



# CENTRO DE EXCELÊNCIA JEAN MONNET JEAN MONNET CENTRE OF EXCELLENCE

## Sumário

As narrativas associadas à construção das então Comunidades Europeias identificavam-nas como um projeto de paz, que visava pacificar o continente europeu e evitar um novo conflito à escala da Segunda Guerra Mundial. Contudo, narrativas concorrentes sobre o processo de construção e consolidação das Comunidades – hoje União Europeia (UE) – têm dificultado um caminho de maior integração, e mesmo de maior capacitação em setores como o da segurança e defesa. Este *policy brief* visa melhor perceber que narrativas de paz temos na UE e de que modo estas trazem agendas diferenciadas para a discussão.

## Narrativas de Paz e o Projeto da União Europeia

Este *policy brief* resulta de uma discussão, em formato de mesa redonda, sobre as narrativas de paz diferenciadas que têm acompanhado o desenvolvimento da União Europeia (UE). O debate incidiu, em particular, sobre o modo como estas têm evoluído, assim como o seu contributo para a criação de espaços de contestação e de cooperação.

A narrativa inicial subjacente à construção deste ator apresentava-o como um projeto de paz, que visava pacificar o continente europeu e evitar um novo conflito à escala da Segunda Guerra Mundial. Contudo, narrativas concorrentes sobre o processo de construção e consolidação da própria UE têm dificultado um caminho de maior integração, e mesmo de maior capacitação em setores como o da segurança e defesa. Esta discussão visou melhor perceber que narrativas de paz temos na UE e de que modo estas trazem agendas diferenciadas para a discussão.

Os participantes discutiram inicialmente os desafios atuais à União, convergindo no facto de estes serem múltiplos e apresentarem configurações distintas, como o *Brexit*, os movimentos populistas e a polarização política, as ações terroristas, ou a gestão dos fluxos de migrantes e refugiados, entre outros. Três pontos centrais à discussão merecem destaque, nomeadamente a forma como a narrativa de paz se adapta a diferentes contextos e tempos, a perceção de legitimidade associada a uma determinada narrativa (com implicações dentro e fora da UE) e, referente a este ponto, o modo como se interrelacionam as narrativas nonexo interno-externo.



Algumas considerações nestas três linhas são importantes para uma reflexão mais densa sobre as oportunidades e dificuldades que se apresentam hoje à UE.

Primeiro, a narrativa de paz associada à construção e consolidação do projeto europeu, inicialmente colada ao binómio guerra/paz, num contexto pós-Segunda Guerra Mundial, foi-se adaptando à transformação do ambiente interno e internacional, agregando diferentes valores, como prosperidade, estado social e bem-estar, desenvolvimento sustentável e segurança, numa lógica de proximidade com o modelo neoliberal que vem marcando o projeto europeu. De facto, a paz liberal tornou-se a narrativa de paz dominante que, tendo interiorizada a noção de comunidade de segurança – isto é, de que os Estados membros da União não se envolverão em violência armada entre si –, permitiu a projeção de uma ideia de paz mais abrangente. Este entendimento ficou, aliás, visível na fundamentação do Comité Nobel para atribuição do Nobel da Paz à UE em 2012. Esta narrativa da paz alargada, que mantém na essência os pressupostos que estiveram na base da construção do projeto europeu, como a Europa dos direitos fundamentais, a Europa dos valores, ou mesmo a Europa verde, representa a reconfiguração de uma narrativa que se pretende que assegure continuidade, enquanto expressão institucional.

No entanto, alguns críticos veem nesta reconfiguração um caminho para uma possível ênfase na militarização do ator UE, destacando os recentes avanços em matéria de defesa, o que, no limite, poderia representar uma rutura com a própria essência da narrativa de paz. De referir, porém, que este é um processo que não só não é consensual, como não é evidente que esteja em curso, apesar dos novos planos e políticas para a defesa e segurança europeias. A principal questão relacionada com esta nova-velha narrativa de paz é, pois, saber se ainda é agregadora. Numa época em que o chamado “consenso permissivo” em relação ao projeto europeu deu lugar a um “dissenso”, em que os cidadãos reclamam ser ouvidos e ter uma participação mais ativa nas decisões que impactam nas suas vidas e em que, para algumas gerações mais jovens, a guerra no continente europeu não é mais do que uma menção nos livros de história, será a narrativa de paz capaz de mobilizar o apoio dos cidadãos e de os unir em torno do projeto europeu?

Segundo, e na sequência do ponto anterior, a ideia de legitimidade do projeto europeu entronca em grande medida no debate sobre a narrativa de paz, esperando-se que, especialmente em momentos de maior contestação, esta narrativa permita recuperar legitimidade política, pois na sua essência responde a expectativas e ambições dos cidadãos. Desta reflexão têm, por conseguinte, de fazer parte também as narrativas alternativas (ou complementares) que as instituições europeias têm procurado forjar. As ditas *novas* narrativas para a Europa colocam o cidadão no centro deste projeto e expressam-se no reconhecimento da necessidade de incluir de forma mais clara na governação europeia o nível subnacional, privilegiando a proximidade aos cidadãos (traduzida por exemplo em iniciativas como a subsidiariedade ativa, o diálogo com os cidadãos ou a conferência sobre o futuro da Europa)



como meio de reforçar a legitimidade do projeto europeu. Deste modo, a adequação deste projeto de forma a refletir o(s) seu(s) tempo(s) não pode descuidar a legitimidade que emana também de uma UE que responde efetivamente aos problemas diários dos seus cidadãos, isto é, que apresenta resultados e tem um impacto positivo nas suas vidas (“*a Europe that delivers*”).

É, portanto, desejável o compromisso com uma narrativa de paz que permita que se ancore o projeto europeu no impulso dos cidadãos. Esta é, aliás, uma dinâmica visível de algum modo na transformação da narrativa europeia enquanto projeto de elites (assente na visão de um conjunto muito restrito de líderes políticos que justificou o impulso para dar o passo fundacional) para um projeto dos cidadãos, onde o envolvimento alargado e a capacidade de ouvir, ajustar e mudar se torna parte do próprio processo, (re)legitimando-o continuamente. Isto permite pensar a construção da narrativa institucional numa lógica de baixo para cima (ao invés da tradicional lógica de cima para baixo), numa dinâmica positiva de articulação entre a UE enquanto instituição e a UE enquanto expressão dos cidadãos, potencialmente criadora de uma identidade europeia. Urge, todavia, ultrapassar uma orientação que tem vindo a ganhar espaço, que insiste em relacionar a diversidade, característica basilar do projeto europeu, com a inevitabilidade de fragmentação e a necessidade de exclusão do *outro*, promovendo antes narrativas de inclusão e de verdadeira “unidade na diversidade”. O programa Erasmus surge aqui como um exemplo muito prático de aplicação desta apropriação institucional-coletiva-individual que assenta numa narrativa de inclusão, diversidade e cosmopolitismo. A diluição da prevalente paz liberal numa conceção de paz mais cosmopolita iria ao encontro da ideia de legitimidade que a própria narrativa tenta reproduzir, tantas vezes sem sucesso.

O terceiro ponto prende-se com o nexos interno-externo e a perceção externa das narrativas de paz europeias. Esta dimensão é fundamental à validação da narrativa e à capacidade de atores externos influenciarem e moldarem a forma como os cidadãos europeus, mas também aqueles sobre quem a UE atua através de políticas como o alargamento, as políticas de vizinhança ou de cooperação para o desenvolvimento, veem essa mesma realidade. Pressionada pela desilusão do modelo ocidental, pela dificuldade em reconciliar o modelo social europeu com o modelo neoliberal das políticas adotadas, ou pela contestação à paz liberal, a UE evidencia hoje fissuras internas e dilemas nos seus relacionamentos externos que ameaçam colocar em causa a própria ordem liberal.

Como foi evidente na gestão do relacionamento com a Rússia ou dos fluxos migratórios com origem em contextos de grande instabilidade, as fragilidades internas são frequentemente exacerbadas por desafios externos. Parece claro que a UE não pode pensar em paz interna sem se preocupar com o que se passa à sua volta. No caso da Rússia, as narrativas pós-Crimeia exacerbaram leituras do “outro” como “inimigo”, sustentando lógicas de militarização na Rússia e no quadro da Aliança Atlântica, e tornando o espaço de vizinhança uma área de enorme tensão. A “militarização” da narrativa acompanhou o aumento da fricção em diferentes domínios, como a energia, sublinhando vulnerabilidades no seio da UE e na sua relação com



este vizinho gigante. Os diferenciais entre os Estados-membros ficaram visíveis, por exemplo, na dificuldade em acordar um pacote de sanções à Rússia, bem como na própria gestão da Parceria Oriental neste contexto. Além do mais, apesar dos mecanismos de combate à desinformação e propaganda mais afinados, a narrativa europeia tem sido moldada pelos desafios inerentes às novas tecnologias e às tentativas de controlo e modelação de várias narrativas concorrentes, donde as campanhas de desinformação russa se tornaram objeto de especial atenção.

No caso do aumento dos fluxos migratórios para a Europa, a falta de solidariedade entre Estados membros na sua gestão contribuiu para o crescimento de narrativas de intolerância e isolamento, assim como de abertura e acolhimento, potenciando espaços diferenciados de contestação. A narrativa europeia sobre estes fluxos de pessoas tem, assim, evoluído no paradoxo entre segurança e humanitarismo, acabando por se materializar, sob fortes críticas, na externalização das políticas de controle migratório, implementadas fora do território europeu e em contradição com os supostos princípios de boa governação, direitos fundamentais e paz que pautam a União.

A UE, nas suas especificidades e no contexto de desafios internos e externos, deve ser capaz de articular uma narrativa de paz catalisadora de vontades e expectativas, que reflita o seu projeto cosmopolita e um entendimento de paz abrangente e sofisticado.

Para este efeito, ajustar as narrativas aos níveis de atuação da UE é imperioso para que a distância entre os discursos e as ações possa ser minorada. Sem coerência nos discursos e nas ações, a narrativa esbarrará em falta de credibilidade. A construção da narrativa diferenciada entre a componente institucional e das pessoas que vão mimetizando a narrativa, através da replicação do que a UE quer ouvir, leva a que os Estados na sua projeção externa repitam as palavras, mas que o seu significado, conteúdo e interpretação possam ser diversos. A coerência para o exterior só se constrói a partir de um projeto que se vá consolidando internamente, no sentido em que é da robustez interna que se constrói credibilidade externa. Do mesmo modo, essa maior coerência interna será a base para projetar legitimidade para o exterior e reforçar o papel da União nas relações internacionais. A narrativa de paz pode aqui ser um elemento que, na sua diversidade contextual e sofisticação adquirida, se pode afirmar como potencialmente agregador de diferenciais, especialmente em momentos e espaços de maior contestação. Mas em última instância, cabe aos atores principais – instituições europeias, Estados, organizações da sociedade civil, cidadãos – legitimar a narrativa através de palavras e ações, ao invés de a fragilizar com base em lógicas de fragmentação e mesmo de extremismo.

\* O apoio da Comissão Europeia à produção desta publicação não constitui um aval do seu conteúdo, que reflete unicamente o ponto de vista dos autores, e a Comissão não pode ser considerada responsável por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nela contidas.