

AS RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E OS BÁLCÃS OCIDENTAIS: UMA ABORDAGEM DE ESTABILIZAÇÃO E ASSOCIAÇÃO?¹

The relations between the European Union and the Western Balkans: A real stabilization and association approach?

Marília Bortoluzzi Severo²

Introdução

Os Balcãs Ocidentais³ constituem uma região de interesse da União Europeia e de outras potências, principalmente em razão da posição estratégica que ocupam no mapa mundial. No entanto, nem Washington nem as capitais europeias foram capazes de desenvolver uma estratégia de intervenção coerente durante as guerras de dissolução da Iugoslávia.

As potências europeias podem ter tomado algumas medidas para responder à desintegração em 1991, além de ter empregado ações diplomáticas e econômicas para pôr fim às hostilidades. No entanto, isso não deve ser interpretado como um sinal de que a Europa percebeu a guerra na antiga Iugoslávia como uma ameaça aos seus interesses vitais. Ao contrário, em nenhum momento se lamentou a formação dos novos Estados que, então, necessitariam da orientação política e econômica dos vizinhos europeus, o que sugere uma espécie de preparação do território para o estabelecimento de uma zona periférica que interessava ao mercado europeu em expansão.

A partir disso, a UE precisou se preocupar com a elaboração de uma estratégia de política externa para os novos Estados balcânicos, de modo a fomentar o desenvolvimento político e econômico destes países em conformidade com os princípios e valores por si defendidos. Este estudo, portanto, tem como objetivo fazer uma análise crítica da evolução do discurso de política externa da UE para a região balcânica

¹ Este artigo faz parte da pesquisa doutoral da autora, constituída na tese de doutorado “Integração e Segurança nas Relações entre a União Europeia e os Balcãs Ocidentais (2000-2014)”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A autora agradece as contribuições do Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi e da Profa. Dra. Clarissa Franzoi Dri na revisão deste manuscrito.

² Mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pós-doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). De 2013 a 2014, atuou como Visiting Fellow no Centre d'Etudes Européennes (CEE) da Sciences Po, Paris, e também no Centre d'études turques, ottomanes, balkaniques et centrasiatiques (CETOBAC) na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris, França (marilia_bortoluzzi@yahoo.com.br).

³ A região dos Balcãs Ocidentais corresponde à parte noroeste do território balcânico, área de diversidade cultural, histórica e linguística, onde se desenvolveram os Estados da Iugoslávia e da Albânia. Nesta área, encontram-se, hoje, os países da Bósnia-Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro e Sérvia. Na utilização mais comum da expressão, soma-se a Albânia ao antigo território iugoslavo, e se subtrai a Eslovênia.

ocidental, a qual se consubstancia, basicamente, na estratégia de expansão da União para os Bálcãs, através do processo de adesão dos Estados balcânicos ocidentais ao bloco europeu.

Tal processo é conhecido como a política externa formal para a região, qual seja, o Processo de Estabilização e Associação (*Stabilization and Association Process – SAP*) para os Bálcãs Ocidentais. Como a própria denominação sugere, e em conformidade com a definição declarada pela UE (EUROPEAN UNION, 2015), o SAP consistiria em uma abordagem que busca a estabilização de determinados Estados dos Bálcãs (Albânia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Kosovo, Macedônia, Montenegro e Sérvia) para a sua posterior integração à UE.

Logo, o propósito deste estudo é analisar a evolução do discurso de expansão da UE para a região balcânica ocidental e a sustentabilidade do que seriam as principais características desta política externa: a estabilização e a associação dos Estados balcânicos ocidentais. Com base em uma abordagem crítica de análise de política externa, este artigo problematiza as intenções declaradas da política externa da UE voltada aos Bálcãs Ocidentais. Da crítica ao discurso da UE resulta a hipótese desta pesquisa: a perspectiva de estabilização é tratada de forma inadequada dentro do contexto do SAP, por não incluir a apropriação dos fatores domésticos de cada país balcânico ocidental.

Fundamentando-se em pesquisa bibliográfica e nas principais publicações da Comissão Europeia sobre o assunto⁴, o presente estudo divide-se em três etapas. A primeira refere-se à perspectiva inicialmente adotada pela UE para os Bálcãs Ocidentais, com foco no princípio da condicionalidade. A segunda seção aborda a criação do SAP. A etapa seguinte analisa o novo consenso de política externa da UE em direção aos Estados objeto de estudo, a partir de 2006, e o verdadeiro significado da estabilização e da associação nesse contexto. Por fim, são trazidas as considerações finais, que destacam avanços e desafios da política externa europeia para os Bálcãs Ocidentais.

A abordagem inicial de política externa da UE para os Bálcãs Ocidentais

A política externa ocidental para a Iugoslávia durante o período final da Guerra Fria catalisou o descolamento da posição deste país no sistema capitalista mundial e sua consequente desintegração. A comunidade internacional, seja através de seus principais centros de poder, seja por meio da própria dinâmica do sistema mundial, teve um papel fundamental no fomento da crise iugoslava e da dissolução da Federação.

De fato, ações ou omissões europeias fizeram a diferença na crise iugoslava, como o incentivo a rivalidades identitárias ou a decisão estratégica de apoiar a capacidade militar de uma república em detrimento de outras (como o apoio de Áustria e Alemanha às formações paramilitares eslovenas e croatas). Dessa forma, os principais Estados europeus influenciaram o conflito iugoslavo, de forma que a face externa

⁴ As principais publicações no quadro do processo de adesão dos Bálcãs Ocidentais à UE são as Comunicações da Comissão para o Conselho e o Parlamento Europeu chamadas de “Estratégias de Alargamento e Principais Desafios” (*Enlargement Strategy and Main Challenges*), produzidas a cada ano, desde 2005, pela Comissão Europeia, motivo pelo qual constituem os principais documentos analisados nesta pesquisa. O recorte temporal da análise, no entanto, parte da segunda metade dos anos 1990, momento em que a UE passou a se preocupar com os primeiros desenhos de política externa para os Estados balcânicos ocidentais criados naquela década, e vai até o ano de 2014.

deste deve ser entendida na perspectiva das ações das potências europeias, em consonância com o principal instrumento utilizado – a crise econômica interna iugoslava.

Desde então, a abordagem adotada pelas potências europeias para lidar com as questões balcânicas é, frequentemente, enviesada ou equivocada. As relações entre UE e os Balcãs Ocidentais, desde a dissolução iugoslava até os dias atuais, indicam a existência de uma relação assimétrica de poder, na qual uma das partes, por meio de seu poder normativo, estabelece compromissos para a outra, de modo a atender seus próprios interesses. Assim, a UE procura estabelecer a região balcânica ocidental como sua esfera de influência, ainda que outras potências se mostrem interessadas na disputa pela área (como sugere a aproximação russa no entorno balcânico, como os eventos recentes⁵ na Criméia e na Ucrânia, e a crescente influência da Turquia⁶ na política de países com numerosa população muçulmana, como Albânia, Macedônia e Kosovo).

A própria UE não esconde a utilização de seu poder normativo e de seu comportamento de potência branda (*soft power*) como meio de provocar transformações que interessam ao bloco europeu – principalmente, através do processo de adesão. Em documentos oficiais, a Comissão Europeia afirma que "a expansão reflete a essência da UE como *soft power*, a qual tem alcançado mais através de sua atração gravitacional do que poderia alcançar por outros meios" (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006: 2). No mesmo raciocínio, a expansão da UE está diretamente ligada à dimensão de sua *actorness*⁷, ou capacidade de atuação, no sistema internacional:

A força da UE no mundo também depende, em larga medida, da atratividade de seu modelo de regulamentação. A vitalidade do mercado interno e da adoção de normas e padrões da UE por parte dos países em todo o mundo é um grande estímulo ao comércio, ao investimento e ao crescimento. (...) Através do processo de adesão, os países do alargamento irão adotar progressivamente o acervo, ampliando a área em que um único conjunto de normas se aplica. Isso deve estimular novos investimentos, inovação e coesão social, bem como reforçar a atratividade do modelo regulatório da UE em países vizinhos e no amplo sistema internacional. (EUROPEAN COMMISSION, 2010: 4).

Embora a principal estratégia da UE para os Balcãs Ocidentais seja o processo de adesão, a presença europeia na região pode ser sentida economicamente desde a desintegração da Iugoslávia. Com a queda dos regimes socialistas no Leste, a UE apoiou e integrou os novos Estados balcânicos em suas redes de produção (BEREND, 2010), o que possibilitou a formação de uma rede econômica regional de grande importância para a União. Os principais investidores destes novos Estados foram os países membros da UE, e a maior parte de ativos do sistema bancário local passou para as mãos de bancos europeus durante a década de 1990. De

⁵ Os eventos aqui referidos tratam-se da disputa da região da Crimeia por Rússia e Ucrânia, o que envolveu desde a deposição de um presidente eleito democraticamente até a ocupação militar russa para defender a separação da Crimeia, definida por referendo popular. A crise da região teve seu auge em 2014, e engloba questões históricas, culturais e estratégicas, em razão de constituir um território de gasodutos que levam as exportações de gás russo para a UE.

⁶ A Turquia tem se mostrado cada vez mais preocupada com os vizinhos balcânicos em sua política externa (TERZI, 2010), através da utilização crescente de seu comportamento *soft power* para consolidar sua influência política, econômica e cultural nos Balcãs Ocidentais. Isso é bastante visível em suas relações com a Albânia (ambos são os únicos países balcânicos da Organização para a Cooperação Islâmica, organismo intergovernamental composto por mais de 50 países que promovem os valores islâmicos), Kosovo (a Turquia foi um dos primeiros países a apoiar a declaração kosovar de independência em 2008) e a Macedônia (a Turquia é um dos maiores apoiadores da entrada da Macedônia na Organização do Tratado do Atlântico Norte/OTAN, o que é boicotado pela Grécia).

⁷ Embora o termo *actorness* não possua um correspondente específico na língua portuguesa, ele pode ser traduzido, em termos gerais, como "capacidade de atuação", por se referir à "capacidade de se comportar ativa e deliberadamente em relação a outros atores no sistema internacional" (SJÖSTEDT, 1977: 16).

acordo com Berend (2010), o investimento externo direto nos quinze primeiros anos de transformação dos Estados balcânicos chegou a 42 milhões de dólares, o que também teria acentuado o papel de empresas europeias no sistema industrial da região.

Uma estratégia de política externa para os Estados resultantes da desintegração iugoslava estava sendo prospectada desde o fim das discussões do Acordo de Dayton, de 1995, ainda que de natureza primordialmente econômica. Não havia nenhuma política específica da Comunidade Europeia para os Bálcãs Ocidentais como região antes da eclosão dos conflitos de dissolução no início da década de 1990, até porque a Iugoslávia era um dos países mais desenvolvidos do Leste Europeu (PIPPAN, 2004: 221). Contudo, sentindo a gravidade da situação dessa área durante o período 1991-1995, a Europa passou a compreender a necessidade de uma “estratégia coerente para os Bálcãs Ocidentais”.

Inicialmente, a UE falava em uma abordagem regional para os Bálcãs, que foi delineada após a Conferência de Roma de 18 de fevereiro de 1996, a qual teve por objetivo a consolidação do Acordo de Dayton. Dessa maneira, surgiu a Abordagem Regional (*Regional Approach*) da UE para os Bálcãs Ocidentais, que teve por base o acordo de associação com a Eslovênia, já em curso. Dentro desse quadro essencialmente de caráter econômico, a União concedia assistência financeira, preferências de comércio unilaterais e relações contratuais bilaterais, segundo Pippan (2004). Também era incentivada a retomada das relações econômicas de um país com o outro, que foram prejudicadas pelas guerras, por meio de projetos transfronteiriços.

Tal iniciativa sedimentou a entrada de Estados que possuíam pouca ou nenhuma relação com a Comunidade Europeia no mercado interno europeu, o que viria a fomentar o desenvolvimento de reformas econômicas, mas também encaminhava a região balcânica para se tornar área de influência econômica do bloco europeu. O passe para o mercado da Europa, no entanto, não era livre de compromissos, como se observa a seguir:

O claro comprometimento ao ideal de mercado livre e a prontidão para desenvolver boas relações com a vizinhança, entretanto, não eram as únicas condições que os países tinham que cumprir para se beneficiar dos instrumentos oferecidos pela UE. O Conselho não deixou dúvidas que a condicionalidade política também estava no centro da Abordagem Regional e que qualquer consideração de estabelecimento de relações contratuais “vai depender da boa vontade dos países em trabalhar em direção à consolidação da paz e ao respeito aos direitos humanos, direitos das minorias e princípios democráticos”. (PIPPAN, 2004: 222).

Essa estratégia foi aprovada em meados de 1996, quando foi elaborado o primeiro documento legal que expressa formalmente a obrigatoriedade de cumprimento de cláusulas políticas para a participação na Abordagem Regional. Tais cláusulas foram estabelecidas nas “Conclusões do Conselho de Assuntos Gerais”, de 26 de fevereiro de 1996, de modo genérico e pouco prático. As condições foram mais bem esclarecidas nas “Conclusões sobre a Aplicação do Princípio da Condicionalidade com vistas ao Desenvolvimento de uma Estratégia Coerente da UE”, que formavam o Anexo III do documento aprovado na Reunião do Conselho de Assuntos Gerais de 29 de abril de 1997⁸. Regras foram estabelecidas de forma geral e individual (para a

⁸ Este documento pode ser encontrado no link: <http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-129_en.htm?locale=en>.

região toda e, em específico, para Bósnia-Herzegovina, Croácia e República Federativa da Iugoslávia/*Federal Republic of Yugoslavia – FRY*) e, também, gradual: a demanda de condições crescia conforme os diferentes tipos de relações e cooperação.

O conteúdo normativo das condições não estava exatamente claro, mas girava em torno de ações políticas e econômicas, de dimensão doméstica ou regional; por exemplo, a readmissão de nacionais dos Estados em questão que estivessem em situação irregular no território de um Estado membro da UE, ou a abertura da fronteira aduaneira entre a Croácia e a República Srpska. O cumprimento progressivo dessas condições era premiado com a intensificação das relações com a UE, enquanto a não obediência era punida com o desprezo nas relações bilaterais (PIPPAN, 2004).

Além disso, o Anexo III evidenciava quatro tipos de elementos gerais a serem examinados quanto à obediência por parte dos Estados da região:

- a) Princípios democráticos: governo representativo com Poder Executivo responsável; ação de autoridades governamentais e públicas de forma coerente com a Constituição e a lei; separação de poderes (governo, administração e poder judiciário); eleições livres e justas e com intervalos razoáveis por escrutínio secreto.
- b) Direitos humanos e Estado de Direito: liberdade de expressão, incluindo meios de comunicação independentes; direito de reunião e de manifestação; direito de associação; direito à privacidade, família, domicílio e correspondência; direito de propriedade; meios efetivos de recurso contra decisões administrativas; acesso aos tribunais e direito a julgamento justo; igualdade perante a lei e proteção igualitária da lei; proteção contra o tratamento desumano ou degradante e a prisão arbitrária.
- c) Respeito e proteção das minorias: direito de minorias estabelecerem e manterem suas próprias instituições educacionais, culturais e religiosas, organizações ou associações; oportunidades adequadas para que as minorias usem sua própria língua perante os tribunais e autoridades públicas; proteção adequada dos refugiados e deslocados para regressar às áreas onde representam uma minoria étnica.
- d) Reforma da economia de mercado: instituições e políticas macroeconômicas necessárias para garantir um ambiente econômico estável; liberalização ampla de preços, comércio e pagamentos correntes; definição de um quadro legal e regulamentar estável e transparente; desmonopolização e privatização de estatais ou empresas de propriedade social; estabelecimento de um setor bancário competitivo e gerido com prudência.

Os elementos supracitados formavam o primeiro esboço formal do princípio da condicionalidade aplicado aos Estados balcânicos, e eram avaliados em relatórios da Comissão com o intuito de embasar a evolução das relações da UE com esses países. Em 03 de outubro de 1997, a Comissão publicou um documento denominado “Abordagem Regional para os Países do Sudeste Europeu: Cumprimento das Condições das Conclusões do Conselho de 29 de Abril de 1997”, com uma avaliação dos elementos do

princípio da condicionalidade e de questões de cooperação regional e de cumprimento do Acordo de Dayton em relação à Bósnia, Croácia e FRY. No ano seguinte, outro relatório de mesmo nome foi publicado no dia 28 de outubro, constando nele uma breve avaliação geral e conclusões operacionais sobre Bósnia, Croácia, FRY, Macedônia e Albânia.

A emergência do Processo de Estabilização e Associação da União Europeia para os Bálcãs Ocidentais

Em 1999, em meio ao auge da guerra de Kosovo e da campanha da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) contra a FRY e durante a presidência alemã da UE, foi criada uma iniciativa intergovernamental para reunir mais de quarenta países e uma série de organizações internacionais. O objetivo principal dessa rede era coordenar a assistência técnica e financeira e o apoio às ações regionais para a promoção da estabilização política dos Bálcãs Ocidentais (GORDON, 2009).

Essa estratégia foi chamada de “Pacto de Estabilidade (*Stability Pact*) para o Sudeste Europeu (SPSEE)” e promovida no quadro estrutural da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), apesar de não constituir um instrumento da UE em si, visto que seria implementado pela Organização para a Cooperação e Segurança na Europa (OSCE). O Pacto de Estabilidade era composto por fóruns políticos, sendo considerada uma plataforma de cooperação, e não uma organização internacional. Sem prejuízo disso, ele pode ser encarado como uma tentativa ambiciosa de tratar regionalmente as questões dos Bálcãs Ocidentais.

Não obstante, a aprovação do SPSEE pelo Conselho da UE já estava inserida em um contexto interno específico: a compreensão de que estabilização política e reformas econômicas somente seriam adequadamente incentivadas através da perspectiva de adesão à UE. Assim, no documento lançado pelo Conselho em 28 de maio de 1999, a União expressou a possibilidade de incorporação dos Estados balcânicos ocidentais ao bloco. Finalmente, cedeu-se à ideia de que as propostas de reformas e políticas apenas seriam aceitas domesticamente se condicionadas à expectativa de integração europeia.

Nessa conjuntura, a Comissão Europeia lançou a Comunicação “COM (1999) 235 final”, em 26 de maio de 1999, com um novo prospecto para o sudeste europeu, inspirado na Abordagem Regional e no Pacto de Estabilidade, porém mais preciso e abrangente do que ambos: o Processo de Estabilização e Associação da UE para os Bálcãs Ocidentais, o SAP. Entretanto, o lançamento oficial dessa iniciativa somente ocorreu por meio de uma Declaração emitida em 24 de novembro de 2000, durante o Encontro de Zagreb.

Em junho de 2003, o Conselho Europeu de Tessalônica confirmou o SAP como o projeto de política externa da UE para os vizinhos balcânicos, ao ser declarado que o futuro dos Bálcãs Ocidentais estava na UE. Como assevera Brown (2007), o SAP estava imbuído do princípio da condicionalidade, que sempre esteve presente nas relações entre essas partes: o apoio econômico e político só teria continuidade se tais Estados tomassem medidas com o intuito de alcançar padrões estabelecidos pela UE em vários domínios, entre elas a colaboração com o Tribunal Penal Internacional para a Iugoslávia (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* – ICTY). Da mesma forma, O’Brien (2006) afirmou que, “se os candidatos dos Bálcãs

Ocidentais estiverem bem preparados, os líderes europeus provavelmente irão convidá-los a participar” do processo de integração (O’BIEN, 2006: 71).

O SAP pode ser entendido como uma evolução dos instrumentos da Abordagem Regional e do Pacto de Estabilidade, visto que possui um objetivo bem definido e tangível (a assistência aos Estados balcânicos com vistas à candidatura à UE), mecanismos de execução avançados, diálogo político com cada um dos países e relações contratuais diferenciadas – os Acordos de Estabilização e Associação (*Stabilization and Association Agreements* – SAA). Além disso, o SAP sedimentou o princípio da condicionalidade como um elemento constitutivo da política da UE para os Bálcãs Ocidentais.

Apesar de seu viés intencionalmente estratégico, com o propósito de expansão da UE para a área balcânica, a emergência do SAP significou, além de uma nova abordagem da UE para a região, uma oportunidade de desenvolvimento político, econômico e social para os Estados dos Bálcãs Ocidentais. A reunião do Conselho Europeu em Lisboa, em 2000, definiu que a futura associação dos Bálcãs Ocidentais à UE deveria ser precedida de um regime de liberalização comercial assimétrica (PIPPAN, 2004). Essa liberalização, em conjunto com as medidas de estabilização e associação, viria a alavancar o crescimento dos níveis de desenvolvimento socioeconômico em cada contexto doméstico.

Como parte do empreendimento em direção à expansão, a UE passou a avaliar a potencialidade de integração dos Estados balcânicos desde 2005. Essa avaliação consubstanciou-se em Documentos de Estratégia de Expansão (*Enlargement Strategy Papers*), publicados anualmente, objetivando tornar pública a estratégia europeia de expansão e o progresso de determinados Estados nessa direção, em relação a temas como a liberalização do comércio, a estabilidade política e a condução do processo de adesão. Cada um desses Documentos é estruturado de modo a apresentar a estratégia da UE para aquele ano, o estado da arte das relações entre a UE e os candidatos, os desafios dessa relação, e recomendações gerais e individuais.

Através dessas recomendações, a Comissão determina quais são os próximos passos a serem cumpridos por cada Estado participante do SAP e quais são os compromissos específicos que os países devem assumir para isso. Dessa maneira, acaba por ditar as regras dos processos políticos domésticos desses atores, moldando suas ações com vistas aos resultados pretendidos pela UE – em resumo, a consolidação da democracia e da economia de mercado. Obviamente, tais recomendações são muito mais do que indicações do caminho a seguir: embora não possuam força de lei, estão imbuídas de uma força diplomática vinculante.

No Documento de Estratégia de Expansão “COM (2005) 561 final”, a Comissão Europeia apresentou algumas premissas sobre a política de expansão:

A expansão é um dos instrumentos políticos mais importantes da UE. A força da UE tem ajudado a transformar a Europa Central e Oriental de regimes comunistas em democracias modernas que funcionam bem. Mais recentemente, inspirou enormes reformas na Turquia, na Croácia e nos Bálcãs Ocidentais. Todos os cidadãos europeus beneficiam-se de ter vizinhos que são democracias estáveis e economias de mercado prósperas. É de vital importância para a União Europeia garantir um processo de expansão cuidadosamente gerido, que estende a paz, a estabilidade, a prosperidade, a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito a toda a Europa. Após gerações de divisão e conflito, a UE está criando pacificamente uma Europa unida. (...) A expansão tem sido sempre uma parte essencial do projeto europeu. A UE não pode abandonar suas responsabilidades de garantir a segurança, estabilidade e prosperidade no seu próprio continente e mais longe. A agenda da expansão em curso refere-se aos Bálcãs e à Turquia, de acordo com as decisões dos Chefes de Estado e de Governo da UE. (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2005: 2).

Em 2005, o processo de adesão já estava incorporado à política da UE como o principal instrumento de promoção de mudanças na vizinhança balcânica e na Turquia, como se depreende da citação acima. Transformações, é claro, condizentes com os padrões e valores propostos pela UE, e dependentes da capacidade de atuação desta como ator garantidor regional da paz e da estabilidade do continente – protagonismo que ela confere a si mesma. Como a região menos estável desse período ainda se concentrava nos Balcãs Ocidentais, estes constituíam a maior preocupação para a segurança regional:

Os Balcãs Ocidentais são um desafio especial para a UE. A política de expansão precisa demonstrar seu poder de transformação em uma região onde os Estados são fracos e as sociedades, divididas. Uma perspectiva política convincente para uma eventual integração com a UE é crucial para manter as reformas deles ativas. Mas é igualmente claro que esses países podem aderir apenas quando forem satisfeitos os critérios na íntegra. (...) Os Balcãs Ocidentais contêm países menores em diferentes fases do processo de aproximação à UE. As futuras expansões serão no ritmo ditado pelo desempenho de cada país no cumprimento de padrões rigorosos, para garantir a absorção suave dos novos membros. (...) A perspectiva de passar para a próxima etapa nas relações com a União é um poderoso incentivo para os países transformarem-se e adotarem as normas e valores da UE. (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2005: 2-3).

Como é possível observar, por sorte – ou não, os Estados balcânicos ocidentais contam com um vizinho aparentemente fraterno, capaz de alavancar a estabilidade interna e garantir a segurança regional. Ironicamente, essa fraternidade vem atrelada à condicionalidade: basta que tais países assumam os compromissos ditados pelo vizinho mais poderoso, adotando suas normas e valores, para que os problemas enfrentados, interna e externamente, possam ser resolvidos – pelo ponto de vista da UE, é claro.

Nesse viés, no contexto do SAP, foram criadas as Parcerias Europeias (*European Partnerships*) como um instrumento legal, à base dos acordos de adesão dos Estados da Europa Central e do Leste, com o propósito de guiar as reformas dos países participantes do SAP. Por este mecanismo, a UE identifica as prioridades nas quais cada país candidato deve se focar, em cada etapa do processo de adesão. A contrapartida destes se dá na forma de Planos de Ação, para por em prática as Parcerias Europeias. Dessa maneira, a UE garante que as reformas por ela propostas sejam incorporadas na agenda política doméstica, o que retrata a sua natureza de *soft power*, visto que a definição de agenda é uma das formas de exercer esse comportamento.

É óbvio que a assistência da potência europeia não viria sem uma contraprestação. No entanto, a forma pela qual a UE conduz o seu discurso nos documentos oficiais deixa a impressão de que a adesão é uma fórmula mágica para a solução de problemas. A Comissão identifica os desafios internos de cada país e propõe as ações a serem tomadas como resposta, como se todo esse processo fosse simples e não envolvesse embates na arena política interna, interesses terceiros e questões que estão fora do alcance dos países candidatos.

Essa perspectiva fica clara no Documento de Estratégia de Expansão “COM (2007) 663”, o qual estipula os desafios que os países balcânicos ainda precisam enfrentar, e como estes devem lidar com isso. A cada Estado é dedicada uma seção que delimita quais devem ser as suas prioridades, como elas devem ser alcançadas e que ações precisam ser tomadas quanto a isso. Essa estrutura se repete em todos os

Documentos de Estratégia de Expansão, o que é uma indicação precisa de como os países dos Bálcãs Ocidentais devem se comportar no ambiente doméstico, a fim de progredir nas relações de integração com a UE.

O novo consenso para os Bálcãs Ocidentais e o significado de “estabilizar” e “associar”

Em 2007, a União colhia os primeiros frutos de sua maior expansão, realizada em 2004 e envolvendo dez países (Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca), e era o primeiro ano da adesão de Bulgária e Romênia. Ao mesmo tempo, ela apresentava bons índices de crescimento econômico, tanto que a adoção do Euro era progressiva e os Estados membros indicavam uma observância satisfatória das regras e valores supranacionais. O cenário da integração europeia, portanto, mostrava-se altamente positivo.

Por outro lado, os Bálcãs Ocidentais passavam por um período crucial no processo de consolidação da transição pós-socialista. A partir deste ano, estes países assumiram a responsabilidade de promover a cooperação regional no âmbito do processo de adesão, já que esta configurava uma das condições para o andamento das negociações e, até então, estava a cargo do Pacto de Estabilidade. A importância desse tipo de cooperação reside, sobretudo, no fato de incentivar a reconciliação entre Estados que já estiveram em conflito e facilitar a manutenção da estabilidade regional.

Nessa linha de raciocínio, o Conselho Europeu de dezembro de 2006 construiu um novo consenso para o processo de expansão da UE, sendo baseado em quatro princípios: consolidação de compromissos, condicionalidade rigorosa e justa, melhor comunicação com o público, e capacidade da UE de integrar novos membros (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2007). Estas seriam as diretrizes da abordagem renovada da União para o processo de integração, em termos gerais. Já em específico, as metas do SAP passaram a se concentrar nas questões de construção estatal, boa governança, reforma administrativa e judicial, Estado de Direito, cooperação com o ICTY, reconciliação e desenvolvimento da sociedade civil.

Em 2008, o Conselho Europeu reafirmou o apoio ao processo de adesão dos Bálcãs Ocidentais, com foco nas questões de estabilidade, reconciliação e desenvolvimento. Assim, a agenda proposta para o período 2008-2009 previa um roteiro para a conclusão das negociações com a Croácia, o que foi publicado no Documento de Estratégia de Expansão “COM (2008) 674 final”. O ano seguinte, porém, destacou-se como o início de um período de recessão econômica profunda e ampla, de dimensão global.

Logo, a estratégia de expansão para 2009 centralizou os esforços nas reformas econômicas dos países candidatos. Como o principal desafio do momento era a crise econômica, esse assunto ganhou um item exclusivo no Documento de Estratégia de Expansão “COM (2009) 533”. Neste, a UE se comprometia a aliviar os efeitos da crise global nas economias domésticas dos Estados balcânicos ocidentais, trabalhando lado a lado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e oferecendo assistência macrofinanceira na forma de empréstimos. Tudo isso, logicamente, dentro de uma estrita condicionalidade.

Os dois próximos anos caracterizaram um período de desaceleração nas reformas internas de alguns Estados balcânicos, impactadas pela crise econômica global. Ao mesmo tempo, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa proporcionou uma atuação mais formal da UE como sujeito de direitos e obrigações. Além disso, os direitos à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa entraram na pauta das condições a serem respeitadas pelos candidatos à adesão. O progresso nesse processo, não obstante, estava sempre ligado ao ritmo das reformas nacionais.

A recessão global continuou na agenda de desafios a serem enfrentados pelos Bálcãs Ocidentais com o apoio da UE, embora cada Estado tenha sido afetado em maior ou menor grau. O Documento de Estratégia de Expansão “COM (2010) 660” ressalta que Albânia, Kosovo e Macedônia foram pouco impactados, pois não dependiam muito do mercado de exportações; por outro lado, Croácia, Sérvia e Turquia foram fortemente afetadas pela crise, já que estavam bem integradas ao mercado global. A solução proposta pela Comissão, nesse sentido, seria através de reformas estruturais mais profundas combinadas com políticas fiscais prudentes, com o estabelecimento de marcos regulatórios internos, determinados normativamente pela União Europeia.

Para tratar a crise econômica global, com forte repercussão na UE, foi desenhada a Estratégia Europa 2020, que consiste no plano de crescimento econômico do bloco para o período 2010-2020. Os objetivos da Europa 2020 abarcam diretrizes de política econômica e políticas sociais e de emprego, incluindo indicadores a serem alcançados até 2020, consolidando a recuperação da economia europeia. Essa estratégia está invariavelmente ligada à expansão da UE aos países candidatos, porque a crise financeira que ela tem enfrentado pôs em evidência a interdependência das economias nacionais, dentro e fora da União (EUROPEAN COMMISSION, 2011).

Apesar da conjuntura econômica desfavorável, a finalização das negociações com a Croácia e a proximidade de sua adesão nesse período passou uma imagem positiva aos demais aspirantes à integração. O Documento de Estratégia de Expansão “COM (2011) 666 final” elencou as duas principais mensagens que podem ser inferidas da inclusão croata: a) a UE é capaz de cumprir o compromisso de integração assim que estejam reunidas as condições para tanto; b) ambos os Estados candidatos e a UE se beneficiam com a exigência dos critérios e condições de adesão e com o monitoramento de sua execução. A adesão da Croácia, então, na perspectiva da União Europeia,

demonstra que o processo de expansão é voltado para maximizar seu efeito transformador sobre os países em causa. As melhorias trazidas para o processo pelo consenso renovado de 2006 sobre a expansão foram postas em prática com a Croácia e provaram o seu valor. As negociações futuras e em curso com outros países da adesão devem continuar a avançar nessa experiência. Em particular, os capítulos de difícil negociação, como aqueles sobre o judiciário e direitos fundamentais, e sobre justiça, liberdade e segurança, devem ser resolvidos tão logo quanto possível para permitir tempo suficiente ao país candidato para construir a trajetória necessária da reforma. (EUROPEAN COMMISSION, 2011: 3).

Seguindo esse raciocínio, observa-se que, de fato, a UE tem investido significativamente em priorizar os desafios políticos da região balcânica no processo de adesão. Quanto a isso, a Comissão Europeia enfatizou, no Documento de Estratégia de Expansão “COM (2012) 600 final”, que tratar das situações que podem trazer instabilidade aos Bálcãs é interesse comum destes e da UE, pois “o reforço da

estabilidade e da democracia no Sudeste da Europa é também um investimento em uma democracia plena e sustentável na vizinhança da UE” (EUROPEAN COMMISSION, 2012a: 3).

No entanto, é necessário aprofundar a compreensão crítica do que significa “estabilizar” e “associar”, verbos que definem o foco e a essência das ações do SAP, o mecanismo da política externa de expansão para os Balcãs Ocidentais.

Esses termos possuem diferenças importantes que refletem a abordagem da UE para a área balcânica ocidental. O verbo “estabilizar” tem conteúdo político, pois transmite a ideia de tornar estável, consolidar uma situação, o que está ligado a harmonizar algo que está em desequilíbrio de poder. Portanto, a parte de “estabilização” do SAP tem uma natureza política, e por isso trata da promoção de políticas de construção de paz e estruturação estatal.

Já o verbo “associar”, nas Relações Internacionais, está relacionado às práticas de integração entre países, que possuem fundo essencialmente econômico. Assim, “associação” tem uma ligação direta com a integração econômica, a raiz mais profunda da UE como bloco regional, o que significa a promoção das relações comerciais dentro de um determinado mercado.

Logo, Gordon (2009) conclui que:

Como o próprio nome sugere, os processos duais, porém relacionados, de estabilização e de associação estão no centro do SAP e, claramente, tem havido uma complexa interdependência entre os dois lados da equação: a estabilização é indiscutivelmente impossível sem associação, a culminação final do que é a adesão à UE. Ao mesmo tempo, a associação progressiva não é possível sem estabilização. No entanto, não estão totalmente claros quais seriam a definição e os objetivos da UE em termos de estabilização, e muito menos a relação exata de estabilização com a associação. (GORDON, 2009: 327-328).

Com isso, é possível sugerir que estabilização e associação são processos interdependentes e circulares: um é requisito para o bom desempenho do outro e vice-versa. Dessa maneira, é difícil avaliar o andamento de um e outro sem considerar que ambos refletem-se entre si. E, apesar disso, somente a dimensão de estabilização é avaliada pelas instituições comunitárias – não há previsão de um acompanhamento pós adesão para verificar os avanços e a correlação destes com o fato de o país ter se tornado um membro da UE, ao menos no que concerne à Croácia, o único Estado do SAP a se tornar membro até esse momento.

A avaliação do processo de estabilização consubstancia-se, principalmente, nos Relatórios de Progresso (*Progress Reports*) produzidos pela Comissão Europeia. Uma análise do conteúdo destes indica que, no âmbito do SAP, a UE entende “estabilização” como um conceito amplo de abrangência regional e conteúdo político, que inclui diversos elementos, entre os quais Gordon (2009) cita o cumprimento de acordos de paz, o retorno de refugiados, a colaboração com o ICTY e a cooperação regional. Contudo, é possível perceber a ausência de uma noção mais adequada de estabilização da política doméstica, com vistas à garantia da consolidação democrática e estatal. “A democracia é sempre um trabalho em andamento” (BALFOUR E STRATULAT, 2012: 4) e, por isso, conquistas democráticas podem sofrer reversão – daí a necessidade de sua consolidação interna.

Sobretudo, é necessário que a estabilização estatal seja compreendida não apenas como o preenchimento de certos requisitos ou a execução de determinadas atividades, como a realização do retorno de refugiados ou de reformas setoriais, mas sim como um processo complexo e contínuo que depende de abordagens específicas para cada Estado em reconstrução. Isso requer, por certo, o envolvimento ativo da UE; contudo; mais do que isso, exige o engajamento dos atores domésticos – que são os melhores conhecedores da situação em que vivem.

O foco do SAP é muito limitado nesse sentido, pois privilegia uma perspectiva geral e procedimental, aplicável a todos os países dos Bálcãs Ocidentais, em relação ao cumprimento de procedimentos, ao invés de favorecer um tratamento singular. Dessa maneira, sem levar em conta cada contexto interno e a participação ativa do público doméstico, torna-se difícil a promoção de resultados tangíveis a médio e longo prazo.

A abordagem atual do SAP, afinal, é um desafio para a UE:

(...) a falta de pontos de referência claramente formulados para a estabilização política mais geral sugere que o SAP tem sofrido com os mesmos problemas de medição, alvos móveis e o risco de decisões politizadas que atingiram outros aspectos da condicionalidade da UE neste e em outros processos de associação. (GORDON, 2009: 328).

Apesar disso, em termos de resultados de política externa para os Bálcãs Ocidentais, é importante destacar uma conquista europeia recente: a evolução do diálogo Belgrado – Pristina. Em abril de 2013, a Alta Representante Catherine Ashton anunciou um acordo histórico entre Sérvia e Kosovo, produto de negociações facilitadas pela UE. Conforme o Documento de Estratégia de Expansão “COM (2013) 700 final”, essa conquista “é mais uma prova do poder da perspectiva da UE e do seu papel na cura de cicatrizes profundas da história. Também reflete, fundamentalmente, a coragem da liderança política em ambos os países” (EUROPEAN COMMISSION, 2013: 1). No entanto, é preciso avaliar se esse acordo, que parece ter sido alcançado mais por pressão da UE do que por verdadeira vontade política sérvia em reconhecer Kosovo, será eficaz e duradouro.

No mesmo sentido, Eslovênia e Croácia antagonizavam há mais de vinte anos sobre uma questão que envolvia um banco esloveno, o *Ljubljanska Banka*. Esse banco recebia a poupança dos cidadãos iugoslavos na década de 1970; porém, quando outro banco esloveno adquiriu seus ativos em 1994, milhares de clientes não eslovenos perderam seus depósitos. O governo croata apoiou os processos judiciais contra o Banco na Croácia, enquanto a Eslovênia demandava, por anos a fio, a suspensão dessas ações. Recentemente, ambos os países concordaram em buscar uma decisão final sobre a questão através do Banco para Disputas Internacionais, o que facilitou a ratificação do Tratado de Adesão croata pelo parlamento esloveno. A resolução do conflito, então, foi direcionada pela pressão exercida dentro das negociações de adesão da Croácia, em um contexto de constrangimento e barganha, com o propósito de integração.

Considerações finais

De fato, a abordagem da UE para os Bálcãs Ocidentais evoluiu consideravelmente desde o início dos anos 1990, da inexistência de política externa a uma fase reativa, e desta para uma perspectiva mais proativa. No entanto, ela continua a sofrer dos mesmos problemas: uma incompreensão da diversidade de contextos domésticos que envolvem a região e um receio quanto à adoção de critérios e ações menos abstratos, que possam levar a resultados concretos e sustentáveis no longo prazo. É preciso, ponderar, também, se os parâmetros estabelecidos seriam muito elevados para Estados recentes e em situação pós-conflito.

Embora a Comissão Europeia produza um trabalho louvável no sentido de identificar os principais desafios de modo regional e individual e sugerir diretrizes e ações para tratá-los, fica claro que é aplicada uma perspectiva *top-down* da UE para os Bálcãs Ocidentais. Estimular os atores nacionais a constatar suas próprias dificuldades e a encontrar soluções seria uma abordagem mais apropriada para a região, porque permitiria o domínio desse processo por parte daqueles que enfrentam diariamente os constrangimentos internos e externos ao tentar promover mudanças.

Além disso, uma perspectiva que incentivasse atores nacionais a tomar as rédeas das transformações internas, desde a identificação do problema até a execução de soluções, poderia ser mais efetiva do que o cumprimento de reformas propostas por atores externos, as quais, muitas vezes, são de difícil adaptação a ambientes domésticos específicos – principalmente, aqueles pós-conflito e de transição de regime.

Dessa maneira, observa-se que, certamente, o peso da perspectiva de adesão à UE foi considerado na decisão de líderes de nacionais em cooperar ou não com o fim de um conflito e convergir para um acordo de paz. Por exemplo, o governo macedônio deve ter levado em conta o contexto de integração para aceitar a implementação de missões de paz e a assinatura do Acordo de Ohrid, em 2001. Do mesmo modo, a cooperação da Sérvia com o ICTY seria impensável na hipótese de inexistência do quadro de adesão. No entanto, vale refletir até que ponto tais escolhas decorreram de constrangimentos políticos ou de vontades estatais deliberadas, e como isso pode refletir na permanência desses acordos e na estabilidade destas relações. O palpite, aqui, é de que uma real abordagem de estabilização somente pode ser alcançada se envolver escolhas autônomas a favor da integração.

REFERÊNCIAS

- BALFOUR, Rosa; STRATULAT, Corina. The enlargement of the European Union. **European Policy Centre Discussion Paper**, 10 December 2012. Disponível em: <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3176_enlargement_of_the_eu.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.
- BEREND, Ivan T. **Europe Since 1980**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.
- BIEBER, Florian. Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans. **Europe-Asia Studies**, Vol. 63, No. 10, December 2011, 1783–1802.
- BROWN, Adele. EU Enlargement: the Western Balkans. **House of Commons Library Research Paper**

07/27, 14 March 2007. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP07-27.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 26 May 1999** on the stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe. Brussels, 26.05.1999, COM (1999) 235 final. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008**. Brussels, 6.11.2007, COM (2007) 663. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_en.pdf>. Acesso em 03 jun. 2015.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009**. Brussels, 5.11.2008, COM (2008) 674 final. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_en.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010**. Brussels, 14.10.2009, COM (2009) 533. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_en.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007, Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members**. Brussels, 8.11.2006, COM (2006) 649 final. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_en.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission: 2005 enlargement strategy paper**. Brussels, 9.11.2005, COM (2005) 561 final. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52005DC0561>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011**. Brussels, 9.11. 2010, COM (2010) 660. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_en.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012**. Brussels, 12.10.2011, COM (2011) 666 final. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013**. Brussels, 10.10.2012, COM (2012) 600 final. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014**. Brussels, 16.10.2013, COM (2013) 700 final. Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

EUROPEAN UNION. **Official website of the European Union (2015)**. Disponível em:

<http://europa.eu/index_en.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

GORDON, Claire. The Stabilization and Association Process in the Western Balkans: An Effective Instrument of Post-conflict Management? **Ethnopolitics**, Vol. 8, Nos. 3-4, 325-340, September-November 2009.

LEHTI, Marko. The quest for solidarity and tamed nationalism: envisioning sustainable peace in the Balkans. **Peace & Change**, Vol. 39, No. 1, January 2014.

O'BRIEN, James C. Brussels: Next Capital of the Balkans? **The Washington Quarterly** 29.3 (2006): 71-87.

PIPPAN, Christian. The rocky road to Europe. **European Foreign Affairs Review** 9: 219-245, 2004.

SJOSTEDT, Gunnar. **The External Role of the European Community**. Farnborough: Saxon House, 1977.

TERZI, Özlem. **The Influence of the European Union on Turkish Foreign Policy**. London, UK: Ashgate, 2010.

*Recebido em 08 de junho de 2015.
Aprovado em 10 de setembro de 2015.*

RESUMO

Este estudo tem por objeto as relações entre a União Europeia (UE) e os Bálcãs Ocidentais. O propósito é analisar a evolução do discurso de expansão da UE para a região balcânica ocidental e a sustentabilidade do que seriam as principais características desta política externa: a estabilização e a associação dos Estados balcânicos ocidentais.

Palavras-chave: União Europeia; Bálcãs Ocidentais; Processo de Estabilização e Associação;

ABSTRACT

This study addresses the relations between the European Union (EU) and the Western Balkans. The aim is to analyze the evolution of the expansionist discourse of the EU for the Western Balkan region and the sustainability of what would be the main features of this foreign policy: the stabilization and the association of the Western Balkans.

Key words: European Union; Western Balkans; Stabilization and Association Process;