

Pensar a integração europeia no contexto da agressão russa à Ucrânia: algumas proposições

Thinking about European integration in the context of Russian aggression against Ukraine: some propositions.

LUIS FILIPE LOBO-FERNANDES

Universidade do Minho

luislobo@eeg.uminho.pt

Recibido: 13/10/2023 . Aceptado: 24/11/2023.

Cómo citar: Lobo-Fernandes, Luis Filipe, “Pensar a integração europeia no contexto da agressão russa à Ucrânia: algumas proposições”, *Revista de Estudios Europeos* 83 (2024): 452-469.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.83.2024.452-469>

Resumen: Este artículo plantea propuestas que exploran algunas de las principales dinámicas políticas perceptibles actualmente en el continente europeo. La primera de ellas subraya la permanencia del nexo imperial ruso y el patrón hegemónico que emerge en la relación con su periferia. La segunda, ofrece una reinterpretación del Brexit, que constituye una incongruencia histórica con la cultura política británica. La tercera, trata de los principales objetivos de la Brújula Estratégica y de la UE como alternativa para la paz. A continuación, aborda algunas paradojas en la profundización de la integración europea, a partir de desarrollos teóricos recientes y destacando la contribución del área de Estudios Europeos para explicar y reinterpretar las dinámicas de la integración regional en curso.

Palabras clave: Invasión de Ucrania; imperialismo ruso; Brexit; Brújula estratégica; paradoja de integración.

Abstract: This article puts forward proposals that explore some of the main political dynamics currently discernible on the European continent. The first underlines the permanence of the Russian imperial nexus and the hegemonic pattern that emerges in the relationship with its periphery. The second offers a reinterpretation of Brexit, which constitutes a historical incongruity with British political culture. The third deals with the main objectives of the Strategic Compass and the EU as an alternative for peace. It then addresses some paradoxes in the deepening of European integration, drawing on recent theoretical developments and highlighting the contribution of the European Studies area to explaining and reinterpreting the dynamics of ongoing regional integration.

Keywords: Ukraine invasion; Russian imperialism; Brexit; Strategic Compass; paradoxes of integration.

A circunstância premente que a Europa vive desde Fevereiro de 2022 impõe que comecemos pelo “fim”, isto é, pela gravíssima e intolerável invasão da Ucrânia pelo exército russo. Tal acto brutal que situamos como primeiro momento do delineamento que propomos, faz-nos retroceder aos tempos negros da irracionalidade - ferindo os mais elementares códigos de um mundo civilizado - pelo que deve ser firmemente denunciado. Atropela despidoradamente a integridade territorial e a soberania de um Estado e, concomitantemente, os princípios do direito internacional inscritos na Carta das Nações Unidas. Deixamos, assim, aqui firmada a nossa profunda indignação e o nosso veemente protesto perante uma agressão inqualificável de desrespeito elementar por vidas humanas e pela destruição de um país, algo sem paralelo nos últimos setenta e oito anos em solo europeu. A Ucrânia é uma grande nação que faz parte da nossa Europa e do património cultural europeu. Uma nação de cidadãos corajosos que lutam pela sua liberdade.

INTRODUÇÃO: A EUROPA, A INVASÃO DA UCRÂNIA E O NEXO IMPERIAL RUSSO

O cenário em causa conduz-nos em pleno para o território conceptual da área científica dos Estudos Europeus. Com efeito, como acentuou Norman Davies na importante obra *Europe: A History*, publicada em 1996, um dos problemas cardinais na definição da Europa centra-se precisamente na inclusão ou exclusão da Rússia,¹ sendo que o desenho em forma de “grande casa europeia” de Mikhail Gorbatchov - por via de uma maior aproximação política ao Ocidente - seria mesmo considerado um anátema estratégico e enfrentaria significativos obstáculos internos na Rússia.

Antes, porém, de abordar o problema específico da Rússia, indicamos de forma breve o roteiro de proposições que escolhemos para este breve ensaio. Como noutros planos do labor científico há que fazer escolhas - um exercício essencial no seio da universidade - pelo que este roteiro traduz uma opção, entre outras possíveis. Assim, para além das problemáticas da Rússia e do Brexit, focamos questões de modelação teórica da integração que tentaremos cruzar com algumas dinâmicas em curso. Concluiremos com uma nota final. Desejamos referir, ainda, que

¹ Davies, Norman (1996), *Europe: A History*, Oxford, Oxford University Press.

as proposições que articulamos estão - como impõe o nexos científico – sempre abertas à refutação. Em rigor, refutar um modelo teórico é potencialmente mais importante do que o confirmar. O caso dos *exoplanetas* é um dos exemplos mais interessantes: caso não se confirme a hipótese em causa, podemos estar perante um tipo diferente de astro ou formação cósmica desconhecidos, isto é, podemos descobrir algo de verdadeiramente novo. Acresce que o nosso exercício não pode ser meramente “opinativo” na medida em que lidamos com uma classe de fenómenos e problemas políticos e sociais que, em democracia, respeitam a todos os cidadãos, e onde todos têm, igualmente, opinião. Por último, cumpre lembrar que todas as formulações teóricas têm elementos fortes e fracos. Aquilo que definimos como uma teoria científica, isto é, um conjunto coerente de proposições que têm entre si relações determináveis, estarão sempre sujeitas à prova da dedução e da experiência. São estipulações provisórias e têm como objectivo aproximar e localizar nexos de causalidade. Mas existe outra vertente igualmente importante: como referia Kenneth N. Waltz [1924–2013], ter à disposição uma série de factos não ajuda por si mesmo, se pensarmos acerca desses factos de forma errada. Waltz enfatizava, em especial, que o trabalho do investigador só começa quando as questões teóricas propriamente ditas são colocadas, no sentido em que o exercício teórico visa isolar metodicamente um fenómeno de outros, de modo a torná-lo inteligível.²

A natureza imperial do poder projectado por Moscovo perpassa recorrentemente a discussão em torno da sua política externa. Esta visão constata a existência de factores de continuidade no enunciado externo do Estado – construído historicamente em torno de um núcleo identitário russo. Estes factores seriam, de alguma forma, independentes da natureza do poder político ou de cada regime vigente. Nesta linha de racionalização, ao terceiro império sucedeu o sistema soviético que pode não ter sido um império colonial em sentido estrito, mas produziria a mesma pulsação imperial: referimo-nos a um Estado com ambições de hegemonia alargada que marca a expansão da Rússia desde há mais de seis séculos. É certo que a Rússia é parte geográfica da Europa, mas ao mesmo tempo define-se pela premente realidade de um grande espaço

² Cf. Lobo-Fernandes, Luís (2013), “Uma teoria nomotética da política internacional ou a construção da verdade em Waltz: algumas considerações”, *Relações Internacionais*, 39 (Setembro): 15-24.

que vai do Báltico e do Mar Negro ao Pacífico. O regresso a uma política de recorte imperial entrevê-se claramente no capítulo das relações com os Estados periféricos que resultaram da fragmentação da URSS. A doutrina militar articulada por Boris Ieltsine, logo a partir de 1993, considerava o “estrangeiro próximo” como indispensável à sua segurança tornando em parte vã a discussão existente então sobre a normalização internacional da Federação Russa. Reconhecidamente, a vontade reafirmada da Rússia em manter-se uma grande potência - *velika derjava* - reaparece como uma prioridade na reorientação então expressa por Ieltsine. Uma das suas manifestações imediatas é a propensão da liderança em privilegiar a lógica de relações “à la carte” com as ex-repúblicas soviéticas. Deste modo, a continuidade histórica que perdura no delineamento da política externa conduz-nos a duas leituras diferenciadas do nacionalismo grão-russo e das suas relações com o resto da Europa. Uma, mais perene, perspectiva a história da Rússia como a de um Estado poderoso com uma imagem de grandeza de si próprio que molda os códigos culturais e tem coarctado a emergência de uma sociedade civil mais actuante; a outra visão, aparentemente minoritária, coloca o acento tónico sobre a vocação europeia e a sua ancoragem à Europa ocidental. Esta dicotomia de carácter contraditório tem expressão nas clivagens que se descortinam entre eslavófilos e modernizadores ocidentalistas. O paneslavismo russo – talvez a corrente nacionalista histórica mais pujante - é geralmente apresentado como uma reacção psicológica e cultural à *ocidentalização* da Rússia representando uma clivagem entre os dois mundos, e constitui, em grande medida, o princípio comum que regeu o nacionalismo oficial dos czares, a utopia cristã dos eslavófilos, a liderança bolchevique, e o presente ciclo pós-soviético. O euro-asismo é a sua fórmula comum. Em última análise, o obstáculo crítico para a reformulação da política externa russa ao encontro do modelo euro-atlântico parece ser cultural: o discurso “diplomático” e as acções de política externa de Moscovo tenderiam sobretudo a reproduzir reflexos identitários.

Num tempo em que a regra mais crua dos interesses nacionais e da guerra reemergiu no horizonte europeu a Rússia poderia, ao invés, encontrar inspiração na matriz política da União Europeia: uma alternativa de paz para a Europa que condensa uma visão plasmada nos direitos humanos, algo que poderia concomitantemente acautelar desvios de cariz nacionalista exacerbado ou mesmo bélico. O sistema de integração da UE aproxima-se tipologicamente de uma verdadeira comunidade de segurança, a saber, um modelo de relacionamento onde a probabilidade

de guerra entre os seus membros é, por definição, nula. A experiência da unidade europeia, de base voluntária e democrática, não prejudica a sua diversidade. Por outro lado, poderíamos citar o potencial de *soft power* - o poder de atracção em contraposição às lógicas de diktat - um dos atributos seguramente mais virtuosos da UE, que tem assumido o objectivo de contribuir para uma ordem internacional baseada no direito e em instituições internacionais mais robustas. A “escolha europeia” mais acentuada por parte da Rússia em detrimento da identificação cultural euro-asiática é, no entanto, uma eventualidade que se afigura muito distante.

1. BREXIT: UM GOLPE NO PROJECTO DE UNIDADE EUROPEIA

O abandono do Reino Unido no dia 31 de Janeiro de 2020 representou um mau momento para a Europa. Foi a primeira vez que um país deixou a União Europeia desde a sua criação. Colocamos a questão da forma mais crua: estritamente falando, o Brexit é uma *separação* (em relação à qual não deixaríamos de exprimir igualmente um juízo crítico enquanto cidadão europeu). Lamenta-se que os aliados britânicos neste espaço do Atlântico-norte que compartilhamos - uma área de inserção geopolítica fundamental - abandonem um projecto de paz sem precedentes, uma ideia virtuosa de solidariedade, e um espaço de prosperidade à escala do continente europeu. A União Europeia não é uma mera organização internacional; é sobretudo uma *ideia*, um *processo aberto*. Esta poderá ser em parte a sua vulnerabilidade, mas é também a sua força. Indo de alguma forma contra aqueles que querem marcar “limites físicos” à ideia de Europa, relembraríamos que quando os valores e a cultura estão envolvidos, as fronteiras não seguem necessariamente as demarcações geográficas. Esse é um dos logros - acrescentaríamos mesmo, mais falaciosos - da saída do Reino Unido. Neste sentido, e também por isso, impõe-se uma referência expressa a algo que não tem sido suficientemente evidenciado: a saída britânica diminuiu a componente atlântica da União Europeia deslocando o centro de gravidade político mais para o interior da Europa. Para além de enfraquecer o Reino Unido, o Brexit teve um impacto negativo na imagem externa da União Europeia, fragilizando concomitantemente o seu *status* no plano internacional. Reconheçamos que, politicamente, a União Europeia assenta numa fundação ainda vulnerável, tendo em conta o seu carácter único e experimental.

Por outro lado, a retirada do Reino Unido é também negativa na medida em que coincidiu com um período em que o conjunto da União Europeia necessitava de lidar com uma alteração significativa do foco estratégico dos Estados Unidos para o Indo-Pacífico, mas também com o enormíssimo dilema de segurança que as pretensões hegemónicas e expansionistas da China representam. Com grande probabilidade as dinâmicas internacionais serão no futuro próximo cada vez mais definidas pela competição extremada entre a China, os Estados Unidos, e a Rússia, com outros espaços como a Índia, o Irão, ou a Turquia - a tentar tirar partido da rivalidade entre aquelas potências. Estrategicamente, a saída dos nossos parceiros britânicos configurou também um revés para a União Europeia na exacta medida em que o Reino Unido detém a maior capacidade militar entre os países europeus. É, reconhecidamente, uma grande potência que, de acordo com os dados mais recentes, se situa no quinto lugar mundial em termos de orçamento da defesa. Não podemos, em caso algum, perder de vista que no actual contexto externo e no que respeita mais especificamente às matérias mais sensíveis da segurança e defesa, as perenes realidades da política internacional marcadas por um maior grau de incerteza requerem mais do que nunca uma visão muito lúcida por parte da diplomacia europeia. A Europa necessita de depender mais na sua própria defesa, isto é, de aumentar os orçamentos em termos reais, não somente na razão directa dos seus próprios interesses, mas também pelo simples facto de que a orientação dos aliados norte-americanos é fundamentalmente marcada pela ideia central de uma distribuição mais proporcional das responsabilidades financeiras no seio da NATO, uma chamada para um maior *burden-sharing* (partilha de custos), não só por parte do actual presidente dos Estados Unidos, mas, na verdade, reiteradamente expressa pelas quatro administrações que o precederam: Trump, Obama, George W. Bush, e Clinton (o esforço dos Estados Unidos no total de despesas da NATO ronda ainda os 70%). Explorando ainda a mesma questão, é forçoso considerar que o Brexit configura um problema histórico, também na vertente interna do Reino Unido. Com efeito, pode muito bem acontecer que o Reino Unido fique reduzido à Inglaterra e ao País de Gales. Como relembra Franz-Olivier Giesbert, sabemos que “demasiado nacionalismo mata a nação”, uma das grandes lições da história recente dos europeus. Nesta medida, o Brexit constitui uma anomalia histórica. O desnorte sem precedentes que detectamos no seio das instituições do Reino Unido e das elites britânicas nos anos que se seguiram ao referendo de Junho de 2016 – em

contradição surpreendente com a sua cultura política de pragmatismo e realismo - atesta de forma flagrante e em toda a sua extensão a incongruência da decisão de abandonar a UE. Interrogamos: será que os nossos parceiros britânicos perderam de vista que a integração europeia representa um modelo cooperativo de ligações virtuosas e que, na sua natureza mais profunda, configura um processo de mudança positiva? Não admira, pois, que a Escócia tenha feito saber que exigirá um novo referendo com vista à independência para poder manter-se na União Europeia (os escoceses votaram 62 contra 38% pela permanência). Por sua vez, as divisões existentes na Irlanda do Norte, que também votou maioritariamente pela permanência (56 contra 44%), representa um dos mais difíceis dilemas que o Brexit ressuscitou, pondo em questão o entendimento conseguido no chamado *Good Friday Agreement* (ou Acordo de Belfast) de 10 de Abril de 1998.

Impõe-se aqui uma nota sobre a própria convocação do referendo de Junho de 2016: no livro de *Memórias*, publicado por David Cameron, o antigo primeiro-ministro confessava desassombadamente o seu “erro monumental” pois não acreditava na vitória dos partidários do “Sim” à saída do Reino Unido. O certo é que esta aventura política da responsabilidade de Cameron abriu um período de maior incerteza (não obstante, consumada a separação, Londres viria a obter um estatuto comercial privilegiado de acesso ao mercado interno).

2. INTEGRAÇÃO EUROPEIA, MODELAÇÃO TEÓRICA E DINÂMICAS EM CURSO

Nesta instância afigura-se fundamental relembrar Romano Prodi para quem o processo europeu é essencialmente um projecto político para prevenir guerras na Europa. Não devemos esquecer isso. Na avaliação que aqui fazemos a União é mais necessária do que nunca para obstar eficazmente a quaisquer impérios que se possam estar a formar – seja qual for a sua capa, a sua designação ou a sua lógica -, e para responder aos mais importantes desafios deste século. Do mesmo modo, a União Europeia é mais necessária do que nunca para fazer face ao fanatismo dos jihadistas, às acções deploráveis da liderança russa, tal como a todos os tipos de populismos. Precisamente por isso é fundamental não descurar o essencial: a União Europeia continua a ser a mais admirável construção política de cooperação internacional no mundo de hoje, combinando paz no continente europeu – um arco inestimável que vai do

Atlântico à costa da Bulgária e da Roménia, e das florestas da Lapónia ao Mediterrâneo - com democracia social, instituições multilaterais, e economia de mercado. Como reconhecia Raimo Väyrynen, antigo presidente da Academia da Finlândia [2004-2007], a União Europeia poderá não tornar-se numa grande potência unitária, mas continua a ser o “actor indispensável” no ciclo longo da globalização.³

Por outro lado, só a UE tem a experiência de governação colaborativa acumulada para responder eficazmente aos desafios actuais que não podem ser resolvidos por um país isoladamente. Nem pelas maiores potências. É, pois, fundamental ter consciência dos constrangimentos presentes, desde os problemas que se prendem com as alterações climáticas, passando pelas exigências da economia globalizada, até às mais imediatas questões sociais e migratórias. Não deixaríamos de referir que uma das marcas essenciais das migrações em direcção à Europa é a de que elas constituem uma demonstração inequívoca do poder de atracção da União Europeia. Os líderes europeus carregam, em consequência, uma enorme responsabilidade política.

Neste sentido, tendo em mente a complexidade especial da actual conjuntura, aduziríamos algumas observações suplementares no respeitante à questão mais sensível do estado da união monetária. É que a realidade do euro – isto é, a existência de uma moeda comum – transformou-se ela mesma num dos pilares políticos fundamentais da própria integração europeia, de cuja evolução depende agora a sobrevivência do projecto europeu. O destino dos dois planos estão doravante intimamente ligados. Contudo, à zona euro continua a faltar o nível de integração política necessário para assegurar a sobrevivência da moeda única, algo que não está garantido. Continuamos a deparar-nos com significativas fragilidades institucionais na arquitectura comunitária, a saber, a assinalável incongruência entre o nível de integração económica e monetária já alcançados, e os instrumentos de coordenação política disponíveis. Explorando os modelos políticos da integração, Amitai Etzioni interrogava-se justamente a propósito desta questão: pode a União Europeia manter-se em tal equilíbrio precário? Ora, segundo Etzioni, “halfway integration” - ou seja, uma situação de integração muito imperfeita - é um risco, não permitindo a adequada estabilização

³ Väyrynen, Raimo, citado em P. Vieira, (2006), “Onde Acaba a Europa?”, *Visão*, 14 de Setembro de 2006.

do modelo, nem tão pouco a sua coerência funcional.⁴ Temos, pois, defendido reiteradamente ao longo dos últimos anos um momento “hamiltoniano” na União Europeia.⁵ Falamos especificamente da visão de Alexander Hamilton, o mentor do sistema financeiro da nova república americana que em 1787 assumiu as dívidas dos ex-estados da Confederação, emitiu títulos de dívida pública – seriam hoje os *eurobonds* – e imprimiu moeda própria. O resultado prático ajudou a transformar a jovem república numa potência económica. Ora, uma união monetária mais robusta requer elementos vitais tais como integração económica e bancária reforçadas, um orçamento próprio mais ambicioso, e a necessária flexibilidade política para lidar com choques financeiros, transferências fiscais e dívida colectiva. Quando se deu um passo gigantesco com a introdução do euro a UE confrontava-se de imediato com a necessidade de estruturar um espaço económico capaz de servir os propósitos e exigências de uma moeda única. Como tal não ocorreu numa medida muito considerável, o futuro do euro pode estar em risco caso não se aperfeiçoem os seus mecanismos de funcionamento e não se reforce decisivamente a coordenação política. Acresce que a necessidade de uma recalibragem adequada das políticas públicas europeias ganha nova acuidade e premência no ciclo pós-covid. Assinalaríamos, por exemplo, áreas tão críticas como a indústria europeia das telecomunicações que parece “patinar” de forma penosa face aos gigantes norte-americanos e asiáticos, ou a estratégia europeia de energia, em grande medida sem rumo. Assim, nesta hora mais dilemática o relançamento da União, bem como a continuidade do esforço de modernização dos Estados que a integram, é indissociável da sua reinvenção.

No que concerne mais especificamente à relação entre integração europeia e o plano mais geral da globalização, duas ordens de questões têm sido enunciadas: primeiro, uma União Europeia mais eficiente e, digamos, mais apta a responder aos desafios da globalização, será provavelmente uma União mais “centralizada” e menos propensa a colocar os anseios dos seus cidadãos num plano mais destacado; em contraposição, uma eventual “renacionalização” de algumas políticas, nas quais os cidadãos obtivessem maior influência no plano interno dos

⁴ Etzioni, Amitai (2001), *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*, Lanham, Maryland, Lexington Books, pp. XXIV-XXXI.

⁵ Lobo-Fernandes, Luís (2012), “A incerteza europeia: algumas conjecturas”, in Ribeiro, Maria Manuela Tavares et al., *Europa: Que Futuro? Olhares Portugueses*, Coimbra, CIEDA (Europe Direct, Aveiro), pp. 25-30.

respectivos Estados-membros, poderia reduzir a eficácia da acção da UE no plano global.⁶ Reconheça-se, contudo, que no primeiro caso o aprofundamento da integração poderia ser visto como uma protecção face a alguns efeitos da globalização. Um dilema importante, pois, sobre o qual importaria alargar a reflexão nos tempos que correm.

3. A UE COMO ALTERNATIVA DE PAZ E A IMPLEMENTAÇÃO DA BÚSSOLA ESTRATÉGICA

A União Europeia representa uma efectiva alternativa de paz para o continente, algo sem paralelo na história fratricida entre os europeus. Como afirmou Michel Barnier – sintomaticamente em língua inglesa – “What really matters is peace!” (“O que realmente interessa é a paz!”). Esta mesma *vocação* pacífica permite à UE explorar um papel central de moderação nas relações internacionais, podendo – e devendo – assumir-se como “produtora de estabilidade” nestes tempos de maior incerteza, e posicionar-se como um actor indispensável na construção da ordem internacional.⁷ Em rigor, não se descortina outro caminho mais realista e de efectiva prosperidade compartilhada fora da União Europeia apesar das insuficiências ainda existentes. E, é neste plano que o desenvolvimento da *Bússola Estratégica* (*Strategic Compass*) da UE assume especial importância. A *Bússola Estratégica* aspira a levar a União Europeia a um novo nível de ambição no plano externo, bem como à consolidação de uma cultura de segurança e defesa comum. Mais especificamente, esta iniciativa representa a definição e melhoria dos instrumentos da importante componente civil da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) por forma a tornar a sua acção mais eficaz no plano da prevenção, e, também, mais visível aos olhos da própria opinião pública europeia.⁸ A necessidade de reforçar a solidariedade entre os Estados-membros num quadro externo em fluxo implica maior

⁶ Christiansen, T. citado em Sweeney, Simon (2005), *Europe, the State and Globalization*, London: Pearson, p. 301. Ver também, Caporaso, James A., and Mary Anne Madeira (2012), *Globalization, Institutions and Governance*, Thousand Oaks, CA, SAGE Publications.

⁷ García Pérez, Rafael (2011), “Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 45: 23-47.

⁸ Lobo-Fernandes, Luís (2021), [Presidência Portuguesa do Conselho da UE: Um breve balanço da frente externa | Opinião | PÚBLICO \(publico.pt\)](#), *Público*, 15 de Julho de 2021.

coerência em todo o espectro da acção da União Europeia. Assim, a vertente civil deverá reforçar a indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais - um elemento-chave de diferenciação do seu estatuto e projecção internacionais. Tendo em conta que a força e identidade da UE se baseia, concomitantemente, na abordagem integrada aos conflitos e às crises na sua periferia, a consolidação da vertente civil da PCSD não pode ser considerada de forma isolada visando atingir um novo equilíbrio entre as prioridades que incluem, doravante, desafios significativos em matéria de cibersegurança, ameaças híbridas, e também o pilar de segurança marítima. Os principais objectivos podem ser condensadas de forma mais sistemática nos seguintes cinco pontos:

1. Alargar o papel estratégico global da UE num ciclo internacional de crescente incerteza;
2. Aprofundar a componente civil da PCSD como um factor-chave de protecção e estabilidade perante novas ameaças contra as democracias;
3. Potenciar o papel único de moderação da União Europeia no sistema das relações internacionais;
4. Aprofundar a visão estratégica da UE na abordagem à resolução de conflitos no seu entorno mais próximo, alinhando a resposta às crises em termos de pacificação, estabilização e cooperação para o desenvolvimento, congregando esforços com todas as partes envolvidas, valorizando os seus contributos;
5. Reforçar parcerias com as Nações Unidas, a NATO, a OSCE, e a União Africana, entre outras organizações. A ONU e a NATO parecem assumir particular relevância na actual conjuntura internacional, apontando-se, em especial, a necessidade de uma boa articulação com a NATO de modo a evitar a duplicação de esforços.

Outro marco fundamental para as escolhas futuras nas áreas da segurança e defesa foi o lançamento da Cooperação Estruturada Permanente (CEP), em 2017, que implica não só uma maior ambição da União Europeia, mas também um maior compromisso em termos de planeamento militar conjunto. O estabelecimento desta CEP inclui uma importante componente relativa ao programa de desenvolvimento industrial europeu (EDIDP na sigla inglesa) no âmbito do Fundo Europeu de Defesa com vista não só a diminuir a existente fragmentação, mas também a

incrementar a capacidade de inovação, dimensão à qual é fundamental prestar particular atenção.

4. A CIÊNCIA DA INTEGRAÇÃO E OS PARADOXOS DO APROFUNDAMENTO

Uma das questões porventura mais interessantes é a de que a ciência da integração, ou seja, esta área dos Estudos Europeus, pode permitir esclarecer um paradoxo importante na actual fase do processo: ao contrário de alguns juízos apriorísticos que consideram que nos encontraríamos hoje numa fase eminentemente “intergovernamental”, a exploração mais aprofundada desta questão permite localizar uma evolução atípica no processo de integração, com contornos inesperados, que não é inteligível ou compreensível de forma imediata no enunciado teórico do intergovernamentalismo ou no simples racional neofuncionalista. Vejam-se os avanços, embora ainda não muito ambiciosos, no caso da integração bancária e do Semestre Europeu.⁹ Na mesma linha, cumpre referir que as dinâmicas respeitantes ao aprofundamento da união económica e monetária sugerem que mais integração está a processar-se, paradoxalmente fora dos tratados da União Europeia. Tal foi especialmente visível, por exemplo, na criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade em 2012. Tratou-se, na realidade, de um acordo de tipo clássico que não opera sob a égide da legislação comunitária, sendo controlado com evidente zelo pelos actuais vinte governos do Eurogrupo, um órgão ele mesmo com carácter «informal». Do mesmo modo, as transformações das estruturas de coordenação no âmbito específico da união bancária sugerem uma *centralização* algo atípica, que não é impulsionada ou dirigida pela Comissão Europeia, mas é, ao invés, comandada pelos Estados-membros, reforçando a importância do Conselho de Ministros da União Europeia na orgânica comunitária.¹⁰ Existe, pois, um aprofundamento. Aqui pode residir parte do *puzzle*. O problema não está tanto no facto de a Comissão Europeia ter perdido algum espaço na arquitetura institucional. Acontece que atualmente o método comunitário já não é o da Comissão enquanto

⁹ Lobo-Fernandes, Luís (2014), “Pragmatismo e reforma numa UE mais coesa: a propósito da união bancária”, *Occasional Paper IPRI*, 58 (26 de Março de 2014), pp. 1-7.

¹⁰ Lobo-Fernandes, Luís (2020), “Conselho da União Europeia”, in Abreu, Joana Covelo de, e Liliana Reis (coord.), *Instituições, Órgãos e Organismos da União Europeia*, Coimbra, Almedina, pp. 57-61.

tal, mas, sim, o método do Conselho. Embora a Comissão continue a deter as prerrogativas formais de iniciativa, é o Conselho da UE, em tandem com o Parlamento Europeu (método de codecisão), que decide. Concomitantemente, outro órgão institucional de topo – o Conselho Europeu, que integra os chefes de Estado e de governo - tem um peso político que não cessou de aumentar, fixando orientações fundamentais. Quando se aumentam os poderes e as competências das instituições comunitárias está-se a aprofundar o processo de integração embora de forma paradoxal. Nesta evolução esdrúxula, a Alemanha detém uma centralidade e uma preponderância ímpares, a que se somou alguma perda de visibilidade e de protagonismo da França dentro da UE, não só no que respeita às questões económicas e monetárias, mas também no plano da política pura, com algumas repercussões negativas para o conjunto, dado não existir conceito de unidade europeiasem a França – um país-chave na balança da Europa.

Podemos visualizar aqui o papel de “descodificador” do especialista em Estudos Europeus cujo contributo analítico é não só fundamental, mas muitas vezes determinante, a partir dos quadros e modelos conceptuais e teóricos disponíveis. É, como costumamos acentuar, um “descobridor” de sinais, um “explorador” de tendências, sobretudo a nível de alterações significativas na distribuição de poder no seio da UE. Atentemos, por exemplo, na tradição política francesa que explica muito do «arrastar dos pés» que se detecta na sua política europeia. É que em termos de cultura política a prática fortemente *centralizadora* do Estado em França continua a ser uma realidade. Em rigor, a França é um dos Estados-membros responsáveis pelo facto de o processo de integração não ter avançado tanto quanto seria necessário em termos de coordenação política e de maior coerência, com tradução no repúdio do projecto de tratado constitucional no referendo nacional de 2005. Podemos afirmar que a França revela um padrão recorrente de desconforto em avançar mais decisivamente no sentido de um maior aprofundamento, uma tendência que não é totalmente dissimilar da histórica relutância do Reino Unido perante a integração europeia. Aliás, a teoria política sugere que a França e a Inglaterra partilham semelhanças históricas muito grandes em termos da formação do Estado, designadamente no que toca à sua lógica *centralizadora* e às suas práticas *soberanistas*. No entanto, a França tem sido mais eficaz em “dissimular” esta prática.

Detalhemos também um pouco mais a questão da Alemanha: a premência da realidade da união monetária – vulgo euro – conferiu à

Alemanha um poder inusitado no seio da UE (não é certamente por acaso que a sede do BCE se encontra em Frankfurt). A Alemanha assumiu que o arranjo estabelecido com François Mitterrand que implicou o abandono do marco alemão, em si mesmo uma concessão extraordinária por parte de Helmut Kohl, tinha como contrapartida, doravante, a sua liderança em matéria monetária. É claro que muito embora a unificação monetária fosse «forçada» pela França como condição da reunificação – a conhecida tese de ancorar a Alemanha ao cais europeu –, Mitterrand tinha a percepção da significativa alteração da correlação de forças e da redistribuição de poder dentro da UE que iria ocorrer. O desequilíbrio aparente entre a Alemanha e a França acentuou-se com o Tratado de Nice (entrou em vigor a 1 de Fevereiro de 2003) que alterou a paridade da representação no Parlamento Europeu a favor da Alemanha, um factor de iniludível nervosismo e grande preocupação de Jacques Chirac durante o Conselho Europeu de Nice, uma das razões que contribuiu para que fosse um dos mais longos da história da UE – de 7 a 10 de dezembro de 2000. No que concerne mais especificamente ao Tratado de Lisboa (entrou em vigor a 1 de Dezembro de 2009), as competências aí definidas revelam mais uma vez, tal como acontece com arranjos anteriores, o carácter dualista da construção comunitária. Em que medida? Confirma a propriedade de alguma acção própria da União, mas simultaneamente consagra limites a essa mesma acção dando ênfase às prerrogativas dos Estados-membros de acordo com o chamado *princípio da conferência dos poderes dos Estados-membros (principle of conferral)*. Neste sentido, o Tratado de Lisboa vai em direcções opostas. Podemos dizer que tal ambiguidade – que se adensa com o novo enunciado – torna o referido paradoxo comunitário ainda mais acentuado. Um traço distintivo – e por certo fascinante – da União Europeia é que o seu cunho fundacional mostra sempre estes dois lados distintos. O processo não é, nem nunca foi, linear.

5. DESENVOLVIMENTOS TEÓRICOS RECENTES

No capítulo de alguns desenvolvimentos teóricos mais recentes – e independentemente de outras investigações muito relevantes – faríamos referência a duas adições de grande valor à literatura. Uma primeira, a propósito do livro de João Labareda, *Towards a just Europe: A theory of distributive justice for the European Union*, publicado em 2021, que versa sobre o tema central de um dos próprios nexos da integração: a

questão da solidariedade europeia.¹¹ Com efeito, o trabalho, resultado da tese de doutoramento do autor no I.U.E. de Florença, debruça-se sobre o tema da *justiça distributiva* na União Europeia que, por sua vez, entronca no problema mais vasto da legitimidade aos olhos dos seus cidadãos. A linha de intelecção expressa por Labareda evidencia a ideia de que a integração europeia é cada vez mais significativa em termos do impacto das suas políticas, mas que, visivelmente, apresenta défices no que respeita a resultados mais concretos, nomeadamente em termos daquilo que considera ser um grau limitado, senão mesmo insuficiente, de solidariedade social, apesar de algumas iniciativas e medidas positivas tomadas pela UE no âmbito do combate à grave crise causada pela epidemia do covid. Especificamente, o autor sugere que o aprofundamento do processo de integração gera novas responsabilidades e, concomitantemente, “deveres democráticos” de redistribuição entre os seus cidadãos (refira-se que a *profundidade*, enquanto factor de integração, mede o grau de harmonização e de coordenação política). A existência de um mercado interno - um espaço aberto definido em grande medida pela inexistência de barreiras à livre circulação de pessoas, bens, capitais, e serviços -, bem como a própria realidade de uma moeda comum que se estende presentemente a vinte Estados-membros, deveria implicar igualmente, no entender de Labareda, um incremento significativo dos “deveres de reciprocidade” entre os Estados-membros; a implementação dessas mesmas “novas responsabilidades” deve ser compartilhada e promovida - tendo em conta o princípio da subsidiariedade - pelos vários patamares de decisão envolvidos na governação multinível da UE. Neste sentido, o trabalho pode complementar outras avenidas de investigação sobre os caminhos da integração europeia, avançando na esteira daquilo que Vivian A. Schmidt no seu estupendo livro de 2020, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, designou de *throughput legitimacy* – um tipo de “governança com os cidadãos”, que se refere à qualidade dos processos institucionais e das suas boas práticas.¹² Estas referências pretendem evidenciar o que poderão constituir duas ilustrações muito significativas do contributo da área de

¹¹ Labareda, João (2021), *Towards a just Europe: A theory of distributive justice for the European Union*, Manchester, UK, Manchester University Press.

¹² Schmidt, Vivian A. (2020), *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, UK, Oxford University Press.

Estudos Europeus para a reinterpretação das dinâmicas europeias contemporâneas.

CONCLUSÃO

Conviria reter que o processo de integração europeia não é um processo gradualista, antes é marcado por saltos bruscos, na verdade, por saltos qualitativos, segundo o conhecido «modelo de escada» articulado por Johan Galtung. Isto não quer dizer que o processo não seja tendencialmente “realista” ou “pragmático” – resultado do acordo possível entre todos os Estados-membros segundo a esperada lógica do menor denominador comum – mas, como sublinhamos, não é necessariamente gradualista. Do mesmo modo, é fundamental compreender a função das elites pró-europeias no contexto da integração. É que o seu papel na história da integração europeia tem tido um carácter fundamentalmente voluntarista, descortinável no quadro da concepção teórica consociativa (ou *elitista*) da integração. O argumento consociativo sugere que de cada vez que as elites com influência real são fortes, o processo tende a avançar; quando, em contrapartida, as elites são minoritárias ou com escasso alcance político, o processo tende a abrandar ou mesmo a sofrer recuos.

Terminaríamos com a seguinte nota: entre as marcas europeias - de carácter marcadamentearistotélico - está precisamente o optimismo acerca das perspectivas de desenvolvimento humano com tradução nos pedidos de adesão mais recentes da Bósnia e Herzegovina, da Moldávia, e da Ucrânia. Não percamos, pois, de vista o elemento de contraste fundamental que a ideiasma de *integração europeia* significa e projecta no futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Caporaso, James A., and Mary Anne Madeira (2012), *Globalization, Institutions and Governance*, Thousand Oaks, CA, SAGE Publications.
- Davies, Norman (1996), *Europe: A History*, Oxford, UK, Oxford University Press.
- Etzioni, Amitai (2001), *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*, Lanham, Maryland, Lexington Books.
- García Pérez, Rafael (2011), “Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 45: pp. 23-47.
- Labareda, João (2021), *Towards a just Europe: A theory of distributive justice for the European Union*, Manchester, UK, Manchester University Press.
- Lobo-Fernandes, Luís (2021), [Presidência Portuguesa do Conselho da UE: Um breve balanço da frente externa | Opinião | PÚBLICO \(publico.pt\)](#), *Público*, 15 de Julho de 2021.
- Lobo-Fernandes, Luís (2020), “Conselho da União Europeia”, in Abreu, Joana Covelo de, e Liliana Reis (coord.), *Instituições, Orgãos e Organismos da União Europeia*, Coimbra, Almedina.
- Lobo-Fernandes, Luís (2014), “Pragmatismo e reforma numa UE mais coesa: a propósito da união bancária”, *Occasional Paper IPRI*, 58 (26 de Março de 2014), pp. 1-7.
- Lobo-Fernandes, Luís (2013), “Uma teoria nomotética da política internacional ou a construção da verdade em Waltz: algumas considerações”, *Relações Internacionais*, 39 (Setembro): 15-24.
- Lobo-Fernandes, Luís (2012), “A incerteza europeia: algumas conjecturas”, in Ribeiro, Maria Manuela Tavares et al., *Europa: Que Futuro? Olhares Portugueses*, Coimbra, CIEDA (Europe Direct, Aveiro).

Schmidt, Vivian A. (2020), *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, UK, Oxford University Press.

Sweeney, Simon (2005), *Europe, the State and Globalization*, London, Pearson.

Vieira, P. (2006), “Onde Acaba a Europa?”, *Visão*, 14 de Setembro de 2006.