



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

## **OCCASIONAL PAPER N.º 60**

### **A EUROPA PERANTE AS ENCRUZILHADAS DO FUTURO**

**Hugo Sobral**

*Conselheiro de Embaixada - Assessor Principal no Serviço Europeu de Acção Externa*

Julho | 2015

***Abstract:** In a moment when the European Union starts a new institutional cycle and overcomes one of the most demanding stress tests to its very existence, many are the challenges that still lie ahead. Monnet wrote in his Memoirs that "Europe will be forged in crises, and will be the sum of the solutions adopted for those crises." This still holds true today. The solutions that Europe will be able to generate to three major challenges that currently faces will shape decisively its nature and identity for the time to come. These are: i) definitely overcoming the economic crisis and resuming growth; ii) to move ahead with the necessary deepening of the project, while keeping its integrity and preserving the acquis; iii) to reconcile security in Europe with a space of freedom and justice iv) to stabilise its neighbourhood to the south and to the east and in this context reshape its relationship with Russia. All these challenges pose in their own manner 'existential' questions to the European Union and the decisions on how to address them will leave an enduring mark in the nature of the European project.*

Numa altura em que a União Europeia inicia um novo ciclo institucional e em que conclui um dos mais importantes testes à sua resiliência – à sobrevivência da própria União – muitos são os desafios que continua a ter pela frente. Monnet disse nas suas Memórias [1976] que “a Europa construir-se-á com crises e será o resultado das soluções adoptadas para as superar”. De acordo com este postulado que se mantém válido, as respostas que

forem dadas a quatro desafios em particular forjarão decisivamente a natureza e identidade da Europa nos tempos vindouros. São eles: i) a superação da crise económica e a retoma do crescimento; ii) a forma como se conseguirá aprofundar a construção europeia, sem afectar a integridade do projecto – muito em particular a resolução da questão grega – e o *acquis* comunitário; iii) a articulação de um espaço de liberdade e justiça que garanta a segurança das pessoas; iv) a resposta às crises na nossa vizinhança – leste e sul – e, com particular acuidade, a futura relação com a Rússia. Todas elas de diferentes maneiras colocam à Europa problemas ‘existenciais’ onde a procura de soluções, mas também a natureza das soluções encontradas será definidora do projecto<sup>1</sup>.

### O crescimento económico

A questão do crescimento é fundamental a diversos níveis. Desde logo de um ponto de vista económico e social pois é o que nos permitirá manter – ainda que reformado – o modelo europeu de sociedade e economia aberta, mas com fortes preocupações sociais e ambientais. O crescimento está também fortemente ligado à qualidade das nossas democracias, pois um Estado limitado nalgumas das suas funções soberanas é um Estado mais fragilizado e menos capaz de dar resposta às necessidades da população. O crescimento também é fundamental para a própria legitimidade dos sistemas. É notório que o apoio à integração sofreu alguma erosão nos anos de crise económica, tal como documentado em inúmeros eurobarómetros publicados ao longo dos últimos 5 anos<sup>2</sup>.

O crescimento é também uma variável determinante da política externa europeia. Existe uma relação directa entre a capacidade e a influência europeia enquanto actor externo e a sua ‘saúde’ económica e sucesso enquanto modelo de integração regional. Para uma entidade assente ainda no *soft power* e num exemplo de integração, é normal que um declínio do nível de vida ou dificuldades no processo de integração ‘deslegitimizem’ o seu

---

<sup>1</sup> Este não é contudo um processo que se inicia agora. Estas grandes questões estiveram presentes nos últimos anos e foi já dado um contributo decisivo para a sua resolução. Para mais informação sobre a acção desenvolvida nos últimos anos aconselha-se a leitura da publicação, “A Comissão Europeia 2004-2014: Um testemunho do Presidente e documentos selecionados” <http://bookshop.europa.eu/en/european-commission-2004-2014-pbNA0214898/>

O texto actual não tem no entanto um carácter retrospectivo – é ainda cedo para fazer essa análise de um ponto de vista da história e da ciência política – mas sim prospectivo.

<sup>2</sup> Embora o ‘mal-estar’ tenha múltiplas razões, tais como o receio da globalização como foi bem demonstrado num estudo da Fundação Schuman: <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0277-the-europeans-attitudes-about-europe-a-downturn-linked-only-to-the-crisis>. É importante ainda notar a este respeito que apesar do declínio do apoio à Europa, os inquéritos demonstram que a descrença nas autoridades nacionais é ainda maior, e que o fenómeno não se circunscreve aos 28 Estados membros, o que revela também que o problema é bastante mais complexo e toca diretamente no debate sobre a representatividade e eficiência do poder, das elites e das lideranças actuais.

discurso e a sua acção. É também evidente que o poder normativo da União Europeia fica diminuído quando a União Europeia deixa de ser percebida como o modelo económico ou societal a seguir. Isso ficou patente nos últimos anos em que as agendas das Cimeiras bilaterais europeias com os seus parceiros estratégicos eram invariavelmente dominadas pela chamada crise das dívidas soberanas, ou nas reuniões internacionais, como o G20, onde a situação na União Europeia era um dos temas em discussão. A recuperação económica é também uma condição *sine qua non* para um reforço da política externa e de segurança comum.

A importância de um crescimento sólido e sustentável é assim evidente – as estimativas da Comissão Europeia para o ano de 2014 eram de somente 1.3% para a União Europeia e 0.8% para a zona Euro (1.5% e 1% em 2015 respectivamente<sup>3</sup>). No entanto é fundamental que essa recuperação se faça com base num crescimento de um novo tipo que evite um endividamento excessivo e respeite três condições essenciais: em primeiro lugar, que gere emprego; em segundo lugar, que esteja assente num aumento da produtividade; em terceiro lugar, que evite assimetrias no seio da União Europeia.

A necessidade de evitar aquilo que alguns economistas chamam de *jobless recovery* é essencial para fazer face a um dos maiores dramas da crise que foi o aumento do desemprego. No final de 2014, o nível de desemprego era de 11,5% na zona euro e 10% na UE a 28<sup>4</sup>. O nível não é muito diferente do registado em 2000, que era de 9% na UE. No entanto, uma análise mais fina identifica diferenças importantes entre os Estados membros (4.9% na Alemanha e 24.9% na Grécia), assim como uma incidência preocupante no desemprego jovem que era de 23.5% na zona euro e de 21.6% na UE em 2014. Num processo de reestruturação da economia é inevitável que haja perda de emprego devido ao encerramento de empresas ou reconversão de sectores não competitivos. Contudo, elevados índices de desemprego, e sobretudo o desemprego jovem e o desemprego estrutural, podem ser destrutivos para a coesão social dos países e para a legitimidade e aceitação das políticas económicas. É por isso necessário que seja dada prioridade ao crescimento e ao investimento gerador de empregos de novo tipo e que seja dada formação e requalificação para evitar o desemprego de longa duração.

Outra das prioridades deve ser a da produtividade. Está demonstrado que uma parte das causas que tornaram a crise financeira numa crise económica foi a perda de competitividade progressiva da UE, em particular dos Estados membros afectados, em

---

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/2014\\_autumn\\_forecast\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2014_autumn_forecast_en.htm)

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics)

relação às novas economias emergentes. Mas o mesmo se passou em relação a outros actores industrializados como os Estados Unidos. A título de exemplo, a diferença de produtividade para com os Estados Unidos aumentou em 10% entre 1995 e 2013. É necessário, por isso, uma maior incorporação de novas tecnologias no sector público e privado, estimular a produtividade no sector dos serviços (que se mantém um sector não totalmente aberto no mercado interno) e ter uma melhor relação entre a produtividade e os custos unitários de trabalho para poder reconquistar a competitividade perdida.

Por último, o crescimento deve ser o mais harmonioso possível, evitando grandes disparidades entre os Estados membros da União Europeia, ou pelo menos procurar que as diferenças contribuam para esbater o diferencial que existe entre os Estados membros, possibilitando uma convergência progressiva das respectivas economias. Esta é uma condição difícil de garantir uma vez que a economia europeia não obedece a uma planificação centralizada, mas pode ser ‘favorecida’ através de medidas activas para corrigir possíveis desequilíbrios internos – por exemplo, já muito foi dito e escrito sobre os efeitos positivos para toda a zona euro que teria um aumento da procura interna nos países excedentários –, bem como através dos princípios da solidariedade e coesão económica e social dentro e entre cada um dos Estados membros.

#### Aprofundar a construção, preservando a unidade

A necessidade de avançar na coordenação de políticas e no reforço da governança europeia, em particular na zona euro, é uma das principais lições da crise e uma decorrência inevitável da partilha de uma moeda. Este facto é indisputado, mesmo pelos não membros da zona euro. O chanceler inglês, George Osborne, chegou inclusivamente a falar na “*remorseless logic of the monetary union*”<sup>5</sup> o que implica avançar mais na integração.

Este processo de aprofundamento tem de obedecer a uma dupla lógica: solidariedade e responsabilidade. A solidariedade deve ser vista mais do que uma simples obrigação ou ‘dever’ de assistência, mas como um princípio político – “*a cooperative effort from a shared political perspective*” – de um projeto que está assente na unidade das suas partes constituintes, tal como postulado pelo filósofo Jurgen Habermas<sup>6</sup>. Ao mesmo tempo essa solidariedade tem de ser correspondida com um grande sentido de responsabilidade da parte de todos, uma vez que numa união monetária, as políticas orçamentais de um dos

---

<sup>5</sup> <http://www.ft.com/intl/cms/s/o/e357fe94-b2ec-11e0-86b8-00144feabdco.html#axzz3Nx8dTiTm>

<sup>6</sup> <http://www.socialeurope.eu/2013/05/democracy-solidarity-and-the-european-crisis-2/>

membros têm um impacto nos restantes. É esta dupla lógica, assumida por todos, que tem de estar presente na forma como se aborda a situação dos Estados mais expostos às consequências da crise, nomeadamente a Grécia. O Euro tem de estar assente em fortes premissas económicas e num conjunto de regras que todos cumpram; ao mesmo tempo não se pode esquecer a sua natureza política enquanto símbolo do processo de integração e as repercussões, políticas e estratégicas, que teriam uma exclusão ou recomposição da zona euro.

O reforço da governança e a coordenação de políticas é também uma condição *sine qua non* para que muitos dos pressupostos acima expostos sobre o crescimento económico possam concretizar-se, em particular para um crescimento mais harmonioso onde os Estados membros têm de ser vistos como partes de um todo e não como unidades isoladas.

Muito foi já feito neste sentido com a adopção do *six pack* e do *two pack* que é um conjunto de legislação que reforça a capacidade de monitorização, prevenção e correcção das políticas económicas nacionais e a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento<sup>7</sup>, assim como com a conclusão do Tratado para a Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária. O lançamento da União Bancária, que se traduziu na adopção de dois importantes regulamentos, o Mecanismo de Supervisão Comum e o Mecanismo de Resolução Comum, vem também europeizar a supervisão do sector financeiro, assim como introduzir regras comuns para a resolução bancária. No entanto, muito resta ainda a fazer na coordenação de políticas e na correcção de desequilíbrios económicos, para além dos orçamentais, nomeadamente no domínio da fiscalidade, no sector financeiro, mais especificamente num sistema de garantia de depósitos comum que seria o terceiro pilar da União Bancária, e na criação de uma União de mercados de capitais, complemento necessário para estimular o investimento. Estes são apenas alguns exemplos.

É, todavia, importante que este aprofundamento, com particular incidência entre os Estados membros da zona Euro, se faça: i) sem pôr em causa a unidade dos 28; e ii) respeitando os Tratados e a legislação existente, em particular o importante *acquis* do mercado interno. A definição das políticas deve ser inclusiva, prevendo um quadro geral onde a participação seja aberta aos 28, dando assim a possibilidade de *opt in* a todos os Estados membros que assim o entendam.

---

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm)

Tal não é impossível e foi mesmo o conseguido para algumas das reformas que se fizeram até agora, para o que muito contribuiu a posição da Comissão Europeia. O já citado Tratado para a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, apesar de ter como objectivo declarado preservar a estabilidade da zona euro e de desenvolver obrigações – através do chamado Pacto orçamental – existentes no Pacto de Estabilidade e Crescimento, foi assinado por 25 Estados membros<sup>8</sup>, muito para além dos então 17 membros da zona euro<sup>9</sup>. Por outro lado, embora tenha sido inicialmente proposto como um instrumento de carácter estritamente inter-governamental, rapidamente os Estados membros chegaram à conclusão de que era necessário ancorar o Tratado na legislação existente e confiar a sua supervisão e aplicação às instituições europeias, em particular à Comissão Europeia e ao Tribunal de Justiça. Mais, ficou explicitamente disposto que “(...) o objetivo dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da área do euro e de outros Estados-Membros da União Europeia é incorporar, o mais rapidamente possível, as disposições do presente Tratado nos Tratados em que se funda a União Europeia (...)”<sup>10</sup>.

O mesmo se pode dizer da União Bancária e da legislação que a acompanha. Embora a supervisão do sector financeiro tenha sido entregue ao Banco Central Europeu, foi permitido aos Estados não membros da Eurozona a possibilidade de integrarem o mecanismo de supervisão comum. Isto demonstra que existe interesse e vontade da generalidade dos Estados membros em fazerem parte dos mecanismos mais avançados de integração e revela que os Tratados e o direito comunitário têm flexibilidade suficiente para enquadrar formas avançadas de cooperação, desde que exista vontade política nos Estados membros para o fazer<sup>11 12</sup>.

Esta flexibilidade e o respeito dos Tratados são muito importantes para manter a comunidade de direito que é a União Europeia, para assegurar que não há derivas

---

<sup>8</sup> Apenas o Reino Unido e a República Checa ficaram de fora. A Croácia não era ainda membro da UE.

<sup>9</sup> Hoje em dia a zona euro compreende 19 estados com a adesão da Letónia a 1 de Janeiro de 2014 e da Lituânia a 1 de janeiro de 2015.

<sup>10</sup> [http://www.european-council.europa.eu/media/639122/16 - tscg\\_pt\\_12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/639122/16 - tscg_pt_12.pdf)

<sup>11</sup> É interessante constatar que desde o eclodir da crise muitos ‘dogmas’ jurídicos europeu têm sido quebrados, desde a impossibilidade de ‘resgatar’ (*bail out*) Estados em dificuldade, até às operações de política monetária mais expansivas adoptadas pelo Banco Central europeu.

<sup>12</sup> A Comissão Europeia publicou em Novembro de 2012 um documento de referência sobre o futuro da União Económica e Monetária (“*A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union*”) onde identificava os passos necessários para o aprofundamento e quais deles poderiam ser feitos à *Traités constants* ou necessitavam de alteração dos Tratados: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf)

Sobre a interligação entre a vontade política e os Tratados ver também o discurso do ex-Presidente da Comissão, Durão Barroso, na Universidade de Humboldt: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-355\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-355_en.htm)

intergovernamentais que possam pôr em causa, entre outros, a igualdade entre Estados, para evitar tensões entre os *ins* e os *outs* – como no jargão de Bruxelas se referem os Estados membros e não-membros da Eurozona –, assim como para preservar as quatro liberdades do mercado interno (pessoas, capitais, bens e serviços).

Embora não directamente relacionada com a questão da governação económica é igualmente importante conter outro tipo de pulsões centrífugas e nacionalistas que põem em causa a unidade europeia, como são o caso dos movimentos populistas que emergem nalguns Estados membros. A resposta aqui tem de ser sobretudo política, a partir de Bruxelas mas sobretudo em cada uma das capitais nacionais. Os responsáveis políticos europeus e nacionais não devem ignorar os anseios e o mal-estar que existe numa parte da população, que são aproveitados e apropriados por movimentos populistas, por vezes de sinal contrário, para promoverem uma agenda nacionalista sob a capa do soberanismo, anti-União Europeia, anti-emigração ou anti-globalização.

Para o contrariar é necessário não só sufragar as grandes opções políticas, mas também explicá-las e debatê-las, assim como as respectivas alternativas. Essa é a estratégia correcta. A errada seria procurar esvaziar estes movimentos, adoptando as suas bandeiras e dessa forma legitimando o seu discurso e as suas propostas. O debate hoje em dia nalguns países europeus sobre o seu papel no projecto europeu, parece infelizmente aproximar-se mais da segunda abordagem do que da primeira.

Por outro lado o aprofundamento da legitimidade e da *accountability* democráticas da própria governação económica a nível europeu, através do envolvimento do Parlamento Europeu e, em particular, dos Parlamentos nacionais, no escrutínio das acções tomadas é crucial para simultaneamente gerar os consensos necessários para se avançar para as fases seguintes de integração e para combater o populismo anti-europeu. Os desafios políticos têm de ser ultrapassados politicamente e não tecnocraticamente.

### Conciliar um espaço de liberdade e justiça com segurança

A cooperação económica tem sido um importante factor na construção e no aprofundamento da União Europeia ao longo dos últimos anos. No entanto, a União Europeia é muito mais do que um mercado interno. É, antes de tudo, um espaço de democracia, liberdade e justiça. Estes não são apenas elementos importantes da identidade e do *soft power* europeus, mas também aspectos essenciais na partilha de um espaço comum e na construção – *de facto* e *de jure* – de uma cidadania europeia. São princípios

que estão, de resto, consagrados na Carta Europeia de Direitos Fundamentais que foi integrada no Tratado de Lisboa e que tem força de lei nos 28 Estados membros.

Conciliar liberdade e justiça com segurança, fazendo face nomeadamente a ameaças como o terrorismo ou o crime transnacional, ou conceber uma política de emigração alicerçada na responsabilidade mas também na solidariedade, são desafios que não estão isentos de tensões nem de escolhas dilemáticas. Estes são terrenos férteis para discursos fáceis e derivas perigosas que podem pôr em causa os valores nos quais assenta a União Europeia.

Um exemplo ilustrativo são as crescentes questões que se colocam em torno da agenda digital europeia. Com efeito, num momento em que se procura avançar para um mercado único digital que representará cerca de 250 mil milhões de euros mais para a economia europeia, numa altura em que se generaliza o uso das plataformas digitais para uso privado e social, é importante reflectir no contraponto que estamos dispostos a aceitar para minimizar as fragilidades que podem advir de ataques cibernéticos e reduzir os riscos para os indivíduos desta (sobre)exposição digital. É por isso que, paralelamente à reforma do mercado de telecomunicações e à simplificação e potenciação das compras on-line, se deve avançar também com regras europeias comuns de protecção de dados, com regimes actualizados de propriedade intelectual e instrumentos de cooperação policial e judiciária que respeitem critérios de necessidade e proporcionalidade.

O mesmo se passa em relação ao respeito pela liberdade de circulação interna e das regras do espaço Schengen. A abolição de fronteiras internas é um dos legados mais visíveis e simbólicos da integração europeia. A necessidade de combater a ameaça terrorista e o crime transnacional deve ser feita no quadro das possibilidades e flexibilidades já existentes em Schengen, mais do que pretender revisitar o sistema na sua globalidade. Cooperação inter-agências de polícia, justiça e inteligência, a adopção de um sistema de troca de informação sobre os passageiros entre os Estados-membros<sup>13</sup> ou uma política mais activa para combater a radicalização na internet são passos que devem ser dados antes de optar pela limitação da liberdade de circulação dos cidadãos europeus. Estas são opções que deverão estar em cima da mesa quando a Comissão Europeia apresentar a sua Agenda para a Segurança 2015-2020.

As possibilidades, limites e exercício da liberdade individual têm sido temas privilegiados de reflexão no âmbito do pensamento político, desde John Locke a Stuart Mill ou John

---

<sup>13</sup> <http://www.euractiv.com/sections/infosociety/donald-tusk-urges-parliament-accept-european-pnr-311255>



Rawls e constituem desafios que ultrapassam o espaço europeu. Em última instância, haverá sempre uma tensão entre o direito absoluto de cada indivíduo à sua liberdade e segurança e a impossibilidade de garantir esses mesmos direitos de forma absoluta. O importante é encontrar os equilíbrios e compromissos necessários que não ponham em causa o essencial de cada um.

No entanto, como acontece noutros âmbitos do processo de construção europeu, também no capítulo da livre circulação não se tiraram ainda as devidas ilações das exigências da integração desta política. Com efeito, da mesma forma que uma moeda comum exige a coordenação das políticas monetárias, também a livre circulação exige muito mais do que a simples abolição de fronteiras internas. É essencial proceder a uma verdadeira europeização das nossas fronteiras externas. Num espaço em que há liberdade de circulação interna, as fronteiras externas têm de ser assumidas como fronteiras comuns. O drama dos emigrantes e refugiados à deriva no Mediterrâneo não pode ser apenas um problema italiano, grego ou maltês. As fronteiras destes países não são apenas nacionais. A responsabilidade é partilhada. Os naufrágios de emigrantes no Mediterrâneo deviam ser uma mancha na consciência colectiva europeia.

A política de asilo deve também ser comum. Não pode haver divergências nacionais na implementação de normas que vão afectar todos. No entanto, também aqui importa evitar análises simplistas. Alguns países do centro e do norte da Europa têm sido exemplares no acolhimento de casos humanitários. Os países europeus que mais exilados têm recebido são a Alemanha e a Suécia<sup>14</sup>. A título de exemplo, estes dois países, em conjunto, contabilizam 56% de pedidos de asilo por parte de refugiados sírios.

Devemos também caminhar para uma política de emigração discutida por todos e por todos partilhada. A realidade demográfica europeia, caracterizada nomeadamente por uma baixa natalidade, implica que a Europa necessita de continuar a receber emigrantes se quiser manter um modelo de segurança social assente na solidariedade inter-geracional<sup>15</sup>.

Neste contexto, seria melhor definir as necessidades do mercado laboral que não são cobertas por mão de obra local e permitir uma emigração controlada proveniente de países terceiros, à semelhança do que é feito noutros países, nomeadamente no Canadá. Tal não evitaria totalmente o fenómeno da emigração ilegal, mas serviria para canalizar alguns dos que pretendem emigrar, de uma forma organizada, para as necessidades existentes, assim

---

<sup>14</sup> <http://www.unhcr.org/53bfcd969.html>

<sup>15</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0180&from=EN>

como para reduzir os tráficos ilícitos. Paralelamente à definição de uma política de emigração com base nos pressupostos citados, é fundamental uma maior cooperação com os países de origem e de trânsito de forma a promover o seu desenvolvimento económico e melhor gerir a pressão migratória, bem como ter políticas activas de inserção e integração que evitem fenómenos de guetização e marginalização das comunidades emigrantes.

### A vizinhança sul e leste

Os desenvolvimentos na vizinhança sul e leste serão igualmente determinantes para o futuro da União Europeia, dado o impacto directo na estabilidade, unidade e prosperidade europeus. É, aliás, na vizinhança que se joga muito do prestígio e da capacidade de actuação europeia enquanto actor externo. Será difícil à União Europeia ser considerada um interlocutor central na questão do Mar do Sul da China a 10 000 km de distância, se não se conseguir afirmar como elemento chave na estabilização das suas fronteiras directas.

Importa no entanto gerir bem a questão das expectativas e ter presente que aqui, como em grande parte das questões internacionais, a União Europeia tem uma obrigação de meios, e não pode arcar isoladamente com uma obrigação de resultado. O papel central no devir de qualquer país ou sociedade é jogado, em primeiro lugar, pelas respectivas lideranças políticas e populações. Estabilidade, democracia, cultura de compromisso não se podem exportar nem impor desde o exterior. Outrossim é possível, desde o exterior, ajudar a criar condições que favoreçam esse desenvolvimento, idealmente através de persuasão, por vezes em casos extremos de sanção. E a União Europeia tem o dever político e a obrigação moral de estar na linha da frente desse esforço internacional, empregando os meios que tem à sua disposição para estabilizar os países da sua vizinhança.

A sul, estamos ainda a sentir os efeitos das transformações que ficaram conhecidas como 'Primavera Árabe' e que levaram à mudança de regimes em vários países do Magrebe e Maxerrequé e deixaram outros imersos em sangrentos conflitos internos. Os principais riscos para a segurança europeia advêm da instabilidade - que se arrisca a tornar endémica - na Líbia, onde houve um colapso do Estado e não emergiu ainda um movimento capaz de agregar as diferentes regiões, tribos e interesses. Aliás a derrocada do poder central na Líbia, a extensão (cerca de 6000 km), porosidade e falta de controlo das fronteiras estão também directamente relacionados com a instabilidade vivida na região do Sahel. Esta situação, ou as atribulações por que tem passado o Egipto desde o derrube de Mubarak,

demonstram que é mais fácil fazer cair ditaduras do que construir democracias e que é necessária uma estratégia de mais longo prazo para que possam emergir movimentos que possam ser verdadeiras alternativas à falsa escolha entre regimes autoritários e fundamentalismo religioso.

A situação na Síria, que é já a mais grave crise humanitária dos últimos anos<sup>16</sup>, com as ramificações humanitárias, políticas e de segurança por toda a região, em particular no Líbano, Jordânia, Iraque e Turquia transformou-se também numa ameaça permanente à estabilidade da própria Europa, com o fenómeno dos “combatentes estrangeiros” a representar um risco directo à segurança europeia, como ficou provado com os ataques de Janeiro em Paris. A brutalidade do regime sírio, a radicalização da oposição, o jogo de poder de alguns actores regionais e a divisão dos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas estão na base do prolongado arrastamento desta situação.

Dada a proximidade da orla sul do Mediterrâneo à Europa – 14 km é a distância mais curta entre Europa e África – e as implicações em vários domínios, pressão migratória, tráficos ilícitos, radicalização da juventude e integrismo religioso, uma actuação europeia decisiva não é uma opção mas uma necessidade.

A leste a tensão agudizou-se com a brutal reacção russa à vontade ucraniana – e de outros países da Parceria Oriental europeia<sup>17</sup> - em assinar um Acordo de Associação com a União Europeia. A geopolítica regressou ao velho continente, não tanto porque a Parceria Oriental fosse um projecto de poder, mas porque a resposta russa e em particular a reacção da sociedade ucraniana assim o determinaram. Muito foi já dito e escrito sobre os eventos que se sucederam à Cimeira de Vilnius de Novembro de 2013 onde Yanukovich, sob pressão russa, decidiu não assinar o Acordo de Associação que tinha já sido rubricado e era apoiado pela generalidade da Rada (parlamento ucraniano) e pela sua população.

Este acordo, assim como os que foram negociados com a Arménia, a Moldova e a Geórgia (assinados com os dois últimos) e propostos a todos os outros países (com excepção da Bielorrússia), era uma tentativa de auxiliar estes países na sua modernização política e económica. Continha uma primeira parte centrada no diálogo político e no compromisso com os valores da democracia, estado de direito e uma segunda parte que consistia num acordo de livre comércio. Associação política e integração económica era o que a União

---

<sup>16</sup> De acordo com dados do ACNUR existem cerca de 10 milhões de pessoas afectadas entre refugiados e deslocados internos: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

<sup>17</sup> Iniciativa lançada em 2009 no quadro da Política de Vizinhança para reforçar a segurança e estabilidade no flanco oriental europeu, integrando 6 ex-repúblicas sociéticas (Ucrânia, Moldova, Geórgia, Azerbeijão, Arménia e Bielorrússia) [http://ec.europa.eu/news/external\\_relations/090508\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/news/external_relations/090508_pt.htm)

Europeia oferecia a um conjunto de países para os quais não havia consenso suficiente para lhes propor a adesão, mas que sendo vizinhos directos não podiam ser deixados com um distante estatuto de “país terceiro”.

A Parceria Oriental havia sido lançada em 2009 na Cimeira de Praga. Estes acordos foram negociados por mais de cinco anos e várias Cimeiras com a Rússia se realizaram nesse período de tempo<sup>18</sup>. De Moscovo nunca foi dado nenhum sinal de que tal pudesse constituir um problema<sup>19</sup>. Os ‘impactos económicos’ do Acordo de Associação nos interesses russos foram referidos já muito tarde e como justificação para a pressão exercida sobre a Ucrânia com o embargo de certos produtos comerciais. Era por isso difícil antever a reacção russa, pelo simples facto de que a própria Rússia mudou de posição e foi assumindo uma postura diferente em função dos desenvolvimentos internos no país – maior autoritarismo, nacionalismo e isolamento –, assim como uma nova agenda externa visando reconstituir um espaço de hegemonia regional assente na União Aduaneira, que em Janeiro de 2015 se tornou na União Económica euroasiática<sup>20</sup>.

A anexação da Crimeia e a intervenção directa no apoio aos separatistas do Donbass levaram ao congelamento das relações com a União Europeia e à imposição de sanções. A forma como a União Europeia tem conseguido manter a sua unidade perante uma situação de grande delicadeza onde se confrontam diferentes interesses não deve ser desvalorizada.

É neste contexto a sul e a leste que a União Europeia deve agora repensar a sua política de vizinhança. Deverá manter-se um quadro geral comum que sinalize que ambas regiões são importantes para a União Europeia: só conseguiremos uma política verdadeiramente unida quando os países do centro-leste e os países do sul considerarem que as situações na Líbia e na Ucrânia, respectivamente, os podem afectar de igual forma a longo prazo. No entanto, deverão ser procuradas soluções e instrumentos específicos para cada região/país/situação.

A título ilustrativo: os Acordos de Associação com as áreas de livre comércio continuam a ser importantes instrumentos para catalizar reformas na Moldova ou na Geórgia, mas não representam, neste momento, solução para os problemas da Líbia ou do Egipto. Mesmo

---

<sup>18</sup> Até à sua suspensão a Rússia era o único parceiro da UE com o qual havia duas Cimeiras anuais.

<sup>19</sup> De resto, foi a Rússia que não quis participar na Parceria Oriental, pois tinha o seu estatuto de Parceiro estratégico. Para além disso propuseram-se nestes últimos anos à Rússia acordos muito idênticos aos oferecidos aos parceiros orientais: um Novo Acordo bilateral que a UE também sugeria contivesse alguns elementos de abertura comercial, uma Parceria para a Modernização e um roteiro para isenção de vistos. Não colhe assim o argumento da marginalização russa.

<sup>20</sup> Para mais informação sobre a União Económica euroasiática: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief\\_11\\_Eurasian\\_Union.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_11_Eurasian_Union.pdf)

dentro da mesma região há vontades e interesses diferentes. A leste, Moldova e Ucrânia têm como objectivo tornar-se membros da UE, mas países como o Azerbaijão não estão interessados nesse objectivo. A política de vizinhança deverá manter o seu objectivo de transformação de longo prazo, através de reformas políticas e económicas, mas não poderá esquecer - mais, deverá incorporar - instrumentos de gestão de crises. Antes de poder assumir compromissos de Estado, a Líbia precisa de um Estado. Para que se possa reformar e construir um verdadeiro Estado de direito, a Ucrânia precisa de estabilizar a situação no Leste. Ou seja, a União Europeia deverá continuar a tentar transformar a realidade naquilo que ela deveria ser, mas tem de continuar a lidar com essa realidade tal como ela é.

A este respeito, é necessário também reflectir sobre a nova fase do relacionamento com Moscovo. A Rússia manter-se-á um vizinho e um parceiro importante, decisivo para a estabilidade do continente e para resolver algumas das grandes questões globais. É por isso importante que o diálogo seja mantido. No entanto, uma normalização das relações só poderá surgir com um compromisso russo quanto ao respeito pelo direito internacional, a soberania dos seus vizinhos e o não uso da força.

Os quatro grandes desafios aqui identificados representam verdadeiras encruzilhadas e os diferentes caminhos que podem ser trilhados não levam todos ao mesmo destino. A forma como a União Europeia responder no futuro a estas questões definirá o que somos e o que queremos verdadeiramente para a Europa. A maior parte das respostas implicará transformações importantes que têm de ser explicadas e partilhadas entre decisores e eleitores, pois o tempo da integração por reconhecimento implícito faz parte do passado. Mas esta é uma ocasião propícia pois, como também escreveu Jean Monnet nas suas Memórias, *“As pessoas só aceitam a mudança quando se encontram face à necessidade, e só reconhecem a necessidade quando há uma crise.”*