

ANTÓNIO COVAS

A Contingência Europeia

As linhas de fractura e a
transição para a União Política



EDIÇÕES SÍLABO

À memória de Ulrich Beck.

Sociólogo alemão da modernização reflexiva,
da sociedade dos riscos globais e do cosmopolitismo.

A Jeremy Rifkin.

Pela sua obra verdadeiramente inspiradora.

Aos trinta anos da nossa aventura europeia.

A Contingência Europeia

As linhas de fractura e a transição
para a União Política

ANTÓNIO COVAS



EDIÇÕES SÍLABO

É expressamente proibido reproduzir, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio, **NOMEADAMENTE FOTOCÓPIA**, esta obra. As transgressões serão passíveis das penalizações previstas na legislação em vigor.

Visite a Sílabo na rede
www.silabo.pt

Editor: Manuel Robalo

FICHA TÉCNICA:

Título: A Contingência Europeia – As linhas de fractura e a transição para a União Política

Autor: António Covas

© Edições Sílabo, Lda.

Capa: Pedro Mota. Composição baseada em fotografias de
Alterfalter | Dreamstime.com e Gino Santa Maria

1ª Edição – Lisboa, Junho de 2016.

Impressão e acabamentos: Cafilesa – Soluções Gráficas, Lda.

Depósito Legal: 410679/16

ISBN: 978-972-618-849-0

EDIÇÕES SÍLABO, LDA.

R. Cidade de Manchester, 2
1170-100 Lisboa
Tel.: 218130345
Fax: 218166719
e-mail: silabo@silabo.pt
www.silabo.pt

Índice

Nota prévia	13
Introdução – A contingência europeia, os bens comuns e o sistema de governo da União Política	15

PARTE I

As linhas de fractura da União Europeia

O regresso da geopolítica da guerra fria	24
A potência normativa, o mundo multipolar e a ordem multilateral. . .	31
O refluxo intergovernamental e o unilateralismo alemão	37
A equação geopolítica do alargamento	38
Uma nova <i>Mitteleuropa!</i>	41
As fracturas internas, as secessões e a Europa <i>à la carte</i>	45
O que poderá acontecer desta vez?	45
As duas principais linhas de fractura no futuro próximo	46
A pulverização e radicalização dos sistemas político-partidários	50
Um movimento de crescente fragmentação e radicalização.	51
Um gigantesco sistema de vasos comunicantes.	52
Os exemplos recentes dos países europeus «sujeitos a programa». . . .	54
O Grande Médio Oriente, a desordem regional e o puzzle xiita-sunita.	57
As linhas de fractura do Grande Médio Oriente	58
A resposta política da União Europeia	60
O que se pode esperar no futuro próximo?	61

Os estados falhados, as correntes migratórias e a crise dos refugiados	63
Os equívocos da abordagem ocidental e europeia	64
A primavera árabe, o exemplo tunisino e a geopolítica do Mediterrâneo.	66
Os tratados transoceânicos, a doutrina euroasiática e a coesão territorial europeia	69
Uma espécie de «geopolítica da reglobalização»	70
Um comércio administrado em vez de um comércio livre.	73
A geopolítica do Médio Oriente e a guerra do petróleo	75
A geopolítica tem horror ao vazio de poder.	75
A nova geopolítica do petróleo	77
O mundo sem nexos e as guerras do amanhã.	81
A geopolítica entre Fukuyama e Huntington	81
As guerras do amanhã segundo Pascal Boniface	83
O fim do emprego e a mudança do paradigma capitalista.	84
Conclusões da 1ª Parte	86

PARTE II

Os bens comuns da União Política Europeia

Introdução: os bens comuns, contingência e prospectiva.	89
A soberania partilhada e o federalismo cooperativo	91
Atributos e riscos da união política europeia	92
Prudência e expectativa no plano jurídico-institucional	95
A cidadania europeia e a 3ª via unionista	98
Mitigar o risco moral, a importância de uma procuradoria europeia.	98
A 3ª via unionista, uma outra cultura política e simbólica	100
A cidadania europeia só será efectiva quando for também afectiva	102
O modelo social europeu e a nova divisão social do trabalho	104
Do Consenso de Washington ao Consenso de Bruxelas.	105

Modelo Social Europeu e Sociedade Civil Europeia	107
A sociedade participativa, uma sociedade paradoxal	109
A sociedade paradoxal e a desvalorização estrutural da força de trabalho	110
Uma política externa e de segurança comum para a união política	115
A União Europeia e a política externa e de segurança comum	116
Europa potência ou Europa <i>soft power</i> : a reconfiguração da PESC	118
Um orçamento de natureza federal para a zona euro	123
Um modelo orçamental sem política orçamental	124
Uma política neo-keynesiana para a União Política Europeia	128
Uma reserva federal ao serviço da união política europeia	131
Uma política não-convencional de uma «reserva não-federal».	132
Inflação e deflação na política de <i>quantitative easing</i> do BCE	133
A transição política para a 2ª fase da união económica e monetária	135
Um fundo monetário e uma agência europeia de gestão da dívida	140
2016, o regresso dos gémeos tóxicos?	140
Preparar a 2ª fase da união económica e monetária	143
O risco moral contra a mutualização da dívida	146
A coesão territorial e a doutrina regionalista da união política europeia	150
Portugal, um Estado-exíguo em vias de desterritorialização	151
A doutrina regionalista da União Política Europeia	154
Um mecanismo europeu de cobertura de grandes riscos	161
As várias facetas do risco global	162
Governança global, risco e relegitimação dos bens comuns	164
<i>Mare Nostrum</i>	168
<i>Mare Nostrum</i> , um Plano Delors para a União do Mediterrâneo	168
A União para o Mediterrâneo, uma oportunidade para a união política europeia	169
Conclusão da 2ª Parte	172

PARTE III

A 3ª via unionista e o sistema de governo da união política europeia

Introdução: os mitos, as utopias e o governo da união política europeia	177
---	-----

União Política Europeia e Estado-nação, mitos e utopias

O mito do povo europeu e da identidade comum	178
O mito constitucional do «direito sem estado»	184
A utopia da sociedade cosmopolita e da governança global.....	190
A utopia da república cosmopolita	191
A utopia dos bens públicos globais	193
A utopia participativa e colaborativa da sociedade pós-nacional... ..	197
O refúgio nas identidades portáteis	197
O paradoxo da «sociedade do trabalho sem emprego»	200
A democracia europeia e o Estado pós-nacional	204

A 3ª via unionista e o sistema de governo da união política europeia

Introdução: a 3ª via unionista e o sistema de governo da união política europeia	207
A comunidade dos grandes riscos, um suplemento de legitimidade	208
A União Europeia, os limites de uma democracia deliberativa	214
A <i>policy</i> europeia de natureza consociativa	214
A <i>policy</i> europeia de natureza regulatória	219
Uma União Europeia mais policontextual, policêntrica e multiníveis	223
O sentido da governação europeia	223

Uma visão mais policontextual, policêntrica e multinível de governação	227
O TTIP, o Brêxit e a macrorregião peninsular	229
A 3 ^a via unionista e o sistema de governo da união política europeia	233
A herança do Tratado de Lisboa e o hibridismo do sistema político	236
A 3 ^a via unionista e a emergência do federalismo cooperativo	240
A 3 ^a via unionista e a adopção do federalismo cooperativo	242
O federalismo cooperativo e a governação multiníveis	250
Um Acto Federal para o governo dos bens comuns	254
Conclusão da 3 ^a Parte	258

Conclusões gerais e finais

Acerca do optimismo da vontade	262
Em benefício de uma cultura da transcendência para a união política	263
O decálogo da 3 ^a via unionista, um Acto Único Europeu	266
A natureza atipológica da União Política Europeia	269
A geogovernança portuguesa nas vésperas da União Política Europeia	270
Uma Nota Final	272

Bibliografia de referência	275
---	-----

Nota prévia

Em 2015, ao invocar a memória de Ulrich Beck e a sua sociedade dos riscos globais, não podemos deixar de ficar constrangidos pela iminência de várias linhas de fractura na União Europeia que os factos recentes da geopolítica europeia e mundial teimam em confirmar. É esta eclosão iminente de riscos globais que justifica hoje, em minha opinião, a urgência de uma abordagem de natureza federal, na linha de um *governo dos comuns*, como o sistema de governo mais apropriado no quadro da futura união política europeia.

Assim, ao mesmo tempo que providenciamos um modesto contributo para o aprofundamento político desta questão prestamos, também, uma singela homenagem ao grande sociólogo alemão dos riscos e da contingência globais. A sua intervenção na conferência inaugural do VIII Congresso Português de Sociologia realizado em Évora em Abril de 2014 serviu-nos de inspiração quando afirmou, nomeadamente «É preciso compreender a modernidade europeia para lá das crises e apostar na promoção de valores mais amplos, globais e cosmopolitas, isto é, é preciso resolver a crise europeia com uma grande política».

Em 2014, foram publicadas duas obras de referência de Jeremy Rifkin, uma já traduzida para português, *A 3ª revolução Industrial*, e outra em língua inglesa, *The zero marginal cost society*. Na linha de livros anteriores, são dois excelentes contributos para a sociedade da informação e do conhecimento e o governo dos bens comuns colaborativos, duas reflexões que têm inspirado os meus escritos mais recentes e que tanta falta fazem ao pensamento político europeu.

Em 1985 assinámos o tratado de adesão às Comunidades Europeias e em 1986 começou a nossa aventura europeia. Estamos em 2016, comemoramos trinta anos de projecto europeu. Este livro é, também, o meu singelo contributo para essa comemoração.

Introdução

A contingência europeia, os bens comuns e o sistema de governo da União Política

A dúvida sistemática está de novo instalada. A sucessão de factos contingentes coloca a União Europeia perante a iminência de uma nova «tragédia dos comuns». Basta olhar à nossa volta, onde está, na presente conjuntura, a ética do cuidado para tratar dos bens comuns europeus? Poderíamos talvez resumir dizendo que a contingência europeia sofre de uma dupla opacidade, a do futuro e a do presente ou, se quisermos, que «há muito pouco futuro para tanto presente». Se a nossa relação com o futuro fosse saudável e prometedora os episódios ou acontecimentos mais recentes teriam provavelmente uma «distribuição normal» ao longo do eixo do tempo. Todavia, o facto de o futuro ser largamente incerto e intransparente faz com que os problemas se acumulem no presente que, dessa forma, surge extremamente congestionado. Em consequência, já não se trata apenas de prever o futuro, trata-se agora, também, de «prever o presente» que vive uma vertigem permanente entre a turbulenta antecipação do futuro e a voragem histórica do passado.

Esta contingência europeia revela outra faceta importante, a saber, a impotência das instituições europeias no que diz respeito à efectividade do seu processo de tomada de decisão. Dito de outro modo, devido à escassez de soluções de futuro assistimos a uma espécie de fraccionamento da decisão política europeia, a uma espécie de sucessão de decisões modestas e recorrentes.

Este é um livro sobre a contingência e a sociedade do risco global no seio da União Europeia e da Europa em geral. Assistimos ao regresso em força da geopolítica e da geoestratégia ao continente europeu. A história e a geografia voltam a estar frente a frente. A qualquer momento pode eclodir um facto grave e precipitar uma crise de consequências imprevisíveis. Sempre foram os factores externos a determinar os grandes momentos do projecto europeu. Hoje, os «bons pretextos» abundam: as migrações de refugiados, os estados falhados do Médio Oriente e do Norte de África, o problema russo-ucraniano, as implicações do Tratado Transatlântico, a guerra do petróleo, o terrorismo internacional, para citar apenas alguns.

Na primeira parte do livro abordaremos as principais linhas de fractura que atravessam a União Europeia, hoje e no próximo futuro. A associação que aqui fazemos, na linha de Ulrich Beck, é entre riscos globais e tragédia dos bens comuns. Neste sentido, o combate aos grandes riscos, do risco humanitário ao risco climático, do risco sanitário ao risco financeiro, do risco económico ao risco securitário, através da formação de «comunidades de risco» europeias e cosmopolitas, pode ser a fonte de relegitimação política que faz tanta falta à União Política Europeia, para lá da legitimidade formal que lhe é conferida pelas regras de governo das instituições europeias.

Na segunda parte do livro, revisitamos os bens comuns da futura União Política Europeia (Covas, 2012 e 2013), também numa perspectiva mais *Beckiana*, isto é, de acordo com uma visão mais civilista e cosmopolita da sociedade europeia, se quisermos, de mais «poder lateral». A soberania partilhada no quadro da teoria do federalismo cooperativo, a carta dos direitos fundamentais e a procuradoria europeia, a preservação do modelo social europeu como paradigma civilizacional, a coesão territorial e a cobertura dos grandes riscos a nível europeu, são os traços essenciais de uma visão mais civilista, policêntrica e cosmopolita da sociedade europeia. Por outro lado, devido à relevância extraordinária dos factores externos, a política externa e de segurança comum, onde se inclui também a defesa comum, assumirá uma importância decisiva no futuro próximo da união política europeia, sendo de realçar nesse contexto as relações com a Rússia, o Grande Médio Oriente e o Mediterrâneo. Por paradoxal que possa

parecer, estes factores externos não são apenas ameaçadores para a Europa, podem ser também uma fonte e um pretexto unificadores, no sentido, se quisermos, de uma «nova guerra fria» junto à fronteira leste e sul europeia. A formação da União para o Mediterrâneo pode desempenhar, neste contexto, um papel configurador e moderador de grande relevância geopolítica e geoestratégica.

Quanto aos bens comuns de natureza mais instrumental, abordaremos a natureza, dimensão e funções do orçamento federal, onde se inclui a tributação própria, em seguida, o papel do banco central com as funções de reserva federal e, por último, a criação de um fundo monetário europeu e de um mecanismo de gestão da dívida pública europeia com o duplo objectivo de providenciar maior estabilidade financeira aos Estados membros e mais recursos financeiros à União Europeia junto dos mercados internacionais, numa lógica claramente mais federal.

Na mesma linha, uma restrição fundamental e incontornável que condicionará toda a política europeia no futuro próximo será o volume muito substancial de recursos financeiros exigidos pela política externa e de segurança comum, se quisermos evitar que os riscos globais não se transformem rapidamente numa tragédia dos comuns no plano interno. Para tal, teremos de mobilizar em conjunto as contribuições dos Estados membros, os recursos próprios do orçamento da união, os empréstimos financeiros do mercado internacional e os recursos monetários da própria reserva federal. Esta mobilização, por mais progressiva que seja, só é possível no quadro de uma União Política Europeia de características federais e de um sistema de governo com os atributos do federalismo cooperativo.

Na terceira e última parte do livro abordaremos a transição para a união política europeia e o sistema de governo mais apropriado para levar a bom termo a realização dos bens comuns da futura união política. A este propósito, persistem muitas dúvidas e alguns mitos que importa levar a sério e esclarecer devidamente. Ainda de acordo com Ulrich Beck «Vivemos uma sociedade do risco, a essência de tudo é a incerteza, precisamos, por isso, de uma nova mobilização política porque o risco não é transparente e não é igual para todos; a Europa dos efeitos colaterais precisa de uma europeização construída de baixo

para cima, talvez ela não deva ser uma união de nações mas uma união de cidades ou regiões da Europa».

Estas palavras avisadas e premonitórias de Ulrich Beck são uma espécie de intuição racional para a Europa Política do nosso tempo considerada, em primeira instância, como uma «comunidade de riscos globais» e, em segundo lugar, uma estrutura ou sistema de governo de natureza cosmopolita e cooperativa entre nações, cidades e regiões, no quadro de uma união política europeia de características federais e tendo como desafio programático a realização dos bens comuns enunciados na segunda parte deste livro. Esta menção às nações, regiões e cidades é uma referência inspiradora para a construção do espaço público do «poder colaborativo e lateral» europeu: mais governação policontextual e mais policentrismo territorial, mais cooperação territorial descentralizada e governação multiníveis que, no conjunto, constituem a matéria-prima do federalismo subsidiário e cooperativo que importará aprofundar e amadurecer na transição para a união política europeia.

Se quisesse resumir a essência deste livro poderia dizê-lo desta forma: para construir a união política europeia qual é a dosagem necessária de poder vertical (os estados e as instituições) e de poder lateral (as sociedades, as regiões, as cidades e as comunidades)?

Não tenho, obviamente, uma resposta inequívoca para esta pergunta. Mais singelamente, a questão central da construção europeia é, imagine-se, a de saber se os Estados nacionais são competentes para fazer o seu trabalho de casa. O propósito da construção europeia não parece ser a edificação de um Estado supranacional, pois, à evidência, um Estado supranacional é um Estado contraproducente. Uma Europa federal, nesse sentido, é uma sociedade mais horizontal do que vertical, feita de estímulos, sanções e disciplinas, mais do que hierarquias, estruturas e organizações burocráticas que, uma vez criadas, criam a sua própria comunidade de interesses corporativos. Um equívoco muito comum em matéria europeia, quase um tabu, é a chamada «subsidiariedade ascendente». Ora, a transferência de atribuições e competências entre as administrações europeia e nacionais e a respectiva reforma política daí decorrente é biunívoca, corre nos dois sentidos, umas vezes reforçando os poderes do centro em Bruxelas,

outras vezes devolvendo poderes às capitais nacionais e aos territórios infranacionais. Também aqui não há direitos adquiridos.

Pode haver uma política europeia sem um Estado europeu? Esta é a pergunta que os europeus se colocam, pois está no cerne do seu próprio pensamento político. A Europa Federal tanto pode ser, no plano político, um Estado Federal, uma construção e um poder mais verticais, como uma Federação de Estados, uma construção e uma via mais horizontais. Mas também pode ser uma construção poliárquica e poli-cêntrica, de geometria variável consoante as suas diferentes áreas de intervenção e o grau de maturidade do sistema político da União, com menos oligarquia e hierarquia e mais processo e procedimento colaborativo e cooperativo, no quadro de um sistema político de governação multiníveis com todas as características do federalismo cooperativo que, como sabemos, assenta na autonomia, na subsidiariedade e na consociação cooperativa com os sistemas político-administrativos nacionais e regionais.

O que fica por saber é se os europeus chegam lá por via da vontade ou por via do acaso. No primeiro caso, a vontade pode expressar-se de uma só vez, por via constitucional, ou seguindo o método Monnet dos pequenos passos. No segundo caso, espero bem que não sejam os factos exteriores de uma gravidade elevada a determinar o impulso federal ou reformista que lhes falta, uma espécie de álibi externo para muitas dúvidas sistemáticas e crises de consciência a propósito do projecto europeu.



As linhas de fractura da União Europeia

Olhando para o mundo à nossa volta, em especial na orla fronteira da União Europeia do Grande Médio Oriente e do Mediterrâneo, o princípio geral da geopolítica aplicável, nos dias de hoje, bem poderia ser «todos contra todos» ou, na melhor das hipóteses, «os inimigos dos meus inimigos são meus amigos». Senão vejamos o que temos nesta grande região às portas da Europa: muçulmanos contra não-muçulmanos, movimentos seculares contra movimentos religiosos, militares contra civis, dirigentes cleptocráticos contra massas indigentes, ditaduras dinásticas contra sociedades tradicionais, xiitas contra sunitas, xiitas moderados contra xiitas radicais, sunitas moderados contra sunitas radicais, exércitos regulares contra exércitos livres e milícias civis, partidos laicos contra partidos religiosos, alianças ocidentais contra alianças regionais, alianças regionais contra alianças regionais, países ocidentais contra a Rússia soviética (sanções), países ocidentais aliados com a Rússia (acordo nuclear com o Irão ou a guerra contra o ISIS na Síria) etc.

Tudo isto às portas da União Europeia, com impactos e consequências que ganharam hoje uma enorme visibilidade através das grandes correntes migratórias de refugiados para a Europa. Mas esta é «apenas» uma crise aguda e a ponta do iceberg que pode atingir a União Europeia nos próximos anos se, entretanto, os europeus não tomarem decisões fundamentais acerca do que entendem por «uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa». De facto, as linhas de fractura que afectarão a União Europeia no futuro próximo e imediato são outros tantos riscos globais que já hoje fazem sentir os seus efeitos premonitórios, como se fossem réplicas a anunciar uma grande ocorrência. E essa lista não pára de crescer: temos o regresso da guerra fria em consequência de uma certa «ressovietização» do regime russo (as áreas de influência), as guerras abertas no Grande Médio Oriente, os estados falhados no mediterrâneo após o fracasso das primaveras árabes, a nova geopolítica do petróleo associada a sanções e novos recursos naturais, a decadência de um capitalismo cada vez mais concentrado e desigual, inimigo do emprego e do trabalho e com crises agudas cada vez mais intensas e recorrentes.

Se olharmos para o plano estritamente europeu estas linhas de fractura fazem parte de um grande sistema de vasos comunicantes

euro-mediterrânico e euro-asiático e têm efeitos profundamente assimétricos no interior da União Europeia, agravando a sua coesão interna e desencadeando efeitos contingentes de risco muito elevado. Eis alguns exemplos: o directório e o unilateralismo alemão emergem nos processos europeus de tomada de decisão, o populismo e o radicalismo político-partidário crescem à custa do esvaziamento do «centro político» e da governabilidade dos sistemas democráticos, a efectividade e a reputação da política externa e de segurança comum descem dramaticamente (política de potência e grandes negociações transatlânticas), o risco de secessão e saída da União Europeia estão na agenda política de vários Estados membros.

A primeira parte do livro é, justamente, sobre estas linhas vermelhas ou linhas de fractura. Elas denunciam um ruído ensurdecedor lá ao fundo, como se nos quisessem avisar de que nos abeiramos perigosamente do abismo. Vejamos, mais de perto, cada uma de per si.

O regresso da geopolítica da guerra fria

A queda abrupta do preço do petróleo aumentou imenso a pressão sobre a Rússia, cuja economia vai contrair este ano 3,5% ou mais, o que terá um efeito sobre o bem-estar das pessoas e um efeito ainda maior nos magnatas que rodeiam Putin. O perigo é que, nessas circunstâncias, ele acabe por cometer um erro de cálculo, deixando-se arrastar para uma aventura política nacionalista.

Chris Patten, *O Público*, 20 de Setembro de 2015

Com o fim da guerra fria em 1989, criou-se um «sonho internacionalista». Os imperialismos geopolíticos de antigamente dariam lugar aos impérios benévolos da globalização económica de hoje, ao mesmo tempo que a lei do império seria substituída progressivamente pelo império da lei. Esse era o sonho internacionalista e cosmopolita, bem na linha da doutrina da «potência normativa» e do seu *soft power* que a União Europeia julgava poder interpretar e jogar no xadrez internacional. Todavia, em 21 de Novembro de 2013, o presidente ucraniano Viktor Yanukovich não assinou o acordo de associação com a União Europeia por pressão directa do seu vizinho russo. A crise política

grave que se seguiu teve um desenlace geopolítico da maior importância, a saber, a anexação russa da península da Crimeia, o primeiro caso de emprego da força para conquistar um território na Europa depois da segunda guerra mundial. De uma só vez, o *soft power* da ordem europeia estabelecida foi posto em causa e a determinação de Moscovo em preservar a sua influência no espaço pós-soviético pelo uso da força marca indelevelmente o regresso da guerra fria ao teatro geopolítico europeu.

Este regresso da geopolítica europeia por via do conflito russo-ucraniano é bem ilustrativo de uma das linhas de fractura que atinge em pleno a União Europeia, isto é, a impotência do seu *soft power* para lidar com a agressividade da política de potência do vizinho russo. As implicações para a política europeia estão à vista: em que ponto fica o acordo de associação, qual o efeito de ricochete das sanções entretanto aplicadas (já estão à vista as suas consequências sobre as exportações europeias para a Rússia), qual a política de segurança europeia que se segue naquela área geográfica, qual o papel reservado às potências europeias, sobretudo a Alemanha, naquele teatro de operações?

Recordemos rapidamente o que se passou na Ucrânia. A Ucrânia é, como se sabe, um país dividido. A população do leste do país, perto da fronteira russa, tem maioria russa, é influenciada pela cultura russa, fala russo e tende a ser pró-Moscovo. A população da região central e oeste é de origem ucraniana, fala ucraniano e, desde que o país se tornou independente em 1991, com o fim da União Soviética, quer fazer parte da União Europeia.

A causa próxima da crise actual remonta a Novembro de 2013 quando o presidente ucraniano Viktor Yanukovich foi pressionado pela população da capital, Kiev, a favorecer as relações comerciais com a União Europeia através de um acordo de associação, em detrimento de acordos do mesmo teor com a Rússia. Sendo de origem russa, o presidente Yanukovich preferiu as relações com Moscovo, tendo, para o efeito, pedido um empréstimo substancial ao seu parceiro euro-asiático. Em consequência desta decisão, há manifestações populares nas ruas de Kiev que são reprimidas com mão de ferro pelo presidente ucraniano. A sua sorte estava lançada, em Fevereiro Yanukovich foi expulso do país e forças pró-União Europeia assumiram o poder após

se autodeclararem os novos governantes do país. A população aprovou essa mudança e votou a favor da permanência do novo governo pró-Ocidente nas eleições extraordinárias entretanto realizadas.

Perante estes factos, Vladimir Putin não reconheceu a mudança de governo, declarou-a ilegítima e considerou-a mesmo como um golpe de Estado. A partir daqui, a Rússia considera-se, ela própria, legitimada para «proteger os seus interesses» no interior do território ucraniano. Doravante, os factos são conhecidos. Alguns milhares de soldados sem identificação começaram a tomar bases militares na península da Crimeia, no leste do país, para apoiar os insurgentes pró-Rússia. É claro que Putin nunca assumiu que as tropas não-identificadas eram russas, mas é consensual que os militares são enviados de Moscovo. As tensões culminaram na anexação da Crimeia pela Rússia em Março de 2014, após um referendo não reconhecido internacionalmente realizado na região, com a vitória dos separatistas.

Lembre-se, a propósito, que a Crimeia era originalmente parte da União Soviética, e foi transferida para a Ucrânia há pouco mais de 50 anos por Nikita Khrushchev, sucessor de Estaline e, ele também, de origem ucraniana. Depois da anexação da Crimeia, outras regiões e cidades de maioria russa manifestaram também interesse em se separar da Ucrânia. Os conflitos entre tropas oficiais de Kiev e separatistas pró-russos já fizeram muitas centenas de mortos no leste da Ucrânia. Em resposta à anexação forçada da Crimeia em Março, os Estados Unidos e a União Europeia impuseram uma série de sanções a empresas e homens fortes do governo russo. A Rússia retaliou no mesmo sentido.

O que é que estes factos revelam?

A crise da Ucrânia, para lá do impacto que desencadeia na relação bilateral com os EUA, afecta a segurança europeia de múltiplas formas, desde a presença da NATO na Europa do Norte, à efectividade da política europeia de vizinhança através das parcerias orientais, já para não falar da coesão interna da União Europeia relativamente ao reforço do papel da Alemanha nesta relação particular com o vizinho russo. A tudo isto acresce o efeito de ricochete sobre áreas fundamentais da política externa e de segurança comum europeia, em zonas crí-

ticas que vão desde o Afeganistão à Síria e ao Iraque, ao Medio Oriente e ao Mediterrâneo.

A intervenção da Rússia num país soberano tem uma importância transcendente, mesmo que não seja surpreendente (vejam-se as intervenções nas ex-repúblicas soviéticas), pois ao invocar o direito de «protecção dos seus interesses» na sua área de influência, põe pela primeira vez em causa os fundamentos da ordem europeia do pós-guerra fria, assentes nos princípios da integridade territorial e da soberania dos estados e na resolução pacífica dos litígios na ordem internacional

A intervenção da Rússia na Ucrânia é, igualmente, uma resposta determinada às intervenções militares dos EUA em vários momentos – na antiga Jugoslávia, no Iraque, em algumas repúblicas soviéticas – e à sua pretensa excepcionalidade e, também, uma resposta ao avanço da NATO e da União Europeia em direcção à fronteira russa. A Ucrânia é, justamente, a «última fronteira», a linha vermelha cuja violação Moscovo não tolerará e este facto tem um valor simbólico e político da maior relevância geopolítica e geoestratégica. A intervenção russa serve, ainda, para dizer ao ocidente que a Ucrânia faz parte de um bloco geopolítico e civilizacional separado, a saber, a Eurásia que é, doravante, uma alternativa euroasiática tão ambiciosa como a União Europeia.

Com efeito, durante anos a Rússia assistiu, sem grandes objecções, ao alargamento ao leste da União Europeia. A partir de 2009, no quadro das parcerias orientais, a União Europeia começou a cortejar as ex-repúblicas soviéticas no sentido de as levar a assinar acordos de associação de banda larga e, portanto, a orientar as suas economias em direcção ao campo ocidental. Este foi, como dissemos, o pretexto ou causa próxima para desencadear a intervenção. Depois de Minsk I e Minsk II o conflito está, digamos, congelado. Estamos, portanto, a assistir ao reinício de uma guerra fria que ninguém sabe, neste momento, como terminará.

As sanções e retaliações que se seguiram, de um e outro lado, visam medir a temperatura do problema e tomar o pulso aos contendores. Neste contexto, o grande objectivo dos EUA e da Europa é impedir que as sucessivas retaliações, em resultado das sanções mutua-

mente aplicadas, não transformem, a breve prazo, a Ucrânia e outras ex-repúblicas soviéticas em estados falhados à mercê da política russa de «refederalização das suas áreas de influência».

Estamos, portanto, a assistir na Ucrânia a um verdadeiro braço de ferro, à boa maneira da guerra fria de outros tempos, entre a Rússia e os países aliados, cujo propósito é evitar custos desproporcionados para cada uma das partes envolvidas, mesmo que isso se traduza em custos sociais pesadíssimos para a população ucraniana. De resto, como ensina a ciência e a política de relações internacionais, dada a interdependência dos assuntos internacionais e o envolvimento das grandes potências em quase todos eles, o mais provável é que se encontre um ponto de equilíbrio algures, em triangulações cooperativas de ocasião, mesmo que esse equilíbrio represente, como já dissemos, um custo absolutamente desproporcionado para a população ucraniana. Assim é mais uma vez, se nos lembrarmos das triangulações entre russos e ocidentais a propósito do acordo nuclear iraniano, da guerra na Síria e no Iraque contra o Estado Islâmico ou na chamada guerra do petróleo.

Em 28 de Setembro de 2015 o Presidente Putin discursou na 70^a reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas. Oiçamos as suas palavras, se quisermos, a «doutrina Putin» sobre a actual política externa russa:

- A ONU é uma instituição que trabalha para fazer compromissos e não para confirmar deliberações tidas como «necessárias» apenas por alguns;
- A ONU é uma instituição que precisa de se adaptar ao pós-guerra fria mas que não precisa de alterar a sua legitimidade;
- O excepcionalismo americano no pós-guerra fria cometeu muitos erros e parece não ter aprendido com os erros, já para não falar na sua impunidade;
- Não há modelos de desenvolvimento universais, eternos e únicos; os Estados são soberanos para traçar os seus modelos de desenvolvimento;



ANTÓNIO MANUEL ALINHO COVAS é doutorado em Assuntos Europeus pela Universidade de Bruxelas e Professor Catedrático na Faculdade de Economia da Universidade do Algarve desde 2000. É autor das seguintes obras sobre a temática europeia: *A Revisão do Tratado de União Europeia* (1996), *Integração Europeia, Regionalização Administrativa e Reforma do Estado* (1997), *A União Europeia* (1999), *A União Europeia e os Estados Nacionais* (2002), *Portugal e a Constituição Europeia* (2003), *O Tratado Constitucional e o Futuro da União* (2005), *A Governança Europeia* (2007), *Integração Europeia, Relações Ibéricas e Política de Regionalização* (2009), *A Europa Federal e a Quarta República Portuguesa* (2011), *Dez Teses sobre a Europa Federal* (2012), *União Europeia, os Bens Comuns da Futura Federação Europeia* (2013).

A contingência e o risco global no seio da União Europeia adensam-se. A história e a geografia voltam a estar frente a frente. A qualquer momento pode eclodir um facto grave e precipitar uma crise de consequências imprevisíveis. Como antes, factores externos determinaram e determinam os grandes momentos do projecto europeu. Actualmente as linhas de tensão abundam: a crise dos refugiados, os estados falhados do Médio Oriente e do norte de África, o problema russo-ucraniano, as implicações do Tratado Transatlântico, a guerra do petróleo, o terrorismo internacional, são, entre outras, algumas realidades fracturantes que pairam no horizonte e que o autor, num primeiro fôlego aborda e discute. Tantos são os riscos globais identificados que, segundo o autor, a formação de uma *comunidade de riscos* pode ser a fonte de relegitimação política que se impõe e faz falta à União Política Europeia.

Os bens comuns que constituirão a futura União Política Europeia (da procuradoria europeia ao modelo social europeu, da coesão territorial à cobertura dos grandes riscos a nível europeu, da política externa e de segurança comum à formação da União para o Mediterrâneo, do banco central europeu ao orçamento federal da União, do fundo monetário europeu ao mecanismo de gestão da dívida pública europeia) são temas revisitados e reequacionados antes de ser abordada a transição para a união política e o sistema de governo mais apropriado para os levar a bom termo e materializar sob a forma de uma terceira via unionista.

Recorrendo a Ulrich Beck quando afirma que «Vivemos uma sociedade do risco, a essência de tudo é a incerteza, precisamos, por isso, de uma nova mobilização política porque o risco não é transparente e não é igual para todos; a Europa dos efeitos colaterais precisa de uma europeização construída de baixo para cima, talvez ela não deva ser uma união de nações mas uma união de cidades e regiões da Europa», o autor explicita e reforça que as nações, regiões e cidades são referências para a construção do novo espaço público europeu, com mais governação policontextual e mais policentrismo territorial, mais cooperação territorial descentralizada e governação multiníveis que, no conjunto, constituem a matéria-prima do federalismo cooperativo que importará aprofundar e amadurecer na transição para a união política europeia.

Um livro oportuno para ser lido por todos os leitores que se interessam e procuram compreender o mundo em que vivem.

Este livro teve o apoio:

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR



ISBN 978-972-618-849-0



9 789726 188490

526