



### 3.2.13 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

## A União Europeia e os poderes emergentes (II)

Miguel Santos Neves

CONTRARIAMENTE À PERCEPÇÃO DOMINANTE, os BRICS não estão apenas associados a elevadas taxas de crescimento e poder económico. Existem também importantes mudanças ao nível da segurança e defesa dado que têm utilizado os resultados do crescimento económico para aumentar significativamente os orçamentos militares e investir fortemente na sua modernização militar, transformando-se numa outra expressão do seu novo estatuto. Entre os 10 países com maiores orçamentos militares a nível mundial em 2011 encontramos quatro dos BRICS: a China com o 2.º maior orçamento militar com USD 143 mil milhões; a Rússia com USD 72 mil milhões (3.º); a Índia com USD 49 mil milhões (7.º); e o Brasil com USD 35,4 mil milhões (10.º). Curiosamente encontramos também os três poderes europeus, os dois membros permanentes do Conselho de Segurança, o Reino Unido (4.º) e a França (5.º), e a Alemanha (9.º)<sup>1</sup>. Um dado interessante é que, à semelhança dos BRICS, a Alemanha tem também usado o seu poder económico para aumentar o orçamento militar, constituindo uma exceção no quadro europeu onde a tendência dominante é a redução das despesas militares.

Uma das vias de interação entre a União Europeia e os BRICS relaciona-se com o comércio de armas que tem crescido de forma acentuada. Embora o maior fornecedor de armas para a generalidade das economias emergentes seja uma outra economia emergente, a Rússia que é o primeiro fornecedor de armas quer à China quer à Índia, um conjunto de países da União Europeia constituem os segundos maiores fornecedores de armas aos BRICS. No caso da China a França, Reino Unido e Alemanha são responsáveis por 20% dos fornecimentos totais, não obstante o embargo de armas; no caso da Índia que se tornou no maior importador mundial de armas no período 2007-2011 (10%), os países da União Europeia mais relevantes (Itália, Reino Unido, Alemanha) forneceram cerca de 14% do total de armas em 2011. No caso do Brasil o maior fornecedor de armas foi a Alemanha entre 2010-2011, embora em 2011 os EUA tenham surgido como os primeiros fornecedores, sendo a Suécia o maior fornecedor de armas à África do Sul no mesmo período<sup>2</sup>.

#### Coexistência no âmbito da segurança

Por outro lado, a crescente relevância estratégica dos emergentes tem significativas consequências para a rede de alianças em que a União Europeia está envolvida bem como no plano das relações transatlânticas que têm perdido prioridade na perspectiva dos EUA face à centralidade da relação com a China e mais recentemente com a Índia. As relações dos BRICS com a União Europeia no plano da segurança, embora com manifesta-

ções no plano bilateral com alguns dos Estados-membros e alguns dos BRICS (exemplo: relações da China com a França e Reino Unido), passam sobretudo pela OTAN, principal âncora de segurança da União Europeia, e são fortemente condicionadas pela estratégia dos EUA. De um modo geral as relações com a OTAN têm sido marcadas por tensão e mesmo por hostilidade, como no caso da China. Apesar de a expansão do âmbito geográfico de intervenção da OTAN ter gerado crispação e posições críticas por parte da generalidade dos BRICS, com a exceção da Índia, estes não têm uma posição comum e concertada face à OTAN existindo antes uma diversidade de posições.

A Índia, em resultado da aproximação a Washington e do acordo nuclear (*US-Índia Civilian Nuclear Arrangement*) com os EUA de 2008, é o membro que tem mantido uma relação mais positiva com a OTAN e de cooperação estreita relativamente ao Afeganistão. A oferta da OTAN em 2011 de partilhar com a Índia a tecnologia do *Ballistic Missile Defence* comprova a natureza positiva deste relacionamento. Contudo, permanecem pontos de tensão na área da não-proliferação face à não assinatura por parte da Índia do *Comprehensive Test Ban Treaty* e das dificuldades que a União Europeia continua a sentir com o estatuto de potência nuclear da Índia. Em contraste existe maior convergência entre a União Europeia, a China e Rússia no tocante à questão da não-proliferação de armas nucleares.

A relação da OTAN com a Rússia é claramente a mais intensa mas também a mais complexa marcada pela tensão e desconfiança mútua, apesar das tentativas de aproximação e do novo ímpeto na relação após a criação em 2002 do *NATO-Russia Council* (NRC) e da existência de áreas de cooperação positivas em especial no âmbito da luta contra o terrorismo, não-proliferação nuclear e Afeganistão, designadamente o apoio às Forças Armadas afegãs. Os pontos de divergência avolumaram-se na sequência da guerra Rússia-Geórgia e do reconhecimento por Moscovo da independência da Ossetia do Sul e da Abkhazia em 2008, que não é reconhecida nem pela União Europeia nem pelos EUA, existindo desde 2010 uma nova tentativa política de inverter a situação e construir uma parceria estratégica entre a OTAN e a Rússia assente em bases mais sólidas.

O Brasil e a África do Sul têm uma posição parcialmente convergente relativamente à OTAN opondo-se a uma interferência desta no Atlântico Sul e à expansão da sua área de influência, preocupados em limitar a interferência dos EUA nas suas áreas de liderança regional. O Brasil, que se pretende afirmar como potência no Atlântico Sul, recusou celebrar em 2010 um acordo com

a OTAN que constituiria um primeiro passo no processo de expansão e, pelo contrário, tem vindo a liderar a formação de uma estrutura de segurança colectiva na América do Sul iniciada com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008 em articulação com a Argentina, Chile, Venezuela, e diversos outros Estados da região e que poderia vir a contar com o apoio da África do Sul no sentido da sua evolução para uma estrutura abrangente para o Atlântico Sul, o *South Atlantic Security Space*. O desenvolvimento de manobras navais conjuntas com a África do Sul e a Índia (Ibs-mar) demonstra a vontade do Brasil, em articulação com a África do Sul, de reforçar a sua influência no Atlântico Sul e na rota do Cabo. Espelha também a crescente importância que todos os BRICS atribuem à segurança marítima e ao reforço da sua capacidade naval, essencial para a sua prosperidade económica, e à vontade de desempenharem um papel ativo na governança dos mares e na garantia da segurança colectiva.

No domínio da segurança assume especial relevo a questão da segurança energética na qual existe uma crescente competição entre a União Europeia, a China e a Índia, todos deficitários do ponto de vista dos recursos energéticos, e dependentes da sua importação (no caso da União Europeia a dependência das importações de energia é de 54%). Ora neste contexto, os BRICS têm interesses divergentes já que a Rússia e o Brasil são grandes produtores de petróleo e gás e os seus recursos são alvo da cobiça por parte da China e da Índia, cujas necessidades continuarão a crescer a um ritmo muito acelerado. Tal pode ter consequências negativas para a União Europeia e agravar a sua insegurança energética face à grande dependência que tem relativamente à Rússia para o seu abastecimento (35% das importações de petróleo não refinado, 32% gás natural e 30% carvão em 2010<sup>3</sup>). A vulnerabilidade da União Europeia é agravada pelo facto de não existir um mercado único no sector energético mas sim um mercado fragmentado o que debilita a sua capacidade negocial.

#### Tendências políticas

No plano político e da governação global as relações entre a União Europeia e os BRICS ganham crescente importância e complexidade. Não existe uma tensão e divergência estrutural entre a União Europeia e os BRICS neste domínio, apenas em aspectos específicos, na medida em que até ao momento a China, mas também os outros BRICS, têm adoptado uma estratégia de manutenção do *status quo* que lhes tem sido favorável e permitido o seu sucesso económico e ascensão, e não uma lógica de reforma radical do sistema de governação global.

A convergência política com o grupo democrático Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) tende a ser maior do que com o grupo autoritário China e Rússia e os BRICS no seu conjunto, onde a China tem preponderância.

No plano da governação global e olhando para as posições sobre questões fundamentais como os direitos humanos, o ambiente e as alterações climáticas ou a regulação do sistema financeiro encontramos um quadro complexo. Os direitos humanos é a área em que a convergência da União Europeia com os BRICS é menor e há mesmo divergências sérias com a China e a Rússia, designadamente quanto ao Tribunal Penal Internacional, onde existe convergência com o Brasil. Os BRICS democráticos não são particularmente ativos no domínio dos direitos humanos, o que constitui uma área vulnerável da participação multilateral do Brasil assim como da Índia. Em todo o caso existe no seio dos BRICS uma tensão fundamental entre a “R2P” (*Responsability to protect*) e o princípio da não interferência com uma facção liderada pela China seguida da Rússia a defender a prevalência da não intervenção. A convergência nesta questão em específico é maior com o Brasil que tem tomado iniciativas no sentido de consolidar o princípio do R2P como a da “Responsability while protecting”.

No plano ambiental a posição de liderança internacional da União Europeia contrasta com a resistência da maioria dos BRICS à adopção de *standards* mais exigentes de proteção tendendo a alinhar com os EUA. No entanto, na questão decisiva das alterações climáticas e da consolidação do Protocolo de Quioto existe uma convergência relevante com a Rússia verificando-se uma divergência assinalável, ainda que com intensidades variáveis, com os restantes quatro BRICS.

No domínio do sistema financeiro internacional a situação é mais problemática para a União Europeia dada a conjuntura particularmente desfavorável associada à crise do Euro. As instituições financeiras internacionais, em especial o FMI têm uma estrutura de decisão que não reflete a nova distribuição de poder. A distribuição de quotas que determina os votos é muito assimétrica: os Estados-membros da União Europeia têm 22,5% do capital enquanto a China detém apenas 4%. A tensão com a União Europeia é direta uma vez que a correção da sub-representação dos BRICS, em especial da China, terá de ser feita à custa da redução dos direitos de voto dos Estados da União Europeia. Acresce que os BRICS, detentores de parte substancial das reservas mundiais, têm sido instados a disponibilizar recursos significativos para as operações de financiamento do FMI, em boa medida justificados pelas necessidades de financiamento da zona euro e de apoio às economias em ajustamento. Parece claro que os BRICS não assumirão maiores responsabilidades se a questão das quotas não for alterada e a sua influência reforçada. Em suma, a União Europeia encontra-se numa posição negociada delicada e dilemática, com uma margem de manobra reduzida relativamente à ratificação do pacote de reformas de 2010<sup>4</sup> e que consagra o realinhamento

das quotas e a redução do peso da União Europeia: ou cede direitos de voto aos BRICS ou não existirão recursos financeiros suficientes para o apoio ao euro. Na última eleição do Diretor-Geral do FMI, os BRICS contestaram a escolha de um candidato europeu e procuraram um candidato alternativo mas acabaram por não chegar a um consenso sobre o mesmo. Contudo, a preocupação dos BRICS parece limitar-se à redistribuição dos votos mas não toca no problema de fundo, a limitação estrutural e desadequação do modelo do FMI para responder aos novos problemas do sistema financeiro internacional, comprovando uma preferência pela manutenção do *status quo* e uma indisponibilidade para liderar reformas mais substanciais do sistema de governação global.

“  
**A emergência dos BRICS representa uma das transformações estruturais mais significativas no sistema internacional e o início de um processo de redistribuição do poder mundial [...]**  
”

A criação do G-20 e a sua afirmação como instância central na governança económica e financeira global, constitui uma tentativa de reforçar a legitimidade do processo de decisão e envolver os novos poderes emergentes e dilui a posição da União Europeia. Os BRICS têm tido uma posição concertada e consistente de reivindicação de maior democracia no plano internacional, nos casos da China e Rússia curiosamente não advogando o mesmo princípio no plano interno, focando a sua atenção nas instituições financeiras internacionais e não tanto na reforma do Conselho de Segurança, onde a China e a Rússia são menos entusiastas de maior democracia uma vez que a sua prioridade é a preservação da sua posição privilegiada.

### Conclusão

A emergência dos BRICS representa uma das transformações estruturais mais significativas no sistema internacional e o início de um processo de redistribuição do poder mundial, de longo prazo mas cujos contornos são ainda incertos. Os BRICS surgem no plano económico e político mais como competidores do que como parceiros estratégicos da União Europeia, existindo sérios riscos de que a Europa venha a ser um dos principais perdedores neste processo de redistribuição. Contudo, a imagem de poder irresistível dos BRICS é ilusória. Muitos debatem-se com problemas e vulnerabilidades internas significativas, alguns têm modelos de desenvolvimento não sustentáveis e regimes políticos que não mobilizam os cidadãos nem respeitam os seus direitos humanos. Estão longe de constituir um grupo

homogêneo, não têm uma visão comum e coerente sobre o modelo de governação global e recebem os custos e responsabilidades que o exercício de liderança acarreta. Neste contexto, existem oportunidades para um processo negociado que permita estruturar uma ordem equilibrada e equitativa, mais democrática, em que a União Europeia tem de participar ativamente sob pena de perder capacidade de influência e caminhar para a irrelevância.

Contudo, uma União Europeia fragilizada pela crise económica e financeira, mais fragmentada e menos solidária, sem relevância estratégica e sem uma política externa coerente e um pensamento estratégico claro sobre a futura ordem internacional, terá grandes dificuldades em negociar, explorar convergências e ter uma voz neste processo. A crise do euro tem levado a União Europeia a olhar sobretudo para dentro e para o curto prazo, mas na atual conjuntura tal pode revelar-se particularmente dramático e disfuncional. A rápida emergência dos BRICS bem como de outras economias dinâmicas, é um sinal de alerta claro de que estamos num momento decisivo de posicionamento que requer proatividade. Nesta perspectiva será necessária não apenas mais Europa, mas também melhor Europa, não apenas para ultrapassar a crise do Euro mas sobretudo para responder de forma adequada aos enormes desafios que o processo de redistribuição do poder global coloca. ■

### Notas

<sup>1</sup> Stockholm International Peace Research Institute, 2012 — *SIPRI Yearbook 2012 e SIPRI Military Expenditure Database*.

<sup>2</sup> Stockholm International Peace Research Institute, 2012, *SIPRI Yearbook 2012 and SIPRI Military Expenditure Database*.

<sup>3</sup> Eurostat, statistics, Agosto 2012. Disponível em: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports).

<sup>4</sup> Ver IMF: [http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pdfs/pr10418\\_table.pdf](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pdfs/pr10418_table.pdf) [acesso em 20.01.2013].