

Europa Alargamento

As Novas Fronteiras

Pedro Courela

Um avanço para Leste e para Nordeste, mas também uma dimensão balcânica e mediterrânica bem mais acentuada vão provocar certamente uma reordenação das prioridades da União Europeia, ao mesmo tempo que se abrem novas oportunidades (e desafios) para a sua política externa.

O próximo alargamento da União Europeia, para além de um enorme desafio institucional interno, constitui igualmente uma importante modificação daquilo que eram os limites do espaço comunitário e, logo, de quem são os seus vizinhos mais próximos. A possibilidade de adesão da Turquia (reconhecida como candidata no Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999) significa, no que respeita às fronteiras, a aceitação de que a União se pode estender para lá do que geograficamente é considerado Europa, tendo como vizinhos imediatos os países da Ásia Central e do Médio Oriente.

Será a enorme diversidade da Europa alargada um trunfo na condução de uma política externa que se pretende mais coerente e eficaz? O que esperar de novo nas relações com aqueles que ficam do lado de fora do espaço comunitário?

Leste: a estabilidade do espaço pós-soviético

Por estranho que possa parecer, após o alargamento aos doze candidatos actualmente em negociações de adesão, a primeira fronteira da UE com a Rússia estará localizada dentro do próprio espaço comunitário. A razão para tal é a existência do enclave russo de Kalinegrado, que se situa entre o território da Polónia e da Lituânia, junto ao mar Báltico. A pertença dos dois países a uma zona de livre circulação cria, de facto, certos obstáculos a um território russo «cercado» pelo espaço comunitário. Embora estes obstáculos sejam objecto de programas comunitários para a região do Báltico (nomeadamente programas de cooperação transfronteiriça e de assistência económica), Kalinegrado mostra bem a grande proximidade que, após o alargamento, existirá entre a União Europeia e a Federação Russa.

Convém lembrar, por outro lado, que os actuais candidatos possuem uma experiência muito específica na sua relação com Moscovo que, não obstante o reconhecimento da importância da Rússia, se caracteriza por uma desconfiança estrutural. Por outras palavras, o mais importante para os futuros membros é que a sua adesão à União (complementada com a adesão à NATO) provoque uma mudança de facto na forma como Moscovo os vê: como parte de um espaço de integração política e económica e não como um «near abroa», onde a interferência política russa seria algo de natural. Se esta mudança de percepção for de facto efectiva, o envolvimento da Rússia na chamada «dimensão nórdica» da integração europeia contará com o apoio de todos os outros Estados do Báltico, o que, aliás, reforçará o peso destes Estados na conjuntura geral da União. Em termos práticos, a parceria com a Rússia incluirá o reforço do actual acordo de parceria e cooperação, através do qual a União presta auxílio técnico e financeiro à Federação.

Em última análise, o que a proximidade acrescida da Rússia pode trazer à União como um todo depende, em larga medida, da evolução da própria Rússia. Uma Rússia democrática, respeitadora dos direitos humanos, capaz de levar a cabo as necessárias reformas económicas, poderá vir a ser um importante parceiro da União, não só a nível económico, mas também na abordagem às grandes questões internacionais.

A restante fronteira Leste da União separa os novos membros de três ex-repúblicas soviéticas – a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldávia. Esta fronteira mostra bem a diferente evolução do antigo espaço soviético no pós-Guerra Fria: os três países em causa, juntamente com a Rússia, são aqueles onde a transformação política e económica no sentido da democracia e da economia de mercado tem enfrentado mais dificuldades, com óbvias consequências não só para as respectivas populações, mas também para as hipóteses destes países participarem em esquemas de integração regional. Fazer com que esta fronteira sócio-económica não se acentue deverá ser uma das prioridades da União alargada. Esse é certamente o interesse dos novos Estados membros, em particular da Polónia, que ligam a consolidação da democracia e o desenvolvimento económico dos seus vizinhos a Leste (em especial a Ucrânia) com a sua estabilidade e segurança a longo prazo. A eventualidade da sua adesão futura à União estará mais frequentemente em cima da mesa, pelo que a União terá de ser capaz de definir, com clareza, qual a sua política para com estes Estados.

O equilíbrio Sul/Leste do alargamento

A adesão da Eslovénia, da Hungria, da Bulgária e da Roménia aproximam definitivamente as fronteiras da União daquele que foi, sem dúvida, o grande pesadelo da Europa e dos seus valores nos anos 90: a ex-Jugoslávia. Depois do fracasso nas tentativas diplomáticas de travar o conflito armado, a União Europeia tem agora a possibilidade de jogar um papel essencial na estabilização dos Balcãs. A estratégia da União consiste essencialmente na promessa de adesão, a médio e longo prazo, de todos os países da região, desde que estes mantenham os seus actuais processos de transição política e económica, ao mesmo tempo que desenvolvem mecanismos de integração das minorias étnicas. No caso desta estratégia ser bem sucedida, será uma evidência de que a política externa da União Europeia tende a ser eficaz quando se trata de «exportar» o seu modelo de estabilidade para as suas zonas limítrofes e, eventualmente, absorver estas últimas no seu espaço.

Quanto à adesão de Malta e Chipre, trata-se, claramente, do reforço da dimensão mediterrânica da integração europeia, equilibrando, em certa medida, as dimensões norte e sul da União. Os dois micro-estados terão uma capacidade limitada de influenciar a agenda da política externa europeia, mas não deixarão de constituir «aliados» naturais dos actuais membros que defendem uma política mais activa da União Europeia para o Mediterrâneo. Em particular, esta política consistirá essencialmente na tentativa de fazer a parceria euro-mediterrânica sair do relativo impasse em que se encontra e avançar no sentido de criar uma área de cooperação regional nos domínios económico, social e da segurança.

Turquia: uma dimensão extra-europeia para a União

A adesão da Turquia não será uma realidade num futuro próximo mas a decisão política quanto ao seu estatuto de candidato está tomada, o que abre toda uma nova dimensão às relações externas da União. Com a Turquia como membro, a União Europeia ganha novos vizinhos do Cáucaso (Geórgia e Arménia), da Ásia Central (Irão) mas também da região do Médio Oriente (Síria e Iraque). A presença da Turquia na União é o mais forte sinal do esbatimento da divisão tradicional entre as regiões europeia e do Médio Oriente, com óbvias consequências para a percepção que a União tem do que constitui o seu espaço.

De facto, o Médio Oriente ficará muito mais próximo geograficamente – para além da fronteira turca com a Síria, não podemos esquecer que Beirute fica a menos de cem quilómetros da costa cipriota. Os efeitos desta acrescida proximidade não podem ser

previstos a priori, mas é inegável que a existência de uma zona conturbada às suas portas funcionará como uma pressão para a reflexão sobre a capacidade de acção externa da União e o papel que deseja desempenhar no sistema internacional. Será possível a União Europeia manter uma política passiva para com uma região que, em certa medida, é também a sua?

Por outro lado, a fronteira da Turquia abrange realidades bastante diversas e que, salvo mudanças importantes num futuro próximo, colocarão a União Europeia perante países cuja estabilidade interna está longe de ser um dado adquirido. Pela sua dimensão, a Turquia como membro da União terá certamente a capacidade de influenciar a agenda externa europeia e, assim, acentuar a importância destas regiões entre as prioridades dos líderes europeus. Mais uma vez, a ambição da União Europeia enquanto actor de política externa será posta à prova, uma vez que os novos vizinhos que a Turquia traz para as portas da União pertencem a algumas das zonas mais problemáticas do planeta.

Apesar da maior diversidade que o alargamento confere à União Europeia, o dilema central continuará a ser aquele com que os actuais membros se debatem: como pode a União exportar os seus valores e a sua estabilidade para fora das suas fronteiras? A experiência específica dos novos membros em relação aos seus vizinhos e as prioridades de política externa que cada um querera acrescentar à agenda europeia só serão um trunfo se a União estiver segura do futuro para onde caminha