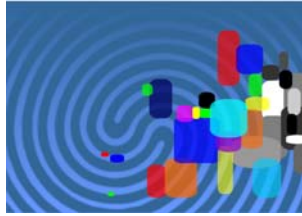


## II Debate Nacional sobre o Futuro da Europa



A edição e formatação dos textos é da responsabilidade do IEEI.

As afiliações institucionais dos autores são indicadas meramente a título informativo, pelo que as opiniões por eles expressas não vinculam qualquer instituição.



## **Grupo III**

### **A Europa no Mundo**

---

**Presidente:** Maria Carrilho, IEEI

**Relator:** Augusto Rogério Leitão, Universidade de Coimbra

#### **III.1**

##### **Multipolaridade e Poder**

UE e os Grandes Blocos - Américas, Índia, China, e África ▪ A União nas Organizações Internacionais (Nações Unidas, OMC, etc)

#### **III.2**

##### **Onde Acaba a Europa e Onde Começa a Vizinhança?**

Desafios e Estratégias do Alargamento ▪ O Caso da Turquia ▪ A União e Vizinhos sem Perspectiva de Adesão (Mediterrâneo, CEI)

#### **III.3**

##### **Coerência e Relevância da Acção Externa**

PESC ▪ PESD ▪ Cooperação para o Desenvolvimento

## A Europa no Mundo

**Maria Carrilho**

Conselho Directivo, IEEI

---

Numa época em que a União Europeia é cada vez mais apercebida como a “Europa” e em que esta mantém, ou acresce, a sua capacidade de aglutinação de países e de povos (alargamentos recentes e futuros) e de atracção (fluxos migratórios com destino europeu), interessa saber como está e como deverá ser definido o papel da Europa no mundo.

Conscientes de que existe, nas várias regiões do globo, uma procura de um interlocutor “Europa” por parte de responsáveis, a diferentes níveis, governamental e não governamental, será que a UE está a corresponder, será que se está a construir enquanto tal?

Será que a Europa poderá continuar a expandir ou mesmo a manter a sua capacidade económica sem assumir mais claras responsabilidades no xadrez internacional?

É, ao mesmo tempo, incontornável dedicar mais atenção às relações com os Estados Unidos. Depois de mais de meio século de “guarda-chuva norte-americano” – mas terminada a Guerra Fria e constatadas as limitações e vulnerabilidades dos próprios Estados Unidos, apesar de tudo bem menores do que as europeias – iremos ser capazes de corresponder à necessidade, enunciada pelos próprios estrategos americanos (Z. Brzezinski, *Second Chance*, 2007), de uma Europa mais determinada politicamente enquanto parceiro global, num quadro de centralidade da comunidade atlântica no panorama mundial.

O questionamento e o debate sobre o papel da Europa no mundo é hoje necessário para melhor identificar objectivos e métodos – e é no processo de articulação entre o nível intelectual e o nível da prática, assim como na interacção entre os seus diversos “produtores” que se podem desenvolver ideias partilhadas e procedimentos comuns, capazes de promover maior coesão entre os próprios europeus.

O desafio lançado pelo IEEI foi plenamente acolhido e aceite, conforme demonstram os vários contributos, que testemunham de um dinamismo e capacidade de reflexão que, no nosso país tem vindo, notoriamente, a crescer nesta área. Desde os temas primaciais, mas não paralisantes, da definição de fronteiras e da compreensão e extensão do próprio “conceito” de Europa, incluindo os alargamentos, até à imagem de Europa, à sua legitimação enquanto actor internacional que integra novos elementos normativos, como a segurança humana em contexto de liberdade. Desde a colocação da Europa em relação às potências emergentes e aos processos de regionalização a nível mundial, aos significados e controlos dos mesmos até à gestão das expectativas dos países vizinhos, à cooperação com estes e à responsabilização partilhada na aplicação da ajuda ao desenvolvimento. Portugal apresenta-se aqui como parte integrante de um todo europeu, com os seus limites, mas também com as suas possíveis mais-valias, enquanto país consciente de um passado que, no nosso entender, deve servir mais de propulsor de si próprio do que de lição para os outros...

### III.1: Multipolaridade e Poder

Coordenador: Carlos Gaspar

#### ÍNDICE DE TEXTOS

---

Introdução: *Carlos Gaspar*

A Europa num Mundo Poliárquico

*António Horta Fernandes*

A Europa Vista do Sahel Atlântico

*André Corsino Tolentino*

As Regiões Ultraperiféricas do Atlântico e a Segurança e Defesa da Europa

*Cláudio Borges Almeida*

A II Cimeira UE/África e a Problemática do Zimbabué

*Flávio André da Silva Cardoso*

União Europeia e China: É Possível a Exportação dos Valores Comunitários?

*Isabel Alves Coelho*

União Europeia e Emergência de Blocos Regionais: a Última Fronteira

*Maria Antonina Lima*

Os Constrangimentos das Relações EU-ASEAN

*Nuno Canas Mendes*

*Pax Atlantica*

*Nuno Filipe Medeiros Martins*

Repensar as Relações entre a União Europeia e a Rússia

*Teresa Botelho*

## Multipolaridade e Poder

**Carlos Gaspar** (coordenação)

Director do IPRI

---

### *Os Infortúnios da Virtude*

A União Europeia – uma parte da Europa, que não inclui a Rússia, nem a Ucrânia, nem a Moldávia, nem um pequeno número de resistentes ocidentais, como a Noruega, a Suíça ou a Islândia, nem os restos da Jugoslávia, com excepção da Eslovénia – está prisioneira das suas virtudes, que a impedem de realizar a sua vocação internacional.

Nos últimos anos, um número importante de responsáveis, numa aliança inédita entre gaullistas e federalistas – por vezes designados como “euro-gaullistas”, uma contradição de termos, por oposição aos “euro-atlantistas” – descobriu as qualidades da multipolaridade como o melhor dos sistemas internacionais. Essa descoberta não está associada a uma revisão da teoria das relações internacionais, onde estão sempre em debate os méritos relativos da unipolaridade, da bipolaridade e da multipolaridade. Aparentemente, a origem da frente multipolarista resulta do regresso da paixão anti-americana que continua a reunir uma boa parte da direita e da esquerda europeia.

A preponderância internacional dos Estados Unidos é insuportável para muitos europeus porque é sinónimo da decadência da Europa. A República imperial ocupa o centro da política internacional em consequência das “guerras civis” que destruíram a velha Europa. Nesse sentido, para marcar o fim do declínio europeu, a União Europeia deve defender um sistema multipolar em que os Estados Unidos partilham o poder internacional com a União Europeia, a Rússia, a China ou a Índia. A multipolaridade é o outro nome da restauração do lugar da velha Europa na política internacional.

O argumento da multipolaridade tem três defeitos. *Primo*, um erro histórico: os últimos cem anos não são apenas o ocaso da Europa, são também o declínio relativo das potências ocidentais, moderado pela posição internacional dos Estados Unidos e da comunidade transatlântica, cujos pilares são a Aliança Atlântica e a União Europeia. *Secundo*, a União Europeia não é um actor comparável às grandes potências que podem estruturar o sistema internacional, não só porque não é um Estado, mas também pela incapacidade da Alemanha, da França e do Reino Unido se concertarem para impor uma posição comum coerente na política internacional. *Tertio*, na transição do pós-Guerra Fria, o sistema internacional tornou-se unipolar e a principal característica dessa estrutura é impor a todos os agentes relevantes que se definam pela sua relação com os Estados Unidos. As entidades que defendem a multipolaridade são agentes revisionistas no sistema internacional e seria absurdo as três principais potências europeias, aliadas dos Estados Unidos e parte integrante da coligação vencedora da Guerra Fria, despojarem-se desse estatuto único em nome de uma deriva ideológica arcaica.

Os euro-gaullistas contrariam esta posição com a tese da “potência normativa”. Segundo essa narrativa, a União Europeia é mais do que uma grande potência clássica e está a constituir-se como um império federativo. Os europeus realizaram o desígnio fundamental dos fundadores, que era criar uma entidade internacional capaz de superar os dilemas de segurança nas relações entre os Estados, responsáveis pela destruição da Europa. A lógica do direito substituiu a lógica do poder. A União Europeia é, pois, um modelo para todos os Estados, como o demonstram não só as candidaturas à adesão, como o mimetismo dos processos regionais na América do Sul ou na Ásia Oriental. A União Europeia é sinónimo de paz, da democracia, do direito e a sua superioridade, reconhecida universalmente, torna-a um produtor legítimo de normas internacionais, em todos os domínios – o protocolo de Kyoto e o Tribunal Penal Internacional são apenas dois exemplos das capacidades

europeias como “potência normativa”. Pelo contrário, os Estados Unidos, uma grande potência clássica com uma concepção antiquada e militarista do poder, perdeu a sua legitimidade e não é capaz de impor um modelo de ordenamento internacional aceite pelo conjunto dos Estados.

Trata-se, obviamente, de uma extravagância, reveladora da arrogância da velha Europa. A capacidade da União Europeia para construir uma ordem internacional, eventualmente com os seus parceiros multipolares, como a China e a Rússia, como defendem, paradoxalmente, uma parte dos teóricos da ordem pós-soberanista, é nula e ainda bem. De resto, basta constatar que a União Europeia não tem um lugar no Conselho de Segurança das Nações Unidas, pois nunca foi, nem será possível convencer a França e o Reino Unido a cederem um dos seus lugares à União Europeia, para concluir que a tese da “potência normativa” é uma ficção.

Por outro lado, não é fácil combinar a multipolaridade com a “potência normativa”. O modelo do novo império europeu é uma ordem institucional multilateral, originalmente inventada pelos Estados Unidos e imposta no quadro de um sistema bipolar. A rigidez da oposição entre as duas grandes coligações na Guerra Fria tornou possível a sua institucionalização duradoura, nomeadamente no caso ocidental, com a Aliança Atlântica e as Comunidades Europeias. Pelo contrário, as relações entre as grandes potências nos sistemas multipolares são demasiado flexíveis para poderem ser disciplinadas por um enquadramento multilateral comparável. Nesse sentido, a afinidade presumida entre “multipolarismo” e “multilateralismo” não está demonstrada.

As coisas pioram quando se avalia os parceiros da multipolaridade, como a China e a Rússia, ou mesmo a Índia. Trata-se de três grandes potências continentais clássicas, fortemente nacionalistas, intransigentes em matérias de soberania e imunes a ilusões liberais acerca das virtudes do direito e das instituições multilaterais. Todas usam as instituições multilaterais regionais – a Organização de Cooperação de Xangai (SCO), a Comunidade de Estados Independentes (CEI) ou a Associação para a Cooperação Regional da Ásia do Sul (SAARC) como instrumentos das suas respectivas políticas externas, sem nenhuma outra pretensão. Pelo contrário, os Estados Unidos precisam da União Europeia para reinventar o modelo multilateral que a comunidade ocidental começou a construir no fim da II Guerra Mundial e que precisa de ser adaptado ao pós-Guerra Fria.

As concepções revisionistas sobre a multipolaridade e o império normativo não são sinais da restauração da Europa, são sinais da sua fraqueza – e a fraqueza, dizia La Rochefoucauld, é mais inimiga da virtude do que a força.

## A Europa num Mundo Poliárquico

**António Horta Fernandes**

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa

---

Nos dias de hoje assistimos a uma cena internacional relativamente desestruturada, da qual emergem vários pólos de poder. Em boa verdade, parece-me que estamos perante uma poliarquia, no sentido etimológico do termo, em que nenhuma das grandes potências internacionais faz parte de uma ordem ou de um concerto bem articulado. O que quero dizer com isto é que – apesar das afinidades entre algumas potências, nalguns casos formalizadas mesmo através de alianças comuns, como acontece com aliança entre os EUA e os seus parceiros europeus no âmbito da NATO – os principais pólos de poder não se articulam, se é que alguma vez se articularam de raiz, em nenhuma daquelas ordenações de carácter analítico com que estávamos habituados a lidar (seja a unipolaridade, a bipolaridade, ou multipolaridade). Os diferentes pólos de poder parecem actuar de forma avulsa, porque soltos dessa ordenação. A poliarquia diz apenas da existência de diversos pólos de poder, não necessariamente simétricos, ou pelo contrário, assimétricos e é tudo. Não define nenhuma configuração de poder privilegiada.

Bem vistas as coisas, isto não é particularmente espantoso, é antes uma consequência prática do que é o poder, esse feixe de relações relativamente flutuante e cada vez mais ramificado. Num mundo globalizado esta estruturação do poder tende a agudizar-se e deparamo-nos com distintas esferas do poder que ora se sobrepõem ora se afastam, mas não coincidem ordenadamente num todo articulado, seja ele multipolar, bipolar ou unipolar. Essa flutuação do próprio poder faz com que seja praticamente impossível falar num pólo que monopolize as diferentes esferas de poder e mesmo dentro de cada uma delas é igualmente manifesta essa flutuação. Dramatizando com alguma liberdade o jargão, poder-se-ia dizer que o recorte internacional do poder está cada vez mais fractalizado. Podemos facilmente avaliar de um tal estado de coisas, olhando para os EUA, potência sem rival em determinadas esferas e face a outros pólos. No entanto, mesmo na esfera em que a superioridade norte-americana é maior, a militar, os EUA estão presentemente atolados numa guerra com características subversivas, quer do ponto de vista do que é o exercício remunerador do aparelho militar nesse tipo de guerras, quer na perspectiva das repercussões estratégicas, assinaláveis a todos os níveis. Neste contexto, conclui-se que as diferentes esferas de poder interagem e fazem-no de forma complexa e não-harmónica, o que deveria ser um sinal decisivo para levar os internacionalistas a abandonar de vez os seus esquemas sistémicos mecanicistas, na maior parte dos casos informados e acriticamente aceites.

Como não existe esse equilíbrio ostensivo e articulado de poderes que o conceito de multipolaridade traduz e, muito menos é possível, se não de todo risível, operar com o conceito de unipolaridade, resta aos actores internacionais o sempre novo exercício prudencial, a *phronesis*, uma sabedoria prática historicamente fundada e inescusável.

Já é tempo de a Europa se assumir como tal, não se reduzindo à UE, mas procurando afirmar-se enquanto complexo histórico-geográfico global. Um tal desiderato não deve ter apenas como pressuposto a inclusão das suas famílias nucleares latina, germânica e eslava, e incluir não só as suas matrizes religiosas judaico-cristã e islâmica, além das suas heranças renascentista e iluminista, mas a afirmação de um projecto “universal” renovado. Poder-se-ia mesmo dizer, messiânico, no sentido benjaminiano. Não no sentido de uma utopia como ideia reguladora a haver, ou de um nenhures a concretizar algum dia, antes de um outro tempo e espaço que emergem por dentro da vivência normal não para desapropriá-la, mas para desarticular as suas funcionalidades identitárias, retirando-lhes eficácia. É um pouco como a soberba interpretação que Agamben faz da paulina Carta aos Romanos, glosando também Gal (3,28), segundo a qual parece sempre

existir um resto entre toda a identidade e ela mesma<sup>(1)</sup>. Não que se procure uma identidade última para além das diferenças que sintetize os europeus enquanto tal, os torne num magma indiferenciado, isso já os diferentes povos europeus parecem ter mostrado que o não querem. Contrariamente, este “universal” é antes um constante dividir de todas as identidades nomísticas, desconstruindo-as nas fronteiras, que as renovam e as tornam a desconstruir sem as desapropriar. No fundo, é uma continuada revisão de si mesmo através do outro, não dos outros para além das fronteiras e identitariamente constituídos, mas de todos esses e também de nós lidos pela figura do outro.

Sem, de todo, pretender dizer que o projecto europeu comunitário configura esse sentido messiânico, muito do que o caracteriza como objecto político não identificado, não provirá desse esboço de nem recusar as fronteiras nem procurar uma síntese última, mas de aceitar cada um como qualquer e por ser qualquer.

---

(1) Cfr. Giorgio Agamben, *El Tiempo que Resta*, Madrid, 2006, pp.57-58.

## A Europa Vista do Sahel Atlântico

**André Corsino Tolentino**

Doutoramento, Ciências da Educação

---

A Europa pode ser vista sob diversos ângulos, de dentro para fora, da terra, do mar e do ar. É também observável enquanto unidade geográfica e segundo os pontos cardeais. De Norte para Sul, do frio da Noruega ao calor da Grécia; do mar Kama, nos Montes Urais, à costa ocidental da Islândia, onde o gelo e o fogo coabitam em beleza. Porém, nem no plano físico a realidade é tão simples. As Canárias (Espanha), os Açores e a Madeira (Portugal), as ilhas Feroe (Dinamarca), Gibraltar, Guérnei, Man e Jései (Reino Unido) são também Europa. A estas dependências há que juntar as possessões francesas de Guadalupe, Guiana, Martinica e Reunião, que constituem com as Canárias, os Açores e a Madeira as sete regiões ultraperiféricas (RUP) da Europa. Até aqui tudo bem. É quando se invoca a Rússia euro-asiática, o Azerbaijão, o Kazaquistão, a Geórgia ou a Turquia, com parte do seu território situado no velho continente, que a realidade começa a complicar-se. Sim, se Chipre é europeu, não pela geografia mas pela cultura, a história e a política, que dizer da Arménia e da Turquia?

A afirmação do presidente francês Nicolas Sarkozy segundo a qual a Turquia não é Europa, porque fica na Ásia Menor, não é suficiente. Não à luz dos critérios geográficos, culturais e históricos vistos até agora, se a Turquia não é inteira e exclusivamente europeia, no mínimo também o é. Ser ou não ser membro da União Europeia é questão de natureza política.

Ora, se não existe um entendimento comum sobre a geografia, que será da definição da Europa política de hoje e da sua projecção no futuro das relações internas e com os outros? Cinquenta Estados, 27 dos quais são membros da União Europeia, um resultado verdadeiramente prodigioso de uma evolução acelerada do embrião formado em 1957, há apenas meio século, pelo grupo dos seis magníficos: Bélgica, Holanda, Itália, França, Luxemburgo e República Federal da Alemanha. Como no passado, a Europa não é uma entidade meramente geográfica, histórica, cultural ou demográfica. É isto tudo ao longo do tempo e em proporções variáveis mais um certo estado de espírito, um sentimento de pertença. Não é somente a península euro-asiática, porque se promoveu a continente e ninguém lhe contesta este estatuto. Com cerca de 700 milhões de habitantes, é o segundo continente mais povoado e aquele com mais habitantes por quilómetro quadrado. É também aquele que combina a peculiaridade da população mais envelhecida com a oportunidade dos maiores fluxos de imigrantes da Ásia, África e América.

Qual é então o problema? Os países emergentes como a China, a Índia, o Brasil e a África do Sul fazem falar deles porque disputam espaço no mercado global e reivindicam voz igual nas relações internacionais, designadamente por via da reforma do sistema das Nações Unidas; a guerra do Iraque relança o velho debate sobre a natureza das relações entre a Europa e os Estados Unidos da América, impropriamente chamadas relações transatlânticas, como se nada mais houvesse em ambas as margens do oceano; uma hipotética segunda cimeira Europa-África lá para os finais de Dezembro, durante a presidência portuguesa da União, cria grandes expectativas, talvez com pequenos fundamentos.

Estas novas circunstâncias e esperanças aumentaram a necessidade de perceber a Europa de hoje, como ela se define e como ela se posiciona em relação aos outros continentes, culturas e civilizações. Neste contexto, pretendo apresentar uma percepção da Europa construída a partir de Cabo Verde, nação de reduzidas dimensões, insular, saheliana, atlântica, soberana e, caso inédito, um produto atípico e positivo da expansão europeia e conseqüente tráfico negreiro transoceânico dos séculos XV-XVIII.

Há três maneiras de perceber a Europa: (i) guiar-se pelos interesses conjunturais do Estado-Nação e critérios geoestratégicos de conveniência imediata; (ii) articular os factores geografia, história e cultura com valores republicanos de liberdade, igualdade e fraternidade, centrando-a na construção de uma cidadania efectiva; (iii) adoptar o princípio humanista da alteridade e caminhar na direcção da cooperação conciliando a defesa e a promoção dos interesses individuais e típicos do Estado-Nação com a salvaguarda do ambiente, a saúde, a paz e a segurança, bons exemplos do bem público mundial.

Uma boa combinação de realismo e sonho, estratégia e humanismo, interesse nacional e visão mundial pode levar a uma definição da Europa compatível com a esperança num índice progressivo de felicidade com generosidade. Esta Europa será a intersecção dos factores geografia, cultura, história, política e percepção do futuro comum. Por outro lado, a entidade emergente abandonará preferências religiosas, políticas e culturais tradicionais para optar pelo tratamento igual de todas as culturas e civilizações.

A aceitação destas duas regras básicas terá como corolários: a) a inclusão progressiva, quando tal vontade manifestarem, dos Estados europeus transcontinentais como a Rússia, o Azerbaijão, o Kazaquistão, a Geórgia e a Turquia; b) o crescimento gradual e seguro da autonomia europeia em relação aos Estados Unidos da América no sentido de substituir o paradigma dominante de confrontação e choque característico da Guerra Fria pelo paradigma do diálogo e da aliança de civilizações; c) a revisão dos fundamentos teóricos e práticos do modelo europeu de cooperação para o desenvolvimento, que é, obviamente, ineficiente e tende a eternizar; d) a clarificação da natureza do relacionamento com os vizinhos que, não sendo ultraperiféricos, partilham valores, interesses e circunstâncias que recomendam enquadramento especial.

Incluem-se neste último grupo a cadeia de ilhas atlânticas, dos Açores às Malvinas pela simples razão de terem funcionado e poderem vir a funcionar como interfaces de um jogo de soma positiva entre os continentes europeu, africano e americano. Neste sentido, atenção particular deverá merecer Cabo Verde, por diversas razões, entre as quais: (i) ser um país soberano africano, histórica e culturalmente ligado aos continentes europeu e americano; (ii) manter vivas as tradições que se renovam constantemente através do comércio, da emigração e do turismo; (iii) manter ao longo do tempo a posição de interface para o bem ou para o mal, que lhe permitiu ser ponto de apoio ao tráfico de seres humanos, animais e plantas, criação e expansão de novas línguas e culturas, entreposto comercial e, também, recentemente, da lavagem de dinheiro, tráfico de droga, de armas, e até de seres humanos.

Além das ilhas atlânticas, uma espécie de interface natural e humano entre o conjunto Europa – África, por um lado, e todo o continente americano, por outro, os países a sul do Mediterrâneo impõem-se como parceiros especiais, também por motivos históricos, culturais e políticos conhecidos e facilmente identificáveis. Embora sem descurar a segurança, é preciso afirmar claramente que, tanto em relação a este grupo de países, como a qualquer outro vizinho, a Europa conceber o modelo de relacionamento motivado pela desconfiança é um absurdo que custará sempre muito caro. Europa é Europa, África é África e ambas estão vocacionadas para cooperar no Mediterrâneo.

Por último, uma visão de conjuntura pobremente pragmática, egoísta e focalizada, com mais ou menos sinceridade na partilha das vantagens resultantes de entendimentos mais ou menos perversos entre a União Europeia e os Estados Unidos da América, em nome de um bom relacionamento transatlântico contra os interesses da Rússia e dos países emergentes como o Brasil, a China e a Índia, é susceptível de promover um perturbador regresso à Guerra Fria. O atoleiro do Iraque deverá alertar os cidadãos europeus e americanos para os graves riscos de cumplicidades tão automáticas quanto ilegítimas, como foram aquelas que motivaram a invasão e a destruição do Iraque com base em pura mentira e sem caução de quaisquer órgãos internacionais representativos.

Uma atitude mais crítica e mais justa sugere alianças baseadas não nos velhos critérios de raça, língua, religião e nível de desenvolvimento para promover interesses de natureza colonial, mas sim em valores económicos, éticos e estéticos que, contrariamente ao que frequentemente se diz, são compatíveis com o uso eficiente dos recursos. A Europa deve discutir com África de forma autónoma. Por outro lado, no que diz respeito às chamadas relações transatlânticas quando interesses comuns estiverem em causa, será mais eficaz discutir a três do que utilizar a velha tradição de a Europa ir falar com os Estados Unidos e vice-versa em nome da África, ainda muito frequentemente tratada como mero objecto de troca.

Em síntese: (i) a União Europeia precisa de robustecer a sua legitimidade para redefinir a Europa, integrando os actuais Estados europeus transcontinentais, tais como a Rússia, o Azerbaijão, o Kazaquistão, a Geórgia e a Turquia; (ii) a Europa redefinida constituirá uma região mais forte e mais capaz de desempenhar um papel crucial no processo de globalização com o uso mais eficiente dos recursos disponíveis e a inventar para as gerações presentes e futuras; (iii) a destrinça inequívoca entre o que é e o que não é Europa fará ganhar tempo, capital e credibilidade para aplicar num modelo renovado de relacionamento com os vizinhos da Europa, designadamente as ilhas atlânticas, o sul do Mediterrâneo e o continente africano; (iv) uma região europeia mais forte e mais autónoma será factor impulsionador de prosperidade e justiça na globalização; (v) o relacionamento especial entre a Europa e a África requer mais autonomia da Europa em relação às políticas hegemónicas dos EUA e de África em relação à pesada herança colonial. As ilhas periféricas formam um conjunto maior do que as actuais regiões ultraperiféricas da Europa e encerram um potencial de aproximação intercontinental mais do que proporcional às suas dimensões físicas, económicas e demográficas.

## As Regiões Ultraperiféricas do Atlântico e a Segurança e Defesa da Europa

**Cláudio Borges Almeida**

Universidade dos Açores (Mestrando)

---

O Tratado que instituiu a Comunidade Europeia designou como regiões Ultraperiféricas (RUP) sete regiões pertencentes a três Estados membros. Os quatro Departamentos Ultramarinos franceses – dois deles, os das ilhas Guadalupe e Martinica, situados no Mar das Caraíbas; a Guiana francesa, que é um território continental na costa atlântica da América do Sul, a norte do Brasil, e a ilha de Reunião, situada no oceano Índico, a leste de Madagáscar. A região autónoma espanhola das ilhas Canárias, localizada no oceano Atlântico, a oeste de Marrocos, e as duas regiões autónomas portuguesas, a da Madeira e a dos Açores, também situadas no Atlântico norte. A da Madeira mais a sul e a norte das Canárias, e a dos Açores, como ponto mais ocidental da Europa, a 1.200 Km a noroeste da Madeira e a cerca de 2.000 Km da Península Ibérica.

O seu estatuto de Ultra-periferia, bem como o reconhecimento do seu atraso estrutural e a adopção de medidas específicas contempladas na declaração anexa ao Tratado, motivou a União Europeia, através do Conselho, a instituir uma série de programas específicos e de quadros de apoio adequados a essas regiões, como forma de combater as limitações que as caracterizam.

Afastamento, insularidade, pequena superfície, relevo e clima difíceis e dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, são condicionalismos que afectam a economia das regiões ultraperiféricas.

Na realidade, as RUP caracterizam-se pelo seu afastamento do continente europeu, por terem um PIB per capita bastante inferior ao da média comunitária, taxas de desemprego consideráveis e algumas situações de sub emprego; um sector primário ainda muito dependente dos modelos tradicionais, elevados custos complementares de abastecimento e de transportes que limitam a entrada e saída de mercadorias e de pessoas.

Apesar destas limitações, para as quais se espera o êxito dos programas comunitários de compensação e de coesão, que obrigam ao empenho dos Governos nacionais e regionais no bom aproveitamento dos respectivos apoios financeiros, as RUP poderão representar uma mais valia num conceito de defesa estratégica da Europa. É uma destas regiões que melhor se adapta à defesa da Europa Ocidental é as ilhas açorianas.

Os Açores sempre desempenharam um importante papel na política de segurança e defesa do Atlântico, da Europa e dos Estados Unidos.

Na Primeira Guerra Mundial, quando os alemães pretendiam controlar o Atlântico, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos reconhecem o grande valor estratégico dos Açores para a política de defesa e liberdade de navegação. É com o ataque de um submarino alemão ao porto de Ponta Delgada que se intensificam as negociações e o governo português autoriza o estabelecimento de uma base naval americana nos Açores, para ser utilizada durante a guerra no apoio aos comboios marítimos americanos em direcção à Europa.

Na II Guerra Mundial, novamente as duas potências aliadas (Estados Unidos e Reino Unido) elegem os Açores como parte fundamental no apoio ao auxílio dos Estados Unidos à Europa. Norte-americanos e ingleses instalam-se nos Açores, com duas bases aéreas e uma naval, factor decisivo para que aviões e navios de superfície atacassem os submarinos alemães que demandavam o Atlântico.

Sucessivamente, nas guerras que os Estados Unidos tiveram no Afeganistão – 1979/1984; no Golfo, com a intervenção no Kuwait – 1990/1991, na invasão do Iraque de há quatro anos, e no recente conflito entre Israel e o Líbano, a base aérea que os

americanos possuem nos Açores foi e continua a ser fundamental para a política de defesa dos Estados Unidos, fora do seu território.

*Os Açores na futura estratégia de defesa da União Europeia.*

Se o grande factor da união dos povos europeus teve por base a resolução de problemas chave como o comércio e a paz, que contribuíram para o desenvolvimento harmonioso e sustentável da sociedade europeia, a Europa actual precisa resolver os seus problemas políticos, unir-se e desenvolver a sua própria estratégia de segurança e defesa.

Com um possível desinteresse dos Estados Unidos no apoio à defesa da Europa, motivado por problemas de ordem interna, dos quais se poderiam indicar, como eventuais cenários:

Um ataque de grandes dimensões ao seu território (Pearl Harbor e o 11 de Setembro aconteceram inesperadamente);

Um ataque nuclear de país inimigo, provocando anarquia total;

Uma grande crise económica, em resultado da concorrência da China, Japão, Coreia e outros; ou,

Uma mudança radical na sua política externa, provocando a retirada das forças americanas estacionadas na Europa e o desinteresse pela NATO, em consequência dos muitos milhares de cidadãos americanos mortos nas mais recentes guerras – da Coreia (1950-1953), do Vietname (1963-1975), e no Iraque, que continua a causar muitas baixas – ficando a Europa desprotegida, e passando a ser a zona do Atlântico a mais vulnerável.

É nessa estratégia de segurança e defesa da UE que as RUP do Atlântico constituem a fronteira da defesa da Europa Ocidental. Nesse contexto, as ilhas atlânticas dos Açores continuarão a ser tão importantes para a política geoestratégia da Europa como o foram até aqui para os Estados Unidos da América.

Por isso, Portugal precisa ter habilidade para, na sua qualidade de Estado-Membro, tirar os proveitos adequados, garantindo a continuação das políticas comunitárias de compensação à especificidade das suas Regiões Autónomas como regiões ultraperiféricas da Europa.

## A II Cimeira UE/África e a Problemática do Zimbabué

**Flávio André da Silva Cardoso**

Universidade Lusófona do Porto (Licenciatura, Estudos Europeus)

---

Sendo já marca da política externa portuguesa e da União Europeia (UE), o reconhecimento da importância estratégica do continente africano fez, e continua a fazer parte, da exigente e ambiciosa agenda da Presidência Portuguesa da UE no segundo semestre de 2007. A primeira Cimeira UE/África realizou-se em Abril de 2000, no Cairo, tendo partido de Lisboa, no decorrer da última presidência portuguesa, a vontade da sua realização. Adiado *sine die* um segundo encontro de chefes de Estado da Europa e África, agendado para 2003, em Lisboa, o mesmo não se realizou devido a divergências, que persistem, sobre a participação no encontro do actual presidente do Zimbabué, Robert Mugabe. O líder de um regime acusado de violação dos direitos humanos e que tem sido alvo, por esse motivo, de sanções impostas pela UE. Sobre os altos dirigentes do partido ZANU-PF pende uma interdição de deslocação à Europa.

Considerada como uma prioridade da próxima Presidência Portuguesa da UE, a realização da II Cimeira UE/África atribuirá especial ênfase às questões relacionadas com a liberdade e segurança, reafirmando o interesse estratégico da União no enquadramento internacional, nomeadamente em África, como factor de equilíbrio, estabilidade e desenvolvimento face ao protagonismo que este continente obteve recentemente despertando o interesse de certos blocos económicos.

Uma Cimeira de Chefes de Estado, na actual conjuntura internacional, só faz sentido se estiverem representados todos os mais altos responsáveis dos Estados abrangidos. Na situação presente o enfoque vai para a problemática do Zimbabué cujos membros do partido que apoia o regime estão impedidos de se deslocarem à Europa. É o caso do Presidente Robert Mugabe que corre o risco de ser detido e julgado por crimes contra a humanidade.

O Presidente do Zimbabué tem sido alvo de censura internacional devido à tentativa de abafar manifestações da oposição já por si pouco unida, mantendo uma política de forte intimidação, repressão, fraude eleitoral e violência política praticada sobre os auspícios do Estado, apesar das pressões da UE e da comunidade internacional, bem coordenadas, exigindo a libertação dos militantes da oposição ao regime do partido ZANU-PF e a criação de formas de mediação do diálogo para as eleições. Actualmente, mais de metade da população do Zimbabué morre de fome, sendo que os produtos alimentares, controlados pelo Governo, estão reservados a quem apresente um cartão de membro do ZANU-PF. No país, há notícia de despejos em bairros de lata onde reside uma maioria de habitantes da oposição, havendo actualmente muitos zimbabuenses sem lar, sujeitos ainda a actos de intimidação e violência generalizados contra civis inocentes por parte da milícia juvenil de Robert Mugabe que escapa impune a quaisquer sanções. Estamos perante razões, mais do que suficientes, para se poder afirmar que os direitos humanos fundamentais são sistematicamente violados por parte do regime que governa actualmente o Zimbabué.

Com o objectivo de clarificar e desenvolver o pensamento político acerca da problemática relativa à presença ou não do presidente Robert Mugabe na II Cimeira UE/África, vamos apresentar as possíveis soluções para o diferendo sublinhando os aspectos positivos e negativos que tais soluções comportam.

O ideal seria a presença do Chefe de Estado do Zimbabué em Lisboa. Actualmente, o Zimbabué, com o estatuto suspenso na *Commonwealth* e sujeito a sanções da UE, vê impedida a deslocação a território europeu do seu chefe de estado. As controvérsias quanto à sua participação, que já inviabilizaram a realização da II Cimeira UE/África

anteriormente, surgem devido à oposição de vários Estados principalmente do Reino Unido. Através de contactos diplomáticos discretos será possível a Portugal, enquanto país titular da Presidência da UE, organizador da Cimeira e apoiado pelas instituições europeias, contornar ou mesmo suspender temporariamente as sanções permitindo a deslocação do presidente Robert Mugabe àquele importante encontro.

Outra possibilidade, sustentada por alguns países, seria a presença na cimeira de um alto responsável do Zimbabué e não do próprio Chefe de Estado, medida que tiraria essência à cimeira e, em última instância, a inviabilizaria. Por outro lado, se o presidente Robert Mugabe não for convidado, outros dirigentes africanos poderão boicotar a cimeira em sinal de solidariedade.

O diálogo com África é prioritário. São necessárias soluções diplomáticas passíveis de contornar a situação. Certo é que a problemática do Zimbabué não pode ser motivo para continuar a adiar políticas vitais, em vários domínios, para o desenvolvimento do continente africano. Nem pôr em causa a realização de uma cimeira que envolve vários chefes de estado africanos. As questões regionais, por maior que seja a importância que se lhes reconhece, não podem sobrepor-se aos interesses continentais nem ao diálogo entre blocos económicos.

## União Europeia e China: É Possível a Exportação dos Valores Comunitários?

**Isabel Alves Coelho**

Universidade dos Açores (Mestranda)

---

A China é hoje uma potência emergente que começa, cada vez mais, a fazer sentir a sua influência demográfica, económica, militar, geopolítica e geoestratégica no âmbito das Relações Internacionais. A nível internacional, a economia chinesa apresenta indicadores dos mais elevados: tornou-se a quarta economia mundial e o terceiro país exportador do mundo.

O fim da Guerra Fria esvaziou a China da sua importância como contra-poder, postura que assumia nas relações com as super-potências, obrigando-a a redefinir a sua posição e objectivos na nova ordem mundial. Assim, se na região onde se insere é visível a intenção de ser a principal potência, também se pode constatar que almeja assumir um protagonismo mais amplo à escala global. A China pós-Mao envolveu-se num processo controlado de modernização económica, mantendo intocável o regime político, onde o poder e a influência do Partido Comunista e do exército são notórios. Desde 1989, que a China começou a converter os seus crescentes recursos económicos e militares em poder político e influência, encontrando-se a desenvolver uma diplomacia muito activa. O Estado chinês assume-se, desde os finais dos anos 90, como a grande potência económica e comercial, movendo-se com sabedoria e alguma frieza ao nível estratégico-económico e de projecção do seu poder tecnológico e militar.

Adepta da diplomacia comercial, a China tem procurando estabelecer fortes laços comerciais (fá-lo, por exemplo, com países em vias de desenvolvimento, garantindo assim o apoio destes às suas pretensões, como a não discussão, em sede da Assembleia Geral das Nações Unidas, das violações de Direitos Humanos em território chinês). As trocas comerciais, o investimento externo e a ajuda internacional apresentam-se como importantes instrumentos de política externa. A crescente importância da China no comércio internacional faz deste país um mercado atractivo e dá a Pequim uma vantagem negocial. Líderes e analistas chineses parecerem acreditar que a dependência do comércio chinês pode gerar grande influência política. Neste sentido, a China procura estabelecer parcerias com diversos países e organizações regionais, tais como a União Europeia (UE). A parceria é, do ponto de vista chinês, uma declaração política que assenta na importância mútua da boa vontade.

Os índices de crescimento da China não passaram despercebidos dos líderes europeus, que iniciaram, em 1994, contactos políticos bilaterais. Um dos principais focos desta relação bilateral são as trocas comerciais, as quais aumentaram, desde 1978, ano em que a China deu início às reformas internas, quarenta vezes. Em 2002, a China tornou-se o terceiro parceiro comercial da UE, ultrapassando o Japão. O comércio bilateral totalizou 115 mil milhões de euros e cresceu significativamente no primeiro trimestre de 2003 (+18%). Mas a agenda política da UE para com a China não passa apenas pelas questões económica e comercial. Passa também por ajudar aquele país a transformar-se numa sociedade mais aberta e plural.

Uma comunicação da Comissão Europeia, datada de 24 de Outubro de 2006, intitulada “*EU-China: Closer partners, growing responsibilities*”, é bem ilustrativa da importância que a União Europeia dá às relações bilaterais com aquele país. A Comissão considera que o crescimento fenomenal da China tem um profundo impacto na política e comércio globais. Por oferecer o maior mercado a nível mundial, a UE precisa de responder eficazmente ao crescimento chinês. Por isso, sublinha a Comissão, é preciso potenciar as relações, a diversos níveis, com a China. No entanto, sustenta, estas relações devem ter por base os valores europeus. É por isso, que a UE está empenhada em apoiar o processo reformista da China. Em termos práticos, isto significa, por um lado, incluir a China nas

políticas interna e externa comunitárias e, por outro lado, promover a coordenação interna à União para uma aproximação mais coerente. O acordo estratégico, estabelecido entre a China e a UE, em 2003, é disso exemplo.

A parceria com a China é de extrema importância para a UE, mas, e no entender da Comissão, quanto mais próxima for esta parceria maiores são as responsabilidades para ambas as partes. Um dos níveis em que a UE espera vir a influenciar a China é no das relações comerciais. No referido comunicado da Comissão pode ler-se o seguinte: “fechar as portas à competição chinesa não é uma solução. Mas, para construir e manter uma política de abertura face a China, esta deve abrir os seus mercados e deve assegurar condições justas de livre concorrência e competitividade. Este é um dos desafios da UE para a próxima década”.

Um segundo âmbito da actuação da UE prende-se com os direitos e liberdades. A União, refere o dito comunicado, “compromete-se a apoiar as reformas políticas e internas da China para que se torne num país que respeite os direitos fundamentais e as liberdades, proteja as minorias e garanta o primado da Lei”. A UE e a China, defende a Comissão, devem trabalhar juntas pela paz e estabilidade. De facto, o diálogo entre a UE e a China em matéria de Direitos Humanos foi formalmente iniciado em Janeiro de 1996, tendo sido, contudo, interrompido pela China na sequência da apresentação pela UE de uma resolução crítica, aquando da sessão de 1996 da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Em 1997, a China decidiu retomar o diálogo, que desde então tem decorrido numa base semestral aquando de cada Presidência. O diálogo entre as duas partes em matéria de direitos humanos está, contudo, aquém das expectativas, pelo que é objectivo da União reorientar este diálogo para resultados concretos.

A agenda política da UE para com a China contempla ainda outras áreas, tais como o desenvolvimento sustentável, com particular incidência para o fornecimento energético e as alterações climáticas, a cooperação na área da tecnologia, migrações e educação, e a cooperação regional e internacional, com destaque para a não proliferação nuclear.

A China, considera a Comissão, é um dos mais importantes parceiros da UE. Para dar uma resposta eficaz e positiva a essa parceria, a UE tem que melhorar a coordenação política a vários níveis e assegurar uma única voz a nível comunitário.

A questão que se coloca é a de saber se a UE tem influência suficiente para exportar os seus valores para a China, um país que quer o estatuto de potência regional e que parece dar mais importância às relações bilaterais com os EUA do que propriamente com a UE.

#### Bibliografia:

- Wilensky, Alfredo Héctor; Januário, Rui; Costa Diogo, Luís da, *Geopolítica e Relações Internacionais*, Quid Júris?, 2005, Lisboa
- Saunders, Phillip C., *China's Global Activism: Strategy, Drivers and Tools*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2006, Washington D.C.
- Comunicação da Comissão Europeia para o Conselho de Ministros e Parlamento Europeu, *EU-China: Closer partners; growing responsibilities*, Outubro de 2006 ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)).

## União Europeia e Emergência de Blocos Regionais: a Última Fronteira

**Maria Antonina Lima**

Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa

---

A emergência e consolidação dos blocos regionais está, em termos económicos, estritamente ligada à liberalização comercial realizada no quadro de acordos comerciais preferenciais com uma abrangência essencialmente regional.

Torna-se assim compreensível que um dos debates associados à constituição destes blocos e à enorme proliferação recente de acordos comerciais preferenciais se prenda com os impactos sobre a liberalização multilateral (GATT/OMC). Tal debate está longe de se ter esgotado.

Alguns autores exibem posições extremadas, ou seja, enquanto uns admitem que qualquer forma de liberalização de carácter regional (acordos comerciais preferenciais que tendem a ser maioritariamente de natureza regional) é potencialmente benéfica e constitui um passo para a liberalização multilateral, outros consideram que estas formas de liberalização (todos os “ismos”) são potencialmente perigosas na medida em que, entre outras razões, desincentivariam os países a prosseguir a liberalização multilateral.

Mais recentemente, as várias formas de liberalização, unilateral (como tem sido o caso de alguns países asiáticos), bilateral ou plurilateral (EUA, UE) são interpretadas como complementares do processo de liberalização na medida em que não constituiriam entrave ao processo de liberalização multilateral. A avaliação dos impactos, quer em termos teóricos, quer empíricos, levaria à conclusão anteriormente mencionada. Em particular é realçado que os principais protagonistas dos processos de liberalização multilateral recente são igualmente os países com maior número de acordos comerciais preferenciais assinados.

Uma outra questão relevante para avaliar as características destes blocos regionais tem a ver com o facto de que a forma esmagadoramente dominante destes acordos é a zona de comércio livre. Compreende-se então que as regras de origem são fundamentais. O problema que está associado é que frequentemente o mesmo país aplica regras de origem diferentes para o mesmo produto consoante o país de origem das importações, ou seja as regras de origem tendem a variar de acordo para acordo (por exemplo ao nível das regras de cumulação e dos calendários de desarmamento aduaneiro) Introduz-se assim um grau de complexidade elevado no processo de importação de um dado produto. Este fenómeno tem sido correntemente designado de “*spaghetti bowl*” (“tigela de esparguete”) e caracterizava até há pouco tempo a UE e a sua vasta rede de acordos bilaterais. Actualmente pode observar-se este fenómeno nas Américas e ainda, de uma forma muito incipiente, na Ásia.

Reflectindo com mais detalhe no caso da UE, há vários aspectos relevantes a reter. Em primeiro lugar, é preciso compreender que na ausência de um política externa em termos político-estratégicos a política comercial comum, em particular ao nível das relações que estabelece com diferentes grupos de países, tem servido para sinalizar que relações a UE pretende estabelecer com esses grupos de países. A política comercial comum tem assim um conteúdo político “alto”. Em segundo lugar, desde os anos 60, que a CEE/UE estabeleceu uma discriminação diferenciada no acesso ao seu mercado para os diferentes grupos de países (Países da Europa Central e Oriental, Países do Mediterrâneo, países ACP, países em vias de desenvolvimento, países menos desenvolvidos, etc.). Criou-se assim a chamada pirâmide de preferências a qual foi evoluindo ao longo do tempo, sofrendo rupturas (por exemplo com o colapso do Bloco Leste e a subsequente assinatura dos chamados Acordos Europeus). Em terceiro lugar, a vasta rede de acordos com as respectivas regras de origem que têm caracterizado as relações externas da UE

com terceiros países levou ao surgimento do síndrome “*spaghetti bowl*” muito acentuado (de referir que, ao nível europeu, vários foram os efeitos dominó provocados por acontecimentos diversos: entrada do Reino Unido na CEE, Mercado Único 1992, desagregação do Bloco Leste). Em quarto lugar, os alargamentos recentes a leste tiveram como consequência imediata não só o desaparecimento dos Acordos Europeus, mas também de todos aqueles que os PECO tinham entre si e com terceiros países, dado que a União Europeia é uma união aduaneira e logo pressupões uma pauta exterior comum e uma política comercial comum. Pode então dizer-se que este alargamento a Leste contribui fortemente para a consolidação do processo multilateral no GATT/OMC. Em quinto lugar, desde 1997 que se estabeleceu o chamado Sistema Pan-Europeu de Regras de Origem aplicadas à importação de produtos industriais o qual abrange todo o espaço europeu incluindo a Turquia, estando prevista a inclusão dos países do Mediterrâneo num futuro próximo. Há assim uma uniformização do espaço comercial europeu a qual tem como consequência imediata o desaparecimento do fenómeno “*spaghetti bowl*”.

Se toda a evolução recente aponta para a consolidação/emergência de grandes blocos regionais as diferenças em relação à evolução do bloco europeu devem ser realçadas:

Nas Américas parece estar-se a assistir à emergência de um bloco que para já está centrado no NAFTA (EUA, Canadá e México) sendo que as propostas para uma integração hemisférica (ALCA) se encontram actualmente num impasse ao mesmo tempo que aparecem experiências a Sul, sendo a mais relevante o Mercosul (tende agora a considerar-se que o que provocou o chamado efeito dominó desencadeando a assinatura de acordos vários no continente americano foi o pedido de uma zona de comércio livre com os EUA por parte do México). Neste caso, o fenómeno “*spaghetti bowl*” aparece como relativamente moderado;

Na Ásia não é ainda claro se surge um bloco ou não, ou se terá um ou dois centros (China, Japão). Se uma das particularidades da zona tem sido a da liberalização unilateral também é verdade que se encontram actualmente em negociação mais de noventa acordos de carácter bilateral com a forma de acordos em estrela em que o centro da estrela seria, por um lado, a China e, por outro lado o Japão. Pode então emergir um fenómeno “*spaghetti bowl*” na Ásia. É evidente que não é claro quantos destes acordos serão realmente assinados e de que estamos face a um padrão diferente do observado nas outros blocos. Neste caso, o fenómeno que teria provocado efeitos dominó seria a adesão da China à OMC;

De notar que alguns países parecem escapar a esta “regionalização” como é, por exemplo, o caso do México e do Chile que tem cerca de 40 acordos com países de diferentes áreas geográficas.

E na UE?

O recente sistema Pan-Europeu das Regras de Origem impõe uma particularidade importante, introduzindo um carácter de homogeneidade em toda a zona. Acresce que actualmente a UE está envolvida na negociação de poucos acordos e o mais importante, a Zona de Comércio Livre com o Mercosul, se encontra num impasse. Estamos então a caminhar no cenário europeu para uma estabilização da zona em simultâneo com uma redução do recurso à discriminação como forma de relacionamento com terceiros países.

Fica uma pergunta para o futuro: será que o padrão europeu se vai estender aos outros blocos existentes e emergentes?

## Os Constrangimentos das Relações EU-ASEAN

**Nuno Canas Mendes**

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica e Lisboa

---

Porquê a ASEAN? Na lógica de aproximação multipolar, a região do Sudeste Asiático é um exemplo rico e ilustrativo da capacidade de inserção mundial do projecto europeu. Trata-se de um agrupamento de países com um peso económico incontornável, agora potenciado pela AFTA, e com quem a Europa, através do diálogo ASEM e da participação no Forum Regional da ASEAN, e de acordos de comércio, bilaterais e multilaterais, tem desenvolvido relações consideráveis, sendo o seu terceiro parceiro comercial e segundo mercado de exportações. As economias orientadas para a exportação, aliadas a um mercado de mais de 500 milhões de pessoas tornaram esta parte do mundo não negligenciável. O comércio EU-ASEAN representa 5,8% do total das trocas da EU e 14% do total das trocas da ASEAN (Niquet, 2007). Está em marcha, ainda que lenta, o projecto de criação de uma zona de comércio livre entre os dois blocos.

Com efeito, desde a década de 80 que a então CEE estabeleceu um acordo de cooperação com a ASEAN – a mais antiga relação inter-regional do mundo (Neves, 2004) – muito embora o relacionamento tenha sido perturbado politicamente pelas questões de Timor-Leste e da Birmânia, e economicamente pela crise financeira que assolou a região em 1997. Noutro plano, a aproximação ao Sudeste Asiático, como pólo de poder, ainda que cada vez mais ligado à China (e à criação prevista de uma mega-zona de comércio livre China-ASEAN) e mais dependente dos EUA no plano securitário, potencia um equilíbrio geopolítico para contrabalançar a força daquelas duas potências.

Remontando a um período – da Guerra Fria – em que a China não tinha relações com a Europa, o diálogo com a ASEAN surgiu como uma ponte com o Extremo Oriente, aprofundando sobretudo os nexos comerciais. Neste sentido, foram estabelecidos vários acordos comerciais, atrás mencionados, mas será sobretudo durante a década de 90 que se verificarão os maiores desenvolvimentos, incluindo as questões de segurança, pela criação do Forum Regional da ASEAN, onde a UE participa, ou pela criação de uma estrutura de contacto permanente de âmbito geográfico mais amplo do que o Sudeste Asiático, o ASEM. Acresce que a ASEAN – como projecto de integração regional, com especificidades próprias – olhou sempre para o modelo europeu, pelo exemplo e pioneirismo, muito embora tenha trilhado um caminho próprio que designou eloquentemente de *ASEAN Way*.

O diálogo tem sido frutuoso em áreas como os transportes, os riscos sanitários, as questões ambientais e energéticas, a cooperação científica e técnica. É na ASEAN que o discurso europeu sobre a prevenção de conflitos e os progressos da integração regional têm tido melhor acolhimento (Niquet, 2006). O exemplo do Aceh talvez seja o que melhor ilustra o êxito de uma solução integrada para a qual a UE deu um importante contributo.

Não obstante todos estes aspectos positivos, procurarei argumentar nesta tese que existem ainda vários constrangimentos neste relacionamento, os quais não favorecem o que Kay Moller designou de “emergência de uma ordem mundial euroasiática centrada no *“soft power”*”. Tentarei identificá-los:

A integração não pode ser considerada apenas pelas vertentes da economia ou do comércio e implica outros aspectos relevantes como a segurança, a justiça ou a cultura (incluindo a questão dos direitos humanos)<sup>(1)</sup>. Falta uma “perspectiva holística” (Neves, 2004). O lado asiático ainda não se predispôs a aceitar esta realidade, embora tenha lançado conceitos como “*comprehensive security*” ou definido o projecto *Bali-Concord II*, que lança o projecto de constituição de uma comunidade de segurança<sup>(2)</sup>; a questão ganhou nova dimensão

integrada na luta global contra o terrorismo e outras novas ameaças (epidemias, catástrofes naturais, pirataria, tráfico de armas...) com forte inscrição na região;

Os EUA reforçaram a sua presença militar e estão a pensar no relançamento da APEC e no reforço da ASEAN. A ASEAN, por seu turno, não consegue prescindir desta protecção, até para equilibrar o peso crescente da China;

O recurso aos *fora* multilaterais (ASEM, diálogo EU-ASEAN, Conferências pós-ministeriais da ASEAN e ARF) por parte da Europa, sobretudo para questões de segurança (avançando das medidas de confiança para a diplomacia preventiva), tem coexistido com o estabelecimento de parcerias estratégicas com Beijing, Tóquio e Delhi, subalternizando a ASEAN;

Existem défices institucionais e assimetrias que fragilizam o inter-regionalismo e que são eles próprios sérios entraves ao processo de construção das regiões. A ASEAN tem sido sobretudo uma soma de projectos de *nation* e de *state-building*, agravado pelos alargamentos mais recentes. Agarrou-se ao paradigma soberanista herdado dos princípios da coexistência pacífica e não parece querer abrir mão dele. A importância acordada pela Europa às questões da governação e dos direitos humanos pesou durante muito tempo no aprofundamento das relações;

A ASEAN, embora tenha um papel central na definição do regionalismo na Ásia, tem tido por função essencial minorar as divisões que subsistem e, neste sentido, não reflecte um peso político real da organização na região.

Estes serão os argumentos de força que permitem discutir constrangimentos nas relações UE-ASEAN.

#### Bibliografia:

MÖLLER, Kay – Mechanism-Building between Asia and Europe, paper presented at the 23rd Taiwan-European Conference, Taipei, 19-20 December 2006, [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)

NEVES, Miguel Santos – Changes in Southeast Asia and its impact on UE-Asean relations. Lisboa: IEEI e ID-MNE, Setembro 2004: 161-180.

NIQUET, Valérie – L'Europe et l'Asie, Ramses (2007): 146-156.

(1) A dimensão político-estratégica consta da comunicação da Comissão, *Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership*, 2001, que preconiza o reforço da presença europeia tanto ao nível económico como político.

(2) Na Reunião Ministerial EU-ASEAN de Janeiro de 2003 ficou acordado que a luta contra o terrorismo seria uma prioridade para ambos e foi aprovada uma Declaração Conjunta de Cooperação no Combate ao Terrorismo.

*Pax Atlantica***Nuno Filipe Medeiros Martins**

Universidade dos Açores (Mestrando)

Após a desintegração da URSS, rapidamente as relações internacionais tomaram outro rumo. As transformações no sistema internacional foram evidentes: os EUA, vencendo a Guerra Fria, assumiram necessariamente o papel de única superpotência, esquecendo a lógica das áreas de influência que havia assombrado os espíritos políticos durante a segunda metade do século XX; a Europa, tendo perdido a sua função primária de “tampão” ao expansionismo soviético ou fronteira avançada de defesa dos Estados Unidos, viu-se obrigada a olhar para fora das suas fronteiras e a tentar alcançar um novo posicionamento no sistema internacional.

Mais do que a ascensão da “hiperpotência” ao pódio dos actores estatais, é patente a fragmentação que o desaparecimento dos dois blocos ideológicos infligiu nas relações internacionais. Hodiernamente, a fragmentação esbatida do final da Guerra Fria deu lugar à polarização de poder, desviando os olhares da superpotência remanescente para outras regiões do globo. Países como a China, Brasil, Índia e Japão deixaram o papel de figurante, retirando algum brilho à estrela principal do palco internacional, os EUA.

Na verdade, apesar do incremento de poder por parte de algumas potências regionais, estes países encontram-se longe de igualar o incomensurável poderio norte-americano. Contudo, as alterações sistémicas, quer a nível de segurança, quer a nível económico (pelo famigerado processo de globalização) impedem os EUA de pensar ou efectivar uma política externa isolada de todas as outras partes da comunidade global. Assumir a “multipolaridade” do sistema internacional será uma imprecisão de avaliação; o paradigma unipolar modificou-se e, como tal, todos os países devem adaptar-se a esta rápida metamorfose sob pena da perda significativa de poder.

Este “novo paradigma unipolar” caracteriza-se pela perda de “poder de atracção” (pois encontra-se repartido pelas potências regionais emergentes) por parte da superpotência, condicionando o seu relacionamento com outros países e, possivelmente a constituição de alianças que viabilizem a manutenção de poder global. Apesar das duras críticas contra o poder norte-americano, vindas dos mais variados quadrantes, não podemos deixar de constatar que a superpotência tem vindo a desempenhar o seu papel no que se refere à segurança global (apesar do erro estratégico da intervenção militar no Iraque).

O equilíbrio do sistema internacional, tendo em conta a crescente incerteza lançada sobre o relacionamento entre os Estados, dependerá da manutenção do *status quo* nas relações internacionais actuais. Tomando o bipolarismo como propulsor de equilíbrio, qualquer manifestação de multipolaridade no sistema internacional deverá ser descartada, pois colocará em risco a segurança global. Em alternativa à derivação bipolar, do unipolarismo dimanará um período de estabilidade possível, dada a corrente conjuntura internacional.

Como manter esta necessária unipolaridade do sistema? O papel a desempenhar pela União Europeia é fundamental. Com as sucessivas mudanças e a perigosa consagração daquilo a que alguns chamam “uni-multipolarismo”, a União Europeia ver-se-á obrigada a adoptar outra estratégia. Com o urso russo a galgar os Urais e com as ameaças do dragão chinês a Oriente, a frágil Europa certamente sucumbiria. A UE deverá constatar que não estará em condições, dentro de alguns anos, de competir com estas economias gigantes que parecem querer penetrar o espaço atlântico.

Por outro lado, os EUA ver-se-ão compelidos a estreitarem alianças com a finalidade de manterem o seu poder e influência um pouco por todo o globo. Ao fechar aos poucos as portas de conversação com a China (por receios infundados de alguns políticos conservadores americanos) e ao contestar o posicionamento russo em matéria de

segurança global, as únicas opções de controlo do mundo oriental serão a Índia e o Japão. Um aliado forte no mundo asiático é fundamental, pois com o adensamento de jogos de poder junto do Pacífico é necessário um poder que mantenha um equilíbrio de forças regional, neutralizando assim a influência (no plano internacional) dos poderes contrários aos objectivos americanos.

Anulada a preponderância das potências concorrentes, os EUA terão de tomar consciência de que a manutenção do seu poder passará pela intensificação das relações com a União Europeia, quer em matéria económica, quer em questões de segurança e defesa. A UE e os EUA terão de caminhar pela senda da convergência atlântica. Os interesses europeus e americanos no mundo actual já não necessitam de um Atlântico com duas margens intocáveis, mas sim de um mar interno, via de comunicação essencial, de uma verdadeira comunidade atlântica.

O subsistema europeu e o Estado norte-americano deverão fundir-se numa área já projectada pelos especialistas: o Subsistema Atlântico, centro do sistema internacional. A preocupação europeia de ser ofuscada pelo poder americano é infundada. A Europa não é totalmente dependente dos EUA, e os norte-americanos não poderão manter o estatuto de superpotência sem a UE; a dependência é mútua, “como tal os Estados devem adaptar-se aos interesses do parceiro.”<sup>(1)</sup> Foi este princípio que levou à construção europeia.

Atendendo a um dos princípios basilares da UE, a subsidiariedade, os europeus deverão aperceber-se de que existem determinadas distorções no sistema internacional que só podem ser colmatadas pela passagem de responsabilidade para uma comunidade atlântica. A proximidade à superpotência dotará a UE de maior margem de manobra nas relações internacionais e de segurança em relação aos rivais económicos, Rússia e China. Fortalecer o Atlântico é garantir que os EUA continuem a dar cartas, mas também manter a Europa permanentemente em jogo. Criar uma relação transatlântica sólida é estabilizar o sistema internacional, gerando a paz – uma Paz Possível.

---

(1) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*. Ithaca : Cornell University Press, 1990: 43.

## Repensar as Relações entre a União Europeia e a Rússia

**Teresa Botelho**

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa

---

Dois factores de ordem diversa justificam uma revisão da posição da União Europeia em relação à Rússia: a entrada na União de países da antiga esfera de influência da União Soviética (nomeadamente da Polónia e dos países Bálticos); e a nova determinação do Kremlin de Putin em reganhar um espaço de afirmação na cena internacional, baseado na crescente dependência energética europeia dos recursos de gás natural russos, que constituem 16% das reserva mundiais.

Se durante os anos de fraqueza da era Yeltsin foi possível à União Europeia alimentar a ilusão de que a Rússia fazia parte da Europa política, no sentido em que caminhava para o aprofundamento das reformas democráticas e em que nada de substancial parecia colocar os seus interesses em colisão com os da União Europeia, o novo comportamento de Moscovo quer na política doméstica, quer na cena internacional, exige uma estratégia comum que equilibre a necessidade de não criar tensões desnecessárias, com a urgência de não fazer cedências ao discurso e práticas cada vez mais agressivas do Kremlin.

O aprofundamento das reformas democráticas na Rússia não é a prioridade do seu governo; pelo contrário, autoritarismo, e silenciamento de todas as formas de oposição parecem inspirar a sua agenda doméstica; é altura da União Europeia assumir que existe um fosso entre os seus valores e os do aparelho político que Putin controla. Uma recente sondagem do Centro Levada indica mesmo que 71% dos russos não se consideram europeus, que quase metade considera que a União Europeia é uma ameaça potencial à sua independência financeira e industrial e que só um terço vê a Europa como um parceiro com o qual o país deve manter relações próximas.

Se a resposta da União Europeia às crises da Ucrânia e da Geórgia gerou intensa hostilidade por parte do Kremlin, que viu nos esforços de mediação europeus uma interferência na sua esfera de interesses, a entrada de países com uma longa história de subjugação ao *diktat* russo e soviético é geradora de novas tensões. A União deve contribuir para a moderação da retórica nacionalista desses países, mas deve também, como o Presidente da Comissão Europeia fez recentemente na cimeira de Samara, reiterar a solidariedade interna e avisar a Rússia de que o ataque a um país da União é um ataque a todos.

Nestas novas circunstâncias a União deve ter uma estratégia comum em torno das seguintes áreas:

**Energia** – A União não deve proporcionar à Rússia a possibilidade de continuar a usar os seus recursos energéticos como arma de chantagem política para prosseguir os seus interesses como fez em 2006 com a Geórgia e em 2007 com o fornecimento de petróleo através do *pipeline* da Bielorrússia. A proposta da Chanceler Merkel e da Comissão Europeia de estabelecimento de um mercado energético comum é fundamental para substituir os acordos bilaterais que, beneficiando alguns países da União, deixam outros em situação de extrema vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, deve procurar uma maior diversidade de recursos, diminuindo a sua dependência face à energia russa, que representa 30% das importações europeias de petróleo e 44 % de gás natural. Iniciativas da UE nesse sentido, nomeadamente a construção de *pipelines* da Ásia Central sem passar por território russo, não podem ser desencorajadas pelas objecções russas. No mesmo sentido, a União deve prosseguir a sua iniciativa de Política Europeia de Vizinhança com países da antiga esfera soviética como a Ucrânia e a Moldávia, apesar da reacção do Kremlin.

Política externa e militar – a União deve apoiar o plano Atasari para o Kosovo e não permitir que a Rússia use a sua ameaça de veto para negociar concessões noutras áreas de interesse do Kremlin, nomeadamente no que diz respeito ao seu controle dos *NIS* (Novos Estados Independentes) e do Sul do Cáucaso. Deve continuar a insistir no cumprimento dos acordos de retirada militar da Bielorrússia, Geórgia, Moldávia, Ucrânia e dos antigos Estados soviéticos da Ásia Central e deve tornar claro que as decisões que dizem respeito à instalação do escudo anti-míssil norte-americano devem ser tomadas pela NATO, pela Polónia e República Checa e pelos seus parceiros europeus, sem as recentes inaceitáveis ameaças russas.

A Rússia é um grande Estado que deve assumir as suas responsabilidades na cena internacional de forma construtiva. Tem interesses nacionais legítimos que gradualmente divergem dos da União Europeia. A União não ganha nem credibilidade nem capacidade de acção se ignorar o que nos divide, enfatizando contra todas as evidências unicamente aquilo em que convergimos.

## III.2: Onde Acaba a Europa e Onde Começa a Vizinhança?

Coordenador: Manuel Porto

### ÍNDICE DE TEXTOS

---

Introdução: *Manuel Porto*

A União Europeia e a Segurança da Turquia

*André Barrinha*

O Caso da Turquia

*Joana Frade e Mónica Almeida*

Identidades Histórico-culturais, Fronteiras e Futuro da UE

*João Paulo Avelãs Nunes*

As Fronteiras da Europa: da Geografia à Política

*Jorge Vide Cunha Martins*

União Europeia: uma Construção sem Limites?

*Laura Trajber Waisbich*

A Política Europeia de Vizinhança e os Desafios Estratégicos da Europa

*Licinia Simão*

Política de Vizinhança Europeia e a Ucrânia: Mais que um Parceiro mas Menos do que um Membro?

*Liliana Sofia Marchã*

O Estabelecimento de Fronteiras como Consolidação da Integração Europeia

*Madalena Meyer Resende*

A Turquia e a Produção Discursiva da Europa

*Marcos Farias Ferreira*

O Vizinho Gigante: Novo Modelo nas Relações UE-Rússia Precisa-se!

*Maria Raquel Freire*

O Alargamento e os Limites da Europa: Reflexões Retrospectivas e seu Impacto Futuro

*Miguel Gorjão-Henriques*

Traçados Indefinidos: as Fronteiras da Europa

*Patrícia Calca*

Turquia e UE: o Perigo de um Falhanço Histórico

*Pedro Baldaia*

O Contributo da Experiência Ultraperiférica para a Política de Vizinhança da UE

*Pedro Faria e Castro*

## Onde Acaba a Europa e Onde Começa a Vizinhança?

**Manuel Porto (coordenação)**

Professor, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra

---

Pode dizer-se, sem exagero, que com a globalização a Europa não tem fronteiras, não chega a “acabar”.

1. A história do mundo, a partir dos descobrimentos dos portugueses, é aliás em grande medida a história da Europa, desde então com uma presença dominante nos demais continentes; não obstante o peso económico que a China e a Índia tinham ainda no início do século XIX, com 42 % da riqueza mundial em 1820, qualquer deles tinha então uma riqueza semelhante à da Europa (tendo os Estados Unidos da América 1,9 %...).

Tivemos depois no século XX um século bipolar ou tripolar. Foi bipolar no plano militar e em grande medida no plano político, com a “guerra fria” entre o capitalismo e o comunismo, os Estados Unidos liderando o “bloco” capitalista e a União Soviética liderando o “bloco” comunista. No plano económico tivemos por seu turno um mundo tripolar, com a “triade” formada pelos Estados Unidos, a Europa (um espaço que se foi integrando formal e informalmente) e o Japão.

2. O quadro do século XXI vai ser todavia diferente, designadamente no plano económico, com a emergência de novas potências: além da China e da Índia, ainda, por exemplo, os dois outros BRIC’s, o Brasil e a Rússia. Encontramos neste quadro uma razão complementar para a Europa se fortalecer, face a novas concorrências.

Olhando para as populações, não pode deixar de ter-se em conta que quer a China quer a Índia são mais do que duas vezes maiores do que nós.

É de ver pois aqui um argumento adicional para os alargamentos, diminuindo-se assim as diferenças de dimensão. Mas sendo sem dúvida um argumento a ter em conta, não pode nunca perder-se de vista que é inaceitável que com os alargamentos diminua a capacidade de intervenção da União Europeia. Nas expressões inglesas, *broadening* só é aceitável se for acompanhada de *deepening*. O autor destas linhas nunca esquecerá as palavras do então presidente da Comissão, Jacques Delors, numa sessão plenária do Parlamento Europeu, em Estrasburgo, quando começaram a preparar-se os alargamentos a Leste: chamando a atenção para que “alargamentos mal feitos levariam ao fim da União Europeia”.

3. Importa pois que se encontrem vias alternativas aos alargamentos, evitando-se riscos e aproveitando-se na medida possível as sinergias entre a União Europeia e os nossos vizinhos. Por outras palavras, é decisivo que com o aprofundamento do bloco formal se verifique simultaneamente, no interesse de todos, um alargamento e um fortalecimento do bloco informal europeu, que abrange mesmo áreas não europeias, como é inequivocamente o caso do norte de África.

É nesta linha que se enquadra a Política de Vizinhança, a *European Neighbourhood Policy* (ENP), abrangendo 16 países da Europa Central e do Leste, do sul do Cáucaso e do sul do Mediterrâneo: a Ucrânia, a Bielorrússia, a Moldávia, a Geórgia, a Arménia, o Azerbaijão, a Argélia, o Egipto, Israel, a Jordânia, o Líbano, a Líbia, Marrocos, a Síria, a Tunísia e a Autoridade Palestiniana.

São países em geral muito abaixo dos nossos níveis de desenvolvimento, onde vivem cerca de 400 milhões de habitantes com menos de 2000 euros per capita (21300 euros per capita na ex-UE-15...)

Com dotações orçamentais na ordem de 14,5 milhares de milhões de euros nas Perspectivas Financeiras para 2007-2013 (bem acima das verbas atribuídas ao TACIS e ao MEDA entre 2000 e 2006: 8,5 milhares de milhões), pretende-se fomentar acções com efeitos multiplicados

que levem a um desenvolvimento mais rápido desses países; no reconhecimento de que não é possível (por isso sério) criar-lhes perspectivas de adesão à União (ainda que seja esse o seu desejo...). Como foi sublinhado, não pode continuar-se a “comprar simpatias” com promessas de adesão.

4. A Europa não pode todavia de forma alguma “acabar” mesmo nos limites dos países incluídos na Política de Boa Vizinhança: não é esse o nosso interesse e não estaríamos a corresponder assim às nossas responsabilidades, históricas, actuais e futuras, também face aos demais países e povos do mundo (alguns deles lusófonos).

Temos pois de continuar a seguir políticas de abertura (ou passar a fazê-lo, no domínio agrícola) e cooperação, explorando oportunidades e dando oportunidades aos demais.

Os exemplos da China e da Índia têm de estar sempre bem presentes, parecendo-nos seguro que foram as suas políticas de encerramento que levaram ao empobrecimento verificado nos últimos séculos, com as carências gravíssimas e mesmo a morte de tantos cidadãos com fome: de nada tendo valido as suas tradições milenares. Na expressão consagrada no título de uma obra de referência de Gunnar Myrdal (de 1968), falando-se do *Asian Drama*, teríamos no século XXI um *European Drama*, encerrando-se da forma mais triste meio milénio de preponderância europeia.

5. Não podemos aceitar pois alargamentos que nos enfraqueçam; só uma Europa competitiva sendo capaz de dar resposta aos desafios extremamente difíceis que se aproximam. Além de ser este o nosso interesse, há também o interesse dos demais, vizinhos e não vizinhos. Ricos e pobres, ganham com um mercado rico que aqui encontrem. E em relação aos mais pobres há que lembrar que só a nossa prosperidade permite que continuemos na primeira linha do apoio ao desenvolvimento. Só países europeus satisfazem aliás agora o compromisso, assumido no seio das Nações Unidas de se destinar aos países subdesenvolvidos 0,7 % dos PIB nacionais; com verbas a que acrescem os apoios do orçamento da União (com 95,59 milhares de milhões de euros) para tornar a UE enquanto parceiro mundial nas Perspectivas Financeiras para 2007-2013-

6. Uma política de boa vizinhança arrojada, evitando-se alargamentos incorrectos, será pois a via desejável a seguir: no nosso interesse, no interesse dos nossos vizinhos e no interesse do mundo em geral, um mundo que tem de continuar a contar connosco.

## A União Europeia e a Segurança da Turquia

**André Barrinha**

Universidade de Kent

---

Difícil, frequentemente à beira da ruptura, mas em constante evolução. Podemos definir desta forma o processo de adesão da Turquia à União Europeia. Tais dificuldades resultam, normalmente, da falta de compreensão de um e de outro lado. Se do lado de Ancara, é por vezes notória a dificuldade em ir além do discurso do Estado-nação, do lado de Bruxelas é visível a incapacidade em compreender esse mesmo discurso e as razões a ele subjacentes; em compreender que esse discurso existe porque a Turquia se vê como um estado ‘inseguro’, constantemente ameaçado.

Na verdade, a Turquia situa-se num complexo quadro geopolítico, fazendo fronteira com três regiões muito distintas: de um lado países como a Grécia, Chipre e Bulgária, envolvidos nas dinâmicas da política europeia; de outro, Síria, Iraque e Irão, que não só contêm em si fortes factores de instabilidade, como se situam no instável Médio Oriente. Finalmente, a região do Cáucaso (com destaque para a Arménia), onde a Rússia detém ainda uma forte influência e onde a instabilidade mostra ser um factor permanente. Neste contexto, é pois compreensível que a Turquia tenha sido sempre um país desconfiado: desconfiado dos outros e desconfiado de si próprio, reflectindo-se isso nos diferentes tipos de ameaça que não só definem a sua agenda de segurança, como condicionam a sua actividade política interna e externamente.

Grécia, Chipre, Arménia, islamismo e a questão curda têm, com diferentes graus de prioridade, sido os principais assuntos na agenda de segurança turca nos últimos anos. A Grécia tem sido um invulgar ‘inimigo’, pois trata-se de um país vizinho que, paradoxalmente, partilha com a Turquia a pertença à mesma organização de segurança colectiva – a NATO. Apesar de a rivalidade histórica os ter colocado perto de um conflito armado em 1996, devido a disputas territoriais no Mar Egeu, desde os terríveis tremores de terra de 1999 (que afectaram Turquia e Grécia), as relações entre os dois países melhoraram substancialmente. A percepção grega de que uma Turquia estável e, se possível, membro da UE seria mais do seu interesse que uma Turquia agressiva e fechada sobre si, contribuiu para essa melhoria no relacionamento.

Quanto à Arménia, para além de Ancara não reconhecer a existência deste estado, até recentemente, grupos arménios levavam a cabo, de forma constante e regular, atentados terroristas contra alvos turcos dentro e fora da Turquia. Apesar da questão arménia ter evoluído no sentido de se tornar mais uma questão política, do que uma questão de segurança, as pressões de Bruxelas, de Paris e agora até dos Democratas norte-americanos para que Ancara reconheça o genocídio arménio na Primeira Guerra Mundial têm colocado este assunto no centro das atenções e exaltado espíritos nacionalistas um pouco por toda a Turquia.

O Chipre, um problema no relacionamento com a Grécia desde a década de 1960, tornou-se uma questão basilar no relacionamento entre a Turquia e a UE. Na verdade, se até agora algum papel a UE teve nesta questão, foi mais contra-producente do que positivo. Garantir a adesão dos cipriotas gregos independentemente do resultado do referendo organizado pela ONU com vista à reunificação da ilha, levou a que estes não tivessem qualquer incentivo por parte de Bruxelas a votar ‘sim’, o que serviu para prolongar um impasse que entretanto se tornou central nas relações entre Bruxelas e Ancara.

A questão curda, depois de alguns anos de relativa estabilidade e reformas no sentido de aumentar os direitos culturais desta minoria, reemergiu violentamente por intermédio do PKK (Partido de Trabalhadores do Curdistão), após estes terem, pouco depois da prisão do seu líder Abdullah Öcalan, em 2004, terminado o cessar-fogo declarado em 1999. A

invasão norte-americana do Iraque complicou ainda mais o problema, ao permitir que o PKK se estabelecesse e se reforçasse no Norte do Iraque. A insistência de Bruxelas nos direitos da minoria curda, sem atender de forma activa ao problema do terrorismo, tem levado a Turquia a ressentir-se do real interesse da UE em ajudar a resolver o problema.

Por fim, a ‘ameaça religiosa’. A vitória do AKP (Partido da Justiça e Desenvolvimento) nas eleições legislativas de 2002, de alguma forma atenuou esta ‘ameaça’: os sectores seculares da sociedade turca aceitaram, sem grande oposição, a governação do partido de Tayyip Erdoğan. Para isso muito contribuíram os resultados alcançados no relacionamento com Bruxelas, as profundas reformas levadas a cabo pelo governo, assim como a excelente recuperação da crise financeira de 2001. Contudo, tal aceitação foi sempre condicionada por uma enorme sensibilidade face a qualquer medida tomada pelo governo relativamente a uma possível maior influência da religião na esfera pública. A potencial eleição do ministro dos negócios estrangeiros, Abdullah Gul levou a que essas sensibilidades se tornassem mais fortes, face à possibilidade de um partido de base islâmica poder controlar todos os principais órgãos do poder político turco. A crise política daí resultante, que levou à convocação de eleições antecipadas, bem como de ameaças de intervenção por parte dos militares, serviu para mostrar o quão viva permanece a ‘ameaça religiosa’ na Turquia. De salientar, que face a esta questão, Bruxelas colocou-se sempre do lado do poder político, rejeitando qualquer intervenção militar.

A UE tem tentado levar a Turquia a modernizar-se e a consolidar-se democraticamente. Especialmente se atendermos às inúmeras reformas implementadas por Ancara para fazer face às condicionalidades de Bruxelas: praticamente todos os sectores da sociedade turca foram mais ou menos afectados por tais reformas; praticamente todas as questões da agenda política turca sofreram alterações condicionadas pela UE. Contudo, o facto de tais condicionalidades não lidarem eficazmente com as ‘ameaças’ à segurança turca e da UE não ter uma política activa de ajuda à Turquia na manutenção da sua segurança, têm levado a que Ancara percepcione o comportamento de Bruxelas como sendo, em certos casos, ambivalente, ou até contraproducente. Não se pode esperar que a Turquia seja um país totalmente aberto e democrático enquanto acreditar que a sua existência e identidade permanecem constantemente ameaçadas.

## O Caso da Turquia

**Joana Frade**  
**Mónica Almeida**

Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra

---

A entrada da Turquia na União Europeia (UE) irá aproximar a Europa do Médio Oriente, o que permitirá fortalecer a posição da UE no panorama internacional e intervir mais proximamente no principal palco geopolítico da actualidade.

Através da Turquia consegue-se um mais fácil acesso à zona estratégica do Cáucaso, ao Mar Mediterrâneo e Mar Negro, aos centros de maiores reservas de minérios do continente e aos seus diversos recursos naturais. Esta proximidade estratégica é bastante relevante, pois, pensa-se que esta seria vital para que a Europa consiga desenvolver um maior potencial estratégico e económico e assim, com a adesão da Turquia este poderia ficar assegurado.

A UE actual satisfaz apenas as vertentes de união política, social e económica ficando assim em falta uma forte vertente militar e um exército europeu que se mostre autónomo face à NATO, que seja auto-suficiente por si só, capaz de garantir a paz e a segurança na Europa. A entrada da Turquia seria substancial para promover esse cenário, basta ter em conta que é a Turquia que detém o segundo maior exército da NATO.

É de ter em conta que a Turquia é um estado islâmico, mas laico, onde a separação Estado-Igreja está definida. Há mais de oitenta anos. Embora seja um país muçulmano, é historicamente um país moderado na sua abordagem ao Islão, e mais ainda, é um país tolerante. Assim, a Turquia ao ser religiosamente e culturalmente diferente dos actuais membros da UE poderá valorizar esta união com a sua diversidade cultural e de valores. O que por sua vez permite, devido essencialmente a ser um Estado maioritariamente islâmico e que tem excelentes relações tanto com o mundo árabe como com Israel, a criação de um elo de ligação servindo de intermediário das políticas europeias para intervenção na gestão dos conflitos na zona do Médio Oriente. Esta estratégia favorecerá um reforço nas forças da NATO e, nomeadamente dos EUA, para conter e dismantelar os conflitos naquela área.

Embora a Turquia seja um país demasiado pobre e pouco desenvolvido para ser membro da UE, devemos ter em conta que no passado países como a Irlanda, a Grécia, Portugal e Espanha também entraram em condições similares, logo, esse facto, na nossa opinião, não deverá servir de entrave à adesão da Turquia.

A adesão turca à União Europeia pode estimular um novo e dinâmico mercado de trabalho composto por mais de 50 milhões de turcos como mão-de-obra competente. Assim, a Turquia tem condições para ser aproveitada como um pólo de desenvolvimento económico. Se a tendência das grandes corporações se tem dirigido para o Sudeste Asiático onde a mão-de-obra é muita e barata, então ter a Turquia dentro das fronteiras europeias garantiria um dinamismo demográfico no qual valerá a pena investir.

Tendo em conta as limitações democráticas na Turquia, como é o caso do desrespeito dos direitos humanos dos curdos, com a adesão desta à UE os ideais democráticos europeus seriam assim mais facilmente expandidos tanto na Turquia como para Oriente, tal como aconteceu nos passados alargamentos ao leste europeu.

Concluindo, defendemos a adesão da Turquia à UE por várias razões: não existe um conceito rígido do que é a Europa e até onde se estende o seu território; a UE não deve ser só um grupo de países essencialmente cristãos, a diversidade étnico-religiosa também deve ser valorizada; a Turquia é um Estado com componentes semelhantes a actuais países da UE; a estrutura populacional da UE seria rejuvenescida; seria garantido o aumento da segurança na UE em termos militares; e a capacidade de diálogo com o mundo islâmico seria fortalecida.

## Identidades Histórico-culturais, Fronteiras e Futuro da UE

**João Paulo Avelãs Nunes**

Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra

---

Baseando-se, embora, em realidades sociais globais anteriores, os processos de estruturação das identidades histórico-culturais de âmbito nacional são algo recente e artificial. Derivam, pois, não da evolução “natural e inevitável” dos povos ao longo de séculos, mas da actuação deliberada e sistemática dos Estados e/ou de elites das “sociedades civis” a partir do terceiro quartel do século XVIII. Tratou-se de uma estratégia de consolidação inicialmente adoptada pelos regimes liberais conservadores (produtos do ideário liberal e de mutações revolucionárias) e depois adoptada – seguindo modalidades diferentes – por autoritarismos, demoliberalismos e totalitarismos.

Até ao pós-Segunda Guerra Mundial e ao surgimento de regimes democráticos, a quase totalidade dos esforços de construção de identidades histórico-culturais nacionais implicaram a negação ou a desvalorização das identidades a montante e a juzante da escala de cada Estado; implicaram a escolha de um determinado conjunto de elementos de caracterização em desfavor de outros. Visou-se, sobretudo, justificar a existência de Estados-Nação e de países colonizadores, legitimar a liderança e as opções das elites dominantes em cada país, gerar fenómenos de coesão interna e de afastamento ou hostilidade relativamente aos “outros” (rivais ou inimigos, externos ou internos; inferiores, iguais ou superiores segundo uma grelha de observação de matriz neodarwinista).

Desde 1945, nomeadamente nos países com regimes demoliberais e democráticos, tem-se assistido a uma evolução no sentido do reduzir o grau de instrumentalização ideológica e de ampliar o nível de fundamentação científica das actividades de estudo e intervenção nas questões da memória histórica e da identidade cultural. Tem-se procurado compatibilizar a permanência de identidades histórico-culturais nacionais com a emergência de referentes sectoriais – de sexo e etários, socioeconómicos e socioculturais, étnico-religiosos e político-ideológicos –, locais e regionais, da União Europeia, europeus (ou outros) e mundiais.

Pode, deste modo, considerar-se que tanto as pessoas como as sociedades são sempre influenciados por vários universos identitários e de memória, assumindo, em consequência, características multiculturais mais ou menos pronunciadas. Tal como as transformações são acompanhadas e atenuadas por continuidades, também às diferenças entre identidades histórico-culturais nacionais correspondem, quase sempre, similitudes que facilitam a aproximação ou, pelo menos, a análise comparativa dos agentes históricos – indivíduos, organizações, países, associações de Estados – presentes em cada momento e em cada espaço.

Seria, assim, possível atingir objectivos aparentemente contraditórios como a limitação dos aspectos negativos de vivências exclusivistas e totalitárias das identidades histórico-culturais – nacionalismo agressivo e integrismo religioso, utopias regressivas e atavismo comunitário, elitismo e racismo, sexismo e criminalidade –, o potencializar das virtualidades resultantes da diversidade e do intercâmbio entre referentes culturais sustentáveis e abertos. Dever-se-ia incentivar a produção e divulgação de leituras objectivantes e desalienantes acerca da realidade, nomeadamente através do apoio ao desenvolvimento, quer das ciências sociais (história e geografia, antropologia e psicologia, sociologia e demografia), quer das tecnologias a elas associadas (didácticas específicas e jornalismo, museologia e salvaguarda do património cultural, turismo cultural e *marketing*).

Concordando-se com esta interpretação, recusa-se o estabelecimento de vínculos causais irreversíveis entre identidades histórico-culturais e “fronteiras absolutas” de natureza social (“interna”) ou político-diplomática (“externa”). É possível gerir os fenómenos do multiculturalismo, da emigração e do urbanismo adoptando como critério de avaliação e vector de interpenetração — ou diálogo activo — uma versão exigente e ampla do conceito de “direitos humanos”. Futuros alargamentos da União Europeia derivarão de escolhas políticas tanto quanto possível conscientes e não de mitificados “imperativos categóricos” resultantes do “passado” ou de “inultrapassáveis diferenças” de natureza cultural ou civilizacional.

## As Fronteiras da Europa: da Geografia à Política

**Jorge Vide Cunha Martins**

Escola Secundária de Francisco Rodrigues Lobo

---

Nos termos estritos da geografia física, a Europa não constitui um continente mas uma península da massa continental que é a Eurásia. Contudo, ao contrário de outras, é uma “península feita de penínsulas”, amenizada do ponto de vista climático pela acção moderadora do Oceano Atlântico, atravessada no seu centro por uma vasta planície e drenada por numerosos rios que constituíram importantes vias de comunicação. Por isso, desde sempre atraiu povos de várias proveniências, que, se lhe conferiram uma marca de indiscutível diversidade, permitiram-lhe, igualmente, formar uma marca distintiva da parte asiática do bloco continental a que pertence. Essa identidade própria decorre de várias heranças político-filosóficas, que se foram, ora opondo, ora sobrepondo, das quais destacamos a greco-romana, a judaico-cristã e a iluminista. A expansão colonial, não apenas transformou a Europa, durante cinco séculos, no centro do Mundo, como transportou parte da sua população e, com ela, os seus valores, ideais e modos de vida para outras partes do Globo. Concluimos, então, que a Europa é uma criação dos homens e não da natureza. Daí que não seja tarefa fácil delimitá-la.

Apesar de tudo, sendo um espaço peninsular, não parece difícil estabelecer os seus limites nos três lados banhados pelo Ártico, Atlântico e Mediterrâneo. O problema é o istmo a leste.

Onde acaba a Europa e começa a Ásia? Uma convenção não oficial mas seguida pela maioria dos geógrafos traça a linha divisória entre os dois continentes pelos montes Urais, rio Ural, mar Cáspio, Cáucaso, mar Negro, estreito do Bósforo, mar da Mármara, estreito dos Dardanelos e mar Egeu. Porém, ela não coincide com as fronteiras políticas existentes, o que origina a natureza bicontinental de alguns Estados e coloca dúvidas sobre a pertença de outros ao continente europeu. A verdade é que, em última análise, mesmo em áreas onde a delimitação é, aparentemente, pacífica, algumas questões se podem levantar. Assim, se, a norte, os gelos do Ártico não permitem qualquer dúvida, o mesmo não sucede a oeste e a sul.

No primeiro caso, podemos interrogar-nos se a Islândia (situada no cruzamento das placas euro-asiática e americana e mais próxima da Gronelândia que da Noruega), os Açores (localizados na mesma crista, no cruzamento entre aquelas placas e a africana), a Madeira e as Canárias (mais próximas da costa de África) são parte integrante da Europa. A resposta é afirmativa, não do ponto de vista da Geografia Física mas da Humana: todas essas áreas insulares foram povoadas originariamente por povos de origem europeia e as três últimas pertencem a dois Estados europeus (Portugal e Espanha). No segundo, questão semelhante se pode colocar relativamente às ilhas mediterrânicas de Malta (a meio caminho entre a Sicília e a Tunísia) e Chipre (junto à costa turca, muito para lá do Egeu). Contudo, aqui, a resposta não é tão linear. Assim, os malteses são um povo resultante do cruzamento de outros (alguns vindos do norte de África) e a sua língua é de origem semita (tal como o árabe e o hebraico), embora escrita no alfabeto latino. Por seu turno, se cerca de 80% dos cipriotas são de origem grega, o certo é que, geograficamente, a ilha se situa em frente à Anatólia, que faz parte da Ásia. Contudo, poucos questionaram a sua adesão à UE, apesar da peculiar situação política em Chipre, onde mais de um terço do seu território se encontra ocupado por tropas turcas. A razão é só uma: são países onde a maioria da população é cristã e, como tal, são automaticamente percebidos como possuidores dos valores e ideais da Europa.

As dificuldades de delimitação do seu limite no flanco leste não são geográficas mas políticas e estão intimamente relacionadas com o debate sobre a identidade europeia. É nesse ponto que se vai colocar o debate sobre a natureza (não) europeia dos dois principais Estados bicontinentais: a Turquia e a Rússia. O caso turco é paradigmático. Apesar de apenas 5% do seu território se situar no continente europeu, a história da Turquia encontra-se intimamente ligada à Europa. Com efeito, o Império Otomano esteve durante vários séculos presente nos Balcãs, de onde só saiu definitivamente em 1913, data da independência da Albânia. Após a Primeira Guerra Mundial, a perda das suas possessões árabes do Médio Oriente e a implantação de uma república secular, sob a égide de Kemal Atatürk, marcaram a ocidentalização do país e da sua política externa. Algo que foi reforçado pela guerra fria, como membro da NATO desde 1952 e tendo assinado um acordo de

associação com a então CEE, em 1963, como a Grécia. Contudo, ao contrário do que sucedeu com os gregos, a sua eventual adesão à UE é tudo menos pacífica. Entre os opositores, o argumento geográfico (95% do país pertence à Ásia) é frequentemente invocado. Mas todos sabemos que é apenas um pretexto para justificar a oposição à adesão turca. A questão essencial, para muitos, é o facto de a esmagadora maioria do país professar a religião muçulmana. Não lhes ocorre, porém, que a herança judaico-cristã é apenas uma das várias heranças que estão na base da sua génese. E, mesmo em termos religiosos, o Estado turco é laico, ao contrário do que sucede em alguns países membros da UE, onde, apesar de existir liberdade religiosa, há uma religião oficial. Também 2/3 da população da Albânia e quase metade dos habitantes da Bósnia-Herzegovina (dois Estados cuja pertença ao nosso continente não deixa dúvidas) são muçulmanos. Qual o pretexto que se inventará para a sua exclusão? Por outro lado, existem vastas comunidades islâmicas em muitos Estados da União. Será que não são cidadãos europeus? Não faz sentido incluir/excluir um país por motivos religiosos.

O que impede (para já) a adesão da Turquia são as violações dos direitos humanos que aí se praticam (com particular destaque para a repressão sobre as minorias étnicas, como os curdos e os arménios), a tutela militar sobre as instituições e a ocupação do norte de Chipre.

No caso russo, a questão é outra. Sendo um Estado maioritariamente cristão ortodoxo e, a partir de Pedro, o Grande, uma das tradicionais potências europeias, os problemas que a possibilidade de uma eventual adesão da Rússia à UE colocaria são outros, o primeiro dos quais de natureza geográfica. Tal como em relação à Turquia, não é, porém, o facto de estarmos em presença de um Estado situado, maioritariamente, no continente asiático que constitui um obstáculo à sua integração na União – até porque a maioria da população vive na parte europeia do país – mas a sua enorme dimensão.

Essa enorme extensão sempre conferiu à Rússia uma vocação imperial, que ainda hoje mantém, e que é incompatível com o projecto europeu. Pois isto dificultou o desenvolvimento democrático na ordem interna: ao czarismo sucedeu o comunismo e, a este, uma “democracia musculada” que o actual presidente Putin tem vindo a transformar num regime autoritário; e gerou uma tentação hegemónica na sua política externa, em especial sobre os países vizinhos.

Mas, se uma eventual adesão russa parece distante, já a de países como a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldávia é mais controversa. Sobre estes, não há qualquer dúvida que são parte integrante da Europa, do ponto de vista geográfico e cultural. Contudo, coloca-se a questão: tendo feito parte do Império Russo e da ex-URSS, e com uma grande percentagem de população russófona (maioritária, no caso bielorrusso), fará sentido a sua integração na UE sem a presença do seu grande vizinho do leste? Se, para a Bielorrússia, onde vigora o regime ditatorial de Lukashenko, a questão não se coloca, na Ucrânia é a luta entre uma opção pró-ocidental (simbolizada pelo presidente Yushenko) e outra, pró-russa (corporizada no primeiro-ministro Yanukovitch) que está na base das actuais tensões que dilaceram o país.

Se, porventura, se concretizar a entrada da Turquia e/ou da Rússia, levantar-se-á o problema dos três Estados do Cáucaso, que a maioria dos atlas situa na Europa, embora haja alguns que os colocam na Ásia: a Geórgia, a Arménia e o Azerbaijão. Os dois primeiros são maioritariamente cristãos ortodoxos e no terceiro domina o Islão xiita. Mas se para a actual liderança georgiana, pró-ocidental, o objectivo afirmado é a futura integração do país na UE e na NATO; já os arménios sempre foram russófilos; enquanto que os seus rivais azeris, turcófonos, produtores de petróleo, procuram aproveitar as contradições entre a Rússia e os ocidentais. Claro que as violações dos direitos humanos, a instabilidade política e a debilidade económica tornam longínquo o cenário da sua adesão. Mas, não poderão também estes povos fazer parte do mosaico europeu no dia em que ultrapassarem esses problemas? Quais deverão ser, então, os critérios para definir as “fronteiras” da Europa? Ou seja, até que países poderá ir o alargamento da União Europeia? Pela nossa parte, entendemos que um Estado que pretenda aderir à UE deverá obedecer a um destes dois requisitos: a pertença da totalidade ou de uma parte do território ao continente europeu (critério geográfico) e o respeito pelos valores da democracia e dos direitos humanos (critério político). Se não são perfeitos, são objectivos e estão de acordo com o essencial do projecto europeu.

## União Europeia: uma Construção sem Limites?

**Laura Trajber Waishich**

Vencedora do Prémio “50 Anos Construindo a UE” da Delegação CE no Brasil

---

Os 50 anos de construção da União Europeia marcam grandes desafios para esta construção política. A problemática do estabelecimento de fronteiras levanta a questão de aonde serão postos os limites do projecto supranacional. De um lado há a necessidade geopolítica e, quiçá, identitária de estabelecer limites para a o projecto comunitário. Neste sentido, o desenho de fronteiras é parte integrante e fundamental para a consolidação de uma política externa comum aos países membros e, consequentemente, para a institucionalização da União Europeia como um actor do sistema internacional.

Para tanto, cabe definir brevemente o que se entende por fronteiras. Deste modo, cabe aqui uma dupla dimensão, aonde as fronteiras, internamente, dão conteúdo e coesão àqueles que já estão dentro dos limites (aos países, aos governos, às populações). Já externamente, fronteiras separam o “nós” dos “outros”, aqueles que fazem parte do colectivo delimitado daqueles que não o fazem; determina e qualifica o eu a partir da constatação da alteridade. Chegar a uma definição seria perpassar por diversas armadilhas de análise; como a tentativa de estabelecer uma identidade europeia. Na qual, aqueles que fazem parte desta entidade possuiriam algo em comum. Este elo seria dado ou pela geografia (limites naturais) ou por uma identificação a um conjunto cultural comum; uma herança tipicamente europeia. Dada a dificuldade de utilizar qualquer um destes conceitos e mesmo reconhecendo a arbitrariedade de se estabelecer o que seja a identidade europeia, propõe-se que as fronteiras, e o debate a elas ligado, estejam para definir não o que venha ser o “Europeu”, mas o que é a União Europeia – enquanto construção política, económica e social e enquanto actor do próprio sistema internacional.

Como processo paralelo e simultâneo, o ideal de construção de um modelo de representação política pós-nacional e os desafios de estabelecer processos democráticos efectivos intra-bloco produzem debates acerca dos conflitos de soberania, das formas de representação e governança em múltiplos níveis. Todos esses são desafios transfronteiriços, próprios de um mundo globalizado, e, condizentes com a realidade contemporânea mundial; ultrapassando quaisquer limites de fronteiras arbitrárias. O pioneirismo e inovação de se aventurar em um projecto comunitário são valores e procedimentos próprios da União Europeia, tornando-se também um modelo para as demais regiões do globo. O valor desta construção e deste modelo deve ser entendido não como algo a ser imitado, mas como um ponto de partida para reflexões críticas sobre outras realidades regionais ao redor do globo. Mecanismos como as políticas de solidariedade, redução de assimetrias económicas, promoção da paz e do debate democrático em múltiplas instâncias e representação do cidadão em escala supranacional; são todos desafios próprios de nosso tempo. Vividos em diferentes escalas, mas partilhados por populações que não se restringem ao continente europeu. É possível então, entender a União Europeia como um laboratório de experiências em mutação e um constante aprendizado político e humano de grande valor. Podendo e devendo ser partilhado com as demais nações do globo.

Partindo desta constatação tem-se que as fronteiras da cultura política são ilimitadas e que o modelo supranacional da União Europeia não tem fronteiras, pois sua validade é universalizada enquanto inspiração de uma possibilidade de construção colectiva.

O dilema que é apresentado à Europa é lidar com suas múltiplas fronteiras, por vezes simbólicas, por vezes materiais. Algumas devem ser delimitadas; os limites geopolíticos da construção política denominada hoje de União Europeia; outras (as do modelo supranacional) anseiam por ser deixadas em aberto; promovendo a ponte e conexão entre as nações europeias e as demais nações do globo. São ilimitadas.

Neste sentido, o grande desafio da União Europeia se faz em distinguir que fronteiras são vitais para a continuidade de seu projecto político e, portanto devem ser delineadas, e quais devem permanecer em aberto; dialogando com o mundo exterior.

## A Política Europeia de Vizinhança e os Desafios Estratégicos da Europa

**Licinia Simão**

Centre for European Policy Studies

---

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

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

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

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

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

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

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

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

## Política de Vizinhança Europeia e a Ucrânia: Mais que um Parceiro mas Menos do que um Membro?

**Liliana Sofia Marchã**

Universidade Católica de Leuven (Mestranda)

---

Desde a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), com seis Estados Membros, a União Europeia (UE) tem evoluído de alargamento em alargamento. No entanto, a questão que actualmente se põe, tanto às instituições como aos cidadãos europeus é: até onde e até quando pode a União alargar-se? Institucionalmente “paralisada” depois do ‘não’ referendário da França e da Holanda, confrontada com uma família alargada a 27 Estados membros e tendo como possíveis candidatos mais de cinco países, a quinquagenária União vive alegadamente uma “crise de meia-idade”.

Num mundo global onde a interdependência política e económica entre estados é, não só inevitável como cada vez mais evidente, a União, cuja definição geográfica foi novamente alterada pelos últimos dois alargamentos, criou em 2004 a Política Europeia de Vizinhança (PEV), com o duplo objectivo de estabelecer os seus limites sem, no entanto, criar novas linhas divisórias entre esta e os novos países que a circundam.

Com o objectivo de criar uma vizinhança próspera, estável e segura, através da construção de um “círculo de amigos” onde se partilham valores comuns como o respeito pelos direitos humanos, Estado de direito e boa governação, a União Europeia, oferece aos seus vizinhos “mais do que parceria e menos do que adesão”: uma cooperação reforçada nos domínios económico, político e social, para a qual disponibilizou cerca de €12 mil milhões (2007 – 2013) para financiar as reformas identificadas *a priori* no chamado Plano de Acção. Estes Planos, negociados por períodos de três a cinco anos, são acordados pela Comissão e pelo país visado e, apesar de serem diferenciados (i.e., de reflectirem as relações entre a União e cada país individualmente) são organizados em seis pontos-chave comuns: 1) Diálogo Político; 2) Desenvolvimento e Reforma Económica e Social; 3) Reformas no Comércio, Mercado e Regulações; 4) Cooperação em Justiça e Assuntos Internos; 5) Transporte, Energia, Sociedade de Informação, Ambiente, Ciência e Tecnologia, Investigação e Desenvolvimento; e 6) Cooperação nas áreas de Educação, Cultura e Sociedade Civil.

A PEV, contrariamente ao condicionalismo da Política de Alargamento assente no binómio reformas/adesão, pressupõe o uso de *benchmarks* políticos e económicos, ou seja, pontos de referência a ser atingidos pelo país parceiro. De facto, a Comissária das Relações Externas também responsável pela PEV – Benita Ferrero-Waldner, tem sublinhado em várias ocasiões que a Política de Vizinhança, apesar de não o excluir, não é uma Política de Alargamento. No entanto, se para alguns vizinhos como os do Norte de África, este “partilhar tudo menos Instituições” os aproxima ainda mais da UE, para outros, esta falta de perspectiva explícita de adesão, fica aquém das expectativas. Este é o caso da Ucrânia: um vizinho com claras aspirações europeias e cujos esforços de reformar o país no contexto da PEV são positivamente reconhecidos pela Comissão Europeia.

Contudo, à medida que ambas as partes se preparam para negociar um novo Acordo, o Embaixador da Ucrânia em Bruxelas, no seu artigo “ A Política Europeia de Vizinhança através dos Olhos de um Vizinho” publicado no EU Observer, critica o novo quadro de relações da UE com países terceiros pelo facto de este ignorar o direito natural de países europeus, como o da Ucrânia, de se candidatar a membro da União, e afirma que as palavras do Presidente Yuschenko se mantêm tão válidas como quando foram pronunciadas em 2005: “Nós não aceitamos a Política de Vizinhança como base para as nossas relações com a UE. Nós só podemos trabalhar a partir da premissa que a Ucrânia se mantém uma parte integral da Europa Unida.”

Actualmente, esta ex-república soviética não se encontra nem dentro nem fora das portas entreabertas da UE. Se por um lado o Presidente da Comissão, Durão Barroso, afirma que o futuro da Ucrânia é dentro da União, por outro lado, a Comissária Ferrero-Waldner declara que quando o prazo do Acordo de Parceria e Cooperação (base legal das relações UE-Ucrânia) acabar em 2008, a não lhe será oferecida a possibilidade de adesão.

Já em 1994 quando a Ucrânia fez o seu pedido de adesão à União, este foi imediatamente recusado pelo seu carácter prematuro. Mas até quando se poderá manter esta atitude ambígua? De acordo com o artigo 49º do Tratado da EU, “qualquer Estado europeu pode solicitar a adesão à UE desde que observe os princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros”. Como poderá a União dizer ‘não’ à Ucrânia se/quando esta cumprir os critérios de pré-adesão? Como irá a União justificar-se perante os seus cidadãos que são mais a favor de uma entrada ucraniana do que uma turca? De facto, segundo alguns académicos, a UE colocou-se numa armadilha retórica se no final não oferecer perspectivas de adesão e/ou se se recusar a aceitar outros estados europeus no seu seio.

No meio das relações bilaterais entre europeus e ucranianos, encontra-se a gigante Rússia, também esta mais próxima da Europa depois do último alargamento e abrangida por uma parceria especial com a União. Por um lado, se a política externa do Presidente Yushenko se baseia em manter boas relações com o país vizinho, também defende que este é um processo paralelo ao da integração europeia, cada um com os seus méritos e benefícios, mas não se podem substituir um ao outro. A UE, por sua vez, cautelosa em não “provocar” a velha vizinha e colocar em risco a cooperação, por exemplo, nos domínios energéticos, apoia a permanência da Ucrânia na Comunidade dos Estados Independentes, para que possa desta forma também “controlar” a dominância disfarçada da Rússia com as suas ex-repúblicas.

Tal como nas palavras de Sir Isaac Newton, “há uma reacção para cada acção”, e a Ucrânia, que pode ser literalmente traduzida por “região fronteiriça”, está determinada a reagir ao seu fardo etimológico. A Ucrânia quer estar com a Europa dentro desta e não como um vizinho. A União declara que a PEV não é uma política de alargamento e que a adesão não lhe será oferecida num futuro próximo. A Ucrânia advoga que não poder dispor do objectivo concreto de adesão, pode colocar futuras reformas em risco. A União assegura que a Ucrânia, não obstante os progressos registados no âmbito da PEV, não pode evoluir para posição de país candidato. Assim, actualmente a Ucrânia, muito relutantemente, parece estar “condenada” através da Política de Vizinhança, a ser mais do que um parceiro mas menos do que um membro.

## O Estabelecimento de Fronteiras como Consolidação da Integração Europeia

**Madalena Meyer Resende**

IPRI, Universidade Nova de Lisboa

---

Se considerarmos a integração Europeia como um projecto de construção de uma nova comunidade política, a localização e natureza das suas fronteiras surgem como determinantes para o tipo de comunidade política emergente. Mesmo que a finalidade do processo de integração não seja um estado Europeu, falamos já da União Europeia como uma identidade com muitas das características mais salientes de um Estado: um centro de poder, um sistema judicial, um processo de estruturação política e e mesmo um serviço exterior e um exército embrionários. É certo que o grau de heterogeneidade em termos sociais, políticos e económicos dos membros desta entidade política terá consequências para a sua integração.

As fronteiras da União deverão pois ser fixadas não só como resultado dos equilíbrios de poder no seio da União e sistema ocidental, mas também tendo em conta o tipo de entidade política que a União pretende ser. A possível exclusão de países com aspirações Europeias tem obrigado a União a definir com mais consequência e sentido político a sua política externa para a vizinhança. Apesar de a Política Europeia de Vizinhança, ao precisar tipos de condicionalidade democrática e económica na sua relação com os regimes no Leste e no Sul, fazer progressos nesse sentido, esta sofre ainda do deficit de coordenação e capacidade institucional da acção externa da União.

Isto leva-nos a crer que o processo de consolidação institucional e o processo de estabelecimento de fronteiras têm de ser consideradas como recíprocos, melhor compreendidos como parte de um mesmo processo de estabilização e consolidação do processo de integração Europeias. Para que o estabelecimento destas fronteiras seja bem sucedido é essencial que a UE resolva as descoordenações na sua acção externa e desenvolva capacidades integradas que a tornem capaz de pensar e agir estrategicamente como um bloco integrado

## A Turquia e a Produção Discursiva da Europa

**Marcos Farias Ferreira**

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa

---

O ponto de partida para esta tese é que a Europa consiste, antes de mais, numa ideia ou construção normativa. Em termos do projecto que lhe confere um nome, a Europa é uma entidade social, não geográfica. O que se segue é que as problemáticas relativas à sua identidade, composição e fronteira de ordem devem ser clarificadas, em meu entender, a partir do nível específico das normas, das práticas colectivas e da linguagem, ou seja, do discurso, e não a partir do pressuposto da existência de uma propriedade essencial endógena a sociedades definidas como europeias. Ao destacar o nível das propriedades constitutivas como aquele em que a Europa é continuamente produzida e reproduzida, proponho-me esclarecer o processo que tem conduzido a uma progressiva des-essencialização desta entidade social, ao ponto de diferentes e até contraditórios traços culturais serem integrados no projecto europeu sem pôr em causa a sua continuidade.

Assim, vale a pena clarificar que a Europa como processo discursivo aponta no sentido da transição da identidade cultural para a identidade política, de que aquilo que começou por ser entendido de forma estritamente patrimonial vem evoluindo no sentido da convergência portadora de futuro em torno da possibilidade de uma construção republicana.

A aceitação da Turquia como país candidato à adesão à União Europeia, decisão tomada pelo Conselho Europeu do Luxemburgo, em Outubro de 2005, deve ser visto como acto linguístico que produz Europa a partir do entendimento de que ser europeu é uma instituição colectiva que constitui os estados porque os investe de capacidades sociais. Neste sentido, a decisão do Luxemburgo é um momento crucial no longo processo político de enunciação da ‘Europa’ e, por conseguinte, de articulação das possibilidades constitutivas da Europa. Nessa articulação, a decisão surge como acto linguístico que produz a possibilidade de pensar a Turquia como estado europeu.

Deste ponto de vista, a longa história discursiva da Europa ressalta não como fixa, nem causada de forma determinista, mas aberta a diferentes soluções para as problemáticas da governação e da delimitação da ordem. Ao procurar entender a Europa de forma social, a minha perspectiva é a de que a materialidade da geografia não causa uma determinada estrutura cognitiva de nome ‘Europa’; ao contrário, é a estrutura cognitiva que converge na enunciação ‘Europa’ aquilo que possibilita entendimentos específicos quanto ao seu enquadramento geográfico e às consequências políticas relativas à governação. A questão relevante é que, como estrutura cognitiva ou contexto de significado, a Europa é aquilo que os actores relevantes fazem, ou melhor, vão fazendo dela, dos significados colectivos que vão produzindo para lhe dar sentido e vocação. Historicamente, o consenso intersubjectivo nesta matéria foi variando entre a *respublica christina*, o concerto de nações e aquilo que alguns já chamam de entidade política pós-soberana. Como qualquer discurso, também o ‘discurso da Europa’ deve ser visto como possibilitador em vez de causal, uma vez que pode partir destas ou doutras referências históricas, dependendo dos entendimentos que os actores relevantes tragam para a mesa das negociações e da capacidade linguística que demonstrem para os promover. Assim, o ‘discurso da Europa’ toma corpo na narrativa da permanente contestação em torno do significado e das possibilidades da Europa e da sua fronteira da ordem, antes mesmo de produzir efeitos ao nível da governação quotidiana. Como todos os discursos, ele estabelece limites quanto ao que pode ser articulado como europeu, ao mesmo tempo que possibilita aos actores um alargamento do repertório da identidade a aplicar em diferentes posições de subjectividade. O ‘discurso da Europa’ é contingente mas não é fortuito, encontra-se enraizado na História e nas suas possibilidades imanescentes.

Partindo do princípio de que os discursos não causam mas possibilitam, de que não são rígidos mas mudam com o tempo, é fundamental abordar a problemática do carácter europeu da Turquia, não só do ponto de vista da aprendizagem complexa e da europeização de que essa sociedade deu mostras ao longo do último século, mas também da progressiva reconstrução do ‘discurso da Europa’ nesse mesmo período de tempo, através da relação dialógica com os seus ‘outros’ constitutivos.

Uma leitura social da Europa contrasta assim com as suas leituras essencialistas, uma vez que procura pôr de manifesto a contingência dos processos que produzem e reproduzem as identidades e os interesses dos actores envolvidos na governação europeia. Desta leitura social, a Europa emerge como entidade intersubjectiva historicizada e instável, constituída pelos interesses e identidades dos seus actores e, ao mesmo tempo, constituindo esses interesses e identidades.

Assim, a decisão do Conselho Europeu em 2005 representa uma nova articulação da identidade europeia em torno dos critérios estritamente políticos estabelecidos para a adesão de novos membros à UE. O que é revelador, em meu entender, é que esta articulação diga respeito à Turquia, uma vez que a construção da identidade europeia não deve ser vista apenas como processo endógeno, mas na relação crítica, historicizada, entre o plano endógeno e a produção do ‘outro’. Desta forma, a decisão do Conselho Europeu de 2005 é compreensível do ponto de vista do longo processo histórico de enraizamento da Turquia no sistema europeu de estados e da sua conseqüente europeização, um processo que levou a Turquia de ‘outro’ constitutivo da Europa a seu parceiro e, possivelmente, para lá disso a membro pleno da UE. Trata-se aqui de um processo complexo de aprendizagem social em que se destaca, não só a vontade de europeização da Turquia, mas também a mutação do ‘discurso da Europa’ no confronto com a mutação da subjectividade do seu ‘outro’ constitutivo tradicional.

## O Vizinho Gigante: Novo Modelo nas Relações UE-Rússia Precisa-se!

**Maria Raquel Freire**

Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra

---

A Federação Russa, o vizinho gigante da União Europeia (UE), é assumidamente um actor estratégico de relevância. A não inclusão formal da Rússia no pacote da vizinhança (PEV – Política Europeia de Vizinhança), apesar de partilhar os instrumentos financeiros com os estados parte dessa política, é disso mesmo exemplo – diferenciação positiva. A Rússia é um parceiro fundamental, num quadro político-económico e de segurança onde a partilha de fronteiras, a par de ameaças e desafios comuns, deveriam fornecer as bases para a construção de uma relação de vizinhança sólida e em linha com os princípios da Estratégia Europeia de Segurança. As partes reconhecem a relevância da relação bilateral, pautada por uma interdependência económica e comercial substancial, e ainda sublinhada pela existência de valores históricos e políticos comuns.

Contudo, e apesar da identificação destes elementos, persistem vários problemas que, nos primeiros meses de 2007, parecem ter complicado este diálogo. O não avanço nas conversações com vista à renovação do Acordo de Parceria e de Cooperação (APC) que expira a 1 de Dezembro de 2007, é uma demonstração clara das diferenças (que se estende para além do veto polaco). A solução actual que aponta cada vez mais para uma renovação automática do mesmo, exactamente nos termos e condições em vigor, tem sido interpretada como sinal de falta de vontade política para reformular os dados da relação. Um sinal negativo, traduzido por um lado no facto da Rússia não pretender um novo acordo, que descreve como contrário aos seus interesses, nomeadamente no que concerne a agenda energética; e por outro, na postura reticente da UE em desenhar um novo modelo de relacionamento com Moscovo.

Apesar das vozes oficiais tentarem minimizar os resultados muito limitados da última cimeira bilateral UE-Rússia que decorreu em Samara (Maio 2007), esta deixou bem claro o crescendo nas diferenças. Apesar de sempre mais diplomático, nem mesmo o discurso oficial tem escapado ao clima de maior hostilidade. O que só vem adicionar às palavras duras do presidente Vladimir Putin em Munique em Fevereiro, e ao discurso sobre o estado da nação (26 de Abril), onde o presidente russo avança com uma moratória sobre o Tratado de Armas Convencionais na Europa, não ratificado por alguns dos membros da OTAN, a par da anunciada eventual retirada russa do Tratado de Eliminação de Forças Nucleares Intermédias. Num contexto de elevada tensão internacional, com questões muito delicadas na agenda, incluindo o escudo de defesa anti-míssil norte-americano, a eterna questão do alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e ainda a mais duradoura questão do (des)respeito de direitos humanos e princípios democráticos, e uma postura pouco coesa da União Europeia face a Moscovo, entre muitos outros, não se trata de facto de algo surpreendente. Contudo, mesmo num ambiente gélido, o discurso de uma nova guerra fria não tem reunido muitos adeptos. O reconhecimento de parte a parte da relevância da relação não o permite. Além do mais, parece tratar-se de uma conjugação de factores internos à Rússia e no contexto internacional, que Moscovo tem gerido em seu favor, numa linha clara de afirmação em termos de política externa.

A falta de unidade e de uma estratégia europeia tem sido explorada pela Rússia numa lógica de divisão e poder. As divergências internas no seio da União, com novos estados membros anteriormente na esfera de influência soviética a assumirem uma posição anti-Rússia clara, a par de alguns dos velhos membros a assinarem acordos de cooperação energética com Moscovo, por exemplo, denota as dificuldades existentes. A postura intransigente da Polónia face a qualquer acção para com a Rússia devido ao embargo à sua carne, a exigência lituana de reabertura do oleoduto de Druzhba, e a controvérsia gerada na Estónia devido à mudança de um memorial de guerra soviético na capital, contrastam com

o acordo entre a Alemanha e a Rússia para a construção do gasoduto *Nord Stream* no mar báltico ou o abandono húngaro do projecto Nabucco, que traria gás natural do Cáspio para a Europa, em favor da *Gazprom Blue Stream*. Mas, face às diferenças e contendas, a UE deve manter o princípio da solidariedade, e apostar na definição de uma estratégia comum e coesa face à vizinha Rússia.

Apesar de denominada de parceria estratégica, a relação UE-Rússia é, de facto, uma relação estratégica, mas longe de ser uma parceria. Desconfiança, desentendimento e críticas mútuas têm sublinhado as diferenças, marcando um registo negativo. Num tom mais optimista, o desenvolvimento dos Espaços Comuns acordados na Cimeira de São Petersburgo em 2003 poderá constituir uma boa base para o diálogo. Mas mesmo em áreas onde a colaboração efectiva é reconhecida como mutuamente benéfica, os *trade-offs* mantêm-se como expressão da necessidade que ambas as partes sentem em manter poder negocial. Uma demonstração implícita das dificuldades no relacionamento.

Um arrefecimento das vozes mais críticas a par de sinais claros de vontade política de consolidação desta relação de vizinhança são fundamentais. Trata-se de uma relação bilateral estratégica, que mesmo não seguindo um modelo coeso, terá de ser pautada por vontade política e partilha de responsabilidades (“*joint ownership*”). Sinais claros de consolidação de confiança a par de uma dinamização do diálogo e da sua tradução em projectos concretos, são prementes. O diálogo energético, a cooperação transfronteiriça, o reforço de infra-estruturas de comunicação e rodoviárias, são algumas das áreas onde estes desenvolvimentos podem e devem produzir resultados. E assim, talvez, servir de base à definição de um novo modelo nas relações entre a UE e a Rússia.

## O Alargamento e os Limites da Europa: Reflexões Retrospectivas e seu Impacto Futuro

**Miguel Gorjão-Henriques**

Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra

---

A construção política europeia foi concebida, desde a Declaração Schuman – que constitui o verdadeiro preâmbulo constituinte da Europa unida –, como um esforço simultaneamente, ambicioso, atento a valores e europeu.

A construção da unidade europeia é uma construção ambiciosa aberta a todos os Estados europeus, sendo logo percebida, na década de 50 do século passado, como uma experiência parcial, pelo menos enquanto durasse a “divisão artificial da Europa”. A queda do Muro de Berlim, em 1989, e os sucessivos alargamentos – processo ainda não concluído – mostram que existe um profundo sentimento de pertença à Europa por parte tanto dos Estados membros fundadores e/ou ocidentais, como por parte dos novos Estados membros e mesmo de Estados europeus que ainda não aderiram, por não terem reunido as condições políticas, económicas ou sociais para o facto.

A construção europeia é também atenta a valores. Ao contrário do que se diga hoje, a superação da dimensão estritamente económica da construção europeia foi dada politicamente muito antes da queda do Muro de Berlim. É uma realidade ostensiva, pelo menos, desde a década de 70 do século passado, tendo avultado nessa altura um conjunto importante de iniciativas políticas ao mais alto nível, de que foi exemplo paradigmático a chamada Declaração de Copenhaga.

Posteriormente, a mesma adesão a valores marcou a redacção das normas comuns que, desde Maastricht, regem o acesso às Comunidades e União Europeia, conjunto jurídico multiforme mas política e comumente designado por “União Europeia”.

Assim, da articulação do actual artigo 6.º, n.º 1, com o artigo 49.º, ambos do Tratado da União Europeia, resulta que a Europa é uma experiência jurídica e política aberta a todos os Estados Europeus que respeitem os princípios comuns aos Estados membros, que são os princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos Direitos do Homem e do Estado de Direito.

Ressalta também desta construção, do ponto de vista jurídico, que não é só a pertença que pressupõe o respeito desses princípios comuns aos Estados membros. Pode dizer-se que, na lógica formal do tratado, o próprio estatuto de candidato pressupõe uma valoração prévia positiva acerca do respeito desses princípios.

Dito isto, impõe-se dizer ainda, sempre numa perspectiva jurídica – necessariamente redutora da complexidade de uma questão que tem inequívocas dimensões políticas, económicas, sociais ou até geoestratégicas –, que, como já foi assinalado por outros autores, o próprio Tribunal de Justiça dispõe de competência para fiscalizar o respeito pelo disposto no artigo 49.º do Tratado (alínea f) do artigo 46.º do Tratado), de acordo com os mecanismos previstos, *inter alia*, no Tratado da Comunidade Europeia.

Visto a estes olhos, uma questão subsiste: se a Europa é atenta a valores, existe um quadro axiológico e até civilizacional que permita circunscrever os “valores comuns a todos os Estados membros”?

Enfrentando a questão, dir-se-á: são as grandes matrizes civilizacionais que caracterizam o espírito europeu desde há mais de duzentos anos e cuja síntese as nossas sociedades vêm fazendo – a judaico-cristã e a que emergiu da revolução francesa – relevantes para a definição da “europeidade”.

A este propósito, aliás, a questão da referência cristã no preâmbulo da “Constituição Europeia” foi, em meu entender, uma falsa questão, pois nenhum dos tratados constitutivos ou modificativos anteriores continha semelhante referência.

Apesar de tudo, impõe-se também reconhecer que os últimos 50 anos da integração europeia mostram que os Estados membros nunca clarificaram o âmbito “subjectivo” da Europa como abrangendo apenas estas duas grandes referências culturais, assim como nunca precisaram (salvo na exclusão do Sul do Mediterrâneo) a existência de quaisquer limitações geográficas nem foi, em qualquer momento, assumida uma opção que claramente contivesse o âmbito geográfico da Europa.

## Traçados Indefinidos: as Fronteiras da Europa

**Patrícia Calca**

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa (Mestranda)

---

A ideia que temos das fronteiras, das físicas e das ideológicas, das geopolíticas e das económicas, altera-se, hoje, a uma velocidade crescente. Enquanto que a geografia não muda tão rapidamente, a geopolítica e a estratégia de actuação dos Estados, vítimas de um desgaste na sua acepção de soberania, vêm-se confrontados com alterações incontornáveis.

A realidade a que se chamou União Europeia goza das mesmas características, das vulnerabilidades e as forças, que a maioria dos Estados, ainda que não dos Estados-nação. As Relações Internacionais, absolutamente necessárias neste mundo ainda de Estados e/ou de organizações estatais, tornam-se, cada vez mais, em estruturas circulares e redes de informações/relações.

E ainda que, a globalização das redes e da realidade “sem fronteiras” chame ao mundo o palco principal, continuam a ser os blocos associativos de países, os actores da cena internacional. Aqui, onde a uniformização do global impera, criam-se novas sinergias a que o termo de Toffler, glocalização, e a ideia de Morin, cidadania glocal, não são alheios nem inaplicáveis. Pelo contrário, as noções de Sociedade Civil, tão caras a Gramsci ou a Dahl, nas suas imensas diferenças, e as ideias apregoadas por Putnam sobre Capital Social, emolduram as características da diferenciação local e regional, das especificidades da tradição.

Num mundo onde as dissemelhanças são muitas, aquelas que se prendem com a língua, a linguagem, a cultura e a religião, continuam a actuar na complexidade das relações humanas, e logo, entre as suas sociedades e por conseguinte entre os seus Estados. A segurança e a insegurança, hoje e mais do que nunca, mediatizada, vêm à tona graças a essas diversidades e em resultado dessas inter-relações.

Estando Portugal na Europa, mais concretamente na União Europeia, quais são, efectivamente, as suas fronteiras? São as da UE? São as fronteiras do velho continente, ou seja como De Gaulle afirmava “do Atlântico aos Urais”? São as fronteiras das línguas e as das culturas, as da “civilização”? Onde ficam os Balcãs neste espectro fronteiriço, e o Cáucaso, ou a Rússia e a Turquia?

Muitas são as questões que podemos levantar sobre as fronteiras da UE, as ideias de espaço geográfico por contraposição ao modelo civilizacional, ou a diferença entre espaço económico em vez de projecto político, e ainda, de uma nova realidade histórica ou de uma ideia filosófica.

A União é hoje diferente das concepções de Jean Monnet e de Schuman, a ideia de Europa que se comemora todos os anos no dia nove de Maio não é, nos nossos dias, o que foi. Actualmente a política de segurança é central e o alargamento a um agregado de países, a carta dos direitos fundamentais, estes e outros factores fazem com que esta realidade abstracta seja de uma complexidade profunda.

Agora, mais do que nunca, a ideia de Barry Buzan no seu livro *People, States and Fear* do Complexo de Segurança Regional, em que a região e um determinado conjunto de Estados se interligam e estabelecem relações de segurança, encaixam na perfeição na ideia de União Europeia.

Mas que fronteiras são estas? As físicas e as outras. Aquelas que se baseiam em redes de índole variada alicerçadas na Internet e nas novas tecnologias, em antigas solidariedades ou em novas. Redes essas, em que as multinacionais de diversa natureza, económica e outras, os mass media, o crime e o terrorismo geradores de insegurança, as máfias e os

tráficos, as dependências energéticas e as diferentes associações, se posicionam e transmutam, tornam-se materiais em variadas correntes e realidades significativas.

Numa União que se defronta com estas existências, só poderemos apelar à vontade política, àquela que vai contra a força do caudal extremista e extremada, àquela que apela aos valores tão europeus dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. Cabe à UE dar o exemplo, não o de superioridade civilizacional mas o da primazia do humano sobre tudo o resto, sobre as noções económicas e as questões culturais.

E parece-nos, no aqui e no agora que as palavras de Arnold Toynbee são actuais ainda que não recentes. Tão encaixáveis nesta União Europeia, a cujas questões não temos respostas únicas: ‘ao passo que os mapas político e económico foram ocidentalizados, o mapa cultural continua a ser o que era antes de a nossa sociedade ocidental se lançar na conquista económica e político’ (Arnold Toynbee, *Um Estudo de História*, Editora Ulisseia Limitada, 1962: 32.). E disto não nos podemos esquecer.

## Turquia e UE: o Perigo de um Falhanço Histórico

**Pedro Baldaia**

Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra (Mestrando, História Contemporânea)

---

A Turquia é um país que vive num eterno “confronto” entre duas visões daquilo que é e deve ser a Turquia: de um lado o secularismo, um princípio base da República da Turquia, que tem em Mustafa Kemal Atatürk, pai-fundador da República, o seu ícone e do outro o islamismo, num país em que 99% da população é muçulmana. A realidade social, cultural e política da Turquia leva-nos a perceber que esta dicotomia nem sempre é objectiva, e que resumir a complexidade turca a estes dois termos se pode tornar bastante redutor e indutor de falsas ideias. Faço-o aqui apenas e só para simplificar a explicação daquilo que quero trabalhar, como método temporário de trabalho.

A sociedade turca apresenta especificidades que a larguíssima maioria da população europeia desconhece, que não podem ser analisadas apenas e só à luz dos parâmetros dos países ocidentais. País de múltiplas realidades, a Turquia é para o visitante uma caixa de surpresas a cada local que se visita. Universidades onde é proibido entrar com o chamado véu islâmico, o *hijab*, constroem no interior do *campus* universitário mesquitas; estudantes que se recusam a tirar o *hijab* escondem-no debaixo de cabeleiras uniformizadas, para assim contornarem a proibição do seu uso nos edifícios estatais; as mesmas estudantes que no verão vão à praia e usam biquíni, sem tirar o *hijab*, e que compram álcool nos supermercados, agarradas aos namorados....

Tal como José Pedro Teixeira Fernandes defende, o espaço que hoje a Turquia ocupa, à época o Império Otomano, não sofreu a mesma dialéctica que o espaço europeu cristão – “a construção secularista europeia” é fruto de uma “rejeição/interacção/síntese entre o cristianismo católico / protestante, o pensamento político pós-Vestefália (século XVII) e o Iluminismo (XVIII)”, o que por si basta para que entendamos, ou pelo menos aceitemos, que avaliar a realidade turca à luz dos parâmetros ocidentais é meio caminho andado para nada se saber e para aumentar as dúvidas e possíveis preconceitos que apenas prejudicam um debate que se quer produtivo.

A recente onda de manifestações e protestos contra a chamada “islamização” do país pôs a nu as profundas divisões internas, facilmente perceptíveis para quem visita a Turquia para lá de Istambul ou da Capadócia. De um lado o chamado movimento secularista, auto-denominado “filho e defensor dos valores de Atatürk”, engloba todo um conjunto de forças políticas e ideais que dificilmente estarão de acordo noutra qualquer aspecto: de comunistas a radicais nacionalistas, de republicanos socialistas à extrema-esquerda ilegalizada ou residual eleitoralmente. Do outro o AKP (Partido da Justiça e do Progresso), que governa desde 2002, que tem maioria parlamentar, que se prepara para eleger o Presidente da República (eleição esta que é o motivo próximo para a onda de protestos), e que de acordo com as mais recentes sondagens vai sair vitorioso das legislativas de Julho.

No entanto tem sido este mesmo AKP, classificado de pró-islâmico (classificação que recusa, apresentando-se como um partido moderno conservador), que tem levado a cabo as maiores reformas políticas, possivelmente as mais importantes desde a morte de Atatürk, e que deu um empurrão decisivo para que o processo de adesão à UE fosse uma realidade a curto/médio prazo. A Turquia tem ainda um longo caminho a percorrer, com muitas deficiências ao nível democrático e económico, onde o Estado mantém um forte controlo sobre sectores fundamentais da economia (muitas vezes controlo não-governamental mas sim militar, através das empresas poderosíssimas que estão nas mãos do Exército), e com o problema cipriota omnipresente nas negociações.

Defendo, no entanto, que o processo de adesão da Turquia à UE pode vir a falhar não por culpa directa da Turquia mas sim pela posição dúbia, e por vezes pouco honesta, de alguns países europeus, que já depois de iniciadas as negociações (só possíveis porque houve unanimidade na decisão) têm vindo a público defender posições anti-Turquia, propondo “parcerias privilegiadas” para substituir a entrada na União como membro de pleno direito. Esta postura tem levado a que o apoio da população turca à adesão tenha caído consideravelmente no último ano, e que nas referidas manifestações anti-islamização (que por principio é um ideal caro aos europeus) se ouçam palavras de ordem anti-UE, e que os movimentos nacionalistas tenham agora mais força do que se poderia imaginar há apenas dois anos atrás.

A Turquia é um país moderno e ocidentalizado, que desde 1957 procura aderir ao espaço comunitário europeu. Um país a quem nunca foi negada a sua pertença à Europa (ao contrário do que aconteceu, por exemplo, a Marrocos, nos finais dos anos 80), e que no contexto mundial se apresenta como um país central nas questões estratégicas e energéticas. Recusar a sua entrada, agora que se lhe abriu a porta e ela já está com um pé cá dentro, pode ser desastroso para a União Europeia.

## O Contributo da Experiência Ultraperiférica para a Política de Vizinhança da UE

**Pedro Faria e Castro**

*Team Europe*, Universidade dos Açores

---

A consagração do conceito da ultraperiferia foi uma das mais recentes conquistas do processo de integração europeia no que diz respeito à compreensão da dinâmica especial que deve caracterizar os processos de interacção regional. As sete regiões ultraperiféricas – cujo número não deve constituir um dogma para a União – são um elemento de enorme valor acrescentado para a política externa da UE devido à sua localização geográfica. No Atlântico Norte, no continente sul-americano e no Índico, as RUP são pontos de interacção regional extremamente bem localizado, cuja utilização para esse fim pode ser altamente eficaz.

Assim, quando projectamos o futuro da União Europeia e nos detemos no efeito de atracção que esta exerce nos países que lhe estão próximos, pensamos irremediavelmente em eventuais alargamentos, na integração desses países que observaram de forma atenta as sucessivas adesões que caracterizaram a história da integração europeia. Sabemos, no entanto, que o caminho poderá não ser esse. Aliás, provavelmente não o será. A problemática associada à saga da adesão da Turquia tem constituído um pretexto incontornável para essa reflexão.

Teremos, pois, a possibilidade de desenvolver formas de interacção que se posicionarão entre a simples cooperação – através dos já conhecidos acordos de associação – e a integração – reservada às adesões plenas. Os destinatários deste exercício devem ser os Estados que mantêm laços particulares com a União Europeia, resultantes tanto da sua localização geográfica, como do desenvolvimento de objectivos comuns, ou ainda com fundamento na existência de laços históricos profundos com os Estados-membros da UE. Trata-se obviamente de um exercício de vontade, lembrando o apelo que esteve na origem da criação das Comunidades Europeias.

Detenhamo-nos, então, na participação das Regiões Ultraperiféricas neste processo de interacção regional. O facto destas regiões terem estruturas políticas próprias, no âmbito dos respectivos quadros constitucionais nacionais, é um elemento potenciador da existência de uma capacidade própria, local, de participação neste processo. Bem entendido, as regiões autónomas portuguesas – Açores e Madeira - e as Canárias – região autónoma do Reino de Espanha – têm um grau de autonomia político-administrativa que se diferencia dos quatro *DOM* (*Département d'Outre Mer*) franceses – Guadeloupe, Martinica, Guiana e Reunião. Mas esse facto não obsta, à partida, que as condições de participação no processo não possam ser as mesmas ou que daí se obtenha o mesmo resultado. O que se espera é que a conjugação de dois elementos seja o motor dessa participação: a proximidade e/ou semelhança das características geográficas e a existência de interesses económicos, sociais e culturais comuns entre as RUP e os países com os quais a União pretende interagir no contexto referido.

Além disso, esta participação das RUP equilibra a diversidade geográfica do processo, tendo em conta a propensão natural da Europa Central para se relacionar com as regiões que lhe são próximas – Leste Europeu e, eventualmente, o Médio Oriente – e a Europa do Sul, continental, com os países da bacia mediterrânica. Falamos, portanto, de uma dimensão diferente, não nova para a tradição europeia, mas que, naturalmente, está mais distante da Europa continental.

Todavia, este desiderato está condicionado à partida pela vontade política dos Estados onde se inserem as regiões ultraperiféricas. Porque, consoante o respectivo grau de autonomia, a participação das regiões nos processos de relacionamento externo depende fortemente da confiança gerada entre os níveis de poder regional e nacional, o que

pressupõe a demonstração de uma elevada cultura política pelos agentes que representam ambos os níveis. Estamos pois a considerar uma forma evoluída do princípio da subsidiariedade, pilar essencial do sucesso da União Europeia na sua actual circunstância geográfica. Numa era em que os Estados se mantêm como os principais actores das relações internacionais, não podemos, no entanto, ignorar a cada vez maior importância da participação das regiões no aprofundamento das relações entre os povos face aos elementos acima referidos: proximidade geográfica e comunhão de interesses.

O aprofundamento do processo de integração europeia deve contemplar novas formas de aproximação da União com países terceiros com afinidades especiais e essas formas podem passar pela interacção regional, como fase intermédia entre a cooperação e a integração. A par de outras regiões fronteiriças europeias, as RUP serão um importante actor europeu neste processo que poderá ser a resposta a um dos principais desafios da actualidade na União Europeia.

### III.3: Coerência e Relevância da Acção Externa

Coordenador: Alexandre Reis Rodrigues

#### ÍNDICE DE TEXTOS

---

Introdução: *Alexandre Reis Rodrigues*

Coerência da Acção Externa da UE: o Santo Graal da Construção Europeia

*Ana Gomes*

‘Necessário mas não suficiente?’ | O Papel da Cooperação para o Desenvolvimento na União Europeia

*Anne Pereira e Susana Cabaço*

A Europa e as Crises: o Mito dos Actores Coerentes e a Difícil Medição da Relevância Externa

*Bruno Cardoso Reis*

A Evolução do Relacionamento entre a Europa e a República Popular da China

*Cármem Amado Mendes*

Os Objectivos do Milénio e o Sector Privado

*Francisco Mantero*

(In)Coerências da Acção Externa

*João Mosca*

A Solidariedade no Quadro da Política Europeia de Segurança e Defesa: Aparência e Substância

*Laura Ferreira-Pereira*

A UE, o Combate ao Terrorismo e a Promoção da Democracia no Médio Oriente: a Armadilha do Islão Político

*Maria do Céu Pinto*

As Fronteiras da Europa - A Europa no Mundo

*Maria João Pinto*

Tendências, Convergências e Divergências nas Relações UE-América Latina no Dealbar do Século XXI

*Miguel Barreto Henriques*

Na Política Europeia não há Lugar para Hegemonias!

*Patrícia Daehnhardt*

A PESD entre Soberania e Integração Europeia

*Paula Pereira*

A PESD ou como Fazer das Fraquezas Forças

*Paulo Lourenço*

Para uma Agenda Coerente de Segurança Humana

*Raquel Freitas*

Engajamento Construtivo ou Obstrutivo na Resolução de Conflitos? A UE e o Sara Ocidental

*Rui Alexandre Novais*

Que os Vizinhos se Mantenham Vizinhos

*Sofia Moreira de Sousa*

Porque Tarda a Cooperação Reforçada na UE?

*Vitor Ramalho*

## Coerência e Relevância da Acção Externa

**Alexandre Reis Rodrigues (coordenação)**

Secretário-Geral, Comissão Portuguesa do Atlântico

---

*A Acção Externa da União Europeia: que ambições e meios?*

*A Defesa Colectiva da Europa: Responsabilidade da NATO?*

Os grandes problemas que a Europa enfrenta hoje, todos eles transnacionais – ambiente, segurança energética, segurança contra o terrorismo e crime organizado, paz e estabilidade, pelo menos na sua vizinhança próxima – e os grandes desafios da globalização, não poderão ser enfrentados apenas ao nível dos Estados, individualmente considerados; mesmo os que têm mais recursos, não conseguirão reunir todos os meios necessários para enfrentar esses desafios, até na mais básica obrigação de assegurar a sua própria defesa e segurança.

Não existe alternativa: para enfrentar todos estes desafios, os europeus não podem dispensar uma plataforma onde possam conjugar, num sentido de esforço comum, os recursos e potencialidades existentes ao nível individual de cada Estado, e que possa actuar, com credibilidade, em nome do colectivo.

Há ainda uma outra razão de peso a acrescentar a esta: os EUA estão num processo adiantado de deixar de ser uma “potência europeia”; estão a centrar as suas atenções noutras regiões a que atribuem prioridade estratégica. Mantêm o vínculo da participação da NATO, mas sob uma perspectiva diferente da do passado e sem a forte presença militar do tempo da Guerra Fria que permitiu aos europeus não se preocuparem grandemente com as questões de segurança.

Por todas estas razões, a Europa, que já emergiu da sombra americana em termos económicos, financeiros e comerciais, vai ter que emergir também nas áreas da Política Externa e da Defesa; nas primeiras áreas fê-lo por opção mas nestas últimas duas a questão começa agora a pôr-se mais em termos de exigência do que por opção entre vários desfechos possíveis.

O caminho não vai ser fácil; ainda permanecem duas grandes divergências internas a obstruir a progressão: a divergência entre a visão de uma Europa mais intergovernamental do que supranacional – a Europa Económica - ou uma outra Europa disposta a partilhar mais áreas de soberania, designadamente no âmbito da política externa e de defesa – a Europa Política; a divergência sobre a questão transatlântica, na forma de relacionamento político da União com os EUA, entre a versão de aliado incondicional e a versão de constituição de um pólo mundial alternativo de poder.

Há outras dificuldades pela frente: o assunto não é indiferente aos EUA, que não facilitarão a “emancipação” europeia; por outro lado, a UE precisa ainda de se dotar das instituições necessárias na área da Defesa e na da Política Externa. O que foi previsto no Tratado Constitucional necessita de ser repensado, quer na lógica de atribuir à Política Externa um nível ministerial, quando todas as outras – até as já integradas – estão ao nível de comissários, quer quanto à decisão de reunir sob o mesmo responsável os assuntos de Defesa e da Política Externa, soluções questionáveis e que até podem ser contraproducentes.

No campo da Segurança e Defesa se a UE quer, de facto, construir uma política centralizada tem que se dispor a criar instituições e mecanismos próprios para essa finalidade. Não chega ter um órgão militar consultivo de apoio à decisão política, que até já existe, nem confiar na disponibilidade de alguns quartéis-generais dos países membros que se poderão encarregar da condução das operações, em nome da União. Continua a faltar um órgão que assuma a concretização militar das decisões políticas, coordenando e acompanhando todo o subsequente processo ao nível de cada Estado membro, conforme os compromissos assumidos.

Bastaria, para tanto, decalcar o que existe na NATO, mas é aí que reside o problema; esse passo tem sido considerado como violando o critério da Não Duplicação de meios e estruturas,

um dos critérios dos 3 Ds, estabelecido durante a presidência de Clinton, como uma espécie de travão ao voluntarismo de Blair e Chirac, na Cimeira de Saint-Malo, ao concordarem avançar com a ideia da criação de uma capacidade militar autónoma no seio da União Europeia.

A partir daqui tornou-se problemático fazer avançar a ideia de uma capacidade autónoma; ou a União Europeia se contentava em dar apenas alguns pequenos passos, prescindindo da estrutura necessária para alcançar o objectivo estabelecido, ou estaria a criar dificuldades ao relacionamento transatlântico, por inobservância do critério dos 3 Ds. Prevaleceu esta última preocupação e sem quase qualquer esforço consequente para tirar o assunto do impasse em que tem estado desde então.

Se a União Europeia conseguir concretizar proximamente o projecto dos Agrupamentos Táticos e, posteriormente, o da Força de Reacção Rápida dos 60000 efectivos, que deveria ter ficado operacional em 2003, terá atingido o essencial das metas a que precisa chegar para ser consequente com os propósitos anunciados. Esses meios permitirão assegurar uma participação sólida e eficaz na manutenção da segurança e estabilidade na sua zona de vizinhança próxima, mas não acabarão com a situação de dependência em várias áreas que ainda mantém em relação aos EUA e tão patente nas crises que se seguirem à desagregação da Jugoslávia.

Se o objectivo é acabar ou pelo menos reduzir essa dependência – eu penso que deve ser, embora não sob a ideia da criação de um pólo alternativo de poder aos EUA - então os europeus têm que se dispor a ir mais longe e rever drasticamente a forma como estão a investir em Defesa, dar mais um passo na integração das respectivas políticas e negociar um relacionamento transatlântico para a NATO sem os condicionalismos, algo aberrantes, do actual.

A situação actual é anacrónica. Na UE, onde existem áreas com processos de integração avançada, a da Defesa abrange apenas a criação de uma capacidade de intervenção no exterior; não respeita à totalidade das forças armadas dos países membros, nem sequer procura coordenar os seus planeamentos de defesa. Isso são prerrogativas da NATO que, como aliança de defesa colectiva, tem o monopólio da defesa territorial e integra muito mais profundamente as políticas de defesa dos países membros, mesmo não sendo uma União.

É altura de nos questionarmos sobre se não deveria ser exactamente ao contrário, isto é, a UE assumir a responsabilidade de organizar os recursos militares dos países membros para a defesa do respectivo território, em vez de ter que continuar a recorrer à NATO, ou seja aos EUA? Durante a Guerra Fria, teve que ser assim porque a ameaça soviética não permitia prescindir da ajuda americana; hoje não é possível porque o processo de integração europeu não “amadureceu” tanto quanto necessário. No entanto, não tem que ser assim; o que faria sentido seria a UE preparar-se abertamente para assumir a responsabilidade pela defesa do seu próprio território e deixar para a NATO o papel global que esta, sob liderança americana, quer ter e para o qual a UE lhe disponibilizaria um elemento de intervenção europeu. A mudança será grande; levará tempo a interiorizar mas é a única saída sensata para conciliar o desenvolvimento da PESD, passo incontornável da construção europeia, com um relacionamento transatlântico útil na área da Defesa.

## Coerência da Acção Externa da UE: o Santo Graal da Construção Europeia

**Ana Gomes**

Parlamento Europeu

---

O valor acrescentado da União Europeia (UE) nas relações internacionais consiste por um lado na diversidade de instrumentos à disposição da organização, e por outro na vontade de os usar de forma coerente. A UE não só é o maior bloco comercial do planeta e o maior dador de ajuda ao desenvolvimento, como contribui substancialmente para a ajuda humanitária à escala planetária. Nos últimos anos enuncia uma política externa e de segurança comum (PESC), que inclui uma política europeia de segurança e defesa (PESD).

Esta contribuição defende que as questões da coerência e da relevância da acção externa da União Europeia estão intimamente ligadas e que os esforços por uma maior coerência, baseada numa maior partilha da soberania, são uma condição essencial para que a UE ganhe em relevância no mundo.

Nos dias 14 e 15 de Maio o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Exteriores (CAGRE) da UE reuniu em Bruxelas numa formação invulgar: a maior parte dos Estados membros (EM) fizeram-se representar pelos seus Ministros de Negócios Estrangeiros, da Defesa e do Desenvolvimento. Estiveram presentes também os Comissários para o Alargamento, para as Relações Exteriores e para o Comércio Internacional, e o Alto Representante para a PESC. A agenda deste encontro, e as decisões aí tomadas, reflectem bem a complexidade da acção externa da União e a importância de garantir estreita coordenação ao mais alto nível. Durante o CAGRE foi discutida a situação na região sudanesa do Darfur, nomeadamente a necessidade de acelerar esforços diplomáticos no sentido de garantir o envio urgente de uma força híbrida e robusta da ONU e da União Africana (UA) para a região; decidiu-se mobilizar mais fundos (€40 milhões) do 9º Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED) para garantir a continuidade do financiamento europeu à modesta missão militar da UA na região (AMIS II) através da *African Peace Facility*; finalmente, discutiram-se diversos aspectos do apoio militar - nomeadamente transporte estratégico - que alguns EM continuam a oferecer à tropa da AMIS II.

Este exemplo ilustra bem a importância para a UE de agir a todos os níveis da sua acção externa de forma complementar: a coerência, e por consequência a relevância, da acção da UE no Darfur depende directamente da capacidade dos EM, da Comissão e do Conselho, de implementar decisões em áreas tão diversas como as posições comuns a adoptar em relação ao governo do Sudão, a melhor forma de fazer uso dos recursos limitados do FED, e o método mais eficaz de coordenar os meios militares que os EM põem à disposição da UA.

Mas a verdade é que a UE, muito por causa da estrutura de três pilares herdada do Tratado de Maastricht, tem dificuldades em impor coerência à sua acção externa. Esta esquizofrenia institucional afecta principalmente as actividades da Comissão e do Conselho em países terceiros. Um exemplo disto é a representação da União no exterior: para além das ubíquas delegações da Comissão, têm proliferado - em paralelo - os Representantes Especiais do Alto Representante para a PESC. Erwan Fouéré, Representante Especial do Alto Representante na Macedónia, é o primeiro a acumular estas funções com as de Chefe da Delegação da Comissão no país. Mas no Sudão e no Afeganistão a União tem uma representação bicéfala, o que complica em muito a redacção e implementação de estratégias coerentes da UE para os respectivos países.

As soluções para muitos destes problemas são conhecidas e constam do projecto de Constituição, recusado por referendo em dois países, mas já ratificado por 18: a abolição da estrutura dos três pilares; a transferência da personalidade jurídica da Comunidade Europeia para a União como um todo; a criação de um Serviço Europeu de Acção Externa,

composto por elementos da Comissão, do Conselho e dos Estados Membros, e acima de tudo a criação do posto de Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE, que acumularia os poderes do Comissário das Relações Exteriores e do Alto Representante para a PESC, para além de adquirir poder de iniciativa na área da PESC. Todas estas medidas seriam acompanhadas por uma simplificação dos aspectos legais e institucionais da acção externa da UE e por uma clarificação de responsabilidades noutras áreas como a ajuda humanitária e ao desenvolvimento.

A estas ideias é preciso acrescentar uma maior limitação do direito de veto na área da PESC. Importa introduzir maior celeridade nas tomadas de decisão e desmontar práticas soberanistas, já que estas limitam a capacidade da UE em se afirmar como um actor coerente e relevante na esfera internacional. Importa também manter a Carta dos Direitos Fundamentais prevista no projecto de Constituição, já que esta contribuiria em muito para a definição da especificidade da identidade europeia no mundo, e portanto também para a coerência da acção externa da UE.

Muito provavelmente caberá à Presidência portuguesa garantir que a reforma dos Tratados contribua o mais possível para a construção de uma Europa mais coerente e mais presente no mundo – mesmo que isso implique exorcizar os anacrónicos fantasmas soberanistas e eurocépticos que frequentemente impedem a participação portuguesa na guarda avançada da construção da Europa política.

## 'Necessário mas não suficiente?' | O Papel da Cooperação para o Desenvolvimento na União Europeia

Anne Pereira

Susana Cabaço

Universidade do Algarve

---

A noção de desenvolvimento, amplamente questionada e apropriada, coloca diversos desafios ao cientista social que procura sistematizar os contributos das teorias do desenvolvimento. Em primeiro lugar, é necessário ter em conta a mais-valia política do apelo e mobilização para o desenvolvimento (em sentido alargado ou restrito), que pode, em algumas situações, ser entendido como um recurso político de legitimação de decisões mais controversas. Por outro lado, “proliferam os ‘operadores do desenvolvimento’, cuja função principal tem sido a de implementar as medidas propostas/impostas pelos financiadores dos seus projectos (...) em detrimento da satisfação das populações-alvo” (Milando, 2005:127-8). Apesar do virtuosismo das propostas e objectivos de políticas e projectos de desenvolvimento nacionais, regionais ou locais, a verdade é que na prática existe alguma desconfiança face aos resultados da cooperação para o desenvolvimento. O nosso objectivo central aqui é perceber os argumentos que sustentam uma cada vez mais alargada base crítica que se constitui em torno das abordagens ‘pró-desenvolvimentistas’ e (da maioria) das práticas de indução do desenvolvimento, no caso da União Europeia (UE).

Em primeiro lugar, é importante clarificar no que se traduz, na prática, a indução do desenvolvimento. Entre as suas facetas principais é de salientar a cooperação para o desenvolvimento – a ajuda e cooperação para o desenvolvimento têm como finalidade comum a criação de condições favoráveis à mitigação de situações de carência estrutural, permitindo o estabelecimento de um patamar que arrebate os povos do fatalismo da pobreza. Neste sentido, o conteúdo da cooperação para o desenvolvimento remete, antes de mais, para aquilo que devem ser as prioridades do mesmo.

A UE introduziu no Tratado de Maastricht a ideia de que a “Comunidade deve contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia do Estado de direito e deve fomentar nos países em vias de desenvolvimento: o desenvolvimento económico e social sustentável; a inserção harmoniosa e progressiva na economia mundial e a luta contra a pobreza (TUE, artigo 177º).

Depois de constatar o relativo fracasso da maioria das políticas de desenvolvimento nos mais variados cenários, muitos especialistas apontaram a ausência de democracia como principal causa do insucesso. No entanto, será assim tão simples explicar o subdesenvolvimento persistente? De facto, “uma sistemática redução conceptual de processos sociais a estados sociais e de complexos fenómenos compostos a componentes mais simples, aparentemente elementares, complica a teorização mais do que simplifica” (Elias, [1939] 1989: 17), sendo o conceito de desenvolvimento alvo de usos normativos, que muitas vezes enfatizam aquilo que ‘deve ser’ em vez daquilo que ‘é’.

Entre os principais elementos que compõem os argumentos dos teóricos mais cépticos face à possibilidade de sucesso dos projectos de desenvolvimento das sociedades destaca-se o pressuposto de que a mudança social é um processo colectivo pouco ‘racionalizável’, na medida que possui um carácter dinâmico e a particularidade de não poder ser completamente planeado pelos actores sociais. Elias (op.cit.) defende que são as mudanças e processos colectivos imanescentes na sociedade que têm como resultado processos de aumento e diminuição constantes do nível de diferenciação e integração social (elementos centrais dos processos de desenvolvimento). Por outro lado, a tese de Boudon dos efeitos perversos também descarta a possibilidade da indução racionalizada do desenvolvimento. Podemos admitir que os mecanismos de mudança social são os efeitos perversos, que atravessando todas as esferas da vida social e, no momento em que os indivíduos

procurando atingir um objectivo, geram uma realidade não procurada (e que até pode ser indesejável). A esta ideia podíamos ainda associar a perspectiva funcionalista de Merton, visto que proliferam as consequências não antecipadas da acção social, que limitam as antecipações e acções dos actores.

A participação da UE como actor internacional da cooperação para o desenvolvimento é portanto um domínio incerto e fluído em que as expectativas se vão gerando consoante as agendas políticas internas, que muitas vezes não deixam espaço livre para a solidariedade internacional. A cooperação multilateral, encabeçada neste caso pela UE, corre o risco de gerar fluxos e objectivos mais adaptados aos países receptores (sendo que diversas vezes não existe suficiente 'sensibilidade histórica' para compreender a evolução social, política e económica e todos os constrangimentos que se lhe associam). A cooperação para o desenvolvimento deve ser mais um processo de parceria para a emancipação social e económica do que a mera transferência de recursos que siga lógicas formais 'insensíveis'. O desafio passa, na nossa perspectiva, por uma posição de abertura que permita compreender os processos histórico-políticos que constroem toda a trajectória presente e futura do desenvolvimento, independentemente dos fluxos de ajuda.

Bibliografia:

- Elias, Norbert ([1939], 1989), *O Processo Civilizacional. Investigações Sociogenéticas e Psicogenéticas*. 1º vol. Lisboa: Pub. D. Quixote;
- Milando, João (2005), *Cooperação sem Desenvolvimento*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

## A Europa e as Crises: o Mito dos Actores Coerentes

**Bruno Cardoso Reis**

IEEI

---

Existe na União Europeia, sobretudo a 27, uma normal dificuldade em coordenar agendas estatais diferentes. Isto é sobretudo assim em reacção a crises, que pela sua natureza tendem a ser inesperadas. No entanto, há que não exagerar a dificuldade em encontrar interesses e valores comuns no conjunto da Europa. Basta, quanto aos interesses, pensar, por exemplo, no problema do abastecimento energético. E em termos de valores partilhados apontar para a importância dada ao problema dos direitos humanos e à consequente preocupação com crises humanitárias. O problema é sobretudo de coordenação de agendas e preferências externas das elites governativas (aliás frequentemente questionadas pela respectiva imprensa e oposição a respeito das vantagens nacionais obtidas em quaisquer negociações internacionais). Veja-se o caso da recente invasão norte-americana do Iraque em que as sondagens repetidamente mostraram grande convergência das opiniões públicas na Europa, mas em que houve diferenças significativas na atitude dos governos face aos EUA.

A relevância e coerência da UE é evidente na gestão de crises comerciais ou financeiras graças à importância do Mercado Interno Europeu e do Euro e à capacidade de acção da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu. Mas se há algo em que se pense quando se fala de crises internacionais é em questões de segurança e defesa. Ora, na prevenção e gestão de conflitos violentos é do seio da própria UE que vêm documentos reconhecendo a necessidade de mais a coerência e eficácia, como o recente *Europe in the World*.<sup>(1)</sup> As reformas institucionais já feitas ou a fazer apontam nesse sentido: a criação do Alto Representante e de um futuro MNE; o surgimento de uma Estratégia geral da UE e de estratégias para as suas relações com cada Estado, incluindo uma componente de prevenção de crises; a criação de um Estado-Maior e de uma Força de Reacção Rápida. Este é um aspecto em que o futuro da reforma constitucional, até pelo significado político do seu desfecho (particularmente se incluir, como deveria, uma Carta de Direitos Fundamentais), pode trazer um contributo importante.

É significativo, no entanto, que a corrente académica dominante no estudo das Relações Internacionais nos EUA, a Neo-Realista, durante longo tempo avessa a reconhecer a relevância da UE, recentemente tenha acordado para a sua importância no campo da segurança internacional. Barry Posen, um dos seus representantes mais prestigiados, vê na PESD um sinal relevante dum esforço crescente da Europa para conquistar autonomia face a uns EUA unipolares, prevendo a sua continuidade e aprofundamento como resultado dos norte-americanos estarem menos disponíveis para coordenar as suas políticas com os tradicionais aliados europeus e da intrínseca precariedade de qualquer ordem unipolar.<sup>(2)</sup>

Só faz sentido colocar o problema da coerência e relevância da Europa como uma questão ainda em aberto se compararmos a UE com os EUA, o Estado federal mais poderoso do Mundo. Esta tendência é reveladora das enormes expectativas que rodeiam a União. No entanto, convém não esquecer que, não só a UE não é um Estado, como que mesmo os Estados estão frequentemente longe na prática do ideal do actor único, racional, coerente, para não falar em relevante, sobretudo quando se trata de lidar com crises violentas graves no exterior. Como as fortes tensões no processo de decisão norte-americano e a ineficácia da sua intervenção militar no Iraque ilustram eloquentemente.

Envolver a UE no campo da defesa comporta, portanto, riscos. Nomeadamente para a popularidade do projecto europeu por via dos custos, inclusive em vidas, sem evidentes benefícios imediatos, que uma dimensão militar eficaz implica. Até por uma certa tendência dos governos nacionais para “culparem Bruxelas” por tudo o que seja impopular. Mas essa dimensão militar europeia é um instrumento indispensável na gestão de crises violentas

que, por muito difíceis de resolver que sejam, podem resultar em catástrofes humanitárias e na desestabilização prolongada de zonas onde a UE tem interesses. É importante, no entanto, não criar expectativas irrealistas quanto à capacidade de acção europeia neste campo.

Mais, importa que esta capacidade militar europeia – nomeadamente a capacidade de projecção de forças expedicionárias, em que, convém notar, os Estados europeus apenas são ultrapassados pelos EUA – deve ser pensada, como aliás está a ser o caso, como uma adição à ampla experiência da UE na dimensão civil da ajuda ao desenvolvimento e reconstrução, e de reforma do Estado, que lhe vem do seu próprio processo de construção e alargamento. A UE tem uma evidente vantagem na gestão de emergências complexas que exigem o empenho de longo prazo de uma multiplicidade de instrumentos, civis e militares, traduzindo-se numa real capacidade de criar e defender novas instituições. Se há campo em que é evidente que não faz sentido opor a Europa poder civil e poder militar é precisamente no da gestão de crises. A tão falada capacidade de construção de Estados é algo em que a Europa é secularmente especialista, será fundamental no futuro da segurança internacional, em que as ameaças virão pelo menos tanto do desfazer de Estados como daquilo que os Estados fazem.

Para o fim deixamos duas questões essenciais. E os EUA no meio disto? E Portugal no meio disto? Quanto aos EUA parece evidente que precisarão, gostem ou não da ideia, de aliados eficazes. Por outro lado, a UE dificilmente poderá continuar a arriscar-se a ficar dependente, para enfrentar crises vitais na defesa dos seus interesses e valores, da disponibilidade e eficácia de uma eventual intervenção dos EUA. É, aliás previsível, olhando para a cimeira franco-britânica de Saint-Malo, que os avanços na PESD se façam mais facilmente em reacção à percepção de um relativo desinteresse norte-americano, do que se houver, pelo menos da parte de Londres, a suspeita de uma competição com Washington. Ora, é grande a probabilidade da Europa ter de lidar com o desinteresse, ou com apelos de ajuda, dos EUA na gestão de crises internacionais neste período pós-Iraque.

E Portugal? Não deverá temer os riscos de um directório de grandes países? É verdade que em questões de defesa as assimetrias são especialmente marcadas na UE: 75% do investimento feito por quatro países – Grã-Bretanha, França (com quase metade), Alemanha e Itália. Mas também é evidente que a segurança de Portugal depende, há séculos, de alianças assimétricas. Na medida em que existe algum mecanismo para compensar esta assimetria, estará num arranjo institucional da UE que garanta a Portugal uma ocasião para exprimir o seu parecer, e, espera-se, fazer brilhar as suas mais-valias, que terão de vir da qualidade dos meios e da análise, e não da quantidade. Vivemos num Mundo perigoso mesmo para um Estado tão relevante como os EUA. Seria incompreensível que um país como Portugal não apoiasse os esforços da Europa para se dotar de mais coerência e eficácia na defesa dos seus interesses e dos seus valores.

(1) UE, *Europe in the World: Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*. Brussels : EU, 2006.

(2) Barry Posen, 'European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity', *Security Studies*, 15(2) 2006: 149-186.

## A Evolução do Relacionamento entre a Europa e a República Popular da China

**Cármén Amado Mendes**

Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra

---

Fruto da História, os líderes chineses têm olhado para a Europa com um misto de admiração e ressentimento, reconhecendo-lhe o seu papel de estímulo ao desenvolvimento da China moderna mas também de fonte de ocupação territorial e instabilidade. Desde o estabelecimento da República Popular da China (RPC – doravante referida como “China”) em 1949, a Europa ocupou durante muito tempo um lugar secundário na política externa chinesa, comparativamente com os Estados Unidos, o Japão ou a ex-União Soviética. Considerando-a marginal no sistema internacional, o relacionamento da China com a Europa era percebido como sendo menos importante do que a recuperação da integridade territorial chinesa e o controlo da presença militar dos EUA em determinadas zonas. A política chinesa para a Europa restringia-se praticamente ao relacionamento do Partido Comunista Chinês com os partidos comunistas europeus. Apesar disso, a Europa assumiu um papel importante nas relações externas da China, funcionando, nomeadamente, como um factor na condução das relações chinesas com as duas superpotências.

Na década de 70 a Europa adquiriu uma posição mais importante para a China devido a vários factores. Por um lado, começa a afirmar-se no sistema bipolar e volta a ser, aos olhos da China, um centro importante da política mundial; esta imagem positiva leva a uma alteração profunda no relacionamento entre as duas partes. Por outro lado, a China deixa de perceber um conflito de interesses com a Europa e vê nesta uma possível fonte de renovação de equipamento obsoleto das suas forças armadas. Do lado europeu, também há uma tentativa de aproximação. A maioria dos países europeus reconhece que Pequim é importante para os seus próprios interesses por três motivos. Em primeiro lugar, por questões políticas, em parte devido à evolução da União Soviética: a China era vista como uma forma de contrabalançar o poder soviético. Em segundo lugar, por questões territoriais, uma vez que existia um elevado grau de imprevisibilidade quanto a Hong Kong e Macau. Em terceiro lugar, por questões económicas: com as políticas de abertura chinesa, sobretudo na década de 80, a China torna-se muito importante para expansão da economia europeia.

A nível bilateral, as relações da RPC com a Grã-Bretanha foram marcadas pelas negociações para a transferência da soberania de Hong Kong e com Portugal pelas negociações para a transferência da administração de Macau, sob o conceito de “um país, dois sistemas”. Com a França, o relacionamento intenso provocado pelo rápido estabelecimento de relações diplomáticas, em 1964, esfriou na década de 80. Em relação à antiga República Federal Alemã (RFA), o relacionamento foi de cariz essencialmente económico, uma vez que a RFA foi o parceiro económico europeu mais importante da China desde 1966.

Passando para o plano multilateral, as tentativas de aproximação diplomática entre a RPC e a actual União Europeia (UE) começaram nos anos 70 e em 1975 estabeleceram-se relações oficiais entre as duas partes. A evolução favorável do relacionamento entre as duas partes, com um cariz essencialmente económico, arrefeceu com o “Massacre de Tiananmen”, a 4 de Junho de 1989, que levou a Europa a impor várias sanções à China. Ganhando claramente vantagem em relação às ideologias políticas e às questões dos Direitos Humanos, os interesses económicos rapidamente ditaram a normalização das relações entre as duas partes e os contactos foram oficialmente reatados passado pouco mais de um ano.

A partir dos anos 90, a UE definiu a sua política para com a RPC em documentos relativamente abrangentes e pela adopção de uma “Parceria Global”. Em termos políticos, resolvidas as questões territoriais de Hong Kong e Macau, mantém-se as dissensões

relativas ao respeito pelos direitos humanos. Não obstante, das várias sanções adoptadas na sequência de Tiananmen, apenas se mantém o embargo de armas à China, mais por razões geoestratégicas do que propriamente por questões de direitos humanos. Em termos económicos, o desrespeito chinês das regras ocidentais levou a UE a adoptar restrições e cláusulas anti-*dumping* em relação à China e atrasou o longo processo de adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), concluído em 2001. Com a entrada da China nesta organização e a liberalização do comércio dos têxteis, outros problemas se têm levantado, nomeadamente o da reimposição de quotas que controlem a “invasão” de produtos chineses sentida pelos industriais europeus.

Paralelamente à política da UE em relação à China, decorrem várias políticas individuais de alguns dos Estados membros da União. Do lado chinês, esta negociação de Estado-a-Estado permite jogar com a concorrência e obter algumas vantagens económicas e políticas. Do ponto de vista europeu, este relacionamento bilateral, apesar de benéfico a curto prazo enfraquece a posição de cada país a longo prazo. O peso dos grandes Estados da UE num relacionamento unilateral com a China será sempre muito inferior ao seu peso numa actuação coordenada no seio da UE e só assim terão meios de pressão passíveis de fazer face à estratégia chinesa.

## Os Objectivos do Milénio e o Sector Privado

**Francisco Mantero**

European Business Council for Africa and the Mediterranean / ELO

---

Cerca de 1,2 biliões de pessoas vivem com menos de US\$ 1 por dia. Tendo em conta esta realidade, os delegados ao World Economic Forum de Davos de 2005 consideraram que o combate contra a pobreza, passo a citar: “é o primeiro e o mais importante dos problemas globais que tem que ser resolvido no mundo”.

O que pode então fazer o sector privado para combater e reduzir a pobreza? Não será essa uma missão da responsabilidade dos Governos através de financiamentos públicos? Decorreram já 5 anos sobre o compromisso assumido pela Assembleia Geral das Nações Unidas relativamente aos 8 Objectivos do Milénio, cuja finalidade é reduzir a metade o número de pessoas no mundo com rendimentos inferiores a US\$ 1 por dia até ao ano de 2015.

As Conferências das Nações Unidas sobre Desenvolvimento (2002 em Monterrey e 2004 em Joanesburgo) realçaram a importância crescente do sector privado nos processos de desenvolvimento. O sector privado, como motor da criação de empregos, é suposto reduzir a pobreza, contribuir para os objectivos da sustentabilidade ambiental e reforçar a competitividade dos países em desenvolvimento.

Consequentemente o crescimento do sector privado prepara e contribui para a criação das bases necessárias ao se alcançar os Objectivos do Milénio. A sua importância não deve assim ser subestimada. Quer os investidores locais quer o investimento estrangeiro criam empregos, aumentam os rendimentos das pessoas, fomentam as exportações criando uma dinâmica de riqueza. Por outro lado, os impostos sobre os rendimentos gerados pela criação dessa riqueza possibilitam aos governos dos países menos desenvolvidos obter recursos para implementarem aquilo a que se chama em inglês “pro-poor growth strategies”, como seja o financiamento dos orçamentos da educação e da saúde, combatendo assim a pobreza geral.

Olhando para os fluxos financeiros destinados aos países em desenvolvimento temos que em 2006:

O investimento directo estrangeiro naqueles países está estimado à volta de US\$ 300 biliões;

Sendo que, no mesmo ano de 2006, segundo a OCDE, o montante total da Ajuda Pública ao Desenvolvimento foi de US\$ 103,9 biliões, ou seja cerca de 1/3 do volume do investimento privado estrangeiro.

De acordo com as estimativas do Banco Mundial, para se alcançarem com sucesso os Objectivos do Milénio serão necessários pelo menos mais US\$ 100 biliões por ano a acrescentar aos actuais recursos destinados aos países em desenvolvimento. Cerca de metade desse volume ou seja US\$ 50 biliões podem ser obtidos através do aumento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Os restantes US\$ 50 biliões são supostos serem financiados pelo sector privado. É assim evidente a importância do sector privado para o desenvolvimento.

Mas esta conclusão não quer dizer que a Ajuda Pública ao Desenvolvimento seja negligenciável. Pelo contrário. Para se atingir os Objectivos do Milénio, aqueles fundos públicos são imprescindíveis, nomeadamente:

Para financiar projectos que melhorem constantemente a boa governação;

Para financiar infraestruturas públicas;

Para criar climas favoráveis ao investimento privado e ao investimento em geral nos países em desenvolvimento.

Isto inclui:

A redução da burocracia;

A luta contra a corrupção;

A clareza sobre os direitos de propriedade;

A existência e promoção de quadros legais transparentes para actividades do sector privado.

Lembro que o Relatório do Desenvolvimento Mundial de 2005 intitula-se precisamente “Um melhor clima de investimentos para todos” e realça esse objectivo como parte fundamental da redução da pobreza nos países em desenvolvimento.

Neste sentido e no âmbito das relações entre a União Europeia e os países em desenvolvimento, será fundamental obter-se no futuro uma maior e mais eficaz coordenação entre os Estados membros, a Comissão, o Banco Europeu de Investimento, que gere a Facilidade de Investimento do Acordo de Cotonou, e as European Development Finance Institutions (EDFI) no incentivo e apoio prioritário ao investimento, como motor global que é na criação de riqueza e de emprego.

Agir correcta e qualitativamente para o desenvolvimento dos países pobres é sem dúvida uma das mais importantes demonstrações de coerência e relevância da acção externa europeia no mundo.

## (In)Coerências da Acção Externa

**João Mosca**

Instituto Piaget

---

A presente tese tem por objectivo apresentar as (in)coerências da Acção Externa da União Europeia relacionada com os países africanos, sobretudo depois do período dos pós-guerras, com particular enfoque nas relações com os países africanos de língua oficial portuguesa e no papel de Portugal.

Após os conflitos armados de Angola e Moçambique surge o período de paz (ou de não-conflito) com expectativas de estabilidade, democracia e crescimento económico. Defende-se a tese de que a União Europeia e particularmente Portugal, não desenvolveram e não possuem vantagens nem competitividade para, na maioria dos sectores, desempenharem um papel relevante no desenvolvimento desses países. Antes dos aspectos económicos que centralizam os discursos, as intenções-acções de cooperação e o investimento directo estrangeiro, faz-se referência a questões de relevância estratégica tomado o caso da língua portuguesa como exemplo.

Portugal directamente ou através da União Europeia, tem tido uma presença modesta na promoção e ensino da língua portuguesa, talvez o único elemento diferenciador das relações com África. Se tudo indica que em Angola o português é um valor irreversivelmente adquirido, a mesma afirmação pode não ser evidente para outros países. Por outro lado, não são claras as estratégias para fazer do português o legado cultural que perdure historicamente acima das conjunturas políticas e económicas e das oportunidades de negócio. Onde estão os investimentos na formação de professores de português, em bolsas de estudo, em editoras para publicação de manuais de ensino, de trabalhos de autores africanos? Qual a prioridade da cooperação para realizações que aceitem a diferenciação dos processos de desenvolvimento linguístico no lugar de se pretender ser dono de um património que não tem pátria nem nação?

O passado histórico de mais sombras que luzes, deve ser descomplexadamente assumido pelos povos, suas elites e governos, de forma a evitarem-se comportamentos pessoais e de negócio na expectativa de benefícios resultantes das benesses da “economia dos afectos”. A língua ou outros elementos de natureza cultural e de relacionamento historicamente facilitados, não podem ser considerados de per si, como uma vantagem nas relações económicas e diplomáticas. Existem múltiplos factores de interesses e de competitividade que desempenham importâncias diferenciadas em situações diversas. Ou os agentes económicos europeus são capazes de oferecer condições vantajosas ou o passado, a língua e outros factores históricos, podem deixar de ser um elemento diferenciador positivo.

Tudo indica que a UE e Portugal nem sempre encontraram os espaços onde oferecer condições que gozem das preferências das contrapartes africanas. No caso de Angola e Moçambique e as suas elites, existem evidências de como sabem diferenciar os afectos de outros interesses, tanto ao nível dos Estados como os de natureza particular. Os grandes investimentos e sobretudo aqueles relacionados com sectores estratégicos e de criação de infra-estruturas básicas para o desenvolvimento, são realizados por organizações internacionais, países e agentes económicos com vantagens não comparáveis com os recursos que a UE e Portugal dedicam à cooperação ou com a capacidade de investimentos do sector privado português. Factores como a escala e a natureza da cooperação (caso da China), ou de proximidade (África do Sul), ou de natureza estratégica e de segurança (como por exemplo os EUA), retiram, salvo em casos específicos, capacidade concorrencial à UE e a Portugal.

Se estas razões não são compreendidas e assumidas pelos governantes e pelos agentes económicos, torna-se difícil aceitar que a Europa e Portugal desempenhem papéis

específicos mas porventura menos relevantes na cooperação e no desenvolvimento desses países. A dificuldade em aceitar novas funções no relacionamento com África, é um dos factores que impede o estabelecimento de políticas de relações externas estáveis a longo prazo, para além da tradicional inaptidão (ou interesse) na definição de estratégias.

A ausência de estratégia pulveriza os escassos recursos destinados à cooperação em pequenos projectos dispersos com pouco impacto e termina por enfraquecer a diplomacia. Estes aspectos aliados a eficiências duvidosas na execução dos projectos, reduzem os efeitos sobre o desenvolvimento e a vida das populações directamente beneficiárias. Do lado africano, existem países com diplomacias e relações económicas cada vez mais abertas e diversificadas e as elites conhecem perfeitamente as capacidades dos seus parceiros. É aceite que, por razões históricas, a Europa e Portugal desempenhem certos papéis mas também são reconhecidas as limitadas capacidade e a ausência de estratégia.

As incoerências das relações externas portuguesas relativamente a África têm raízes nas dificuldades em assumir, com tranquilidade, as mudanças históricas, em aceitar novas funções no quadro das vantagens e competitividades oferecidas em concorrência, e em estabelecer estratégias coadunadas com a história, com as capacidades e com as oportunidades diplomáticas e de negócios. Estes aspectos resultam na dificuldade de se gerarem sinergias e reforços mútuos entre os objectivos, as acções e a eficiência das diversas componentes das relações externas, designadamente as políticas, diplomáticas e económicas, tanto entre os Estados como entre agentes económicos e da sociedade civil. Este raciocínio é, com matizes, válido para grande parte da União Europeia.

A incoerência e irrelevância traduz-se no seguinte ciclo de “debilitamento” da acção externa de Portugal e da União Europeia: ausência de estratégia – poucos recursos de cooperação e de investimento privado – baixa competitividade – pouca relevância – enfraquecimento da capacidade política e diplomática – ausência de estratégia.

## A Solidariedade no Quadro da Política Europeia de Segurança e Defesa: Aparência e Substância

**Laura Ferreira-Pereira**

Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho

---

O conceito de solidariedade está intrinsecamente ligado ao momento de concepção do projecto europeu que, segundo a fórmula postulada pelos seus fundadores, deveria avançar através de ‘realizações concretas – criando em primeiro lugar solidariedades de facto’. (Declaração Schuman, 9 de Maio 1950). A sua transversalidade histórica pode ser facilmente atestada mediante uma leitura atenta dos Tratados fundadores das Comunidades Europeias, assim como do Acto Único Europeu, para não falar em numerosas declarações políticas, nos quais se pode encontrar uma profusão de referências apologéticas ao princípio ou espírito de solidariedade.

Pese embora essa noção constitua uma constante na narrativa da integração europeia, provavelmente nunca antes como nos anos mais recentes se falou de forma tão persistente de solidariedade europeia. No rescaldo dos ataques terroristas às Torres Gémeas, em 11 de Setembro de 2001, a solidariedade europeia *vis-à-vis* os EUA ficou patente e foi aplaudida. Sob o impulso do mesmo episódio, a cimeira de Laeken realizada em Dezembro daquele ano, proclamou a Europa como o ‘continente da solidariedade’ e anunciou a realização de uma Convenção, na qual a questão adquiriria maior saliência. Em claro contraste, cerca de dois anos mais tarde, a intervenção anglo-americana no Iraque, ao suscitar posicionamentos divergentes entre os Estados membros da União Europeia (UE), originou uma percepção generalizada de crise de solidariedade. Em 2004, o acolhimento de dez novos Estados membros num inaudito esforço de alargamento à Europa Central e de Leste adensou as preocupações relativamente ao impacto da multiplicação de idiosincrasias, de vária ordem, no espaço intra-europeu, sobre o sentimento de solidariedade europeia. Finalmente, a introdução de duas disposições de solidariedade no articulado do Tratado Constitucional da UE (TCUE) que enquadram a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), acentuou a relevância de uma discussão sobre o conteúdo e alcance da solidariedade europeia.

A raiz etimológica da expressão solidariedade remete para uma comunhão, entre diferentes actores, de valores, de interesses e de visões geradora de um sentido de afinidade e interdependência, bem como de uma conseqüente predisposição para a implementação de decisões e acções colectivas visando o bem comum. No quadro da UE, o conceito de solidariedade ganhou uma natureza polifacetada, na exacta medida em que encontrou diferentes versões, em campos distintos, figurando a solidariedade económica e social - associada aos Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão - como a expressão mais reconhecida e estudada. Isto quer dizer que não podemos falar de uma única dimensão de solidariedade, mas de várias – algo que tem criado escolhos na própria descodificação da noção ou do princípio de solidariedade no contexto da UE.

Não se pretende aqui explorar o conceito de solidariedade em todos os seus azimutes. O interesse centra-se apenas no lastro da solidariedade no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), em geral, e no quadro da Política Europeia e de Segurança e Defesa (PESD), em particular. A codificação da PESC pelo Tratado de Maastricht trouxe consigo uma menção expressa ao princípio de ‘solidariedade mútua’ (Art. J1.4) que, no entanto, não é explicitada no texto do primeiro documento fundamental, refundador da construção europeia pós-bipolar. No âmbito do Tratado de Amesterdão, a tónica política do conceito é acentuada mediante a substituição da referência à ‘solidariedade mútua’ pela alusão à ‘solidariedade política mútua’ (Art. J1.2). Sob o Tratado de Nice, o enunciado é replicado sem, contudo, aduzir-se qualquer elucidação susceptível de aclarar a tradução concreta da solidariedade europeia. Mais recentemente, o Tratado Constitucional da UE prevê a prestação de assistência colectiva, num espírito de solidariedade, em caso de ataque terrorista

e catástrofe de origem natural ou humana (Art. I-43); e inclui uma provisão de defesa colectiva na eventualidade de uma agressão armada contra um dos Estados membros (Art. 41.7).

Na esfera da segurança e defesa, parece unanimemente aceite a interpretação da ‘solidariedade mútua’ como solidariedade político-diplomática capaz de permitir um alinhamento semelhante àquele que se verificou face ao bombardeamento da Sérvia pela OTAN, na Primavera de 1999, em que todos os Estados membros da UE expressaram, em unísono, o seu assentimento. A questão da solidariedade assume, no entanto, contornos controversos no plano militar quando se questiona a disponibilidade de os mesmos países para demonstrar solidariedade militar *strictu sensu*, isto é, a sua predisposição para prestar assistência militar em caso de agressão armada contra um país comunitário por parte de um terceiro Estado, à luz de um dispositivo de defesa colectiva genuinamente europeu. Este cenário afigura-se problemático para pelo menos dois grupos de Estados. Por um lado, para aqueles que pretendendo manter a exclusiva responsabilidade pela defesa da sua própria integridade territorial rejeitam qualquer envolvimento num esquema de defesa colectiva fundado na aceitação de garantias de assistência mútua. Por outro lado, para aqueles que entendem a defesa das suas fronteiras externas no quadro exclusivo da política de segurança e defesa comum vigente sob a tutela do Tratado de Washington. No primeiro caso, encontramos os países militarmente não-aliados, isto é, os Estados com uma tradição de neutralidade militar, tais como a Áustria, a Finlândia, a Irlanda e a Suécia. No segundo caso, identificamos os Estados de orientação Atlânticista, liderados pelo Reino Unido, e cujo número aumentou substancialmente em resultado dos alargamentos à Europa Central e de Leste que tiveram lugar em 2004 e em inícios de 2007. É interessante notar aqui que ambos os grupos viram acauteladas as suas reservas a respeito da solidariedade militar europeia na moldura legal da PESD, conforme estipulada no TCUE, que exime quer os Estados membros que mostram preferência pela realização da sua defesa colectiva no âmbito da OTAN, quer aqueles que desejam manter-se à margem de alianças militares.

Nesta perspectiva, podemos afirmar que mesmo no âmbito da dimensão de segurança e defesa prevalecem diferentes leituras ou níveis de solidariedade. A solidariedade atlântica que postula o primado da OTAN sobre a UE no plano da defesa colectiva e no que se refere à inalienabilidade do papel dos Estados Unidos na gestão da segurança e defesa europeias. A solidariedade condicional dos Estados militarmente não-aliados que vêem na política de defesa comum o patamar último de compromisso real possível. E, por fim, a solidariedade continentalista. Esta última, que encerra a velha aspiração de criar uma genuína defesa comum europeia separável da OTAN foi, de algum modo, reavivada sob o ímpeto da intervenção anglo-americana no Iraque, na Reunião de Tervuren de Abril de 2003 que congregou os representantes da França, da Alemanha, da Bélgica e do Luxemburgo.

Por conseguinte, impõe-se sublinhar a título conclusivo que apesar de, em tempos recentes, o conceito de solidariedade ter conhecido uma substancial acentuação na retórica política europeia, bem como no próprio enquadramento legal norteador da PESD (ainda por ratificar), a verdade é que na prática estamos perante uma noção fragmentada e fragmentária que carece de um esforço de conceptualização clarificadora por parte daqueles que a apregoam *ad nauseam* e a quem, em última análise, incumbe infundir-lhe substância, tendo em vista a própria credibilização do papel da UE no Mundo.

## **A UE, o Combate ao Terrorismo e a Promoção da Democracia no Médio Oriente: a Armadilha do Islão Político**

**Maria do Céu Pinto**

Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho

---

O objectivo desta tese é analisar a relação entre a Europa e o chamado Islão político, mais concretamente os grupos que têm uma agenda política ou representam o Islão radical. Pretendo pôr em evidência as dificuldades e, nalguns casos, o embaraço da UE ao lidar com o fenómeno do Islão político em duas vertentes distintas da sua actuação: (1) o combate ao terrorismo e (2) a promoção da democracia no Médio Oriente.

1. O discurso europeu sobre o Islão político, quer no plano interno, quer na vertente externa, ainda não foi estruturado e permanece cheio de ambiguidades e de zonas de sombra. Após o 11 de Setembro, a UE desenvolveu um programa de contra-terrorismo, pondo em prática actividades de vária natureza, juntamente com uma campanha de prevenção para erradicar as causas do terrorismo. A UE diz que, no combate ao terrorismo o acento deve ser colocado no “ambiente facilitador”: as condições políticas, económicas e sociais que podem levar à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo. Ora, os atentados de Londres de 2005 vieram precisamente demonstrar que a ameaça terrorista passa agora sobretudo por jovens muçulmanos nascidos e criados na Europa. Este fenómeno torna o combate ao terrorismo mais difícil e delicado: ao intervir no seio das comunidades muçulmanas na Europa, corre-se o risco de aumentar a desconfiança, promovendo assim a alienação e a radicalização dos seus membros.

A UE tem adoptado um discurso cada vez mais politicamente correcto sobre o assunto de forma a não ferir as susceptibilidades dos muçulmanos. O termo “terrorismo islâmico”, correntemente usado, deverá ser substituído nos discursos dos funcionários pela expressão “terrorismo que invoca abusivamente o Islão”. Além disso, os documentos oficiais, afirmam repetidamente que o Islão enquanto religião não pode ser associado aos fenómenos terroristas. Contudo, esses mesmos documentos salientam a ameaça crescente do terrorismo islâmico, evidenciando assim o desenvolvimento de um processo de “securitização” do Islão, tanto a nível da estratégia interna, como na sua vertente externa.

O discurso europeu em relação ao Islão político tornou-se um tema tabu. Pretendo questionar se o esforço de retirar a questão terrorista do campo ideológico-religioso do Islão, poderá ter o efeito deletério de “branquear” o papel de agentes religiosos na radicalização e bloquear o debate imprescindível sobre o Islão e a modernidade. Além disso, poderá ter efeitos práticos na estratégia contra-terrorismo da UE, minando e diluindo a sua eficácia.

2. O segundo aspecto prende-se com o relacionamento da UE com os países árabes pertencentes à Parceria Euro-Mediterrânica ou Processo de Barcelona.

A UE defende que os parceiros do Sul devem ter uma postura pró-activa implementando uma série de reformas políticas e económicas e promovendo valores como a democracia, os Direitos do Homem, o Estado de Direito e a boa governação de forma a provocar, a longo prazo, mudanças sistémicas nas suas sociedades. Na realidade, a UE tem dificuldades em posicionar-se face ao papel dos islamistas enquanto força política e activos agentes sociais na maior parte dos países árabes. Embora advogue maior participação nas sociedades civis, a UE tem-se absterido de apoiar, por exemplo no âmbito dos programas MEDA e EIDHR, as forças islamistas mais moderadas. A retórica da democratização está presente no programa político da UE para o Mediterrâneo, mas o financiamento de iniciativas nessa área revela uma clara relutância por parte da UE de decidir qual a postura a adoptar em relação às ONG islamistas.

A UE não sabe onde marcar a linha divisória dentro do universo do Islão político. Hesita assim entre a necessidade de apoiar forças que podem renovar o panorama político do mundo árabe (mas que podem subverter a situação) e reconhecer o papel político e social dos movimentos islamistas.

## As Fronteiras da Europa – A Europa no Mundo

**Maria João Pinto**

ACEP

---

As Fronteiras da Europa – a Europa no Mundo é um projecto da ACEP - Associação para a Cooperação Entre os Povos, realizado com o apoio financeiro da Representação da CE em Portugal. Incluiu um ciclo de três debates, articulados com uma exposição fotográfica – “A partilha do Indivisível” – realizada a partir do trabalho de organizações cabo-verdianas, em pequenos projectos, muitos deles apoiados pela Cooperação Europeia. Será realizada uma publicação final, de distribuição alargada, com uma síntese dos contributos recolhidos. O objectivo geral do projecto é promover, de forma descentralizada, a reflexão e elaboração de propostas sobre políticas da UE, que possam contribuir para a construção de uma Europa mais solidária e inclusiva, cruzando um conjunto diversificado de olhares. Os debates permitiram a participação de pessoas e organizações de áreas mais periféricas e dar uma visibilidade maior às suas actividades. Foram realizados em pareceria com instituições de diferentes naturezas e latitudes, para permitir abordagens transversais e de criarem espaços de diálogo entre actores – incluindo um olhar exterior de africanos, de regiões onde se faz sentir o impacto de políticas europeias. Contaram com a participação de investigadores, deputados, jornalistas, técnicos de cooperação descentralizada, responsáveis de ONGD, entre outros.

O primeiro debate A Europa no mundo – política externa e cooperação para o desenvolvimento realizou-se na Universidade do Minho e centrou-se nas relações entre a UE e o Continente Africano. Os participantes questionaram as contradições de um modelo de relacionamento, onde se cruzam as consequências de instrumentos diversos a que falta um sentido de coerência, como são os exemplos o Acordo de Cotonou, em paralelo com a Política Agrícola Comum. Para os animadores e participantes do debate surgiu a necessidade de encarar algumas constatações e não adiar o debate sobre novas abordagens aos actuais desafios do desenvolvimento e da cooperação. Por exemplo:

O facto de o actual modelo de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) não servir os objectivos de desenvolvimento da África;

A contradição entre os objectivos de promoção da democracia e do desenvolvimento e o actual nível de envolvimento dos actores não-governamentais;

Um modelo de intervenção das ONG europeias relativamente ultrapassado, que não se questiona suficientemente, face a uma sociedade civil africana com um alto nível de competências;

A consciência cada vez mais clara que África se desenvolverá com mais investimentos produtivos, particularmente concebidos e dirigidos para o meio rural;

Que a segurança alimentar africana depende não só dos africanos nem das políticas de apoio, mas também da incoerência de políticas da UE, em teoria internas, como é o caso da PAC, mas com grande impacto negativo no potencial rural africano;

Que a cooperação para o desenvolvimento não pode continuar a ser um remédio para os impactos negativos de outras políticas europeias.

Em remate, o realce dado à constatação de que a desestruturação africana, afectando em primeiro lugar os africanos, afecta hoje e cada vez mais a própria Europa, de que África é a nova fronteira.

O segundo debate, realizado em parceria com a Câmara Municipal de Odivelas, no quadro do “Festival Rotas, Gentes, Culturas e Comunidades”, sob o tema Cooperação descentralizada, parcerias e territórios locais envolveu Associações de Desenvolvimento Local, ONGD, Municípios e Centros de Investigação. Deste debate saíram as seguintes reflexões:

A política de cooperação para o desenvolvimento inclui hoje um conjunto de organizações bastante diversificado, nomeadamente os de natureza descentralizada. Os instrumentos de cooperação para o desenvolvimento têm permitido a criação de um conjunto de laços e também de uma dinâmica de constituição de espaços de intercâmbio, aprendizagem e solidariedade entre territórios. As instituições referidas têm vindo a assumir um maior protagonismo, que se prevê que continue a acentuar, até de acordo com os últimos documentos de estratégia da UE;

A cooperação descentralizada (CD) está associada ao processo de democratização e participação nos países do Sul. Neste sentido, falar de Cooperação Descentralizada significa também falar de descentralização e da construção de poder local. Significa também uma associação aos conceitos e processos de Desenvolvimento Local, mobilizadores das comunidades locais para o desenvolvimento, para a participação e para a inclusão social;

Verifica-se a ausência de uma política e orientação estratégica em relação à cooperação descentralizada em Portugal. Para a construção dessa visão terá um papel importante a avaliação dos processos e resultados obtidos pela Cooperação Descentralizada, avaliação que terá que ser especificamente concebida para esta forma de cooperação. Um primeiro passo será a promoção de uma cultura de registo escrito da experiência, de forma a construir memória e instrumentos e de reflexão entre actores e sectores.

O terceiro debate, As políticas de migração e desenvolvimento, decorreu em Setúbal, tendo em conta as dinâmicas locais de associativismo dos imigrantes de diversas proveniências e realizou-se em parceria com o Centro Cultural Africano e com o Museu do Trabalho. Os principais protagonistas do debate foram assim imigrantes – em particular mulheres - que vêm animado os processos associativos com preocupações diversas, da inclusão à preservação da identidade, ou à realização de direitos humanos, incluído o trabalho digno. Participaram também investigadores, legisladores, responsáveis do poder local e de ONGs, entre outros. Alguns tópicos do debate:

A migração é, antes de tudo, um fenómeno humano, é uma constante na humanidade. O desafio cívico aos países de acolhimento é entender esta ideia e continuar a busca com vista a minimizar os efeitos negativos das migrações quando eles existem;

As migrações são um factor de enriquecimento mútuo. A principal motivação de migração da parte dos países em desenvolvimento é económica e fruto de uma decisão individual/familiar. Assim sendo, não é aceitável que se coloque sobre os imigrantes um duplo fardo, de obrigatoriedade de contribuição para o desenvolvimento dos países de origem;

A integração não é meramente um processo burocrático – dar documentos não é o mesmo que dar oportunidades. A integração passa por criação de oportunidades que derivam por exemplo do acesso à educação, formação profissional, trabalho digno, a segurança social, etc;

A integração não pode ter obrigatoriamente como sinónimo a diluição. Cabe às associações de imigrantes um papel importante na articulação da busca da integração no país de acolhimento/ ligação aos países de origem, na manutenção dos elementos culturais fundamentais (preservação da língua, etc.) e na sua difusão junto da sociedade, até como forma de desmontar imagens estereotipadas, assentes no desconhecimento e no preconceito;

Existe actualmente um entendimento claro sobre a necessidade de haver mais liberdade de circulação de pessoas e bens, mas constata-se que o processo de liberalização se vem aplicando mais à circulação de bens e produtos. Correr-se-á um risco grande de hipocrisia se se definir como política de migração o favorecimento de migração qualificada do Sul para Norte, restringindo o acesso dos imigrantes não qualificados.

## Tendências, Convergências e Divergências nas Relações UE-América Latina no Dealbar do Século XXI

**Miguel Barreto Henriques**

Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra

---

Historicamente, a América Latina não constitui uma região prioritária para a União Europeia (UE). Apesar dos laços culturais e históricos que unem as duas regiões, somente na década de oitenta se verificaria uma inflexão nesta tendência. Um factor foi fundamental para que tal ocorresse – a adesão de Portugal e Espanha à CEE abriria o leque geográfico da Europa a esta região, facilitando a marcação de uma agenda bi-regional.

Entra-se assim nos anos noventa numa era de optimismo entre as duas regiões, marcada pela democratização e liberalização económica dos países latino-americanos e pela expansão das suas relações políticas e económicas. Esta seria interrompida pelo ciclo descendente actual motivado sobretudo por três factores. O processo de alargamento da UE transferiria o centro de gravidade e de interesse da UE para Leste. Simultaneamente, a América Latina sofreu uma desvalorização estratégica no cenário pós-11 de Setembro, face à nova agenda de segurança internacional e europeia. A Europa virou-se para si mesma e para a sua zona de vizinhança. Da mesma forma, a actual crise nos processos de integração latino-americanos também contribuiu para a estagnação destas relações.

Podem-se identificar presentemente quatro grandes tendências e dimensões nas relações UE-América Latina: a nível económico, a Europa é um importante parceiro comercial da América Latina, sendo ao mesmo tempo o principal investidor estrangeiro na região. Todavia, este cenário é obscurecido pelos processos de associação entre as duas regiões permanentemente em “banho maria”, bem como pelas tensões comerciais, muito notórias na ronda comercial de Doha, entre um mercado europeu altamente protegido e relutante em abrir-se e uma América Latina ansiosa por exportar os seus produtos comerciais além-mar.

O diálogo político entre ambas as regiões também apresenta algumas fragilidades. As cimeiras UE-América Latina têm carecido de algum conteúdo e relevância política. De qualquer forma, há que salientar os diálogos postos em marcha em novas áreas do domínio da *low politics*, como a coesão social, o ambiente, a educação e a cultura.

No que toca à dimensão cooperação para o desenvolvimento, que funciona neste caso sem uma estrutura institucionalizada e de uma forma mais limitada que com os países ACP, há, no entanto, que colocar em relevo que a UE é já o maior doador na região. De salientar também que esta cooperação tem vindo a adquirir especificidades e características próprias e peculiares, particularmente no que diz respeito à política de cooperação com a Colômbia, para a qual se têm vindo a desenvolver novos instrumentos, entre os quais surgem em lugar destacado os chamados Laboratórios de Paz. Estes atestam uma politização da política de cooperação comunitária e sua orientação para a paz e para o que se poderia designar como uma resolução estrutural de conflitos.

O quarto eixo de relacionamento prende-se com os processos regionais e sub-regionais de integração latino-americanos. A UE aparece como um modelo de paz e desenvolvimento económico, como uma experiência de sucesso de integração a seguir, inspiradora de mecanismos, processos e instituições que surgem no outro lado do Atlântico e às quais a Europa tem dado apoio político e técnico.

A este quadro tem vindo a acrescentar-se duas novas dimensões – paz e segurança, por um lado, e combate à droga, pelo outro. Envolvida de forma pioneira nesta região a nível dos processos de paz na América Central nos anos oitenta, a UE tem vindo a trabalhar presentemente com estes países na reconstrução e reconciliação pós conflito. Da mesma forma, tem jogado um papel relevante no apoio aos processos de paz na Colômbia e na

busca de uma solução política negociada para o conflito, constituindo neste momento uma alternativa à abordagem norte-americana assente no militarismo do Plano Colômbia. A questão das drogas tem vindo igualmente a ser objecto de tratamento comum pelas duas regiões. Baseando-se no princípio da responsabilidade partilhada, um diálogo especializado na droga foi instaurado entre a UE e a Comunidade Andina, tendo igualmente um “regime especial drogas” sido instaurado no quadro do Sistema de Preferências Generalizadas com esta região, que pretende ser um instrumento de facilitação dos programas de substituição do cultivo da coca, modelo alternativo à abordagem repressiva da *war on drugs*.

Assim, denotam-se simultaneamente factores de convergência e de divergência entre as duas regiões: por um lado, no que toca aos grandes dossiers internacionais, a Europa e a América Latina têm demonstrado uma sensibilidade política semelhante e interesses em comum, que os fazem defender e pugnar por posições semelhantes em diversas matérias internacionais, como a defesa do multilateralismo, do primado do direito internacional e das Nações Unidas. Podendo não configurar uma parceira estratégica, nem tampouco um bloco alternativo aos EUA, é um forte factor de proximidade entre as duas regiões. Por outro lado, a Europa e a América Latina persistem sem ter a habilidade ou vontade política de resolver as suas questões e dossiers pendentes. As negociações comerciais no quadro da OMC continuam difíceis, sendo o dossier agrícola espinhoso e não se prevendo mudanças substanciais neste panorama. Da mesma forma, os acordos de associação bi-regionais continuam na gaveta e as negociações razoavelmente estagnadas. O estado moribundo da Comunidade Andina, especialmente após a saída da Venezuela de Chavez, deixou uma ferida ainda mais aberta a este nível.

Fundamentalmente, é manifesto que a relação entre a Europa e a América Latina é de natureza assimétrica. A Europa é mais importante para a América Latina, do que o reverso. Neste momento a América Latina não é prioritária na agenda política europeia, configurando todo este cenário um quadro descendente nas relações euro-latino-americanas.

## Na Política Europeia não há Lugar para Hegemonias!

**Patrícia Daehnhardt**

Universidade Lusíada

---

A lógica fundacional do projecto europeu foi a rejeição de hegemonias políticas, através da afirmação de especificidades nacionais enquadradas numa comunidade integrativa europeia. A política europeia para alcançar a legitimidade interna (e mesmo externa) que a maioria a acusa de não ter, deve continuar a evitar a formação de tentativas hegemónicas e desenvolver uma política modulada, estruturada e multidimensional. Só se a União Europeia rejeitar a lógica de formação de hegemonias internas terá a hipótese de se afirmar, com credibilidade e persistência no palco internacional.

Logo, isto implica aceitar a multiplicidade de camadas identitárias que se referem, simultaneamente, a valores europeus, nacionais e regionais. O mesmo aplica-se a políticas internas da UE, praticadas apenas por alguns países membros, e que se verificam, na prática, por exemplo, no espaço Schengen, e na adopção de uma moeda única. No plano internacional, esta política de vários módulos também ganha contornos mais visíveis: como actor internacional que a UE ambiciona ser terá de consolidar-se contra projectos hegemónicos dos seus Estados membros.

Como afirmou recentemente Jean Claude Juncker, primeiro ministro do Luxemburgo e um europeísta convicto: nunca a UE obteve tantos avanços em tão pouco tempo; nos últimos 17 anos, a unificação alemã foi integrada num contexto de europeização, alcançou-se a União Económica e Monetária, e ampliou-se a reconciliação europeia através do alargamento sem precedentes, seis décadas apenas após o fim da Segunda Guerra Mundial. Estes pequenos grandes avanços promoveram a PESC, cujo papel é assegurar uma ambição estratégica comunitária e evitar tentações hegemónicas dos grandes Estados membros.

Dois casos ilustram bem como é que a União Europeia tem a ganhar como actor internacional se rejeitar a lógica de formação de hegemonias internas. O primeiro refere-se ao Iraque. Uma das consequências da crise transatlântica sobre o Iraque foi a crise europeia, onde um grupo de estados membros rejeitou claramente uma tentativa de co-hegemonia franco-alemã quanto à oposição aos Estados Unidos. O segundo caso refere-se ao Irão. O problema nuclear iraniano juntou a Alemanha, a França e o Reino Unido (UE-3), que, em concertação, iniciaram conversações com o regime de Teerão para que este desista do seu projecto nuclear militar, e levaram a administração Bush, inicialmente não oposita à opção militar, a suavizar a sua posição face a Teerão, e a afastar, a curto prazo, a opção militar imediata. No caso do Iraque, ambições hegemónicas paralisaram uma política externa europeia em construção; no caso do Irão, a iniciativa da UE-3 constitui mais um passo no avanço da mesma.

Em termos políticos, argumentar contra hegemonias internas não equivale a argumentar contra iniciativas intergovernamentais. Por outro lado, a geometria variável meramente implica que Estados membros deleguem liderança a um grupo [reduzido] de Estados para actuarem sobre determinado assunto. Isto não tem que ser prejudicial à eficácia institucional e ao desenvolvimento da PESC e PESD, mas pressupõe que os restantes Estados membros aceitem esta nova legitimidade e que as potências europeias não deixem de prosseguir uma política anti-hegemónica em benefício da UE no seu conjunto.

Articular estes dois níveis, o comunitário e o intergovernamental de forma interdependente, e manter ao mesmo tempo a legitimidade de ambas as abordagens poderá ser a forma mais pragmática de projectar gradualmente os valores, objectivos e políticas da União para o palco internacional. Isto sugere que poderemos observar, no futuro, a combinação de iniciativas europeias, a nível da PESC e PESD, com iniciativas levadas a cabo por alguns Estados membros apenas. Mas ambas as hipóteses excluem, em teoria pelo menos, a formação de hegemonias europeias.

Por último, se a lógica da construção europeia é tradicionalmente contrária à formação de hegemonias, e contra-hegemonias, deduz-se que a ascensão da União Europeia a actor internacional relevante pode ser feita, no seio da comunidade euro-atlântica, em conjunto com os Estados Unidos, e não através de uma suposta afirmação contra-hegemónica da UE. A presidência portuguesa da UE do segundo semestre de 2007 está bem posicionada para contribuir para uma melhor aceitação junto dos cidadãos europeus desta interdependência entre as referidas geometrias: Portugal não é um dos grandes Estados, mas mantém relações próximas com todos eles; tornou-se um país europeísta e posicionou-se nesse sentido desde a sua adesão em 1986; não pôs de parte a sua vocação atlanticista, promovendo a parceria europeia com os Estados Unidos. E está convicto de que garantir os valores e os objectivos da União passa não por tentações hegemónicas, mas por uma concertação dos interesses e identidades de todas as partes envolvidas.

## A PESD entre Soberania e Integração Europeia

**Paula Pereira**

Instituto da Defesa Nacional

---

A Política Externa e a Defesa foi desde o início da integração europeia, nos anos 1950, um dos temas que suscitou mais controvérsia mas também para o qual os Estados membros sempre tentaram desenvolver maior cooperação no seio das comunidades. O consenso foi sempre difícil de obter, quando se conseguiu foi caso a caso e nunca no sentido de uma política comum, de uma estratégia global.

O desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) é relevante apesar das diversas crises que a União Europeia atravessou e das divergências de opinião entre os Estados membros.

Os Estados membros da União Europeia (UE) continuam opostos a qualquer perda de soberania em relação às políticas de segurança e sobretudo de defesa. Neste aspecto, o Tratado Constitucional não punha em causa a natureza intergovernamental do processo de decisão no que reporta à PESC e à PESD. No entanto, a criação da Agência Europeia de Defesa e de outras estruturas no âmbito da Defesa revelam a necessidade, imposta pelo enquadramento internacional, de uma cooperação reforçada e maior integração em áreas específicas ligadas à defesa, em particular a indústria de defesa, a interoperabilidade entre as diversas Forças Armadas e a capacidade de comando. Torna-se imperativo para a UE definir novo processo de tomada de decisão. A obrigatoriedade da unanimidade no processo de tomada de decisão limita o desenvolvimento da PESC e da PESD. Sobre esta matéria o Tratado Constitucional previa que certas decisões, que representariam uma excepção, fossem tomadas por maioria qualificada, sendo no entanto obrigatório obter a aceitação dos Estados membros por unanimidade. O Tratado introduzia também a possibilidade de estabelecer cooperações estruturadas para os Estados com capacidades militares mais elevadas, o que excluía grande parte dos Estados membros da União. Certos especialistas consideraram que o Tratado ficava aquém das expectativas e outros que o texto ia longe demais. Contudo, para o desenvolvimento da PESC e da PESD no sentido de uma maior integração e dar à UE capacidade de resposta no âmbito das missões de Petersberg, o processo de tomada de decisão tem de evoluir para a maioria qualificada incluindo todos os Estados membros dispostos a participarem nas acções da UE, com recursos humanos, meios financeiros ou equipamentos.

Os atentados de 2001 impulsionaram o desenvolvimento das políticas da União alargando o âmbito das missões de Petersberg, cobrindo assim um leque muito mais alargado de possibilidades de intervenção com excepção da defesa colectiva, atribuição exclusiva da NATO. O documento produzido pelos serviços do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum da União, “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, foi um passo importante no sentido de dar um enquadramento estratégico às políticas da União nos domínios dos negócios estrangeiros e da Defesa e afirma a possibilidade de intervenção em vários âmbitos, gestão de crises, intervenção humanitária ou imposição da paz, entre outros, com meios diversos sejam eles diplomáticos, policiais ou militares. A União Europeia tem, para retomar um papel de actor credível no seio da comunidade internacional, no que se reporta às crises e conflitos, no Médio Oriente ou no continente africano, por exemplo, de demonstrar a sua capacidade, tanto quanto a sua vontade, do uso da força, que se exprime sem equívoco no seio da NATO.

Estas duas organizações são estruturas complementares. Apesar das divergências entre os Estados Unidos e alguns Estados membros da União Europeia aquando da intervenção no Iraque em 2003 que despoletou uma crise nas relações transatlânticas, o acordo Berlim Plus assinado entre as duas organizações não sofreu consequências e foi aplicado nos Balcãs. A cooperação no domínio do combate ao terrorismo foi também intensificada o que revela

que a nível operacional a NATO e a UE têm âmbitos de intervenção coincidentes e não conflituosos. A PESC, a PESD e as diversas atribuições da NATO não se desenvolvem à custa uma da outra mas em consonância. Assim, a colaboração entre as duas organizações tem de ser aprofundada no que reporta aos interesses comuns dos Estados como sejam o combate ao terrorismo, as iniciativas para o Mediterrâneo, as relações com os vizinhos da UE, prevenção contra as “ameaças longínquas” (ver *Uma Europa Segura num Mundo Melhor*) e a partilha de informações.

## A PESD ou como Fazer das Fraquezas Forças

**Paulo Lourenço**

Diplomata

---

Vaticínios sobre a PESD têm sido em regra feitos com base num postulado questionável: o de ser preciso mais PESD para ter mais UE. Na realidade, UE e PESD funcionam como vasos comunicantes onde a questão chave é a existência ou não de vontade política.

De resto, não é claro que seja preciso um grande “salto institucional” para se ter mais PESD. Prova disso são as missões na Republica Democrática do Congo e agora no Kosovo e Afeganistão, mas também o facto de estarem claramente por esgotar as virtualidades próprias do actual figurino de estruturas e meios ao dispor da UE em matéria de segurança e defesa, onde, de certa forma, se registou um apreciável “desenvolvimento material”.

A verdade é que a UE se assume definitivamente, com as missões na Bósnia e na RDC, como um actor político incontornável passível também ela de projectar força militar (ainda que em missões de “baixa intensidade”). É essa dupla natureza (política/económica e força militar ainda em gestação), expondo-se às divisões políticas internas, à parcimónia e difícil geração de forças – que é paradoxalmente também a sua maior força. A UE tem ensaiado combinações a partir destas diferentes valências, como se tem de certa forma registado na sua relação com países e organizações regionais e sub-regionais africanas.

Se subtrairmos à PESD futurismos e teologias (e temos de o fazer, para o debate ser claro e sério), concluir-se-á, por outro lado, que não é provável, face à pressão da globalização e do envelhecimento das populações sobre o esforço da segurança social – e mesmo num cenário de dramatização da ameaça terrorista - que os governos da UE passem de um momento para o outro a investir sensacionalmente em defesa.

Não sendo a UE apenas *soft power* certamente hoje, essa é porém a sua “cotação” e, em certa medida, o que lhe dá espaço. As soberanias que a compõem também não deixarão de existir, pelo que dificilmente poderemos exigir ao Estado-Maior da UE o que não exigimos ao seu Comité Político.

A diferença está talvez nisto: precisamos de uma PESD capaz de responder a desafios de estabilização e manutenção da paz quando a NATO não o puder ou não o dever fazer e precisamos de uma UE forte, dentro do sistema euro-atlântico, capaz de variar a oferta com meios/instrumentos que percorram de forma mais integrada o espectro alargado de necessidades, a montante e a jusante do emprego necessário da força.

De facto, o novo ambiente de segurança exige que as organizações de segurança e defesa sejam capazes de projectar força, onde for preciso, com um mandato internacional. Por outro lado, as ameaças à segurança do sistema internacional não se compadecem com eternos debates sobre a questão da alternativa PESD-NATO. Tomáramos nós ter mais de uma e de outra organização. O processo de decisão, os meios disponíveis, as circunstâncias políticas e os âmbitos de emprego – estes factores, sim, ditam a repartição estratégica e tática das tarefas. Compete aos decisores políticos tomarem tais decisões com base nas recomendações das autoridades militares.

É verdade que a identidade da PESD também se vem definindo em função da própria transformação da NATO, que se acentuou muito nos últimos 4 anos com o aumento da sua mobilização expedicionária *out of area*, uma política alargada de parcerias e a diversificação das modalidades de cooperação militar (de que é exemplo o apoio às vítimas do terramoto no Paquistão, a iniciativa de treino no Médio Oriente ou o apoio logístico á União Africana). Uma missão internacional de estabilização no Líbano dificilmente poderia ser levada a cabo pela NATO, mas faria porventura sentido pela UE. Para isso, bem entendido, é preciso vontade política.

Enquanto organizações de segurança e de defesa, quer a NATO, quer a UE partilham desafios a uma escala sem precedentes. Para além do terrorismo global, os desafios da proliferação, em que a defesa anti-míssil é apenas um dos problemas, e um debate fundamental acerca do futuro da arquitectura de segurança e defesa no espaço euro-atlântico, após o vazio criado com o fim da guerra fria. Este debate deve ser feito pela NATO, pela UE e possivelmente pela OSCE.

Hoje, a dissuasão não existe. Existe contenção e projecção de força. A dificuldade é essencialmente interna: como devem as sociedades livres organizar-se, de forma a articular soluções duráveis de segurança e de como se devem munir com a adequada legitimidade internacional. Nesse sentido, as ameaças coincidem com uma outra ameaça: a incapacidade de adaptação. Este imperativo ainda não repercutiu, nem em termos de organização da ONU (implica ajustes que só uma reforma permite), nem no dimensionamento de operações de manutenção da paz no exterior pelo respectivo *Department of Peacekeeping*, onde é forçoso reconhecer persistentes e desnecessárias debilidades. Por outro lado, também está ainda por fazer uma aproximação da PESD e da NATO em termos de definição de operações sob comando político da ONU. A chave poderá estar na forma como a decisão política saiba conservar um maior número de canais de diálogo institucional entre as principais organizações e integrar soluções integradas e diversificadas, em função das solicitações em concreto para cada cenário de crise.

Claro que o grande problema para a PESD não é só satisfazer legítimas ambições, mas cumprir as responsabilidades que sobre ela já recaem. A esse respeito é certamente possível fazer-se mais: através de uma ligação mais estruturada entre os diferentes subsistemas de cooperação na acção externa europeia (caso da política de desenvolvimento) e a PESC/PESD, com particular destaque para as reformas do sector de segurança (RSS) e na articulação com outras organizações regionais.

Por outro lado, é preciso explorar de forma mais consensualizada as mais-valias dos programas e padrões de produção tecnológico-industrial europeus e o seu potencial de dupla utilização, rentabilizando-os para a gestão civil e militar de crises que exigem crescentemente polivalência e a alternância de meios e intensidades. Aqui, talvez seja preciso aguardar por uma nova Saint-Malo, em matéria de reforço do orçamento da Agência Europeia de Defesa, para se avançar mais depressa.

Numa nota final, é interessante verificar que o apelo a uma PESD com optimização dos seus recursos de forma mais integrada, rentabilização tecnológica e uma ambição racional e multidisciplinar – seja, de certa forma, com as condicionantes conhecidas, o que a política externa portuguesa procura propor e a que o exercício da Presidência Portuguesa da UE, no segundo semestre de 2007, tentará corresponder.

## Para uma Agenda Coerente de Segurança Humana

**Raquel Freitas**

Instituto Universitário Europeu (Doutorada, Ciências Sociais e Políticas)

---

A ideia aqui brevemente esboçada é a de que o projecto europeu mantém claramente a sua relevância no mundo globalizado e multipolar; e de que, em termos de acção externa, não tem de existir uma ruptura com o projecto com o qual se iniciou o processo. Pelo contrário, aquilo que começou por orientar um processo interno de integração regional, deve ser reforçado de forma pragmática e concreta na acção externa da União Europeia: a paz e solidariedade entre os povos enquanto elemento de segurança e estabilidade internacional. A ideia de segurança humana na resposta a situações de conflito, desde que enquadrada numa abordagem política pluridimensional e internamente coerente, pode constituir uma agenda relevante, orientadora de uma acção externa que ao mesmo tempo preserve os valores essenciais da UE e demonstre a vontade e capacidade política de os implementar, articulando a componente interna e externa da política europeia contemporânea.

O argumento principal que sustenta esta tese é o de que a relevância, e por conseguinte, a capacidade de influência da Europa no contexto internacional, está em grande medida dependente da imagem de coerência e consistência que consegue projectar no seu exterior (sem prejuízo de outras variáveis determinantes na explicação de processos de influência e poder). Sabemos que a “imagem” é cada vez mais um elemento fundamental em todas as áreas da vida contemporânea, e a acção externa da UE não será excepção. Neste mundo globalizado, com crescente multipolaridade, sobretudo a nível económico, a Europa tem que arrumar definitivamente a imagem que tem predominado, de gigante económico e anão político e militar. É por isso que o projecto europeu, enquanto agenda consistente e coerente de progresso no sentido de valores como igualdade e inclusão, orientada pela primazia dos direitos humanos e da paz, se deve manter e reforçar como o guião da sua acção externa. No entanto, esses princípios devem-se materializar em termos concretos na agenda de política externa que é definida e implementada, permitindo uma orientação comum de actuação em várias dimensões e em vários cenários institucionais. Neste contexto, é aqui sugerido que a agenda da UE para a sua acção externa na área da paz e estabilidade internacional, poderá estar ancorada no conceito de segurança humana, desde que acautelada a devida coerência e consistência da utilização política deste conceito, sob pena de uma utilização incoerente ou ambígua do mesmo resultar em perda de credibilidade.

De facto, apesar de o conceito de segurança humana ser justamente apontado como impreciso e passível de manipulação, parece inevitável que, num mundo cada vez mais securitário, a expressão seja apelativa, por congregar uma noção de força e autoridade, com a componente mais normativa e humanitária da acção externa. Na sequência da Estratégia Europeia de Segurança, tem sido feito algum trabalho no sentido de operacionalizar o conceito, embora o caminho a percorrer seja ainda muito vasto.

A segurança humana rege-se por um conjunto de princípios e valores que no fundo são o reflexo dos direitos humanos tal como definidos na Declaração Universal, mas sob um invólucro mais proactivo, no sentido da sua efectiva verificação em situações de crise e carência extrema. Em termos operacionais implica um conjunto de metodologias que se devem articular em diversas dimensões, desde o nível político-diplomático ao nível de coordenação de sectores operacionais que intervêm nas áreas de segurança e de desenvolvimento. Daí a necessidade de haver um acordo muito claro em relação a esta ideia enquanto agenda de acção externa da UE, se se quer abraçar a mesma, sob pena de se prejudicar a imagem da UE: a coerência não se reflecte apenas em conseguir ultrapassar divergências bilaterais entre os Estados membros, falando a UE a uma só voz, mas também na capacidade de implementação coordenada e articulada desse discurso. Isso requer, para além da articulação de posições políticas, um repensar de estruturas institucionais e formas de trabalhar sectoriais profundamente enraizadas.

Não tendo ambições a grande potência militar, a UE pode assumir-se como *soft power* incontornável na garantia da estabilidade internacional. As capacidades militares da Europa podem ser muito úteis nesta perspectiva e as forças europeias já detêm larga experiência de participação em operações de paz. No entanto, esta mais-valia só terá a ganhar se o seu impacto no terreno for abrangente e articulado com a acção de outros sectores, o que deve ser fruto de um trabalho persistente de construção de pontes entre as necessidades profundas ao nível do desenvolvimento e as estratégias de prevenção e resolução de conflitos. Trata-se de um esforço de dimensões enormes porque implica ligar vários sectores, com culturas institucionais e operacionais diferentes, bem como orientações gerais nem sempre convergentes.

Uma imagem coerente da UE, tendo por base uma agenda de segurança humana deve assegurar um adequado equilíbrio entre a linguagem de direitos humanos e a de segurança e acautelar os riscos da apropriação do conceito, designadamente no que diz respeito à dimensão da segurança interna da UE. Na verdade, a preocupação crescente com a coerência prende-se com o facto de cada vez mais a dimensão interna e a externa das políticas no mundo contemporâneo estarem interligadas, e ser essencial uma lógica comum. Uma lógica de direitos humanos universais na acção externa da UE não pode ser contrariada por uma lógica de direitos selectivos dos cidadãos europeus, e este exemplo espelha-se na questão da gestão dos fluxos migratórios e da crescente construção de barreiras na chamada fortaleza europeia – se a imagem da Europa não comporta a imagem de anão político, ela também não comporta a imagem de “gigante aquartelado”. Esta expressão terá toda a pertinência, quanto mais securitizado for o discurso da UE, e quanto mais esse discurso securitário for centrado na componente interna e não na componente universal a que correspondem os direitos humanos.

Em resumo, é aqui defendida a articulação, numa óptica de direitos humanos, entre dimensões de segurança externa (participação militar em forças de paz), segurança interna (controlo de fluxos migratórios), e cooperação para o desenvolvimento (garantir condições essenciais de vida – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio). Portugal tem mostrado abertura e proactividade em muitas destas matérias, e estas ideias podem ser transportadas para o plano europeu aproveitando a Presidência da UE.

## Engajamento Construtivo ou Obstrutivo na Resolução de Conflitos? A UE e o Sara Ocidental

Rui Alexandre Novais

Universidade de Liverpool

---

A UE, enquanto organização regional com ambições de actor global, pode potencialmente desempenhar um papel preponderante na dinâmica de prevenção e resolução de conflitos. Tal intervenção externa assume um carácter fundamental quando as partes em disputa não são capazes ou não demonstram vontade de chegar a um acordo parcial ou definitivo entre si.

O Sara Ocidental, um dos remanescentes Territórios Não-Autónomos cujo processo de descolonização permanece inacabado, constitui um exemplo paradigmático de conflitos irresolúveis. Além de ser um dos mais longos litígios internacionais, o conflito sarauí tem condicionado o relacionamento entre a Argélia e Marrocos e constituído um dos principais impedimentos à integração magrebina e à estabilidade da Bacia mediterrânea – uma área geográfica de interesse estratégico para a UE.

No entanto, e apesar de definir desde 1989 o Magrebe como área prioritária em termos político-económicos e de segurança, a UE, na prática, ainda não foi além do plano das intenções. Aliás, a mais recente iniciativa da Política Europeia de Vizinhança (PEV) destinada a criar uma aliança de amigos e a alargar a zona de paz e de estabilidade aos vizinhos do sul, apenas reforça a disposição europeia no âmbito dos princípios. Para ser verosímil, no entanto, tal parceria baseada no condicionalismo positivo e recorrendo a um conjunto de incentivos políticos e económicos, deveria devotar-se de forma pró-activa à resolução dos conflitos ainda existentes e persistentes que condicionam a implementação das demais medidas. Caso contrário, a PEV redundará numa réplica ou prolongamento de políticas e iniciativas anteriores, apenas com um novo nome.

Quando comparado com os conflitos na Bósnia, no Chipre ou entre Israel e Palestina, conclui-se que a UE tem historicamente assumido uma postura discreta e um papel prudente no Sara Ocidental. É verdade que se justifica alguma cautela dos actores externos quando investidos no papel de mediação de conflitos, algo que pode significar a diferença entre facilitar ou impedir a resolução da disputa. Mais concretamente, é necessário que os actores externos assegurem a participação de todas as partes garantindo a ‘paridade de estima’, e que actuem como *impartial fact finders* na procura de uma solução inventiva que satisfaça todas as partes envolvidas. Contudo, a constatação do primado dos interesses económicos bem como considerações geo-políticas e geo-estratégicas sobre as violações da lei internacional e o desrespeito dos direitos humanos na ex-colónia espanhola, é reveladora da incoerência e do abismo entre a retórica e a praxis da UE.

Refém da vontade (ou falta dela) dos Estados membros alinhados com as partes em disputa – a Espanha a favor da Polisário e da auto-determinação sarauí *versus* a França, pró-Rabat, que apadrinha a integração do Sara Ocidental por parte de Marrocos – a UE parece mais interessada na gestão do que propriamente na resolução do conflito. Justamente pela relutância em sacrificar o princípio da soberania dos Estados (à semelhança da crise no Darfur), a intervenção da UE no Sara Ocidental tem redundado num “engajamento obstrutivo” que ao invés de resolver a disputa tem contribuído para o congelamento da mesma.

Por outras palavras, o princípio vestefaliano da não intervenção nos assuntos internos dos Estados tem prevalecido sobre o da não indiferença à realidade sarauí algo contraproducente para a reputação e imagem da UE. Além de pôr a nu a desunião interna dos seus Estados membros, o conflito sarauí denuncia a fragilidade da Política Externa e de Segurança Comum e as limitações do pilar de resolução de conflitos da UE.

Entrementes, o acordo de paz assinado em 1991 entre a Frente Polisário e Marrocos está moribundo e recrudescem as ameaças de reacendimento do conflito armado, o que aliado aos recentes atentados terroristas na Argélia e Marrocos, torna a necessidade da intervenção

externa ainda mais premente. Neste contexto, não deixa de ser irónico que a UE ainda possa desempenhar um papel decisivo no conflito sarauí. No entanto, para lograr ultrapassar o fiasco parcial do Sara Ocidental, os Estados membros têm de fortalecer a UE, catapultando-a em definitivo como um actor global credível capaz de solucionar conflitos persistentes numa postura de engajamento construtivo.

## Que os Vizinhos se Mantenham Vizinhos

**Sofia Moreira de Sousa**

Secção de Política Externa, Ministério dos Negócios Estrangeiros

---

A Política de Vizinhança surgiu em 2002, como uma forma de conferir um tratamento privilegiado a países, que, não obstante a condição geográfica de vizinhança da União Europeia, não faziam parte do grupo de doze países que se tornariam membros do clube. A filosofia subjacente a esta política era a de total aproximação sem adesão.

Inicialmente prevista como a moldura política para uma parceria reforçada para a Ucrânia, Bielorrússia e Moldávia, a política de vizinhança em breve foi alargada aos vizinhos do sul, numa tentativa de criar uma zona de comércio livre que se estenderia desde o deserto do Sahara até Vladivostok.

Durante um processo longo e burocrático de discussões em Bruxelas e negociações com os parceiros, foram negociados os Planos de Acção, definidos *roadmaps*, discutidas em pormenor as avaliações de desempenho e foram reciclados os instrumentos financeiros. No entanto, as expectativas dos parceiros ficaram, em grande parte, por concretizar.

Se a política de vizinhança não tem sido um sucesso, não será pela ausência de um conceito abrangente mas pela falta de vontade política e de meios financeiros capazes.

Em Bruxelas inventaram-se conceitos, fórmulas e mecanismos especiais para uma política que pretende ser única mas diferenciada e, que sem dúvida permanece firme em não ceder no que é realmente importante para os parceiros: facilitar o movimento de pessoas através de uma política de vistos mais simplificada, justa e menos demorada; maior abertura do mercado interno através da redução de tarifas alfandegárias; maior assistência financeira à implementação de reformas e envolvimento consciente nas questões dos conflitos congelados, nomeadamente através de missões de manutenção de paz e de uma posição europeia comum de defesa da segurança e estabilidade da vizinhança no cenário internacional.

Inventar novos conceitos sem uma vontade política firme da União Europeia em implementar os já existentes apenas conduzirá a um aumento do sentimento de frustração dos parceiros.

O poder de atracção da União Europeia é inegável, tal como diz o Alto Representante Javier Solana “*our power of attraction and transformation is enormous. We do system change, not regime change. We do it slowly, in partnership and without military force. Once they enter the EU’s orbit, countries are changed forever*”, mas é necessário um empenhamento sério para permitir aos parceiros entrar na “nossa” órbita. Para evitar que a atracção termine num divórcio muito antes do casamento, a União Europeia terá que apostar em meios de atracção que não sejam apenas declarações políticas e conceitos teóricos. Assistimos nos últimos meses a novas mudanças cosméticas para dar mais brilho a esta política, nomeadamente a leste, e criou-se um conceito de política de vizinhança *plus*, incentivando a cooperação regional e enquadramentos multilaterais.

Mas mais do que palavras, comunicações e conclusões, é necessário disponibilizar recursos necessários à implementação de medidas eficazes que confirmem vantagens aos nossos parceiros. Só assim poderemos exigir em troca o que nos é tão importante: segurança, estabilidade e, sobretudo, que batam à porta mas apenas muito ao de leve para não forçar a entrada...para já.

## Porque Tarda a Cooperação Reforçada na UE?

**Vítor Ramalho**

Assembleia da República

---

Na sua génese o projecto que dá hoje conteúdo à UE, foi de natureza eminentemente política. A economia foi concebida como instrumental da política e não como um fim em si.

É que no rescaldo da Segunda Grande Guerra e após a reconstrução da Europa, esta teve de responder a um mundo novo que, impulsionando as descolonizações, se tornara bipolar. Sucedia então que nenhum dos dois novos pólos, tendencialmente hegemónicos, era europeu. E porque essa era a nova realidade haveria que encarar, por parte dos Estados europeus os novos desafios numa lógica gregária, perspectivando um Pano de fundo supranacional em que esses Estados se integrassem.

Essa integração pressupôs o respeito por princípios consensualizados entre todos, valorativos da democracia e de cidadania, e com esta de um modelo intergeracional, co-responsabilizante e de natureza social. O desenvolvimento passou a ser encarado com uma face humana, sendo a paz uma preocupação central e a afirmação da Europa dos cidadãos, com a sua especificidade um elemento diferenciador à escala global. O quadro em que esta Europa nasceu e se forjou, em plena bipolaridade, não é mais o mesmo. Hoje o mundo é mais global e unipolar e o mercado foi endeusado, sobre o primado da economia e das finanças.

Se esta é a nova realidade – e é – a afirmação da UE neste novo mundo não pode residir apenas no seu crescente alargamento e no estugar do passo para uma maior vastidão do seu mercado, ainda que se não neguem os méritos dos esforços neste sentido. Os impulsos das profundas alterações deste novo mundo, unipolar, não nos podem fazer esquecer que a Europa tem uma alma própria, económica e social, assente numa memória multissecular, forjada em múltiplos encontros de cultura e com uma forte identidade, que se suporta em alicerces na cidadania. É nessa alma, que a UE tem de encontrar a sua forma de afirmação no mundo, num aprofundamento crescente de Europa dos cidadãos e sem jamais perder de vista o seu modelo de desenvolvimento, de rosto humano e por isso social. É com base também na memória que a UE tem e terá de valorizar – através da cooperação reforçada e da complementarização das relações lusófonas com as ibero-americanas –, como instrumentos de afirmação a todos os níveis, as novas relações triangulares Europa-América Latina e África, e através delas com as várias diásporas dos povos dos dois países ibéricos espalhados pelo mundo.

Mas esta é outra história que depende também muito de nós e para isso é necessário que saibamos forjar uma estratégia que tarda e já tarda tarde demais. É caso para perguntar – porque tarda a cooperação reforçada de nós na UE?