

Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa

Paulo Sande

Professor convidado da Universidade Católica, Instituto de Estudos Políticos. Investigador em assuntos europeus, autor do blog Euratória. Funcionário europeu entre 1986 e 2012.

Resumo

A Política Europeia de Vizinhança constitui uma importante plataforma de relacionamento externo e de afirmação da UE. A natureza multifacetada desta política de relacionamento externo sob a forma de acordos bilaterais com parceiros da periferia europeia de natureza política, económica, de circulação, de apoio nas reformas das administrações locais até formas mais ou menos aprofundadas de associação política, determinam a tipologia dos acordos firmados com parceiros externos e são afetados pela continuidade ou descontinuidade geográfica, pela especificidade sociocultural, pelas clivagens religiosas e pela diversidade identitária, pela presença de vários atores regionais com aspirações regionais e pela coexistência de várias iniciativas e programas regionais europeus. O artigo reflete sobre o impacto e eficácia do princípio de “Mais por Mais” decorrente da revisão e reforço da Política de Vizinhança em 2010 com base na condicionalidade da disseminação da democracia e o aprofundamento das parcerias entre a UE e Estados limítrofes. Conclui com uma reflexão sobre o futuro das parcerias de cooperação hoje afetadas pela crise económica e de funcionalidade da UE, futuro da designada Primavera Árabe, pela eclosão da crise na Ucrânia e da guerra na Síria.

Abstract

European Union's Neighbourhood Policy: Where the Future of Europe is at Play

The European Neighbourhood Policy is an essential platform of external relations and a strong statement regarding the EU. The multidimensional nature of this external policy takes different forms, from bilateral agreements with peripheral partners (political, economical, mobility, support to local administrative reforms) to different levels of political association. This setting determines the typology of agreements reached, conditioned by geographical proximity, socio-cultural specificity, religious cleavages, diversity of identities, presence of various actors with regional aspirations and coexistent European initiatives and programs. The article reflects over the impact and efficiency of the “More for More” conditionality that results from the review and strengthen of the European Neighbourhood Policy by exchanging democratic performance for deeper arrangements with peripheral states. The article concludes on the future of cooperative partnerships currently affected by the economical and functional European crisis, by the future of Arab Spring, by the developments of the Ukrainian crisis and war in Syria.

Introdução

A oeste, o Oceano Atlântico; o Ártico a norte. Sobram à União Europeia as fronteiras leste e sul, ambas povoadas de Estados com fortíssimas identidades nacionais, muitas delas múltiplas, representando culturas distintas da ocidental – paradigma do Mundo eurocêntrico dos últimos 500 anos –, ponto de encontro e desencontro de povos e civilizações.

A Europa da União Europeia tem sido ao longo das décadas um fortíssimo pólo de atração para os países vizinhos. Facto é que, dos seis fundadores originais, com limites no Mar do Norte, Pirenéus, leste alemão e o Mediterrâneo entre o sul da França e da Itália, a União cresceu até aos atuais 28 membros: as suas fronteiras são hoje o Atlântico, o Mar de Barent, a Rússia e as costas asiática e africana. Alguns dos países limítrofes poderão um dia aspirar à adesão à União Europeia, a maior parte – como sucede com os países africanos, do Magrebe e Mashereque – nunca farão parte dela, (pelo menos) por imperativos geográficos.

Ora hoje mais do que nunca, e por razões que espero venham a resultar claras desta análise, a relação com esses países é decisiva para o futuro da integração europeia e dos seus membros. Por isso foi instituída a Política Europeia de Vizinhança, doravante PEV. Com a crise ucraniana a atingir o auge no início de 2014, a instabilidade da manhã seguinte na Primavera Árabe e o eclodir de conflitos como o sírio (para além, como é evidente, da continuação da história interminável da Palestina), o entorno europeu pesa mais do que nunca no devir da União – decorrendo a necessidade vital de garantir a estabilidade e a segurança dos seus vizinhos. Nunca como hoje, repito, quando a própria União conhece uma crise de dimensões invulgares e sem paralelo na sua história de sessenta anos, se tornou tão relevante a interação entre os Estados, os povos, as culturas e as identidades desta região milenar, onde a civilização, se não nasceu, medrou e de onde irradiou para o Mundo.

Importa salientar que a PEV não está diretamente ligada ao processo de alargamento. As relações estabelecidas com cada um dos países envolvidos não pressupõem nem antecipam uma futura relação com a União, muito menos uma eventual adesão. Esta terá sempre de cumprir todos os critérios substanciais e formais e os procedimentos previstos pelo Tratado da União Europeia.

PEV: Fundamentos, Valores, Objetivos

A PEV, estabelecida em 2004, há apenas 10 anos, tem como missão consolidar a estabilidade na Europa, evitando a emergência de novas divisões entre os países da região. Prosperidade, estabilidade e segurança para todos os povos envolvidos, representam o conjunto de objetivos prosseguidos, assentes em valores que constituem o código genético da União Europeia: liberdade, democracia, império da lei, e respeito pelos direitos fundamentais.

Com a criação em 2009 do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), sob a tutela da Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Catherine Ashton, a coerência, eficácia e credibilidade da PEV foi grandemente reforçada. É ao SEAE que cumpre avaliar o progresso das parcerias e o cumprimento dos planos de ação.

A PEV, de facto, consiste numa relação essencialmente bilateral entre a União e cada um dos parceiros, relação privilegiada e confirmada por um compromisso mútuo relativo aos valores acima referidos. Em doses e graus variáveis, conforme os casos, pode incluir integração económica, mobilidade de circulação de fatores e de pessoas, interação administrativa e entre cidadãos, até mesmo um nível razoável de associação política. Há também uma considerável atenção prestada aos setores da economia e da sociedade, podendo as relações concentrar-se em políticas de emprego, de ambiente, concorrência ou saúde, entre muitas outras; compete às partes escolher e designar os mais relevantes para os respetivos interesses, sendo decisivas neste aspeto as opções tomadas e decisões adotadas pelo país vizinho em causa, no âmbito da relação bilateral respetiva.

O nível de cooperação acordado depende também do grau de compromisso das partes relativamente aos valores fundamentais enunciados acima, a que acrescentaria a boa governação, os princípios da economia de mercado e o desenvolvimento sustentável. E é por isso que, na avaliação cuidada dos países envolvidos e do enquadramento político, religioso e cultural em que cada um se situa e que o caracterizam, se pode aferir da natureza dos diferentes tipos de acordo existentes (e possíveis): alguns de profunda imbricação, outros muito mais modestos; em quatro casos, ainda não existe qualquer acordo.

Numa perspetiva de longo prazo, de natureza estratégica, a União Europeia busca aproximar os países vizinhos dos seus padrões, sejam eles políticos, sociais ou económicos. A questão é uma vez mais saber se isso é viável e em que casos, parecendo claro pacífico que o não será com todos. E nesse caso, *quid* do acordo: pode ainda assim concluir-se, suavizando a exigência europeia? Quais os limites – onde traçar a linha vermelha, para usar uma expressão em voga?

A resposta talvez esteja na estratégia recente, adotada em 2010 e enunciada no ponto seguinte, cuja base fundamental é o princípio designado “Mais por Mais”.

Atente-se entretanto nos países envolvidos na PEV, num total de 16. São eles os seguintes:

- A leste: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia, Ucrânia.
- A sul e sudeste: Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Palestina, Síria e Tunísia.

O primeiro comentário tem naturalmente de incidir sobre a fundamental diferença entre estes dois grupos: alguns, não muitos, são elegíveis para uma futura e eventual adesão à União Europeia. O problema é saber quais. Na verdade, se a

Bielorrússia, a Moldávia e a Ucrânia são indiscutíveis – estão inseridas geograficamente no continente europeu sem qualquer margem para dúvida -, já o mesmo não acontece com os restantes países da Parceria a Leste, isto é, com a Arménia, Azerbaijão e Geórgia. Para todos os efeitos, embora a oeste do meridiano dos Urais, estão nitidamente mais a oriente do que os países do Médio Oriente. Muitos mapas colocam-nos dentro do continente europeu. Mas é um aspeto muito discutível, em paralelo aliás com a exclusão dos países mais a sul: a título de exemplo, se o Azerbaijão, cuja população é maioritariamente muçulmana, vizinho do Mar Cáspio e situado a enorme distância do Estado-membro mais próximo, pode integrar a União Europeia, o que permite então excluir o Líbano, muito mais a Ocidente, a escassos quilómetros de distância de um país membro da União (Chipre) e com uma considerável percentagem de população cristã? Uma convenção, claro.

Dir-se-á que a questão religiosa nada tem a ver com a pertença à União Europeia, o que sendo verdade do ponto de vista formal é também verdade que até hoje nenhum país cuja religião dominante seja a muçulmana a ela aderiu. Talvez se trate de uma questão de tempo, elidível por uma eventual futura entrada da Turquia ou da Bósnia-Herzegovina. E nem entrarei na discussão sobre o caso de Israel, ainda mais complexo.

Em qualquer caso a questão permanece e remete-nos para uma realidade indesejável e controvertida: a das fronteiras da União. Os vizinhos, todos os vizinhos (ou pelo menos os mencionados acima) devem ser tratados como potenciais possíveis membros, num futuro decerto ainda longínquo mas não menosprezável em termos práticos.

Há em todo em caso um conjunto de países cuja adesão à União Europeia está à partida excluída e para lá de qualquer dúvida; refiro-me aos do Norte de África, entre Marrocos e o Egito, cuja pertença ao continente africano é indiscutível. E já se sabe, como há muitos anos foi o caso de Marrocos, que um pedido de adesão de um deles esbarrará sempre contra o argumento fundamental da identidade europeia.

Encontramos ainda nesta lista, noutra possível classificação, países relativamente estáveis, como a Arménia, o Azerbaijão, Israel ou Marrocos; países manifestamente pouco inclinados a partilharem os valores europeus, como a Bielorrússia; até países em profunda crise, como a Ucrânia, ou em guerra, caso da Síria. Em suma, a PEV não pode definitivamente ser uma política única ou sequer comum, tendo de observar e ajustar os respetivos objetivos à natureza em concreto dos envolvidos e da sua situação presente.

Passando à economia e aos recursos envolvidos nesta política europeia, o comércio total entre as partes foi em 2011 de 230 mil milhões de euros. Não é um valor tão significativo como com outras partes do Mundo: nesse mesmo ano, a União Europeia importou/exportou para o (e do) Mundo inteiro, mais de 3 biliões e 267

mil milhões de euros! E só com os Estados Unidos movimentam-se quase 460 mil milhões de euros por ano.

Os números envolvidos na relação com os vizinhos da União, contudo, não são despididos. Por outro lado, talvez a sua (relativa) modéstia seja uma razão adicional para defender a relevância da política de vizinhança em desenvolvimento.

Haverá que acrescentar à PEV iniciativas regionais multilaterais como a Parceria a Leste, com os países do leste europeu, formalmente datada de 2004; o Euromed para a zona do Mediterrâneo, conhecido na década de 90 como Processo de Barcelona e relançado em 2008 em Paris; e a Sinergia do Mar Negro, também de 2008.

Assim, com a Europa Ocidental e a sua dimensão a leste, essencialmente originada no alargamento da primeira década do século; a Europa que confina toda com a Federação Russa, e os interesses concretos desse vizinho omnipresente e decisivo; os Próximo e Médio Oriente, com as relações conturbadas entre palestinianos e israelitas, para além dos conflitos de dimensão geoestratégica e religiosa (nunca apenas uma delas); e todo o norte de África, com a incógnita permanente e não resolvida da Primavera Árabe, pode dizer-se que esta é uma farândola difícil de discernir e disciplinar, em que os objetivos europeus, de estabilidade e sustentabilidade, são fortemente e em permanência postos em causa.

Não carece de demonstração, nem quiçá de enunciação, a natureza dos laços, mais do que milenares, entre magrebinos e ibéricos, norte-africanos e europeus do sul, Médio Oriente e a bacia do Mediterrâneo e povos do leste europeu (os dos países da União e os de fora dela, tantas vezes repartidos entre Estados contíguos ou só próximos geograficamente).

A complexidade enunciada, aliada a essa ligação profunda entre os povos do ocidente e leste europeus, norte e sul do Mediterrâneo, mais do que justificam a PEV e os seus objetivos de integração económica e social, de enorme importância para o futuro da integração europeia e de toda a região.

Mais por Mais

A partir de 2010, a política de vizinhança foi revista e reforçada. A revisão acentuou a natureza condicional da parceria: “A nova abordagem deverá ser baseada na responsabilização mútua e num compromisso partilhado relativamente aos valores dos direitos humanos, democracia e império da lei. Envolve uma muito maior diferenciação, que leve cada país parceiro a desenvolver os seus laços com a União Europeia de acordo com o permitido pelas suas aspirações, necessidades e capacidades”¹.

1 European Commission (2011) *A New Response to a Changing Neighbourhood - A review of European Neighbourhood Policy*, COM (2011) 303, 25 May 2011, comunicado conjunto do Alto Representante e da Comissão Europeia.

O foco principal da relação da União com os seus vizinhos tornou-se definitivamente a existência de (ou o compromisso com) uma democracia aprofundada e sustentável, baseada em elementos substanciais e formais como eleições livres e justas, liberdade de expressão, reunião e associação, independência judicial, luta contra a corrupção, controlo democrático sobre as forças armadas, respeito estrito pelos direitos fundamentais dos cidadãos e o papel reforçado da sociedade civil. Pode dizer-se que as relações com cada um dos países envolvidos passaram a assentar em dois pilares: o democrático e a associação económica, profundamente intrincados e mutuamente dependentes. Posto de outra forma, a uma democracia aprofundada e sustentável deve corresponder um desenvolvimento económico inclusivo, com liberdade de comércio, circulação de fatores e de pessoas e um mercado funcional e competitivo aberto nos dois sentidos da parceria.

Essa dependência ou correspondência vinculada entre democracia e economia tornou-se ainda mais visível com a formulação, nessa ocasião, de um novo princípio designado “Mais por Mais” (*more for more*): serão estabelecidas parcerias tanto mais aprofundadas quanto mais progressos democráticos os países em causa fizerem. É de algum modo uma nova forma de expressar o importante princípio da condicionalidade da ajuda ou cooperação, subjacente à generalidade dos acordos e relações da União com países, conjunto de países e organizações terceiras. Não é, como se sabe, matéria pacífica.

O princípio aplica-se a todos os incentivos europeus dirigidos aos países da PEV: é o caso da assistência financeira, excluindo-se contudo a ajuda humanitária, fundos para refugiados e fronteiras e apoio à sociedade civil, que são prestados independentemente do grau de compromisso do país em causa com os princípios democráticos.

Do lado da União, a parceria contempla incentivos em matéria de acesso ao mercado europeu e local (maior integração e desenvolvimento), mobilidade (parcerias), incluindo para os cidadãos, e maior apoio financeiro, através de subsídios. Além destes, os projetos podem também ser complementados por empréstimos do Banco Europeu de Investimentos (BEI) e do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). Em setembro de 2011, a União Europeia criou o Instrumento da Sociedade Civil, para apoiar organizações que ajam nesse âmbito.

Já foi mencionado que toda a PEV se desenvolve em torno de relações bilaterais com os países parceiros, tendo por base os acordos de parceria e cooperação ou de associação pré-existentes. Neles assentam os planos ou agendas bilaterais entre a União Europeia e cada parceiro, essência da política de vizinhança, através de programas de reformas políticas e económicas com prazos que oscilam entre os três e os cinco anos. Foram já acordados 12 desses planos (sendo os parceiros potenciais dezasseis, como referido). De fora estão, por enquanto, a Argélia (plano em negociação), a Bielorrússia, a Líbia e a Síria.

Alguns números e aspetos exemplificativos da PEV: entre 2007 e 2013 foram atribuídos subsídios de 12 mil milhões a projetos para as regiões envolvidas; foram emitidos 3,2 milhões de vistos Schengen a cidadãos dos países vizinhos, em particular jovens e estudantes; aumentou o apoio técnico e às políticas em concreto.

O SEAE acompanha e monitoriza o cumprimento destes acordos através de relatórios de progresso com recomendações que estão na base das políticas europeias relativamente a cada parceiro sob o princípio “Mais por Mais”. Como consequência, foram criados programas específicos que incluem apoio financeiro suplementar para os parceiros que tenham dado passos concretos e claros em termos de reformas políticas visando o respeito pelos valores pertinentes:

- O Programa de Integração e Cooperação da Parceria a Leste - *Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme* (EaPIC) – e o SPRING para o sul.
- O EaPIC fornece apoio financeiro adicional aos países da Parceria a Leste que efetivamente implementem reformas para aprofundar a democracia e os direitos humanos, acelerando dessa forma a sua ligação à União.
- Iniciativa gêmea é o já mencionado SPRING, programa de “Apoio à Parceria, Reforma e Crescimento Inclusivo” - *Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth* - dirigido aos países do Mediterrâneo sul e do Médio Oriente. Segundo a Comissão Europeia em comunicado de 17 de setembro de 2011, trata-se de uma resposta direta aos acontecimentos da Primavera Árabe, para ajudar aqueles países a responder aos desafios enfrentados e apoiá-los na transição para a democracia.

Prevê-se que o apoio a prestar seja moldado em função das necessidades de cada um, com base no princípio “Mais por Mais”. Apenas a título ilustrativo, o programa SPRING, previsto para 2011 e 2012, foi dotado de 350 milhões de euros.

Parceria a Leste

Em complemento à PEV, portanto, foram tomadas iniciativas regionais multilaterais cujo objetivo é singularizar um conjunto de países com características próprias, em geral de uma região específica: é o caso do Mediterrâneo sul, dos países da região do Mar Negro e dos países do leste europeu.

O Euromed – *Euro-Mediterranean Partnership* - é bem conhecido e foi tratado em profundidade na conferência do Instituto da Defesa Nacional numa comunicação da Secretária-geral adjunta para a energia do Secretariado da União para o Mediterrâneo, Teresa Ribeiro. No que diz respeito ao Mar Negro, reproduzo de seguida as declarações da então comissária europeia responsável pelas relações externas e política de vizinhança, Benita Ferrero-Waldner, em abril de 2007: “Com a adesão da Bulgária e da Roménia, a UE passou a fazer parte da região do mar Negro. Estamos agora a cumprir a promessa feita em dezembro passado de desenvolver a dimensão regional da PEV. É o momento certo para concentrar a atenção política a nível regio-

nal e consolidar os processos de cooperação em curso, criando um espaço adicional para a cooperação com a Rússia, a Turquia e os nossos parceiros PEV orientais. Tenho também esperança de que a sinergia do mar Negro contribua para criar um clima propício à solução dos ‘conflitos congelados’ na região.”

Em relação à Parceria a Leste, foi a Cimeira de Praga de maio de 2009 a formalizar a iniciativa como dimensão específica da PEV. Objetivo manifesto é a sustentação dos processos de reforma dos países envolvidos, através da aceleração da sua associação política e integração económica com a União. Cimeiras consequentes em Varsóvia, em setembro de 2011 e muito recentemente a de Vilnius, de novembro de 2013, continuaram e consolidaram a afirmação dos princípios fundadores desta Parceria. A Cimeira de Vilnius foi marcada, como é sabido, por uma considerável controvérsia e preocupação relativamente à situação na Ucrânia. Recorde-se que a própria PEV nasceu para assegurar em toda a região, fronteira leste da União, uma área comum de democracia partilhada, prosperidade, estabilidade e crescentes interações. As tensões existentes e os “conflitos congelados”, para recorrer à expressão de Benita Ferrero-Waldner noutra contexto, são naturalmente a maior ameaça ao desenvolvimento destas parcerias e, ao mesmo tempo, o seu alvo mais proeminente.

Entre todos os países da Parceria a Leste, a Ucrânia é provavelmente o mais importante enquanto pilar da cooperação e integração com a União e as negociações que vinham prosseguindo desde há alguns meses visavam uma associação política acrescida e uma maior integração económica. Na base das negociações esteve sempre o acordo de cooperação e parceria que remonta a 1998. Em 2012, foi inicializado um novo acordo de associação incluindo uma zona de livre comércio, designada em inglês *Deep and Comprehensive Free Trade Area*²; em troca, a Ucrânia teria de fazer progressos no que respeita à condicionalidade “Mais por Mais”, incluindo uma profunda agenda de reformas políticas. Tudo isso – e a conclusão do acordo – deveria ter sido formalmente anunciado na Cimeira de Vilnius.

O resto é atualidade: ainda governada por Viktor Ianukovitch, a Ucrânia recusou o acordo, essencialmente por força das exigências feitas pela União e relacionadas com questões de política interna, como a libertação da antiga líder Iúlia Timochenko. Iniciou-se aí um inquietante processo de contestação política, com o país a ameaçar cindir-se entre o oeste pró-ocidental e o leste russófilo. Na Cimeira de Vilnius, os participantes limitaram-se a “tomar nota” da decisão do governo ucraniano de suspender temporariamente a assinatura do acordo respetivo; ao mesmo tempo, registaram o apoio público sem precedentes à associação com a União Europeia³.

2 Zona de comércio livre profunda e abrangente.

3 *Unprecedented public support for Ukraine’s political association and economic integration with the EU*, das Conclusões oficiais da Cimeira de Vilnius de 28 e 29 de novembro de 2013.

Em geral e no que respeita à Parceria a Leste no seu conjunto, foram em Vilnius sublinhados os avanços do processo: acordos de associação finalizados e inicializados, incluindo áreas de comércio livre, *Deep and Comprehensive Free Trade Areas*, entre a União, a Moldávia e a Geórgia e progressos das negociações com o Azerbaijão. Apesar do revés de última hora, a União e a Ucrânia reiteraram o compromisso de assinatura do acordo. Com a Arménia, frisou-se, estão concluídas as negociações para a criação de uma área de comércio livre, pretendendo-se desenvolver e reforçar a cooperação.

Aspeto crucial sublinhado na Cimeira de Vilnius: a afirmação do direito soberano de cada parceiro de escolher livremente o nível de ambição e objetivos prosseguidos na relação com a União Europeia. Resta agora saber como será o futuro pós Vilnius. A incógnita cresceu com os acontecimentos de Kiev e pode facilmente prever-se que o porvir da Parceria a Leste (e da PEV?) estará largamente dependente da evolução da situação naquele país e da forma como se configurarão futuramente as relações entre as partes. Eis como foi representada graficamente a Cimeira.

Figura 1 - As Parcerias a Leste Após Vilnius



Fonte:CE

Conclusão

A União Europeia é um ator global. Responsável por metade do comércio mundial, emissor permanente e respeitado de padrões globais, dotada de uma moeda com curso mundial, tem responsabilidades locais, regionais e universais.

Os países que integram a União Europeia foram, durante séculos, instáveis e pouco seguros. Neles e com eles eclodiram e prosseguiram conflitos que, um após o outro, se foram revelando dos mais mortíferos que a espécie humana conheceu. Durante esses conflitos, no imediato antes e no sustentado depois, a miséria floresceu; a dor floresceu; a fome floresceu. Muitos seres humanos habitantes do velho continente conheceram durante a sua vida múltiplas experiências de guerra, penúria e sofrimento. A criação da União Europeia, cronologicamente situável em 1952, pôs fim a esse estado de coisas. Não mais houve guerras entre os Estados europeus que a ela aderiram. Nem a miséria habitual e costumeira. Mais importante ainda, cada novo ou jovem país a aderir à organização, desde o Reino Unido (e a Dinamarca e a Irlanda) em 1973, trouxe consigo uma antiga e poderosa carga conflitual que, em vez de resultar num acréscimo de insegurança no seio da União, pelo contrário nela se diluiu. Irlanda, Polónia, Chipre, Croácia. A prova dos nove já foi há muito, hoje são 28 os membros, e uma coisa parece evidente e é um facto: a Europa prosperou e tornou-se mais segura, mesmo com a crise.

E é por isso que a União tem uma dupla responsabilidade: a de continuar a ser exemplo, em primeiro lugar; e a de ser capaz de integrar países com seculares tradições de violência, tensões internas, antagonismos latentes. E, ao fazê-lo, contribuir para esvaziar essa carga recorrente de violência. A começar, naturalmente, pelos seus vizinhos.

Nada disso está assegurado: nem a União é hoje em dia um exemplo de bom funcionamento institucional, democrático e de eficiência, capaz de continuar a seduzir e ser paradigma de cooperação e integração de entidades soberanas; nem o ritmo e as perspectivas de integração plena são, no geral, as que foram sendo nas décadas anteriores e que levaram, por razões mais de geopolítica do que de desígnio coletivo partilhado, ao grande alargamento entre 2004 e 2007.

Vamos por partes. A União Europeia navega em águas perigosas, hostis, potencialmente mortíferas. Caso recorramos à tradicional metáfora marinha (e marítima), prefiro caracterizá-la como um navio desgovernado a meio a uma tempestade perfeita, mas um navio que ainda mantém timoneiro, comandante, marinheiros e provisões; o timoneiro não conhece o rumo, o comandante está cansado e avalia os imediatos em busca de substituto, os marinheiros estão descontentes com a viagem, as provisões são insuficientes. O risco é real. Mas não há outra embarcação à vista e, se houvesse, não estaria provavelmente em melhores condições.

A União precisa de recuperar urgentemente credibilidade. Não cabe nesta apresentação referir os aspetos concretos relativamente à organização e às recentes derivas

intergovernamentais (cujas consequências políticas só agora se começam a sentir). Durante décadas, a integração europeia foi um poderoso ímã que atraiu povos e países em dificuldades, como a Irlanda ou a Dinamarca nos anos 70, saídos de ditaduras, como Portugal, Grécia e Espanha, ou quase todos os recém-integrados do leste europeu. Os alargamentos sucessivos - demasiado rápidos demasiado depressa -, levaram a um crescente desequilíbrio interno que tornou difíceis, primeiro, e inviáveis a prazo, os ajustamentos indispensáveis capazes de manter a União como um conjunto harmonioso.

Este é um aspeto da integração europeia muito poucas vezes tratado: não há união possível - de mercado e muito menos económica ou monetária, já para não falar de política - sem um grau razoável de aproximação e equilíbrio entre as partes que a integram. Quando se deram os alargamentos dos anos 70 a 90, a Comunidade Europeia foi capaz de gerar mecanismos para contrariar o efeito do agravamento do fosso entre regiões, países e pessoas. Foi o tempo do FEDER, do Fundo de Coesão, das modificações no sistema de recursos próprios e financiamento da União. O tempo de Jacques Delors e do seu objetivo 1992, ambicioso, visionário, pragmático (sim, são conciliáveis, embora em circunstâncias excecionais).

Esse tempo não volta. O grande alargamento da primeira década do século, a 12 países todos mais pobres do que a média europeia, e os vários parceiros com que a União negocia atualmente a adesão foram e são (ou serão) fatores de um desequilíbrio que dificilmente (comecei por escrever nunca) poderão ser colmatados sem uma revisão radical dos recursos existentes e do orçamento europeu. É impossível e não é por acaso que a Islândia decidiu retirar o seu pedido de adesão à União Europeia, a despeito das dúvidas sobre a verdadeira vontade da sua população. Embora não seja inédito - veja-se o caso da Noruega ou até o da Gronelândia - trata-se esse de um sinal mais da perda de atratividade da integração europeia.

Da perceção de uma União menos capaz de "entregar" (*deliver...*), assegurando prosperidade aos seus membros, mas também da necessidade de assegurar uma futura capacidade de absorção dos potenciais aderentes, resultou uma natural diminuição do ritmo das adesões. A Croácia foi a mais recente, mas creio que poderemos dizer com segurança que se não repetirão entradas maciças como a do referido alargamento a 12; nem que seja, também, porque já escasseiam os países europeus que o queiram. Mas é verosímil pensar que dos Balcãs não virão tão cedo novos membros, que os países (europeus) envolvidos na PEV estão a décadas de poder considerar essa possibilidade, que os limites da integração estão perto de ser atingidos.

É neste contexto e face a esta realidade que a política europeia de vizinhança se torna tão importante. A desestabilização de países da periferia imediata da União representa obviamente uma ameaça para si, pelo potencial de contaminação e pela pressão nas fronteiras - bastando pensar-se no fenómeno da imigração e do que

tem representado na degradação do ambiente político europeu, com o crescimento do ressentimento antimigração, dos partidos extremistas, do discurso xenófobo e antieuropeu. A Europa tem sido capaz de exorcizar os fantasmas do seu interior, mas eles não foram para muito longe.

Ao considerarmos de novo o conjunto de países envolvidos na PEV, voltamos a deparar com os dois grandes grupos distintos, já referidos – e com uma clivagem clara no segundo.

O primeiro é o grupo dos países de leste: todos eles foram comunistas, dentro da esfera de influência soviética. O segundo, o dos países do norte de África e Próximo Oriente. Entre estes, naturalmente, é manifesta a diferença entre o Magrebe e os restantes países árabes, do Mashereque à Ásia, com Israel como um caso à parte. Nalguns infelizes casos, como o da Síria, mas também do Egito, da Líbia ou até da Palestina, a questão do funcionamento do Estado e das suas instituições é central. A aplicação da regra da condicionalidade – mesmo na sua formulação benigna “Mais por Mais” -, não tem por isso as mesmas repercussões em todas as situações. O que sucedeu na Ucrânia, independentemente das evoluções futuras, é bem a ilustração da importância que tem a forma como os instrumentos de política de cooperação, e neste caso da PEV – Parceria a Leste –, são utilizados e geridos, tendo nomeadamente em conta as especificidades próprias de cada parceiro. Não é possível, afinal, tratar em conjunto o que é singular, nem é possível encarar como um todo o que é uma soma de partes. A PEV assume essa realidade: como disse no início, ela consiste numa relação essencialmente bilateral entre a União e cada um dos países vizinhos, relação privilegiada e que tem como base um compromisso relativamente aos valores europeus.

É em função do grau e natureza desse compromisso que uma maior ou menor integração pode ter lugar. É sobre ele e o entendimento que cada parceiro dele faz que pode ser avaliado o sucesso da Política Europeia de Vizinhança. Com uma certeza, acima expressa: a estabilidade da Europa, da União Europeia e dos seus povos, depende em muito do que suceder nas suas fronteiras sul e leste.

Fica pois a interrogação: quais os limites do compromisso para com os valores europeus? Que grau tem essa condicionalidade na relação com a cooperação estabelecida? Até agora, pode dizer-se, era a adesão plena – através de um processo de negociação por vezes longo, quase sempre doloroso –, com base nos critérios de adesão e da própria legislação primária da União, a assegurar o respeito pelos valores que constituem uma espécie de DNA da Europa.

Será uma parceria como a proposta aliciante suficiente para levar um país vizinho da União a reformar substancialmente o seu regime político e as suas instituições? Os exemplos até agora conhecidos não são especialmente animadores, mas a PEV é muito recente (e a Parceria a Leste ainda mais). O futuro dirá. Mas o que suceder terá de decorrer de uma estratégia de longo prazo, cautelosa e especialmente atenta

à realidade de cada um dos países envolvidos, o que talvez não tenha sucedido em todos os casos.

Recupero o documento *A New Response to a Changing Neighbourhood - A review of European Neighbourhood Policy*, de 25 de maio de 2011: “Para o leste e sul da União Europeia estão dezasseis países cuja esperança e futuro fazem para nós uma diferença direta e significativa”.

A estabilidade e segurança dos nossos cidadãos dependem de forma decisiva do que suceder nas fronteiras sul e leste da União. Como sempre, aliás!