

A Política Europeia de Vizinhança e os Desafios Estratégicos da Europa

Licinia Simão

Centre for European Policy Studies

Os processos de integração na Europa têm sido, com mais ou menos sucesso, o motor da sua estabilidade. Profundamente ligada a estes processos está a dialéctica subjacente de alargamento-aprofundamento e a questão conceptual das fronteiras da Europa. Qual o projecto da União Europeia (UE) para o século XXI? É um projecto de vocação regional ou global? Como conciliar os desafios internos da integração económica e política com as exigências de um sistema internacional em profunda mutação? Estas questões são essenciais na reforma institucional deste actor pós-moderno e na definição do alcance das suas políticas. Num contexto de interdependência crescente, de processos transnacionais que fazem do estado-nação um actor incapaz de dar respostas eficazes às questões que o afectam, as dinâmicas internas e externas estão profundamente ligadas. A segurança da União está ligada ao ambiente regional e global em que se insere; a sua prosperidade depende de mercados de alcance global; e a manutenção do seu modelo económico-político depende da capacidade de atrair outros em direcção à democracia, ao estado de direito e aos valores da liberdade e direitos humanos. A Europa tem pois a múltipla função de criar, gerir e legitimar uma ordem internacional onde o seu projecto regional ganhe consistência e faça sentido.

A Política Europeia de Vizinhança (PEV) definida no âmbito do debate sobre a Europa alargada é um passo nesse sentido e resulta do reconhecimento da interdependência crescente em torno da UE. A PEV assenta no pressuposto de que os benefícios do alargamento (de 2004) podem e devem ser estendidos aos estados com fronteiras directas com a União, evitando criar novas linhas de divisão na Europa. A partilha de valores comuns é a base do desenvolvimento de relações mais profundas, procurando mecanismos de estabilização que garantam a segurança da União e dos seus vizinhos. Isto permitirá abordar questões ligadas aos conflitos, à criminalidade organizada, corrupção e aos tráficos de armas, pessoas e drogas que minam a capacidade destes estados em garantir a sua segurança e dos seus vizinhos. Fortalecer estes estados ao mesmo tempo que se promovem as bases para uma estabilidade de longo prazo, com base no estado de direito democrático e o desenvolvimento económico estão no cerne da PEV e reflectem a vontade da União em se tornar um actor chave para lá das suas fronteiras.

Duas notas devem ser feitas: por um lado, o facto de a Política de Vizinhança ter sido desenhada no seio da Direcção Geral do Alargamento, na Comissão leva-nos a reflectir sobre a capacidade desta União definir uma política externa própria, precisa e efectiva, longe da sua experiência de alargamentos; por outro lado, a extensão da Política de Vizinhança aos países do Sul procurou de alguma forma reforçar o Processo de Barcelona, dando-lhe uma nova dimensão bilateral mais forte e ao mesmo tempo diluir as expectativas de adesão dos países do Leste, incluindo-os num clube alargado de “vizinhos” com direito a tudo “menos as instituições”.

Se tivermos em conta que foi através dos alargamentos que a União conseguiu a sua política externa mais bem sucedida, então a PEV ganha com essa experiência prévia, por ter uma máquina burocrática e institucional bem oleada a apoiá-la. No entanto, uma política externa verdadeiramente europeia, capaz de responder aos desafios do nosso tempo, identificados com grande clareza na Declaração de Laeken, não será construída exclusivamente pela experiência burocrática, quando a vontade política não surge. Esta confusão entre alargamento e política externa tem também implicações nas expectativas dos estados vizinhos e na sua conciliação com as expectativas dos cidadãos da União. Países estratégicos como a Turquia ou a Ucrânia deverão ser incluídos a bem da estabilidade externa da União, mesmo quando internamente os receios de instabilidade são

crecentes? E que efeitos poderá ter a aplicação do critério da capacidade de absorção da União de forma aleatória (não à Ucrânia e à Turquia, mas sim aos Balcãs ou à Geórgia)?

A Estratégia Europeia de Segurança preparada pelo gabinete do Alto Representante para a PESC, em 2003 vem clarificar os desafios que desde a reunificação alemã e o desmembramento da URSS se colocam à segurança europeia e que os acontecimentos de 11 de Setembro, de 2001 vieram acentuar de forma terrível. A necessidade de lidar com as causas profundas da instabilidade e dos conflitos e a assunção de um papel mais activo por parte de União nas questões de segurança, em nosso entender não pode alhear-se do profundo desígnio normativo da UE enquanto núcleo duro da comunidade de segurança europeia. É através da difusão de um modelo político e social específico, usando mecanismos de condicionalidade e de socialização, que a União prepara a expansão desta comunidade profundamente enraizada na ideia de paz e numa concepção de segurança cada vez mais ampla. Contudo, a necessidade de diálogo e de encontrar espaço para acomodar expectativas variadas significa também um desafio à capacidade da União se re-imaginar num novo contexto.

O papel que os estados da “vizinhança” europeia têm neste objectivo é crucial. O seu desejo de serem incluídos nesta comunidade de segurança é válido e não pode ser ignorado, sob pena de a Europa se tornar na “Europa fortaleza” que repetidamente recusa ser. A forma como essa inclusão é feita, pode ou não incluir a adesão formal. Para já, essa é uma perspectiva que parece longínqua para uns e impossível para outros. Contudo, para que a Política de Vizinhança alcance os seus objectivos de estabilização da vizinhança e desenvolvimento de relações baseadas em valores verdadeiramente comuns, a União necessita de dar alguns passos chave. Um aprofundamento dos instrumentos desta política é necessário e urgente .

Por fim, as relações da União com o seu vizinho maior a leste, a Rússia, são centrais para o sucesso, quer da PEV, quer do projecto de expansão da comunidade de segurança europeia para lá das fronteiras da União. Nenhum projecto de paz e estabilidade para o continente europeu pode ser bem sucedido sem que a Rússia partilhe desses objectivos. Se a União quer ser reconhecida como uma potência, deverá ser capaz de falar e actuar como uma. Isso será um factor positivo nas relações com a Rússia, na medida em que torna estes dois actores mais semelhantes e favorece o diálogo. A definição dos seus objectivos estratégicos (e da divisão de tarefas entre estados membros e a UE) é outro passo importante nesse diálogo. Enquanto as cimeiras Russo-Europeias forem dominadas por questões como a venda da carne polaca ou o boicote do vinho moldovo e não se desenvolver uma alternativa mais ampla onde estas questões sejam debatidas a uma única voz, a gestão da vizinhança comum será motivo para embaraços e dores de cabeça.