

As Fronteiras da Europa

Adriano Moreira

Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa

Resumo

A relação entre a identidade europeia e as fronteiras da Europa foi dominante no pensamento dos Projectistas da Paz. Na Declaração de Laeken, de 15 de Dezembro de 2001, apareceram associadas identidade e projecto. Todavia, o fim da guerra fria em 1989 marcou uma deriva que vai distanciando as fronteiras do projecto político da fronteira de identidade. A adaptação de conceitos da NATO parece a linha dominante. Libertar a Europa do Atlântico aos Urais, associar a segurança do espaço ao desenvolvimento, utilizar o conceito de aliança para além das identidades culturais ou políticas, foram estratégias da NATO. Integrar a Europa do Atlântico aos Urais, organizar um pilar específico de defesa, integrar a Turquia com razões da teoria das alianças, são réplicas europeias. O valor de síntese, ensaiado no projecto de Constituição Europeia, é o patriotismo constitucional. Não se conhecem estudos de governabilidade.

Abstract

The relationship linking European identity to European borders was an overriding concern in the context of the classic Peace Planners' thought. In the Declaration of Laeken, dated 15 December 2001, identity and project were associated. Nevertheless, the end of the Cold War in 1989 was a crucial moment in the more general drift towards disengaging the borders of the political project from the border of identity. The prevailing trend seems to be the adaptation of NATO's conceptions. To free Europe from the Atlantic to the Urals, to associate the security of that space to development, to use the concept of alliance beyond political or cultural identities, all this were NATO's strategies. To integrate Europe from the Atlantic to the Urals, to organize a distinct defense pillar, to integrate Turkey according to the kind of reasoning that stems from the alliance theory, all this are European rejoinders. The synthetic value, undertaken in the project of a European Constitution, corresponds to the constitutional patriotism. Concrete appraisals of how to run this model are not known yet.

A organização política da Europa não é um projecto recente para responder a uma conjuntura sem precedente, embora o processo em curso dispense geralmente as referências à teoria de pensadores que ensaiaram encaminhar os poderes políticos para a cooperação vinculada à preservação da paz. Existe uma diferença de atitude entre a perspectiva desses antepassados da promoção da unidade europeia e os actuais gestores do modelo em construção.

Passando por Pierre Dubois no século XIV, por George Podiëbrad, rei da Boémia, cuja proposta fez quinhentos anos, por Émeric Crucé (1530-1648), pelo Grand Dessein de Henrique IV, pelo projecto de William Penn (1644-1718), por Leibnitz com o texto de 1699, pelo Abade de Saint-Pierre (1713), e pelo *Projecto de Paz Perpétua* de Kant (1796), não se encontram grandes dúvidas sobre as fronteiras da Europa, parecendo que têm por evidente a composição do aglomerado de soberanias, e a identificação eventual de um inimigo comum cuja ameaça foi, em cada tempo, um factor dinamizador da meditação sobre a urgência da frente unida e mesmo juridicamente estruturada.

As guerras civis da cristandade europeia, sobretudo as duas guerras que chamaram mundiais pelos efeitos, colocaram os demónios interiores na função tradicional da ameaça externa, pelo que durante o breve período da Sociedade das Nações, e finalmente, depois do desastre de 1939-1945, a exigência de passar à organização efectiva tornou-se premente e inadiável.

Agora, neste período que se reinicia com a intervenção do inspirador Jean Monnet, a questão da identidade europeia vai ganhando presença nos debates, ao mesmo tempo que a definição das fronteiras é um desafio que se acentua, frequentemente com os dois critérios em conflito.

Na visão de Georges Contogeorgis, a dúvida tem sido a de saber se o argumento cultural, incluindo a geografia, é o critério determinante, ou se uma referência política, tendo em conta a harmonização económica, o regime democrático, a situação dos direitos e liberdades fundamentais, condicionará a integração de um país no todo.

Que a mudança do teor cultural das sociedades civis dos Estados europeus, a evoluírem de nacionais para cosmopolitas em resultado das migrações, encaminha no sentido de a referência política se tornar dominante, encontra apoio e influência na temática das fronteiras europeias, sobretudo das fronteiras geográficas da sua entidade política em formação, tudo muito em evidência com a proposta da Constituição Europeia, projecto este que não encontrou viabilidade, mas cujas motivações continuam presentes nos debates.

Na cimeira europeia de 15 de Dezembro de 2001, foi publicada a *Declaração de Laeken*, que define os valores e princípios da Europa, associando identidade e projecto, e falando

na vocação de ser “vanguarda numa ordem planetária”, “referência para inúmeros países e povos”, garante e salvaguarda da democracia e dos direitos humanos, participante na questão da globalização, modelo de governação, “farol que indique o rumo para o futuro do mundo”.

À medida que a organização institucional da Europa se foi desenvolvendo no sentido de fazer nascer uma nova forma de entidade política, passando pelo Acto Único em 1986, por Maastricht em 1992, por Amesterdão em 1997, por Nice em 2001, e depois pelo atribulado projecto de Constituição, acontece que a queda do Muro de Berlim, e a mudança radical do quadro da polemologia, parecem ter desencadeado um processo de transferência de propósitos entre a NATO e a Europa em formação: foi a NATO que assumiu o objectivo estratégico da libertação da Europa do Atlântico aos Urais; foi a União Europeia que assumiu a integração dos Estados libertados até uma nova fronteira oriental em discussão; foram os EUA que adiantaram a necessidade da *europização da defesa* para repartir encargos, e a União assumiu o projecto da autonomia da segurança e defesa; a globalização encaminhou a superpotência sobranceira, os EUA, para o unilateralismo, com o seu ponto crítico no 11 de Setembro, e a Europa reanimou a variante histórica dos conflitos internos ocidentais, desenhando a linha divisória do americanismo e do europeísmo no Atlântico, e fortaleceu a tendência de alargar a fronteira oriental em função de um critério de segurança específica e fortalecimento da sua presença na NATO.

Deste modo, o conceito estratégico europeu, que foi inicialmente formulado para essencialmente evitar que a *rivalidade francogermânica* de novo envolvesse os seus Estados em conflitos apocalípticos, conceito que depois apoiou o *desenvolvimento sustentado no mercado*, que em seguida se organizou para conseguir o que eventualmente foi chamado um *patriotismo institucional* exigente da reorganização das relações económicas, da governança dos interesses comuns, e da cidadania, tende para incluir um *conceito estratégico de segurança e defesa* que igualmente argumenta com um novo conceito da NATO, muito especialmente para abrir caminho à integração da Turquia na União Europeia.

A formulação normativa do texto da Constituição Europeia, assinado por 25 membros muito para além dos modestos 6 que assinaram o Tratado de Roma em 1957, não deixava supor que o problema das fronteiras a leste seria um elemento essencial do conceito estratégico que nela se deveria apoiar. Mas é da fronteira, não apenas cultural mas também política, que se trata quando o guião da admissão de novos membros tendeu para uma redefinição que tornou dominante o critério do regime político associado ao conceito estratégico da segurança e defesa.

Talvez seja útil, para avaliar o percurso, recordar a metodologia seguida em relação a países da fronteira leste em definição, cuja proximidade cultural com as matrizes europeias é certa. Em primeiro lugar a Rússia, que é urgente encaminhar para recuperar o estatuto de um *Estado igual aos outros*. A União Europeia, tal como a NATO, estabeleceu acordos especiais em que é dominante o Acordo de Parceria e Cooperação (APC) de 1994, que a Rússia assinou em 1997, e que cobre os domínios das relações económicas, e a estruturação de um diálogo político, termos que devem ser renegociados em face do alargamento. Não é seguro que a Rússia veja com tranquilidade a evolução da União para leste, mas a última cimeira de 2004 tratou sobretudo da economia, justiça e liberdades.

É semelhante aquilo que se passou com a Ucrânia, independente desde 1991, e que tem o *“regresso à Europa”* como elemento dominante do seu conceito estratégico nacional, privilegiando as relações com a União Europeia e com a Aliança Atlântica, sendo evidente o propósito da admissão. A aproximação da União tem sido prudente, assinando um Acordo de Parceria em 1994, entrado em vigor em 1998, definindo a cooperação económica e o diálogo político, com orientações concretas desde o Conselho de Helsínquia de 1999, respondendo neste caso ao conceito de fazer coincidir as fronteiras da Europa com os valores que esta enuncia.

Estas aproximações, rodeadas de prudência, encontraram no Conselho Europeu de Copenhaga de 2002, um ponto de referência fundamental, quando Prodi abordou as *“iniciativas de vizinhança dirigidas à Ucrânia, à Bielorrússia e Moldávia, com o fim de criar um círculo de amigos, desde a Rússia ao Mar Negro e no sul do Mediterrâneo”*. A perplexidade teve expressão na posição de Giscard d’Estaing para o qual *“as fronteiras culturais”* são mais fechadas que as geográficas, posição oposta à de Blair que se abriu às admissões que fortaleçam a segurança europeia nas zonas de perigo agudizado pelo terrorismo institucional. Esta dialéctica não ignora a necessidade de uma *“identificação de limites”*, como recordou Claude Juncker do Luxemburgo, que não produzam um *sentimento de exclusão* em eventuais pretendentes, nem inviabilizem o *bom governo*.

O caso da Turquia, em relação à qual o paradigma da compatibilidade cultural exige a decisão de preferenciar as *definições constitucionalizantes* e os *objectivos estratégicos* postos em primeiro plano, também aliena o método que adoptou os parcerias como instrumentos de criação do *círculo de amigos* para além da fronteira, incluindo países vinculados a valores da identidade europeia, dando assim especial relevo às questões militares, recordando a fidelidade e serviços da Turquia à Aliança Atlântica, que foi o amparo da Europa ocidental e ganhadora da guerra fria.

É oportuno discutir se esta é a perspectiva unilateral, ou sem alternativa, que melhor responde à conjuntura, mas também tem de discutir-se se a tradicional *política furtiva* do centralismo europeu deixou qualquer abertura para recusar a entrada sem reservas.

Sem dar crédito ao catastrofismo de Huntington, é a questão das relações entre as áreas culturais e a engenharia do seu relacionamento a favor da paz que está em causa, no primeiro referido plano, e talvez não será difícil de admitir que o problema europeu é muito mais vasto do que a parcela temática da Turquia.

Temos em primeiro lugar a população muçulmana que veio responder às solicitações da teologia de mercado ocidental, e que soma mais de 15 milhões de habitantes, nem sempre tratados de acordo com as exigências do direito. O terrorismo global desenvolveu um novo conceito, que é o do *Estado sem território*, destinado a fidelizar essas populações a um poder errático, eventualmente em guerra. A *cidadania de residência* é previsivelmente um passo a dar, mas o regresso das sociedades civis europeias ao modelo das sociedades multiculturais ou cosmopolitas, que antecederam a ambição da coincidência entre a Nação e o Estado, exige uma abordagem intensa em função das integrações ou assimilações possíveis e necessárias. Será uma tarefa longa e exigente, como foi longo e exigente o percurso do estado nacional: mas o facto é que existe definitivamente um *islamismo europeu*, como existe um islamismo inscrito em vários países de outras áreas não muçulmanas, e que essas comunidades devem ser fidelizadas ao Estado, designadamente para apoiar a segurança interna: a Inglaterra está a dar o exemplo, convocando os líderes do *islamismo britânico* para assumirem as responsabilidades cívicas.

Acresce a desconstrução do projecto do Marechal Tito, que tem o Kosovo como alerta permanente para a ameaça de o passado bater subitamente à porta do futuro, e a lembrar que não é com brevidades tecnocráticas que se apagam inquietações ligadas com as de Erasmo no seu tempo, nem é pelo silêncio que deixará de estar presente a necessidade de tomar uma decisão para a Albânia. A presença muçulmana na temática interna europeia é vasta, e a importância das identidades culturais e do seu relacionamento pode encontrar resposta e plataforma numa espécie do oferecido *patriotismo constitucional* rejeitado, mas há para isso um caminho a percorrer que tem dificuldades experimentadas, mesmo dentro de Estados plurinacionais.

No ambiente marcado pelo terrorismo sem fronteiras, e perigosamente orientado no sentido de tornar respeitável o catastrofismo de Huntington, a definição das fronteiras da Europa situa-se numa área geográfica que tem o Mediterrâneo por centro de referência, com um Livro a flutuar nas suas águas que todos os povos ribeirinhos consultam com a tradição de discutir pelas armas as diferenças de leitura, e todos

compelidos pelo globalismo a escolher entre a racionalização das interdependências e a falência do desenvolvimento sustentado e em paz.

A questão que as circunstâncias tornam claras é a de avaliar se este problema de a fronteira cultural da Europa coincidir em larga medida com a fronteira cultural muçulmana, com expressão geográfica evidente, orienta no sentido de adoptar o método da integração para um dos países fronteiriços sem considerar os eventuais efeitos colaterais na área, quer pelas leituras de exclusão, quer pela multiplicação de exigências de igual tratamento. Olhando às circunstâncias particulares de Portugal, Marrocos já aparece como a segunda fronteira geográfica do país.

A proposta da inclusão, além de valorar o conceito do *patriotismo constitucional* que a Turquia vai demonstrando, destaca sobretudo o facto da pertença à Aliança Atlântica, cujos riscos correu e cujos objectivos apoiou.

Mas a dúvida é sobretudo a de saber se o *conceito de aliança*, que tem como núcleo duro a existência de uma ameaça comum, tem afinidade com o conceito de comunidade que é principal no que respeita à identidade europeia. A Aliança serviu aos ocidentais como serviu à Turquia, ameaçada tradicionalmente pelo mesmo inimigo. A Grande Aliança Democrática que ganhou a guerra de 1939/1945 alinhou alguns ditadores da América Latina, e num período de interesse comum também admitiu o futuro inimigo que era a União Soviética: este é o realismo das alianças.

Por outro lado, a Europa que tem por resolver a questão do seu regresso ao modelo das sociedades civis multiculturais e cosmopolitas, que ainda não conseguiu eliminar com segurança os conflitos da ETA, da Irlanda do Norte e da Córsega, que tem debilidades na política de integração do *islamismo europeu*, que omite olhar para a globalidade da desconstrução da Jugoslávia, talvez devesse considerar prioritária a questão da *governabilidade*, pressuposto de qualquer avanço futuro das fronteiras.

No fim da guerra fria, quando um sentimento revanchista animava a exploração da queda do adversário soviético, o ferozmente anticomunista Reagan adoptou um espírito de cooperação a que logo aderiram o Reino Unido, a Alemanha e a França, para que a Rússia voltasse a ser um Estado igual aos outros. A política adoptada pela União Europeia no sentido de criar um *círculo de Estados fronteiriços amigos*, tem à sua disposição experiências como os partenariados de cooperação que já usou, as parcerias, as redes da sociedade civil, mesmo as alianças, e não pode ignorar a vantagem e necessidade de o *cordão de amigos* abranger totalmente as margens do Mediterrâneo, sem enfraquecer a já problematizada identidade cultural, sem complicar a sua capacidade decisória, sem acrescentar a sua agenda de conflitos internos por resolver. Sobretudo sem continuar

a aprofundar o equívoco de que o seu desafio hostil, depois da queda do Muro, passou para o Atlântico, pondo em causa a solidariedade atlântica ocidental.

A Turquia é um elemento indispensável do *cordão de amigos*, e sobre isto existe unanimidade: mas nem os mecanismos de gestão adiantados no projecto da recusada Constituição europeia, nem as diferenças culturais, nem a circunstância mediterrânica, nem a instável segurança global ameaçada pelo terrorismo, parecem aconselhar um conceito estratégico europeu que não avalie a totalidade do envolvimento muçulmano, totalidade que não tem resposta no método da integração selectiva.

Ora é o método da integração selectiva que parece imposto pela política desenvolvida longe dos parlamentos e dos eleitorados nacionais, e que agora está a impor o recurso a duas linhas de argumentação: uma política, para a qual a promessa firme de abrir negociações implica a confiabilidade da União, o que de facto significa que a admissão é o único final admissível, sendo imprevisíveis, mas sempre severos os efeitos da lei da reflexividade mobilizadora da proximidade entre áreas culturais; outra linha, esta ideológica no sentido mais neutro do termo, que reassume um multiculturalismo progressivo do espaço europeu, que coloca em primeiro lugar um projecto político baseado nos valores democráticos dos Estados, no respeito pelos direitos do homem, no desenvolvimento humano sustentado.

A primeira linha de argumentação é definitiva se o Conselho Europeu concluir e assumir que o seu tradicional método de procedimento diplomático eliminou para todos os seus membros qualquer opção diferente da adesão, porque certamente não lhe ocorre buscar exemplo em Luís XIV que se justificava de não ter cumprido o tratado com a Espanha, porque esta sempre soubera que o não cumpriria. Mas a segunda linha de argumentação não pode evitar a questão vital que é o problema da *governabilidade*, o qual tem estado frequentemente ausente em todo o ritmo do alargamento. Neste caso, omite incluir na temática o facto de as fronteiras da Europa, aderindo a Turquia, serem a Síria, o Iraque e o Irão, e as consequências em várias áreas facilmente identificáveis. E não apenas a governabilidade, mas o teor da governação. Ainda parece de avaliar se a admissão selectiva não provocará um movimento de ressentimento pelas exclusões nesse Mediterrâneo de história militar desgastante e desanimadora. Finalmente ver em que medida a teoria do fim da história, que parece assumida pelos projectos políticos de inclusão por fidelidades constitucionais, teoricamente admite um limite de fronteiras só possível pelo pragmatismo das exigências da governabilidade, e nunca discutidas.