

Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia

Dissertação de Mestrado

Henrique Cordeiro Fonseca

Mestrado em

Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico



Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia

Dissertação de Mestrado

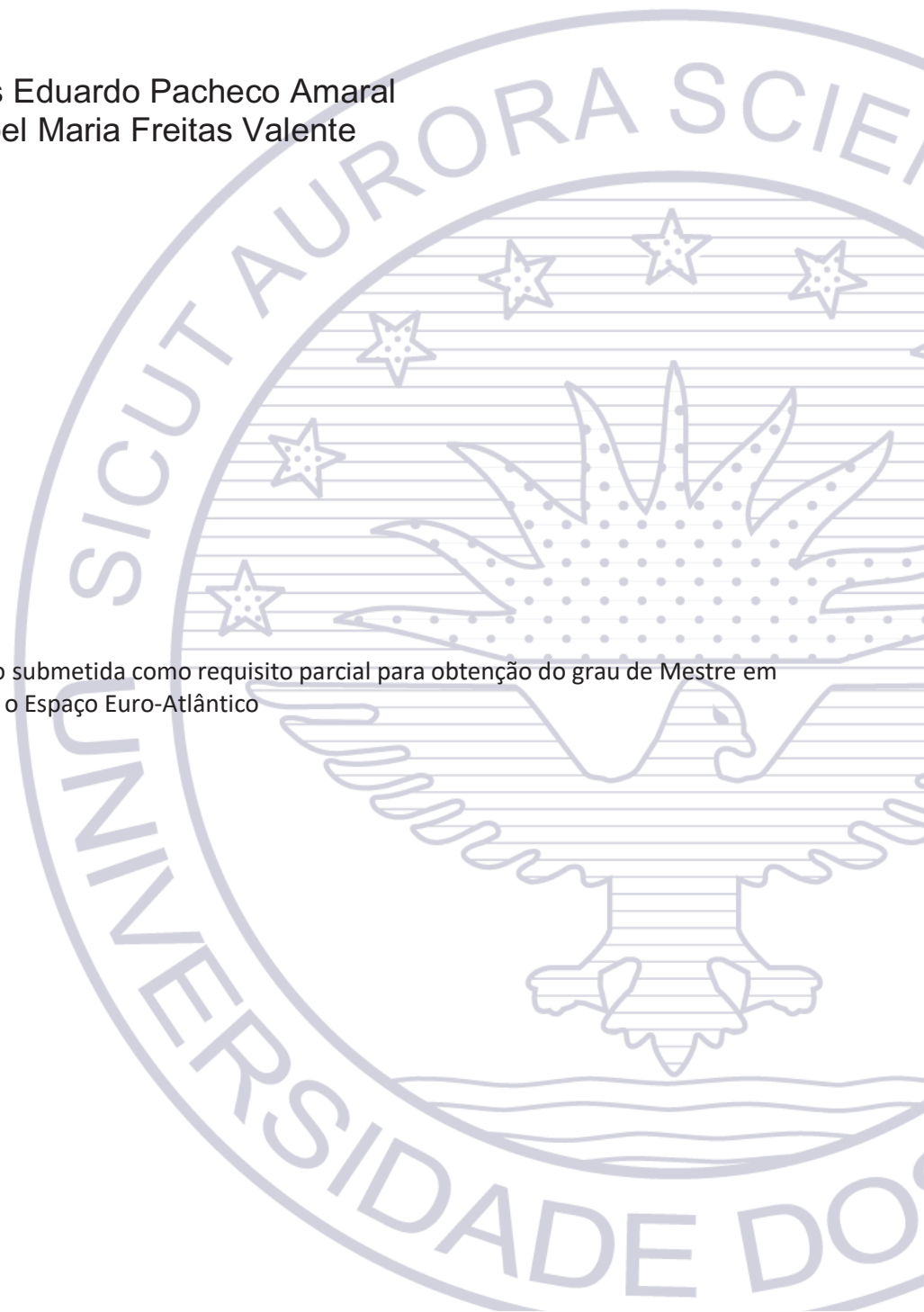
Henrique Cordeiro Fonseca

Orientadores

Prof. Doutor Carlos Eduardo Pacheco Amaral

Prof.^a Doutora Isabel Maria Freitas Valente

Dissertação de Mestrado submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico



Resumo

Política de Vizinhança para o Atlântico: As Regiões Ultraperiféricas e a Ação Externa Europeia

Henrique Cordeiro Fonseca

Um dos grandes objetivos da União Europeia (UE) no âmbito da Política Externa é a promoção da integração regional e do inter-regionalismo. Foi neste sentido que a Política Europeia de Vizinhança (PEV) foi concebida: um mecanismo que permite aproximar a UE e os seus países vizinhos. Contudo, a PEV ainda não tem em consideração o facto de as Regiões Ultraperiféricas (RUP) estenderem as fronteiras da UE a zonas do Mundo longe do continente europeu.

Neste estudo procurou-se analisar o percurso que levou ao atual estatuto das RUP, tanto dentro da UE como de cada um dos Estados-membros aos quais estas regiões estão ligadas. Examinamos as suas responsabilidades políticas e administrativas próprias, bem como o impacto que estas têm sobre a capacidade das RUP para agir enquanto atores regionais. Adicionalmente, é feita uma contextualização da sua atual relevância geopolítica e geoestratégica e da importância que estes fatores têm para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e para a UE. Por último, demonstramos os resultados e desafios que a PEV tem trazido para a Ação Externa Europeia, e exemplificamos, através de casos concretos, o potencial que as RUP poderão vir a ter para a UE num cenário em que a Política de Vizinhança seja alargada às zonas do Mundo onde as Regiões Ultraperiféricas estão localizadas.

Considerando que várias RUP, por iniciativa própria ou em conjunto com os seus Estados-membros, já alcançaram vários sucessos em projetos de cooperação com os seus países vizinhos, conclui-se que estas têm a capacidade para desempenhar um papel fundamental num hipotético alargamento da Política Europeia de Vizinhança.

Palavras-chave: Regiões Ultraperiféricas, Política Europeia de Vizinhança, União Europeia

Abstract

Neighborhood Policy for the Atlantic: The Outermost Regions and European External Action

Henrique Cordeiro Fonseca

One of the European Union's (EU) main foreign policy objectives is the promotion of regional integration and inter-regionalism. It was in this framework that the European Neighborhood Policy (ENP) was established: a mechanism which allows the EU and its neighboring countries to come closer together. However, the ENP still does not take into consideration the fact that the Outermost Regions (OR) stretch the EU's borders to far-reaching parts of the world.

Throughout this study, we aimed at analyzing what actions the OR had to undertake in order to reach their current status, both within the EU and the Member States to which these regions are connected. We have examined their political and administrative responsibilities, as well as the impact that this has over their capacity to intervene as regional actors. Additionally, we have contextualized their geopolitical and geostrategic relevance and its importance for both the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the EU. Lastly, we sought to demonstrate the results and challenges brought upon the EU's external action by the ENP. Specific cases have been selected to exemplify the potential held by the OR in a scenario where the EU decides to expand the Neighborhood Policy to the parts of the world where the Outermost Regions are located.

Considering that several of the OR, be it by their own initiative, or acting jointly with their Member States, have already reached several successes in projects of regional cooperation with neighboring countries, we have concluded that these regions have the capacity to perform a fundamental role in a hypothetical enlargement of the European Neighborhood Policy.

Key words: Outermost Regions, European Neighborhood Policy, European Union

Índice

Apresentação do tema.....	1
Estado da arte.....	3
CAPÍTULO I - As Regiões Ultraperiféricas da União Europeia	10
1.1 Introdução do capítulo	10
1.2 A origem do conceito.....	11
1.3 O estatuto de Região Ultraperiférica.....	15
1.4 O enquadramento das RUP dentro da estrutura política dos seus Estados-membros.....	18
1.4.1 As RUP francesas	18
1.4.2 As Ilhas Canárias	21
1.4.3 Os Açores e a Madeira.....	23
1.5 Cooperação entre as Regiões Ultraperiféricas	26
1.6 As Regiões Ultraperiféricas e os Países e Territórios Ultramarinos: diferenças e semelhanças	30
1.7 Conclusões do capítulo	35
CAPÍTULO II – As Regiões Ultraperiféricas e a presença da UE no Mundo	37
2.1 Introdução do capítulo	37
2.2 As Regiões Ultraperiféricas e a Política Europeia de Segurança Comum.....	38
2.3 As Regiões Ultraperiféricas e a Segurança.....	41
2.3.1 África e Oceano Índico.....	44
2.3.2 Oceano Atlântico Norte.....	50
2.4 A ascensão da China e os Açores – um exemplo prático da relevância estratégica da região.....	58
2.5 Conclusões do capítulo	62
CAPÍTULO III – As Regiões Ultraperiféricas no centro de uma Política Europeia de Vizinhança para o Atlântico	66
3.1 Introdução do capítulo	66

3.2	A Política Europeia de Vizinhança	67
3.2.1	Resultados e críticas à PEV	71
3.3	Política Europeia de Vizinhança para o Atlântico	74
3.4	As Regiões Ultraperiféricas e a sua vizinhança	77
3.4.1	Integração Regional	80
3.4.2	Governança Global e cooperação transfronteiriça.....	86
3.5	Conclusões do capítulo	95
4	Considerações finais.....	97
5	Referências bibliográficas	103
5.1	Fontes primárias.....	103
5.1.1	Fontes primárias impressas.....	103
5.1.2	Fontes primárias <i>on-line</i>	104
5.2	Obras e artigos impressos	104
5.3	Webgrafia.....	106
5.3.1	Artigos, relatórios e outros documentos	106
5.3.2	Artigos jornalísticos e reportagens	107
5.3.3	Web sites consultados.....	109
Anexo	115

Lista de Abreviaturas

CE	Comissão Europeia
CoEur	Conselho Europeu
CEE	Comunidade Económica Europeia
COM	<i>Collectivité d'outre-mer</i>
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa
CRMP	Conferência das Regiões Marítimas Periféricas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CUE	Conselho da União Europeia
DOM	<i>Départements d'outre-mer</i>
EEAS	Serviço Europeu de Ação Externa
EUA	Estados Unidos da América
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
GRA	Governo Regional dos Açores
MAC	Programa Madeira – Açores – Canárias
MEPC	Mecanismo Europeu de Proteção Civil
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MNE	Ministro dos Negócios Estrangeiros/ Ministério dos Negócios Estrangeiros
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OCT	<i>Overseas Countries and Territories</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OR	<i>Outermost Regions</i>

Países ACP/ ACP	Grupo de países da África, Caraíbas e Pacífico
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PDSC	Política de Defesa e Segurança Comum
PE	Parlamento Europeu
PEE	Política Externa Europeia
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESCO	Cooperação Estruturada Permanente
PEV	Política Europeia de Vizinhança
PO	Parceria Oriental
PTU	Países e Territórios Ultramarinos
RPC	República Popular da China
RU	Reino Unido
RUP	Regiões Ultraperiféricas
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UMed	União para o Mediterrâneo
ZEE	Zona Económica Exclusiva

Apresentação do tema

O presente trabalho insere-se no campo científico dos Estudos Euro-Atlânticos e das Relações Internacionais, e tem como tema geral as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia (RUP). Procurou-se analisar a forma como as RUP interagem com os seus países e regiões vizinhas, de modo a tornar possível tecer considerações sobre o papel que estas poderiam desempenhar no contexto de uma Política Europeia de Vizinhança (PEV) para a bacia do Oceano Atlântico.

Aos olhos de muitos, e tendo em conta o panorama internacional dos últimos anos, o Atlântico e os países que rodeiam as suas margens não-europeias não são uma área prioritária para a União Europeia (UE) no âmbito das políticas de vizinhança. Vagas migratórias, terrorismo e rivais geopolíticos têm sido os assuntos que, durante a maior parte do século XXI, têm virado a atenção da União para as suas fronteiras a Sul e Leste. Contudo, em nosso entender, o Atlântico continua e continuará a ser uma região do Mundo prioritária para a UE e para os seus Estados-membros. As razões para tal são várias, e vão desde a memória histórica até à presença física que vários Estados-membros da UE, através dos seus territórios ultramarinos, têm no Atlântico. Assim, e tendo em conta que vários desses territórios são parte integrante da União Europeia consideramos interessante analisar o potencial daquelas regiões enquanto “postos avançados” da UE no Atlântico.

Embora pequenas em área e população, as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia representam um enorme potencial para aquela coletividade de Estados, em diversas áreas. Dada a natureza deste Mestrado, optámos por analisar o potencial das RUP enquanto agentes para a cooperação regional nas áreas do Mundo onde estão localizadas. Neste sentido, achamos pertinente analisar cada uma das RUP e aquilo que já lá é feito no âmbito da cooperação regional aos mais variados níveis. Contudo, nesta dissertação demos prioridade à análise das RUP portuguesas e espanhola, designadamente, Açores, Madeira e Canárias. Naturalmente, a nossa escolha também foi influenciada pelo maior grau de proximidade que temos para com estas regiões, mas esse não foi o único motivo. Ao cooperarem entre si, coisa que, como iremos analisar,

fazem de forma saudável e frequente, as RUP da Macaronésia¹ levam a cabo, em simultâneo, cooperação ao nível inter-regional e internacional, coisa que as RUP francesas, por estarem todas sob a alçada do mesmo governo central, não podem fazer. Isto, adicionado ao facto de as RUP MAC² também terem ligações importantes com os seus países vizinhos, faz com que a sua situação seja um interessantíssimo caso de estudo, facto que nos fez seguir esta investigação. Finalmente, numa altura em que as regiões têm vindo a ganhar cada vez mais importância na política Europeia, a análise do caso das RUP, e das RUP MAC em específico, apresenta-se como uma oportunidade para mostrar aquilo que as regiões europeias, especialmente aquelas com um estatuto autónomo, são capazes de alcançar quando tiram partido dos recursos e mecanismos locais, nacionais e europeus que lhes são disponibilizados.

¹ A Macaronésia é o termo usado para designar os vários grupos de ilhas no Atlântico Norte, perto da Europa e de África. Fazem parte desta área os Açores e a Madeira (regiões autónomas portuguesas), as ilhas Canárias (comunidade autónoma espanhola) e Cabo Verde (república soberana).

² Madeira, Açores e Canárias.

Estado da arte

O tema em análise apresenta alguns desafios no que diz respeito ao seu enquadramento teórico. Por um lado, esta dissertação é, sem dúvida, sobre um tema da área das Relações Internacionais. Por outro lado, e ao contrário daquilo que é tradicional, os atores aos quais será dado o maior destaque nesta dissertação não serão os Estados em si, mas sim as RUP e os seus órgãos de governo regional (quando existem), e a União Europeia e os seus mecanismos de política externa. Importa, portanto, fazer um enquadramento entre estas duas vertentes e mostrar, em primeiro lugar, de que forma é que a UE pode ser considerada como um ator nas Relações Internacionais e, em segundo lugar, de que modo é que as RUP podem elas próprias ser agentes de política externa da União.

A presença da União Europeia no campo das Relações Internacionais pode ser considerada um caso único. Desde o Tratado de Vestfália, em 1648, as Relações Internacionais têm vindo a ser conduzidas, predominantemente, por Estados-Nação, situação essa que se mantém. No entanto, a UE, apesar de não ser um Estado-Nação, é, indubitavelmente, um dos mais importantes atores internacionais da contemporaneidade. Naturalmente, o mesmo pode ser dito sobre outras organizações internacionais, como as Nações Unidas. A diferença fundamental entre a ONU e outras organizações internacionais mais convencionais e a União Europeia é que, ao contrário das outras, a UE já está dotada de mecanismos de política externa próprios que, embora ainda sejam em parte dependentes dos Estados-membros, já possuem um grau de autonomia que ainda não é comum entre outras organizações internacionais. É certo que a forma de atuação da UE não segue um modelo tradicional. Há vários fatores que o demonstram, o primeiro dos quais será, sem dúvida, a ausência de forças armadas, componente essencial da política externa tradicional de qualquer Estado soberano. É sabido que já começa a haver alguma cooperação nessa área, mas, por enquanto, não se perspetiva um “exército comum”.³ Atualmente, a influência da UE no panorama internacional tem tido muito mais acentuação em áreas tradicionalmente associadas com

³ EEAS, *European defense cooperation is not about creating an EU Army – which is why it is so much more*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/39754/european-defence-cooperation-not-about-creating-eu-army-which-why-it-so-much-more_en (consultado a 13/02/2018).

o *soft power*. Falamos, por exemplo, do facto de a UE e dos seus Estados-membros serem os maiores doadores de ajuda humanitária ao nível global.⁴

Esta escolha de *soft power* em detrimento do *hard power* tem sido uma prática constante da Política Externa europeia, o que não deixa de ser normal, visto que os meios tradicionais de *hard power* (i.e., forças armadas) são, como já foi referido, uma competência quase exclusiva dos Estados-membros. Para além disso, o *soft power* é tipicamente associado a atores internacionais não-estatais, dado que tem muito mais a ver com a esfera cultural, ideológica e social, tendo um carácter não-coercivo. Ou seja, ao utilizar o *soft power*, a intenção é atrair um outro ator internacional para um determinado campo, mas fazendo com que seja esse mesmo ator a tomar a decisão de forma consciente, em contraste com a forma tradicional, em que o Estado adversário seria obrigado, através da força, a submeter-se à vontade do Estado mais poderoso. Normalmente, são associados ao *soft power* conceitos como democracia, paz, autonomia, liberalismo, desenvolvimento, instituições fortes, sustentabilidade, entre outros.⁵

Uma leitura da *Global Strategy*,⁶ o mais recente documento com as linhas orientadoras da Política Externa europeia, prova que o foco da Ação Externa europeia está, claramente, em questões como a ajuda ao desenvolvimento de países terceiros e na cooperação política, económica e cultural e, portanto, no *soft power*. Consideramos importante acentuar este aspeto, uma vez que é precisamente nestas áreas que as RUP poderão ser importantes agentes da política externa Europeia. Não desconsiderando as importantes posições geoestratégicas que ocupam (aspeto que também vai ser alvo de análise ao longo desta dissertação), acreditamos que é no âmbito da cooperação externa que as RUP podem ser mais importantes para a UE e que é onde podem revelar o seu verdadeiro potencial.

Tendo tudo isto em conta, é nossa convicção que a Ação Externa da União Europeia é muito influenciada, principalmente, por duas grandes teorias das Relações Internacionais, nomeadamente, o Liberalismo Institucional e o Neofuncionalismo.

⁴ União Europeia, *How much does the EU spend on development?*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/development-cooperation_en (consultado a 15/12/2017).

⁵ Caio Martinelli, “O Jogo Tridimensional: o Hard Power, o Soft Power e a Interdependência Complexa, segundo Joseph Nye.”, in: *Conjuntura Global*, vol. 5 n. 1, jan./abr., 2016, pp. 68-70.

⁶ Serviço Europeu de Ação Externa, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*. Bruxelas, junho de 2016.

A teoria Liberal nas Relações Internacionais defende que os indivíduos, ou organizações de indivíduos, são atores internacionais importantes. De acordo com Jackson e Sørensen, esta teoria está ligada à ascensão do Estado Liberal moderno e foi fortalecida pela revolução intelectual liberal, movimento esse que deposita grande esperança na razão humana.⁷ Os liberais têm uma opinião tendencialmente otimista da sociedade, uma vez que acreditam que os humanos têm, no geral, mais motivos para estarem interessados na cooperação do que no conflito. A crença na capacidade do indivíduo para perceber que a cooperação e a colaboração podem trazer grandes benefícios para todas as partes envolvidas está no centro dos ideais do Liberalismo.

Ao acreditar na razão humana, os Liberais defendem que esta pode triunfar sobre o medo e o desejo de Poder que tantas vezes estão na origem dos conflitos entre indivíduos.⁸ Este conceito pode facilmente ser transposto para as Relações Internacionais, sendo apenas necessário substituir “indivíduo” por “Estado”. Os Estados são encarados pelos Liberais como entidades constitucionais que respeitam os direitos dos seus cidadãos à vida, liberdade e propriedade, o que os leva à crença de que os Estados que seguem esses princípios também se respeitam mutuamente e lidariam uns com os outros de acordo com as normas da tolerância mútua.⁹

Adicionalmente, os Liberais também acreditam que os Estados têm um conjunto de “interesses racionais” que os leva a terem em conta e respeitarem o Direito Internacional aquando da definição das suas políticas externas. Isto, em conjunto com o processo de globalização e modernização da economia, ambos fatores para o “alargamento das áreas de cooperação além-fronteiras”, leva os Liberais a acreditar que os Estados terão de reconhecer que o conflito constante não é uma opção sustentável, especialmente tendo em conta que a cooperação tem o potencial de trazer benefícios a todas as partes envolvidas. Uma das vertentes da teoria Liberal, o Liberalismo Institucional, é, a nosso ver, especialmente adequada para compreender a Política Externa europeia.

Esta vertente está muito ligada a Woodrow Wilson, 28º Presidente dos Estados Unidos da América (1913-1921), e à sua ideia de transformar o sistema anárquico internacional (ou, nas palavras do mesmo, “uma selva caótica de políticas de poder”)

⁷ Robert Jackson e Georg Sørensen. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2013, p. 100.

⁸ *Ibid.*, pp. 100-101.

⁹ *Ibid.*, p. 101.

num “zoo de relações pacíficas e controladas”.¹⁰ Na perspectiva de Wilson, esta transformação apenas poderia acontecer através da criação de organizações internacionais fortes que fossem capazes de assegurar a cooperação entre Estados. Esta é uma das razões que explicam o papel fundamental desempenhado por aquele Presidente americano na fundação da Sociedade das Nações. É certo que os pensadores liberais mais contemporâneos não partilham da mesma opinião sobre as Organizações Internacionais enquanto garante da cooperação entre Estados, uma vez que, por si só, estas organizações não seriam capazes de fazer frente às grandes potências, e apontam para o falhanço da Sociedade das Nações enquanto caso exemplar disso. Contudo, e ao contrário dos realistas, os liberais não veem as Organizações Internacionais como entidades sem poder; antes pelo contrário, estas são vistas como peças importantes no constante esforço pela preservação da paz e cooperação internacionais.¹¹

Temos plena consciência de que atribuir à UE a definição de Organização Internacional não é algo que reúna pleno consenso, podendo mesmo ser considerada uma atitude redutora daquilo que a UE realmente é. Não é por acaso que a mesma foi chamada de OPNI - “Objeto Político Não Identificado” por Jacques Delors.¹² É também comum dizer-se que a UE é “menos do que um Estado, mas mais do que uma Organização Internacional”,¹³ o que cria uma problemática relativamente às expectativas que existem quanto à sua Política Externa. No entanto, é nossa opinião que a UE já está dotada de mecanismos e de objetivos de política externa próprios suficientes para poder ser considerada como um ator internacional de pleno direito. Mais à frente nesta dissertação, faremos uma análise a esses mesmos mecanismos e ao seu funcionamento, razão pela qual escolhemos não dar continuidade a este assunto agora.

De momento, o que importa reter é o facto de, em nosso entendimento, o Liberalismo Institucional ser uma das teorias que melhor se aplicam ao funcionamento da União Europeia, quer ao nível interno, quer externo. Tal como acreditam os defensores desta linha de pensamento, a União Europeia e as suas instituições são responsáveis por terem contribuído para a existência de um clima de paz e prosperidade

¹⁰ Jackson e Sørensen, *op. cit.*, p. 110.

¹¹ *Ibid.*

¹² Zygmunt Bauman. *Europa: uma aventura inacabada*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2006, p. 139.

¹³ Marek Hlavac, “Less Than a State, More Than an International Organization: The *Sui Generis* nature of the European Union”, 2 de dezembro 2010, p. 3. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1719308> (consultado a 03/01/2018).

no espaço que abrangem, clima esse que é em grande parte possível devido à cooperação transnacional proporcionada pela UE e que só tem paralelo na História europeia com a *Pax Romana*. Não obstante, é possível verificar que a crença dos pensadores liberais contemporâneos se verifica, dado que os governos nacionais dos Estados-membros ainda têm uma palavra muito importante a dizer quanto aos destinos da União.

Em relação ao Neofuncionalismo, esta é uma teoria que capta frequentemente a atenção dos estudiosos da União Europeia, mais não seja porque esta teoria começou a ser desenvolvida precisamente com base na criação dos primeiros projetos de integração europeia no pós-Segunda Guerra Mundial.¹⁴ Por integração, entenda-se o processo através do qual os atores políticos nacionais são persuadidos a transferirem as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para instituições transnacionais que possuem jurisdição sobre os Estados-nação.¹⁵ Como é sabido, o caso da UE não é um no qual os Estados transferiram todas as suas competências para a União, mas já é possível observar um grau muito avançado desse processo.

As Comunidades Europeias foram um dos casos mais evidentes de um conjunto de organizações neofuncionalistas, visto que os seus fundadores optaram por delimitar claramente quais as suas áreas de atuação. O Neofuncionalismo caracteriza-se por alguns pontos fundamentais que, por si só, permitem identificar várias diferenças em relação às teorias tradicionais, como, por exemplo, o Realismo. Na visão dos neofuncionalistas, o objetivo principal dos atores internacionais deve ser alcançar a paz e a prosperidade, e os instrumentos utilizados devem ser de ordem económica e atos políticos efetuados de livre vontade. Adicionalmente, as forças impulsionadoras destas mudanças de paradigma devem estar na ordem da *low politics*, isto é, áreas que tratem de assuntos considerados não-vitais para a segurança de um Estado. Ao partilharem responsabilidades sobre tarefas como recolha de dados meteorológicos ou promoção de desenvolvimento sustentável, os Estados criam hábitos de cooperação que podem depois ser progressivamente aplicados a outras áreas mais sensíveis, como seja a cooperação ao nível da Defesa. Por fim, os neofuncionalistas atribuem um grau muito elevado de importância às organizações internacionais. Os académicos desta área de

¹⁴ James E. Dougherty & Robert L. Pfaltzgraff, Jr, *Relações Internacionais – As teorias em confronto* (2ª edição). Gradiva, Lisboa, 2011, p. 651.

¹⁵ Ernst B. Haas, “International Integration: The European and the Universal Process”, in: *International Organizations*. Cambridge Journals, 15(3), 1961, p.367.

pensamento acreditam que estas devem ter um papel de importância crescente no que diz respeito à criação e implementação de políticas.¹⁶ No caso concreto das Comunidades Europeias, estas começaram por incidir a sua área de atividade em pontos muito específicos, como as trocas comerciais de um certo número de produtos (os célebres carvão e aço) e sobre a regulamentação da energia atómica nos seus Estados-membros. Foi só com a evolução do processo de integração ao longo das décadas seguintes que as Comunidades Europeias passaram a abranger outras áreas, incluindo algumas que já não se podem considerar como *low politics*. Hoje em dia, entre competências partilhadas e exclusivas, a União Europeia já tem a capacidade de legislar sobre e atuar em áreas da *high politics*. O Serviço Europeu de Ação Externa é, talvez, o melhor exemplo desse grande alargamento de competências das instituições europeias.

A principal contribuição do Neofuncionalismo para a área dos Estudos Europeus reside especialmente na “elaboração, modificação e verificação de hipóteses relativas à integração”.¹⁷ Esta é, portanto, uma teoria sobre a integração regional, e baseia-se na interação de três fatores causais:

- A crescente interdependência económica entre nações;
- A capacidade das organizações para resolverem disputas e construírem regimes legais internacionais;
- Regras de mercado supranacionais que sejam capazes de substituir os regimes regulatórios nacionais.¹⁸

Numa fase inicial da teoria neofuncionalista, Ernst B. Haas analisou os impactos causados pela criação da Comunidade Europeia do Carvão e Aço nas sociedades dos países participantes e, naquela altura, a decisão de prosseguir com ou abrandar o caminho da integração europeia estava muito relacionada com os ganhos ou perdas dos grandes grupos no interior dos seis países promotores dessa nova experiência. Não estavam em causa tão somente valores mais altruístas e ideológicos, como, por exemplo, a paz entre a França e a Alemanha, mas sim efeitos mais pragmáticos, tais como os possíveis benefícios para as empresas e para os consumidores que resultariam

¹⁶ John McCormick, *The European Union: politics and policies* (2ª edição). Westview Press, Boulder, Colorado, 1999, pp. 13-14.

¹⁷ Dougherty & Pfaltzgraff, *op. cit.*, p. 651.

¹⁸ Haas, *op. Cit.*, pp. 367-368.

da eliminação de taxas aduaneiras entre os Estados-membros da CECA, por exemplo. Importa também sublinhar que, para Haas, de forma a que se pudessem alcançar resultados significativos, o processo de integração teria de ser levado a cabo pelos sectores governamental e privado em conjunto.

O pensamento subjacente era o de que, caso a integração levasse a mais lucros para as empresas e benefícios para a população em geral, isso seria um incentivo para aprofundar esses esforços, visto que, tal como acontece com as grandes multinacionais, tal facto levaria as elites políticas e económicas a procurarem além-fronteiras por potenciais parceiros com um pensamento semelhante. O efeito passaria, então, para outras áreas da sociedade que não apenas os negócios, acabando por, num cenário ideal, conduzir a um sistema em que os governos nacionais, em conjunto com as organizações transnacionais, teriam apenas o papel de reguladores.¹⁹

A teoria neofuncionalista é importante no contexto da temática desta dissertação, uma vez que aquilo que pretendemos explorar é precisamente a capacidade das RUP para atuarem enquanto agentes promotores da integração regional nas áreas do Mundo onde estão localizadas. Já em 1961, Ernst B. Haas questionava-se sobre a possibilidade de o exemplo do processo de integração europeu poder ser seguido por países de outras regiões do Mundo que, na altura, mostravam sinais de ir pelo caminho oposto, como era o caso de muitos dos Estados recém-independentes da África e da Ásia.²⁰

Não sendo nossa intenção tentar provar que o projeto europeu pode ser exportado na sua integridade para outras regiões do Mundo, acreditamos que muitos dos seus componentes podem servir de base para outros projetos regionais que já existem, ou até mesmo para outros que poderão vir a surgir. Para além disso, atualmente, as RUP já cooperam com alguns dos seus países vizinhos em várias áreas assinaláveis. Naturalmente, não se trata de nenhum projeto semelhante às Comunidades Europeias, mas aquilo que já existe poderá, sem dúvida, ser um primeiro passo em direção a algo maior.

¹⁹ Dougherty & Pfaltzgraff, *op. cit.*, pp. 651-652.

²⁰ Haas, *op. Cit.*, p. 366.

CAPÍTULO I - As Regiões Ultraperiféricas da União Europeia

1.1 Introdução do capítulo

Neste capítulo, procuramos contextualizar as Regiões Ultraperiféricas dentro da União Europeia e dos Estados-membros aos quais estão ligadas. Assim, fizemos uma análise da evolução do conceito de “ultraperiferia” e do caminho percorrido até à sua inclusão nos Tratados Europeus, bem como uma observação das condições especiais que são garantidas àquelas regiões através do artigo 349 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Para além disso, examinamos e comparamos os níveis de autogoverno que cada uma das RUP tem, bem como os mecanismos de que estas regiões dispõem para dialogar e cooperar em conjunto no seio da UE. Por último, fizemos uma descrição da localização e características geográficas de cada uma das RUP. Consideramos que todos estes fatores são dados fundamentais a ter em conta aquando da análise da capacidade de atuação regional das RUP.

Na parte final do capítulo, estabelecemos uma comparação entre as RUP e os Países e Territórios Ultramarinos, duas categorias de territórios que têm em comum o facto de serem insulares e/ou distantes do continente europeu, mas que estão ligados a Estados-membros da UE que, embora partilhem muitas características comuns do ponto de vista geográfico, têm estatutos diferentes à luz dos Tratados. Contudo, e considerando que os PTU têm a possibilidade de obter o estatuto de RUP, foi nosso entendimento incluir uma análise relativamente àquilo que estes territórios realmente, e esclarecer quais são as grandes diferenças entre estes e as RUP.

1.2 A origem do conceito

Nos anos 50 do século XX, no início do projeto Europeu, os Tratados fundadores das Comunidades Europeias ignoravam quase por completo o papel das regiões e da política regional. Contudo, com o desenvolvimento do projeto europeu e com a crescente atenção que as instituições comunitárias passaram a prestar a um leque mais alargado de questões, tornou-se claro para os Estados-membros que era necessário aumentar a importância dos órgãos de poder local e regional. Assim, um número cada vez maior de responsabilidades (e.g. cultura, agricultura ou planeamento territorial) começaram a ser transferidas dos governos nacionais para os regionais. Em 1992, com o Tratado de Maastricht, assistiu-se à criação do Comité das Regiões, o que introduziu um meio para as regiões, enquanto entidades com poder político próprio, poderem participar de forma mais facilitada e eficaz nos processos de decisão ao nível europeu.²¹ Embora seja um órgão consultivo, o Comité das Regiões tem vindo a provar ser um meio de ligação de excelência entre os poderes regionais e europeus, uma vez que se apresenta como uma plataforma através da qual os responsáveis políticos regionais de toda a UE são capazes de colocar na agenda europeia assuntos que de outra forma ficariam votados ao esquecimento nos grandes centros de decisão.

Tendo em conta as informações anteriores, é fácil concluir que o conceito (e muito menos o estatuto) de “regiões ultraperiféricas” também não fazia parte dos tratados originais, apesar de a França, país ao qual o maior número de RUP está ligado, ter sido um dos Estados-fundadores das Comunidades Europeias. Na verdade, este conceito de “ultraperiferia”, bem como o seu lugar nos Tratados, são ambos relativamente recentes, embora as condições a que aquele conceito se refere sempre tenham existido. De acordo com Isabel Valente, a “ultraperiferia” só foi consagrada devido à ação dos Governos Regionais das duas regiões Autónomas Portuguesas, os Açores e a Madeira, numa altura em que estes eram liderados por João Bosco Mota Amaral e Alberto João Jardim, respetivamente. Na verdade, foi apenas em outubro de 1987, durante uma sessão da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa, na ilha de Reunião, que, de forma totalmente espontânea, Mota Amaral utilizou, pela

²¹ Isabel Valente, “A propósito dos 30 anos da adesão de Portugal à CE. Um percurso histórico a partir da ultraperiferia portuguesa”, in: *Relações Internacionais*, n.º 48, dezembro de 2015, pp.1-2.

primeira vez, o termo “ultraperiféricas” para caracterizar aquele conjunto de regiões insulares.²²

Em 1988, Alberto João Jardim convida todos os seus colegas das RUP (que ainda não eram assim designadas de forma oficial) para uma sessão de trabalho para discutir questões de interesse comum a todos. É aqui que surge o grupo de Regiões Ultraperiféricas da UE.²³ Em 1992, as dificuldades estruturais das RUP, derivadas da sua condição insular e do seu afastamento em relação aos grandes centros, foram, pela primeira vez, reconhecidas nos Tratados, através de uma proposta feita pela França. Até esse ponto, o Direito Comunitário já era aplicado àqueles territórios, consequência da opção dos seus responsáveis políticos regionais de integrar na Comunidade Económica Europeia (CEE) em conjunto com as suas metrópoles. Contudo, até esse ponto, não haviam sido estabelecidas nenhuma condições específicas para aquelas que viriam posteriormente a ser conhecidas como Regiões Ultraperiféricas.

Foi precisamente isso que a proposta francesa procurou: que ficasse inscrito nos Tratados o reconhecimento da necessidade de adotar, quando necessário, medidas específicas em relação aos territórios franceses, portugueses e espanhol que, embora distantes do continente europeu, constituíam uma parte integrante da CEE, medidas essas que teriam como objetivo colmatar os obstáculos ao desenvolvimento inerentes às restrições geográficas daquelas regiões.²⁴ No fundo, estamos a falar das bases para o atual estatuto das Regiões Ultraperiféricas, que está consagrado no artigo 349 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Na sequência da já referida proposta francesa, as condições especiais aplicáveis às RUP foram finalmente incluídas de forma integral no Direito Comunitário em 1997. No novo artigo 227º(2), passou a poder ler-se o seguinte:

2. O disposto no presente Tratado é aplicável aos departamentos franceses ultramarinos, aos Açores, à Madeira e às ilhas Canárias.

Todavia, tendo em conta a situação social e económica estrutural dos departamentos franceses ultramarinos, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o

²² Isabel Valente, “Conceito de ultraperiferia: génese e evolução”, in *Cadernos dos CEIS20*, nº 19. Coimbra, 2011, p. 11.

²³ Isabel Valente, “Ultraperiferia: uma perspetiva histórica”, in *As ilhas e a Europa, a Europa das Ilhas*. Funchal: Centro de Estudos de História do Atlântico, 2011, p.316.

²⁴ *Ibid.*, p. 317.

Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, poderá adotar medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação do presente Tratado a essas regiões, incluindo as políticas comuns.

O Conselho, ao adotar as medidas pertinentes a que se refere o parágrafo anterior, terá em consideração domínios como as políticas aduaneiras e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos Fundos Estruturais e aos programas horizontais da Comunidade.

*O Conselho adotará as medidas a que se refere o segundo parágrafo tendo em conta as características e os condicionalismos especiais das Regiões Ultraperiféricas, sem pôr em causa a integridade e a coerência do ordenamento jurídico comunitário, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.*²⁵

A inclusão deste conceito de Região Ultraperiférica nos Tratados demonstra que a UE reconhece, por fim, a necessidade de adotar medidas específicas para as regiões em questão, de forma a melhor concretizar o seu processo de coesão com as restantes regiões europeias. Quase que paradoxalmente, são as características difíceis das RUP que lhes permitem ser alvo de uma espécie de discriminação positiva por parte das instituições europeias. De acordo com András Lőrincz, a decisão de criar um estatuto específico para aquelas regiões também foi *baseada nos princípios da igualdade e da proporcionalidade, que permitem um tratamento diferenciado tendo em conta a situação distinta dessas regiões*. Assim sendo, com a inclusão de um estatuto especial para aquelas regiões nos Tratados, a União Europeia passou a poder *adaptar regras Comunitárias de modo a que aqueles que vivem nas RUP possam desfrutar das mesmas oportunidades* daqueles que vivem no resto da UE.²⁶

A importância de garantir um estatuto mais flexível e que tenha em conta as condições específicas das RUP pode também ser entendida pelas palavras de Michel Barnier, antigo Comissário Europeu para a Política Regional, que declarou que *a política de coesão não pode ignorar as regiões da União atual (...) a coesão na Europa não é apenas uma questão de equilíbrio económico - é também um assunto político*. A

²⁵ Isabel Valente, “Ultraperiferia: uma perspetiva histórica”, *op. Cit.*, p. 321.

²⁶ András Lőrincz, “The Importance of the Outermost Regions for Strengthening EU Foreign and Regional Relations” (Conference paper submitted to International Conference on The EU as a Global Actor—From the Inside Out: The Internal Development of the European Union and its Future Role in an Interdependent World) Berlim, julho de 2011, p.6. Disponível em: <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/eu/Andras-Lorincz-The-Importance-of-The-Outermost-Regions-for-Strengthening-EU-Foreign-and-Regional-Relations.pdf>. (consultado a 05/04/2017).

*União Europeia também significa, e talvez acima de todo o resto, solidariedade e cooperação entre Estados e regiões.*²⁷

“Ultrapерифeria” não é, portanto, o mesmo que “isolamento”, e aqueles que lá vivem e trabalham não estão condenados ao exílio. Esta é, contudo, a visão tradicional sobre as ilhas, especialmente aquelas que, como as RUP, estão mais distantes das suas metrópoles.²⁸ Apesar disso, é preciso não esquecer que, na verdade, as RUP estão situadas em zonas fundamentais do globo, o que só acrescenta importância à sua localização estratégica: do Atlântico Norte à costa ocidental Africana, e das Caraíbas ao Oceano Índico, todas estas zonas estão no centro da política internacional contemporânea, seja devido ao interesse que as potências ascendentes lhes conferem, ou pela importância que estas regiões representam para a Europa por serem veículos através dos quais a UE pode projetar a sua influência para partes do Mundo tradicionalmente mais longínquas. Importa, portanto, ter-se plena noção daquilo que o conceito de “ultrapерифeria” implica, ao mesmo tempo que deve ser evitada a sua banalização e desvalorização. Recentemente, numa tentativa de tentar fazer com que as RUP não sejam vistas como sítios distantes e inacessíveis, pessoas há que têm menosprezado a condição ultraperiférica em troca da “ultracentralidade”, esquecendo-se de que uma coisa não invalida a outra. A título de exemplo, veja-se uma comunicação proferida por Henri Malosse – antigo Presidente do Conselho Económico e Social Europeu – em novembro de 2017, em Ponta Delgada, ocasião em que Malosse declarou que os Açores e as restantes RUP já não devem ser encarados enquanto territórios ultraperiféricos, isto porque a localização destas regiões europeias dá-lhes uma importância renovada no século XXI.²⁹

Embora estejamos de acordo com esta afirmação, e sendo ela precisamente uma das ideias determinantes deste trabalho de investigação, a verdade é que, do ponto de vista europeu, as RUP nunca deixarão de ser ultraperiféricas. A Guiana Francesa nunca poderá reduzir os mais de 7000 km que a separam da França metropolitana, e o mesmo princípio é válido para todas as outras RUP. O mesmo não se pode dizer se tivermos em conta outros contextos. É inegável que os Açores estão, literalmente, no centro da comunidade do Atlântico Norte, tal como a Madeira e as Canárias estão no centro das

²⁷ Isabel Valente, “Conceito de ultraperiferia: génese e evolução”, *op. Cit.*, p.7.

²⁸ Carlos Amaral, “Insularity and Europe of the Islands”, in Giuliana Laschi (ed.), *The European Communities and the World*. P.I.E. Peter Lang, Bruxelas, 2014, p. 34.

²⁹ Nélia Câmara, “‘O Federalismo é o melhor sistema político que pode reconhecer a identidade cultural na União Europeia’, defende Henri Malosse”, *Correio dos Açores* 3 de dezembro de 2017, pp. 4-5.

rotas marítimas entre o Mediterrâneo e o Atlântico, e Mayotte ocupa uma posição muito relevante entre o continente africano e a ilha de Madagáscar, por exemplo. Nestes contextos, as RUP são, sem sombra para dúvidas, centrais. Contudo, o conceito de ultraperiferia refere-se à distância entre estas regiões e as suas metrópoles, e isso nunca poderá ser alterado.

Tentar pôr a ultraperiferia em segundo plano é um exercício perigoso, sobretudo quando isso é feito com as melhores intenções. A declaração de Henri Malosse é um dos melhores exemplos que tivemos oportunidade de observar. Embora tenha sido feita com a melhor das intenções, dizer que a ultraperiferia já não tem relevância é um grave risco para estas regiões. Grande parte das condições caracterizam as RUP não podem ser alteradas. São condicionantes naturais que sempre existiram e sempre existirão, e os mecanismos proporcionados pelo atual estatuto aos olhos da UE são essenciais para ajudar a contrabalançar os efeitos negativos dessas condicionantes. Importa, portanto, perceber de que forma é que o estatuto de “região ultraperiférica” se traduz na prática.

1.3 O estatuto de Região Ultraperiférica

As Regiões Ultraperiféricas da União Europeia estão localizadas em sítios distantes da Europa continental, e é esse o grande fator que as distingue de outras regiões insulares europeias. Do Mediterrâneo ao Mar do Norte, e do Báltico à costa atlântica, são muitas as ilhas, maiores ou mais pequenas, que estão ligadas à União Europeia e aos seus Estados-membros. No caso da Dinamarca, por exemplo, a capital do país, Copenhaga, fica situada precisamente numa ilha. Contudo, as semelhanças entre estas ilhas mais próximas do continente europeu e as RUP resumem-se praticamente ao facto de tanto umas como as outras estarem rodeadas de água por todos os lados. A grande distância que separa as RUP do continente europeu é a causa de muitos constrangimentos que não podem ser facilmente ultrapassados e que não existem nessas ilhas mais próximas do continente. Os exemplos são muitos, e falaremos sobre vários deles ao longo desta dissertação. A RUP geograficamente mais próxima da Europa continental é a Madeira, e mesmo assim são quase 1000 os quilómetros que a separam de Lisboa. Das Ilhas Canárias a Sevilha vão mais de 1300 quilómetros, e dos Açores a Lisboa há que atravessar quase 1500 quilómetros de oceano. No entanto, estes números empalidecem quando comparados com os das RUP francesas: a distância entre Paris e as Caraíbas é de mais de 6000 quilómetros, e a ilha de Reunião, no Oceano

Índico, fica situada a mais de 9000 quilómetros da França metropolitana. Portanto, não há comparação possível entre as condições das RUP e das ilhas que ficam ao largo do continente, no Báltico e no Mediterrâneo.

Outro facto que é de extrema importância e que deve ser sempre tido em mente ao longo desta análise é que todas as Regiões Ultraperiféricas são parte integrante da UE, um estatuto que lhes é garantido pelos tratados de adesão dos Estados-membros aos quais estão ligadas. Assim, um cidadão que resida em Cayenne, na Guiana Francesa, tem exatamente os mesmos direitos e deveres à luz dos Tratados Europeus que um outro cidadão que resida em Paris.

O Artigo 349º declara que, devido a um número de questões geográficas, tais como o “afastamento”, a “insularidade” e a “dependência económica de alguns produtos”, as instituições europeias terão que aplicar medidas específicas destinadas a permitir que as regras dos Tratados Europeus sejam eficazmente aplicadas naquelas regiões.³⁰ Na prática, isto significa que as RUP beneficiam de um número de fatores destinados a amenizar as dificuldades causadas pela sua situação geográfica. O órgão responsável pela adoção destas medidas é o Conselho Europeu, órgão este que atua após a Comissão fazer uma proposta e de ter consultado o Parlamento Europeu sobre a mesma. Também é importante mencionar o Artigo 355º(1) do Tratado sobre o Funcionamento da UE, uma vez que o mesmo estabelece que os Tratados europeus também se aplicam às RUP, sendo este um dos (senão mesmo o) fatores determinantes quanto à integração destas regiões na UE. Finalmente, é também preciso não esquecer que, apesar do seu estatuto especial, toda e qualquer medida em relação às RUP tomada pelo Conselho não pode ameaçar ou ir contra a “integridade da coerência do Direito Comunitário, incluindo o mercado interno e as políticas comuns”.³¹

Atualmente, a União Europeia classifica nove regiões de três dos seus Estados-membros como sendo Regiões Ultraperiféricas. Seis dessas regiões são francesas. São elas a Guiana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte, Reunião e Saint-Martin. Portugal tem duas RUP, os arquipélagos dos Açores e da Madeira. Por fim, a Espanha, com as ilhas Canárias. Contudo, esta não é uma lista estanque. Em 2012, a ilha de St. Barthélemy, que foi até a um referendo em 2003 administrada a partir de Guadalupe,

³⁰ *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, art.º 349.

³¹ Lőrincz, op. cit., p.7.

deixou de ser uma RUP para passar a ser um PTU³², enquanto que Mayotte apenas se juntou ao clube das Regiões Ultraperiféricas em janeiro de 2014.

Das nove RUP, a Guiana Francesa é a única que não é um arquipélago ou uma ilha, uma vez que é um território na costa norte da América do Sul, e faz fronteira com o Brasil e com o Suriname. Os Açores estão localizados no centro do Atlântico Norte, enquanto as ilhas Canárias e a Madeira, embora também no mesmo oceano, encontram-se perto da costa Noroeste do continente africano, ao largo de Marrocos. As regiões de Guadalupe, Martinica e Saint-Martin encontram-se todas no mar das Caraíbas. Por último, as ilhas de Reunião e Mayotte estão situadas no Oceano Índico.

Ao todo, estas regiões têm uma área de 99 841 km² e uma população de 3 962 873, o que representa, respetivamente, 2,5% da área da UE e 0,85% da sua população.³³ É importante mencionar que grande parte desta área (83 533 km²) corresponde apenas à área ocupada pela Guiana Francesa, o que mostra que as restantes oito RUP são consideravelmente mais pequenas. As ilhas Canárias são a RUP com a economia mais forte e têm uma população de 2 126 144, o que faz desta região, por uma larga margem, a mais populosa das RUP. No outro lado do espectro, Saint-Martin é a RUP mais pequena, tanto em área (53 km²) como em população (36 457).³⁴

Apesar destas nove regiões partilharem o mesmo estatuto legal ao nível europeu, é importante mencionar que as RUP francesas, ao contrário das portuguesas e da espanhola, não fazem parte do Espaço Schengen, sendo esta uma das maiores diferenças entre aquele conjunto de regiões. Apesar disto, os cidadãos dos Estados-membros da UE podem viajar de e para as RUP francesas apenas com o seu cartão de identificação nacional, tal como fazem na Europa continental e nos Açores, Canárias e Madeiras. Os cidadãos de países terceiros têm necessidade de passaporte e/ ou visto, dependendo do país em questão.

³² Ver ponto 1.6 desta dissertação.

³³ Comissão Europeia, *EU's policy towards the outermost regions*. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/presentations/2011/eu-s-policy-towards-the-outermost-regions (consultado a 19/02/2017).

³⁴ Parlamento Europeu, *Fact sheets on the European Union – Outermost regions*. Informação disponível em: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.7.html (consultado a 02/02/2017).

1.4 O enquadramento das RUP dentro da estrutura política dos seus Estados-membros

Dada a natureza desta investigação, consideramos ser importante fazer uma contextualização da situação das RUP dentro da estrutura política dos Estados-membros aos quais estão ligadas. Ao fazê-lo, será possível perceber de que modo é que os três países em questão veem as suas RUP, bem como perceber que similaridades e diferenças existem entre estas regiões e as restantes regiões dos Estados-membros aos quais estão ligadas. Assim, ao analisar o seu estatuto dentro dos seus países, será possível comparar o seu estatuto nacional com o europeu. Finalmente, esta análise permitirá abrir caminho para os próximos capítulos, onde explicaremos as possíveis elações que a UE poderá tirar a partir da experiência dos seus Estados-membros relativamente ao aproveitamento das potencialidades das RUP para vários propósitos, tais como a cooperação regional e a segurança das áreas onde estas regiões estão localizadas.

1.4.1 As RUP francesas

A República Francesa é o Estado-membro da UE com o maior número de RUP. Contrariamente às RUP portuguesas e espanhola, as francesas não são consideradas como parte integrante do continente europeu, uma vez que a distância que as separa da metrópole é muitas vezes superior às das regiões da Macaronésia. A maioria das RUP francesas está localizada nas Américas (Guadalupe, Martinica e Saint-Martin nas Caraíbas, e a Guiana Francesa na América do Sul). Por sua vez, Mayotte e Reunião situam-se no Oceano Índico, sendo assim as mais distantes da França metropolitana e do continente europeu. A ilha de Reunião é aquela que mais dista, ficando a impressionantes 10 000 km de distância de Paris.

A maioria das RUP francesas tem o estatuto de ‘departamento ultramarino’ (*Départements d’outre-mer*, ou DOM), o que, e de acordo com o Artigo 73º da Constituição Francesa, significa que, por um lado, as leis francesas são automaticamente aplicadas naquelas regiões, mas que, por outro lado, a legislação pode ser adaptada tendo em conta as características e constrangimentos específicos daquelas

regiões.³⁵ Na prática, o que isto significa é que os DOMs têm o mesmo estatuto das regiões da França metropolitana, mas com algumas provisões especiais relacionadas com a sua geografia.

A outra categoria, que, neste momento, é aplicada apenas a uma das RUP (Saint-Martin), é a de ‘coletividade ultramarina’ (*collectivité d’outre-mer*, ou COM), faz com que esta região esteja ligada à República Francesa, não se constituindo, contudo, como uma parte integrante do território daquele país. Não obstante, Saint-Martin pode, quando necessário, beneficiar de provisões especiais, de modo a garantir os seus interesses específicos dentro da República Francesa.³⁶

Apesar de não serem autónomas, as RUP francesas têm um nível apreciável de capacidade de decisão sobre a legislação a ser aplicada naquelas regiões, facto que lhes permite lidar mais eficazmente com assuntos que lhes dizem diretamente respeito, bem como garantir que os seus representantes políticos envidam os esforços necessários para que a voz dos habitantes dessas regiões seja ouvida, tanto ao nível nacional como ao nível europeu. Assim, em termos de entidades políticas, cada um destes territórios possui um órgão deliberativo, eleito por seis anos, bem como dois órgãos consultivos: um comité económico e social e um comité da cultura e do ambiente.³⁷ Estes órgãos têm a capacidade de decidir sobre uma pluralidade de áreas, mas muitas continuam a ser uma competência exclusiva do governo da República, tais como leis sobre a nacionalidade, os direitos cívicos, as liberdades públicas, a organização da Justiça, o Direito e procedimentos penais, a Política Externa, a Defesa, a segurança e a manutenção da ordem pública, a moeda e a lei eleitoral, entre outras questões, todas reguladas pelo artigo 73º da Constituição Francesa. À semelhança das RUP portuguesas e espanhola, as regiões ultraperiféricas francesas também elegem um número considerável de deputados à Assembleia Nacional. Atualmente, esta Câmara conta com um total de 20 deputados eleitos pelos círculos da RUP, estando distribuídos da seguinte forma:

- Reunião: 7;
- Guadalupe: 4;
- Martinica: 4;

³⁵ *Constitution française du 4 octobre 1958*, Art. 73. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html#TitleXII> (consultado a 31/03/2017).

³⁶ *Ibid.*, Art. 74.

³⁷ Valente, “Ultraperiferia: uma perspetiva histórica”, *op. Cit.*, p. 313.

- Guiana Francesa: 2;
- Mayotte: 2;
- St. Martin: 1;

Se somarmos a esta lista os deputados eleitos pelos PTU franceses³⁸, o número aumenta para 26, sendo que 2 são da Nova Caledónia, 3 da Polinésia Francesa e 1 de St. Pierre et Miquelon, o único território francês na América do Norte. O número total de deputados na Assembleia Nacional francesa é de 577.³⁹

Tal como já referimos, a Guiana Francesa é caso único entre as RUP, uma vez que é a única destas regiões que não é uma ilha ou um arquipélago. Para além de ser um território localizado em terra firme, na costa atlântica da América do Sul, a Guiana Francesa é também, sem margem para dúvidas, a maior RUP, com uma área de 83 533.9 km², quase o mesmo que Portugal.⁴⁰ Achamos interessante referir que esta região tem um papel central no programa espacial da União Europeia, uma vez que Kourou, na Guiana Francesa, foi o local escolhido pela Agência Espacial Europeia para estabelecer o seu porto espacial.⁴¹

Um aspeto interessante sobre a forma como a França vê as suas RUP, assim como os seus outros países e territórios ultramarinos, é o facto de o Governo daquele país ter um Ministério totalmente dedicado a esses territórios: o *Ministère des Outres-Mer* (Ministério dos Territórios Ultramarinos, numa tradução livre). Isto é algo que nem Portugal nem a Espanha têm, o que reflete o facto de nenhuma das RUP francesas ter o nível de governo próprio que as RUP de Portugal e Espanha têm. Em nosso entender, é exatamente por esse motivo que nenhum destes dois países tem um Ministério equivalente ou semelhante ao francês; seria não só uma redundância, como poderia pôr em causa a autonomia regional daqueles arquipélagos. No entanto, entendemos que no caso de França este Ministério seja uma mais-valia para as regiões ultramarinas francesas, atuando como uma ponte entre as autoridades regionais das RUP e o Governo da República e as instituições europeias.

³⁸ Ver ponto 1.6 desta dissertação.

³⁹ Assemblée Nationale, *Liste des députés par région*. Disponível em: <http://www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/regions> (consultado a 09/04/2018).

⁴⁰ Parlamento Europeu, *Fact sheets on the European Union – Outermost regions*. Informação disponível em: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.7.html (consultado a 02/02/2017).

⁴¹ Agência Espacial Europeia, *Europe's spaceport*. Informação disponível em: http://www.esa.int/Our_Activities/Launchers/Europe_s_Spaceport/Europe_s_Spaceport2 (consultado a 31/03/2017).

Mesmo assim, esta visão mais abrangente daquele país pode ser justificada pelo facto de a França ter sob a sua jurisdição um número muito mais elevado de territórios ultramarinos do que Portugal e Espanha juntos. Para além disso, a importância estratégica daqueles territórios para a França é enorme. O exemplo mais significativo poderá ser o facto de os territórios ultramarinos franceses, RUP e outros, serem responsáveis por 97% dos 11 milhões de km² da Zona Económica Exclusiva da República Francesa, o que é uma área imensa espalhada por vários oceanos e mares.⁴² Assim, as oportunidades e desafios de natureza económica e estratégica ligados a uma tão vasta ZEE requerem monitorização e atenção constantes, e é daí que vem a necessidade para a existência de um Ministério totalmente dedicado àquelas regiões. Ao longo desta dissertação, ficará claro que, quando comparada com Portugal e Espanha, a França tem uma visão mais estratégica e profunda para os seus territórios ultramarinos, RUP incluídas. Isto está relacionado não só com o maior número de territórios sob jurisdição francesa, mas também com a grande capacidade e apetência que a França tem para projetar o seu poder para outras zonas do Mundo. Não nos podemos esquecer que, após a saída do Reino Unido da UE, a França passará a ser o Estado-membro mais importante em termos militares.⁴³

1.4.2 As Ilhas Canárias

No caso de Espanha, desde a entrada em vigor da Constituição de 1978, aquele país adotou um sistema altamente regionalista. Hoje em dia, são dezassete as Comunidades Autónomas e duas as Cidades Autónomas que compõem aquele reino. Ceuta e Melilla, as duas Cidades Autónomas, e tal como o nome indica, têm um nível mais elevado de autogoverno, quando comparadas com outras cidades espanholas. Apesar de o Reino de Espanha não ser uma federação, o sistema político daquele país é muito descentralizado, uma vez que cada Comunidade Autónoma tem o seu próprio governo e parlamento.

⁴² Ministère des Outre-Mer, *La dimension maritime et stratégique des Outre-mer*. Disponível em: <http://www.outre-mer.gouv.fr/la-dimension-maritime-et-strategique-des-outre-mer> (consultado a 02/04/2017).

⁴³ “France’s next big challenge: defense policy”, *Politico.eu*, 25 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/macron-france-defense-next-big-challenge-military-policy-nato-terror-cybersecurity-war/> (consultado a 08/04/2018).

Os órgãos de governo destas Comunidades têm competência sobre áreas como a educação, saúde e turismo, entre outras.⁴⁴ Sendo as Ilhas Canárias uma destas Comunidades, as autoridades daquele arquipélago da Macaronésia dispõem de um nível substancial de autonomia que lhes permite lidar de uma forma direta com problemáticas relacionadas com a situação insular daquela região. Quando comparadas com as RUP francesas, por exemplo, as Canárias têm um grau de autogoverno mais aprofundado.

A decisão de criar estas Comunidades Autónomas e de lhes atribuir o nível de autonomia que têm foi tomada tendo em conta as diferentes nacionalidades que haviam feito parte do Reino de Espanha ao longo da História. Com a implantação da Democracia naquele país, e tendo em conta a História espanhola do século XX, considerou-se necessário haver um sistema onde essas nacionalidades e as suas especificidades fossem mais respeitadas do que tinham sido até aí. A regionalização foi, por isso, o caminho seguido por Madrid e pelas novas Comunidades Autónomas.

Tais pretensões autonómicas podem parecer óbvias no caso da Catalunha e do País Basco, duas das regiões com uma identidade nacional mais forte dentro do Reino de Espanha. Não é por acaso que tanto a Catalunha como o País Basco são as Comunidades Autónomas que mostram de forma mais veemente a sua vontade de obter a independência.⁴⁵ No entanto, será que o mesmo se pode dizer das Canárias? De acordo com alguns autores, e considerando pesquisas sociológicas levadas a cabo em 2010, 38% da população daquelas ilhas sente-se mais próxima de uma identidade nacional “Canária” do que de Espanhola, enquanto cerca de 50% dos inquiridos afirmou identificar-se de igual modo com Espanha e com as Ilhas Canárias. Assim, é possível dizer que estes números demonstram de forma incontestável que há uma identidade regional naquelas ilhas e que esse facto foi tido em conta aquando da definição do estatuto das Canárias dentro do Reino de Espanha.⁴⁶ Assim, aquela Comunidade possui

⁴⁴ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado, “Organización territorial. El Estado de las Autonomías”, in: *Recursos Educativos*, pp.2-4. Disponível em: http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/3esohistoria/para_pdf/quincena12.pdf (consultado a 20/03/2017).

⁴⁵ “Which other regions want to secede from Spain?”, *Aljazeera* Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2017/10/regions-secede-spain-171024055224529.html> (consultado a 29/10/2017).

⁴⁶ N. Reyes González and C. Sánchez Jiménez, *Canarias en la España contemporánea: la formación de una nacionalidad histórica*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Biblioteca Universitaria, Memoria Digital, 2003, pp.839-842.

uma Assembleia Legislativa e um Governo (nomeado pelo Rei, tendo em conta a composição da Assembleia) com funções executivas e administrativas.⁴⁷

Em relação à sua representação no *Congreso de los Diputados* (Câmara baixa do Parlamento espanhol), as Canárias, que estão divididas em dois círculos eleitorais, Las Palmas e Santa Cruz de Tenerife, elegem um total de 15 deputados; 8 e 7, respetivamente. O *Congreso* tem um total de 350 membros.⁴⁸

1.4.3 Os Açores e a Madeira

Estes dois arquipélagos portugueses obtiveram o estatuto de regiões autónomas em 1976, durante o processo de transição democrática de Portugal.⁴⁹ Apesar de, tal como é o caso em Espanha, Portugal não ser uma federação, os Açores e a Madeira são regiões autónomas dentro da República Portuguesa, tendo os seus próprios órgãos de governo regional, incluindo um executivo e uma assembleia legislativa. Contudo, e ao contrário do seu vizinho Ibérico, o território de Portugal continental não está dividido em regiões, estando a sua administração e representação a cargo dos órgãos nacionais, em Lisboa. Por outro lado, os dois arquipélagos portugueses possuem um nível de autonomia comparável ao das comunidades autónomas espanholas. Assim, é possível dizer-se que Açores e Madeira constituem uma exceção na organização territorial portuguesa. Não fosse pelas regiões autónomas, Portugal seria uma república totalmente unitária.

Tal como no caso das Ilhas Canárias, os órgãos de governo regionais dos Açores e da Madeira têm uma jurisdição bastante abrangente, sendo responsáveis por áreas como a educação, turismo, agricultura, saúde e até mesmo impostos. É importante sublinhar que este controlo regional sobre as receitas fiscais não é algo que aconteça em grande parte das outras regiões europeias com estatutos autonómicos semelhantes às RUP portuguesas; na maioria dos casos, é o Estado central o responsável por receber todas essas receitas, e por as redistribuir pelos governos das suas regiões. Outra característica interessante do estatuto destas duas regiões portuguesas é que permite que representantes das mesmas participem em negociações de acordos internacionais que

⁴⁷ Valente, “Ultraperiferia: uma perspetiva histórica”, *op. Cit.*, p. 312.

⁴⁸ Jefatura del Estado, “Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General”, in *Boletín Oficial del Estado* (núm. 147, de 20 de junio de 1985). Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672> (consultado a 09/04/2018).

⁴⁹ Pedro Faria e Castro, “Governance, Insularity and EU External Dimension”, in: *EUROLIMES*, volume 16, 2013, pp.213-214.

tenham um impacto direto naqueles arquipélagos.⁵⁰ Um dos melhores exemplos desta capacidade foi a participação de uma personalidade em representação do Governo Regional dos Açores (GRA) nas negociações do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América (EUA), assinado em 1995, e nas reuniões da Comissão Bilateral Portugal-EUA, que foi estabelecida por via desse acordo. Neste caso, considera-se importante a participação do GRA ou de alguém em sua representação devido à questão da utilização de instalações militares na base das Lajes, por parte da Força Aérea dos EUA, fator que acaba por ser uma das componentes mais importantes das relações entre Lisboa e Washington.

O estatuto autonómico destas duas RUP teve origem na necessidade de criar uma forma de governo regional que fosse capaz de lidar com as questões relacionadas com a condição insular dos Açores e da Madeira. O argumento principal daqueles que eram favoráveis a tal estatuto assentava no facto das autoridades baseadas em Lisboa não serem capazes de cuidar das necessidades dos habitantes daqueles arquipélagos. O movimento autonómico naqueles arquipélagos já remontava ao século XIX, mas foi durante a transição de Portugal para um regime democrático que os dois arquipélagos conseguiram alcançar as suas antigas aspirações.

É preciso ter em conta que, à altura da atribuição daquele estatuto às duas regiões, Portugal estava a enfrentar o rescaldo da Guerra Colonial e do processo de descolonização dos seus antigos territórios em África. Tanto nos Açores como na Madeira, uma parte da população viu esta situação como uma oportunidade e reivindicou a independência daqueles arquipélagos, alegando que ambos eram também colónias de Portugal e, como tal, mereciam tornar-se independentes, tal como todos os ex-territórios portugueses em África.

Esta época foi fértil em movimentos que defendiam a separação dos Açores e da Madeira da República Portuguesa. Aqueles que mais se destacaram foram, respetivamente, a Frente de Libertação dos Açores – FLA, e a Frente de Libertação do Arquipélago da Madeira – FLAMA. Em ambos os casos, os membros e apoiantes destes movimentos levaram a cabo atos considerados como terroristas contra pessoas ou instituições de Portugal Continental, com destaque para a ocupação das instalações da

⁵⁰ Pedro Faria e Castro, op. Cit., p.214.

Emissora Nacional na Madeira, em outubro de 1975,⁵¹ e para a destruição da sede do Partido Comunista Português em Ponta Delgada e em Angra do Heroísmo, em agosto do mesmo ano.⁵² Contudo, nenhum destes movimentos independentistas conseguiu reunir o apoio necessário, tanto ao nível local como internacional, para atingir os resultados pretendidos. A FLA chegou a tentar estabelecer contactos com a administração norte-americana e com outros governos da Europa Ocidental, utilizando o argumento de que, devido à inclinação comunista do Governo Provisório português, a independência dos Açores seria a forma mais eficaz de evitar que aquelas ilhas se tornassem um posto-avançado da União Soviética no Atlântico. Isto, contudo, não foi suficiente para convencer nenhum dos membros da NATO a apoiar a causa separatista açoriana. Importa dizer que, na opinião de vários autores, movimentos como a FLA e a FLAMA foram precisamente uma das causas que levou o governo em Lisboa a admitir a necessidade de atribuir autonomia administrativa aos Açores e à Madeira.⁵³ Na verdade, este é um padrão que se repete um pouco por toda a Europa em regiões como a Flandres, na Bélgica, e o vale de Aosta, no Norte de Itália.

Achamos interessante sublinhar que todas as RUP da Macaronésia só foram capazes de atingir o nível de autonomia governativa que têm hoje após o fim dos regimes autoritários que governaram os dois países Ibéricos durante grande parte do século XX.⁵⁴ Assim, a autonomia regional das RUP portuguesas e espanhola está não só ligada à instauração da Democracia naqueles dois países, mas também à entrada de ambos nas Comunidades Europeias. Os atuais níveis de desenvolvimento dos Açores, da Madeira e das Canárias não podem ser totalmente compreendidos se os dois fatores mencionadas não forem tidos em conta.

Em conjunto, os Açores e a Madeira têm uma população de cerca de meio milhão de habitantes, correspondendo a aproximadamente 5% da população portuguesa, o que não deixa de ser um número significativo. Em termos da sua representação na Assembleia da República Portuguesa, a Região Autónoma dos Açores conta com cinco

⁵¹ “Ocupação no emissor da Madeira”, *RTP*. Disponível em: <http://media.rtp.pt/memoriasdarevolucao/acontecimento/ocupacao-no-emissor-da-madeira/> (consultado a 14/04/2018).

⁵² Universidade de Coimbra, Centro de Documentação 25 de Abril, *Cronologia pulsar da Revolução: agosto de 1975*. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=PulsarAgosto75> (consultado a 14/04/2018).

⁵³ “Açores dificilmente teriam a sua autonomia sem a FLA e o seu líder histórico”, *Açoriano Oriental*. Disponível em: <http://www.acorianooriental.pt/noticia/acoes-dificilmente-teriam-autonomia-sem-a-fla-e-o-seu-lider-historico> (consultado a 20/10/2017).

⁵⁴ Isabel Valente, “Conceito de ultraperiferia: génese e evolução”, *op. Cit.*, p.4.

lugares alocados ao seu círculo eleitoral, enquanto que a Região Autónoma da Madeira elege seis deputados ao Parlamento português. Assim, o conjunto dos deputados das duas Regiões Autónomas portuguesas perfaz um total de onze entre os 230 parlamentares eleitos para aquele órgão legislativo.⁵⁵

Hoje em dia, ambas as regiões apresentam um conjunto muito importante de vantagens para Portugal em várias áreas. Um dos pontos principais é aquilo a que Virgílio de Cavaleiros chama de “triângulo estratégico português”, que se traduz numa área de mar entre Portugal continental e as duas Regiões Autónomas que tem uma importância vital para o país, para a Europa e para a Aliança Atlântica,⁵⁶ algo que iremos analisar ao longo desta dissertação. Para além disso, as grandes comunidades de emigrantes dos dois arquipélagos (no caso dos Açores, América do Norte; no caso da Madeira, Colômbia e Venezuela) e os laços afetivos que ainda se mantêm entre a sua terra natal e a terra onde escolheram viver, proporcionam a Portugal ligações culturais privilegiadas com aqueles países, o que poderá dar ao país um papel importante dentro da União Europeia quando for necessário dialogar com aqueles Estados.

Uma observação interessante que pode ser feita após analisar a relação entre os Estados-membros e as RUP que a eles estão ligadas é o facto de todos eles terem adotado ou previsto a capacidade de adotar medidas especiais para as suas ilhas, reconhecendo, assim, que as mesmas não podem nem devem ser vistas ou tratadas da mesma forma que as regiões continentais. Verificando-se a existência de um estatuto deste tipo ao nível dos Estados-membros, faz todo o sentido que também exista um estatuto especial ao nível comunitário.⁵⁷

1.5 Cooperação entre as Regiões Ultraperiféricas

Tal como se diz popularmente, a união faz a força, e tal não podia ser mais verdadeiro no caso das RUP. A História encarregou-se de mostrar a estas regiões que, devido a um conjunto de condições, tais como a sua localização isolada, o estatuto de colónia que lhes foi imposto durante a maior parte da sua História e o centralismo dos governos nacionais dos países que as dominavam, lhes é muito difícil fazer ouvir a sua voz junto

⁵⁵ CNE - Comissão Nacional de Eleições, “Mapa Oficial n.º 2-A/2015”, Diário da República, 1.ª série— N.º 154-10 de agosto de 2015. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/ar-2015_mapa_deputados_dr.pdf (consultado a 14/04/2018).

⁵⁶ Luís Escorrega, “Da Importância Geopolítica e Geoestratégica dos Açores no Actual Contexto Estratégico”, in: *Revista Militar*, N.º 2497/2498 - Fevereiro/Março de 2010, p.217.

⁵⁷ Valente, “Ultraperiferia: uma perspetiva histórica”, *op. Cit.*, p. 313.

das instituições dos seus próprios Estados, e pensar que algo poderia ser diferente ao nível europeu seria uma atitude ingénuo. É verdade que a situação já não é a mesma: os eleitores das RUP elegem os seus representantes nos parlamentos de Espanha, França e Portugal e, na maior parte dos casos, também elegem os seus representantes para o Parlamento Europeu. Assim, foram desenvolvidos esforços de forma a criar uma plataforma que pudesse ajudar as RUP a ter uma voz unida e forte no seio da UE.

Tal como já referimos, o primeiro encontro das chefias das RUP teve lugar, de forma informal, em 1988, na Madeira, por iniciativa de Alberto João Jardim. A partir desse momento, e embora de forma não-oficial, os líderes das RUP passaram a reunir-se com bastante frequência.⁵⁸ Em 1991, tiveram lugar as primeiras jornadas parlamentares Madeira-Açores-Canárias, que tinham em vista o “aprofundamento do conceito de Ultraperiferia, por um lado, e da obtenção de um maior número de medidas de discriminação positiva para as RUP, por outro lado”. Devido à sua relevância, estas jornadas passaram a ter um carácter regular a partir daí.⁵⁹ Em 1993, teve início a criação de um enquadramento para facilitar a cooperação entre as RUP. Este processo começou formalmente durante a XX Assembleia Geral da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa, em St. Malo, França. Durante esta reunião, os representantes daquelas regiões apresentaram a Resolução de St. Malo, uma comunicação destinada a expressar a necessidade de reforçar a cooperação entre as regiões envolvidas.⁶⁰ Importa, contudo, referir que a CRPM representa um universo muito mais vasto do que as RUP. Desta associação, fazem parte regiões de toda a Europa, sendo que as ilhas apenas constituem uma minoria desse conjunto. Atualmente, são mais de 200 milhões os cidadãos europeus de um total de 160 regiões que estão representadas na CRPM, sendo o seu principal objetivo *fazer com que as necessidades e interesses das regiões que dela fazem parte são tidas em conta em políticas com um grande impacto territorial*.⁶¹

Em 1995, em Point-a-Pitre, na ilha de Guadalupe, os Presidentes das RUP assinaram um protocolo que formalizou as relações políticas e técnicas entre aqueles territórios, e, desde então, este compromisso já foi renovado três vezes (2000, 2006 e 2011). Point-a-Pitre marcou também o momento em que foi feita a primeira declaração

⁵⁸ Isabel Valente, “Ultraperiferia: uma perspetiva histórica”, *op. Cit.*, p.316.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 317.

⁶⁰ Comissão Europeia, *The Conference of the Presidents of the Outermost Regions*. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/conferencepresidents.pdf (consultado a 20/03/2017).

⁶¹ Conferência das Regiões Marítimas Periféricas, *About CPMR*. Disponível em: <http://cpmr.org/who-we-are/> (consultado a 20/06/2017).

conjunta dos Presidentes de todas as RUP, o que, na prática, criou a Conferência de Presidentes das Regiões Ultraperiféricas. Este é o principal órgão de cooperação política e técnica entre as RUP, e tem como missão representar os interesses comuns destas regiões junto das instituições europeias. Para além disso, a Conferência de Presidentes define as linhas orientadoras para a cooperação política e estratégica entre as RUP.

Desde essa altura, a Conferência tem-se realizado uma vez por ano, tendo sido estabelecido um sistema de presidência rotativa. Cada reunião anual termina com uma Declaração assinada por todos os Presidentes, documento esse que é depois enviado para as chefias da Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Comité das Regiões, para os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros aos quais as RUP estão ligadas, e para os Deputados Europeus e membros do Comité das Regiões originários das RUP. Estas Declarações anuais são destinadas a expressar posições conjuntas das regiões ultraperiféricas face a assuntos como, por exemplo, a implementação de políticas europeias naquelas regiões, a eficácia de iniciativas de cooperação transfronteiriça ou o respeito pelo Artigo 349º do TFUE por parte das instituições europeias e pelos governos nacionais. Até ao presente momento, a Conferência dos Presidentes continua a ser o principal fórum de diálogo entre as RUP, uma vez que lhes permite concertar posições, obtendo assim um peso político significativamente mais relevante junto da UE, algo que não aconteceria se cada RUP atuasse sozinha.

Na sequência da 4ª Conferência de Presidentes, que teve lugar em Ponta Delgada, em 1998, os Presidentes das RUP organizaram uma primeira visita conjunta à Comissão Europeia, no sentido de se reunirem e concertarem posições com os comissários francês, espanhol e português, bem como com o Secretário-Geral da Comissão. Esse é um hábito que se tem mantido desde então. Em 1999, realizou-se, por iniciativa de Romano Prodi, a primeira reunião entre as RUP, a Comissão Europeia e os Estados-membros, numa atividade que juntou membros dos três governos e eurodeputados oriundos das regiões ultraperiféricas. O objetivo da reunião era precisamente refletir sobre o desenvolvimento do novo artigo do Tratado de Amesterdão sobre as RUP.⁶²

A importância deste fórum enquanto plataforma de comunicação privilegiada para as RUP é bem evidente. A título de exemplo, veja-se o memorando conjunto publicado em junho de 2017, onde, de forma muito detalhada, é feito um ponto da situação daquelas regiões em vários contextos, sendo a sua relação com as instituições europeias

⁶² Valente, “Conceito de ultraperiferia – génese e evolução”, *op. Cit.*, pp.27-28.

um dos pontos mais importantes. Adicionalmente, estes memorandos também servem para chamar atenção para as potencialidades das RUP, incluindo enquanto postos avançados da Europa nas regiões onde estas estão localizadas, na condição de que a sua atuação seja coordenada com a das instituições europeias.⁶³

A mais recente Conferência de Presidentes teve lugar em outubro de 2017, na Guiana Francesa. Achemos importante referir que, desta vez, duas importantes figuras fizeram questão de estar presentes: o Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, e o Presidente da República Francesa, Emmanuel Macron.⁶⁴ A presença de ambos naquele fórum veio dar força à constante luta das RUP pela sua asserção enquanto territórios fundamentais para a afirmação da UE no Mundo. A presença do Presidente da Comissão mostra que as instituições da União estão empenhadas em garantir que a voz dos representantes das RUP seja ouvida, de forma a que, por um lado, a UE possa tirar partido ao máximo das potencialidades daquelas regiões e que, por outro lado, os anseios e problemas específicos dos povos insulares consigam ser reconhecidos pelas chefias europeias, de forma a que seja possível colmatar em conjunto quaisquer falhas que subsistam.

A presença do Presidente francês também foi de extrema importância, não só do ponto de vista institucional, mas também do ponto de vista pessoal. Enquanto chefe de Estado do país ao qual mais RUP estão ligadas (seis das nove), a sua participação naquele fórum mostra que há vontade política para apoiar e trabalhar em conjunto com aquelas regiões. Adicionalmente, numa altura em que o euroceticismo parece grassar no Velho Continente, Macron é visto por muitos como sendo um dos políticos mais pró-europeus da atualidade,⁶⁵ característica que dá ainda mais força e importância à sua visita. De uma assentada, o Presidente francês mostrou que, para além de serem uma prioridade nacional, as RUP são também uma prioridade para a UE ou, pelo menos, para a visão que Macron tem para a UE. Esse facto não deve, nem pode, ser desvalorizado.

As chefias das nove RUP devem manter-se muito atentas a tudo aquilo que se passa em Bruxelas e em todos os principais centros de decisão europeus, e não podem

⁶³ Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, *Memorando conjunto das Regiões Ultraperiféricas – Por uma nova dinâmica na aplicação do artigo 349 do TFUE*. Junho de 2017, p.19.

⁶⁴ Comissão Europeia, nota de imprensa, *Visit of President Juncker to French Guiana*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/news/visite-du-president-juncker-en-guyane-2017-oct-28_en (consultado a 30/10/2017).

⁶⁵ “Six areas where France’s Emmanuel Macron wants to shake up Europe”, *Financial Times*. Disponível em: <https://www.ft.com/content/578428f4-a370-11e7-9e4f-7f5e6a7c98a2> (consultado a 20/10/2017).

deixar de, em conjunto, mostrar que não são apenas aquilo que resta do passado imperial das suas metrópoles, mas sim regiões viradas para o Futuro e com um espírito tão ou mais europeu do que aquele que existe (ou não) em algumas partes da Europa continental.

1.6 As Regiões Ultraperiféricas e os Países e Territórios Ultramarinos: diferenças e semelhanças

Tendo já feito uma apresentação de todas as RUP da União Europeia, achamos relevante fazer uma distinção entre esses territórios e os Países e Territórios Ultramarinos (PTU), uma vez que estas duas categorias são frequentemente confundidas uma com a outra, apesar de existirem diferenças cruciais entre os seus estatutos, à luz dos Tratados Europeus. Ao contrário do das RUP, o estatuto dos PTU, ou seja, a natureza da sua relação com as instituições comunitárias, foi criado com o Tratado de Roma, em 1957. A França foi a principal razão para a conceção daquele estatuto, visto que, de entre os 6 países fundadores das Comunidades Europeias, era aquele o país que administrava mais territórios ultramarinos. A Bélgica ainda governava os seus territórios em África,⁶⁶ mas o seu processo de independência já estava em curso. Por fim, os Países Baixos também eram detentores de uma série de ilhas nas Caraíbas, mas com a perda das Índias Orientais Holandesas (atual Indonésia) a posição daquele reino enquanto potência ultramarina ficou muito reduzida.

Os Países e Territórios Ultramarinos têm a sua própria estrutura política e legal, embora a natureza da mesma seja diferente de território para território.⁶⁷ Todos os territórios que são classificados como PTU estão ligados a Estados-membros da UE, apesar de não estarem incluídos no Espaço Schengen.⁶⁸

É preciso ter em mente que, de acordo com a Comissão Europeia, *there are significant differences between the OCT themselves in terms of the degree of autonomy vis-à-vis the Member States to which they are linked*,⁶⁹ o que significa que, enquanto alguns dos PTU são territórios ultramarinos de alguns Estados-membros da UE com

⁶⁶ Atuais República Democrática do Congo, Ruanda e Burundi.

⁶⁷ Lőrincz, op. cit., p.7.

⁶⁸ *Ibid.*.

⁶⁹ Comissão Europeia, *Overseas Countries and Territories*. Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/regions/overseas-countries-and-territories-octs/oct-eu-relations-detail_en (consultado a 31/03/2017).

vários níveis de autonomia, outros são países constitutivos de um reino, como é o caso de Aruba, Curaçao e Saint-Marteen, que são três dos quatro países que formam o Reino dos Países Baixos.⁷⁰ Contudo, ao contrário das RUP, estes territórios não fazem parte da UE.

No total, existem mais de 20 países e territórios com ligações aos seguintes Estados-membros: Dinamarca, França, Países Baixos e Reino Unido. São eles: Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius e Sint Marteen (Países Baixos), as Ilhas Caimão, as Ilhas Virgem Britânicas, Turcos e Caicos, Bermuda, Anguila e Montserrat (Reino Unido), situando-se todos nas Caraíbas ou nas suas imediações.

O arquipélago de Chagos (Reino Unido) localiza-se no Oceano Índico, a sul da Índia e a meio caminho entre a Tanzânia e a Indonésia, constituindo a maior parte do Território Britânico do Oceano Índico. As ilhas no Pacífico Sul incluem a Polinésia Francesa, a Nova Caledónia, Wallis e Futuna (França) e Pitcairn (Reino Unido). Santa Helena e as suas dependências (Reino Unido) ficam localizadas no Atlântico Sul.

Há também territórios ultramarinos de países da UE nas regiões polares e subpolares. Tal é o caso da Gronelândia (Dinamarca) e de Saint-Pierre e Miquelon (França), que são perto do Pólo Norte e ao largo da costa canadiana, respetivamente; as Ilhas Falkland (Reino Unido), os Territórios Franceses do Sul e do Ártico, a Geórgia do Sul, Ilhas Sandwich do Sul e os Territórios Árticos Britânicos (Reino Unido) são próximos do Pólo Sul.⁷¹

A maior parte dos PTU, mas não todos, são lhas ou grupos de ilhas situadas nos trópicos. No total, estes territórios têm uma área de 4.4 milhões de km², o que quase equivale à área terrestre da Europa continental. Há também que ter em consideração que alguns destes territórios não têm uma população permanente. São eles os territórios Britânicos Antártico e do Oceano Índico, os Territórios Franceses do Sul e do Ártico, a Geórgia do Sul e as Ilhas Sandwich do Sul. Mas talvez mais importante do que isso é o tamanho da Zona Económica Exclusiva dos PTU, que abrange uns impressionantes 15 milhões de km².⁷²

⁷⁰ Governo dos Países Baixos, *New Constitutional Order*. Disponível em: <https://www.government.nl/topics/caribbean-parts-of-the-kingdom/contents/new-constitutional-order> (consultado a 01/04/2017).

⁷¹ Anexo II do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁷² Alina Sorina Oros, “Governance of the External Borders of the European Union”, in: *EUROLIMES*, volume 16, 2013, p.228.

A natureza da relação entre a UE e os PTU é estabelecida na parte IV do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, mais especificamente, pelos artigos 198º a 204º. O artigo 198º estabelece a associação dos PTU com a UE.⁷³ Depois, esse artigo continua informando que o propósito desta associação é a promoção do *desenvolvimento económico e social daqueles países e territórios e o estabelecimento de relações económicas próximas entre estes e a União Europeia como um todo*. É importante ter em mente que o Direito Europeu não tem aplicação direta nos PTU;⁷⁴ ao invés, o mais recente conjunto de regras e procedimentos que determinam a natureza da associação destes territórios à UE são providenciados pela Decisão do Conselho 2013/755/EU, que foi adotada a 25 de Novembro de 2013.⁷⁵ É possível que esta seja a diferença mais substancial entre os estatutos das RUP e dos PTU, uma vez que, no caso das primeiras, o Direito Comunitário é aplicado diretamente, facto que as torna parte integrante da UE.

A UE estabelece diálogo regular com os PTU, e fá-lo mais frequentemente através dos seguintes canais de comunicação:

- o fórum anual PTU-UE (Comissão Europeia, todos os PTU e todos os Estados-membros aos quais esses territórios estão ligados);
- reuniões regulares a três partes (Comissão Europeia, todos os PTU e todos os Estados-membros aos quais esses territórios estão ligados), e ainda
- reuniões de parceria (Comissão Europeia, cada PTU de forma individual e o estado-membro ao qual o território em questão está associado).⁷⁶

O Artigo 199º do TFUE estabelece os objetivos para a Associação dos PTU com a UE, e estes são principalmente relacionados com comércio, investimento e não discriminação de cidadãos, produtos e serviços da UE.⁷⁷ Assim, fica claro que o foco

⁷³ *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, art.º 198.

⁷⁴ Comissão Europeia, *OCT-EU Association*. Disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/overseas-countries-and-territories-octs/oct-eu-association_en (consultado a 27/02/2018).

⁷⁵ *Ibid.*.

⁷⁶ *Ibid.*.

⁷⁷ *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, art.º 199(5).

principal dos acordos de associação entre a UE e os PTU está nos assuntos da área da economia.

Outro ponto que as RUP e os PTU têm em comum é o facto de ambos os grupos serem constituídos, na sua maioria, por ilhas ou arquipélagos de pequena dimensão espalhados um pouco por todo o Mundo. A única exceção é a Gronelândia, um dos países do Reino da Dinamarca, que se estende por uma enorme área terrestre (2.166.086 km²), apesar de a maior parte daquele território estar permanentemente coberta por gelo.⁷⁸ Os PTU podem ser encontrados em todos os oceanos do planeta Terra, incluindo o Ártico e o Antártico. Adicionalmente, ao ler a descrição da situação na qual os PTU se encontram e ao verificar quais os condicionamentos que aqueles territórios enfrentam, é possível encontrar muitas semelhanças entre estes e as Regiões Ultraperiféricas. O seguinte extrato de texto ilustra bem isso:

*OCT share similar characteristics which represent particular challenges to ensure economic growth: geographical isolation resulting in high transportation costs, small size of their economy (in particular, small size of the local market), high dependency on imports (including on energy sources) and sometimes on financial transfers, poor diversification of exports of goods and services, low competitiveness of the local industries and, in some cases, limited national institutional capacity.*⁷⁹

Fazendo apenas algumas modificações, esta descrição dos constrangimentos dos PTU podia ser usada para descrever os das RUP. Adicionalmente, devido ao facto dos PTU estarem *estrategicamente localizados*, estes territórios podem *desempenhar um papel central na progressão do desenvolvimento de estratégias e parcerias regionais da UE*.⁸⁰ Assim, com base nestas descrições, acreditamos ser possível afirmar que, na realidade, não existem grandes diferenças entre as RUP e os PTU. É certo que, em muitos casos, a relação dos PTU com os Estados-membros a que estão associados é de uma natureza muito diferente da das RUP, mas aquela que representa a disparidade de peso é o facto de as RUP fazerem parte da UE e os PTU não.

⁷⁸ Nações Unidas, *Greenland*. Disponível em: <http://data.un.org/Search.aspx?q=greenland> (consultado a 01/04/2017).

⁷⁹ Associação dos Países e Territórios Ultramarinos da União Europeia, *Common characteristics and diversity*. Disponível em: <http://www.octassociation.org/common-characteristics-and-diversity> (consultado a 01/04/2017).

⁸⁰ Associação dos Países e Territórios Ultramarinos da União Europeia, *Trade and Regional integration*. Disponível em: <http://www.octassociation.org/trade-and-regional-integration> (consultado a 02/04/2017).

Foi por esta razão que decidimos não aprofundar muito a nossa análise dos PTU, uma vez que o interesse principal do nosso estudo está focado no aproveitamento que a UE dá a territórios que são parte integrante da mesma, como é o caso das RUP. Importa também mencionar que, se o Reino Unido realmente sair da UE, prevêem-se grandes dificuldades para os PTU ligados aquele país, visto que grande parte daqueles territórios recebe fundos europeus para apoiar o seu desenvolvimento. Com o *Brexit*, os habitantes e responsáveis políticos daqueles PTU temem o pior, especialmente tendo em conta que, tal como as RUP, os PTU estão muito vulneráveis a catástrofes naturais. Veja-se, por exemplo, aquilo que aconteceu nas Caraíbas em setembro de 2017 aquando da passagem do furacão *Irma*.⁸¹

Na sequência desta catástrofe natural, o *EU Committee* da Câmara dos *Lords* do Reino Unido escreveu, em setembro de 2017, uma carta ao Secretário de Estado para a Saída da UE (Governo Britânico), onde era exposta uma série de preocupações em relação ao futuro de alguns dos PTU britânicos. Entre outras coisas, aquele Comité sublinhou que o Fundo Europeu de Desenvolvimento chega a representar 36% do PIB de alguns dos territórios ultramarinos britânicos, como é o caso de Anguila. Adicionalmente, a Câmara dos *Lords* sublinha a incerteza causada pelas potenciais tarifas comerciais que serão impostas às importações e exportações destes territórios aquando da saída da Reino Unido da UE. Considerando que alguns dos maiores parceiros comerciais dos territórios ultramarinos britânicos são as RUP e outros PTU holandeses e franceses, os *Lords* deixam claro que o *Brexit* poderá afetar gravemente a economia daquelas regiões. Outra questão levantada por este Comité foi a continuação da estreita cooperação que existe atualmente entre aqueles territórios britânicos e os seus países e regiões vizinhas, nomeadamente algumas das RUP das Caraíbas. Os membros da Câmara dos *Lords* fizeram questão de ressaltar que vários dos PTU britânicos dependem da cooperação na área da saúde e dos transportes com regiões de outros Estados-membros da UE para serem capazes de assegurar alguns serviços fundamentais ao bem-estar dos seus cidadãos, e deixaram claro ao Secretário para a Saída da UE que esse elo não pode ser perdido após o *Brexit*.⁸²

⁸¹ ” Brexit will hit Britain’s overseas territories hard – why is no one talking about it?”, *The Conversation*, 2 de outubro de 2017. Disponível em: <http://theconversation.com/brexit-will-hit-britains-overseas-territories-hard-why-is-no-one-talking-about-it-84647> (consultado a 15/10/2017).

⁸² Parlamento Britânico, Câmara dos “Lords”, *Brexit: Overseas Territories concerns must be taken into account*, 13 de setembro de 2017. Disponível em:

Finalmente, é importante mencionar que o Artigo 355º(6) do TFUE contempla a possibilidade do Conselho ser capaz de fazer uma emenda ao estatuto de qualquer um dos PTU, o que significa que todos esses territórios têm aberta a possibilidade de se tornarem Regiões Ultraperiféricas da União Europeia, no caso de os mesmos e dos Estados-membros aos quais estão ligados decidirem que esse é o caminho a seguir. Isto foi precisamente aquilo que Mayotte fez em 2014, enquanto que St. Barthélemy fez o caminho inverso, ambos após consulta popular.

1.7 Conclusões do capítulo

O estatuto de região ultraperiférica é, sem dúvida, uma das maiores conquistas destas regiões, dos seus responsáveis políticos e dos seus cidadãos desde a sua adesão às Comunidades Europeias. As condições especiais das quais as RUP merecidamente beneficiam são um pilar fundamental para o seu desenvolvimento. No entanto, nenhum destes aspetos é garantido,⁸³ e uma das grandes tarefas que espera quem quer que seja que lidere os destinos das RUP é precisamente a de lutar de modo a garantir a continuação da existência deste estatuto e das condições especiais que o mesmo proporciona. Felizmente, e de acordo com aquilo que apresentamos no capítulo que agora termina, estas regiões têm a seu favor o facto de lhes ter sido concedido um considerável nível de autonomia e/ou capacidade de negociação, permitindo-lhes assim, de forma singular ou em conjunto, utilizarem os seus próprios meios para se fazerem ouvir nas capitais das suas metrópoles e em Bruxelas. Mais: a grande autonomia político-administrativa das RUP portuguesas e das Canárias e o receio de que estas regiões seguissem o mesmo caminho da Gronelândia ou das ilhas Faroé (isto é, sair ou nem sequer chegar a entrar para a União) foi precisamente um dos fatores que levaram a UE a adotar aquilo que hoje é o artigo 349º. O caminho até à obtenção deste estatuto foi longo e árduo, e foi exemplo da importância que os atores políticos regionais têm junto de autoridades nacionais e supranacionais. Para além disso, não podemos deixar de sublinhar que nas RUP, e, mais precisamente, nas da Macaronésia, o seu atual nível de

<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee-/news-parliament-2017/overseas-territories-letter-published/> (consultado a 1/10/2017).

⁸³ Comité das Regiões, *EU-wide Alliance warns European Commission: cutting regional funds is a risk to Europe's future*. Disponível em: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/cutting-regional-funds-is-a-risk-to-Europes-future.aspx> (consultado a 25/03/2018).

desenvolvimento está associado a dois grandes fatores que não podem ser separados: a Democracia e a adesão à CEE.

No que diz respeito aos Países e Territórios Ultramarinos, pudemos concluir que, na verdade, as semelhanças entre estes e as Regiões Ultraperiféricas são em maior número do que as diferenças. Desde a localização remota, população reduzida, poucos recursos naturais e outras condições naturais adversas ao desenvolvimento e à convergência com o resto das regiões europeias, os PTU e as RUP são praticamente impossíveis de distinguir. O fator determinante é o facto de as RUP pertencerem à UE e os PTU não. A natureza da relação entre estes territórios e a União coloca-as numa espécie de *limbo*, pois não beneficiam de todas as condições que a pertença à UE proporciona, mas também não estão completamente à margem da política e dos programas da União, visto que podem beneficiar de algumas fontes de financiamento, tais como o Fundo Europeu de Desenvolvimento e a não-existência de tarifas ao comércio entre os PTU e o resto da UE. Por esse motivo, e de acordo com aquilo que pudemos determinar, teme-se que o *Brexit* dê origem a um “efeito Irlanda” nos seus PTU, principalmente nos das Caraíbas; ou seja, tal como no caso da ilha da Irlanda, a saída do Reino Unido da UE pode dificultar seriamente a vida aos habitantes daqueles territórios britânicos, uma vez que alguns dos serviços essenciais para aquelas populações, assim como uma grande parte do seu comércio, é feito com territórios ultramarinos de outros países da UE. Por virtude da sua relação especial com a UE, os PTU britânicos continuarão a ter relações privilegiadas com as suas RUP vizinhas até o processo do *Brexit* ser concluído. Contudo, todos os cenários para o pós-*Brexit* ainda permanecem em aberto, não sendo ainda certo quais serão os contornos da relação do Reino Unido e das suas dependências com a UE após a conclusão do processo de saída. Assim sendo, é normal que os habitantes destes territórios estejam apreensivos quanto ao futuro e que os seus representantes políticos estejam a fazer esforços para que a situação dos territórios ultramarinos britânicos não seja esquecida aquando da negociação das condições do *Brexit*.

Importa também reter que as RUP não são um clube exclusivo e estanque. Qualquer destas regiões que assim deseje pode abdicar do estatuto de ultraperiferia. Por outro lado, grande parte dos PTU são livres de fazer o caminho inverso, se assim o entenderem, embora não existam sinais de que algum o faça em breve.

CAPÍTULO II – As Regiões Ultraperiféricas e a presença da UE no Mundo

2.1 Introdução do capítulo

Neste capítulo, demos prioridade à análise da Política Externa e de Segurança Comum e a algumas das suas evoluções mais recentes. O nosso objetivo é expor quais os principais objetivos da UE em termos de Política Externa, e quais os mecanismos que já existem ou que estão a ser desenvolvidos para possibilitarem a concretização daquelas metas. Decidimos centrar a nossa análise na relevância geoestratégica das RUP e na crescente importância que estas podem vir a ganhar para a UE, caso as suas instituições e Estados-membros escolham fortalecer as políticas europeias na área da Defesa.

Escolhemos os Açores como caso de estudo por ser uma região que tem vindo a apresentar sinais concretos deste valor cada vez maior. Após uma contextualização histórica, apresentamos factos que comprovam que a disputa pelo Atlântico Norte não acabou após o fim da Guerra Fria, ao contrário daquilo que se pensava. Aquilo que pretendemos pôr em evidência neste capítulo é precisamente o contrário; ou seja, que nas próximas décadas o Atlântico estará mais uma vez no centro das prioridades da UE e da NATO, em termos de segurança.

Finalmente, procuramos demonstrar que o combate às ameaças securitárias tradicionais é apenas uma das problemáticas nas quais as RUP podem ser uma mais-valia para a UE e para a NATO. A ascensão e o surgimento de outros tipos de constrangimentos à segurança global, tais como a pirataria e o terrorismo internacional, trazem com elas a necessidade das grandes potências se adaptarem. Ao assumir a responsabilidade de contribuir para e de levar a cabo missões próprias de manutenção de paz e de apoio em países e zonas do Mundo afetadas por estes novos perigos, a UE tem a necessidade de possuir pontos estratégicos no globo a partir dos quais pode lançar, monitorizar e prestar apoio logístico a tais empreendimentos.

2.2 As Regiões Ultraperiféricas e a Política Europeia de Segurança Comum

As questões relativas à segurança geralmente não são o ponto central dos trabalhos de investigação sobre as Regiões Ultraperiféricas. Contudo, não é possível ignorar a grande importância que a localização das RUP tem para o mapa geopolítico do século XXI. Este assunto ganha especial relevância se tivermos em consideração dois pontos: o primeiro tem a ver com o crescimento acelerado do número de ameaças à escala global, principalmente aquelas que não se inserem nas categorias tradicionais de “ameaça”. Situações como desastres naturais causados por alterações climáticas ou migrações em massa são apenas dois exemplos. O segundo ponto está relacionado com o recente estabelecimento da Cooperação Estruturada Permanente – PESCO – que visa aumentar e melhorar a cooperação ao nível da Defesa entre os Estados-membros da UE.⁸⁴ Contudo, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, esta cooperação não será no sentido de integrar as Forças Armadas dos Estados-membros sob um comando europeu único, mas sim para partilhar informação sobre pesquisa e desenvolvimento no âmbito da tecnologia militar, assim como para tornar a união Europeia mais eficiente em termos do desenvolvimento de capacidades e da preparação operacional na área da Defesa. Aquele que vemos como o objetivo mais importante da PESCO é a intenção de reforçar a capacidade da UE para “atuar sozinha quando necessário, e em conjunto com os seus parceiros, quando possível”.⁸⁵

Como em vários outros âmbitos, as potencialidades das RUP para a área da Defesa, quer em termos de ameaças tradicionais, quer no caso daquelas que apenas começaram a causar preocupação durante as últimas décadas, têm sido largamente deixadas de fora das grandes estratégias para a Política Externa europeia. Assim, decidimos incluir algumas considerações quanto a este assunto, tendo em conta que, olhando para o panorama internacional, não nos parece que a importância das questões ligadas à área da Segurança e da Defesa vá diminuir no futuro próximo. Nesta secção do nosso estudo, focamos a nossa atenção na importância geoestratégica e geopolítica das

⁸⁴ Serviço Europeu de Ação Externa, *Permanent Structured Cooperation (PESCO) - Factsheet*. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet) (consultado a 20/11/2017).

⁸⁵ *Ibid.*.

RUP, assim como naquilo que já é feito e no que poderá vir a ser feito a partir destas regiões em termos de segurança nas regiões do Mundo onde estão localizadas.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, a UE criou o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, assim como o Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). Estes dois complementos à estrutura da UE podem ser vistos como a chefia da sua diplomacia e um *quasi* Ministério dos Negócios Estrangeiros, respetivamente. Com isto, a UE fortaleceu o papel da sua Política Externa e de Segurança Comum (PESC), um instrumento destinado a permitir que a união tenha uma voz única e coesa no campo internacional.⁸⁶ São objetivos da PESC:

- Preservar a paz e fortalecer a segurança internacional;
- Promover a cooperação internacional;
- Desenvolver e consolidar:
 - a Democracia;
 - o Estado de Direito;
 - o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais.⁸⁷

Ainda que a maior parte dos assuntos de Política Externa seja ainda uma competência dos Estados-membros, é importante referir que a UE já possui responsabilidades bastante significativas nesta área, e algumas decisões europeias têm ou tiveram grande importância. Possivelmente, a implementação de uma decisão tomada no contexto da PESC que mais mediatismo teve e continua a ter é a sua política de sanções a países terceiros, com especial destaque para aquelas que têm vindo a ser impostas à Federação Russa após a anexação da península da Crimeia.

A Ação Externa europeia é umas das vertentes da política da União que tem evoluído com maior rapidez ao longo dos últimos anos. É cada vez mais evidente que a UE e grande parte dos seus Estados-membros já se aperceberam que, no meio de gigantes como os EUA, a Federação Russa e a China, falar e atuar em conjunto é a única forma de a Europa continuar a ter uma palavra relevante a dizer nas Relações Internacionais. De facto, a Alta Representante, Federica Mogherini, já afirmou que

⁸⁶ União Europeia, *Foreign and Security Policy*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en (consultado a 10/04/2017).

⁸⁷ *Ibid.*

pretende que a UE venha a ter “autonomia estratégica”; isto é, a capacidade de atuar de forma independente dos EUA.⁸⁸

Consideramos, ainda, ser importante mencionar a PESC e descrever genericamente os seus objetivos, uma vez que é crucial entender a importância que este mecanismo tem no modo como os Estados-membros da UE dialogam com países que não pertencem à União. Em várias áreas, os Estados-membros têm de trabalhar em conjunto ao nível internacional, e isto é importante para a nossa pesquisa por uma razão muito simples: as áreas de Política Externa em que as RUP podem ser úteis correspondem quase de forma exata aos objetivos principais da PESC e, até certo ponto, Espanha, França e Portugal já tiram partido delas dessa forma. Contudo, a PESC permite que todos os 28 Estados-membros tenham uma palavra a dizer sobre estes assuntos, o que aumenta significativamente o poder de negociação, as ambições políticas e o prestígio, tornando, assim, mais elevada a probabilidade de alcançar um desfecho mais favorável para os Estados-membros e para a UE.

Um cenário em que Portugal e Espanha tentem, por si próprios ou em conjunto, negociar um acordo com os países vizinhos das suas RUP é significativamente diferente de uma em que a UE inteira está envolvida. Para além disso, devido à livre circulação de pessoas e bens dentro da União Europeia, a questão das fronteiras já não diz respeito apenas aos Estados-membros, mas sim à União como um todo. Não foi por acaso que a FRONTEX foi recentemente estabelecida enquanto agência europeia responsável, em conjunto com as autoridades dos Estados-membros, pelas fronteiras terrestres e marítimas do continente. Uma vez que as fronteiras da RUP são também as fronteiras da UE, é importante que esse fator seja tido em conta ao nível das instituições da União.⁸⁹ É certo que, devido à sua condição insular e/ ou à distância do continente europeu, as fronteiras das RUP podem ser vistas como áreas menos vulneráveis ou sensíveis para a Europa do que, por exemplo, o sul de Itália e as ilhas gregas. No entanto, o caso das ilhas Canárias e o facto de serem uma das vias através das quais muitos migrantes tentam entrar no espaço europeu é a prova de que a segurança das fronteiras das RUP não deve ser encarada como um dado adquirido.

⁸⁸ Sophia Besch, *EU defence, Brexit and Trump: the Good, the Bad and the Ugly*. Center for European Reform, dezembro de 2016, p.3. Disponível em: http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_defence_14dec16.pdf (consultado a 29/11/2017).

⁸⁹ Pedro Faria e Castro, *op. cit.*, p.217.

Escolhemos não mencionar a França no exemplo anterior, visto que aquele país está numa situação diferente e muito particular. Para além de ter um número maior de RUP e de estas estarem espalhadas por áreas mais diversas, a França também tem uma influência no Mundo significativamente maior que Espanha ou Portugal, devido ao seu império colonial mais recente e vasto do que os dos países ibéricos. Como iremos demonstrar ao longo das próximas partes do nosso estudo, a França já está expressivamente envolvida na vizinhança das suas RUP, o que, em alguns casos, pode ser um exemplo interessante a ser seguido pela UE. Na próxima secção deste capítulo, iremos analisar alguns aspetos da *Global Strategy*, o documento que define as linhas mestras para a atuação do Serviço de Ação Externa da UE e demonstrar de que forma é que as RUP podem vir a ser úteis para atingir alguns dos objetivos de Política Externa da UE. Nesta secção, optamos por analisar apenas as questões securitárias, ficando a cooperação regional para o segundo capítulo desta dissertação.

2.3 As Regiões Ultraperiféricas e a Segurança

Quando falamos em questões securitárias, é importante ter em mente que a UE não possui uma força militar unificada; por outras palavras, o “Exército Europeu” ainda não é uma realidade e, apesar de ser um tema sobre o qual se costuma falar frequentemente, tanto na imprensa como entre responsáveis políticos dos Estados-membros e das instituições europeias,⁹⁰ não há nenhum indício que aponte para a sua concretização no futuro próximo. A Defesa nacional é tradicionalmente tida como um garante de soberania dos Estados-nação; assim, acredita-se que um Estado que não tem total controlo sobre a Defesa não é completamente soberano. É por este motivo que os responsáveis políticos da maior parte dos Estados-membros são muito relutantes no que toca a transferir parte dessas responsabilidades para a União Europeia, mesmo tendo em conta que a UE já é responsável por certas áreas de extrema importância para os Estados, como é o caso do comércio e da moeda.

Contudo, a questão militar continua a ser muito sensível e, de acordo com Luis Simón, não existe uma *política militar nem visão estratégica coerentes ao nível da UE*, o que, na prática, significa que os Estados-membros continuam a ser os principais atores

⁹⁰ “France’s Macron seeks joint defense force under EU reforms”, *BBC*, 26 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-41403394> (consultado a 27/09/2017).

na Europa, no que diz respeito às políticas de segurança, pelo menos no futuro próximo.⁹¹ Mesmo partilhando visões comuns ao nível externo, não deixam de existir algumas divergências entre os Estados-membros em relação às prioridades europeias a estabelecer. Veja-se o exemplo dos Países Bálticos⁹² e da Polónia e do seu constante receio relativamente a uma agressão por parte da Rússia. Apesar de serem membros da mesma união política e aliança militar, não é possível dizer que, a título de exemplo, países como Portugal ou Espanha coloquem a Rússia no topo das suas prioridades de política externa e defesa, realidade que já se verifica em grande parte dos Estados-membros da Europa Central e Oriental.

Todavia, já foi alcançado um compromisso entre os Estados-membros e a União, e existe um “meio-termo” entre a soberania total e as responsabilidades partilhadas ao nível das políticas de Defesa e Segurança: a Política de Defesa e Segurança Comum (PDSC). Esta é uma das vertentes mais importantes da PESC, uma vez que permite aos Estados-membros cooperarem de uma forma mais eficaz nas áreas em questão. Mais especificamente, e de acordo com o artigo 42º(1) do Tratado da União Europeia, a PDSC deverá ser uma parte integral da Política Externa e de Segurança Comum, e deverá providenciar à UE o uso de capacidades civis e militares para cumprir os seus objetivos. Estas poderão ser utilizados em missões fora das fronteiras da UE com o propósito de manter a paz, prevenir conflitos e fortalecer a paz internacional, de acordo com os princípios estabelecidos pela Carta das Nações Unidas. Mais, é definido que estas operações deverão ser levadas a cabo com recursos e efetivos civis e militares aprovacionados pelos Estados-membros, o que mostra de forma clara que a União não possui recursos militares próprios. Mesmo assim, quando estas missões estão nos teatros de operações, os efetivos que nela participam fazem-no sob a bandeira da UE.⁹³ Naturalmente, e tal como o Tratado afirma de forma muito clara, estas missões necessitam sempre de ter um propósito humanitário e/ou de manutenção da paz, sendo possível compará-las às missões de *peacekeeping* da ONU e aos famosos “Capacetes Azuis”. A UE já destacou várias missões deste tipo até à data, e algumas delas irão ser alvo da nossa atenção neste capítulo.

⁹¹ Luis Simón, "Europe, the rise of Asia and the future of the transatlantic relationship", in: *International Affairs* 91: 5, 2015, p. 973.

⁹² Por “Países Bálticos”, entenda-se Estónia, Letónia e Lituânia.

⁹³ União Europeia, *Versão Consolidada do Tratado da União Europeia*, Artigo 42(1).

Achamos importante referir que a proposta de realização de uma destas missões no âmbito da PDSC cabe ao Alto Representante da União para a Política Externa e aos Governos dos Estados-membros; por outras palavras, tanto um como o outro podem dar início a este processo.⁹⁴ A decisão de destacar ou não estas missões é da responsabilidade do Conselho Europeu. Tendo em conta que esta instituição é composta pelos Chefes de Estado e Governo dos Estados-membros, é possível concluir que a decisão final sobre estas missões cabe aos governos nacionais. Importa dizer que, no caso de ser positiva, a decisão precisa de recolher a unanimidade dos representantes dos governos europeus.⁹⁵ Um aspeto que pudemos observar e achamos interessante referir é a postura reativa da UE no que diz respeito ao destacamento das suas missões militares. Isto é: normalmente, o que acontece é que a UE apenas destaca este tipo de missões como reação a uma situação crítica, como um ataque terrorista ou, por exemplo, a chamada crise migratória de 2015-2016, o que reflete a falta de um mecanismo Europeu para a prevenção de conflitos. Este comportamento reativo pode, aliás, ser observado um pouco por toda a política externa da UE,⁹⁶ uma vez que os seus desenvolvimentos mais significativos apenas são implementados quando há um tema urgente nas relações internacionais. Veja-se, por exemplo, a implementação do regime de sanções à Federação Russa após a anexação da península da Crimeia, território que a UE reconhece como sendo parte integrante da Ucrânia.

Olhando de novo para a *Global Strategy*, há uma secção naquele documento que incide sobre a abordagem que a UE deve ter face a conflitos e crises, especialmente aqueles que têm lugar nas regiões próximas, como o Médio Oriente, o Norte de África, os Balcãs, entre outros. Na parte do documento em questão, declara-se que a *violência e o sofrimento humano* que, por vezes, têm lugar naquelas zonas podem ser uma ameaça aos *interesses vitais comuns* da UE. Assim, a União compromete-se a envolver-se em esforços de construção da paz *nas regiões que a rodeiam a Leste e no Sul*, mantendo sempre a hipótese de o fazer noutros locais mais afastados após uma análise profunda. Mais, também declara que, de forma a poder fazê-lo de forma mais eficaz, a UE deverá *fazer, de forma mais sistemática, parcerias com organizações regionais e internacionais*.⁹⁷ Por um lado, é mais do que evidente que, quando a *Global Strategy* foi

⁹⁴ União Europeia, *Versão Consolidada do Tratado da União Europeia*, Artigo 42(4).

⁹⁵ *Ibid*, Artigo 42(2).

⁹⁶ Stefan Fröhlich, “Transatlantic Leadership in a Multipolar World: The EU Perspective”, in: *European Foreign Affairs Review* 21, no. 3, 2016, p.417.

⁹⁷ Serviço de Ação Externa, *Global Strategy*, *op. cit.*, p.28.

publicada, as maiores preocupações da UE em termos de segurança tinham a ver com a sua vizinhança imediata, e é por esse motivo que é dada tanta ênfase às regiões a Leste e a Sul. Contudo, por outro lado, a UE não descartou a possibilidade de, quando considerar necessário, intervir noutras zonas do Mundo, algo que já foi de facto feito por diversas vezes e que iremos abordar nas próximas partes deste capítulo.

Tendo tudo isto em conta, é nossa opinião que as RUP são os sítios perfeitos a partir de onde a UE pode, de forma mais eficaz, monitorizar, e até mesmo conduzir, as suas missões no estrangeiro. De um ponto de vista logístico, na condição de que existam as infraestruturas apropriadas, estas regiões podem ser a localização ideal para a UE basear algumas das forças. Por exemplo, Reunião e Mayotte, as RUP francesas no Oceano Índico, poderiam ser usadas no esforço para combater a pirataria naquela parte do Mundo. Na próxima parte deste capítulo, iremos demonstrar de que forma é que as RUP podem ser úteis para ajudar a UE a cumprir os seus objetivos securitários no estrangeiro, quando necessário. Considerando tanto a localização das RUP como as suas parcerias regionais, iremos dividir esta análise em duas áreas geográficas principais: África/Oceano Índico e Oceano Atlântico Norte.

2.3.1 África e Oceano Índico

À altura desta pesquisa, em áreas fora da sua vizinhança imediata, a UE tem três missões militares destacadas: uma no Mali (EUTM Mali), uma na República Centro Africana (EUTM RCA) e duas na Somália (EUTM Somalia e EU NAVFOR ATALANTA).⁹⁸ Além disto, a UE também tem destacadas várias missões civis, que têm como objetivo dar assistência aos países onde estão baseadas em tarefas como o treino de funcionários públicos e outras semelhantes. O propósito fundamental destas missões civis é o de ajudar esses países a melhorarem o seu nível de segurança. Todas estas missões estão a operar como parte da Política Europeia de Segurança e Defesa,⁹⁹ e são a prova de que, quando necessário, a UE não só está disposta, como é perfeitamente capaz de atuar em zonas longe do continente europeu.

⁹⁸ Serviço de Ação Externa, *Military and Civilian Operations*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (consultado a 10/04/2017).

⁹⁹ *Ibid.*

Ao olhar para um mapa onde as missões da UE no estrangeiro estejam identificadas, é fácil observar que a maior parte delas tem lugar em África, e é um facto abundantemente aceite que a estabilidade naquele continente é de extrema importância para a segurança na Europa.¹⁰⁰ Um dos maiores dilemas da UE durante os últimos anos tem sido o constante fluxo migratório a partir do Norte de África e, infelizmente, o mesmo não tem fim à vista. Devido a isto, estão a ser implementados enormes esforços, tanto pela UE como pelos seus Estados-membros, com o objetivo de conseguir controlar a entrada dos migrantes ilegais nas fronteiras externas da União e, conseqüentemente, no Espaço Schengen. A criação da FRONTEX é, provavelmente, o exemplo mais claro deste tipo de medidas, ao nível comunitário.¹⁰¹ Contudo, há académicos, responsáveis políticos e membros da sociedade civil que acreditam que esta não é a forma mais eficaz de lidar com o problema dos fluxos migratórios, uma vez que não tenta procurar e erradicar a raiz desse fenómeno. Algumas das causas são a instabilidade dos governos, guerras civis ou entre países e problemas económicos, assim como um grande número de outras causas que podem ou não estar relacionadas com a ação humana, tais como secas extremas, más colheitas, catástrofes naturais, entre outras. De acordo com a Human Rights Watch, 60% do total das pessoas que tentam entrar na Europa através de uma das várias vias principais de imigração ilegal vem de países assolados pela guerra ou onde subsiste violência generalizada, ou onde existem regimes opressivos, como são os casos da Síria, Eritreia, Somália, Afeganistão e Iraque. Adicionalmente, a falta de um governo estável em alguns dos países vizinhos da UE, como é o caso da Líbia, torna aqueles territórios permeáveis a grandes vagas de migrantes ilegais e à proliferação de redes de tráfico humano.¹⁰²

Dito isto, é muito provável que tanto a UE como os seus Estados-membros continuem progressivamente a investir mais dos seus recursos diplomáticos, civis e militares na tentativa de prevenção e resolução de todo o tipo de crises em África e em outras zonas da vizinhança europeia. Assim, com o gradual aumento da importância do continente africano para a UE, a relevância das RUP que se encontram junto ao mesmo vai também ter uma amplificação, uma vez que estas se apresentam como plataformas

¹⁰⁰ European Political Strategy Centre, *The EU and Africa: Valletta and Beyond*, 11 de Novembro de 2015, p.5.

¹⁰¹ Comissão Europeia, *Securing EU borders*. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders_en (consultado a 05/04/2017).

¹⁰² Human Rights Watch, *Europe's Migration Crisis*. Disponível em: <https://www.hrw.org/tag/europes-migration-crisis> (consultado a 10/04/2017).

perfeitas a partir das quais a UE pode usar os tipos de recursos já mencionados. Contudo, apesar de ainda não existir uma estratégia comum clara e objetiva para tirar partido das RUP desta forma, alguns dos Estados-membros têm estratégias próprias. Tal é o caso da França, país que, tal como já foi referido em capítulos anteriores desta dissertação, dedica bastante atenção aos seus territórios ultramarinos.

De facto, em junho de 2016, os Ministérios franceses do Interior e do *Outre-Mer* apresentaram, pela primeira vez, em conjunto, um Plano de Segurança para o Ultramar (*Plan de Sécurité Outre-mer*), plano esse que tem como base o aumento e melhoramento das capacidades humanas e materiais das forças francesas responsáveis por manter segurança nos territórios ultramarinos daquele país.¹⁰³ Apesar do seu foco ser maioritariamente em questões internas, tais como o reforço e a modernização das forças policiais nos territórios ultramarinos franceses, bem como o aumento de meios à disposição dos mesmos, o *Plan de Sécurité* inclui uma vertente virada para as áreas do Mundo onde aquelas regiões estão localizadas. Por exemplo, um dos objetivos do Governo francês é reforçar o combate a vários tipos de tráfico, principalmente o de armas e de estupefacientes. Para tal, a França prevê não só aumentar o número de efetivos da Polícia e da *Gendarmerie* nos seus territórios ultramarinos, mas também desenvolver operações conjuntas com as forças de segurança dos países vizinhos. Como se pode ler no ponto nº22 do *Plan de Sécurité*:

*Au regard des menaces actuelles et émergentes, la gendarmerie et la police nationales développeront sous l'autorité des représentants de l'État des coopérations opérationnelles régionales innovantes avec les forces de sécurité étrangères.*¹⁰⁴

De acordo com declarações dos Ministros franceses responsáveis por este plano, a cooperação regional no âmbito da segurança também se deverá alargar ao controlo das fronteiras e à imigração ilegal. O *Plan de Sécurité Outre-mer* dá à França a possibilidade de aumentar ainda mais a importância que já tem enquanto Estado-membro da União Europeia com maior capacidade de projeção de poder para outras zonas do globo. Ao estreitar parcerias com os países vizinhos dos seus territórios ultramarinos, quer das RUP, quer dos PTU, a França está a construir uma importante

¹⁰³ Ministère des Outre-Mer, *La sécurité publique Outre-mer*. Disponível em:

<http://www.outre-mer.gouv.fr/la-securite-publique-outre-mer> (consultado a 02/04/2017).

¹⁰⁴ République Française, Ministère des Outre-mer et Ministère de l'Intérieur, *Plan sécurité outre-mer*, 27 de junho 2016, p. 9. Disponível em: <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-communiqués-de-presse/2016-Communiqués/Présentation-du-plan-securite-outre-mer-par-Bernard-Cazeneuve-et-George-Pau-Langevin> (consultado a 20/04/2017).

rede regional que pode, em nosso entendimento, ser crucial por vários motivos. Em primeiro lugar, cooperar com as autoridades policiais dos países vizinhos das RUP e PTU franceses pode ajudar as forças de segurança dos dois lados a melhor solucionarem problemas na sua origem; ou seja, supondo que existe uma rede de traficantes de armas baseada em Madagáscar e que transporta material e opera em Mayotte, os acordos de cooperação estabelecidos entre as autoridades francesas e malgaxes permitiriam que as autoridades dos dois países atuassem em conjunto no sentido de por termo às atividades criminosas daquele grupo. Acresce que esta partilha de responsabilidades entre a França e os seus vizinhos permite a que os recursos humanos e materiais dos países desta parceria sejam mais distribuídos para outras áreas, visto que deixa de haver uma necessidade tão grande de duplicar meios na mesma zona de fronteira.

A atitude proativa da França demonstra aquilo que vários autores defendem; isto é, que a França, em conjunto com o Reino Unido, é um dos dois únicos países da UE que conseguem manter uma presença militar em regiões longe da sua metrópole e do continente europeu.¹⁰⁵ A presença da França e, por consequência, da UE, no Oceano Índico pode vir a ser muito importante nos próximos anos, uma vez que aquela região pertence a um grupo a que Luis Simón chama de “espaços-médio”, áreas que este descreve como sendo as principais avenidas de comunicação entre a Ásia-Pacífico e a vizinhança europeia.¹⁰⁶ Simón acredita que, com a ascensão das potências asiáticas, com a China e Índia a liderar o caminho, mas com outras potências médias como o Japão, a Indonésia, o Paquistão a Coreia do Sul e as Filipinas em crescimento muito acelerado, o Oceano Índico vai ser uma das regiões onde o Ocidente e o Oriente vão acabar por competir pela hegemonia política, económica e militar.

Luis Simón refere um território que, apesar de não ser uma RUP, e, por esse motivo, não faz parte da nossa análise principal, não deixa de ser uma dependência de um membro da UE. Falamos do Território Britânico do Oceano Índico, onde está inserido o arquipélago de Chagos e, mais especificamente, a ilha de Diego Garcia, a maior e mais importante daquele arquipélago. Este território britânico, faz, aliás, parte da lista de Países e Territórios Ultramarinos que já referimos anteriormente. Nesta ilha, o Reino Unido e os Estados Unidos têm uma base militar conjunta a partir da qual monitorizam um grande número de operações não só no Índico, mas também noutras regiões da Ásia, como o Afeganistão e outros países do chamado Grande Médio

¹⁰⁵ Simón, *op. cit.*, p. 971.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p.970.

Oriente.¹⁰⁷ Considerando que, tal como já referimos, os PTU partilham muitas das características geográficas das RUP, e que, neste caso em concreto, a ilha de Diego Garcia prova ter um valor estratégico inestimável para aquela que é, atualmente, a maior potência militar do Mundo, acreditamos que este facto ajuda a provar que as RUP têm potencial para serem usadas de forma semelhante.

Ao estudar as preocupações securitárias da França nas áreas próximas das suas RUP, é possível observar que um dos fenómenos que mais preocupação causa àquele país é a pirataria no Oceano Índico,¹⁰⁸ um problema que a UE tem vindo a ajudar a combater ao longo dos últimos anos com a operação ATALANTA.¹⁰⁹ As RUP francesas naquele oceano dão à UE a capacidade de utilizar a sua localização única e privilegiada para lançar operações antipirataria e de vigilância marítima. Adicionalmente, caso a UE decida ter uma intervenção mais assertiva nos assuntos globais, poder tirar partido das RUP no Índico. São estes os principais fatores a ser tidos em conta para avaliar o valor da localização das RUP francesas do Índico: as regiões banhadas pelas águas daquele oceano são algumas das partes do Mundo onde se assiste a um aumento de população mais acelerado; a costa oriental do continente africano é um acesso privilegiado aos recursos naturais do interior de África, situação que a República Popular da China (RPC) já está a explorar; grande parte das exportações de petróleo com origem no Golfo Pérsico têm que ser transportadas pelo Índico; e, finalmente, aquele oceano e as zonas vizinhas já começam a ser alvo de uma luta de poder entre as potências asiáticas em ascensão, especialmente a Índia e a RPC.¹¹⁰

Ao longo dos últimos anos, países como a Índia e a China têm começado a mostrar o seu interesse e a sua capacidade para projetar força para regiões onde tradicionalmente não tinham capacidade de atuar. Veja-se, por exemplo, a base naval chinesa que foi estabelecida no Djibouti e as facilidades concedidas pelo Omã à Marinha indiana.¹¹¹ Apenas com estes dois exemplos, é possível ver como China e Índia

¹⁰⁷ Simón, *op. cit.*, p. 971.

¹⁰⁸ Ministère des Outre-Mer, *La dimension maritime et stratégique des Outre-mer*. Disponível em: <http://www.outre-mer.gouv.fr/la-dimension-maritime-et-strategique-des-outre-mer> (consultado a 02/04/2017).

¹⁰⁹ Serviço Europeu de Ação Externa, *EU NAVFOR Somalia – Mission*. Disponível em: <http://eunavfor.eu/mission/> (consultado a 28/02/2017).

¹¹⁰ Lőrincz, *op. cit.*, p.18.

¹¹¹ “India gains access to Oman’s Duqm Port, putting the Indian Ocean geopolitical contest in the spotlight”, *The Diplomat*, fevereiro de 2018. Disponível em: <https://thediplomat.com/2018/02/india-gains-access-to-omans-duqm-port-putting-the-indian-ocean-geopolitical-contest-in-the-spotlight/> (consultado a 22/02/2018).

estão a conseguir mobilizar forças para exercer influência sobre dois dos pontos estrategicamente mais importantes da atualidade: respetivamente, a entrada para o Mar Vermelho (e, conseqüentemente, o acesso ao canal do Suez) e o Estreito de Ormuz, a entrada para o Golfo Pérsico e rota por onde é transportado diariamente por via marítima 35% do petróleo mundial.¹¹² O Oceano Índico é, portanto, uma zona que deverá merecer a atenção da Europa nos próximos anos, especialmente se tivermos em conta as previsões de Luis Simón relativamente ao papel daquele oceano enquanto área de confronto entre a Europa e as potências Asiáticas.

Voltando agora a nossa atenção para África e, mais precisamente, para a costa noroeste daquele continente, não nos podemos esquecer das Ilhas Canárias. Estas ilhas, em conjunto com os Açores, Gibraltar e as Ilhas Baleares, formam um eixo que é considerado pelos Estados Unidos da América como sendo “essencial para a vigilância do Atlântico do Norte e do Sul e para a entrada no mar Mediterrâneo”.¹¹³ De facto, as Canárias estão situadas num lugar que tem sido crucial para as comunicações marítimas de e para a Europa ao longo dos séculos. Por exemplo, todas as rotas marítimas com destino final na Europa oriundas do Extremo Oriente têm que passar por um de dois sítios: o mar Mediterrâneo (via canal do Suez e Estreito de Gibraltar) ou, alternativamente, enveredar pelo caminho mais longo, percorrendo toda a costa do continente africano e passando pelas águas das Ilhas Canárias no fim da viagem, mesmo à beira de chegar à Europa.

A rota do Suez/Gibraltar é, ainda, a mais utilizada, principalmente por ser a mais curta e a que leva menos tempo a ser percorrida. Contudo, alguns autores acreditam que, num futuro próximo, alguns navios de carga passarão simplesmente a ser demasiado grandes para caber no Canal do Suez, o que os obrigará a escolher a rota Atlântica, aumentando, desse modo, o tráfego marítimo nas águas das Ilhas Canárias.¹¹⁴

Para além da questão económica, há também uma questão securitária. Atualmente, não se evidencia nenhuma ameaça (como a pirataria) à livre navegação naquela zona. No entanto, e tal como as ilhas francesas no Índico, as Canárias oferecem uma localização perfeita tanto à NATO como à UE a partir de onde podem ser lançadas missões de vigilância e de combate à pirataria, caso isso seja necessário. Mesmo assim,

¹¹² “2 choke points that threaten oil trade between the Persian gulf and East Asia”, *Forbes*, 17 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/johnmauldin/2017/04/17/2-choke-points-that-threaten-oil-trade-between-persian-gulf-and-east-asia/#1eced1814b96> (consultado a 25/05/2017).

¹¹³ Herrera e Bel, *op. cit.*, pp.592-593.

¹¹⁴ *Ibid.*, p.595.

a Marinha Portuguesa já alertou para um aumento da pirataria no Golfo da Guiné. De acordo com Gonçalves Simões, comandante da fragata Álvares Cabral, tem vindo a ser registado um aumento daquela atividade naquela parte do Atlântico ao longo dos últimos 10 anos, facto que o Comandante Simões pôde confirmar ao participar em exercícios militares coordenados pelo AFRICOM, levados a cabo ao largo da costa do Senegal, em Abril de 2017.¹¹⁵ Considerando esta informação, é legítimo assumir que a UE, em conjunto com os seus Estados-membros, países e organizações aliadas, irá tomar medidas para evitar que aquilo que acontece no Corno de África aconteça no Golfo da Guiné e arredores. Consequentemente, é também provável concluir que as duas RUP mais próximas daquela zona do Mundo, as Ilhas Canárias e a Madeira, serão incluídas em qualquer estratégia europeia de combate à pirataria na costa ocidental de África.

2.3.2 Oceano Atlântico Norte

Apesar do Oceano Atlântico Norte não ser a área do Mundo que tem levantado mais preocupações securitárias para a UE nas últimas décadas, esta é, provavelmente, a zona mais importante para a União, por duas razões principais. A primeira é muito pragmática: o oceano Atlântico e as suas subdivisões (Mar do Norte, canal da Mancha, entre outros) é a principal rota de comunicação e de transporte marítimo de e para a Europa, e a estabilidade dos países localizados nas costas daquele oceano tem uma consequência direta óbvia nos interesses da UE, dos seus Estados-membros e dos cidadãos europeus. A existência de estados-falhados na bacia do Atlântico poderia provavelmente levar ao aparecimento de fenómenos como o da pirataria no Corno de África, ou, de um ponto de vista económico, iria simplesmente negar à UE acesso aos mercados e produtos dessas regiões e países. Apesar destes cenários serem improváveis, especialmente no Atlântico Norte, é sempre importante tê-los em consideração.

Às ameaças trazidas pelo novo milénio, há que somar aquelas que sempre existiram. As relações da Europa e do Ocidente com a Rússia não estavam tão más desde o fim da Guerra Fria, e vários Estados-membros veem aquele país como a

¹¹⁵ “Pirataria no Golfo da Guiné requer atenção imediata, diz comandante da Marinha Portuguesa”, *Observador*, 25 de abril de 2017. Disponível em: <http://observador.pt/2017/04/25/pirataria-no-golfo-da-guine-requer-atencao-imediate-diz-comandante-da-marinha-portuguesa/> (consultado a 25/04/2017).

principal ameaça à sua segurança.¹¹⁶ Mesmo considerando algumas recentes demonstrações de força por parte de Moscovo na Europa Ocidental, através do envio de bombardeiros de longa distância para zonas perto de espaço aéreo de alguns países da NATO,¹¹⁷ não seria correto dizer que, neste momento, a Rússia seja um rival capaz de igualar a Aliança Atlântica no Atlântico Norte. Contudo, e tal como sempre aconteceu ao longo da História, as ilhas são uma importante forma de garantir a capacidade de projeção de poder sobre uma determinada área. No caso do Atlântico Norte, os Açores ocupam a posição perfeita para tal.

O fim do último parágrafo é uma boa transição para a segunda razão pela qual consideramos o Atlântico como a zona do Mundo mais importante para a Europa. Este segundo raciocínio é, ao mesmo tempo, metafórico e estratégico. Por um lado, o Atlântico Norte representa o coração da parceria transatlântica entre os EUA e a UE, a qual, durante as últimas décadas, tem sido o bloco político, económico e militar mais importante ao nível mundial. Este conceito do Atlântico enquanto coração do Ocidente não é recente, como é óbvio. Nos anos 40 do século XX, Walter Lippmann disse que *O Oceano Atlântico não é a fronteira entre a Europa e as Américas. É um mar interior de uma comunidade de nações aliadas umas às outras pela geografia, História e por uma necessidade vital*.¹¹⁸

Por outro lado, a manutenção do Atlântico Norte firmemente dentro da esfera de influência Euro-Americana é de suprema importância para o Ocidente, apesar de os Norte-Americanos serem os que claramente desempenham o papel mais importante e de serem o país que mais investe em Defesa, não só entre os membros da Aliança, como no Mundo inteiro.¹¹⁹ Acreditamos que, para ambos os lados, a capacidade de manter a segurança e estabilidade naquela área é, ao mesmo tempo, uma preocupação estratégica real e uma meta ideológica. Isto é, se um Estado ou uma união de Estados não for capaz de manter a ordem na sua própria esfera de influência, isso vai fazer com que os seus rivais vejam essa entidade como fraca e vulnerável, o que os encorajará a explorar esse

¹¹⁶ European Council on Foreign Relations, *The origins of Russia's new conflict with the West*. Disponível em: http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_origins_of_russias_new_conflict_with_the_west330 (consultado a 30/04/2017).

¹¹⁷ “UK jets intercept Russian bombers near UK airspace”, *BBC*, 15 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/av/uk-42697065/uk-jets-intercept-russian-bombers-near-uk-airspace> (consultado a 29/01/2018).

¹¹⁸ Luís Andrade, *Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico*. Ed. Letras Lavadas, Lisboa, 2013, p.101.

¹¹⁹ NATO, Public Diplomacy Division, Communique PR/CP(2017)045, *Defence Expenditure of NATO countries (2009-2016)*, 13 de Março de 2017, p.3.

estado de fraqueza. Tendo em conta que a UE tem vindo a procurar afirmar-se enquanto ator importante e menos dependente dos seus Estados-membros a nível internacional, encaramos como natural a possibilidade de vir a olhar para as RUP como mais do que apenas regiões distantes com necessidade de algumas condições especiais.

A importância geoestratégica das ilhas do Atlântico Norte é tão antiga quanto o início da expansão europeia naquele oceano. Estas regiões, embora pequenas em tamanho, têm sido uma peça fundamental ao longo dos últimos cinco séculos para a estratégia das grandes potências que dominam ou desejam dominar aqueles mares. Não obstante, foram várias as ocasiões durante o século XX em que a localização estratégica destas ilhas foi posta ainda mais em evidência, com um especial destaque para os Açores. Este arquipélago foi uma importante base para as tropas aliadas durante os dois conflitos mundiais. Em 1940, durante o seu famoso discurso em que chamou aos Estados Unidos o “arsenal da Democracia”, o presidente americano Franklin D. Roosevelt também se referiu aos Açores, comparando a sua importância para a defesa dos EUA no Atlântico à do Havai no Pacífico.¹²⁰ Considerando que nessa altura o Havai era a base da frota americana do Oceano Pacífico, esta alusão aos Açores deve ser encarada com toda a seriedade.

A importância dos Açores para a segurança americana no Atlântico é de tal ordem que vários autores acreditam que foi devido a essas ilhas que Portugal foi convidado para fazer parte do conjunto de membros-fundadores da NATO,¹²¹ apesar do regime não-democrático que detinha o poder naquele país aquando da assinatura do Tratado do Atlântico Norte. Conforme se pode ler no preâmbulo do Tratado do Atlântico Norte, *The Parties to this Treaty (...) are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilization of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law.*, condições que não se verificavam em Portugal durante o Estado Novo.

Durante a Guerra Fria, os Açores eram vistos pelos EUA como um local que podia ser usado para *combater o expansionismo soviético na Europa e no Mundo* e como uma plataforma capaz de ajudar aquele país a *por um lado, manter a liberdade de navegação nos mares e, por outro lado, a providenciar apoio logístico para a projeção*

¹²⁰ The American Presidency Project, *Franklin D. Roosevelt – 154: Fireside Chat*. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15917> (consultado a 01/04/2017).

¹²¹ Luís Andrade, *Uma Perspectiva Açoriana da Política Externa dos Estados Unidos da América e o Atlântico Norte*. Ponta Delgada: Letras Lavadas edições, janeiro de 2017, pp.47-48.

*de poder dos EUA para a Europa, Médio Oriente, Norte de África e para o flanco Sul da NATO.*¹²² Assim, não é por acaso que, entre 1974 e 1975, durante os primeiros tempos após a Revolução de Abril, os Estados Unidos e outros membros da NATO passaram por momentos de grande apreensão, pois temia-se a possibilidade de Portugal vir a ter um governo comunista, facto que poderia pôr em causa a utilização dos Açores por parte da Aliança Atlântica ou, pior ainda, permitir que as forças militares da União Soviética tivessem acesso àquelas ilhas, o que, a acontecer, daria aos soviéticos a capacidade para cortar ao meio a ligação entre as duas margens do Atlântico. A preocupação era de tal ordem que os EUA chegaram a preparar planos de contingência para garantir que não perdiam os Açores para um possível Estado rival. Alguns destes planos incluíam apoiar os movimentos separatistas que estavam ativos na altura, com o objetivo de criar uma espécie de protetorado americano naquele arquipélago.¹²³ Nenhum destes planos de contingência foi posto em prática, mas é interessante ver até que ponto é que os EUA estavam dispostos a ir para garantir a permanência dos Açores na sua zona de influência.

Apesar de, na atualidade, a NATO ainda ter uma fortíssima influência sobre o Atlântico Norte (não fosse esse o propósito para a criação daquela organização!), a verdade é que outros protagonistas, alguns deles surpreendentes, já começaram a testar a possibilidade de estenderam a sua influência àquela região. Este será um tema que irá ser analisado com um pouco mais de detalhe ao longo desta dissertação, mas podemos adiantar que o interesse da República Popular da China nos Açores, como consequência do desinvestimento dos EUA na sua presença militar naquela região, é um tema cada vez mais debatido por responsáveis políticos, militares e académicos nos EUA e em Portugal.

O espaço entre os arquipélagos dos Açores e da Madeira e Portugal Continental forma aquilo a que Virgílio de Cavaleiros chamou de “triângulo estratégico português”, uma área essencial para a segurança daquele país.¹²⁴ Tendo em conta que uma quantidade muitíssimo significativa do tráfego marítimo de e para a Europa passa por essa zona do Atlântico, torna-se fundamental para a UE, e não só para Portugal, fazer com que essas rotas marítimas não fiquem sujeitas a qualquer tipo de ameaça externa e

¹²² Luís Andrade, *Uma Perspectiva Açoriana da Política Externa dos Estados Unidos da América e o Atlântico Norte*, op. cit., p.48.

¹²³ Bernardino Gomes e Tiago Moreira de Sá, *Carlucci vs Kissinger: os Estados Unidos da América e a Revolução Portuguesa*. Dom Quixote, Lisboa, 2008, pp. 239-240.

¹²⁴ Escorrega, op. cit., p.217.

que não sejam usadas para atividades ilícitas, muito menos para aquelas que podem vir a ter um impacto negativo direto na segurança europeia, tais como o tráfico de armas e de narcóticos.¹²⁵

Por estarem localizadas na fronteira marítima sul e sudoeste da UE e da NATO, as três RUP com vocação atlântica, Açores, Madeira e Canárias, estão na linha da frente da luta contra estas ameaças à estabilidade. Como disse Isabel Valente, a adesão de Portugal e Espanha às então Comunidades Europeias trouxe uma nova realidade geopolítica, precisamente devido aos arquipélagos atlânticos daqueles dois países.¹²⁶ Adicionalmente, e tendo em conta que a UE tem agora a sua própria guarda costeira, alguns autores sugerem mesmo que a FRONTEX deveria estar presente em pelo menos uma destas três regiões.¹²⁷ As ilhas Canárias já são uma das principais rotas de entrada para muitos imigrantes ilegais oriundos de vários países da África Ocidental que procuram usar aquelas ilhas como rampa de lançamento para a Europa continental. Tanto é assim que aquela RUP já se encontra referenciada pela FRONTEX enquanto tal, o que, em nosso entendimento, faz com que aquelas ilhas tenham uma localização estratégica para alojar serviços afetos à guarda fronteiriça europeia na zona da Macaronésia.

Já em 2007, no âmbito do acordo de associação UE-Cabo Verde, a Comissão Europeia, através da COM (2007) 641, fazia referência a um conjunto de problemas securitários que teriam de merecer mais atenção por parte da UE e dos seus parceiros daí em diante. Entre os problemas a resolver na costa ocidental africana, segundo a UE, encontram-se atividades como o crime organizado internacional (terrorismo, tráfico de seres humanos, tráfico de drogas e armas), o controlo das vagas migratórias ilegais e a segurança marítima.¹²⁸

Finalmente, e considerando que a atual administração norte-americana é, no mínimo, imprevisível, os membros europeus da NATO e a UE não podem dar como garantido o compromisso dos EUA para com a defesa do continente Europeu, ou, pelo menos, de parte dele.¹²⁹ Cercada a partir de todos os lados por atores que são, no

¹²⁵ Escorrega, *op. cit.*, p.223.

¹²⁶ Isabel Valente, “Portugal, política regional e Ultraperiferia”, in *Debater a Europa*, nº 15, julho/dezembro de 2016, p.186.

¹²⁷ Escorrega, *op. cit.*, p.221.

¹²⁸ Ver *Entrevista à Representação do Governo das Ilhas Canárias junto da União Europeia*, em anexo.

¹²⁹ Simon Shuster, “Can NATO survive a Donald Trump Presidency?”, *TIME*, 14 de novembro de 2016. Disponível em: <http://time.com/4569578/donald-trump-nato-alliance-europe-afghanistan/> (consultado 11/03/2017).

mínimo, erráticos e, no máximo, expansionistas, e não podendo contar a cem por cento com todos os seus aliados tradicionais, a UE deve refletir sobre qual a sua visão de futuro para a Defesa, e que ferramentas deve adotar para poder, pelo menos, criar um cordão de segurança ao longo das suas fronteiras exteriores. Sendo as RUP atlânticas uma dessas fronteiras, acreditamos que a sua importância irá provavelmente aumentar durante os próximos anos, e estas poderão eventualmente passar a ser incluídas pela UE na sua PDSC.

Apesar de um acentuado desinvestimento na Base das Lajes por parte dos EUA desde o início do século XXI,¹³⁰ o facto é que aquelas instalações militares ainda são um dos mais importantes pontos de reabastecimento da Força Aérea dos Estados Unidos,¹³¹ e a sua pista aérea é uma das maiores da Europa, permitindo a sua utilização por parte de praticamente todos os aviões da frota dos EUA e da NATO.¹³² Assim, a importância da base das Lajes não está apenas na sua localização, mas também nas infraestruturas que já lá existem.

Em março de 2018, aquando de uma visita à base das Lajes, o Ministro da Defesa português, Azeredo Lopes, anunciou que aquela foi a localização escolhida para instalar o Centro de Defesa do Atlântico, uma iniciativa do Governo Português, mas que espera recolher o apoio, bem como a participação, dos “principais estados que têm capacidade para falar sobre a segurança do Atlântico”. Azeredo Lopes deixou claro que esta iniciativa será mais do que um “um centro luso-americano”. Adicionalmente, o Ministro da Defesa menciona, conforme já referimos, que a NATO tem “vindo recentemente a olhar para o Atlântico, que estava “remetido para um plano menos importante”, e aponta questões ligadas à segurança marítima no Golfo da Guiné como uma das razões para essa mudança de atitude. Azeredo Lopes adianta ainda que todos os ramos das Forças Armadas portuguesas estarão envolvidos no Centro de Defesa do Atlântico, que incluirá também uma vertente dedicada exclusivamente a questões de cibersegurança.¹³³ Naturalmente, tudo isto ainda se encontra numa fase embrionária,

¹³⁰ Luís Andrade, *Uma Perspectiva Açoriana da Política Externa dos Estados Unidos da América e o Atlântico Norte*, op. cit., pp.75-76.

¹³¹ GlobalSecurity.org, *Lajes Field*. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/facility/lajes.htm> (consultado a 15/04/2017).

¹³² Paul Ames, “China’s Atlantic Stopover worries Washington”, *POLITICO*, 29 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.politico.eu/article/chinas-atlantic-stopover-terceira-worries-washington-li-keqiang-united-states/> (consultado a 05/02/2017).

¹³³ “Lajes: Governo já escolheu edifício onde será instalado o Centro de Defesa do Atlântico”, *Observador*, 13 de março de 2018. Disponível em: <https://observador.pt/2018/03/13/lajes-governo-ja-escolheu-edificio-onde-sera-instalado-o-centro-de-defesa-do-atlantico/> (consultado a 14/03/2018).

mas, a concretizar-se, será, sem dúvida, uma enorme mais valia para a UE e para a NATO, e reforçará a importância estratégica dos Açores para além da questão geográfica.

Numa tentativa de encontrar um papel alternativo para os Açores na política externa americana no século XXI, o congressista Devin Nunes, político norte-americano de origem açoriana, apresentou uma proposta em abril de 2014 que proponha a instalação nas Lajes de uma “base operacional avançada” do AFRICOM. Em defesa da sua proposta, Nunes revelou que *Lajes would be an exceptional staging ground for troop movements and training. Crucially, terrorist hot-spots in western Africa can all be reached from Lajes in less than five hours with few if any over-flight concerns, and ten of the eighteen African counties that hold State Department Travel Warnings can be reached within six hours.*¹³⁴

Com esta argumentação, o congressista Nunes tentou demonstrar que, mesmo que a segurança na Europa já não seja um fator de preocupação maior para os EUA, a centralidade atlântica dos Açores e a sua proximidade geográfica em relação ao continente africano, especialmente às costas Norte e Ocidental, garantem aos Estados Unidos uma plataforma a partir da qual podem projetar poder para África. A opinião de Devin Nunes é corroborada por membros das Forças Armadas Portuguesas. Por exemplo, o Tenente-Coronel Luís Escorrega, que afirma que a “importância ascendente do continente africano” no século XXI demonstrará, uma vez mais, a “centralidade geoestratégica” do arquipélago açoriano.¹³⁵

Não nos podemos esquecer de que tanto o Norte de África como os países da sua costa atlântica têm estado, no geral, bastante instáveis ao longo da última década, como resultado da “Primavera Árabe”, em 2011, e que vários países e organizações ocidentais já intervieram na região desde então. Veja-se, por exemplo, a missão aérea da NATO na Líbia em 2011, posta em marcha de forma a cumprir com a Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU, e também a intervenção francesa no Mali em 2013, que se seguiu à aprovação da Resolução 2085 do Conselho de Segurança e a um pedido formal de ajuda do Governo do Mali para obter apoio na luta contra os rebeldes no Norte daquele país. A Resolução 1973, aprovada no auge da Guerra Civil Líbia, pedia um “cessar-fogo imediato” e autorizava a comunidade internacional a estabelecer uma zona de restrição aérea e a usar todos os meios necessários (à exceção de ocupação de

¹³⁴ GlobalSecurity.org, *op. cit.*.

¹³⁵ Escorrega, *op. cit.*, p.218.

território) para proteger os civis líbios; já a Resolução 2085 do CS da ONU pedia à comunidade internacional para apoiar o governo do Mali na luta contra os rebeldes com todos os meios necessários, e autorizava o envio de tropas internacionais para o terreno.

Na verdade, a França continua envolvida na luta contra insurgentes na região do Sahel através da Operação Barkhane (baseada no Chade)¹³⁶, e a própria União Europeia tem uma missão militar no Mali (EUTM Mali).¹³⁷ Importa dizer que estas missões são de natureza diferente, embora tenham um objetivo comum: a operação *Barkhane* é uma missão militar destinada a apoiar as tropas governamentais do Chade, Mali e outros países da zona na luta contra insurgentes e grupos terroristas; a missão da EUTM Mali é, por outro lado, o treino das Forças Armadas daquele país por parte de militares europeus, familiarizando-os com as mais recentes táticas de contraterrorismo e contrainsurgência, experiência que várias Forças Armadas de Estados-membros da UE adquiriram no Afeganistão e no Iraque. Assim, podemos observar que o grande propósito destas duas missões é ajudar a criar estabilidade naquela zona do continente africano.

Tendo todos estes factos em consideração, seria expectável que os EUA reconsiderassem a forma como encaram o valor estratégico dos Açores. No entanto, a confirmação de que a redução da presença americana na base das Lajes seria para avançar chegou em janeiro de 2015, altura em que o Departamento de Defesa norte-americano anunciou que: *In Portugal, there will be a decrease of approximately 500 U.S. military and civilian personnel at Lajes Field in the Azores, necessary for our consolidation efforts in Europe.*¹³⁸

Isto não seria um grande problema para Portugal, se não fosse pelo facto de a presença norte-americana nos Açores ser muito importante para a economia da região, especialmente para a da ilha Terceira. Alguns peritos e responsáveis políticos chegam ao ponto de dizer que, no caso de uma completa retirada norte-americana da ilha, o governo português ver-se-ia obrigado, por razões puramente económicas, a aceitar a presença de uma outra potência nos Açores, mesmo tendo em conta as obrigações de

¹³⁶ Ministère des Armées, Dossier de Presse, *Opération Barkhane*. Paris: dezembro de 2017.

¹³⁷ União Europeia, EUTM Mali, *About us*. Disponível em: <http://eutmmali.eu/en/about-us/> (consultado a 02/12/2017).

¹³⁸ United States Department of Defense, *DoD Announces European Infrastructure Consolidation Actions and F-35 Basing in Europe*, 8 de Janeiro de 2015. Disponível em: <https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/605338/dod-announces-european-infrastructure-consolidation-actions-and-f-35-basing-in/> (consultado a 15/04/2017).

Portugal enquanto membro da NATO. Apesar de os responsáveis políticos portugueses terem rejeitado por várias vezes a ideia de que países fora do espectro da NATO ou da UE tenham demonstrado interesse em obterem acesso àquelas ilhas, o facto é que se acredita que, caso a oportunidade surja, o governo português permitirá que tal aconteça.¹³⁹

2.4 A ascensão da China e os Açores – um exemplo prático da relevância estratégica da região

Nesta secção, procuramos apresentar um caso prático em que uma das RUP, os Açores, se apresenta no centro de uma discussão internacional atual, discussão essa que envolve precisamente a centralidade atlântica daquela região e a sua importância para as potências daquele Oceano. À partida, o título poderá parecer estranho, no mínimo, mas aquilo que se pretendeu fazer foi demonstrar que estas regiões (ou a utilização que lhes é dada) podem, de facto, fazer a diferença nas zonas onde se localizam. Escolhemos o caso dos Açores por duas grandes razões: a) é aquele que nos é mais próximo e o que consideramos mais relevante para este estudo em específico; b) pela informação de que dispomos, mais nenhuma das restantes oito RUP está envolvida num processo semelhante.

Na sequência da diminuição do interesse das Forças Armadas dos Estados Unidos pelos Açores, aquele arquipélago tem sido visitado várias vezes ao longo dos últimos anos por comitivas de altos dirigentes da República Popular da China, incluindo o atual presidente Xi Jinping, o antigo presidente Wen Jiabao (que trouxe consigo uma

¹³⁹ Carta do Congressional Portuguese Caucus ao Secretário da Defesa dos EUA, Ashton Carter, 19 de outubro de 2016. Disponível em: http://r20.rs6.net/tn.jsp?f=001e_GVKnilBHrm9eWk17OUldBH9cAjv2sbZfqiqhM2Xbwmfp45GCZjMj0CR-6hGUKrOzqS0Oeibr_dAzNDonbMZEg8TqnGRkKBIwQJb-UG_NBSkxUS-1VzPM-1J1N7OXliJyN7NrN8ePpctiUEePx3wBOGDeaN_hLyBfmOsS-Ju3OPMS-UH0RYNNHx41fL4YiBOAyqDvYJ-KvqFgqcYcnjwNk93z0Jf1yKv9KxAli99d-0DJHNS4VlcGKP0Wo9ulsW&c=OLWdJsgz8hvwwDS_gVfxHMaY2SgrrcRz3ik7ifpNNQNxhl_wvihCOA=&ch=f2ZnXXmLzWMS44hHup2mg5gPWC06NA1Jp8j_BExmj9kldUnNgkFxsg (consultado a 06/02/2017) e também Michael Rubin, “Will the Pentagon defend ceding the Atlantic to China and Russia?”, in: *American Enterprise Institute*, 26 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.aei.org/publication/will-the-pentagon-defend-ceding-the-atlantic-to-china-and-russia/> (consultado a 06/02/2017).

delegação de 100 pessoas) e, mais recentemente, o Primeiro-Ministro Li Keqiang. Todas estas visitas foram feitas à ilha Terceira.¹⁴⁰

Esta última paragem, que teve lugar em 2016, quando a comitiva chinesa estava a voltar para Pequim depois de uma visita a Cuba, durou dois dias. Oficialmente, a China tem sempre apresentado “motivos técnicos” como justificação para todas estas paragens na ilha Terceira. Mesmo assim, a estas visitas seguem-se sempre debates em Portugal e nos EUA sobre a possibilidade de a China vir a obter algum tipo de acesso a instalações aeronavais nos Açores. Por exemplo, após a visita de outubro de 2016, António Costa, o Primeiro-Ministro português, admitiu que a Base das Lajes poderá ser usada pela China, mas que “o uso militar da base não está em cima da mesa, o que está em cima da mesa é reutilizar a infraestrutura para fins de pesquisa”.¹⁴¹ Mesmo que assim seja, vários peritos consideram que isto poderá ser apenas o primeiro passo para que a China estabeleça uma primeira base no Atlântico. Por exemplo, Michael Rubin, antigo responsável do Pentágono, acredita que *the Chinese government has absolutely no interest in conducting scientific research on the Azores, nor are the Chinese teams visiting the island engaged in research.*¹⁴²

Rubin acredita que, num cenário em que os EUA abandonam de facto as Lajes e em que a China possui algum tipo de presença não-militar na Terceira, isso facilitará muito a capacidade de Pequim para destacar forças aéreas para o Atlântico Norte no caso de uma crise internacional, por exemplo. Como é óbvio, essa capacidade teria consequências tenebrosas para a NATO, afetando a liberdade de navegação que as Marinhas dos seus Estados-membros sempre tiveram naquele oceano. Preocupados com esta possibilidade, os membros do *Congressional Portuguese Caucus*, um grupo de políticos luso-americanos e luso-descendentes membros do Congresso americano, também tentou persuadir a administração Obama a travar a diminuição da presença americana nos Açores.

Numa carta enviada ao Secretário da Defesa Ashton Carter, este grupo de congressistas defendeu que os Açores são um *crucial outpost in the Atlantic* e que *it must not be abandoned*, visto que os adversários dos EUA procuram todas as

¹⁴⁰ United States Department of Defense, *op. cit.*.

¹⁴¹ “Costa admite que China explore Base das Lajes. PSD açoriano diz não”, *TSF*, 12 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.tsf.pt/sociedade/interior/antonio-costa-admite-que-china-possa-explorar-base-das-lajes-5438477.html> (consultado a 05/02/2017).

¹⁴² Rubin, *op. cit.*.

possibilidades para expandir a sua influência no Atlântico Norte.¹⁴³ O documento estabelece ainda um paralelo entre as visitas efetuadas por responsáveis políticos chineses aos Açores e outras visitas semelhantes feitas ao Sri Lanka, Djibouti e alguns países com costa no Mar do Sul da China, que, de acordo com os autores da carta, têm como objetivo final marcar a presença da China naqueles países e regiões considerados importantes para a aparentemente nova e mais “musculada” visão estratégica de Pequim.¹⁴⁴

Consideramos importante mencionar que a ascensão da China enquanto potência dominante no continente asiático em termos económicos e militares já teve impactos visíveis na relação EUA-UE, uma vez que os Estados Unidos, estando muito envolvidos na crescente disputa geopolítica na Ásia, têm tentado persuadir os seus aliados europeus a serem mais interventivos naquela parte do Mundo. Os americanos acreditam que os europeus seriam capazes de *help create a stable balance in this increasingly important region of the world*, como refere Luis Simon.¹⁴⁵ Contudo, esta tem sido uma tarefa difícil para a diplomacia americana, por duas grandes razões: por um lado, a maior parte dos Estados-membros da UE são países de pequena dimensão que pura e simplesmente não têm capacidade para mobilizar recursos militares e diplomáticos na escala necessária para fazer frente à China na Ásia; por outro lado, há Estados-membros como a França e a Itália que preferem concentrar esses esforços na sua vizinhança imediata, visto que encaram isso como um dos seus grandes objetivos ao nível da Política Externa. Por fim, há aqueles que, por razões ideológicas, preferem não se envolverem em disputas de poder, se o puderem evitar, optando por se manterem o mais neutrais possível. O melhor exemplo deste grupo é a Alemanha, país que, por um lado, ainda sofre do trauma da 2ª Guerra Mundial e que, por outro lado, não tem interesse em alimentar grandes disputas internacionais, visto que grande parte da economia alemã depende de exportações, e os mercados asiáticos têm vindo a ocupar um lugar cada vez mais importante para os fabricantes alemães.¹⁴⁶

É possível observar-se que, pelo simples facto de estar num processo acelerado de crescimento, a República Popular da China já está a causar algumas divergências dentro do Mundo Ocidental. Assim, achamos ser possível dizer que qualquer avanço mais

¹⁴³ Carta do Congressional Portuguese Caucus Secretário da Defesa dos EUA, Ashton Carter, *op. cit.*.

¹⁴⁴ “China is making a bold military power play”, *Bloomberg*, 6 de março de 2018. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/graphics/2018-china-navy-bases/> (consultado a 10/03/2018).

¹⁴⁵ Fröhlich, *op. cit.*, p.416.

¹⁴⁶ Simón, *op. cit.*, p.986

concreto daquele país, especialmente se tomado dentro ou nos arredores dos espaços de influência da UE e da NATO, poderá criar a confusão entre os países da Europa e os EUA, devido à pluralidade de opiniões em relação à tomada de posição a adotar frente à China.

A mais recente posição pública de Portugal em relação à questão das Lajes pode ser consultada numa entrevista dada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros em fevereiro de 2017, na qual Augusto Santos Silva reafirma que o governo português ficaria “muito satisfeito” caso os EUA escolhessem permanecer nos Açores e aumentar o número de trabalhadores na base. Sobre o aparente interesse chinês pela região, o ministro refere que ficaria “muito surpreendido” se a China, uma potência com uma vocação mais óbvia para o Oceano Pacífico, estivesse interessada no Atlântico Norte. Por outro lado, Santos Silva também diz que Portugal acolhe sempre bem novos parceiros na área da ciência e da investigação. Finalmente, quando questionado sobre qual será a atitude de Portugal face à administração Trump, o ministro afirma que acredita que, devido à sua “vocação geo-histórica”, Portugal pode atuar como mediador entre os EUA e a UE, se necessário.¹⁴⁷

Até aos primeiros meses de 2018, não se assistiu a mais nenhum desenvolvimento relativamente a este assunto. Apesar de já ter assumido funções em janeiro de 2017, a Administração Trump ainda não teve grande impacto na situação das Lajes e dos Açores. A única exceção vai para algumas declarações prestadas à imprensa por Devin Nunes, em abril de 2018, onde o congressista luso-americano afirma que “os submarinos russos estão de volta ao Atlântico” e que tanto a Rússia como a China estão a tirar partido do facto de a Administração Obama ter “abandonado este oceano”.¹⁴⁸ Nunes revela ainda que estão a decorrer conversações para que Portugal, com o apoio dos Estados Unidos, aumente a sua frota naval, de forma a poder participar de forma mais ativa em missões de interesse para a NATO, como a vigilância de embarcações russas no Atlântico e o patrulhamento das águas no Golfo da Guiné, devido ao crescente fenómeno de pirataria naquela zona do Mundo.

Em abril de 2017, durante uma visita à base, precisamente um ano antes destas últimas declarações, o congressista Devin Nunes declarou como sendo “inaceitável” que

¹⁴⁷ “‘Não só não teremos qualquer objecção como ficaremos muito contentes’ se EUA voltarem a reforçar as Lajes”, *Diário dos Açores*, 7 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.diariodosacores.pt/index.php/destaques/7579-nao-so-nao-teremos-qualquer-objeccao-como-ficaremos-muito-contentes-se-eua-voltarem-a-reforcar-as-lajes> (consultado a 20/02/2017).

¹⁴⁸ “Estados Unidos querem Marinha portuguesa a patrulhar o Atlântico”, *Expresso*, 07 de abril de 2018.

qualquer potência estrangeira rival da NATO possa ter algum tipo de presença nos Açores, região que o congressista Nunes classificou como “uma das localizações mais estratégicas no Mundo”.¹⁴⁹

2.5 Conclusões do capítulo

A Política Externa Europeia, apesar de já ter visto alguns avanços e decisões marcantes ao longo da última década, ainda se encontra numa fase de transição, ou até mesmo de procura do seu sentido. Em virtude de ser *de facto* uma competência partilhada entre as instituições da UE e os governos nacionais dos Estados-membros, a Política Externa Europeia encontra, por vezes, dificuldades em ser aplicada de forma eficaz, principalmente em casos onde os interesses de um ou mais dos Estados-membros divergem dos da maioria dos seus parceiros e dos da própria UE. Não obstante, é ponto assente que a União, principalmente através do Serviço Europeu de Ação Externa, tem vindo a assumir cada vez mais compromissos e objetivos de Política Externa, tanto na sua vizinhança imediata como em regiões mais distantes.

As questões securitárias constituem uma vertente cada vez mais relevante da política internacional contemporânea, tanto ao nível dos Estados como das organizações internacionais. Como é sabido, a guerra sempre desempenhou um papel central na ação dos Estados, mas nunca na História se havia assistido a um esforço tão grande por parte dos atores internacionais para prevenir ou resolver conflitos como aquele que existe hoje. A UE, através dos mecanismos que tem à sua disposição, tem vindo a levar a cabo diversas missões militares e civis no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, principalmente no continente africano e nos mares e oceanos que o banham. A proximidade geográfica entre a África e a Europa determina que a estabilidade política, económica e social naquele continente seja algo que a União Europeia e os seus Estados-membros têm todo o interesse em ajudar a alcançar e a manter. Se tal não se verificar, situações como aquela vivida com maior intensidade em 2015/2016, quando dezenas de milhares de migrantes tentaram atravessar o Mediterrâneo em direção à Europa, passando por países instáveis como a Líbia, serão ainda mais comuns no futuro

¹⁴⁹ “Presença de estrangeiros perto da Base das Lajes é ‘inaceitável’, diz congressista norte-americano”, *Observador*, 24 de abril de 2017. Disponível em: <http://observador.pt/2017/04/24/presenca-de-estrangeiros-perto-da-base-das-lajes-e-inaceitavel-diz-congressista-norte-americano/> (consultado a 24/04/2017).

próximo. Operações como a EUNAVFOR MED (*Operação Sophia*)¹⁵⁰, que têm como alvo impedir o funcionamento das redes de tráfico humano no Norte de África, apenas servem para resolver alguns problemas a curto prazo, visto que as causas que levam milhares de africanos a abandonar tudo em busca de uma vida melhor na Europa ficam por solucionar. Assim, e de acordo com os objetivos da Política Externa Europeia, acreditamos que haverá um constante e crescente envolvimento da UE em várias zonas do continente africano, podendo este ter a forma de missões civis, militares e/ou humanitárias.

Outro fenómeno securitário importante que tem recebido muita atenção internacional, tanto pela parte de Estados como de organizações, é o da pirataria. Contida, mas não erradicada, na região do Corno de África, e em crescimento no Golfo da Guiné, a pirataria moderna tem o potencial para criar grandes constrangimentos à ordem internacional, principalmente à livre-circulação de tráfego marítimo de mercadorias. A pronta resposta internacional à intensificação deste fenómeno na costa oriental africana em 2008, incluindo uma missão naval conjunta da UE e de alguns dos seus parceiros (EU NAVFOR Somália, com mandato até dezembro de 2018)¹⁵¹ e de outros países a título individual, como a República Popular da China, prova que a segurança e abertura destas vias de comunicação é de elevada importância para as grandes potências mundiais. Assim, é possível concluir que, em caso de uma situação semelhante, a reação seria idêntica à de 2008.

Devido ao grande número de territórios ultramarinos sob administração francesa, aquele país já possui uma experiência valiosa no que diz respeito à sua importância para a segurança das zonas do Mundo onde se localizam, bem como no âmbito da cooperação com os países vizinhos no combate a ameaças locais, como o tráfico de seres humanos, de armas e de substâncias ilícitas. Assim, a França e as autoridades locais das suas RUP e PTU poderão estar na base de uma estratégia europeia para a Segurança na vizinhança das RUP e de todos os outros territórios ligados a Estados-membros da UE, espalhados um pouco por todos os oceanos do planeta.

¹⁵⁰ Serviço Europeu de Ação Externa, *EUNAVFOR MED operation SOPHIA*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med-operation-sophia_en (consultado a 20/04/2017).

¹⁵¹ Note-se que vários parceiros da UE, entre países da PEV e países candidatos à adesão, disponibilizaram meios para auxiliarem as forças europeias a cumprir a sua missão, num claro gesto de aproximação para com a política externa europeia. Veja-se: Conselho Europeu, *EUNAVFOR Somalia Operation Atalanta: operation's mandate extended until 31 December 2018*. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/28/eu-navfor-somalia-operation-mandate-extended/> (consultado a 20/04/2017).

O caso dos Açores é um exemplo perfeito de uma situação onde a UE ainda não tem qualquer papel relevante em termos de política de Defesa e Segurança, não obstante o facto de aquela organização ter sido e continuar a ser fundamental para o desenvolvimento daquelas ilhas. Tendo em conta que a UE se encontra neste momento a trabalhar para se afirmar enquanto um ator global, os Açores poderiam servir como um bom ponto de partida para uma cooperação mais profunda na área da Defesa por um número de razões:

- a) a sua importância para a geopolítica do Atlântico Norte é um dado já comprovado;
- b) são parte de um Estado-membro da NATO e da UE;
- c) são uma região numa localização relativamente próxima do continente europeu, especialmente quando comparada com a maior parte das outras RUP; e
- d) a região já dispõe de boas infraestruturas de apoio.

Por último, acreditamos que uma presença europeia mais marcante nos Açores seria um fator de bloqueio eficaz para travar as intenções de qualquer potência rival, assegurando que aquela região e o Atlântico Norte se mantêm seguramente na esfera da NATO, mantendo, assim, abertas as vias de comunicação entre os aliados dos dois lados daquele oceano. Sendo certo que, neste momento, não se perfila nenhuma grande mudança de paradigma nesta região, a verdade é que até os cenários menos favoráveis devem ser tidos em conta, e os ativos mais valiosos para um Estado ou união de Estados nunca devem ser desprezados.

Considerando estes fatores e o restante conteúdo do capítulo que agora termina, é possível verificar que a UE e os seus Estados-membros têm de facto vontade de aumentar de forma progressiva o seu papel no âmbito das questões securitárias em várias regiões do Mundo. Devido à posição que ocupam, algumas das RUP, especialmente as da Macaronésia e as do Oceano Índico, têm o potencial para servirem de plataformas de projeção e de monitorização de missões europeias levadas a cabo nas mais diversas zonas do continente africano. Mayotte, as Canárias e a Madeira ficam precisamente no meio de rotas comerciais essenciais para a UE e para praticamente todas as grandes potências mundiais. Os Açores e a ilha de Reunião, por outro lado, encontram-se mais isolados do que as suas RUP vizinhas, mas também podem exercer um papel importante no que se refere a missões de busca e salvamento, por exemplo.

Por fim, mesmo que a UE decida não aprofundar a cooperação ao nível da Defesa e que não seja delineada nenhuma estratégia nesse âmbito na qual as RUP estejam incluídas, é de ressaltar a importância de evitar a todo o custo que potências rivais à UE e à Aliança Atlântica tenham a capacidade de estabelecerem algum tipo de atividade nas RUP que tenha o potencial para vir a ser utilizada para pôr em questão a influência das duas organizações referidas.

CAPÍTULO III – As Regiões Ultraperiféricas no centro de uma Política Europeia de Vizinhança para o Atlântico

3.1 Introdução do capítulo

Este capítulo final tem dois grandes propósitos. O primeiro é elucidar sobre a Política Europeia de Vizinhança de uma forma geral, especificando sempre que se justifique. Procuramos fazer uma descrição do percurso deste mecanismo, desde a sua criação, objetivos e países abrangidos, até às evoluções mais recentes e aos resultados alcançados, bem como os grandes desafios que têm surgido à medida que estas parcerias são aplicadas. Esta parte deverá providenciar contexto para então podermos dissertar sobre uma hipotética Política Europeia de Vizinhança para o Atlântico.

O segundo propósito deste capítulo é apresentar as razões pelas quais as RUP poderiam ser parte de uma extensão da PEV ao Atlântico e a outras regiões do Mundo, no contexto de um conceito de vizinhança europeia alargado a espaços que tradicionalmente não são vistos como tal por Bruxelas e por grande parte dos Estados-membros da UE. Assim, apresentaremos, em primeiro lugar, as principais razões pelas quais acreditamos que um alargamento da Política Europeia de Vizinhança seria uma grande mais-valia para a UE, para as RUP e para os países parceiros da União. Depois, é feita uma contextualização da relação que as regiões ultraperiféricas têm com os países na sua vizinhança. um conjunto de áreas nas quais as RUP já são ativas, tais como a integração regional e a cooperação transfronteiriça.

3.2 A Política Europeia de Vizinhança

Como é sabido, o primeiro conjunto de alargamentos da então CEE foi todo direcionado a países da Europa Ocidental ou do Sul. Destes novos Estados-membros, aqueles cujos níveis de desenvolvimento económico e social mais diferenciavam da média europeia eram os do Sul (Grécia, Espanha e Portugal). O grande fluxo de fundos comunitários investidos nesses países nos anos seguintes à sua adesão foi reflexo disso. No entanto, apesar de homogéneos, todos os alargamentos até ao de 2004 abrangeram, no máximo, 3 novos países de cada vez, o que permitia à CEE, e depois à UE, melhor adaptar-se às novas realidades após cada alargamento.

Contudo, em 2004, o cenário foi totalmente diferente. De uma só vez, 10 países tornaram-se Estados-membros da UE, trazendo com eles 74 milhões de cidadãos e dez novas línguas oficiais.¹⁵² Para além disso, todos os novos membros, à exceção de Chipre e Malta, tinham feito parte do bloco soviético, tendo alguns mesmo sido repúblicas soviéticas, como é o caso da Estónia, Letónia e Lituânia. Assim, e apesar de todos estes Estados terem começado a fazer a transição de um regime socialista autoritário para um modelo democrático liberal no início dos anos 90 e de os seus níveis de desenvolvimento já cumprirem os requisitos para a adesão à UE, a verdade é que, em 2003, ainda existiam diferenças significativas entre estes e os 15 países que já eram membros da União. Além dos 10 países que viriam a tornar-se membros em 2004, dois outros, a Roménia e a Bulgária, fá-lo-iam em 2007, e vários outros da região dos Balcãs começavam a mostrar intenções de seguirem o mesmo caminho. Desses, até este momento, apenas a Croácia se juntou à UE, em junho de 2013. Não podemos esquecer o caso da Turquia, país candidato à adesão desde 1987.¹⁵³ Chega mesmo a ser referido que o alargamento de 2004 e seguintes trariam a UE para junto de “zonas problemáticas”¹⁵⁴

Como se pode verificar, a diversidade de línguas, culturas e até mesmo sistemas políticos e económicos existentes no grupo dos países candidatos à entrada na UE era

¹⁵² EUR-lex, *The 2004 enlargement: the challenge of a 25-member EU*. Bruxelas: 23/01/2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:e50017> (consultado a 02/02/2018).

¹⁵³ Comissão Europeia, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, *Turkey*. Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en (consultado a 01/12/2017).

¹⁵⁴ Bart Van Vooren, “The European Union as an international actor and progressive experimentation in its neighborhood”, in Panos Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy – Legal and Political perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011, pp. 147-148.

imensa. Havia, entre as elites europeias, a perfeita noção de que seria preciso algo mais do que as ferramentas tradicionais para que a UE pudesse lidar de forma eficaz com o alargamento de 2004 e com todos os outros que o viriam a seguir. Para além disso, tornou-se também necessário conceber um mecanismo que possibilitasse a existência de plataformas de entendimento entre a UE e os seus Estados-membros e aquelas que viriam a ser os seus novos países vizinhos depois do alargamento de 2004. É neste contexto que nasce a Política Europeia de Vizinhança.

A Política Europeia de Vizinhança (PEV) foi criada em 2003 e posta em prática em 2004. A sua invenção esteve ligada ao alargamento de 2004, que estendeu as fronteiras terrestres da UE até à Rússia, Ucrânia e Bielorrússia, e aumentou a presença e influência daquela organização no mar Mediterrâneo e zonas vizinhas.¹⁵⁵ O alargamento de 2007, muitas vezes considerado como sendo a segunda parte do de 2004, permitiu à UE aumentar a sua fronteira com a Turquia e deu-lhe, pela primeira vez, uma costa no Mar Negro. Com a entrada da Bulgária e da Roménia, tornou-se possível ir de Lisboa a Atenas por terra e sempre atravessando território da União Europeia. Os alargamentos de 2004/2007 deram à UE uma verdadeira dimensão continental. Com isso, vieram os desafios típicos de um Estado com fronteiras vastas.

Os princípios fundamentais por detrás da criação da PEV foram, e continuam a ser, a extensão dos valores da União Europeia aos países abrangidos por aquela política. Consolidar valores como a Liberdade, a Democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos fundamentais do Ser Humano nos países vizinhos da UE são os grandes objetivos da PEV. De acordo com os seus princípios fundadores, só assim é possível existir a prosperidade, estabilidade e segurança necessárias para impulsionar o desenvolvimento na Europa e nas regiões vizinhas, tornando, dessa forma, menos prováveis os conflitos entre os países daquela região.¹⁵⁶ A estes propósitos, somou-se a incapacidade da UE para “absorver” novos Estados-membros durante algum tempo, à exceção daqueles que já estavam prestes a entrar para a União. Assim, procurou-se um mecanismo que permitisse “alcançar a associação política mais próxima possível e o maior nível de integração económica” com os países parceiros da UE.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Comissão Europeia, COM(2003) 104 final: *Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Bruxelas, 11 de Março de 2003, p.3.

¹⁵⁶ Paulo Sande, “Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa”, in *Nação e Defesa*, nº137, 2014, pp.88-89.

¹⁵⁷ Gerogiana Ciceo, “Continuity and Change in European Neighbourhood Policy. The Burden of Excessive Bureaucratization”, in *Studia UBB. Europaea*, LXII, 1, 2017, pp. 55-69. p.56.

No fundo, aquilo que se pretendia criar com a PEV era um meio através do qual a UE pudesse instituir um diálogo bilateral com cada um dos seus novos países vizinhos, complementando essa vertente bilateral com iniciativas regionais de cooperação multilateral de forma a gerar uma nova zona de fronteira entre a UE e os seus novos países vizinhos,¹⁵⁸ de forma a permitir que mesmo que estes não fossem Estados-membros da UE, teriam, ainda assim, acesso facilitado a mecanismos como o mercado comum, o que criaria as condições para um nível muito profundo de cooperação regional e transfronteiriça naquelas zonas. Havia a ambição de criar um “anel de países amigos” à volta da UE.¹⁵⁹

Neste momento, há 16 países envolvidos na PEV, a Leste e a Sul do território da União Europeia. São eles:

- Leste: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia.
- Sul e Médio Oriente: Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Palestina, Síria e Tunísia.¹⁶⁰

A PEV está, portanto, dividida em dois grandes ramos, cada um deles com linhas orientadoras específicas para os tipos de parcerias a serem feitas e para os objetivos a serem alcançados. São eles a Parceria Oriental (Europa de Leste e Cáucaso) e União para o Mediterrâneo (Norte de África e Levante).¹⁶¹ É também curioso verificar que estes dois ramos da PEV foram impulsionados por grupos diferentes de Estados-membros. A UMed foi uma iniciativa que teve o alto-patrocínio da presidência francesa da UE, em 2008. Por outro lado, a Parceria Oriental, lançada em 2009, foi suportada por países como a Alemanha, Suécia e Polónia, Estados-membros com um interesse muito maior nas nações daquela parte do continente.¹⁶² Em 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a PEV foi finalmente institucionalizada.¹⁶³

¹⁵⁸ Ciceo, *op. cit.*, pp. 56-57.

¹⁵⁹ Bart Van Vooren, *op. Cit.*.

¹⁶⁰ Serviço Europeu de Ação Externa, *European Neighbourhood Policy*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en (consultado a 25/10/2017).

¹⁶¹ Bart Van Vooren, *op. Cit.*, pp. 151-152.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 152-153.

¹⁶³ Ciceo, *op. Cit.*, p.57.

Este é um caso típico de uma situação em que os objetivos de política externa da UE se confundem com os interesses internacionais de alguns Estados-membros, revelando o quão ténue é a fronteira entre os dois.

Essencialmente, a PEV consiste num conjunto de acordos bilaterais entre a UE e os seus países parceiros. Estes acordos não têm um formato único; em vez disso, são negociados caso a caso, podendo ser mais ou menos abrangentes, e dedicados a áreas diferentes. As relações entre a UE e os seus países parceiros podem ser mais centradas em políticas de emprego, saúde, parcerias comerciais, educação, entre outras. No entanto, no centro destas parcerias está sempre o respeito pelos valores fundamentais já mencionados.¹⁶⁴ Importa também referir que as parcerias existentes no âmbito da PEV não têm necessariamente como objetivo final a integração daqueles países na UE, embora isso seja uma possibilidade real (mas ainda distante), principalmente nos casos da Bielorrússia, Moldávia e Ucrânia.¹⁶⁵

A Federação Russa não faz parte do grupo de países abrangidos pela PEV, uma vez que encara a aceitação dessas parcerias como uma forma de se subalternizar à UE, algo que seria inaceitável para Moscovo.¹⁶⁶ Assim, a UE e a Rússia optaram por uma via diferente, criando os chamados “quatro espaços comuns” para cooperação entre as duas partes. Este novo paradigma de relações UE-Rússia também foi posto em marcha em 2004.¹⁶⁷

No documento fundador da PEV, a UE assumia que deveria ter um papel importante na contribuição para o desenvolvimento da coesão social e do dinamismo económico nos seus países vizinhos. Também foi reconhecida a necessidade de atuar no sentido de promover a cooperação e integração regional, ambos vistos como pré-condições para alcançar estabilidade política, reduzir os níveis de pobreza e divisões sociais no espaço partilhado entre a UE e a sua vizinhança.¹⁶⁸ Similarmente, ficou declarada por parte da UE a intenção de incentivar a cooperação transfronteiriça, assegurando que as fronteiras terrestres entre a União e os seus países vizinhos não seriam estanques. Foi dada ênfase à necessidade de assegurar a existência de mecanismos que não só permitissem, como também incentivassem as trocas comerciais

¹⁶⁴ Sande, *op. Cit.*, p.89.

¹⁶⁵ *Idem.*, pp.89-90.

¹⁶⁶ Bart Van Vooren, *op. Cit.*, p. 151.

¹⁶⁷ Os quatro “espaços comuns” são os seguintes: economia; liberdade, segurança e justiça; cooperação no campo da segurança externa; e pesquisa, educação e cultura. Para mais sobre isto, veja-se: Comissão Europeia, MEMO/04/268, *EU/Russia: the four “common spaces”*. Bruxelas, 23 de novembro de 2004.

¹⁶⁸ Comissão Europeia, COM(2003) 104 final, *op. cit.*, p.3.

entre as populações e empresas localizadas perto daquelas zonas comuns. Além do mais, foi deixada clara a intenção de cooperar com as autoridades dos países vizinhos na questão das migrações ilegais.¹⁶⁹

As questões de segurança também não foram esquecidas. Na primeira comunicação sobre a PEV, a UE deu grande importância à cooperação entre as forças policiais dos Estados-membros e dos seus países vizinhos, no sentido de se dedicarem à resolução conjunta de problemas tão diversos como a corrupção, a lavagem de dinheiro, o tráfico de substâncias ilícitas, entre outros. Ademais, a UE também mostrou vontade para atuar enquanto mediador de alguns conflitos e crises que existiam nos países da sua vizinhança.¹⁷⁰ Curiosamente, a maior parte destes ainda está na ordem do dia, como é o caso da Transnístria, do Saara Ocidental e da Palestina.

Em suma, com a PEV, a UE tentou uma via distinta da forma tradicional de relações internacionais para com países vizinhos, ligações estas que normalmente assentam em acordos pontuais e sem grandes objetivos a longo-prazo. Neste caso, o objetivo da UE era precisamente ajudar os seus países vizinhos a implementar reformas estruturais em vários níveis da governação e da sociedade.¹⁷¹

3.2.1 Resultados e críticas à PEV

Os dois grandes ramos da PEV fazem 10 anos em 2018/2019, sendo já possível tirar algumas conclusões em relação ao seu impacto na vizinhança europeia. Não nos iremos focar demasiado nos pormenores, mas consideramos interessante perceber o que funcionou e o que falhou nos sítios onde a PEV já é aplicada, bem como explorar algumas das críticas de que a PEV tem sido alvo ao longo dos últimos anos. Apenas deste modo é que será possível fazer uma melhor análise em relação à hipotética extensão da Política de Vizinhança ao Atlântico.

A PEV foi criticada desde o seu início por alguns sectores, e foi considerada como pouco ambiciosa e como tendo falta de uma visão a longo prazo, particularmente no que diz respeito à possibilidade dos países abrangidos se poderem tornar Estados-membros

¹⁶⁹ Comissão Europeia, COM(2003) 104 final, *op. cit.*, p.11.

¹⁷⁰ *Ibid.*, pp. 11-12.

¹⁷¹ Stefan Lehne, *Time to reset the European Neighborhood Policy*. Bruxelas: fevereiro de 2014, p.3. disponível em: http://carnegieendowment.org/files/time_reset_enp.pdf (consultado a 25/03/2017).

da UE.¹⁷² A crença geral era de que “o modelo de Bruxelas” era atrativo, e esse facto seria suficiente por si só para atrair os parceiros da UE e incentivá-los a adotarem reformas políticas e económicas.¹⁷³ Mesmo assim, e incentivados pelo sentimento otimista da altura (maior adesão da História europeia, em 2004; primeiros anos da moeda única), os responsáveis europeus decidiram avançar com a iniciativa.

Ao olhar para o panorama geral, a situação não é muito animadora. A vizinhança europeia, tanto a Leste como a Sul, encontra-se num estado de grande instabilidade. A Leste, o grande problema é a interferência russa nos assuntos internos dos parceiros europeus (veja-se a anexação da Crimeia, conflito no Leste da Ucrânia e a questão das repúblicas separatistas na Geórgia). Além disso, há também que ter em conta os chamados “conflitos congelados” na Transnístria (Moldávia) e em Nagorno-Karabakh (Azerbaijão/ Arménia).

No Mediterrâneo, a situação também não está melhor. O processo iniciado pela “Primavera Árabe”, em 2011, causou grande instabilidade em vários países da região, e a sua influência ainda se faz sentir. Alguns, como é o caso da Líbia e da Síria, caíram num estado de guerra civil, enquanto outros, apesar das grandes e promissoras manifestações e movimentos pela Democracia, acabaram por voltar aos regimes autoritários que já tinham (à exceção da Tunísia). Para além do mais, é impossível fugir à questão da crise migratória de 2015/2016, um acontecimento no qual grande parte dos países da União para o Mediterrâneo estiveram envolvidos, quer como países emissores de migrantes, quer como países por onde esses migrantes passavam em direcção à Europa.¹⁷⁴

Confrontada com a possibilidade de vir a ter uma vizinhança instável, a UE aparenta estar a optar por apoiar e estabilizar os regimes que se encontram no poder, mesmo tendo em conta a falta de espírito democrático de alguns deles. Consequentemente, a União é criticada por ter escolhido a estabilidade em detrimento da Democracia, vertente que era e continua a ser uma das grandes bandeiras da PEV.¹⁷⁵ Adicionalmente, a UE caiu, de forma involuntária, numa disputa geopolítica com a Federação Russa no que diz respeito à influência sobre os países que se encontram entre

¹⁷² Gerogiana Ciceo, *op. cit.*, p. 58.

¹⁷³ Maryna Rabinovych, “The Eastern Partnership and the various EU crises”, in *New Eastern Europe*, 15 de novembro de 2017. Disponível em: <http://neweasterneurope.eu/2017/11/15/eastern-partnership-various-eu-crises/> (consultado a 15/12/2017).

¹⁷⁴ Stefan Lehne, *op. cit.*, p. 4-5.

¹⁷⁵ Maryna Rabinovych, *op. cit.*.

aqueles dois blocos. O estado tenso das relações entre Bruxelas e Moscovo faz com que muitos dos países da Europa de Leste e do Cáucaso se vejam praticamente forçados a escolher lados nesta “Guerra Fria 2.0”.¹⁷⁶

A última avaliação da PEV mostra que os principais obstáculos à implementação daquelas políticas têm sido a inabilidade da UE para responder a situações de crise em países como a Ucrânia, o Egipto e a Síria, bem como a incapacidade em encontrar justificações para casos como a cooperação com regimes autoritários (Azerbaijão, Bielorrússia, entre outros). Tendo em conta os valores que a UE diz defender e querer difundir para outras partes do Mundo, pode ser difícil de compreender a aceitação da União em cooperar, no âmbito da PEV, com alguns países onde a Democracia praticamente não existe ou está sob grande ameaça. Contudo, acreditamos que a explicação para tal se encontra no facto de que, dentro de alguns anos, e com o progresso da PEV, os Estados que ainda mantêm práticas menos aceitáveis aos olhos europeus vão acabar por sucumbir ao “efeito de dominó” e, quer por decisão dos seus governantes, quer por pressão popular (ou ambos), irão progressivamente fazer a transição para democracias liberais, à semelhança da maior parte dos países do Ocidente.

Apesar de um panorama geral com alguns contornos negativos, o certo é que já foram alcançados resultados positivos e interessantes no âmbito da PEV em determinados países. Por exemplo, já existem Acordos de Associação e Zonas de Comércio Livre Aprofundadas e Abrangentes entre a UE e a Geórgia, a Ucrânia e a República da Moldávia. Na prática, isto que dizer três coisas:

- a) existem menos barreiras ao comércio entre aqueles países e a UE;
- b) o movimento de cidadãos é mais facilitado;
- c) a legislação e padrões dos países parceiros estão cada vez mais próximas das da UE.¹⁷⁷

Por enquanto, estes são os três parceiros que melhor têm evoluído no âmbito da PEV. Curiosamente, os três têm em comum o facto de terem partes do seu território ocupadas pela Federação Russa ou por forças apoiadas por aquele país.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Stefan Lehne, *op. cit.*, p.3.

¹⁷⁷ Serviço Europeu de Ação Externa, *Eastern Partnership*, 19 de outubro de 2016. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/419/eastern-partnership_en (consultado a 29/10/2017).

No que diz respeito aos custos financeiros da PEV, entre 2007 e 2013, a UE investiu um total de 12 mil milhões de euros naquele programa, e prevê-se um custo semelhante até 2020.¹⁷⁹ Para que se tenha uma noção do que isto implica para a UE, o orçamento anual da União ronda os 145 mil milhões de euros (dados de 2015),¹⁸⁰ e o mecanismo através do qual a PEV é financiada, o Instrumento Europeu de Vizinhança, recebe cerca de 2 mil milhões de euros por ano. Assim, é possível verificar-se que 25% dos fundos que a UE investe na sua ação externa estão diretamente relacionados com os seus países parceiros na sua vizinhança.¹⁸¹

3.3 Política Europeia de Vizinhança para o Atlântico

É fácil de observar que, no curso da última década, a UE tem dedicado grande parte da sua atenção e recursos na área de Ação Externa às suas fronteiras a Leste e a Sul. Afinal, essas têm sido as direções a partir das quais têm originado os maiores desafios que a Política Externa europeia tem vindo a ter de enfrentar ao longo dos últimos anos, como foi o caso da chamada crise migratória e do conflito no Leste da Ucrânia. Qual Estado soberano, a União percebeu que era aí que estavam as maiores ameaças à sua segurança e estabilidade, e tem vindo a proceder de forma a minimizar qualquer impacto que estas possam ter dentro e além das fronteiras dos seus 28 Estados-membros. Adicionalmente, a História moderna e contemporânea europeia mostra-nos que o Leste e o Sul daquele continente sempre foram as suas regiões de fronteira por excelência.

Durante a Idade Média, o Mediterrâneo representava a fronteira entre a Cristandade e o Islão. Por outro lado, o Leste europeu marcava a divisão entre os “bárbaros da estepe” e os “povos civilizados” da parte central e ocidental daquele continente. Esta divisão, principalmente a Leste, foi sentida com grande intensidade durante a Guerra Fria, e apenas com o fim da competição entre o bloco capitalista e o soviético é que a UE passou realmente a ter o potencial para ser aquilo que o seu nome

¹⁷⁸ No caso da Moldávia, a região da Transnístria; na Ucrânia, a península da Crimeia e o Donbass; e na Geórgia, as regiões da Ossétia do Sul e da Abecásia.

¹⁷⁹ Stefan Lehne, *op. cit.*, p.4.

¹⁸⁰ União Europeia, *Budget*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/budget_en (consultado a 29/10/2017).

¹⁸¹ Serviço Europeu de Ação Externa, *Financing the ENP*, 18/08/2015. Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp/8410/financing-the-enp_en (consultado a 29/10/2017).

indica; a Europa não poderia realmente ser unida se não incluísse os países e povos das regiões centrais e orientais daquele continente.

O mesmo não se pode afirmar sobre o Atlântico. Tanto para grande parte da opinião pública como para muitos responsáveis políticos, é um lugar-comum que a Europa acaba nas margens daquele oceano. Uma das explicações para isto é o facto de o Atlântico apenas ter começado a deixar de ser visto como o “fim do Mundo” para os europeus numa altura tardia, embora extremamente relevante, da História do “Velho Continente” (i.e., os Descobrimentos). Apenas a partir desse ponto é que o Atlântico passou a ser encarado como uma via de comunicação privilegiada, o que permitiu às potências marítimas atlânticas Europeias tornarem-se verdadeiros impérios globais. Aquele oceano, que até à Idade Média tinha representado o desconhecido, passou a ser uma autoestrada da Europa para o Mundo.

Contudo, a manutenção dessas vias de comunicação e aquilo que permitia a sua existência eram as ilhas espalhadas um pouco por todo o Atlântico. Era através delas que eram criadas as bases para qualquer rota comercial ou zona de controlo militar. Foi graças às ilhas atlânticas que Portugal foi capaz de manter abertas as linhas de comunicação entre a metrópole e o Império no Oriente, em África e nas Américas, e o mesmo se pode dizer sobre todos os restantes impérios marítimos da época.

As atuais regiões ultraperiféricas não são mais do que aquilo que resta dessa época da História europeia.¹⁸² Enquanto regiões herdeiras desses impérios globais, as RUP são responsáveis por estender as fronteiras da UE muito para além dos limites da Europa continental. Embora as RUP sejam *de jure* território da União, é nossa convicção que esta noção de “fronteira ultraperiférica” ainda não é um conceito que consiga atrair muitos decisores políticos ou a opinião pública: os primeiros, devido a todos os desafios com os quais a UE já tem de lidar na sua vizinhança tradicional, e os segundos, simplesmente por desconhecimento de causa.

Naturalmente, este é um conceito de fronteira muito diferente daquele a que os povos europeus estão habituados, mais não seja porque as RUP não têm de facto uma fronteira terrestre com os seus países vizinhos.¹⁸³ Para além disso, algumas das RUP, como é o caso dos Açores, estão totalmente isoladas, de um ponto de vista puramente geográfico. Se esse for o único fator a ser tido em conta, regiões como os Açores não

¹⁸² Carlos Amaral, *op. cit.*, p. 31.

¹⁸³ Com exceção da Guina Francesa.

poderiam afirmar que têm “vizinhos”, muito menos fazer parte de um programa como a PEV.

No entanto, é importante assinalar que, devido a uma variedade de fatores, e apesar da grande distância física que por vezes existe, as RUP têm uma grande proximidade cultural, política e/ou económica com países terceiros. Seja devido a numerosas comunidades de imigrantes (vejam-se as comunidades açorianas nos Estados Unidos da América e no Canadá, ou as comunidades madeirenses na Colômbia e na Venezuela) ou à partilha de responsabilidades sobre questões ambientais transfronteiriças (como é o caso da Guiana Francesa e os seus países vizinhos no que diz respeito à floresta amazónica), as RUP são muito mais do que simples exclaves das suas metrópoles. Não há dúvida de que, no passado, já o foram; contudo, e de acordo com aquilo que temos vindo a demonstrar ao longo desta dissertação, as regiões ultraperiféricas são, por si só e em conjunto, entidades políticas capazes de atuar, dialogar e cooperar com os seus Estados vizinhos. Assim, as RUP podem ser vistas como um laboratório para testar estes novos conceitos de fronteira do séc. XXI.¹⁸⁴

A extensão da Política Europeia de Vizinhança às zonas próximas das RUP não é uma ideia nova, apesar de ainda não fazer parte de nenhuma grande estratégia europeia para aquelas zonas do Mundo. Contudo, alguns autores já defenderam ou mencionaram essa possibilidade. Na verdade, as próprias RUP utilizaram as suas vias de comunicação atuais (memorandos e comunicações conjuntas) para solicitar a Bruxelas um instrumento semelhante à PEV para poderem cooperar de forma mais eficaz com os seus vizinhos.¹⁸⁵

A existir, a PEV/Atlântico traria uma dimensão totalmente sem precedentes ao conceito de “vizinhança europeia”: as fronteiras da União estender-se-iam da Bielorrússia, no Norte, a Moçambique, Maurícia e Seicheles, no Sul; do Médio Oriente, a Leste, ao Brasil, Argentina, Canadá e Estados Unidos, no Ocidente.¹⁸⁶ Adicionalmente, a PEV/Atlântico teria o potencial de reunir no seu âmbito uma pluralidade de acordos e parcerias que já existem entre a UE e muitos países dessa região do Mundo.

Uma das razões que pode explicar o não-alargamento da PEV ao Atlântico até este momento é o facto de as zonas onde as RUP estão localizadas, bem como os países

¹⁸⁴ Carlos Amaral, *op. cit.*, p. 33.

¹⁸⁵ Ver *Entrevista à Representação do Governo das Ilhas Canárias junto da União Europeia*, em anexo.

¹⁸⁶ Carlos Amaral, *op. cit.*, p. 33.

que aí se situam, não serem considerados como fazendo parte da vizinhança europeia, tanto no sentido técnico como no sentido ideológico.¹⁸⁷ Tal como referimos no capítulo anterior, as duas primeiras décadas do século XX puseram em evidência muitas fragilidades na vizinhança imediata da UE: a permeabilidade das fronteiras externas da UE a grandes fluxos de migrantes não-documentados, bem como a incapacidade da União para prevenir e por fim a conflitos armados na Europa (veja-se o Leste da Ucrânia e as regiões separatistas na Geórgia, ambas ocupadas pela Rússia ou por forças pró-Rússia), entre outras ameaças, fizeram com que muitos dos Estados-membros, especialmente aqueles mais afetados ou mais próximos destas situações, dedicassem toda a sua atenção e recursos à resolução dos mesmos.

3.4 As Regiões Ultraperiféricas e a sua vizinhança

A UE tem vindo progressivamente a caminhar no sentido de ter um papel mais influente nos assuntos mundiais, e isso tem, de certa forma, implicado criar uma visão o mais consensual possível entre os Estados-membros sobre o papel da Europa no Mundo.¹⁸⁸ Em 2016, o Serviço de Ação Externa (EEAS) publicou um documento intitulado *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (ao qual daqui em diante nos referiremos apenas como *Global Strategy*), no qual esta agência da UE explica quais as metas e os maiores desafios para a União enquanto ator global. Sendo este o documento mais recente a apresentar as linhas orientadoras da política externa da UE, achamos relevante analisar as secções da *Global Strategy* para as quais as potencialidades RUP melhor podem contribuir.

Durante muito tempo, a UE não se apercebeu ou não valorizou o potencial das suas regiões ultraperiféricas,¹⁸⁹ e isto está refletido no facto de as mesmas não serem referidas uma única vez na *Global Strategy*. Em nosso entender, isto está relacionado com o facto de a política externa europeia ser ainda algo muito recente e com um foco muito grande na vizinhança tradicional da UE, isto é, na Europa de Leste e no Mediterrâneo. Mesmo assim, acreditamos e vamos tentar mostrar que as RUP podem

¹⁸⁷ Ver *Entrevista à Representação do Governo das Ilhas Canárias junto da União Europeia*, em anexo.

¹⁸⁸ Serviço de Ação Externa, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Junho de 2016, pp.7-8.

¹⁸⁹ Oros, *op. cit.*, p.235.

não só ser úteis à UE, como também têm o potencial para servirem de plataformas a partir das quais a União poderá atuar nas áreas do globo onde as RUP estão localizadas.

É relevante mencionar que as próprias RUP, através dos responsáveis políticos que as representam, têm noção de que podem ter um papel importante nas regiões em que estão inseridas, e que veem o fortalecimento de relações com os seus países vizinhos como uma prioridade e como uma parte fundamental da sua estratégia de desenvolvimento. Assim, uma das grandes metas daquelas regiões é aumentar e otimizar a cooperação económica, comercial, social e cultural com os países que lhes são geograficamente próximos.¹⁹⁰ Como iremos verificar, é nestas vertentes que se tem baseado a cooperação entre as RUP (especialmente entre as RUP da Macaronésia) e entre as RUP e os seus países vizinhos. Contudo, os responsáveis políticos das regiões ultraperiféricas consideram que, por parte da UE, se verifica a falta de um “conjunto de soluções coerentes e adaptadas” referentes à cooperação regional, o que, até ao momento, tem feito com que as RUP tenham tido de tomar a iniciativa.

A *Global Strategy* define as cinco grandes prioridades da ação externa da UE. Em nosso entender, duas delas têm um interesse particular para a nossa pesquisa e para as regiões ultraperiféricas. Referimo-nos a “Ordens Regionais Cooperativas” e a “Governança Global para o século XXI”.¹⁹¹ Na descrição do primeiro grande objetivo, é mencionado, entre outras coisas, que a UE irá *apoiar ordens regionais (...) em África; no Atlântico, tanto a Norte como no Sul...*¹⁹² Naturalmente, isto é uma referência às organizações regionais que existem nos continentes e espaços mencionados, tais como a União Africana e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). De certa forma, a União Europeia serve de modelo de funcionamento para muitos destes organismos, embora nenhum deles tenha ainda atingido o nível de integração que existe entre os Estados-membros da UE. Nesse sentido, é importante que subsista um diálogo permanente entre estes grupos de organizações internacionais e/ ou regionais, de forma a que seja possível existir uma

¹⁹⁰ Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, *Memorandum Conjoint des Régions Ultraperipheriques: Pour un nouvel élan dans la mise en oeuvre de l'article 349 TFEU*, Bruxelas, Março 2017, p.81.

¹⁹¹ Serviço de Ação Externa, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, op. cit., pp.9-10.

¹⁹² *Ibid.*, p.10.

troca de conhecimentos e de *know-how* que permitirá um desenvolvimento conjunto e mais inteligente de todas as partes envolvidas.

Relativamente ao segundo grande objetivo para a ação externa europeia que escolhemos explorar, é referido que *A UE está empenhada numa ordem mundial assente no direito internacional, que garanta os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável e o acesso duradouro aos bens mundiais. Este empenhamento traduz-se numa aspiração transformadora, e não de mera preservação do sistema existente. (...) A UE ... desenvolverá respostas coordenadas a nível global com organizações internacionais e regionais, Estados e intervenientes não estatais.*¹⁹³ Aqui, a UE mostra uma das vertentes menos convencionais da sua ação externa, no sentido em que, tradicionalmente, a política externa tem sempre o propósito de assegurar o cumprimento de um conjunto de interesses benéficos para um Estado. Neste caso, aquilo que a UE procura é “atacar” várias das novas ameaças, tais como a preservação e segurança ambiental e a racionalização dos recursos naturais disponíveis. Estas são áreas em que é extremamente importante ter em conta o princípio da subsidiariedade; isto é, são os atores políticos locais e regionais aqueles que mais se devem envolver na prevenção e resolução destes problemas. Assim, acreditamos que as autoridades políticas das RUP podem dar um contributo importante nesta matéria. Ao contrário de grande parte dos seus países vizinhos, as regiões ultraperiféricas têm à sua disposição muita mão-de-obra qualificada e instituições de ensino e de investigação que se dedicam a estas problemáticas. Utilizando os mecanismos apropriados, estes recursos humanos e técnicos podem ser postos à disposição e/ ou usados em colaboração com as autoridades dos parceiros das RUP, com o fim de garantir o cumprimento dos objetivos de ação externa da UE naquelas regiões do Mundo.

Nesta parte do nosso estudo, procuramos dar exemplos concretos daquilo que já é feito nas RUP e pelas RUP no que diz respeito à integração regional, à cooperação transfronteiriça e aos objetivos de governação global para o século XXI. Também foi nosso objetivo demonstrar que estas regiões têm o potencial para virem a ser os pontos de lançamento de uma Política Europeia de Vizinhança mais abrangente.

¹⁹³ Serviço de Ação Externa, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, op. cit., pp.9-10.

3.4.1 Integração Regional

No que diz respeito à primeira prioridade (Ordens Regionais Cooperativas), acreditamos que esta é uma área onde, em alguns casos, atuar através das RUP pode trazer resultados significativamente melhores para a UE e para os seus parceiros regionais. Tal como já referimos, a ação externa da União na sua vizinhança tradicional baseia-se muito num esforço pela aproximação dos seus países parceiros a mecanismos da UE, como o mercado único e zonas de livre-circulação de pessoas e bens, por exemplo. Num claro exemplo de Construtivismo, a UE tem vindo a procurar espalhar a sua influência através de uma demonstração prática de que as suas ideias funcionam e melhoram de facto a vida dos cidadãos que delas beneficiam.

Em virtude do seu estatuto único à luz dos Tratados Europeus, cujas especificidades já foram exploradas no primeiro capítulo desta dissertação, as RUP podem servir de “regiões-modelo” da UE no Mundo. O facto de, ao contrário dos PTU, serem parte integral da União dá às regiões ultraperiféricas a oportunidade de usufruírem de todos os benefícios associados a essa condição, ao mesmo tempo que proporciona à UE a capacidade de atuar através daquelas regiões de forma a pôr em prática alguns dos seus objetivos de Política Externa. Assim, graças às RUP, a UE tem a oportunidade de ter uma presença física em áreas do Mundo que, de outra forma, estariam demasiado longe do alcance de Bruxelas para que qualquer política ou programa de cooperação pudesse ter o impacto pretendido. Foi isto mesmo que o Presidente do Governo Regional dos Açores, Vasco Cordeiro, defendeu num discurso no Comité das Regiões, em janeiro de 2018. Cordeiro afirmou que a UE deve ver as RUP como um “verdadeiro ativo para a União Europeia e não apenas como partes do território da União que merecem e necessitam de um apoio diferenciado em função de circunstâncias objetivas que as afetam”.¹⁹⁴

Estando fisicamente presente em certas áreas dos oceanos Atlântico e Índico, das Américas e/ ou próxima do continente africano, a UE não pode ser vista pelos países e organizações daquelas regiões apenas como mais um ator externo que se tenta envolver em assuntos alheios, mas sim como uma entidade que, através dos seus Estados-

¹⁹⁴ Presidência do Governo Regional dos Açores, Gabinete de Apoio à Comunicação Social, *Regiões devem ser reconhecidas como “verdadeiro ativo” para a concretização dos objetivos da UE, defende Vasco Cordeiro*, 1 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.azores.gov.pt/GaCS/Noticias/2018/Fevereiro/Regi%C3%B5es+devem+ser+reconhecidas+como+verdadeiro+ativo+para+a+concretiza%C3%A7%C3%A3o+dos+objetivos+da+UE+defend.htm> (consultado a 10/02/2018).

membros, faz efetivamente parte da arquitetura regional e que pode e deve colaborar para o desenvolvimento das mesmas, através da participação, por exemplo, em projetos que visam melhorar as comunicações entre os países e regiões de uma determinada parte do Mundo. Esta via é sustentada por Isabel Valente, que acredita que as RUP *formam pontes entre a UE e a África, MERCOSUR (...) e os Estados Unidos da América.*¹⁹⁵ Importa referir que alguns autores também descrevem as RUP como sendo “pontas de lança” da Europa no Mundo, uma vez que permitem à UE marcar a sua presença em sítios muito distantes do continente europeu, ao mesmo tempo que facilitam a sua cooperação com outros projetos regionais.¹⁹⁶ A própria Comissão Europeia já por diversas vezes sublinhou a necessidade de fortalecer o nível de integração das RUP com os seus vizinhos. Um dos exemplos dados pela Comissão relativamente a este fortalecimento de relações com a vizinhança foi o aumento dos laços económicos e das formas de transporte entre as RUP e os seus países mais próximos.¹⁹⁷ Logo, é possível verificar que, tal como no caso da vizinhança europeia tradicional, são os mecanismos de integração económica aqueles que, até agora, são mais eficazes na relação entre a UE e os países próximos das RUP.

Contudo, esta não é a única via possível. A História recente da União Europeia já mostrou o quão importante é a questão da integração cultural para que existam boas relações entre países vizinhos. Programas de intercâmbio como o Erasmus contribuem muito para a criação de um sentimento alargado de comunidade, fator determinante para o sucesso de qualquer projeto regionalista como a UE ou as suas organizações parceiras. Na verdade, já existem iniciativas no âmbito da cooperação cultural entre as regiões ultraperiféricas e os seus países parceiros. As RUP francesas são especialmente ativas neste aspeto, principalmente aquelas que se localizam no Oceano Índico. Sendo estas as regiões que mais distam em termos geográficos da França metropolitana e do continente europeu, é natural que os seus responsáveis políticos deem grande importância às suas relações com os países banhados por aquele oceano. Se assim não fosse, Mayotte e Reunião estariam condenadas a um isolamento ainda maior do que aquele que já se verifica.

¹⁹⁵ Valente, “Conceito de ultraperiferia: génese e evolução”, *op. cit.*, p.17.

¹⁹⁶ *Ibid.*, pp.16-17.

¹⁹⁷ Comissão Europeia, *A new stage in the European strategy for the outermost regions*, Bruxelas, 22 de Outubro de 2008; e Comissão Europeia, *The Outermost Regions, an integral part of an innovating European Union*, Bruxelas, 2 de Julho de 2012.

Uma das iniciativas que nos pareceu mais louvável foi aquela levada a cabo em 2016 por um Deputado da Assembleia Nacional de França, Jean Jacques Vlody, originário da ilha de Reunião. Este parlamentar apresentou ao Ministério para os Territórios Ultramarinos uma lista de propostas destinadas a promover a integração regional das RUP situadas no Oceano Índico. Entre as suas instigações, Vlody incluiu o conceito de “diplomacia territorial”, o que na prática sugeria que as próprias RUP deveriam ser transformadas em atores regionais, com poder para negociar com os seus vizinhos.¹⁹⁸ Adicionalmente, Jean Jacques Vlody também recomendou que a educação e a formação dos jovens que vivem nos departamentos ultramarinos franceses deveriam ser adaptadas àquela realidade,¹⁹⁹ o que criaria uma geração de cidadãos aptos a lidar de forma mais eficaz com as condições específicas das suas regiões e a perceberem as vantagens de manter uma relação proactiva com os países da sua vizinhança.

Devido ao seu estatuto de DOMs (*Départements d’Outre Mer*) dentro da República Francesa, os órgãos de governo local destas RUP gozam de um nível de autonomia substancial no que diz respeito à sua atuação nas regiões onde estão localizadas e ao diálogo com outros atores regionais. Na verdade, o Estado Francês concedeu essa capacidade a todos os seus DOMs. Para além disso, sempre que as competências políticas dos DOMs impossibilitem a sua atuação, estes podem pedir permissão ao Governo Francês para que um membro do executivo regional, ou alguém em sua representação, seja incluído na delegação francesa, podendo assim ter uma voz mais ativa em negociações sobre assuntos que dizem respeito à sua região de origem. Por fim, os DOMs podem também pedir ao Governo Francês permissão para que os Presidentes das regiões possam negociar acordos com países terceiros, com a salvaguarda de que esses acordos terão de ser submetidos à aprovação das Assembleias responsáveis.²⁰⁰

O envolvimento da França (enquanto país) no diálogo regional com as nações vizinhas das suas RUP também deve ser referido. Este país tem estado ativo na formação de comissões transfronteiriças sobre “assuntos de interesse comum” entre a

¹⁹⁸ Recordamos que nenhuma das RUP francesas tem um nível de autonomia tão avançado como as suas congéneres portuguesas e espanholas, embora tenham alguma capacidade para negociarem em nome próprio com os seus parceiros regionais.

¹⁹⁹ Vie Publique, *Outre-mer: le rapport Vlody en faveur de l’insertion régionale des DOM*, 19 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/outre-mer-rapport-vlody-faveur-insertion-regionale-dom-20161019.html> (consultado a 09/04/2017).

²⁰⁰ Ministère des Outre-Mer, *La coopération régionale en outre-mer*, 28 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.outre-mer.gouv.fr/la-cooperation-regionale-en-outre-mer> (consultado a 15/04/2017).

França e os países daquelas áreas, com o objetivo de “estabelecer e aplicar acordos de cooperação”. A parte mais interessante e relevante para a nossa pesquisa é que, tendo em conta que a França reconhece que muitos dos assuntos em discussão nas já mencionadas comissões têm um impacto direto nas suas RUP, aquele país procura sempre envolver responsáveis políticos daquelas regiões nas reuniões e negociações. A título de exemplo, a Guiana Francesa tem vindo a cooperar com o Brasil, com o Suriname e com a Guiana no âmbito destas comissões.²⁰¹

Acreditamos que este “modelo francês” seria um bom exemplo a seguir pela UE no caso do alargamento da PEV além das fronteiras tradicionais da Europa. Ao dotar as regiões ultraperiféricas de capacidade para negociar, coordenar e supervisionar a implementação de acordos firmados no âmbito da PEV, a União estaria a garantir que uma parte significativamente importante do trabalho estaria a ser levada a cabo por atores próximos e com conhecimento sobre as especificidades regionais dos seus parceiros, algo que é sempre mais difícil de apurar quando as ordens são simplesmente ditadas a partir de uma longínqua capital, podendo mesmo dar motivos para ser alvo de acusações de “neocolonialismo” por parte dos opositores destas parcerias, tanto na Europa como nos seus países parceiros. Naturalmente, não defendemos que as regiões ultraperiféricas devam ser as únicas responsáveis por todo esse processo; aquilo em que acreditamos é que estas, em estreita colaboração com o Serviço de Ação Externa e com os seus governos nacionais (no caso de existir algum constrangimento legal ao nível nacional), devem estar na linha da frente desta PEV alargada.

Contudo, a França e as suas RUP não estão sozinhas. As Ilhas Canárias também têm estado comprometidas no melhoramento da sua relação e nível de integração com os seus vizinhos da costa ocidental africana. Investimentos recentes na sua infraestrutura ligada aos transportes, principalmente aos marítimos, vão permitir às Canárias assumir um papel cada vez mais importante enquanto *hub* para a redistribuição do comércio de bens entre a Europa e África.²⁰² Ademais, os investimentos diretos com origem nas Ilhas Canárias nas economias dos seus países vizinhos têm vindo a tornar-se muito significativos durante os últimos anos. Um dos exemplos, e talvez o melhor, é o de

²⁰¹ Ministère des Outre-Mer, *La coopération régionale en outre-mer, op. cit.*

²⁰² Luz Herrera e Fernando Bel, “Global Geopolitics and Local Geoeconomics in Northwest Africa: The Industrial Port of Granadilla (Canary Islands, Spain)”, in: *Geopolitics*, 14:589-603, 2009, p.599.

Cabo Verde, onde, em 2002, 40% dos investimentos de capital estrangeiro tinham origem nas Canárias.²⁰³

O Governo das Canárias mantém relações próximas com vários dos seus países vizinhos, especialmente com Marrocos, Mauritânia, Cabo Verde e Senegal, e prevê alargar esta cooperação a outros países da África Ocidental, como a Gâmbia, a Guiné-Conacri, Guiné-Bissau e Guiné Equatorial, sendo que este último é o único país africano que tem o espanhol como língua oficial. O executivo daquela RUP leva muito a sério a importância de ter relações económicas fortes com os seus vizinhos e, como tal, tem várias formas de apoiar e incentivar empresas nacionais ou internacionais a operarem naquelas ilhas ou nos seus países vizinhos. Atualmente, existem cerca de 180 empresas canarinas que trabalham diretamente com Marrocos, Mauritânia, Cabo Verde e Senegal. Destas, cerca de 100 estão instaladas em um ou mais dos países mencionados, e as restantes 80 realizam operações comerciais regulares entre as ilhas Canárias e o continente africano. A grande maioria é apoiada pelo programa do Governo Regional “Canarias APORTA”, que visa precisamente criar condições para que as empresas daquele arquipélago possam operar na sua vizinhança.²⁰⁴

Adicionalmente, o Governo das ilhas Canárias também tem interesse em promover a implantação naquelas ilhas de empresas europeias e internacionais que queiram ter atividade em África e usar as Canárias como plataforma de negócios, de logística ou de serviços. Foi neste sentido que criou a marca “Canary Islands, European Business Hub in Africa”, que visa promover aquela região enquanto plataforma privilegiada para desenvolver todo o tipo de atividades em África. O tipo de empresa que mais tem recorrido às Canárias como base de apoio logístico são as empresas ligadas à exploração de petróleo e gás natural, que têm usado os portos daquele arquipélago para reparar os seus navios ou como ponto de reabastecimento. Para além destas empresas, também há um número considerável de companhias internacionais ligadas à exploração e exportação de minérios de África que utilizam os portos da região pela mesma razão das petrolíferas.

Importa também referir que a infraestrutura das Canárias também é muito importante para organizações humanitárias que desenvolvem a sua atividade em África, tais como a Cruz Vermelha Internacional. Neste caso, aquelas ilhas são a base logística daquela organização, sendo lá que se localizam os armazéns onde uma parte importante

²⁰³ *Ibid.*, p.599.

²⁰⁴ Ver *Entrevista à Representação do Governo das Ilhas Canárias junto da União Europeia*, em anexo.

dos bens da Cruz Vermelha é guardada para depois ser distribuída por vários pontos da África Ocidental.²⁰⁵

Efetivamente, quando temos em conta o plano para a *wider neighborhood* (em tradução livre, vizinhança alargada) que foi estabelecido em 2004 pelo documento de estratégias da UE intitulado *A Stronger Partnership for the Outermost Regions*, as Ilhas Canárias devem trabalhar no sentido de fortalecer os seus laços com a África Ocidental, e uma das formas de o fazer é expandindo os sistemas de transportes de e para os países daquela região. Ao fazê-lo, as Canárias estariam a contribuir para um aumento do intercâmbio de pessoas naquela área, o que é, normalmente, um dos passos necessários para melhorar e cimentar não apenas as relações entre Estados e outras entidades políticas, mas também entre pessoas e povos.²⁰⁶

Em janeiro de 2018, os líderes políticos dos Açores e da Madeira reuniram-se numa “Cimeira Atlântica”, fórum onde foram discutidas um conjunto de medidas destinadas a aproximar aquelas duas regiões autónomas. De entre as prioridades discutidas no seio daquela reunião, pareceu-nos interessante destacar algumas. Aquela que nos despertou mais interesse foi a proposta de criação de um programa de intercâmbio à imagem do programa Erasmus, que dará a possibilidade aos jovens daquelas duas RUP de ficarem a conhecer melhor a sua região vizinha através de iniciativas de voluntariado ou de estudo, contribuindo assim para uma maior sensação de comunidade entre aqueles arquipélagos da Macaronésia.²⁰⁷

Apesar de parecer uma medida trivial, o facto é que, se tiver sucesso, esta iniciativa tem o potencial para dar um grande impulso às relações entre os Açores e a Madeira, e nada impedirá que não possa ser alargada às outras RUP e até mesmo aos seus países vizinhos. A proliferação de programas de mobilidade na União Europeia é um dos fatores que mais contribuem para aprofundar o nível de integração entre os seus Estados-membros. Atualmente, o programa Erasmus já abrange cidadãos de países que fazem parte da PEV, facilitando a estes indivíduos a possibilidade de estudar ou trabalhar por um período pré-determinado num Estado-membro da UE. Em nosso entendimento, isto faz do programa Erasmus e de outras iniciativas semelhantes uma das maiores e mais eficazes ferramentas de *soft-power* de que a UE dispõe atualmente.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Herrera and Bel, *op. cit.*, p.601.

²⁰⁷ “Seis prioridades emergem da cimeira insular”, *Diário de Notícias*, 24 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.dnoticias.pt/imprensa/hemeroteca/diario-de-noticias/seis-prioridades-emergem-da-cimeira-insular-FD2656106> (consultado a 02/02/2018).

Ao serem incluídas numa estratégia direcionada especificamente para a vizinhança, as regiões ultraperiféricas poderiam apresentar-se como uma espécie de laboratório para testar novos programas e acordos de cooperação na área da mobilidade entre a UE e as nações próximas das RUP. Na verdade, e como fizemos questão de demonstrar na próxima parte do capítulo, tal já acontece em casos muito pontuais.

3.4.2 Governança Global e cooperação transfronteiriça

A segunda prioridade da *Global Strategy* que escolhemos analisar centra-se em assuntos humanitários e ambientais, assuntos esses que estão na base da maioria das chamadas ameaças securitárias não-tradicionais, que, por sua vez, têm merecido cada vez mais atenção por parte de países e organizações, muitas vezes pelas piores razões. É sabido que a UE é um dos maiores (senão mesmo o maior) defensores dos Direitos Humanos ao nível mundial. Acresce também dizer que, coletivamente, os Estados-membros da UE providenciam mais de metade de toda a ajuda humanitária global, o que faz da União Europeia o maior doador deste tipo de ajuda em todo o Mundo.²⁰⁸ Também consideramos importante mencionar que, em 2014, 37% do orçamento das Nações Unidas destinado às suas missões de manutenção de paz teve origem em Estados-membros da UE.²⁰⁹

Dito isto, importa saber se as RUP podem desempenhar algum papel neste esforço permanente da UE, e se sim, de que forma concreta é que podem contribuir para tal. São vários os caminhos que podem ser seguidos. Um deles passa por pôr à disposição dos países vizinhos e dos parceiros das RUP os meios técnicos e a mão de obra especializada que as regiões ultraperiféricas têm. De acordo com Isabel Valente, as RUP têm mão-de-obra muito qualificada e especializada, bem como serviços públicos mais avançados do que aqueles dos países da sua vizinhança, o que dá à UE a possibilidade de pôr esses recursos à disposição desses países e de organizações regionais dos quais os mesmos façam parte, no sentido de apoiar o seu desenvolvimento.²¹⁰ Abrindo portas a esta possibilidade, os países parceiros passariam a

²⁰⁸ União Europeia, *Development and cooperation*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/development-cooperation_en (consultado a 16/04/2017).

²⁰⁹ União Europeia, Conselho da União Europeia, *Draft Annual Report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament*, 11083/15, Bruxelas, 20 de Julho de 2015. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8427/cfsp-annual-reports_en (consultado a 01/04/2017).

²¹⁰ Valente, “Conceito de ultraperiferia: génese e evolução”, *op. cit.*, p.18.

ter à sua disposição meios que lhes permitiriam, por exemplo, prevenir catástrofes ambientais ou reduzir o impacto das mesmas.

Os responsáveis políticos das RUP também reconhecem a importância que as suas regiões podem ter no âmbito da cooperação transfronteiriça. A Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas acredita que as RUP são porta-estandartes de valores da União, como a Paz, a Democracia e o respeito pelos Direitos Humanos e pelo Estado de Direito, o que faz das RUP sítios ideais a partir dos quais a União Europeia pode difundir esses mesmos valores. Além do mais, as RUP também acreditam que, através da cooperação em várias áreas, tais como a elaboração de políticas públicas ou providenciando consultoria sobre parcerias público-privadas, são capazes de contribuir para a implementação, nos seus países vizinhos, dos objetivos da ONU relativos, por exemplo, ao desenvolvimento sustentável.²¹¹

Esta colaboração rumo à governação global pode ter várias formas. Uma área que tem vindo a ganhar cada vez mais importância e a ser alvo de mais atenção por parte dos responsáveis políticos é a eficiência e segurança energética. As RUP, em virtude da sua localização e condição insular, não recebem a sua energia dos mesmos sítios que fornecem as suas metrópoles na Europa continental, vendo-se assim forçadas a procurar alternativas na sua vizinhança e, quando necessário, a ter uma relação forte e eficaz com os países próximos.

Um assunto que tem vindo a ser cada vez mais discutido é o aparente aumento da importância do Gás Natural Liquefeito (GNL), uma fonte energética alternativa ao combustível tradicional, que permite, entre outras coisas, um transporte mais facilitado e em maiores quantidades de cada vez, querendo isso dizer que poderá ser usado para fornecer regiões que não têm acesso direto a gasodutos.²¹² Tanto o Governo de Portugal como o Embaixador dos Estados Unidos da América naquele país já anunciaram que os Açores (mais precisamente, o porto da Praia da Vitória) farão parte da “estratégia nacional para o gás natural liquefeito” e que poderão vir assumir particular relevância

²¹¹ Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, *op. cit.*, p.83.

²¹² Associação Portuguesa do Veículo a Gás Natural, *Gás Natural Liquefeito*. Disponível em: <https://apvgn.pt/gas-natural-liquefeito/> (consultado a 20/02/2018).

na rota da exportação americana daquela matéria-prima para a Europa e outras regiões do Mundo.²¹³

Ainda sobre a questão energética, muitas das RUP têm vindo a desenvolver as suas capacidades no âmbito das energias renováveis, uma vez que estas regiões têm à sua disposição várias condições muito favoráveis à exploração deste tipo de recursos.²¹⁴ Esta proatividade no campo das energias renováveis está também relacionada com o facto de as RUP serem territórios especialmente vulneráveis às alterações climáticas. Os responsáveis políticos e as populações daquelas regiões sabem que estas têm uma probabilidade muito elevada de virem a ser negativamente afetadas por todos estes fenómenos, sendo por isso compreensível que haja uma predisposição natural para combater os agentes poluentes causadores das alterações climáticas.

Note-se também que as RUP acreditam ter a capacidade para serem “atores chave” para a definição e implementação de objetivos ambientais ao nível regional, Europeu e até mesmo internacional, contribuindo dessa forma para o papel da UE enquanto potência profundamente comprometida com as questões ambientais e do desenvolvimento sustentável.²¹⁵ Outra contribuição importante que as RUP podem dar é através do apoio ao desenvolvimento deste tipo de tecnologias e mentalidades nos seus países vizinhos, fazendo, ao mesmo tempo, a) com que estes fiquem menos dependentes de importações de fontes energéticas; b) contribuindo para a preservação do ambiente e dos recursos naturais finitos; e c) fortalecendo os laços entre esses países e as RUP. Este é mais um exemplo do papel que as regiões ultraperiféricas poderiam ter no contexto do alargamento da PEV.

É também importante mencionar algumas iniciativas recentes de cooperação entre as RUP, especialmente entre as da Macaronésia. Estas três regiões já cooperam no âmbito do programa MAC (Madeira-Açores-Canárias), uma iniciativa da DG Regional (Comissão Europeia), que procura envolver estes três arquipélagos em iniciativas transfronteiriças com países da África Ocidental, nomeadamente, Cabo Verde, Senegal

²¹³ “Estratégia Nacional para o gás natural liquefeito passa pela Praia da Vitória, diz Ministra do Mar”, *RTP*, 20 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.rtp.pt/acoresh/economia/estrategia-nacional-para-o-gas-natural-liquefeito-passa-pela-praia-da-vitoria-diz-ministra-do-mar_56034 (consultado a 20/02/2018); e também Governo dos Açores, *Presidente do Governo recebeu Embaixador dos EUA em Portugal*, 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.azores.gov.pt/Portal/pt/novidades/Presidente+do+Governo+recebeu+Embaixador+dos+EUA+em+Portugal.htm> (consultado a 20/02/2018).

²¹⁴ Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, *op. cit.*, p.60.

²¹⁵ Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, *op. cit.*, p.67.

e Mauritânia.²¹⁶ As principais áreas de cooperação entre as RUP da Macaronésia e os seus países vizinhos no âmbito deste programa são:

- Potenciar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
- Melhorar a competitividade das empresas;
- Promover a adaptação às alterações climáticas e melhorar a prevenção e gestão de riscos;
- Conservar e proteger o meio ambiente e promover o uso eficiente dos recursos naturais;
- Melhorar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública.²¹⁷

Mais uma vez, o objetivo principal deste programa é a promoção de um grande nível de integração e cooperação entre instituições estatais, companhias públicas e privadas e cidadãos dos três arquipélagos em questão e dos países da costa ocidental africana. Os projetos desenvolvidos no âmbito deste programa têm um orçamento total de € 148 milhões para o período 2014-2020, sendo que 85% desses fundos são um cofinanciamento do FEDER.²¹⁸ Considerando as informações que temos, é possível dizer que o Programa MAC é o mecanismo mais semelhante à PEV em que as RUP estão envolvidas e no qual são atores importantes. No entanto, o mesmo tem algumas limitações que prejudicam a sua eficácia. Por exemplo, os projetos levados a cabo fora do território europeu só podem ser financiados pelo FEDER até 30%, e os governos dos países africanos que participam no MAC não podem ser os beneficiários diretos nem únicos dos projetos desenvolvidos naquele âmbito; ou seja, qualquer iniciativa tem sempre de servir tanto as regiões ultraperiféricas como Cabo Verde, o Senegal e a Mauritânia, e os parceiros africanos são postos num papel quase totalmente subalterno às RUP, quando, em nosso entender, esta relação deveria ser de igual para igual. Em comparação, tal como já explicamos, os países que são abrangidos pela PEV,

²¹⁶ Programa MAC 2014-2020, *¿Cuál es el Espacio de Cooperación del Programa INTERREG MAC 2014-2020?*. Disponível em: <https://www.mac-interreg.org/arborel/index.jsp?nivel=2&idPadre=9459f7d0f00a61a8f77ce369e303a462&id=bb84d59b-0d63-478f-9823-ee34b0cf0b6f> (consultado a 11/04/2018).

²¹⁷ União Europeia, *The Outermost Regions: European Lands in the World*, Bruxelas, 2017, p.4; e também, Comissão Europeia, Regional Policy, InfoRegio, *Interreg V-A – Spain-Portugal (Madeira-Açores-Canárias (MAC))*. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/spain/2014tc16rfcb007 (consultado a 13/04/2017).

²¹⁸ Ver *Entrevista à Representação do Governo das Ilhas Canárias junto da União Europeia*, em anexo.

especialmente os da Parceria Oriental, recebem grandes quantidades de fundos europeus (cerca de € 2 mil milhões por ano, no total), fundos estes que são geridos e atribuídos só e apenas pelo Instrumento Europeu de Vizinhança. Assim, ao contrário do FEDER e outros mecanismos que são usados para financiar projetos na vizinhança das RUP, os fundos do Instrumento Europeu de Vizinhança destinam-se exclusivamente a ser aplicados nos países que beneficiam do estatuto de “vizinhos” da UE.

Em setembro de 2017, as Caraíbas foram assoladas por várias tempestades que causaram danos avultados nos países e territórios daquela parte do Mundo, inclusive numa das RUP – St. Martin. Não existindo os recursos necessários naquela região para lidar com as consequências daquela catástrofe natural, foi necessário enviar ajuda a partir de França e de outros países parceiros, e o mesmo aconteceu com todas as outras áreas afetadas pelo furacão *Irma*. É importante saber que a UE também interveio, prestando auxílio através da ativação do Mecanismo Europeu de Proteção Civil (MEPC).²¹⁹ Até agora, este mecanismo não era mais do que uma forma de coordenar meios dos Estados-membros e de alguns países parceiros em caso de necessidade, mas está em fase de desenvolvimento um aprofundamento do MEPC, que, para além de melhorar a coordenação entre os Estados-membros, dotará a União de meios próprios para responder a todo o tipo de catástrofes naturais, tanto no continente europeu como fora dele.

É relevante acrescentar que este mecanismo está não só à disposição de todos os Estados-membros da União, mas também da ONU e respetivas agências, bem como de outras organizações internacionais e Estados a título individual.²²⁰ Em nosso entender, este é mais um sinal da dedicação da UE em marcar a diferença na forma como as relações internacionais funcionam. Mais uma vez, a União pugna por destacar, através da sua ação externa, a sua vertente solidária e normativa, em detrimento dos tradicionais meios coercivos. Ao disponibilizar este e outros mecanismos de apoio, a UE consegue atrair para a sua esfera de influência um grande número de países parceiros, o que lhe poderá proporcionar uma posição mais favorável em acordos comerciais.

²¹⁹ Comissão Europeia, comunicado de imprensa, *EU mobilises further assistance for Hurricane Irma hit islands: Statement by Commissioner for Humanitarian Aid and Crisis Management, Christos Stylianides*, Bruxelas, 11 de setembro de 2017. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3181_en.htm (consultado a 05/01/2018).

²²⁰ Comissão Europeia, *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations Factsheet*. Disponível em: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_en.pdf (consultado a 05/01/2018).

Embora esteja ainda numa fase embrionária, este aprofundamento do MEPC poderia (e deveria) ter em atenção as RUP, tanto enquanto regiões especialmente vulneráveis a catástrofes naturais, como enquanto possíveis bases avançadas para levar a cabo missões no âmbito do Mecanismo Europeu de Proteção Civil. Na verdade, uma iniciativa semelhante já foi proposta por Michel Barnier há alguns anos. O antigo Comissário Europeu para a Política Regional defendeu a criação de uma espécie de Proteção Civil tutelada pela União Europeia, que, numa primeira fase experimental, estaria baseada numa ou em várias RUP, e que teria como missão prestar apoio nas próprias RUP, mas também a todos os países e territórios vizinhos em caso de catástrofe natural. Apesar de nunca ter sido posta em prática nestes contornos, esta iniciativa é mais um exemplo daquilo que, na nossa opinião, da contribuição que as RUP podem dar nas zonas onde estão localizadas e da influência positiva que a UE pode ter sobre essas partes do Mundo.

Nas Caraíbas, existem também muitas iniciativas de cooperação entre a UE (através das RUP francesas) e alguns Estados daquela região. Por exemplo, no período entre 2008 e 2013, o Fundo Europeu de Desenvolvimento disponibilizou cerca de €143 milhões para o apoio à integração económica caribenha e à competitividade das empresas do setor privado. Entre outras coisas, estes investimentos foram uma forma de patrocinar o mercado único da Comunidade das Caraíbas (CARICOM).²²¹ Mais a sul, na Guiana Francesa, a UE encontra-se atualmente a implementar o INTERREG V-A France / Guiana - Brazil - Suriname (Amazonie) 2014 – 2020, um programa destinado a melhorar as condições para o desenvolvimento das trocas comerciais entre os três países envolvidos. De um orçamento total de €19 milhões, a UE já contribuiu com cerca de €13 milhões, o que faz desta organização a parte mais envolvida neste processo.²²²

Resta dizer que, no Atlântico, apesar de, por enquanto, não fazerem parte de nenhum programa Europeu nesta área da governação global, os Açores e a Madeira já provaram ser uma importante ligação entre a UE e outros países da bacia daquele oceano, especialmente os de língua oficial portuguesa e aqueles onde existem grandes comunidades de emigrantes portugueses. São de sublinhar os casos da Venezuela, da Colômbia, do Canadá e dos EUA. Por exemplo, só neste último país, estima-se que,

²²¹ Lőrincz, *op. cit.*, p.15.

²²² União Europeia, 2014 - 2020 INTERREG V-A France / Guiana - Brazil - Suriname (Amazonie). Disponível em: [https://www.keep.eu/keep/programme/27/2014%20-%202020%20INTERREG%20V-A%20France%20/%20Guiana%20-%20Brazil%20-%20Suriname%20\(Amazonie\)](https://www.keep.eu/keep/programme/27/2014%20-%202020%20INTERREG%20V-A%20France%20/%20Guiana%20-%20Brazil%20-%20Suriname%20(Amazonie)) (consultado a 20/04/2017).

entre emigrantes de primeira geração e seus descendentes, vivam mais de um milhão de portugueses e luso-descendentes.²²³ Devido ao seu elevado grau de autonomia política, estas duas regiões autónomas podem participar em vários fóruns internacionais, tais como projetos desenvolvidos no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), entre outros.²²⁴

Considerando que a maior parte dos países e da população da CPLP está precisamente localizada na bacia do Atlântico, cremos que a UE teria todo o interesse em ter este facto em conta aquando do desenho da PEV/Atlântico. Referimos o exemplo dos países de língua oficial portuguesa, mas tanto a Espanha como a França, em conjunto com as suas RUP, têm também uma enorme influência cultural no Atlântico Sul, que mais não seja porque a vasta maioria dos países da África Ocidental são membros da *Francophonie*²²⁵ e mantêm laços estreitos com Paris. O mesmo se pode dizer de Espanha e das suas relações próximas com grande parte da América Latina. Adicionalmente, Portugal e Espanha já participam anualmente na Conferência Ibero-Americana, reunião onde estão presentes os chefes de Estado e governo de grande parte dos países da América Latina.

Em abril de 2018, os membros da CPLP revelaram a sua vontade de melhorar a mobilidade no espaço lusófono, através do aprofundamento de acordos já existentes e da reflexão sobre avanços futuros. No entanto, a questão da pertença de Portugal ao espaço Schengen coloca um entrave a uma completa livre circulação entre os Estados-membros da CPLP, uma vez que isso poria em causa as fronteiras da UE.²²⁶ Um facto pouco conhecido é que a UE tem uma relação muito próxima com um dos PALOP – Cabo Verde. Em 2007, entrou em vigor a Parceria Especial UE/ Cabo Verde que, segundo o EEAS, *representa uma abordagem política que ultrapassa a mera relação de dador-beneficiário e responde assim a outros interesses comuns em matéria de segurança e desenvolvimento. Inscreve-se no contexto da aplicação do Acordo de Cotonu e procura explorar todos os aspetos do Acordo que permitem definir um novo*

²²³ Informação disponível em: https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_15_SPT_DP02&prodType=table (consultado a 2/01/2018).

²²⁴ Pedro Faria e Castro, *op. cit.*, p.219.

²²⁵ Organisation Internationale de la Francophonie, *Statut et date d'adhésion des états et gouvernements*. Disponível em: <https://www.francophonie.org/Statut-et-date-d-adhesion-des.html> (consultado a 2/01/2018).

²²⁶ “CPLP ‘unânime’ sobre mais mobilidade no espaço lusófono”, *Observador*, 11 de abril de 2018. Disponível em: <https://observador.pt/2018/04/11/cplp-unanime-sobre-mais-mobilidade-no-espaco-lusofono/> (consultado a 15/04/2018).

*modelo de cooperação UE/Cabo Verde.*²²⁷ Na prática, o que a UE procurou fazer com esta Parceria Especial com Cabo Verde foi precisamente experimentar um tipo mais profundo de relação com um país fora da sua vizinhança tradicional. Cabo Verde foi o candidato escolhido devido a fatores como a sua população reduzida (menos de 500 mil habitantes, em 2007),²²⁸ a sua natureza insular, que torna o país menos propício a ser afetado por potenciais situações de instabilidade dos seus vizinhos continentais, e a sua relação próxima com Portugal. A Parceria Especial UE / Cabo Verde está baseada em 6 pilares:

- Boa governação
- Segurança/ estabilidade
- Integração regional
- Convergência técnica e normativa
- Sociedade do conhecimento
- Luta contra a pobreza e desenvolvimento²²⁹

O pilar sobre a integração regional tem duas vertentes: uma delas está relacionada com o acompanhamento da integração de Cabo Verde na África Ocidental, nomeadamente, na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), uma organização regional com a qual a UE coopera regularmente. A outra vertente daquele pilar tem a ver precisamente com as RUP. Através da Parceria Especial, a UE pretende promover a integração da República de Cabo Verde na Macaronésia. Ao tornar aquele país mais próximo das RUP, a UE espera contribuir para melhorar a competitividade da economia nacional cabo-verdiana. Uma aproximação às RUP pode ser um primeiro passo para uma internacionalização mais abrangente de empresas de Cabo Verde, por exemplo.

Em 2008, Cabo Verde, em conjunto com a Moldávia, foi escolhido pela União Europeia para ser um dos dois países-piloto de um outro projeto: a Parceria para a Mobilidade. Como o próprio nome indica, e de acordo com o EEAS, esta associação

²²⁷ Delegação da União Europeia em Cabo Verde, *Parceria Especial União Europeia / Cabo Verde*. Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/cape_verde/eu_cape_verde/political_relations/partnership_eu_cape_verde/index_pt.htm (consultado a 15/04/2018).

²²⁸ World Bank, *Cabo Verde*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/cabo-verde?view=chart> (consultado a 15/04/2018).

²²⁹ Delegação da União Europeia em Cabo Verde, *Parceria Especial União Europeia / Cabo Verde*. *op. Cit.*.

consiste numa *oferta específica e concreta de diálogo e cooperação da União Europeia e dos seus Estados-Membros nos domínios da migração legal e da migração e desenvolvimento em troca de uma cooperação maior dos países terceiros nos domínios da luta contra a imigração ilegal e a readmissão.*²³⁰ Na prática, este acordo deu acesso mais facilitado aos cidadãos daquele país da Macaronésia a uma política de atribuição de vistos de residência, trabalho e estudo na União Europeia. Numa fase inicial, este acordo foi subscrito por apenas alguns dos Estados-membros, visto que ainda se encontrava num período experimental. Assim, para além da UE, subscreveram este acordo Portugal, Espanha, França e o Luxemburgo, tendo os Países Baixos optado por seguir o mesmo caminho algum tempo depois.

Em termos concretos, este acordo consiste numa série de compromissos das duas partes. O país terceiro, (neste caso, Cabo Verde), compromete-se, entre outras coisas, a: *reforçar a vigilância das suas fronteiras; desencorajar as migrações clandestinas; melhorar os documentos de viagem, de forma a tornar mais difícil a sua contrafação; adotar medidas e iniciativas específicas para lutar seriamente contra o tráfego de migrantes e o tráfico de seres humanos; e o compromisso de favorecer a criação de empregos produtivos e o trabalho decente e, de maneira geral, de melhorar o ambiente social e económico visto que pode contribuir para reduzir os estímulos à migração clandestina.*

Por sua vez, a UE e os seus Estados-membros assumem o compromisso de: *dar mais possibilidades de imigração legal para os nacionais do país terceiro; providenciar assistência aos países terceiros a fim de ajudá-los a desenvolver a sua capacidade de gestão dos fluxos migratórios legais; melhorar e/ou flexibilizar os processos de emissão de vistos de curta estada aos nacionais de países terceiros.*²³¹

A experiência de Cabo Verde tem sido largamente positiva, e já foram alcançados alguns resultados importantes e concretos. O mais relevante foi a assinatura de um Acordo sobre a Facilitação da Emissão de Vistos, em outubro de 2012, na Praia, capital daquele país insular, aquando da visita do então Presidente da Comissão, Durão

²³⁰ Delegação da União Europeia em Cabo Verde, *Parceria para a mobilidade*. Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/cape_verde/eu_cape_verde/political_relations/partnership_mobility/index_pt.htm (consultado a 15/04/2018).

²³¹ Delegação da União Europeia em Cabo Verde, *Parceria para a mobilidade*. Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/cape_verde/eu_cape_verde/political_relations/partnership_mobility/index_pt.htm (consultado a 15/04/2018).

Barroso.²³² Em nosso entendimento, esta experiência com Cabo Verde é extremamente importante no contexto de um futuro alargamento da PEV ao Atlântico. O facto de um acordo deste tipo estar a ser bem-sucedido num país que não faz parte do conceito tradicional de vizinhança europeia é uma fonte de encorajamento para futuros empreendimentos semelhantes. Adicionalmente, o envolvimento positivo das RUP atlânticas neste processo, com especial destaque para as Canárias, ainda reforça o argumento de que estas podem e devem vir a ter um papel mais ativo numa futura estratégia europeia para a vizinhança no Atlântico.

3.5 Conclusões do capítulo

A Política Europeia de Vizinhança é o mais importante mecanismo de Política Externa à disposição da União Europeia atualmente. Através da PEV, a União tem conseguido desenvolver um projeto de Relações Internacionais de uma envergadura nunca antes vista no âmbito do inter-regionalismo e da cooperação regional. Tal como foi explicado neste último capítulo, a PEV tem sofrido algumas adversidades praticamente desde o início, tanto externas como internas. Ao nível externo, o fator que mais tem dificultado o sucesso deste mecanismo é provavelmente a política expansionista do Kremlin. A desestabilização política da Ucrânia, que levou à chamada Revolução de Maidan, em 2013/2014, e a anexação da Crimeia, também em 2014, podem ser vistas como consequências diretas da aproximação daquele país à União Europeia, e são um exemplo daquilo que a UE e os seus parceiros continuam a ter de enfrentar. A Federação Russa encara a PEV como uma tentativa de a UE se apoderar de regiões que Moscovo vê tradicionalmente como fazendo parte da sua zona de influência, e até mesmo do seu “espaço vital”.

Naturalmente, não podemos negar que a PEV tem, de facto, uma componente geoestratégica e geopolítica; afinal, é do interesse da UE ter uma vizinhança estável, disponível e capaz de participar ativamente em qualquer projeto que a União considere prioritário. No entanto, adotar uma posição exclusivamente realista em relação à finalidade da PEV não nos parece de todo correto. Apesar dos grandes obstáculos que tem encontrado, a PEV já alcançou de facto algumas vitórias consideráveis, com benefício tanto para a UE como para os seus países parceiros e respetivos cidadãos.

²³² Delegação da União Europeia em Cabo Verde, *Dos acordos*. Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/cape_verde/eu_cape_verde/political_relations/partnership_mobility/two_agreements/index_pt.htm (consultado a 15/04/2018).

Veja-se, a título de exemplo, os acordos entre a UE e a Ucrânia e Geórgia, que aboliram a necessidade de vistos para os cidadãos daqueles países que desejem viajar naquele espaço. No que diz respeito às adversidades internas, estas estão maioritariamente ligadas aos diferentes interesses e prioridades dos Estados-membros no que diz respeito à vizinhança europeia.

A UE tem o desenvolvimento da cooperação regional e a promoção do inter-regionalismo como dois dos grandes objetivos da sua Ação Externa. Assim sendo, é muito natural que esta via continue a ser seguida pela União e pelos seus Estados-membros, e que novos espaços do Mundo venham a ser abrangidos por iniciativas destinadas a cumprir com estes objetivos. Como tal, e tendo em conta os exemplos que providenciamos ao longo destes três capítulos, consideramos que as RUP, devido à sua proximidade geográfica, histórica, cultural e linguística com muitos dos seus países vizinhos, reúnem as condições necessárias para estarem na linha da frente da implementação de uma hipotética extensão da PEV. Para além dos fatores já enumerados, as Regiões Ultraperiféricas também beneficiam do facto de possuírem mais mão-de-obra qualificada do que os seus países vizinhos, bem como infraestruturas mais modernas na área dos transportes, pesquisa científica e saúde, por exemplo, meios que podem ser uma ferramenta muito importante para impulsionar o desenvolvimento da vizinhança europeia alargada.

4 Considerações finais

O panorama internacional mundial mudou significativamente desde o final do século XX. A ordem mundial unipolar do pós-Guerra Fria, dominada pelos Estados Unidos da América, com o apoio dos seus aliados, começa a ser posta em causa por uma série de outros atores internacionais; uns, como é o caso da República Popular da China, são rivais diretos, enquanto outros ainda mantêm uma posição ambígua. O Mundo está a entrar numa era em que países até agora considerados como apenas potências médias ou regionais estão gradualmente a aumentar as suas zonas de influência, o que, em alguns casos, significa um recuo da preponderância do Ocidente.

Enquanto países individuais, os Estados-membros da União Europeia não têm qualquer hipótese de fazer frente aos seus rivais. A sua pujança económica, demográfica, militar ou política não tem, pura e simplesmente, capacidade de competir com a de países como a China, Índia, Japão e outras potências em ascensão. Contudo, e tendo em conta aquilo que discutimos ao longo deste trabalho, acreditamos que a UE tem o potencial para se transformar numa potência internacional de primeira ordem, mesmo tendo que enfrentar vários problemas internos e um número considerável de ameaças externas. Para que isto possa ser possível, é imperativo que os Estados-membros decidam aprofundar as competências da União no âmbito da Política Externa, sendo para isso necessário que haja um maior nível de confiança entre os governos nacionais e entre estes e as instituições europeias.

A UE já demonstrou que tem a capacidade para liderar o processo em certas áreas, como no combate às alterações climáticas, investimento na pesquisa científica e apoio a políticas de mercado livre. Apesar disso, se a União Europeia realmente deseja tornar-se num verdadeiro ator global, terá que tirar partido de todas as potencialidades que lhe são oferecidas pelos seus Estados-membros, principalmente por aqueles que possuem ou têm capacidade para possuir uma maior projeção internacional. Neste sentido, as Regiões Ultraperiféricas surgem como plataformas privilegiadas para tal, dando à UE uma dimensão planetária e contrariando aquela que é a perceção comum relativamente à localização das fronteiras da União Europeia. Ao longo de toda a História, as grandes potências marítimas sempre deram grande importância ao controlo de ilhas em pontos estratégicos do Mundo, de forma a poderem exercer a sua influência sobre as suas zonas vizinhas e/ou para dominar rotas oceânicas que por lá passavam. Apesar de a visão da

UE sobre a sua ação externa não ser comparável à das potências de outros tempos, a relevância geopolítica das RUP ainda se mantém, tendo em conta que a sua proximidade geográfica a outros continentes permite à União Europeia participar em processos de integração regional espalhados um pouco por todo o Mundo.

Ao longo deste estudo, tivemos sempre em mente um conjunto de perguntas orientadoras:

- Têm as RUP capacidade para serem consideradas atores regionais importantes?
- Qual a importância destas regiões para a Política Externa da União Europeia?
- As RUP ainda possuem relevância geoestratégica e geopolítica? Se sim, porquê?
- Que motivos justificariam a extensão da Política Europeia de Vizinhança?
- Podem as Regiões Ultraperiféricas ser uma mais-valia para a UE no contexto de uma extensão da PEV? Se sim, de que modo?

Começando pelo primeiro ponto: as RUP não só podem ser consideradas, como são de facto atores regionais muito importantes nas zonas do Mundo onde estão localizadas. O estatuto autónomo que as RUP da Macaronésia têm e as competências políticas dos DOMs franceses dão-lhes a capacidade de dialogarem diretamente com os seus países vizinhos, algo que quase todas as RUP fazem, tal como ficou demonstrado na nossa análise. O caso das RUP MAC e da sua atuação na África Ocidental, em conjunto com um número limitado de Estados naquela zona, mostra que as suas entidades políticas regionais são totalmente capazes de desenvolver e implementar medidas destinadas a tomar partido da sua localização geográfica excepcional. Dentro deste grupo, as ilhas Canárias têm demonstrado ser particularmente proativas, sendo prova disso as várias iniciativas do seu governo regional com vista a promover o investimento e a criação de projetos tanto naquelas ilhas como em vários países da África Ocidental, o que poderá, dentro de relativamente pouco tempo, transformar aquele arquipélago num *hub* fundamental para empresas e organizações europeias ou internacionais que procurem estender a sua atividade a certas partes do continente africano, com especial foco para a sua costa atlântica.

No que diz respeito à Política Externa Europeia, podemos concluir que, até agora, a inclusão das RUP neste âmbito é ainda muito limitada, senão mesmo inexistente. Tendo em conta aquilo que pudemos observar, acreditamos que isto acontece por dois grandes motivos: o primeiro será o facto de os instrumentos de Política Externa Europeia ainda

serem relativamente recentes; o Serviço de Ação Externa apenas foi criado com o Tratado de Lisboa, estando agora prestes a completar a sua primeira década de existência. Adicionalmente, a UE foi confrontada com uma série de problemas na sua vizinhança imediata ao longo dos últimos dez anos, o que obrigou o EEAS e todas as outras plataformas de Política Externa da UE a dedicarem toda a sua atenção a esses fenómenos. Assim, é muito natural que o Atlântico, o Índico e as RUP que neles se situam não tenham sido a peça central de nenhuma grande política europeia até agora. Contudo, consideramos que a UE e os seus Estados-membros terão todo o interesse em investir no potencial geopolítico e geoestratégico das Regiões Ultraperiféricas. Tal como fomos capazes de demonstrar ao longo desta dissertação, as RUP ficam localizadas em zonas do Mundo que, devido à sua centralidade relativamente a rotas comerciais e/ou áreas onde proliferam operações militares e civis de manutenção da paz e ajuda ao desenvolvimento, têm o potencial para serem pontos estratégicos a partir de onde a UE pode lançar, monitorizar e providenciar apoio logístico a este tipo de missões no terreno.

Apesar de termos apresentado e analisado várias situações em que as RUP demonstram a sua relevância geoestratégica e geopolítica, foi no caso dos Açores que nos decidimos concentrar. De entre todas as RUP, foi sobre esta região que encontramos a maior discussão em torno da sua importância para a NATO e UE, especialmente tendo em conta a expansão chinesa para zonas do Mundo que, tradicionalmente, não faziam parte do campo de atuação da República Popular da China, bem como o ressurgimento da Rússia enquanto potência internacional numa escala que não era vista desde o fim da União Soviética. São estes os dois fatores que mais contribuem para uma nova necessidade das duas organizações que mais definem o Ocidente, a NATO e a UE, decidirem qual vai ser a sua posição em relação a esta Nova Ordem internacional que se afigura para o século XXI.

Mesmo sendo o futuro incerto, acreditamos que os Açores terão um papel importante a desempenhar na maioria dos cenários: quer no âmbito da recém-criada PESCO ou enquanto plataforma de lançamento dos EUA para África, a posição, recursos e infraestruturas dos Açores podem ser utilizados das mais variadas formas para cumprir objetivos de Política Externa e de Defesa dos Estados Unidos e da UE. Numa altura em que personalidades políticas (incluindo o próprio Presidente!) e muitos influenciadores da opinião pública nos EUA põem em questão a relevância da NATO

no século XXI e a necessidade de respeitar o compromisso de vir em defesa dos membros da Aliança em caso de ataque externo, é imperativo que a UE continue a desenvolver a capacidade de atuar de forma mais independente dos Estados Unidos no âmbito da Defesa. Naturalmente, isto não significa por termo à importante cooperação entre as duas margens do Atlântico, mas sim assegurar que a UE e os seus Estados-membros não dependem exclusivamente de Washington para a sua segurança. Mesmo que os Açores ou qualquer uma das outras RUP não tenha uma utilização militar específica para os blocos político-militares dos quais os seus Estados fazem parte, aquelas regiões terão sempre muito valor no contexto de uma estratégia de negação; ou seja, em impedir que países ou blocos rivais obtenham as condições necessárias para serem capazes de projetar poder e influência para as zonas do Mundo onde as RUP estão localizadas, nomeadamente, para o Atlântico Norte e para o Oceano Índico.

A Política Europeia de Vizinhança é, atualmente, o mais importante instrumento da Ação Externa europeia. Isso reflete-se no financiamento que recebe e no grande envolvimento de alguns dos Estados-membros mais importantes, entre eles a França e a Itália, para a UMed, e a Alemanha e a Polónia, para a Parceria Oriental. Para além disso, o facto de a UE estar disposta a entrar em confronto diplomático e económico com a Rússia sobre zonas de influência no Leste europeu e no Cáucaso mostra que o sucesso da PEV é, sem sombra para dúvidas, um dos grandes objetivos de Política Externa da UE. Visto como o veículo através do qual a UE pode exportar os seus valores, ideais e práticas para as zonas que a rodeiam, a PEV está no centro da estratégia europeia para uma “vizinhança segura”, um espaço com o qual a UE e os seus Estados-membros podem comerciar livremente e onde os seus cidadãos podem circular de forma menos restritiva. Podemos concluir que a PEV, nos seus contornos atuais, tem dois grandes propósitos: um securitário, o chamado “anel de países amigos” à volta da UE; e um económico, com o qual a UE pretende, no melhor dos cenários, criar uma zona de comércio livre entre os seus Estados-membros e os países parceiros.

As RUP, devido às suas localizações diversas, representam ao mesmo tempo uma oportunidade e um desafio para a UE no contexto da Vizinhança: por um lado, as Regiões Ultraperiféricas estendem as fronteiras da Europa às Caraíbas, à América do Sul e às costas atlântica e índica de África, aumentando assim o número de países vizinhos da UE em muitas vezes em relação àquela que é a conceção tradicional, o que abre portas a um grande número de possíveis acordos de cooperação nas mais variadas

áreas, desde a pesquisa científica até ao incentivo ao desenvolvimento das fontes de energia renovável e a tratados comerciais. Para além disso, várias destas regiões, seja por razões de proximidade geográfica, linguística e/ou cultural, têm uma ligação próxima a vários dos seus países vizinhos. Veja-se o caso dos Açores com os EUA e com o Canadá e o da Madeira com a Colômbia e a Venezuela, devido às suas diásporas naqueles países; ou a proximidade das ilhas Canárias a Cabo Verde, consequência das fortes relações económicas entre aqueles dois arquipélagos; ou também da Guiana Francesa e dos seus vizinhos na América do Sul, unidos pela necessidade de preservar e proteger a floresta amazónica.

Por outro lado, e tal como nos países atualmente abrangidos pela PEV, a UE também terá de enfrentar alguns desafios nas zonas próximas das RUP. Na sua maioria, estes estarão provavelmente relacionados com os níveis de desenvolvimentos significativamente mais baixos que são registados em grande parte dos vizinhos das RUP, o que obrigaria a UE a empreender grandes esforços no sentido de contribuir para o desenvolvimento dos seus países parceiros. Tendo em conta aquela que tem sido a atitude da União para com estas zonas do Mundo ao longo dos últimos anos, acreditamos que a ajuda ao desenvolvimento seria a primeira prioridade de uma PEV alargada à vizinhança das RUP. A escala de um empreendimento deste tipo seria enorme e praticamente impossível de suportar pela UE e seus Estados-membros de uma só vez. Assim, somos da opinião de que a melhor forma de iniciar este processo seria seguindo um modelo progressivo, promovendo programas semelhantes ao MAC noutras zonas do Mundo e envolvendo outros Estados, o que possibilitaria a obtenção de uma melhor noção sobre a aplicabilidade da PEV fora da vizinhança tradicional, e, potencialmente, ganhar argumentos favoráveis à continuação desse rumo.

De acordo com o que conseguimos demonstrar, as RUP já deram vários sinais de que são capazes de contribuir ativamente para a construção de uma vizinhança europeia alargada nas zonas do Mundo onde estão localizadas. Os programas Interreg MAC e Amazonie, na Macaronésia e África Ocidental e na floresta amazónica, respetivamente, e as cooperações *ad hoc* das RUP francesas no Índico e nas Caraíbas, mostram que estas regiões são atores políticos marcantes. A importância da sua autonomia política, no caso das RUP portuguesas e espanhola, e das condições especiais que a Constituição Francesa garante aos seus DOMs, não podem ser subvalorizadas. Muito do que as Regiões Ultraperiféricas conseguiram, conseguem e poderão vir a conseguir está

diretamente relacionado com os seus estatutos políticos, que lhes dão a liberdade e possibilidade de dialogar e participar em acordos internacionais com os seus países vizinhos. Adicionalmente, as RUP têm uma perspetiva muito próxima das necessidades e desafios reais que os Estados da sua vizinhança têm que enfrentar, o que dá à UE a possibilidade de, utilizando as informações providenciadas pelas Regiões Ultraperiféricas e trabalhando em conjunto com as suas entidades políticas regionais, desenvolver uma Política de Vizinhança adaptada às especificidades dos países desta “vizinhança alargada”. Isto, conjuntamente com a experiência que a UE já obteve com a aplicação da PEV no Leste europeu e no Mediterrâneo, permitirá que esta extensão da Política Europeia de Vizinhança seja concretizada de uma forma mais fluida e eficaz.

Concluindo, acreditamos que as RUP possuem um potencial que ainda não foi explorado na sua plenitude pela União Europeia. Numa era em que a UE coloca a cooperação regional como uma das suas grandes prioridades de Política Externa, estas regiões surgem como uma plataforma ideal para o fazer, não só devido à sua localização geográfica, mas também graças ao seu capital humano altamente qualificado e às boas infraestruturas de que dispõem na área dos transportes, investigação científica e comunicações. As ligações culturais, históricas e linguísticas que grande parte das RUP têm com muitos dos seus países vizinhos também constituem um fator importante. Tanto no Mediterrâneo como na Europa de Leste, foram sempre os países com ligações mais fortes a essas zonas que lideraram o processo de criação e implementação de políticas destinadas a criar um maior grau de integração entre a UE e os seus Estados parceiros, e nada impede que as Regiões Ultraperiféricas, com o apoio dos Estados-membros aos quais estão unidas, empreendam esse esforço.

5 Referências bibliográficas

5.1 Fontes primárias

5.1.1 Fontes primárias impressas

Comissão Europeia, *A new stage in the European strategy for the outermost regions*, Bruxelas, 22 de outubro de 2008.

Comissão Europeia, COM(2003) 104 final: *Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Bruxelas, 11 de março de 2003.

Comissão Europeia, *The Outermost Regions, an integral part of an innovating European Union*, Bruxelas, 2 de julho de 2012.

Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, *Memorandum Conjoint des Regions Ultraperipheriques: Pour un nouvel élan dans la mise en oeuvre de l'article 349 TFEU*, Bruxelas, março 2017.

Ministère des Armées, Dossier de Presse, *Opération Barkhane*. Paris: dezembro de 2017.

NATO, Public Diplomacy Division, Communiqué PR/CP(2017)045, *Defence Expenditure of NATO countries (2009-2016)*, Brussels, 13 March, 2017.

Serviço Europeu de Ação Externa, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels, June 2016.

Tratado da União Europeia (versão consolidada), Jornal Oficial da União Europeia, C 202/13, 7 de junho de 2016.

União Europeia, *The Outermost Regions: European Lands in the World*, Brussels, 2017.

Versão Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Jornal Oficial da União Europeia, C 83/47, 30 de março de 2010.

5.1.2 Fontes primárias *on-line*

CNE - Comissão Nacional de Eleições, “Mapa Oficial n.º 2-A/2015”, in *Diário da República*, 1.a série—N.º 154-10 de agosto de 2015. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/ar-2015_mapa_deputados_dr.pdf (consultado a 14/04/2018);

Constitution française du 4 octobre 1958. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194> (consultado em 20/05/2017).

EUR-lex, *The 2004 enlargement: the challenge of a 25-member EU*. Bruxelas: 23/01/2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:e50017> (consultado a 02/02/2018);

Jefatura del Estado, “Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General”, in *Boletín Oficial del Estado (núm. 147, de 20 de junio de 1985)*. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672> (consultado a 09/04/2018).

União Europeia, Conselho da União Europeia, *Draft Annual Report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament*, 11083/15, Brussels, 20 July 2015. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8427/cfsp-annual-reports_en (consultado a 01/04/2017);

5.2 Obras e artigos impressos

AAVV., *The EU and Africa: Valletta and Beyond*, European Political Strategy Centre, 11 November 2015.

AMARAL, Carlos, “Insularity and Europe of the Islands”, in Giuliana Laschi (ed.), *The European Communities and the World*. P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2014.

ANDRADE, Luís, *Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico*. Ed. Letras Lavadas, Lisboa, 2013.

ANDRADE, Luís, *Uma Perspectiva Açoriana da Política Externa dos Estados Unidos da América e o Atlântico Norte*. Ponta Delgada: Letras Lavadas edições, janeiro de 2017.

BAUMAN, Zygmunt. *Europa: uma aventura inacabada*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2006.

CÂMARA, Nélia, “‘O Federalismo é o melhor sistema político que pode reconhecer a identidade cultural na União Europeia’, defende Henri Malosse”, *Correio dos Açores* 3 de dezembro de 2017, pp. 4-5.

- CASTRO, Pedro Faria e, “Governance, Insularity and EU External Dimension”, in: *EUROLIMES*, volume 16, 2013.
- CICEO, Gerogiana, “Continuity and Change in European Neighbourhood Policy. The Burden of Excessive Bureaucratization”, in *Studia UBB. Europaea*, LXII, 1, 2017.
- DOUGHERTY, James E. & PFALTZGRAFF, JR Robert L., *Relações Internacionais – As teorias em confronto* (2ª edição). Gradiva, Lisboa, 2011.
- ESCORREGA, Luís, “Da Importância Geopolítica e Geoestratégica dos Açores no Actual Contexto Estratégico”, in: *Revista Militar*, N.º 2497/2498 - fevereiro/março de 2010.
- FRÖHLICH, Stefan, “Transatlantic Leadership in a Multipolar World: The EU Perspective”, in: *European Foreign Affairs Review* 21, no. 3, 2016.
- GOMES, Bernardino e SÁ, Tiago Moreira de, *Carlucci vs Kissinger: os Estados Unidos da América e a Revolução Portuguesa*. Dom Quixote, Lisboa, 2008.
- GONZÁLEZ, N. Reyes e JIMÉNEZ, C. Sánchez, *Canarias en la España contemporánea: la formación de una nacionalidad histórica*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Biblioteca Universitaria, Memoria Digital, 2003.
- HAAS, Ernst B., “International Integration: The European and the Universal Process”, in: *International Organizations*. Cambridge Journals, 15(3), 1961.
- HERRERA, Luz e BEL, Fernando, “Global Geopolitics and Local Geoeconomics in Northwest Africa: The Industrial Port of Granadilla (Canary Islands, Spain)”, in: *Geopolitics*, 14:589-603, 2009.
- JACKSON, Robert e SØRENSEN, Georg. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2013.
- MARTINELLI, Caio, “O Jogo Tridimensional: o Hard Power, o Soft Power e a Interdependência Complexa, segundo Joseph Nye.”, in: *Conjuntura Global*, vol. 5 n. 1, jan./abr., 2016.
- MCCORMICK, John, *The European Union: politics and policies* (2ª edição). Westview Press, Boulder, Colorado, 1999.
- OROS, Alina Sorina, “Governance of the External Borders of the European Union”, in: *EUROLIMES*, volume 16, 2013.
- SANDE, Paulo, “Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa”, in *Nação e Defesa*, nº137, 2014.
- SIMÓN, Luis, "Europe, the rise of Asia and the future of the transatlantic relationship", in: *International Affairs* 91: 5, 2015.
- VALENTE, Isabel, “A propósito dos 30 anos da adesão de Portugal à CE. Um percurso histórico a partir da ultraperiferia portuguesa”, in: *Relações Internacionais*, nº 48, dezembro de 2015.

VALENTE, Isabel, “Conceito de ultraperiferia: génese e evolução”, in *Cadernos dos CEIS20*, nº 19. Coimbra, 2011.

VALENTE, Isabel, “Portugal, política regional e Ultraperiferia”, in *Debater a Europa*, nº 15, julho/ dezembro de 2016.

VALENTE, Isabel, “Ultraperiferia: uma perspetiva histórica”, in *As ilhas e a Europa, a Europa das Ilhas*. Funchal: Centro de Estudos de História do Atlântico, 2011.

VAN VOOREN, Bart, “The European Union as an international actor and progressive experimentation in its neighborhood”, in Panos Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy – Legal and Political perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.

5.3 Webgrafia

5.3.1 Artigos, relatórios e outros documentos

BESCH, Sophia, *EU defence, Brexit and Trump: the Good, the Bad and the Ugly*. Center for European Reform, dezembro de 2016. Disponível em: http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_defence_14dec16.pdf (consultado a 29/11/2017);

Carta do Congressional Portuguese Caucus ao Secretário da Defesa dos EUA, Ashton Carter, 19 de outubro de 2016. Disponível em: http://r20.rs6.net/tn.jsp?f=001e_GVKnilBHrm9eWk17OUldBH9cAjv2sbZfqiqhM2Xb_wmf45GCZjMj0CR-6hGUKrOzqS0Oeibr_dAzNDonbMZEg8TqnGRkKBIwQJb-UG_NBSkxUS-1VzPM-1J1N7OXliJyN7NrN8ePpctIUeEpx3wB0GDeaN_hLyBfmOsS-Ju3OPMS-UH0RYNNHx41fL4YiBOAyqDvYJ-KvqFgqcYcnjwNk93z0Jf1yKv9KxAli99d-0DJHNS4VlcGKP0Wo9uIsW&c=OLWdJsgz8hvwwDS_gVfxHMaY2SgrrcRz3ik7ifpN_NQNxhl_wvihCOA==&ch=f2ZnXXmIzWMS44hHup2mg5gPWC06NA1Jp8j_BExmj9kldUnNgkFxsq== (consultado a 06/02/2017).

HLAVAC, Marek, “Less Than a State, More Than an International Organization: The *Sui Generis* nature of the European Union”, 2 de dezembro 2010. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1719308> (consultado a 03/01/2018);

LEHNE, Stefan, *Time to reset the European Neighborhood Policy*. Bruxelas: fevereiro de 2014; disponível em: http://carnegieendowment.org/files/time_reset_enp.pdf (consultado a 25/03/2017);

LÓRINCZ, András, “The Importance of the Outermost Regions for Strengthening EU Foreign and Regional Relations” (Conference paper submitted to International Conference on The EU as a Global Actor–From the Inside Out: The Internal Development of the European Union and its Future Role in an Interdependent World) Berlim, julho de 2011. Disponível em: <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/eu/Andras->

[Lorincz-The-Importance-of-The-Outermost-Regions-for-Strengthening-EU-Foreign-and-Regional-Relations.pdf](#). (consultado a 05/04/2017);

RABINOVYCH, Maryna, “The Eastern Partnership and the various EU crises”, in *New Eastern Europe*, 15 de novembro de 2017. Disponível em: <http://neweasterneurope.eu/2017/11/15/eastern-partnership-various-eu-crises/> (consultado a 15/12/2017);

5.3.2 Artigos jornalísticos e reportagens

“Não só não teremos qualquer objecção como ficaremos muito contentes’ se EUA voltarem a reforçar as Lajes”, *Diário dos Açores*, 7 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.diariodosacores.pt/index.php/destaques/7579-nao-so-nao-teremos-qualquer-objeccao-como-ficaremos-muito-contentes-se-eua-voltarem-a-reforcar-as-lajes> (consultado a 20/02/2017);

“2 choke points that threaten oil trade between the Persian gulf and East Asia”, *Forbes*, 17 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/johnmauldin/2017/04/17/2-choke-points-that-threaten-oil-trade-between-persian-gulf-and-east-asia/#1eced1814b96> (consultado a 25/05/2017);

“Açores dificilmente teriam a sua autonomia sem a FLA e o seu líder histórico”, *Açoriano Oriental*. Disponível em: <http://www.acorianooriental.pt/noticia/acores-dificilmente-teriam-autonomia-sem-a-fla-e-o-seu-lider-historico> (consultado a 20/10/2017);

“China is making a bold military power play”, *Bloomberg*, 6 de março de 2018. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/graphics/2018-china-navy-bases/> (consultado a 10/03/2018);

“Costa admite que China explore Base das Lajes. PSD açoriano diz não”, *TSF*, 12 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.tsf.pt/sociedade/interior/antonio-costa-admite-que-china-possa-explorar-base-das-lajes-5438477.html> (consultado a 05/02/2017);

“CPLP ‘unânime’ sobre mais mobilidade no espaço lusófono”, *Observador*, 11 de abril de 2018. Disponível em: <https://observador.pt/2018/04/11/cplp-unanime-sobre-mais-mobilidade-no-espaco-lusofono/> (consultado a 15/04/2018);

“Estados Unidos querem Marinha portuguesa a patrulhar o Atlântico”, *Expresso*, 07 de abril de 2018.

“Estratégia Nacional para o gás natural liquefeito passa pela Praia da Vitória, diz Ministra do Mar”, RTP, 20 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.rtp.pt/acores/economia/estrategia-nacional-para-o-gas-natural-liquefeito-passa-pela-praia-da-vitoria-diz-ministra-do-mar_56034 (consultado a 20/02/2018);

“France’s Macron seeks joint defense force under EU reforms”, *BBC*, 26 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-41403394> (consultado a 27/09/2017);

“France’s next big challenge: defense policy”, *Politico.eu*, 25 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/macron-france-defense-next-big-challenge-military-policy-nato-terror-cybersecurity-war/> (consultado a 08/04/2018);

“India gains access to Oman’s Duqm Port, putting the Indian Ocean geopolitical contest in the spotlight”, *The Diplomat*, fevereiro de 2018. Disponível em: <https://thediplomat.com/2018/02/india-gains-access-to-omans-duqm-port-putting-the-indian-ocean-geopolitical-contest-in-the-spotlight/> (consultado a 22/02/2018);

“Lajes: Governo já escolheu edifício onde será instalado o Centro de Defesa do Atlântico”, *Observador*, 13 de março de 2018. Disponível em: <https://observador.pt/2018/03/13/lajes-governo-ja-escolheu-edificio-onde-sera-instalado-o-centro-de-defesa-do-atlantico/> (consultado a 14/03/2018);

“Ocupação no emissor da Madeira”, *RTP*. Disponível em: <http://media.rtp.pt/memoriasdarevolucao/acontecimento/ocupacao-no-emissor-da-madeira/> (consultado a 14/04/2018);

“Pirataria no Golfo da Guiné requer atenção imediata, diz comandante da Marinha Portuguesa”, *Observador*, 25 de abril de 2017. Disponível em: <http://observador.pt/2017/04/25/pirataria-no-golfo-da-guine-requer-atencao-imediata-diz-comandante-da-marinha-portuguesa/> (consultado a 25/04/2017);

“Presença de estrangeiros perto da Base das Lajes é ‘inaceitável’, diz congressista norte-americano”, *Observador*, 24 de abril de 2017. Disponível em: <http://observador.pt/2017/04/24/presenca-de-estrangeiros-perto-da-base-das-lajes-e-inaceitavel-diz-congressista-norte-americano/> (consultado a 24/04/2017);

“Seis prioridades emergem da cimeira insular”, *Diário de Notícias*, 24 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.dnoticias.pt/imprensa/hemeroteca/diario-de-noticias/seis-prioridades-emergem-da-cimeira-insular-FD2656106> (consultado a 02/02/2018);

“Six areas where France’s Emmanuel Macron wants to shake up Europe”, *Financial Times*. Disponível em: <https://www.ft.com/content/578428f4-a370-11e7-9e4f-7f5e6a7c98a2> (consultado a 20/10/2017);

“UK jets intercept Russian bombers near UK airspace”, *BBC*, 15 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/av/uk-42697065/uk-jets-intercept-russian-bombers-near-uk-airspace> (consultado a 29/01/2018);

“Which other regions want to secede from Spain?”, *Aljazeera* Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2017/10/regions-secede-spain-171024055224529.html> (consultado a 29/10/2017);

“Brexit will hit Britain’s overseas territories hard – why is no one talking about it?”, *The Conversation*, 2 de outubro de 2017. Disponível em:

<http://theconversation.com/brexit-will-hit-britains-overseas-territories-hard-why-is-no-one-talking-about-it-84647> (consultado a 15/10/2017);

Paul Ames, “China’s Atlantic Stopover worries Washington”, *POLITICO*, 29 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.politico.eu/article/chinas-atlantic-stopover-terceira-worries-washington-li-keqiang-united-states/> (consultado a 05/02/2017);

Simon Shuster, “Can NATO survive a Donald Trump Presidency?”, *TIME*, 14 de novembro de 2016. Disponível em: <http://time.com/4569578/donald-trump-nato-alliance-europe-afghanistan/> (consultado 11/03/2017);

5.3.3 Web sites consultados

Agência Espacial Europeia, *Europe’s spaceport*. Informação disponível em: http://www.esa.int/Our_Activities/Launchers/Europe_s_Spaceport/Europe_s_Spaceport_2 (consultado a 31/03/2017);

Assemblée Nationale, *Liste des députés par région*. Disponível em: <http://www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/regions> (consultado a 09/04/2018);

Associação dos Países e Territórios Ultramarinos da União Europeia, *Common characteristics and diversity*. Disponível em: <http://www.octassociation.org/common-characteristics-and-diversity> (consultado a 01/04/2017);

Associação dos Países e Territórios Ultramarinos da União Europeia, *Trade and Regional integration*. Disponível em: <http://www.octassociation.org/trade-and-regional-integration> (consultado a 02/04/2017);

Associação Portuguesa do Veículo a Gás Natural, Gás Natural Liquefeito. Disponível em: <https://apvgn.pt/gas-natural-liquefeito/> (consultado a 20/02/2018);

Comissão Europeia, *EU’s policy towards the outermost regions*. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/presentations/2011/eu-policy-towards-the-outermost-regions (consultado a 19/02/2017).

Comissão Europeia, *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations Factsheet*. Disponível em: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_en.pdf (consultado a 05/01/2018);

Comissão Europeia, *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Turkey*. Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en (consultado a 01/12/2017);

Comissão Europeia, nota de imprensa, *Visit of President Juncker to French Guiana*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/news/visite-du-president-juncker-en-guyane-2017-oct-28_en (consultado a 30/10/2017);

Comissão Europeia, *OCT-EU Association*. Disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/overseas-countries-and-territories-octs/oct-eu-association_en (consultado a 27/02/2018);

Comissão Europeia, *Overseas Countries and Territories*. Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/regions/overseas-countries-and-territories-octs/oct-eu-relations-detail_en (consultado a 31/03/2017);

Comissão Europeia, Regional Policy, InfoRegio, *Interreg V-A – Spain-Portugal (Madeira-Açores-Canarias (MAC))*. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/spain/2014tc16rfcb007 (consultado a 13/04/2017);

Comissão Europeia, Regional Policy, InfoRegio, *Interreg V-A – Spain-Portugal (Madeira-Açores-Canarias (MAC))*. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/spain/2014tc16rfcb007 (consultado a 13/04/2017);

Comissão Europeia, *Securing EU borders*. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders_en (consultado a 05/04/2017);

Comissão Europeia, *The Conference of the Presidents of the Outermost Regions*. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/conferencepresidents.pdf (consultado a 20/03/2017);

Comité das Regiões, *EU-wide Alliance warns European Commission: cutting regional funds is a risk to Europe's future*. Disponível em: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/cutting-regional-funds-is-a-risk-to-Europes-future.aspx> (consultado a 25/03/2018);

Conferência das Regiões Marítimas Periféricas, *About CPMR*. Disponível em: <http://cpmr.org/who-we-are/> (consultado a 20/06/2017);

Delegação da União Europeia em Cabo Verde, *Dos acordos*. Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/cape_verde/eu_cape_verde/political_relations/partnership_mobility/two_agreements/index_pt.htm (consultado a 15/04/2018);

Delegação da União Europeia em Cabo Verde, *Parceria Especial União Europeia / Cabo Verde*. Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/cape_verde/eu_cape_verde/political_relations/partnership_eu_cape_verde/index_pt.htm (consultado a 15/04/2018);

Delegação da União Europeia em Cabo Verde, *Parceria para a mobilidade*. Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/cape_verde/eu_cape_verde/political_relations/partnership_mobility/index_pt.htm (consultado a 15/04/2018);

European Council on Foreign Relations, *The origins of Russia's new conflict with the West*. Disponível em: http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_origins_of_russias_new_conflict_with_the_west330 (consultado a 30/04/2017);

GlobalSecurity.org, *Lajes Field*. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/facility/lajes.htm> (consultado a 15/04/2017);

Governo dos Açores, *Presidente do Governo recebeu Embaixador dos EUA em Portugal*, 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.azores.gov.pt/Portal/pt/novidades/Presidente+do+Governo+recebeu+Embaixador+dos+EUA+em+Portugal.htm> (consultado a 20/02/2018);

Governo dos Países Baixos, *New Constitutional Order*. Disponível em: <https://www.government.nl/topics/caribbean-parts-of-the-kingdom/contents/new-constitutional-order> (consultado a 01/04/2017);

Human Rights Watch, *Europe's Migration Crisis*. Disponível em: <https://www.hrw.org/tag/europes-migration-crisis> (consultado a 10/04/2017);

Michael Rubin, "Will the Pentagon defend ceding the Atlantic to China and Russia?", in: *American Enterprise Institute*, 26 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.aei.org/publication/will-the-pentagon-defend-ceding-the-atlantic-to-china-and-russia/> (consultado a 06/02/2017);

Ministère des Outre-Mer, *La coopération régionale en outre-mer*, 28 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.outre-mer.gouv.fr/la-cooperation-regionale-en-outre-mer> (consultado a 15/04/2017);

Ministère des Outre-Mer, *La dimension maritime et stratégique des Outre-mer*. Disponível em: <http://www.outre-mer.gouv.fr/la-dimension-maritime-et-strategique-des-outre-mer> (consultado a 02/04/2017);

Ministère des Outre-Mer, *La dimension maritime et stratégique des Outre-mer*. Disponível em: <http://www.outre-mer.gouv.fr/la-dimension-maritime-et-strategique-des-outre-mer> (consultado a 02/04/2017).

Ministère des Outre-Mer, *La sécurité publique Outre-mer*. Disponível em: <http://www.outre-mer.gouv.fr/la-securite-publique-outre-mer> (consultado a 02/04/2017);

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado, "Organización territorial. El Estado de las Autonomías", in: *Recursos Educativos*, pp.2-4. Disponível em: http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/3esohistoria/para_pdf/quincena12.pdf (consultado a 20/03/2017).

Nações Unidas, *Greenland*. Disponível em: <http://data.un.org/Search.aspx?q=greenland> (consultado a 01/04/2017);

Organisation Internationale de la Francophonie, *Statut et date d'adhésion des états et gouvernements*. Disponível em: <https://www.francophonie.org/Statut-et-date-d-adhesion-des.html> (consultado a 2/01/2018);

Parlamento Britânico, Câmara dos "Lords", *Brexit: Overseas Territories concerns must be taken into account*, 13 de setembro de 2017. Disponível em:

<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee-/news-parliament-2017/overseas-territories-letter-published/> (consultado a 1/10/2017);

Parlamento Europeu, *Fact sheets on the European Union – Outermost regions*. Informação disponível em: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.7.html (consultado a 02/02/2017).

Presidência do Governo Regional dos Açores, Gabinete de Apoio à Comunicação Social, *Regiões devem ser reconhecidas como “verdadeiro ativo” para a concretização dos objetivos da UE, defende Vasco Cordeiro*, 1 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.azores.gov.pt/GaCS/Noticias/2018/Fevereiro/Regi%C3%B5es+devem+ser+reconhecidas+como+verdadeiro+ativo+para+a+concretiza%C3%A7%C3%A3o+dos+objetivos+da+UE+defend.htm> (consultado a 10/02/2018);

Programa MAC 2014-2020, *¿Cuál es el Espacio de Cooperación del Programa INTERREG MAC 2014-2020?*. Disponível em: <https://www.mac-interreg.org/arboll/index.jsp?nivel=2&idPadre=9459f7d0f00a61a8f77ce369e303a462&id=bb84d59b-0d63-478f-9823-ee34b0cf0b6f> (consultado a 11/04/2018);

République Française, Ministère des Outres-mer et Ministère de l’Intérieur, *Plan sécurité outre-mer*, 27 de junho 2016, p. 9. Disponível em: <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-communiqués-de-presse/2016-Communiqués/Presentation-du-plan-securite-outre-mer-par-Bernard-Cazeneuve-et-George-Pau-Langevin> (consultado a 20/04/2017);

Serviço de Ação Externa, *Military and Civilian Operations*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (consultado a 10/04/2017);

Serviço Europeu de Ação Externa, *Eastern Partnership*, 19 de outubro de 2016. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/419/eastern-partnership_en (consultado a 29/10/2017);

Serviço Europeu de Ação Externa, *EU NAVFOR Somalia – Mission*. Disponível em: <http://eunavfor.eu/mission/> (consultado a 28/02/2017);

Serviço Europeu de Ação Externa, *EUNAVFOR MED operation SOPHIA*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med-operation-sophia_en (consultado a 20/04/2017);

Serviço Europeu de Ação Externa, *European defense cooperation is not about creating an EU Army – which is why it is so much more*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/39754/european-defence-cooperation-not-about-creating-eu-army-which-why-it-so-much-more_en (consultado a 13/02/2018);

Serviço Europeu de Ação Externa, *European Neighbourhood Policy*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en (consultado a 25/10/2017);

Serviço Europeu de Ação Externa, *Financing the ENP*, 18/08/2015. Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp/8410/financing-the-enp_en (consultado a 29/10/2017);

Serviço Europeu de Ação Externa, *Permanent Structured Cooperation (PESCO) - Factsheet*. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet) (consultado a 20/11/2017);

The American Presidency Project, *Franklin D. Roosevelt – 154: Fireside Chat*. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15917> (consultado a 01/04/2017);

União Europeia, *2014 - 2020 INTERREG V-A France / Guiana - Brazil - Suriname (Amazonie)*. Disponível em: [https://www.keep.eu/keep/programme/27/2014%20-%202020%20INTERREG%20V-A%20France%20/%20Guiana%20-%20Brazil%20-%20Suriname%20\(Amazonie\)](https://www.keep.eu/keep/programme/27/2014%20-%202020%20INTERREG%20V-A%20France%20/%20Guiana%20-%20Brazil%20-%20Suriname%20(Amazonie)) (consultado a 20/04/2017);

União Europeia, *Budget*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/budget_en (consultado a 29/10/2017);

União Europeia, *Development and cooperation*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/development-cooperation_en (consultado a 16/04/2017);

União Europeia, EUTM Mali, *About us*. Disponível em: <http://eutmmali.eu/en/about-us/> (consultado a 02/12/2017);

União Europeia, *Foreign and Security Policy*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_en (consultado a 10/04/2017);

União Europeia, *How much does the EU spend on development?* Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/development-cooperation_en (consultado a 15/12/2017).

United States Department of Defense, *DoD Announces European Infrastructure Consolidation Actions and F-35 Basing in Europe*, 8 de Janeiro de 2015. Disponível em: <https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/605338/dod-announces-european-infrastructure-consolidation-actions-and-f-35-basing-in/> (consultado a 15/04/2017);

Universidade de Coimbra, Centro de Documentação 25 de Abril, *Cronologia pulsar da Revolução: agosto de 1975*. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=PulsarAgosto75> (consultado a 14/04/2018);

Vie Publique, *Outre-mer: le rapport Vlody en faveur de l'insertion régionale des DOM*, 19 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/outre-mer-rapport-vlody-faveur-insertion-regionale-dom-20161019.html> (consultado a 09/04/2017);

World Bank, *Cabo Verde*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/cabo-verde?view=chart> (consultado a 15/04/2018);

Anexo

Questionário enviado à Representação do Governo das Ilhas Canárias junto da União Europeia, respondido a 9 de abril de 2018.

As seguintes perguntas foram elaboradas pelo autor desta dissertação, e tinham como propósito ajudar a clarificar um conjunto de dúvidas e aprofundar algumas das informações obtidas através da bibliografia. O questionário foi elaborado em língua inglesa, tendo sido dada a possibilidade de ser respondido na mesma língua ou em Castelhano. Esta transcrição corresponde na íntegra àquilo que foi respondido pela Representação do Governo das Canárias.

Pergunta 1: Several EU strategy documents for the outermost regions refer that the Canary Islands should strengthen its bonds with West African countries (e.g., Morocco and Cape Verde). Is this done? If so, are the contacts established by the regional government, by the national government, or through broader European cooperation programs?

R: *Canarias mantiene actualmente relaciones comerciales, institucionales, de cooperación, etc. con los países africanos de su entorno geográfico, particularmente con Marruecos, Mauritania, Cabo Verde y Senegal. En el futuro le gustaría ampliar esta cooperación a otros países de África del Oeste como Gambia, Guinea Bissau, Guinea Conakri + Guinea Ecuatorial (que también habla español).*

El Gobierno de Canarias lleva muchos años profundizando en estas relaciones económicas, comerciales e institucionales con los países de su entorno, una acción que forma parte de su estrategia de internacionalización. Dicha estrategia apoya tanto:

- *el salto de la empresa canaria al exterior (en este caso, a los países africanos mencionados). Aproximadamente unas 100 empresas canarias están instaladas en los cuatro países mencionados (Marruecos, Mauritania, Cabo Verde y Senegal) y, además, otras 80 empresas realizan operaciones comerciales en el continente. Por tanto, unas 180 empresas canarias están operando con África. El Gobierno de Canarias apoya este salto de la empresa al exterior a través del Programa “Canarias APORTA”.*

- *la atracción de inversiones (promover la implantación de empresas europeas, americanas, etc. que quieran operar en África desde Canarias, es decir utilizando Canarias como plataforma de negocios, logística y de servicios hacia África). En este contexto, el Gobierno de Canarias ha creado la marca “Canary islands, European Business Hub in Africa” (www. Canaryislandshub.com) En este sentido, por ahora el sector que presenta mayores éxitos es el de Oil and Gas, por la presencia de plataforma petrolíferas que operan en África que acuden a los puertos canarios para demandar servicios. También hay casos de éxito en el sector de la minería (empresas internacionales mineras que operan en África y utilizan los servicios de Canarias), así como en el de la ayuda humanitaria (Cruz Roja Internacional y el PMA de la ONU tiene sede logística en el puerto de Las Palmas).*
- *la promoción de la cultura de la internacionalización (mejorar la formación en idiomas de los canarios, a través de becas, y también atraer alumnos africanos para estudios de postgrado en Canarias).*

Por otro lado, en el marco del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF), el Gobierno de España y el Gobierno de Canarias conforman el Consejo Asesor para la Promoción Estratégica y Comercial de Canarias (CAPECC) del que se desprende una ficha financiera para apoyar la internacionalización del archipiélago, en la que se incluyen algunas acciones relacionadas con África.

Además, la sede de “Casa África” (consorcio entre el Gobierno del Estado español, el Gobierno de Canarias y el Ayuntamiento de Las Palmas) se encuentra ubicada en Las Palmas de Gran Canaria.

La UE apoya la cooperación que Canarias, como región ultraperiférica, lleva a cabo con los países africanos de su entorno mediante el programa INTERREG V A España Portugal MAC 2014-2020 junto con Azores y Madeira, con Cabo Verde, Senegal y Mauritania. El Programa MAC cuenta con un presupuesto total de 148 millones de euros para el periodo 2014-2020 (85% cofinanciación FEDER).

Canarias cuenta también con el Programa europeo de cooperación Mid-Atlantique con Marruecos, pero no ha podido aprobarse en el presente periodo debido a los problemas relacionados con el Sahara.

Pregunta 2: In its most recent communication about the outermost regions (*A stronger and renewed strategic partnership with the EU's outermost regions*, 10/2017), the European Commission mentions that “*cooperation projects involving the outermost regions and other regional partners have been implemented in recent years in (...) West Africa* “. What are these projects and what impact do they have in the Canary Islands’ geographic basin?

R: *Las RUP cuentan con unas características únicas y originales que les aportan una ventaja comparativa en relación a otras regiones europeas y que suponen, además, una ventaja para el conjunto de la UE y para los terceros países de su entorno. Estas ventajas se pueden articular esencialmente en torno a dos puntos:*

- *Una situación geográfica y una realidad geopolítica específicas en el seno de la UE, que convierten a estas regiones en “fronteras activas” en diferentes partes del mundo. Su localización en entornos que cuentan con niveles inferiores de desarrollo puede conferirles la función de impulsar el crecimiento de sus respectivas zonas;*
- *Unas características geomorfológicas y climáticas singulares, que ofrecen una biodiversidad excepcional y una gran diversidad de recursos naturales. Estas características suponen un potencial esencial para la investigación científica y hacen de las RUP laboratorios de ideas en los que los grandes retos mundiales pueden delimitarse y analizarse, dando la posibilidad de formular modelos a favor de sus zonas geográficas, de toda la UE y del resto del mundo.*

Canarias cuenta con una experiencia de cooperación con los países africanos de su entorno en múltiples ámbitos, por ejemplo, en proyectos de I+D+i relacionados con la energía y el agua (desalación a través de energías renovables o el uso de energías renovables para suministrar electricidad a pueblos y comunidades aisladas), la ordenación del territorio, el medio ambiente, la biodiversidad, las ciencias marinas, la gestión de residuos, la construcción civil, el turismo, los puertos, la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (pymes), el turismo, las TIC, la gobernanza, la formación profesional, la educación, etc.

Pregunta 3: Some authors have referred to the outermost regions as “European outposts in the world”. To which extent do the Canary Islands contribute to the spreading of the European values (rule of law, respect for democratic values and human rights, among others) within their geographic basin?

R: *En el ámbito de la gobernanza, los derechos humanos y el estado de Derecho, Canarias se presenta como una eficaz plataforma para hacer llegar los valores democráticos europeos a los países de su entorno, pudiendo ser un socio privilegiado de éstos en proyectos relacionados con el buen gobierno y el fortalecimiento institucional.*

En el ámbito del desarrollo humano, Canarias pueden contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tanto por su condición de plataformas logísticas de ayuda humanitaria, como aportando su experiencia a través de proyectos que contribuyan al refuerzo de la resiliencia de los países ACP de su entorno, en ámbitos como la formación profesional, la sanidad, la educación, el apoyo al desarrollo de políticas públicas, el asesoramiento para la implementación de colaboraciones público-privadas, etc.

Canarias tiene un know-how exportable en ámbitos de interés para sus vecinos y considerados prioritarios para la futura asociación UE-ACP (las energías renovables y el agua, el crecimiento azul, la gestión de residuos, el transporte sostenible, las TIC, la gestión de riesgos naturales, etc.) que les permite contribuir al crecimiento económico y co-desarrollo sostenible de sus respectivos espacios.

Canarias pueden contribuir también a la dinamización económica, al fomento del comercio y a la atracción de inversiones en la zona ACP en las que se proyecta, al funcionar como plataforma europea de negocios para empresas internacionales que quieran operar en esos países terceros, así como nodos de logística, transporte y telecomunicaciones entre continentes.

De acuerdo con lo anterior, las RUP vienen insistiendo desde su Memorandum conjunto de 1999 en que “la valoración de las ventajas particulares de las RUP constituye la única estrategia apta para garantizar un desarrollo endógeno y sostenible para estas regiones, en sinergia con la construcción europea en el marco de sus políticas de cooperación...”

En este sentido, el refuerzo de las relaciones con sus países vecinos y de una estrategia de inserción regional que permita la creación de un espacio de intercambio económico, comercial, social, cultural, de servicios, etc. forma parte integrante y fundamental de sus estrategias de desarrollo.

Pregunta 4: The MAC program is aimed at boosting regional cooperation between the Canary Islands, Madeira and the Azores? Which are the main areas of cooperation between these regions and does the MAC program also include any sort of cooperation with West African countries?

R: *El Programa MAC 2014-2020 contempla los siguientes ámbitos de cooperación entre Canarias, Azores, Madeira, Cabo Verde, Senegal y Mauritania:*

- Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación*
- Mejorar la competitividad de las empresas*
- Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos*
- Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos*
- Mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública*

Pregunta 5: The Canary Islands' location is considered to be of vital importance for the security of the entry to the Mediterranean Sea and some parts of the North Atlantic Ocean. Has the EU demonstrated in any way this aspect to be of importance for its security concerns?

R: *En el COM (2007) 641 final sobre la Asociación Especial entre la UE y Cabo Verde, la estrategia contempla un pilar dirigido a la seguridad y estabilidad. Este pilar contemplará principalmente los aspectos siguientes: la seguridad y la lucha contra la delincuencia transnacional organizada (cooperación en la lucha contra el terrorismo, la trata de seres humanos y el tráfico de emigrantes, el tráfico de drogas y armas, el blanqueo de capitales, etc.) sin vulnerar los derechos humanos; la gestión eficaz de los flujos migratorios, incluida la mejora de la contribución de la diáspora caboverdiana (transferencias de los emigrantes) al desarrollo del país y la lucha contra los flujos ilegales; la seguridad marítima.*

Debido a su naturaleza, las intervenciones contempladas en este pilar podrán organizarse y garantizarse únicamente con carácter transfronterizo y regional, en

particular, por medio de una aproximación a las RUP en el contexto de la asociación especial.

Pregunta 6: The European Neighborhood Policy (ENP) is a foreign policy instrument used by the EU to create stability within the regions closest to its borders. As of this moment, the ENP is only applied in the EU's eastern and southern neighborhood. Given that, due to the outermost regions, the EU's borders stretch to many other corners of the world, do you see these regions as a possible bridge for an extension of the ENP to Western Africa or the Caribbean, for example?

R: *Las RUP se enfrentan a la siguiente paradoja, a pesar de estar plenamente integradas en la UE: sus países vecinos no se consideran “vecindad europea” y no se benefician del Instrumento Europeo de Vecindad (a excepción de la cooperación con Marruecos). Esta paradoja las sitúa en una situación de desigualdad con otras regiones europeas, ubicadas en las fronteras exteriores de la UE, y que se benefician en la cooperación que llevan a cabo con países no europeos de instrumentos más sencillos y eficaces que las RUP.*

Las RUP han solicitado reiteradamente a la UE, a través de sus contribuciones conjuntas y Memorandums, un instrumento de cooperación semejante al Instrumento Europeo de Vecindad para poder cooperar con sus vecinos, y no tener que recurrir, por ejemplo, a la concertación entre el FEDER y el FED (Fondo Europeo de Desarrollo) para poder implementar proyectos conjuntos de envergadura.

Actualmente contamos con el Programa MAC para cooperar con estos países, pero es un programa que está diseñado desde una perspectiva continental y que no está completamente adaptado a la realidad de los espacios de las RUP. En los proyectos entre las RUP y los países africanos se puede gastar hasta un 30% del FEDER en el territorio no europeo del espacio, siempre que beneficie al espacio en su conjunto, pero las entidades africanas no pueden ser beneficiarias directas del FEDER.

UNIVERSIDADE DOS AÇORES
Faculdade de Ciências Sociais e
Humanas

Rua da Mãe de Deus
9500-321 Ponta Delgada
Açores, Portugal

Política de Vizinhança para o Atlântico

Henrique Cordeiro Fonseca



DM

2018