim como na definição da sua política de dividendos.

Adicionalmente, o Reino Unido apresentou um pacote que inclui a descida do IVA e incentivos fiscais para as empresas, medida que gerou polémica pelo impacto considerável sobre a já pesada dívida pública. O Plano implicou a supressão de 20 mil milhões de libras (23,7 mil milhões de euros, ao câmbio de actual) em impostos e em despesa pública numa tentativa de controlar a crise.

A descida do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), em 2,5 pontos foi uma das iniciativas de Gordon Brown para reactivar o consumo, ainda que deva ser transitória.

b) Alemanha

A intervenção do Estado alemão consistiu na colocação de um pacote de medidas destinadas a estabilizar os mercados financeiros e a resolver o mau funcionamento dos empréstimos interbancários.

O pacote baseia-se nas seguintes decisões primordiais:

(1) constituição de um regime de recapitalização, com disponibilização de capital novo para bancos e companhias de seguros em troca de acções que lhes permitam reforçar seus balanços contra eventuais perdas;

(2) um regime de garantia que cubra novas emissões de curto e médio prazo da dívida, em troca de remuneração orientada para o mercado para apoiar bancos que não tenham possibilidade de acesso a financiamento interbancário;

(3) aquisição de activos, ainda que de forma temporária, sob a condição de que sejam resgatadas após 36 meses, no máximo.



Em Janeiro de 2009, a Alemanha apresentou uma segunda versão do plano inicial, agora num montante global de € 50.000 Mios. Este plano passa por:

- maior investimento público;
- corte de impostos;
- incentivos à compra de automóveis (que é uma indústria - chave para a Alemanha).

c) França

As autoridades francesas decidiram dar directamente a garantia fazendo uso de uma estrutura criada para o efeito - a *Société de Refinancement des Activités des Établissements de Crédit* (SRAEC - empresa de refinanciamento para as actividades das instituições de crédito) -, que é a única instituição que beneficia de uma garantia do Estado. A SRAEC vai emitir títulos garantidos pelo Estado com vista a fazer empréstimos a instituições de crédito com contra garantia

Principais características do plano francês:

- (1) acesso não discriminatório para os bancos autorizados em França, incluindo as filiais de grupos estrangeiros;
- (2) mecanismo de preços que abrange o financiamento dos custos do sistema e garante uma contribuição justa pelo beneficiário (bancos);
- (3) salvaguardas adequadas contra os abusos do regime, incluindo restrições de determinadas práticas comerciais e uma tampa sobre o aumento nos balanços dos bancos beneficiário.

d) Espanha

Foi constituído um Fundo para a aquisição de activos financeiros das Instituições Financeiras, pretendendo-se estabilizar o mercado fornecendo-lhe liquidez através da retirada dos seus balanços dos chamados "*activos tóxicos*". A medida consiste na compra daqueles activos, podendo ocorrer nos seguintes termos:

- (1) a título definitivo;
- (2) numa base temporária, através dos chamados acordos REPO (consiste na entrega de um título pelo devedor como caução, com a promessa da sua recompra).

A Comissão tinha sido relutante em permitir que os Estados-Membros comprassem activos financeiros de bancos a título definitivo, nomeadamente por ser difícil valorar os activos de forma correcta, existindo o risco de proporcionar vantagens indevidas aos bancos. No entanto, para evitar tais distorções de concorrência, o governo espanhol só pode comprar títulos com notação AAA.

e) Itália

Foi autorizada a refinar as Instituições de crédito, tendo sido criada uma linha de € 40.000 Mios. Estas medidas incluem:

- (1) uma garantia estatal sobre as novas obrigações emitidas pelos bancos para maturidades superiores a 3 meses e até 5 anos;
- (2) uma garantia estatal aos bancos, em favor de terceiros (como as companhias de seguros)

f) Portugal

O Estado decidiu apoiar o sistema financeiro através da prestação de aval do Estado, que facilitará aos Bancos/Instituições financeiras financiarem-se junto do sistema financeiro.



Principais características:

- (1) Montante da Linha: € 20.000 Mios;
- (2) Prazo de utilização: até 31 de Dezembro de 2009;
- (3) Prazo: até 3 anos (mas admite-se que possa ir até aos 5 anos);
- (4) O estado receberá uma *commitent fee* de 50 bp

O Governo apresentou ainda os seguintes pacotes de ajudas que visam, essencialmente, investimento, emprego e injeção de liquidez, nomeadamente para as PME's:

- (1) Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado - € 1.700 Mios, cujos Pagamentos ocorrerão até 15 Abril de 2009
- (2) Iniciativa para o Investimento e Emprego - € 2.180 Mios (€ 1.300 Estado Português, 880 da EU);
- (3) PME Invest I - € 750 Mios;
- (4) PME Invest II - € 1.000 Mios
- (5) PME Invest III - € 1.600 Mios.

4) QUESTÕES - CHAVE SOBRE OS PLANOS DE RELANÇAMENTO DA ECONOMIA E O CASO DE PORTUGAL

Os diversos *opinion makers* e especialistas sobre as matérias políticas/económicas têm manifestado cautela e alguma incerteza sobre a eficácia do plano traçado para combater a crise. O facto é que os Governos na sua generalidade têm apostado numa ajuda incondicional ao sistema financeiro e a alguns dos principais sectores de actividade económica.

No contexto da actual crise levantam-se diversas questões que se podem suscitar críticas, a saber:

- Apoio ao sistema financeiro;
- Investimento Público;
- Dívida Pública;
- Desemprego;
- Alavancagem.

a) Apoio ao sistema financeiro

O apoio dado pela generalidade dos Países (EUA, Reino Unido, França, Espanha, Portugal, Itália) aos seus sistemas financeiros é fundamental para assegurar que as economias continuam a deter um vital instrumento de garantia do financiamento da actividade económica.

No caso português, o PSD, de forma responsável, apoiou o plano de 20.000 milhões de euros respeitante à possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado ao sistema financeiro. Desde o início da crise o governo apoiou três Instituições de Crédito, BPN, BPP e Banco Finantia

No entanto, é muito questionável a forma como o governo português lidou com a situação, vejamos:

- Tratam-se de bancos sem quota de mercado significativa, não se colocando a questão, por vezes levantada, do "risco sistémico";



-Uma vez que era vital assegurar a confiança dos depositantes, esta poderia ser garantida através da compra das respectivas “carteiras de depósitos”, através da CGD;

-O governo dava um sinal, inequívoco a todos os agentes que não pactuaria com situações de legalidade duvidosa, o que confere credibilidade ao sistema e à população em geral.

Dito isto, **era preferível ter-se optado pela aquisição da(s) “carteira(s) de depósitos”, solução mais barata para os cofres do Estado do que os cerca de 2.400 milhões de euros dispendidos até ao momento.** Num país caracterizado pelo excesso de endividamento (Estado, empresas e particulares) os recursos têm de ser criteriosamente distribuídos.

b) Investimento Público

Nestes períodos de crise, o Estado deve ser o motor da economia, devendo promover o Investimento Público. A generalidade dos países está a fazê-lo e de forma muito vincada. Porém, **devido à já referida questão do sobreendividamento do nosso país, estes investimentos públicos devem ser criteriosamente ponderados. Portugal está bem dotado de infraestruturas, não carecendo de obras fortemente consumidoras de recursos financeiros e cujo impacto na economia não se faz no curto, mas a médio e longo prazo.** Se as prioridades consistem no reforço do poder de compra e no estímulo ao emprego, os recursos financeiros mais imediatos devem ser canalizados para o apoio às empresas que são economicamente viáveis mas financeiramente deficitárias. Esse apoio deve passar preferencialmente por: (i) intervenção dos bancos, que são as entidades mais capazes de avaliar o “estado” das empresas; (ii) criação de linhas para financiar a manutenção do emprego. Referimo-nos às empresas que empregam a maioria da população activa, as PME’s. O PME Invest, que contempla algumas acções neste sentido, mas deixa de fora muitas empresas, devido às restritivas regras de acesso.

Garantindo o financiamento às empresas e o emprego assegura-se a sua sobrevivência e criam-se condições para as empresas crescerem mais aquando da retoma. Portugal é fortemente dependente das exportações pelo que só assegurará a retoma após os nossos principais parceiros iniciarem o seu ciclo de crescimento. Assim, e como alternativa, **como forma de suprir o efeito da redução das exportações para os nossos parceiros tradicionais devem-se apoiar as exportações para países que apresentem novas oportunidades (Líbia, Angola, Argélia).**

c) Dívida Pública

É inequívoco, que as medidas de combate à crise vão agravar a já elevada da dívida pública portuguesa.

Os últimos dados da EU apontam para um crescimento da dívida pública dos 27 países, de 60,6% para os 67,4%. Os países com maior dívida pública são: Itália – 109,3%; Grécia – 96,2%; Bélgica – 91,2%; Hungria – 73,8%; França – 72,4%; Alemanha – 69,6%; **Portugal – 68,2%**. Segue-se: Malta (64%); Reino Unido (62,6%); Áustria (62,3%); Irlanda (54,8%); Países Baixos (53,2%) e Polónia (47,7%). Os países mais baixo índice de dívida pública são: Espanha (46,9%), Chipre (46,7%), Suécia (36,2%), Finlândia (34,5%), Letónia (30,4%), Eslováquia (30%), República Checa (29,4%), Dinamarca (28,4%), Eslovénia (24,8%), Roménia (21,1%), Lituânia (20%), Luxemburgo (15%), Bulgária (12,2%) e Estónia (6,1%).

Em particular no caso Português deve-se ter em atenção que, quando o Banco Central Europeu voltar a subir os juros, acrescido do *downgrade* do Rating do Estado, os encargos com o serviço da dívida podem disparar, donde se reforça a necessidade do maior rigor na alocação de recursos do Estado.



d) Desemprego

Os últimos dados disponíveis apontam para um nível de desemprego em 2008 de 8,2% (OCDE), atingindo cerca de 450 mil trabalhadores (dados estes esquecidos no “Boletim Mensal de Economia Portuguesa, de Janeiro de 2009, do Ministério da Economia). A tendência é para aumentar, tendo em conta as últimas e recorrentes notícias sobre as reestruturações das empresas/grupos empresariais, com recurso sistemático ao *downsizing*, assim como o desemprego gerado pela incapacidade de muitas empresas sobreviverem. Esta situação tem-se generalizado à escala mundial.

Este assunto revela-se de enorme gravidade, tendo em atenção:

-O facto de o desemprego tocar directamente na vida das pessoas e no seu nível de bem-estar;

-O facto de se tornar imperceptível para a generalidade da população a racionalidade das ajudas prestadas a determinados sectores com envolvimento de avultados montantes (e.g., ajudas aos bancos, quando, ainda no ano de 2007, apresentaram os resultados líquidos mais elevados de sempre) em detrimento do apoio à manutenção do emprego, podendo potenciar conflitos sociais de imprevisíveis proporções;

Por outro lado, poderá constituir uma oportunidade:

-politicamente, será o assunto decisivo na opção de voto da população;

-permite promover a qualificação dos desempregados, tendo em vista a sua reintegração num mercado de trabalho mais qualificado e exigente aquando da retoma, promovendo uma alteração estrutural no que respeita aos níveis de produtividade;

O Estado/Estados membros da UE devem promover uma política activa de emprego e/ou da sua manutenção:

-concertando uma redução de impostos relativos à TSU e/ou equivalente;

-promovendo a revisão de acordos entre entidades patronais e sindicatos no sentido de criarem um caminho para a eventual redução/reajustamento de salários, ainda que com carácter temporal.

e) Alavancagem

Os sistemas bancários, europeus e nacional têm apoiado a compra de posições accionistas qualificadas por parte de algumas empresas/grupos económicos de dimensão considerável. Em Portugal, o montante emprestado pelas quatro/cinco maiores Instituições de Crédito deverá rondar os 10.000 Milhões de euros.

Temos assistido:

-os bancos (financiadores) têm reconhecido imparidades, pelo incumprimento dos devedores, depreciação das garantias, e incapacidade do reforço de garantias;

-“descapitalização” dos bancos, canalizando recursos financeiros para esta tipologia de operações, não injectando liquidez na economia real;

-desvirtuação das regras de mercado, onde estas posições accionistas financiam a 100% das compras com rácios de cobertura que muitas vezes rondam os 100/105%, sem risco para os devedores.



VII. AS RELAÇÕES ECONÓMICAS DA EUROPA COM O EXTERIOR

As relações económicas da Europa com o exterior têm de ser analisadas sob dois prismas:

(1º) a sua participação e posicionamento nos organismos internacionais que “regulam” a actividade comercial entre os Estados e/ou blocos económicos;

(2º) a actividade comercial gerada por esses mesmos acordos, no contexto da Globalização.

A UE é a maior potência comercial do mundo global, representando cerca de 30% do PIB e entre 17%-20% dos fluxos comerciais mundiais. Para este resultado muito tem contribuído o papel que tem desenvolvido para a expansão das trocas comerciais, assente no objectivo de alcançar a prosperidade e estabilidade económica, sob o signo da “procura de um modelo de comércio justo”, um sistema em que todos os países negociem livremente uns com os outros em pé de igualdade, sem entraves proteccionistas e que todos os países participem num comércio internacional em que as «regras do jogo» sejam claras.

No intuito de ter uma posição de “driver”, neste processo de crescentes interdependências económicas e financeiras a UE mantém relações económicas com numerosos países e instituições de todo o mundo.

1) A UNIÃO EUROPEIA E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

A UE teve um importante papel na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) que constitui o núcleo do sistema internacional de comércio mundial, definindo e aplicando regras mundiais e compatibilizando-as com as adoptadas por outros organismos multilaterais. O trabalho da UE no âmbito da OMC tem tido por objectivo:

-“conquistar novos mercados para bens, serviços e investimentos, em conformidade com normas claras e de acordo com um calendário exequível para todos os países;

-tornar a OMC mais aberta, responsável e eficaz, através do debate com outros grupos e organizações;

-implicar plenamente os países em desenvolvimento no processo de tomada de decisões da OMC, apoiando a sua integração na economia mundial.”

A última Ronda em discussão, a denominada de *Doha Round*, lançada em 2001 e com fim inicialmente previsto para 2005, tinha como objectivo uma maior liberalização das trocas comerciais e a revisão das normas comerciais. Subjacente estava o compromisso dos membros da OMC de ajudarem os países em desenvolvimento a beneficiar plenamente das futuras decisões da OMC.

Esta ronda fracassou e era tida como crucial, se atendermos ao ritmo de globalização que se verificava no início na ronda, e visava:

-Uma maior abertura dos mercados de bens e serviços

-Ajudar os países em desenvolvimento a acederem mais facilmente aos mercados dos países desenvolvidos

-Dar prioridade ao desenvolvimento



2) ÁFRICA, CARAÍBAS E PACÍFICO

A UE-ACP foi constituída com o objectivo de promover o desenvolvimento económico, social e cultural dos Estados ACP e instituir uma estreita cooperação com aqueles, assente numa plena igualdade de direitos. Simultaneamente, pretendeu-se criar um modelo para as relações entre os países desenvolvidos e os países em vias de desenvolvimento.

Passados alguns anos, o nível de vida em alguns dos mais pequenos países ACP é quase exclusivamente garantido pela Convenção de Lomé, através do acesso que esta lhes permite para colocarem no mercado Europeu um ou mais produtos.

A Electrificação, água potável, hospitais, estradas e pontes são apenas alguns dos benefícios visíveis da ajuda canalizada através da Convenção, o que permitiu melhorar as condições de vida de milhões de pessoas na África, Caraíbas e no Pacífico.

A relação comercial e de ajuda entre a UE e os 78 países que constituem o Grupo ACP, que dura desde 1975, é considerado como um modelo de ajuda dos países ricos aos países pobres.

3) REGIÃO DO MEDITERRÂNEO

O relacionamento desta região de comércio entre a Europa e o Mediterrâneo foi estabelecida em 1995 com a denominada “Declaração de Barcelona”, que pretende uma zona de comércio livre até 2010.

A parceria global Euro-mediterrânica assume que a componente económica e financeira deve permitir a construção de uma zona de prosperidade partilhada que passa necessariamente por um desenvolvimento sócio-económico duradouro e equilibrado.

Para concretizar esta componente foram definidas algumas acções nos seguintes domínios:

- eliminação progressiva dos entraves ao investimento estrangeiro directo;
- criação de um ambiente favorável aos investimentos, o que poderá, segundo a declaração, conduzir às transferências de tecnologias e aumentar a produção e as exportações:
- cooperação industrial;
- desenvolvimentos das infra-estruturas de transporte, das tecnologias da informação e a modernização das telecomunicações.

Em 2007, a balança comercial entre a UE e a Região do mediterrâneo situou-se num saldo positivo para a UE em € 7 bn.

4) RELAÇÕES COM A ÁFRICA SUBSARIANA

Ao contrário do que sucede com outras regiões do globo, a UE não tem uma estratégia para esta região que ofereça os princípios básicos das parcerias estabelecidas com outros países/regiões.

Em 2007 houve lugar à cimeira UE-África, que não se reunia há 7 anos. O diálogo, a cooperação política, o relacionamento económico (negociações sobre acordos de parceria) e os direitos humanos, com ênfase para as migrações, foram temas dominantes. Dela resultou a celebração de um documento,



denominado “Parceria Estratégica UE-África”, que inclui um plano de acções assente em 8 parcerias: Paz e Segurança; Boa Governação e Direitos Humanos; Comércio e Integração Regional; Objectivos de desenvolvimento do Milénio; Energia; Alterações Climáticas; Migração, Mobilidade e Emprego; Ciência, Sociedade de Informação e Espaço.

Apesar das dificuldades da implementação de um acordo mais profundo, a UE continua a ser o principal mercado de exportação da África Subsariana, com 34% do total.

5) ACORDOS BILATERAIS

a) EU-USA

A economia transatlântica representa a mais importante relação económica bilateral em todo o mundo e nos últimos anos continuou a crescer de forma ainda mais forte.

As relações comerciais estão num estágio de grande maturidade, pontificando o documento assinado em Abril de 2007, *Advancing Transatlantic Economic Integration*, que aprofunda a integração económica transatlântica e promove a cooperação regulamentar e a integração dos mercados de capitais, de investimento e inovação.

b) EU-CHINA

Nos dez últimos anos, a União Europeia e a China criaram laços em muitos domínios, como a investigação, a educação, a energia, o ambiente, os transportes e o turismo

As principais preocupações europeias são o défice comercial entre a UE e a China, o acesso ao mercado chinês e o respeito pelos direitos de propriedade intelectual.

c) EU-Rússia

A Rússia não é membro da OMC, no entanto, a UE tem efectuado um esforço assinalável para que a Rússia leve a cabo as acções necessárias para ultrapassar os obstáculos que persistem na sua adesão à OMC

As relações entre a EU e a Rússia têm-se reforçado nos últimos dez anos (o actual Acordo de Parceria e Cooperação está em vigor desde 1997) e é evidente para ambas as partes que um maior aprofundamento da relação estratégica seria mutuamente benéfico



6) ACTIVIDADE COMERCIAL

A UE é o principal exportador do mundo e o segundo maior importador. Os Estados Unidos constituem o seu mais importante parceiro comercial, seguido pela China. Em 2005, a parte da UE nas exportações mundiais correspondia a 18,1% e a das importações a 18,9%.

A União é também, como vimos, um importante parceiro comercial dos países menos desenvolvidos, cuja maioria das exportações entra na UE sem pagar direitos ou com taxas de tributação reduzidas. Este acesso preferencial ao mercado da UE pretende dinamizar o crescimento económico dos países mais pobres do mundo.

7) CASO PORTUGUÊS

O comércio externo português desenvolve-se com os países da União Europeia representando, em 2005, 76% das importações e 80% das exportações.

A Espanha é o país com o qual as relações comerciais são mais intensas, seguindo-se a França e a Alemanha.

Em 2005 os principais destinos das exportações portuguesas foram a Espanha (34%), a França (17%), a Alemanha (15%) e o Reino Unido (11%). Já os principais países fornecedores de Portugal foram a Espanha (40%), a Alemanha (18%), a França (11%) e a Itália (7%).

Em termos de exportações portuguesas, os sectores mais relevantes são o das máquinas e material de transporte, os moldes, o vestuário e calçado e, dentro do sector agrícola, a cortiça (Portugal detém 60% do mercado mundial) e a pasta de papel.

As importações portuguesas mais significativas processam-se ao nível da maquinaria e material de transporte, dos químicos, borracha, plásticos e recursos energéticos.

Em termos de comércio extra-comunitário, segundo os últimos dados disponíveis, este tinha em 2005 um peso de 24% nas importações portuguesas e representava 20% das exportações. O comércio extra-comunitário tinha registado um crescimento significativo em relação ao comércio com a UE. A taxa média de variação anual das exportações portuguesas relativa ao período 2001-2005 foi de 5,1% para o comércio extra UE e de 2,2% para o comércio com os países da União Europeia.

Os principais destinos das exportações dentro do comércio com países terceiros são os Estados Unidos, os Países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) - com destaque para Angola e Brasil -, a China e Singapura.

Recentemente temos assistido à “diplomacia económica” com o objectivo de “acelerar o crescimento económico gerador de emprego, designadamente no âmbito do fomento das exportações, da atracção do turismo, da captação de investimento directo estrangeiro e do apoio à internacionalização das empresas portuguesas”

Destas acções destacam-se as realizadas junto de países como: Venezuela, Angola, Líbia, China, etc.



VIII.O LUGAR DE PORTUGAL NA EUROPA

A organização europeia é o resultado de várias dimensões que se intersectam. A Europa dos direitos humanos encarna no Conselho da Europa, a da defesa na NATO, a migratória nos acordos de Schengen, a monetária na zona Euro, a económica na Área Económica Europeia (UE+Nor+Isl+Sui) e a política na UE. Há apenas 10 países, dos 49 localizados no continente europeu, que integram as seis dimensões: os seis fundadores da Comunidade Europeia, os três que ingressaram na década de 1980 e a Eslovénia (ver figura na pag. seguinte). **Contra o saber convencional, Portugal não está na periferia mas no núcleo duro da construção europeia.**



**VARIABLE GEOMETRY OR MANY EUROPES?
HUMAN RIGHTS, POLITICAL, BORDER, MONETARY, AND DEFENSE EUROPE
(47 COUNTRIES PLUS 2 EUROPEAN AND 2 EXTRA-EUROPEAN)**

