

A Política Europeia de Vizinhança: a Relação e os Contributos para a Vizinhança Meridional

Dissertação de Mestrado

Susana Isabel Brites Ribeiro

Mestrado em

Relações Internacionais: o Espaço

Euro-Atlântico



Ponta Delgada
2023

A Política Europeia de Vizinhança: a Relação e os Contributos para a Vizinhança Meridional

Dissertação de Mestrado

Susana Isabel Brites Ribeiro

Orientador

Prof. Doutor Miguel de Oliveira Estanqueiro Rocha

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



Agradecimentos

As primeiras palavras de agradecimento são para o Professor Doutor Miguel Oliveira Rocha por ter aceitado orientar esta Dissertação, um muito obrigada pelo apoio, disponibilidade e pela sua paciência ao longo deste percurso.

Agradeço igualmente, aos meus Professores quer da Licenciatura em Estudos Euro-atlânticos quer do Mestrado pelos conhecimentos, apoio e disponibilidades demonstrada no meu percurso académico.

Aos meus colegas, principalmente aos da Licenciatura pela generosidade demonstrada e da amizade que sempre revelaram, sem eles este Mestrado não tinha sido possível.

Aos meus amigos em geral, não descurando nenhum deles, mas um agradecimento especial à Sandra Macedo e à Cláudia Amor, foram pilares fundamentais.

À minha família.

Ao Augusto por sempre me apoiar e motivar.

À minha filha lara, dedico este trabalho e manifesto-lhe o meu profundo amor e agradecimento, pela filha maravilhosa que és, pela tua compreensão e Amor.

lara, tu foste o pilar mais importante para a concretização deste sonho.

Resumo

A Política Europeia de Vizinhança: a Relação e os Contributos para a Vizinhança Meridional

A Europa está em permanente construção e evolução, o fim da Guerra Fria, bem como o emergir de desafios assimétricos e disruptivos em vários setores e regiões próximas da Europa, suscitaram diversas preocupações, principalmente em questões de segurança. A nova conjuntura foi percebida como uma ameaça da paz e da estabilidade.

A Política Europeia de Vizinhança foi concebida, como um mecanismo de aproximação entre a UE e os seus vizinhos que, especificamente neste estudo, incidirá na Vizinhança a Sul ou Meridional, o qual aborda as relações multilaterais e bilaterais entre a UE e os seus vizinhos Meridionais, os processos que estiveram na origem da PEV, as parcerias estabelecidas e os mecanismos criados, para fazer face aos desafios que têm surgido, ao longo do tempo, ao nível da segurança, do desenvolvimento, da economia, das questões sociais, direitos humanos e das questões ambientais.

Neste sentido serão analisados os antecedentes e os fatores preponderantes à criação da PEV, a sua consolidação, o recurso ao Instrumento de Vizinhança Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional, e ainda, a importância Estratégica e Geopolítica de Portugal no âmbito da PEV.

Considerando as problemáticas identificadas, as preocupações, as políticas e mecanismos desenvolvidos, conclui-se que o diálogo, a evolução dos quadros políticos e objetivos estabelecidos, têm sido de extrema pertinência, para fazer face aos problemas identificados, contudo ainda há muito para se fazer.

Palavras-chave: Instrumento de Vizinhança Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional; Política Externa e de Segurança Comum, Política Europeia de Vizinhança, Vizinhança Meridional, União Europeia

Abstract

The European Neighbourhood Policy: The Relationship and Contributions to the Southern Neighbourhood

Europe is in permanent construction and evolution, the end of the Cold War, as well as the emergence of asymmetric and disruptive challenges in various sectors and regions close to Europe, raised several concerns, mainly in security issues. The new situation was perceived as a threat to peace and stability.

The European Neighbourhood Policy was conceived as a mechanism for bringing the EU and its neighbours closer together, which, specifically in this study, will focus on the South or Southern Neighbourhood, which will focus on multilateral and bilateral relations between the EU and its Southern neighbours, the processes that gave rise to the ENP, the partnerships established, and the mechanisms created, to face the challenges that have arisen, over time, in terms of security, development, economy, social issues, human rights and environmental issues.

In this sense, the antecedents, and predominant factors behind the creation of the ENP, its consolidation, the use of the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, and the Strategic and Geopolitical importance of Portugal within the scope of the ENP, will be analyzed.

Considering the problems identified, the concerns, the policies and mechanisms developed, it is concluded that the dialogue, the evolution of the political frameworks and established objectives have been extremely relevant to face the problems identified, however there is still much to be done.

Key words: Common Foreign and Security Policy; Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument; European Neighbourhood Policy; European Union; Southern Neighborhood

Índice

Resumo	1
Lista de Abreviaturas	4
Introdução	6
Capítulo I: A Política de Vizinhança no quadro da Política Externa da União Europeia	15
1. Enquadramento	15
1.1. Política Externa e de Segurança Comum	21
1.2. Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança	27
1.3. Política Comum de Segurança e Defesa	29
1.4. Serviço Europeu para a Ação Externa	35
Capítulo II: A Política Europeia de Vizinhança	37
2.1. Antecedentes e Enquadramento	37
2.2. Parcerias Regionais da Política Europeia de Vizinhança	47
2.3. A Política Europeia de Vizinhança enquanto Instrumento de Segurança da União Europeia	51
2.4. A Política Europeia de Vizinhança como resposta às problemáticas do Mediterrâneo	58
2.5. Instrumento de Vizinhança, Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional	60
Capítulo III: A Importância de Portugal na Política Europeia de Vizinhança	65
3.1. Portugal e a Integração na união Europeia	65
3.2. Posição geoestratégica de Portugal em relação à Política Europeia de Vizinhança	72
3.3. Contributos das Regiões Ultraperiféricas	76
Considerações finais:	79
Bibliografia	86

Lista de Abreviaturas

AA	Acordos de Associação
AED	Agência Europeia de Defesa
AUE	Ato Único Europeu
CEE	Comunidade Económica Europeia
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
COPS	Comité Político e de Segurança
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa
CUE	Conselho da União Europeia
ESSE	Estratégia de Segurança Europeia
EGUE	Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia
FEDS+	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável
IEV	Instrumento Europeu de Vizinhança
IVDCI	Instrumento de Vizinhança Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a segurança e Cooperação Económica
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PEM	Parceria Euro-Mediterrânica
PEV	Política Europeia de Vizinhança

RUP	Região Ultraperiférica
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UpM	União para o Mediterrâneo
VP/AR	Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros

Introdução

A presente dissertação tem como proposta para investigação e objeto central do seu estudo, o tema: A Política Europeia de Vizinhança: A Relação e os Contributos Para a Vizinhança Meridional, com uma abordagem direcionada para a Política Europeia de Vizinhança a Sul ou Vizinhança Meridional. É parte integrante do ciclo de estudos conducente ao grau de Mestre em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade dos Açores.

“A União Europeia (UE) é um dos mais fascinantes projetos de cooperação e de integração regionais, um fenómeno político em constante evolução e um edifício em construção permanente” (Eugénia da Conceição, 2016, p.13)¹

Segundo Eugénia da conceição a cooperação internacional e a integração europeia, assumindo a forma de instituições internacionais e supranacionais, não resolvem todos os desafios atuais da política global e europeia, mas “elas são o melhor dos mundos possíveis”², mesmo estando longe da perfeição, são preferíveis ao bilateralismo e ao unilateralismo, e a um mundo dominado por Estados e nacionalismos primários.

Esta é uma Europa em permanente construção e evolução, pese embora, com o fim da Guerra Fria e o colapso do bloco soviético, se deparasse com o emergir desafios assimétricos e disruptivos em vários setores, despoletando preocupações com questões securitárias, percecionados como ameaças da paz e da estabilidade. Neste contexto, com vista a evitar o sentimento de insegurança e os riscos que poderiam ser desencadeados pela instabilidade dos países pós-comunistas, a União Europeia viu-se forçada a desenvolver uma nova dimensão mais direcionada para a política externa.

Com a ratificação do Tratado de Maastricht em 1993, também designado Tratado da União Europeia (TUE), foi instituída a Política Externa de Segurança Comum (PESC), com o objetivo de preservar a paz, reforçar a segurança, promover a cooperação internacional, desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de direito, promover o respeito pelos direitos humanos e garantir as liberdades fundamentais, o que permitiu

¹ CONCEIÇÃO, Eugénia, (2016), o Futuro da União Europeia, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, p.13

² CONCEIÇÃO, Eugénia, (2016), o Futuro da União Europeia, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, p 17 cit. Dr. Pangloss, livro Cândido ou Otimismo.

desta forma à União Europeia afirmar-se como ator internacional. Atendendo à conjuntura em matéria de segurança, a PESC veria o seu papel reforçado através da operacionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), pela Política de Alargamento e mais tarde pela Política Europeia de Vizinhança (PEV).³

Passado mais de uma década da instituição da PESC, em 2009, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, veio conferir à União Europeia personalidade jurídica e dotar o serviço externo de uma estrutura institucional. Com a entrada em vigor deste tratado foi, ainda, eliminada a estrutura de pilares e criados novos intervenientes no domínio da PESC, como o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, criou ainda o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e elevou a um novo patamar a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a qual foi constituída como parte integrante da PESC.

Quanto ao que à Política Europeia de Vizinhança diz respeito, esta surge como uma resposta alternativa à política de Alargamento da União Europeia, numa perspetiva de dar continuidade às abordagens e mecanismos estabelecidos no âmbito das relações entre a União e a sua vizinhança, uma vez que nem todos os países, tendo em consideração a sua localização geográfica, nomeadamente os que pertencem ao continente africano, podem fazer parte da União. A PEV surge assim, no contexto dos sucessivos alargamentos a novos Estados, como política de continuidade e reforço, não só em relação à política de Alargamentos, mas também em relação ao acordado com o Processo de Barcelona em 1995.

A Declaração de Barcelona foi um marco de extrema importância, que estabeleceu a Parceria Euro-Mediterrânica (PEM)⁴ a sul, dal qual fazem parte, a União Europeia e os doze países terceiros do Mediterrâneo. A PEV viria a constituir-se como alternativa, não pondo em causa a continuidade do estabelecido com o Processo de Estabilização e Associação criado em 1999 para os países dos Balcãs.⁵

³ DIAS, Vanda Amaro, (2014), Política Europeia de Vizinhança, Práticas Imperiais na fronteira com o “Outro”, Relações Internacionais, p. 075-084.

http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri43/n43a07.pdf consultado em 01-04-2022.

⁴ PEM, os doze países do Mediterrâneo que fazem parte desta parceria eram: Argélia, Chipre, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Malta, Marrocos, Síria, Tunísia, Turquia e Autoridade Palestiniana, atualmente fazem também parte a Albânia, Bósnia e Herzegovina, Mauritânia, Mónaco, Montenegro, a síria foi síria foi suspensa, e a Líbia é observadora.

⁵ Idem.

A adoção da Declaração Barcelona de 1995, foi o culminar de um processo que veio a estabelecer um quadro de cooperação multilateral, com os países da bacia do mediterrâneo, uma parceria que pela primeira vez, abrange os aspetos económicos, financeiros, sociais, humanos, culturais e questões de segurança comum, assentando num espírito de solidariedade e de respeito pelas especificidades próprias de cada um dos participantes.

Foi neste seguimento que em 2003, se estabeleceu a Política Europeia de Vizinhança, com a missão de consolidar a estabilidade na Europa, e de evitar o ressurgimento de novas divisões entre os países da região, através da prossecução de objetivos de prosperidade, estabilidade e segurança assentes nos valores da liberdade, democracia, império da lei, e respeito pelos direitos fundamentais.⁶ Na sua génese, a PEV pretendia que fosse alcançada de forma progressiva uma aproximação entre os países vizinhos e a União, tendo como base um conjunto de valores comuns e o compromisso por parte da União de executar reformas políticas, económicas e institucionais, com a finalidade de serem criadas condições para que os países vizinhos conseguissem aceder ao mercado interno.

Pese embora, a Política Europeia de Vizinhança seja um instrumento fundamental da Política Externa Europeia criada pela União para fazer face aos problemas securitários que se vêm acentuando nas últimas décadas, esta não se limita somente à segurança, a sua dimensão estende-se ao relacionamento com os países das regiões contíguas à União Europeia, à cooperação, ao desenvolvimento, ao comércio, investimento e ajuda humanitária e cultura. Contudo, as questões securitárias revelam-se a principal preocupação para as populações dos Estados-membros da União Europeia, com especial relevância para os países do Mediterrâneo, fazendo da PEV um instrumento político diferenciador, na qual o seu papel e atuação se revestem de extrema importância, na garantia da estabilidade das fronteiras externas europeias, assim como na cooperação para o desenvolvimento assente num diálogo permanente entre os parceiros.

⁶ SANDE, Paulo (2014), Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa, Nação e Defesa, nº 137, p. 87-99.

Contudo, os acontecimentos das últimas décadas foram determinantes para um crescimento notório de um sentimento de insegurança, fruto do aumento da instabilidade e imprevisibilidade, grande parte, originaria dos países vizinhos da União, o que tem gerado pressões económicas, sociais e de segurança no espaço europeu, devido aos conflitos e problemas assimétricos com maior incidência a norte da África Subsaariana. Estas regiões têm sido palco, principalmente nos pós 11 de Setembro de 2001 e mais tarde com as revoluções conhecidas como as “Primavera Árabe”, de sucessivas crises, fixação de grupos ligados ao extremismo islâmico como os Jihadistas, de fixação de organizações terroristas e a uma crescente atividade criminosa, a par de outras problemáticas, como as alterações climáticas, a sustentabilidade e a falta de condições de salubridade. Estes fatores tornaram-se os maiores impulsionadores das deslocações em massa por parte das populações em direção as áreas limítrofes dos países fronteiriços aos seus países de origem, com principal destaque nos deslocamentos para norte, mais propriamente em direção ao mar mediterrâneo com o intuito de chegar à Europa.

Desde tempos longínquos que existe um relacionamento de proximidade, económico e cultural entre o norte de África e o sul da Europa, isto deve-se não só ao relacionamento histórico entre os dois continentes, mas também à sua proximidade geográfica. Fatores estes, que se tornam nos dias de hoje fulcrais ao nível do diálogo e da cooperação e determinantes para que a estabilidade política, económica e social, assim como, a promoção de países estáveis e prósperos no continente africano, seja um objetivo que a União Europeia e os seus Estados-membros pretendem ajudar a alcançar e a manter uma vez que o Norte de África faz parte da Vizinhança da Europa. Assim sendo, esta “obrigação” da União em apoiar o seu desenvolvimento económico, político, social, a educação e o intercambio cultural e humano, constituir-se-á como a melhor forma de garantir a paz, a segurança e a prosperidade a longo prazo para os países vizinhos e as suas populações, ancorando-se desta forma as relações bilaterais, principalmente entre os países que fazem parte das duas margens do mediterrâneo e a boa cooperação, ao mesmo tempo que se promove uma política de segurança cada vez mais forte e eficaz para os países da União.

É atendendo a este contexto de instabilidade por um lado e de comprometimento por outro, por parte dos países envolvidos, e tendo em atenção o estipulado nos acordos bilaterais e multilaterais entre os Estados envolvidos e a União Europeia, que ao longo desta dissertação, se pretende analisar em que medida a Política Europeia de Vizinhança contribui para a paz, a segurança, a boa cooperação e o desenvolvimento dos países pertencentes à Vizinhança Europeia, mais concretamente no que concerne à Vizinhança a Sul também denominada Vizinhança Meridional e para a segurança regional e internacional, nomeadamente da União Europeia.

Perceber quais têm sido os contributos e as soluções implementadas pela Política Europeia de Vizinhança, com principal enfoque na Política de Vizinhança a sul, nomeadamente a zona do Mediterrâneo. Analisar em que medida os objetivos traçados no âmbito da PEV têm ou não sido alcançados, e quais as maiores dificuldades identificadas ao longo deste processo para a sua implementação e sua aplicação prática.

Pretende-se ainda, analisar e perceber se os acordos estabelecidos com os parceiros regionais, entre os países vizinhos do Mediterrâneo a Sul (Europa e Magrebe), tem sido um mecanismo diferenciador no controlo das ameaças (migrações ilegais, criminalidade organizada, terrorismo, o forte crescimento de grupos Jihadistas), do desenvolvimento económico, social, cultural e ainda no que tange à ajuda humanitária e à educação.

Com uma posição geoestratégica diferenciadora de Portugal, assim como as suas regiões ultraperiféricas, pretende-se também analisar a importância de Portugal e da sua interação nas questões da Política Europeia de Vizinhança a sul e dos principais contributos para o desenvolvimento e aplicação das estratégias delineadas e dos mecanismos criados no âmbito da PEV.

Para a o desenvolvimento do objetivo principal desta dissertação, será utilizado o método analítico descritivo baseado em fontes primárias e secundárias, documentos oficiais, tais como resoluções, jornais e revistas oficiais, comunicados de imprensa, artigos diplomáticos, informação consultada nas páginas oficiais no sítio da internet da União Europeia e das várias organizações e parceiros internacionais e ainda artigos científicos, relatórios e bibliografia crítica.

Reveste-se, assim de primordial importância, para a concretização deste trabalho conseguir dar resposta claras às seguintes questões.

Questão principal: Tem a Política Europeia de Vizinhança sido capaz de dar resposta às problemáticas da Vizinhança Meridional?

Questões derivadas: Quais os principais fatores que influenciaram a criação da Política Europeia de Vizinhança? Qual o contributo da Política Europeia de Vizinhança para fazer face às problemáticas da Vizinhança Meridional? Qual a importância de Portugal, e das suas Regiões Autónomas para a Política Europeia de Vizinhança?

Considerando a documentação oficial, relatórios, comunicados de imprensa e demais informação previamente elaborada e analisada, tendo em conta a pergunta de partida e as questões derivadas, tentar-se-á com este trabalho perceber, analisar e expor de que forma a Política Europeia de Vizinhança – na Vizinhança a Sul ou meridional – as parcerias estabelecidas no âmbito da PEV e a Cooperação Internacional, têm contribuído de forma clara, realista e eficaz para o aumento da segurança no mediterrâneo, para o desenvolvimento, para a resolução das questões humanitárias e para o aprofundamento das relações entre os parceiros.

Por forma a analisar e responder às questões supramencionadas, para a presente dissertação, foi definida uma estrutura composta por introdução, desenvolvimento que será dividido em três capítulos, sendo estes subdivididos por temas e questões relevantes para as conclusões pretendidas, e por fim as considerações finais.

No que alude, aos capítulos integrantes do desenvolvimento da presente dissertação, apresenta-se de seguida e de forma sucinta as temáticas a desenvolver, assim como os subtemas sobre os quais se vai refletir em cada um deles, sendo constituída pelos seguintes:

O Capítulo I, **A Política de Vizinhança no quadro da Política Externa da União Europeia**: neste capítulo será feito o enquadramento e abordada a evolução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), instituída em 1993 pelo Tratado de Maastricht, oficialmente designado por Tratado da União Europeia (TUE), e que estabeleceu as bases para a União Europeia tal como é conhecida até ao presente. Este é um tratado assente em três vertentes distintas, os denominados pilares: sendo o 1º o Pilar das

Comunidades Europeias; o 2º o Pilar da Política Externa e de Segurança Comum; e o 3º o Pilar da Justiça e Assuntos Internos, com o objetivo de sedimentar a cooperação entre os Governos da União Europeia em matérias e nos domínios da justiça e dos assuntos internos⁷. Destacando-se ainda, neste capítulo, uma abordagem aos seguintes subtemas em particular, sendo eles: Política Europeia de Segurança e Defesa; a criação do cargo do Alto Representante da União para os negócios estrangeiros e a política de segurança; o Serviço Europeu para a Ação Externa; e a Política Comum de Segurança e Defesa como parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum.

O Capítulo II, intitulado **A Política Europeia de Vizinhança**, este capítulo é dedicado ao tema central deste trabalho, e para uma análise mais eficiente, será subdividido em vários subtemas começando pelos antecedentes e o enquadramento geopolítico que levou à implementação em 2004 da Política Europeia de Vizinhança, direcionada no trabalho em concreto para a Política de Vizinhança a Sul ou Meridional. A importância da declaração de Barcelona e posterior parceria Euromediterrânica para a concretização da PEV tem como objetivo com uma análise destes acordos e parcerias, com o intuito de chegar à resposta da primeira pergunta derivada **“quais os principais fatores que influenciaram a criação da Política Europeia de Vizinhança”?**

Pretende-se ainda neste capítulo perceber quais os fatores e objetivos de destaque das parcerias Regionais nomeadamente a Parceria Oriental e a União para o Mediterrâneo e o seu papel para o desenvolvimento da PEV. Será analisada a Política Europeia de Vizinhança enquanto Instrumento de Segurança da União Europeia, quais as políticas implementadas, e os instrumentos ao seu dispor para conseguir a concretização dos resultados pretendidos. Ainda, no que alude à Política Europeia de Vizinhança a Sul perceber se os objetivos traçados estão a ser alcançados e em que medida esta é suficiente ou não para dar resposta às problemáticas da Vizinhança Meridional, como a segurança, as migrações, o desenvolvimento económico, o combate à criminalidade e o desenvolvimento cultural.

Será também, analisado neste capítulo o Instrumento de Vizinhança de Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI), de forma a

⁷ Cfr. O estipulado no art.º B) Disposições Comuns, Título 1, do Tratado da União Europeia, Jornal Oficial nº C 191 de 29/07/1992 p. 0001 – 0110, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT> consultado em 06/05/ 2022

perceber se este instrumento tem sido capaz de dar uma resposta concreta aos múltiplos desafios dos vários setores para o qual este mecanismo está direcionado no âmbito da PEV, e em que medida tem tido verbas orçamentais ao seu dispor suficientes para fazer face aos objetivos traçados nas diversas áreas em que intervém. Da análise das políticas implementadas e dos resultados obtidos através da aplicação do IVCDCl resultará a resposta à segunda pergunta derivada, **“qual o Contributo da Política Europeia de Vizinhança para fazer face aos problemas securitários da Vizinhança Meridional?”**

No capítulo III, intitulado **A Importância de Portugal na Política Europeia de Vizinhança**, partir-se-á de um enquadramento de Portugal na Política Externa da União enquanto Estado-membro da União Europeia e das suas Regiões Ultraperiféricas (RUP`S). Será feita uma análise à posição geoestratégica tendo em consideração fatores diferenciadores como a sua localização geográfica e o longo relacionamento deste país e das suas RUP`S com os países da vizinhança meridional. Estrategicamente a localização geográfica das Regiões Ultraperiféricas de Portugal devem ser consideradas de extrema importância em questões de segurança para a União, para fazer face às ameaças, nomeadamente no combate à imigração ilegal, ao tráfico e às variadas atividades ilícitas. Evidenciando-se a posição geográfica como um fator diferenciado nas questões securitárias através do controlo das fronteiras externas com o Atlântico, uma vez que se encontram localizados nas principais rotas de entrada na Europa via marítima.

Partindo do pressuposto da relevância da posição geoestratégica de Portugal e das suas RUP`S, serão estas e a sua posição geográfica considerada como uma mais-valia para a implementação de mecanismos de controlo de forma a garantir uma maior segurança da Europa por um lado, e por outro, face à sua posição geográfica e estratégica fazer face à instabilidade e ao conjunto de ameaças e insegurança percecionada na Vizinhança Meridional?

A conclusão deste capítulo será a resposta à terceira pergunta derivada, **“qual a importância de Portugal e das suas Regiões Autónomas para a Política Europeia de Vizinhança”?**

Inserida nas considerações finais, a conclusão é resposta à questão de fundo desta dissertação **“tem a política Europeia de Vizinhança sido capaz de dar resposta às**

problemáticas da Vizinhança Meridional?”. Que terá como fundamentos as conclusões obtidas das respostas dadas às questões derivadas, assim como da análise contextual, situacional e dos instrumentos políticos disponíveis para implementar os mecanismos e soluções que vão ao encontro das problemáticas identificadas.

Esta dissertação será concluída com as considerações finais, onde serão ainda, elencados os objetivos já alcançados, as dificuldades existentes na implementação das medidas e instrumentos preestabelecidos e na concretização das metas traçadas, e ainda realçar as metas futuras a alcançar tendo em conta os objetivos pré estabelecidos e as políticas a implementar, para a concretização de uma Política Europeia de Vizinhança capaz de dar resposta às problemáticas estruturais, económicas, culturais e ambientais, mas sobretudo aos problemas securitários de forma a garantir a paz a estabilidade e a segurança das populações.

Capítulo I: A Política de Vizinhança no quadro da Política Externa da União Europeia

1. Enquadramento

A União Europeia constitui o mais ambicioso e bem-sucedido projeto de integração económica e política na história das relações internacionais. Nasceu das cinzas da II Guerra Mundial, com o objetivo de ser uma união económica, mas que ao longo de sete décadas de história passou por várias transformações e alargamentos. Tornou-se numa organização que abrange um vasto conjunto de domínios de intervenção, desde o setor da economia e das finanças, das políticas sociais, do clima, do ambiente, da saúde, às relações externas e de segurança, intervindo também no domínio da justiça e das migrações. Procurou ao longo destas décadas estabelecer e reforçar, uma comunidade de paz, liberdade, democracia e prosperidade entre os seus Estados-membros, assente numa economia social de mercado e garantindo a proteção social e o bem-estar dos seus cidadãos.

A construção europeia tem vindo a consolidar-se, delineando respostas conjuntas a ameaças perante as quais os Estados-membros isolados seriam impotentes para a sua resolução.

Pese embora, com o fim da Guerra Fria, na Europa se tenha verificado uma clara diminuição no que toca à sua dependência face aos Estados Unidos da América, assiste-se nesta época, a uma crescente preocupação com a instabilidade em países que, de certa forma, se tornaram muito “próximos” da União Europeia, os denominados, países vizinhos da Europa.

O emergir de novos conflitos, o aumento de atividades ilícitas, o terrorismo, o tráfico de drogas e a criminalidade organizada, fez nascer um sentimento de insegurança tanto no interior como no exterior da União Europeia. Decorrente deste aumento de instabilidade, torna-se essencial nessa fase de transição apoiar os países vizinhos, com o objetivo de evitar o surgimento de nacionalismos e de tensões sociais que poderiam alastrar-se e afetar a União Europeia, bem como, de fenómenos como a imigração ilegal, o aparecimento de desigualdades sociais excessivas, o islamismo radical, etc. Estas preocupações enquadram-se, nomeadamente, no conceito alargado de segurança e no

de “societal insecurity” (Bretherton, et al., 1999, p. 215)⁸ conceitos que começaram nesta altura a ser mais utilizados.

O fim do Conflito entre o EUA e a Rússia tem como consequência uma nova ordem mundial, com alterações na política internacional e sobretudo um aumento da consciencialização dos efeitos provocados por essas mudanças e das novas problemáticas que poderiam emergir.

Desde o seu nascimento que o projeto europeu se tem norteado pelos valores de solidariedade, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

É como base nesses valores que, em 1993, com o objetivo de preservar a paz, de reforçar a segurança internacional, promover a cooperação internacional, desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos e liberdades fundamentais foi instituída pelo Tratado de Maastricht a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia, política esta que vem sendo reforçada pelos vários tratados subsequentes.⁹ A PESC tinha ainda como obrigação promover a cooperação internacional, destacando-se o seu papel nos domínios do comércio, da ajuda humanitária e da cooperação para o desenvolvimento.

No que alude ao Tratado da União Europeia (TUE), este assentou a sua aplicação num sistema de “três pilares”, nomeadamente: o 1º - o Pilar das Comunidades Europeias; o 2º - o Pilar da Política Externa e de Segurança Comum; e o 3º- o Pilar da Justiça e Assuntos Internos¹⁰.

Por forma a materializar o estipulado no TUE, nomeadamente no que se refere ao Pilar da Política Externa e de Segurança Comum, durante a presidência espanhola no segundo semestre do ano de 1995, foi adotada a Declaração de Barcelona, também conhecido por Processo de Barcelona, onde ficou estabelecida uma parceria Euro-Mediterrânica. Participaram nesta conferencia os ministros dos negócios estrangeiros da UE e 12 parceiros mediterrânicos sendo eles Marrocos, Argélia, Tunísia, (Magrebe);

⁸ Bretherton. C, et al, 1999, The European Union as a Global Actor, Routledge, London, ISBN 97804151505380 p. 215

⁹ Política Externa: objetivos, instrumentos e realizações, Fichas técnicas sobre a União Europeia - 2021 www.europarl.europa.eu/factsheets/pt consultado em 06/06/2022

¹⁰ Cfr. O estipulado no art.º B) Disposições Comuns, Título 1, do Tratado da União Europeia, Jornal Oficial nº C 191 de 29/07/1992 p. 0001 – 0110, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT> consultado em 08/06/ 2022

Egipto, Israel, Jordânia, a Autoridade Palestiniana, Líbano, (Mashrek); Turquia, Chipre e Malta. Nesta declaração foi realçada a importância estratégica do Mediterrâneo, que seria baseada no futuro numa cooperação global e na solidariedade, com a criação de um quadro multilateral e de relações duradouro, assentes num espírito de parceria e de respeito pelas características, valores e especificidades de cada um dos participantes.¹¹

Esta parceria foi estabelecida com a convicção de tornar a bacia do mediterrâneo numa zona de diálogo, de intercambio e cooperação de forma a garantir a paz, a estabilidade e a prosperidade, contando para tal, com o reforço da democracia, do respeito pelos direitos humanos, pretendendo-se com esta parceria promover o desenvolvimento económico e social sustentável e equilibrado, medidas de combate à pobreza e de promoção do interculturalismo. O diálogo reforçado e regular, o desenvolvimento da cooperação económica e financeira e a atribuição de uma maior importância à dimensão social, cultural e humana constituem os três eixos da Parceria Euro-Mediterrânica (PEM).¹²

Em 1997 o Tratado de Amesterdão viria a estabelecer um processo decisório mais eficaz, com a abstenção construtiva e a votação por maioria qualificada. Em 1999 o Conselho Europeu instituiu o cargo de Alto Representante para a PESC.¹³

Segundo Manuela Franco, a África nunca foi um continente esquecido pela Europa “a história, a memória e a proximidade geográfica sempre garantiram que a Europa não tirava os olhos da vizinhança a sul, mesmo quando acabou a Guerra Fria e esmoreceu o interesse estratégico nos assuntos políticos Africanos” (Manuela Franco, cord, 2009, p.9)¹⁴. Foi com esta convicção, que durante a presidência portuguesa em abril de 2000 no Cairo se realizou a Cimeira África-Europa, de onde, saiu reforçada a parceria Euro-Mediterrânica, com o intuito de conferir uma nova dimensão estratégica entre a África e a Europa para o século XXI, baseada num espírito de igualdade, respeito,

¹¹ Excertos da Conferencia Euromediterrânica: Processo de Barcelona estão publicados em 50 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.281 e 282.

¹² Excertos da Conferencia Euromediterrânica: Processo de Barcelona estão publicados em 50 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.281 e 282.

¹³ Política Externa: objetivos, instrumentos e realizações

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes> consultado em 10/06/2022

¹⁴ Franco, Manuela, cord., 2009, A UE e África: Em Busca de Uma Parceria Estratégica, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Lisboa

aliança e cooperação. Comprometeram-se nesta cimeira a reforçar os elos já existentes de compreensão política, económica e cultural, através da criação de um ambiente e de um quadro eficaz que incentive a um diálogo construtivo sobre questões económicas, políticas, sociais e de desenvolvimento.¹⁵

Desde aí, África passou a ter maior destaque nas relações internacionais marcados por três motivos principais: o primeiro, prende-se com as disfuncionalidades e os problemas associados à fragilidade por dos Estados, que assumiram um lugar preponderante após o 11 de setembro de 2001; a segundo é a competição pelos recursos estratégicos; e por último os desafios transnacionais- como as migrações e preocupações ambientalistas.¹⁶ Em 2005 a UE comprometeu-se a “fazer mais, melhor e mais rápido” aumentando as contribuições para o desenvolvimento. Apesar do progresso no aprofundamento das relações não ser regular, Portugal em 2007 volta a pôr na agenda política a consolidação da relação da Europa com África, tendo sido assinada em Lisboa uma Parceria Estratégica, consagrando o reconhecimento de África como um parceiro importante na gestão da ordem internacional.

A nova ordem mundial impõe-nos cada vez mais a ideia de globalização, todavia esta nova realidade e aproximação traduz-se numa fonte de preocupações para os cidadãos da União e do mundo, se por um lado uma sociedade global traz novas oportunidades que devem ser aproveitadas, em termos de desenvolvimento económico e humano, e responde a desafios ambientais e de emprego, por outro lado assomam-se preocupações no âmbito da segurança, alimentação, criminalidade e dos conflitos regionais. É neste contexto que se pede aos cidadãos da União uma ação tão visível como a dos governos nacionais. Neste sentido, o que se pretende da governação da União é que adote medidas políticas eficazes e mais pertinentes e ajustadas. Foi neste contexto que em 2000 a Comissão estabeleceu a reforma da governança europeia como um dos seus quatro objetivos estratégicos.

Os acontecimentos que eclodiram durante a década de 90, salientaram o duplo desafio com que a União se deparou, não sendo apenas necessárias medidas urgentes

¹⁵ Excertos da Cimeira África-Europa: Declaração do Cairo estão publicados em 60 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.312.

¹⁶ Franco, Manuela, cord., 2009, A UE e África: Em Busca de Uma Parceria Estratégica, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Lisboa, p 9

para adaptar a governança no âmbito dos tratados, como também se tornou indispensável um debate mais vasto sobre o futuro da Europa.¹⁷

Como se vem verificando o fim da Guerra Fria, não é sinónimo de tranquilidade e despreocupação, já que a década de 90 foi marcada pelo eclodir de alguns conflitos armados, que por sua vez fizeram aumentar o sentimento de insegurança da União Europeia e do Mundo, sentimento que viria a ser materializado mais tarde com os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001. Estes atentados terroristas trouxeram uma maior perceção do risco, do medo e do aumento de novas ameaças, do terrorismo que passa a ser entendido como uma realidade presente nas sociedades, fruto de uma maior afirmação e crescimento do Islamismo radical e do crime organizado. É este sentimento de insegurança provocado por problemáticas cada vez mais híbridas a nível mundial, que faz com que a União Europeia repense a sua estratégia de segurança.

Como resposta ao sentimento de insegurança vivido na comunidade, o Tratado de Nice em 2003 introduziu alterações otimizando o processo de decisão o qual passou para o Comité Político e de Segurança o exercício do controlo político e a direção estratégica das operações de gestão de crises.¹⁸

Mais tarde durante o Conselho Europeu (CE), em dezembro de 2003, é adotada uma Estratégia Europeia de Segurança e reafirma-se a importância das relações transatlânticas. No que respeita à PESC/PESD – Estratégia de Segurança - a Estratégia Europeia de Segurança reafirma o assumir da responsabilidade de garantir uma Europa segura num mundo melhor. Permitindo à UE um aumento das suas capacidades para enfrentar ameaças e os desafios mundiais, enquanto lhe permite tirar partido das oportunidades que lhes são oferecidas. A Estratégia de Segurança reitera a responsabilidade de uma União Europeia dinâmica, dotada de capacidades suficientes e mais coerente, contribuindo desta forma para um sistema multilateral conducente a um mundo mais justo, mais seguro e mais unido.¹⁹

¹⁷ Excertos da Governança Europeia estão publicados em 60 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.326.

¹⁸ Política Externa: objetivos, instrumentos e realizações
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes> consultado em 10/09/2022

¹⁹ Excertos do Conselho Europeu de Bruxelas de dezembro de 2003 estão publicados em 60 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.350 e 351.

No ano seguinte no Conselho Europeu de Bruxelas, realizado em junho de 2004, no Acordo sobre o Tratado Constitucional, é estabelecida uma Política Europeia de Vizinhança, na sua Parte VII. Relações Externas PESC/PESD – Política Europeia De Vizinhança – refere que o Conselho Europeu Saúda as propostas da Comissão relativas a uma Política Europeia de Vizinhança. Referindo-se ao alargamento como fator de aproximação da União aos seus vizinhos do Leste e do Sul. Pelo Conselho, é ainda reafirmada a importância sobre o reforço da cooperação com esses vizinhos, baseada na parceria e na apropriação comum, assente nos valores da democracia e do respeito pelos direitos humanos.²⁰

Decorrida mais de uma década desde que foi instituída a PESC, em 2009 entra em vigor o Tratado de Lisboa. Entre outras alterações, este tratado veio conferir à União Europeia personalidade jurídica e dotar o serviço externo de uma estrutura institucional. O TUE pôs ainda fim a um sistema assente numa estrutura de pilares e criou novos intervenientes no domínio da PESC, nomeadamente o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros (VP/AR) e a Política de Segurança, criou ainda o Serviço Europeu para a Ação Externa e elevou a um novo patamar a Política Comum de Segurança e Defesa, a qual foi constituída como parte integrante da PESC.

Com a entrada em funcionamento deste tratado a PESC consolidou e reforçou o seu papel através da operacionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), com a Política de Alargamento e mais tarde com a Política Europeia de Vizinhança.²¹

No que se refere à Política Europeia de Vizinhança diz o Artigo 8º do Tratado de Lisboa que:

“1. A União desenvolve relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação.

²⁰ Excertos do Conselho Europeu de Bruxelas de junho de 2004: Acordo sobre o Tratado Constitucional está publicados em 60 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.357 e 358.

²¹ DIAS, Vanda Amaro, (2014), Política Europeia de Vizinhança, Práticas Imperiais na fronteira com o “Outro”, Relações Internacionais, p. 075-084.
http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri43/n43a07.pdf (consultado em 01 de novembro de 2021).

2. ... a União pode celebrar acordos específicos com os países interessados. Esses acordos podem incluir direitos e obrigações recíprocos, bem como a possibilidade de realizar ações em comum. A sua aplicação é acompanhada de uma concertação periódica.” (TUE, JOUE C 202,2016, p. 20)²²

Atualmente, a UE confronta-se com um conjunto de desafios externos, tais como, o aumento dos fluxos migratórios, a gestão das vizinhanças a sul e a Leste, ou as agendas do desenvolvimento e do clima. A par de um conjunto de prioridades internas, sendo estas, o reforçar a convergência económica e social entre as economias dos Estados-membros, a base do valor acrescentado da União, e ainda a responsabilidade de prosseguir os esforços para que a UE seja vista pelos seus cidadãos como uma mais-valia, capaz de atender aos seus legítimos anseios e defender os seus interesses fundamentais. Face a estes circunstancialismos com desafios e prioridades, é urgente conceber respostas europeias, ancoradas na solidariedade e interesse comum que unem os Estados da UE numa comunidade de valores que vai para além das suas diferenças e fronteiras geográficas.

Cientes das preocupações e dos desafios emergentes, é com olhos postos no futuro, que o relatório final da Conferência da União sobre o Futuro da Europa, de maio de 2022, propõe que a UE melhore «a sua capacidade de tomar, rápida e eficazmente, decisões no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, falando a uma só voz e agindo como um verdadeiro ator global, projetando um papel positivo no mundo e fazendo a diferença na resposta a qualquer crise».²³

1.1. Política Externa e de Segurança Comum

Foi no articulado do Tratado de Maastricht que a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) foram referidas pela primeira vez, pese embora na realidade tenham sido construídas ao longo de décadas desde o final da II Guerra Mundial.

²² Tratado da União Europeia (versão consolidada), JOUE C) de 7/06/2016

²³ Política Externa: objetivos, instrumentos e realizações

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes> consultado em 10/09/ 2022

Importa neste sentido fazer uma breve alusão a acontecimentos que serviram de encadeamento para a adoção da PESC. Assim, em 27 de maio de 1952 foi assinado o Tratado da Comunidade Europeia de Defesa (CED), com a ideia subjacente da criação de um exército comum europeu, contudo o projeto à época iniciado veria o seu fim em 30 de agosto de 1954, por não ter sido ratificado o Tratado CED por parte da Assembleia Nacional Francesa, devendo-se este desfecho, ao facto de a França não ver com bons olhos a cedência de soberania quanto ao domínio militar.

Assim sendo, o debate sobre uma união política só voltaria a ser retomado em fevereiro de 1961 na conferência de Paris. A 18 de Julho desse ano foi adotada pelos seis países constituintes da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) uma resolução, que ficou conhecida como a Declaração de Bad-Godesberg²⁴, na qual se decidiu a criação de uma união de Estados Europeus (Martins, A, 2018, p.296)²⁵, contudo mais uma vez este plano acabou por ser abandonado.

Foi então, na cimeira de Haia em 1969, que foi retomada a ideia da criação de uma Política Externa Comum e de uma Política de Defesa Comum. No qual ficou decidido a elaboração de um relatório pelos seis Ministros dos Negócios Estrangeiros onde seria delineada a estratégia a ser implementada de forma a alcançar progressos em matéria de união política. O relatório então elaborado viria a denominar-se Relatório Davignon²⁶, adotado em 27 de outubro de 1970, na Cimeira do Luxemburgo, no contexto do alargamento ao Reino Unido, Irlanda, Dinamarca e Noruega, do qual resultou a instauração da cooperação política europeia com dois objetivos: “o de assegurar um maior entendimento mútuo no que respeita aos principais assuntos de política internacional; e o de incrementar a solidariedade, atuando no sentido da harmonização, de opiniões, de uma concertação de atitudes e de uma atuação conjunta sempre que exequível e desejável”²⁷

²⁴ Excertos da Declaração de Bad-Godesberg estão publicados em 50 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.53.

²⁵ Martins. A (2018), Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia, lições de Direito Internacional Público II, Almedina, p. 296

²⁶ Excertos do Relatório Davignon estão publicados em 50 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p. 69

²⁷ Excertos do Relatório Davignon estão publicados em 50 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p. 69

Com a concretização do primeiro alargamento, com a comunidade a passar a nove, e na sequência da cimeira de Paris de 1972, surge o segundo Relatório Davignon sobre cooperação política onde é claramente expresso que a cooperação entre os Nove no domínio da política externa deve permitir à Europa dar um contributo original para o equilíbrio de poder, em conformidade com a sua vocação de abertura, de progresso, de paz e de cooperação.²⁸

A adoção da Resolução sobre a criação da União Europeia, em 10 de julho de 1975, veio acrescentar aos valores já estabelecidos, novos deveres para União Europeia, nomeadamente que: deve ser uma comunidade pluralista e democrática; garanta o respeito absoluto pela liberdade e dignidade do homem; promova a justiça social e a solidariedade entre os Estados-membros e os cidadãos da Comunidade, através da criação de emprego e a repartição justa dos rendimentos e patrimónios; combata as causas de conflitos e tensões, com vista ao garante da paz em liberdade; participe ativamente para a resolução das tensões e a resolução pacífica dos diferendos do mundo e na Europa, para o desenvolvimento da cooperação e segurança entre os Estados.

Ainda, no que alude à política externa diz a Resolução que devem ser prosseguidos esforços de modo a reforçar os processos de coordenação existentes ou mesmo a elaboração de novos, de forma a que a comunidade se exprima a uma só voz no contexto internacional no que respeita: à política de segurança; às políticas social e regional; à política da educação; à política económica e monetária; a uma política orçamental comunitária; à política da energia e de abastecimento em matérias-primas; a uma política de investigação científica e tecnológica.²⁹

Uma década depois dar-se ia a primeira revisão dos tratados com a aprovação do Ato Único Europeu (AUE), instrumento institucional que veio modificar os tratados fundadores das comunidades europeias (CECA; CEE e EURATOM).

Com a entrada em vigor do AUE deu-se um passo ainda que tímido no domínio da política externa da Comunidade, neste alinhamento, a cooperação em política

²⁸ Excertos do Segundo relatório Davignon publicados em 50 anos de europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p. 89

²⁹ Excertos da Resolução sobre a Criação da União Europeia publicados em 50 anos de europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p. 104 e 105

externa e de segurança, passaria a ser vista como pilar nos avanços da união europeia. Onde foi estipulado como fim último, o estabelecimento de políticas comuns nos diversos âmbitos e um mesmo sistema institucional. Já no âmbito jurídico, o AUE, é visto como o ato que serviria de fundamento à grande transformação que viria a suceder à União Monetária, que veio a ser materializada com o tratado de Maastricht em 1992 (Martins. A, 2018 e Pérez-Bustamante e Colso, 2004)³⁰.

Com a entrada em vigor do novo tratado, o “Tratado de Maastricht” ou Tratado da União Europeia, este passa a ser a pedra angular do ordenamento jurídico comunitário, e desde logo a principal ferramenta na construção da União Europeia (Pérez-Bustamante e Colso, 2004)³¹. Foi com este tratado que ficou consagrada a denominação de “União Europeia”. No âmbito do funcionamento deste tratado são definidos objetivos os quais estão estipulados no título I art.º B do TUE, o qual define ainda os meios que deverão ser postos em funcionamento para alcançar os objetivos estipulados, tais como: a criação de um espaço sem fronteiras internas; o reforço da coesão económica e social; o estabelecimento de uma União Económica e Monetária; o incremento de uma Política Externa e de Segurança Comum; a instauração de uma Cidadania da União.³²

O articulado do Tratado da União reserva o seu Título V para a Política Externa e de Segurança Comum – sendo vista como uma extensão do artigo 30º do Título III do AUE, onde se estabeleceram as “disposições sobre cooperação europeia em matéria de política externa”. É no artigo J.1 do Título V do Tratado que estão consolidados os objetivos da PESC sendo eles:

- *A salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União;*
- *O reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros sob todas as formas;*

³⁰ Martins. A (2018), Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia, lições de Direito Internacional Público II, Almedina, p 295 e ss; Pérez-Bustamante. R e Colso. J (2004), História da União Europeia, Coimbra Editora, p. 135 a 144

³¹ Pérez-Bustamante. R e Colso. J (2004), História da União Europeia, Coimbra Editora, p. 135 a 144

³² Idem

- *A manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Carta Final de Helsínquia e com os objetivos da Carta de Paris;*
- *O fomento da cooperação internacional;*
- *O desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais;*³³

Pese embora, o Tratado da União tenha constituído um passo decisório no futuro da União Europeia, o facto é, que algumas questões ficaram em aberto, tornando-se necessária uma revisão dos tratados, que veio acontecer em 1997 com adoção do Tratado de Amesterdão. Assim relativamente à PESC, de acordo com a revisões introduzidas pelo tratado, a Política Externa e de Segurança Comum passava abranger todas as questões relativas à segurança da União, o que incluía uma definição gradual de uma política de defesa comum. Nestas questões o Conselho Europeu toma decisões sobre matérias atinentes aos Acordos de Petersberg³⁴- missões humanitárias e de resgate, missões de manutenção de paz e missões nas quais intervenham forças de combate para a gestão de crises, incluídas as missões pacíficas (Pérez-Bustamante e Colso, 2004, p.208).

Foi com o Tratado de Amesterdão assumido pela União que no âmbito da defesa estariam incluídas as missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, onde se incluíam as missões para o restabelecimento da paz, em cooperação e sob a coordenação da UEO (União da Europa Ocidental) no domínio da defesa. Mais ainda, este tratado permitia o desenvolvimento de uma cooperação reforçada entre dois ou mais Estados-membros ao nível bilateral, no âmbito da UEO e da Aliança Atlântica, desde que essa cooperação não pusesse em causa as diversas formas de cooperação previstas no direito da União Europeia (Martins. A, 2018, p. 304).

³³ Pérez-Bustamante. R e Colso. J (2004), História da União Europeia, Coimbra Editora, p. 178 e179

³⁴ Declaração de Petersberg, adotada na sequência do conselho ministerial da UEO, realizado em junho de 1992. Nos termos desta declaração, os países membros da UEO decidem colocar à disposição da UEO, mas igualmente da NATO e da UE, unidades militares provenientes dos diversos ramos das suas forças convencionais. <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/petersberg-tasks.html> consultado em 31/03/23

Foi ainda com o Tratado de Amesterdão que foi introduzida a figura do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum.

Em dezembro de 2003, o Conselho Europeu de Bruxelas aprovou um documento intitulado de “Estratégia Europeia em Matéria de Segurança – uma Europa segura num mundo melhor” o qual consubstanciava a primeira Estratégia de Segurança Europeia (ESSE)³⁵. A Estratégia de Segurança Europeia reconhecia que a Europa devia ser mais ativa, mais capaz, mais coerente e ainda estar preparada para partilhar a responsabilidade da segurança global e para construir um “mundo melhor” (Martins. A, 2018). A estratégia afirma a seguinte conclusão:

“Vivemos num mundo em que se perfilam novos perigos, mas também novas oportunidades. A União Europeia tem o potencial necessário para dar um contributo fundamental, tanto para a contenção das ameaças como para a realização das oportunidades. Uma União Europeia ativa e capaz teria um forte impacto à escala mundial, contribuindo assim para um efetivo sistema multilateral conducente a um mundo mais justo e mais unido”³⁶

Esta estratégia com os aditamentos de 2008, revelar-se-ia um documento chave para o desenvolvimento de uma política europeia de segurança e defesa autónoma.

Contudo, a revisão dos tratados não se ficou por aqui, em 2009 entrou em vigor o Tratado de Lisboa que contempla o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) em vigor até aos dias de hoje. Este tratado trouxe consigo alterações profundas na execução das políticas da União Europeia. Ora, uma das alterações mais profunda introduzidas pelo Tratado é abolição do sistema tripartido da União assim como a atribuição de personalidade Jurídica à União.

O Título V do TUE estabelece o Regime Jurídico da PESC, e nele estão previstas as disposições gerais que se aplicam à ação externa (artigos 21. ° e 22. °) e as disposições específicas respeitantes apenas à PESC (artigos 23. ° a 41. °).

³⁵ Estratégia Europeia Em Matéria de Segurança, Uma Europa Segura Num Mundo Melhor, Comunidades Europeias, 2009, Luxemburgo, ISBN 978-92-824-243-5, Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf>

³⁶ Comunidades Europeias (2009) – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura Num Mundo Melhor, Luxemburgo: serviço das Publicações da União Europeia, ISBN 978-92-824-2431-5 pág 23. <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf> consultado em 03/06/2023

Quanto à ação externa estabelece o artigo 3º nº 5 do TUE que “nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção do seu cidadão” (TUE, JOUE C)³⁷, aplicando-se este artigo a qualquer domínio da ação externa incluindo a PESC, sendo os seus objetivos: políticos – a salvaguarda dos valores da união, e a promoção de um sistema internacional baseado no multilateralismo e na global governance; de segurança – preservação da paz e prevenção de conflitos (domínio privilegiado da PESC); de desenvolvimento – o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos e a erradicação da pobreza (pode incluir-se neste domínio a política Europeia de Vizinhança); económicos - o comércio livre e equitativo.³⁸

Especificamente, no que concerne às disposições da PESC, estipula o artigo 24.º nº1 do TUE que, esta abrange todos os domínios da ação externa bem como todas as questões relativas à segurança da União, o que inclui uma definição gradual de uma política de defesa comum que viria a ser materializada com a criação da PCSD como instrumento de gestão de crises.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa veio introduzir ainda novos atores no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, criou o Cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que exerce também as funções de Vice-Presidente da Comissão e é o novo Presidente permanente do Conselho Europeu. Além disso, criou o Serviço Europeu para a Ação Externa e elevou a um novo patamar a Política Comum de Segurança e Defesa, que constitui parte integrante da PESC³⁹

1.2. Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

Como já foi anteriormente referido O Tratado de Maastricht baseou a sua aplicação num sistema de “três pilares”, nomeadamente: o 1º o pilar o das Comunidades

³⁷ Tratado da União Europeia (versão consolidada), JOUE C)7/06/2016

³⁸ Martins. A (2018), Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia, lições de Direito Internacional Público II, Almedina, p 320 e 321

³⁹ Política Externa: objetivos, instrumentos e realizações

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes>, consultado em 10 /03/2023

Europeias; o 2º o Pilar da Política Externa e de Segurança Comum; e o 3º o Pilar da Justiça e Assuntos Internos

Mais tarde no seguimento da primeira revisão pelo Tratado de Amesterdão em 1999 o Conselho Europeu instituiu o cargo de Alto Representante para a PESC.⁴⁰

Não bastando, com a revisão dos tratados e a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (TUE) que veio pôr fim a um sistema assente numa estrutura de pilares e criar novos intervenientes no domínio da PESC, ainda redefiniu o antigo cargo de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, o qual se passou a designar de cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que passa a exercer em simultâneo com as funções de VP/AR e de Presidente permanente do Conselho Europeu; criou o Serviço Europeu para a Ação Externa e elevou a um novo patamar a PCSD, a qual foi constituída como parte integrante da PESC.

O Tratado de Lisboa, define no seu articulado as responsabilidades do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, como:

- Definir e conduzir a política externa e de segurança comum da União Europeia, incluindo a Política Comum de Segurança e Defesa;
- Conduzir o diálogo político com os outros países exprimindo a posição política da Europa;
- É apoiado pelo Serviço Europeu para a Ação Externa, que trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros;
- Presidir o Conselho dos Negócios Estrangeiros;
- Chefiar a Agência Europeia de Defesa; e
- Desempenhar as funções de Vice-presidentes da Comissão Europeia.

Alem das responsabilidades supramencionadas, garante ainda a consistência da ação externa da União Europeia e é responsável pela coordenação dos outros aspetos da ação externa da UE. O VP/AR é nomeado pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, após acordo do Presidente da Comissão, para um mandato de 5 anos. O SEAE colabora com os serviços diplomáticos dos países da UE, sendo composto

⁴⁰ Política Externa: objetivos, instrumentos e realizações
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes>, consultado em 10 /03/2023

por funcionários e agentes da UE, bem como por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais.

O Comité Político e de Segurança (COPS), que é composto por embaixadores dos 27 países da UE, atua igualmente sob a responsabilidade do AR. Acompanha a evolução da situação internacional no domínio da PESC e desempenha um papel fundamental no que respeita à definição e acompanhamento da resposta da UE a uma crise.⁴¹

O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que também ocupa o cargo de Vice-Presidente da Comissão Europeia, desempenha o papel institucional central. O cargo de VP/AR é desempenhado desde dezembro de 2019 por Joseph Borrell. O Alto Representante preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros na configuração que agrupa os ministros da defesa e constitui o órgão deliberativo da PCSD. É o responsável pela apresentação de propostas no âmbito da PCSD aos Estados-Membros. O VP/AR é o chefe do Serviço Europeu para a Ação Externa e o diretor da Agência Europeia de Defesa (AED)⁴².

1.3. Política Comum de Segurança e Defesa

A Europa do século XXI continua a confrontar-se com riscos em matéria de segurança. A União Europeia tem de trabalhar ativamente para preservar a segurança dos seus Estados-Membros. Este deve ser um trabalho conjunto e de forma construtiva com as regiões com as quais tem fronteiras: os Balcãs, o Norte de África, o Cáucaso e o Médio Oriente. De modo a garantir e proteger os seus interesses militares e estratégicos, deve também a UE colaborar com os seus aliados, em especial no âmbito da NATO, e procurar desenvolver uma autêntica Política Europeia de Segurança e de Defesa comum.

Neste sentido, pode afirmar-se que a segurança interna e a segurança externa são as duas faces da mesma moeda. A luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada exige um trabalho conjunto das forças da ordem de todos os Estados-Membros. Tornar a União Europeia num espaço de liberdade, de segurança e

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy.html> consultado em 10/03/2023

⁴² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa> consultado em 10/03/2023

de justiça, em que todos sejam igualmente protegidos pela lei e tenham igual acesso à justiça é um novo desafio que requer estreita cooperação entre governos, (Fontaine, 2014, 4)⁴³.

É nesta linha de pensamento que a PESC vai dando os seus passos rumo a uma Europa mais segura. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a PESC passou a designar-se de Política Comum de Segurança e Defesa, e assumida como parte integrante da Política Externa da União.

Refere o artigo 42.º do TUE que a PESC assegura à União uma capacidade operacional, apoiando-se em meios civis e militares, aos quais a União pode recorrer mesmo que a sua projeção seja para uso fora do seu território, tendo como finalidade a de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, no entanto, as execuções destas tarefas assentam nas capacidades fornecidas pelos Estados membros.

Para conseguir alcançar os fins a que se propõem, os Estados-membros comprometem-se a melhorar progressivamente as suas capacidades militares, sendo a identificação das necessidades operacionais e a aplicação de medidas para satisfação das mesmas da responsabilidade da AED, a qual deve ainda promover a investigação tecnológica e a sua aplicação industrial no setor da defesa.⁴⁴

Aprovada em 2003, a “Estratégia Europeia em matéria de Segurança – Uma Europa segura num mundo melhor”⁴⁵ consubstancia a primeira Estratégia de Segurança Europeia (ESSE), onde foram estabelecidos princípios e definidos objetivos claros para promover os interesses da UE no âmbito da segurança, baseada nos valores fundamentais da União, a estratégia chamava atenção para os desafios globais e para as principais ameaças que a Europa e o Mundo enfrentavam. Neste documento assumia-se como ameaças principais: o terrorismo; a proliferação de armas de destruição maciça; os conflitos regionais; o fracasso dos Estados devido à má governação e as guerras civis; e a criminalidade organizada.

⁴³ Pascal, Fontaine, (2014), Compreender as Políticas da União Europeia: A Europa em 12 Lições, União Europeia,

⁴⁴ COSTA, José Pereira, (2012), EUROPA, Política Comum de Segurança e Defesa Ou Potencia Civil? O contributo do processo europeu para a “governança” global, Cascais Editora, p 81 e ss

⁴⁵ Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf> consultado em 14/03/2023

Por decisão do Conselho em 2004 foi criada a Agência Europeia de Defesa, com o objetivo de ajudar a aumentar a cooperação entre os Estados membros da União no campo da Defesa.

O documento da Agência Europeia publicado em 2006 intitulado “An Initial Long-term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs”⁴⁶ identifica várias preocupações ao longo do relatório, começando pela tendência a uma diminuição demográfica na Europa em contraposição com o continente Africano e Asiático com uma demografia em notável crescimento, o que nos indica uma Europa cada vez mais envelhecida.

É ainda, sinalizado o baixo crescimento económico e o aumento do desemprego europeu, que aliados a uma população envelhecida criam pressões no sistema social, financeiro e nos orçamentos nacionais. Por outro lado, em contraposição a estas preocupações europeias, temos a china em forte ascensão económica e com uma população jovem.

Relativamente às populações vizinhas este relatório mostra preocupação em relação ao crescimento populacional desproporcional ao desenvolvimento económico, o que implicará desastres humanitário e pressões migratórias e uma esperança média de vida cada vez mais baixa.

Salienta-se também neste documento preocupações com a energia, onde é evidenciado por parte da Europa neste setor a sua completa dependência do resto do mundo; relativamente à segurança e às intervenções militares estarão cada vez mais sujeitas a um rigoroso escrutínio por parte das autoridades eleitas quanto à legitimidade do uso da força, verificando-se um maior comprometimento por parte dos países no que alude ao aumento e suporte de despesas no âmbito da segurança em detrimento da defesa.

Conclui o documento que, “o enfoque na atividade militar desvia-se para a ação diplomática na prevenção de guerras que possam ocorrer, limitando os conflitos e desencorajando as partes cujo o objetivo seja o desencadeamento de crises” e que “a União Europeia utilizará cada vez mais uma combinação dos seus instrumentos de hard

⁴⁶ EUROPEAN DEFENSE AGENCY, Na Initial Long-term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, 3 outubro 2006 p. disponível em https://eda.europa.eu/docs/documents/EDA_-_Long_Term_Vision_Report_-_Paper_Version.pdf consultado 14/03/2023

e soft power, coordenando os seus elementos civis, militares, governamentais e não-governamentais de modo que coletivamente, possam atingir, os necessários objetivos políticos”⁴⁷

Com a apresentação do relatório em 2008, sobre a Execução Estratégica Europeia- Garantir a Segurança num Mundo em Mudança, vê-se reforçada a estratégia lançada em 2003, realçando a ideia da necessidade de um União “mais capaz, mais coerente mais ativa, acrescentando as preocupações com a cibersegurança, a segurança marítima e as novas ameaças híbridas. Este revelou-se um documento chave para o desenvolvimento de uma política europeia de segurança e defesa autónoma (Martins, A, 2018)⁴⁸.

O Tratado de Lisboa veio introduzir modificações significativas, nas disposições relativas à PCSD, com a intenção de permitir a adoção de um maior leque de soluções flexíveis na condução efetiva e eficiente de um maior número de operações civis e militares, e desta forma valorizar a atuação da União no âmbito da gestão de crises.

Assim e nos termos do artigo 42.º nº1 do TUE, a política comum de segurança e defesa que faz parte integrante da política externa e de segurança comum, visa garantir à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. O nº 2 do mesmo artigo refere ainda que a PCSD conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida.

Apesar do estipulado nos tratados no âmbito da PCSD, a verdade é que os acontecimentos internos e externos da União, como o terrorismo, a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014, a tomada de consciência das vulnerabilidades das infraestruturas, a crise migratória e de refugiados consubstanciaram alguns fatores que forçaram a Europa a reorganizar a sua segurança interna e Externa.

Os acontecimentos de quase duas décadas do novo milénio levaram a que a Europa após décadas de paz e estabilidade, enfrentasse instabilidade e novas ameaças à segurança dos seus cidadãos e parceiros, o que contribuiu para o aumento da

⁴⁷ EUROPEAN DEFENSE AGENCY, Na Initial Long-term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, 3 outubro 2006 p. disponível em https://eda.europa.eu/docs/documents/EDA_-_Long_Term_Vision_Report_-_Paper_Version.pdf consultado 14/03/2023

⁴⁸ MARTINS, A.M., (2018), Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia, lições de direito internacional publico II, edições almedina, p.347

consciencialização da necessidade premente de um maior investimento e desenvolvimento de esforços no domínio da segurança e defesa.⁴⁹

Neste seguimento, em junho de 2016, a VP/AR Federica Mogherini, apresentou ao Conselho Europeu a «Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE» (EGUE), um documento que estabelece a estratégia para a PCSD. Nele foram identificadas cinco prioridades: a segurança da União; a resiliência estatal e da sociedade a leste e a sul da UE; o desenvolvimento de uma abordagem integrada em relação aos conflitos; ordens regionais de cooperação; e uma governação mundial para o séc. XXI.⁵⁰

Ainda, em setembro do mesmo ano, na cimeira de Bratislava, os líderes europeus acordaram dar um impulso à segurança e defesa. Em novembro a comissão adotou o plano de ação europeu no domínio da defesa, onde estabeleceu um conjunto de medidas para alcançar uma maior cooperação nesta matéria. Mais tarde, em 2017 a Comissão apresentou uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre um programa de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa, com o objetivo de reforçar a competitividade e a inovação na indústria de defesa da União, incluindo a cibersegurança.⁵¹

Tendo em conta os indicadores da Estratégia Global, depreende-se que a segurança e defesa da Europa necessitam de mais financiamento para a investigação e tecnologia bem como de uma indústria de defesa mais forte, além de um maior investimento na luta contra o terrorismo e o desenvolvimento de estratégias e mecanismos de atuação na área da cibersegurança.

A união deve ainda, ter como prioridade uma abordagem integrada nos conflitos e nas crises, e que para tal, tem de estar preparada para agir rapidamente ao nível da prevenção dos conflitos, da manutenção da paz, da garantia da segurança e da proteção das vidas humanas, em especial dos civis. Outra das prioridades apontadas pela estratégia prende-se com o estreitamento das relações com o Conselho da Europa e

⁴⁹ MARTINS, A.M., (2018), Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia, lições de direito internacional publico II, edições almedina, p.372 e373

⁵⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa> consultado em 16/03/2023

⁵¹ MARTINS, A.M., (2018), Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia, lições de direito internacional publico II, edições almedina, p.374

com a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) para ajudar a manter a segurança no continente Europeu.

Defende-se ainda, na Estratégia Global, que são desafios de elevada importância a contribuição para a pacificação e prosperidade dos países do Mediterrâneo, do Médio Oriente e de África, assim como, o investimento numa sólida parceria transatlântica com a NATO, os EUA e o Canadá, com a América Latina e as Caraíbas, bem como a Ásia, constituindo um enorme desafio para as relações externas.⁵²

Como forma de garantir a segurança, promover a estabilidade e cooperar no desenvolvimento e sustentabilidade das populações, a União Europeia tem desenvolvido políticas e implementado estratégias direcionadas, não só, para a vizinhança próxima, mas também para uma vizinhança alargada, dos quais fazem parte os países contíguos e próximos dos países que fazem parte da PEV. Neste sentido, atuação da UE, desde 2003, altura em que efetuou a sua primeira intervenção nos Balcãs Ocidentais, ao longo dos últimos anos lançou e geriu 37 operações e missões em três continentes. Em março de 2022 estavam em curso 18 missões e operações da PCSD (11 missões civis e 7 operações militares, incluindo duas no domínio marítimo). As missões e operações mais recentes destinaram-se a dar apoio à segurança na República Centro-Africana (EUAM RCA), a fazer cumprir o embargo ao armamento imposto pelas Nações Unidas à Líbia (EUNAVFOR MED IRINI) e a ajudar a estabilizar a região de Cabo Delgado (EUTM Moçambique). Contudo importa referir que as decisões da UE de realizar missões ou operações são normalmente tomadas a pedido do país parceiro e/ou baseadas numa resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas.⁵³

A PCSD é o principal quadro político, através do qual os Estados-Membros podem desenvolver uma cultura estratégica europeia de segurança e defesa, abordar os conflitos e as crises em conjunto, proteger a União e os seus cidadãos e reforçar a paz e a segurança internacionais. Em resultado das tensões em contexto geopolítico, a PCSD tem sido uma das políticas com um desenvolvimento mais rápido nos últimos 10 anos. Atualmente a Europa tem uma ameaça real em curso, desde 24 de fevereiro de 2022

⁵² MARTINS, A.M., (2018), Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia, lições de direito internacional público II, edições Almedina, p.391 e392

⁵³ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa>
Consultado em 16/03/2023

que é a agressão russa contra a Ucrânia, esta tem vindo a provocar uma redefinição geopolítica na Europa e a conferir um novo impulso para a criação do que deverá vir a ser uma União da Defesa da UE ⁵⁴, ou até mesmo a criação de um exército europeu comum.

1.4. Serviço Europeu para a Ação Externa

O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) surge no seguimento da revisão do Tratado da União Europeia pelo Tratado de Lisboa, prevê este último, que seja criado um Serviço Europeu para a Ação Externa, que deve assistir o “Alto Representante”, com o principal objetivo de trabalhar com os serviços diplomáticos dos Estados-membros⁵⁵, para garantir uma maior coerência e eficácia da política externa da UE, reforçando, assim, a influência da Europa a nível mundial.

Após um período controverso sobre a intervenção do SEAE a decisão 2010/427/EU de 26 de julho de 2010, vem estabelecer a sua organização e funcionamento, que arranca com várias dificuldades, necessitando de ajustamentos constantes.

Apesar do SEAE se empenhar por tornar a ação externa da União mais consistente, coerente e mais visível, a forma como está concebida, faz com que seja difícil dar uma resposta rápida e eficaz aos desafios da diplomacia moderna (Martins, A, 2018).

Tem como principais atribuições: apoiar o Alto Representante da União Europeia na condução da política externa e de segurança da UE; gerir as relações diplomáticas e as parcerias estratégicas com países terceiros; colaborar com os serviços diplomáticos nacionais dos países da UE, das Nações Unidas e de outras potências mundiais.

Exemplos práticos da ação do SEAE: a promoção da paz através de apoio político, económico e prático; garante a segurança ao abrigo da política comum de segurança e

⁵⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa> consultado em 16/03/2023

⁵⁵ Vide Artigo 3.º da Decisão 2010/427/EU do Conselho, de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa, publicada no JOUE L 201/30 de 2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=PT> consultado em 20/03/2023

defesa; mantém boas relações com os países vizinhos mais próximos da UE no quadro da política europeia de vizinhança; presta ajuda ao desenvolvimento e ajuda humanitária e dá resposta a situações de crise; e contribui para a luta contra as alterações climáticas e trata questões relacionadas com os direitos humanos.

Após este enquadramento da Política Europeia de Vizinhança no quadro da Política Externa da União Europeia, no próximo capítulo vai abordar-se o desenvolvimento da PEV e os mecanismos implementados para fazer face às problemáticas que estiveram na génese da criação da PEV.

Capítulo II: A Política Europeia de Vizinhança

2.1 Antecedentes e Enquadramento

Quais os principais fatores que influenciaram a criação da Política Europeia de Vizinhança?

A resposta a esta questão será dada da análise e descrição dos antecedentes históricos e das principais políticas que precederam à criação da PEV. A Política Europeia de Vizinhança surge num momento peculiar onde os problemas imergentes, ao longo dos anos que a antecedem, foram determinantes para a sua criação, nomeadamente problemas ligados à segurança interna e externa da União Europeia, como o crescimento do terrorismo, do tráfico humano, do aumento da criminalidade organizada, e de relevante importância os atentados terroristas perpetrados a 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center e ao Pentágono nos EUA pela AL-Qaeda.

Foi toda uma conjuntura de insegurança, incerteza e até medo, determinante para o reforço da Política Externa e de Segurança Comum através da Política Europeia de Vizinhança, entre outros mecanismos.

Passando então para a abordagem aos acontecimentos, seus antecedentes e enquadramento político e social conducentes à criação da PEV.

No início dos anos 90, a Europa e o Mundo assistiram ao emergir de uma nova ordem mundial, consequência do fim da Guerra Fria, do colapso do bloco soviético e do avanço significativo da globalização, ao que se acresce o aparecimento de novos desafios em vários setores da sociedade, principalmente no que à segurança das populações diz respeito. A Europa, desde então, depara-se com desafios securitários que começaram a ser vistos como fonte de preocupação, pois vislumbram-se como possíveis ameaças à paz e à estabilidade conseguidas após a II Guerra Mundial.

Por conseguinte, e com vista a evitar riscos que pudessem ser desencadeadas por uma eventual desestabilização dos países pós-comunistas, a União Europeia viu-se forçada a desenvolver uma dimensão de política externa, acreditando que a democracia e a integração económica, tornassem a guerra obsoleta. Assim, em 1993 foi institucionalizada a Política Externa de Segurança Comum (PESC), permitindo à UE

afirmar-se como ator internacional, sendo este papel reforçado pela operacionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), pela Política de Alargamento e pela Política Europeia de Vizinhança (PEV).⁵⁶

Dois anos mais tarde, em 1995, foi adotada a Declaração Barcelona. Esta declaração foi o culminar de um processo que veio a estabelecer uma parceria através de um quadro de cooperação multilateral, com os países da bacia do mediterrâneo, uma parceria que pela primeira vez abrange os aspetos económicos, financeiros, sociais, humanos, culturais e questões de segurança comum, assentando a sua atuação num espírito de solidariedade e de respeito pelas especificidades próprias de cada um dos participantes.

O Processo de Barcelona foi um marco de extrema importância no âmbito da cooperação internacional, que estabeleceu a Parceria Euromediterrânica (PEM) a Sul, da qual fazem parte, a União Europeia e os doze países do Mediterrâneo

Em 2003, surge a Política Europeia de Vizinhança, como resposta alternativa à política de Alargamento da União Europeia, e como continuidade e reforço do estabelecido com o Processo de Barcelona em 1995.

Ao criar a PEV, a União Europeia exprimiu a vontade de estabelecer relações com os países Europeus de Leste, do Cáucaso meridional, do Norte de África e do Mediterrâneo Oriental com base numa associação estreita e não na adesão.⁵⁷

Esta política, tem como objetivo dar continuidade às abordagens e mecanismos estabelecidos no âmbito das relações entre a União e a sua vizinhança, tornando-se na alternativa à política de Alargamento da UE, uma vez que nem todos os países, tendo em consideração a sua localização geográfica, nomeadamente os que pertencem ao continente Africano, por não pertencerem à Europa, estão impossibilitados de virem a integrar a União Europeia.

Como a estabilidade e a segurança são um problema nas regiões vizinhas, a UE pretendia evitar o surgimento de novas linhas divisórias entre ela própria e estas regiões

⁵⁶ DIAS, Vanda Amaro, (2014), Política Europeia de Vizinhança, Práticas Imperiais na fronteira com o “Outro”, Relações Internacionais, p. 075-084

http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri43/n43a07.pdf consultado em 01-04-2023.

⁵⁷ Traduzido de Gstöhl, Sieglinde e Erwan Lannon, (2015), The Neighbourhoods of the European Union's Neighbours, Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy, Routledge Taylor e Francis Group, London, pág 203

vizinhas (Fontaine 2014, 12)⁵⁸. Por conseguinte, seria necessária uma ação para enfrentar as ameaças emergentes à segurança, como a imigração ilegal, a interrupção do fornecimento de energia, a degradação ambiental, crime transfronteiriço e terrorismo.

A PEV surge assim, como mecanismo de continuidade não só à política de Alargamento, mas também, ao acordado na Declaração de Barcelona em 1995, declaração esta que estabeleceu a Parceria Euro-Mediterrânica a Sul, e ainda, ao estabelecido com o Processo de Estabilização e Associação criado em 1999 para os países dos Balcãs.⁵⁹

A Declaração Barcelona, também conhecido por processo de Barcelona, foi aprovada durante presidência espanhola da União, tendo sido o culminar de um processo que veio a estabelecer uma parceria Euro-Mediterrânica e um quadro de cooperação multilateral com os países da bacia do mediterrâneo.

Na conferencia, onde foi realizada a Declaração de Barcelona, participaram os ministros dos negócios estrangeiros da UE e os 12 parceiros mediterrânicos sendo eles Marrocos, Argélia, Tunísia, (Magreb); Egipto, Israel, Jordânia, a Autoridade Palestiniana, Líbano, (Mashrek); Turquia, Chipre e Malta.

O culminar do estabelecido na Declaração de Barcelona, baseia-se na convicção de tornar a bacia do mediterrâneo numa zona de diálogo, intercambio e cooperação, com os objetivos de garantir a paz, a estabilidade e a prosperidade, assentes numa base democrática e no respeito pelos direitos humanos. Pretendia-se com esta parceria promover o desenvolvimento económico e social, tornar as sociedades sustentáveis e equilibradas, criar medidas de combate à pobreza e promover o intercambio entre culturas.

Nesta declaração foi realçada a importância estratégica do Mediterrâneo, que seria baseada, no futuro, numa cooperação global e na solidariedade, com a criação de um quadro multilateral e de relações duradouro, assentes num espírito de parceria e de respeito pelas características, valores e especificidades de cada um dos participantes.

⁵⁸ Fontaine, Pascal, (2014) The European Union Explained: Europe in 12 Lessons. Luxemburgo: European Union

⁵⁹ DIAS, Vanda Amaro, (2014), Política Europeia de Vizinhança, Práticas Imperiais na fronteira com o “Outro”, Relações Internacionais, p. 075-084.

A África nunca foi um continente esquecido pela Europa “a história, a memória e a proximidade geográfica sempre garantiram que a Europa não tirava os olhos da vizinhança a sul, mesmo quando acabou a Guerra Fria e esmoreceu o interesse estratégico nos assuntos políticos Africanos” (Manuela Franco, cord, 2009, p.9)⁶⁰.

Foi com esta convicção, que durante a presidência portuguesa em abril de 2000 no Cairo se realizou a Cimeira África-Europa, de onde, saiu reforçada a parceria Euro-Mediterrânica, com o intuito de conferir uma nova dimensão estratégica entre a África e a Europa para o século XXI, baseada num espírito de igualdade, respeito, aliança e cooperação. Comprometeram-se nesta cimeira a reforçar os elos já existentes de compreensão política, económica e cultural, através da criação de um ambiente e de um quadro eficaz que incentive a um diálogo construtivo sobre questões económicas, políticas, sociais e de desenvolvimento.

Desde aí, a África passou a ter maior destaque nas relações internacionais marcado por três motivos principais: o primeiro, relacionado com as disfuncionalidades e os problemas associados à fragilidade dos Estados, que assumiram um lugar preponderante após o 11 de setembro de 2001; a segundo prende-se com a competição pelos recursos estratégicos; e por último os desafios transnacionais, como as migrações e preocupações ambientalistas.

Em 2005 a UE comprometeu-se a “fazer mais, melhor e mais rápido” aumentando as contribuições para o desenvolvimento.

Apesar do progresso no aprofundamento das relações não ser regular, Portugal em 2007 volta a pôr na agenda política a consolidação da relação da Europa com África, tendo sido assinada em Lisboa uma Parceria Estratégica, consagrando o reconhecimento de África como um parceiro importante na gestão da ordem internacional.⁶¹

Foi com a mesma convicção que em 2003, tinha sido estabelecida a PEV, com a missão de consolidar a estabilidade na Europa, e de evitar o ressurgimento de novas divisões entre os países da região, através da prossecução de objetivos de prosperidade,

⁶⁰ Manuela Franco, cord (2009), A UE e África: Em Busca de Parceria Estratégica, IPRI, Lisboa.

⁶¹ Manuela Franco, cord (2009), A UE e África: Em Busca de Parceria Estratégica, IPRI, Lisboa.

estabilidade e segurança assentes nos valores da liberdade, democracia, império da lei, e respeito pelos direitos fundamentais.⁶²

Na sua génese, a PEV pretendia que fosse feita de forma progressiva uma aproximação entre os países vizinhos e a União, tendo como base um conjunto de valores comuns e o compromisso por parte da União de executar reformas políticas, económicas e institucionais, com a finalidade de serem criadas condições para que os países vizinhos conseguissem aceder ao mercado interno.

Pese embora, a Política Europeia de Vizinhança ser um instrumento fundamental da Política Externa Europeia, criada pela União Europeia para fazer face aos problemas securitários que se vêm acentuando nas últimas décadas, esta não se limita, contudo, à segurança, a sua dimensão estende-se ao diálogo e ao relacionamento com os países das regiões contíguas à União Europeia, à cooperação, ao desenvolvimento, ao comércio, investimento e ajuda humanitária.

No entanto, as questões securitárias são uma preocupação cada vez mais relevante para as populações dos Estados-membros da União Europeia, principalmente para os países do Mediterrâneo, o que faz com que a PEV tenha um papel de extrema importância na garantia da estabilidade das fronteiras externas europeias, assim como na cooperação para o desenvolvimento.

Como é evidente, a instabilidade e a imprevisibilidade patente nos países vizinhos da União, nutrem às populações um sentimento de insegurança, que se tem acentuado ao longo do tempo, ao que acrescem pressões económicas e sociais no espaço europeu, devido aos conflitos e problemas assimétricos com maior incidência a norte da África Subsaariana.

Estas regiões têm assistido, principalmente no pós atentados terroristas do 11 de Setembro, e das revoluções conhecidas como a “Primavera Árabe”⁶³, a sucessivas

⁶² SANDE, Paulo (2014), Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa, Nação e Defesa, nº 137, p. 87-99

⁶³ Primavera Árabe - foram uma onda revolucionária de protestos e manifestações populares que ocorreu, a partir de dezembro de 2010, por todo o Norte de África e médio Oriente e que se tem prolongado no tempo e no espaço de forma complexa e inacabada. Na linha comum de protestos estava a revolta contra as constantes violações de Direitos Humanos, a deficiente representação política, a fragmentação social, o desemprego, a inflação e as desigualdades económicas decorrentes das políticas públicas de capitalismo de periferia e de regimes políticos autoritários. As revoltas foram lideradas por uma geração jovem, urbana, instruída e claramente desapontada, que recebeu o apoio e mobilizou a generalidade da população. Uma das grandes novidades desta onda de contestação foi a participação das

crises, à fixação de grupos ligados ao extremismo islâmico como os Jihadistas, ao aumento de organizações terroristas e a uma crescente atividade criminosa, a par de outras problemáticas, como as alterações climáticas, a sustentabilidade e as condições de salubridade, fatores estes, impulsionadores das deslocações em massa por parte das populações em direção as áreas limítrofes dos países fronteiriços aos seus países de origem, mas também, direcionando-se para norte, mais propriamente em direção ao mar mediterrâneo com o intuito de chegar à Europa.

Como já se referiu anteriormente, a PEV é um Instrumento do qual fazem parte os países constituintes da UE e mais 16 países, divididos em dois grupos distintos, os parceiros a Sul ou Vizinhança Meridional da qual fazem parte a Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Palestina, Síria e a Tunísia, e os parceiros a Leste ou Vizinhança oriental da qual fazem parte, Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia.

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 a Política de Segurança, tutelado por Catherine Ashton, este cargo veio reforçar, a coerência, eficácia e a credibilidade da PEV com a criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE).

A Política Externa e de Segurança Comum, um instrumento capaz de permitir à União uma voz única e coesa no campo internacional, vê assim, o seu papel fortalecido.⁶⁴ Tendo como objetivos: preservar a paz e fortalecer a segurança internacional; desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

Como resposta à evolução das revoluções nos países árabes, em 2011, a UE procedeu a uma revisão da PEV, centrando ainda mais a sua atuação na promoção de

mulheres nos movimentos de protesto e o recurso aos “*novos média*”, sublinhando a democraticidade da agenda das revoltas. As formas de luta – greves e manifestações – foram pacíficas, ainda que intensas e muitas vezes violentamente reprimidas pelos regimes em questão, apesar do apoio – inicialmente tímido e sempre seletivo – da sociedade internacional. O seu balanço final, que confirmou a importância e o peso do protesto popular, está longe de estar fechado. Em fevereiro de 2012, três regimes tinham caído – Tunísia, Egito, Líbia – e vários líderes haviam reformulado constituições ou anunciado a sua não recandidatura atendendo às reivindicações populares. Observatório Sobre Crises e Alternativas, CES, https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lingua=1&pag=8258 consultado em 05/05/2023

⁶⁴ União Europeia, Foreign and Security Policy. Disponível em:

https://europa.eu/europeanunion/topics/foreign-security-policy_en consultado a 06/05/2023.

uma democracia sólida e sustentável e de um desenvolvimento económico inclusivo. Uma democracia onde se inclui eleições livres e justas, esforços para combater a corrupção, independência judicial, controlo democrático sobre as forças armadas e liberdade de expressão, de reunião e de associação. Neste seguimento a UE apresentou o seu princípio de «mais por mais», segundo o qual a UE desenvolve parcerias mais fortes com os vizinhos.⁶⁵

De modo, a reforçar a PEV e as Parcerias já estabelecidas, foi precisamente em 2011, lançada a Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo pela Comissão da União Europeia, estabelecendo como principal preocupação a resposta aos desafios imediatos com que se defrontam os países vizinhos do Sul do Mediterrâneo⁶⁶.

A 9 de Julho de 2015, após o processo de consulta lançado pela Comissão e o SEAE para uma nova revisão da PEV, em que um dos principais objetivos constava na adaptação dos instrumentos da política de forma a ter mais em conta as aspirações dos países parceiros, o Parlamento aprovou uma resolução, salientando a necessidade de uma PEV mais estratégica, orientada, flexível e coerente.⁶⁷

Mais tarde em 18 de maio de 2017, pelo SEAE e a Comissão foi publicado um relatório sobre a execução da revisão da PEV, onde foi destacada a abordagem mais flexível e sensível demonstrada pela UE na sua cooperação com os parceiros da PEV e a utilização mais eficiente dos recursos.⁶⁸

Em 27 de março de 2019, o Parlamento aprovou uma resolução sobre o período pós-Primavera Árabe e o rumo a seguir na região do Médio Oriente e do Norte de África, que reconheceu algumas conquistas democráticas na região, mas também apelou a novas reformas económicas, democráticas e sociais.⁶⁹

⁶⁵ Política Europeia de Vizinhança, Fichas Técnicas da União Europeia, FTU 5.5.5. PDF, disponível www.europa.eu/factsheets/pt consultado em 15/05/2023

⁶⁶ Comunicado de Imprensa, (2011), A comissão da EU lança Uma ambiciosa Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo, Bruxelas, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_11_268 consultado e (15/05/2023)

⁶⁷ Política Europeia de Vizinhança, Fichas Técnicas da União Europeia, FTU 5.5.5. PDF, disponível www.europa.eu/factsheets/pt consultado em 15/05/2023

⁶⁸ idem

⁶⁹ idem

Em 19 de junho de 2020, o Parlamento aprovou uma recomendação ao Conselho, à Comissão e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (VP/AR) sobre a Parceria Oriental, na perspetiva da Cimeira de junho de 2020, que apelava a que fossem envidados esforços para «estimular de forma contínua uma cooperação eficaz, um diálogo intenso e uma parceria estreita com a Parceria Oriental»⁷⁰

Ainda em 2020, a Comissão adotou o Regulamento (UE) 2020/879 que altera o Regulamento (UE) 897/2014 de forma a harmonizar as disposições de execução dos programas de cooperação transfronteiriça financiados no âmbito do IEV (Instrumento Europeu de Vizinhança). O regulamento visa permitir que os programas de cooperação transfronteiriça respondam de forma flexível e eficaz à rápida evolução das necessidades nos setores mais afetados, como os cuidados de saúde, as empresas e o mercado de trabalho, e promover a recuperação socioeconómica nos domínios abrangidos pelos programas.⁷¹

Em 9 de fevereiro de 2021, 25 anos volvidos desde a Declaração de Barcelona, a Comissão Europeia publicou uma “Parceria renovada com a Vizinhança do Sul- Uma nova agenda para o Mediterrâneo”. O incentivo à recuperação socioeconómica sustentável a longo prazo e a criação de emprego na vizinhança meridional é uma prioridade partilhada fundamental e a pedra angular inovadora da nova Agenda para o Mediterrâneo.

A nova Agenda orientará a futura cooperação da UE com os parceiros da Vizinhança do Sul, contando com o financiamento através do Instrumento de Vizinhança, Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI), sendo domínios prioritários propostos por esta Nova Agenda os seguintes:

- Desenvolvimento humano, boa governação e estado de direito;
- Reforçar a resiliência, criar prosperidade e aproveitar a transição digital;
- Paz e segurança;
- Migrações e mobilidade;

⁷⁰ Política Europeia de Vizinhança, Fichas Técnicas da União Europeia, FTU 5.5.5. PDF, disponível www.europa.eu/factsheets/pt consultado em 15/05/2023

⁷¹ Regulamento (UE) n.º 232/2014, Instrumento Europeu de Vizinhança, http://publications.europa.eu/resource/cellar/f5b03659-9979-471d-9fc5-7436f04e1c2.0020.03/DOC_1 consultado em 18/05/2023

- Transição ecológica: resiliência face às alterações climáticas, energia e ambiente.⁷²

“Uma vizinhança meridional democrática, mais estável, mais ecológica e mais próspera é uma prioridade estratégica e um interesse fundamental que a UE e os seus parceiros da vizinhança meridional partilham. O número de desafios globais e regionais aumentou e evidenciou a nossa interdependência mútua. Só através de uma ação mais forte num espírito de parceria e de apropriação conjunta será possível cumprir os objetivos de levar paz, estabilidade e prosperidade à população do Mediterrâneo, fixados há 25 anos em Barcelona” (CUE, 2021).⁷³

2.1.1 Declaração de Barcelona⁷⁴ e a Parceria Euro-Mediterrânica

O mar Mediterrâneo ao longo da história sempre se constituiu como um elo de ligação entre os dois continentes. No sentido de estreitar laços, realçar a importância estratégica e ainda tornar a bacia do Mediterrâneo numa zona de diálogo político em matéria de segurança, foi durante a presidência da Espanha em 1995 estabelecida a Parceria Euro-Mediterrânica, através do “Processo de Barcelona” como principal quadro para as relações com os países do Norte de África e do Levante⁷⁵. Baseada numa cooperação global e na solidariedade, realçando os laços de vizinhança, a Declaração de Barcelona tinha como objetivo principal criar um quadro multilateral e duradouro, no respeito pelos valores e as especificidades de cada participante, de modo, a dar resposta

⁷² COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES, Parceria Renovada Com a vizinhança Meridional, Uma Nova Agenda para o Mediterrâneo, Comissão Europeia (2021), Bruxelas, 09 fevereiro disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021JC0002&from=EN> consultado a 20/05/ 2023

⁷³ RELEX.2. B, (2021)Conclusões do conselho sobre uma parceria renovada coma vizinhança meridional – Uma Nova Agenda para o Mediterrâneo, Conselho da União Europeia, 19 de Abril disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7931-2021-INIT/pt/pdf> consultado em 22/05/2023

⁷⁴ DECLARAÇÃO DE BARCELONA ADOPTADA NA CONFERÊNCIA EURO-MEDITERRÂNICA (27 e 28 de novembro de 1995), CONSELHO EUROPEU DE MADRID,15 e 16 de dezembro de 1995, Conclusões da Presidência, Anexo 11, disponível https://www.europarl.europa.eu/summits/mad4_pt.htm#annex11 consultado em 01/06/2023

⁷⁵ Gstöhl, Sieglinde e Erwan Lannon, (2015), The Neighbourhoods of the European Union`s Neighbours, Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy, Routledge Taylor e Francis Group, London, pág 210

aos novos desafios emergentes nos domínios, político, económico, financeiro, social, cultural e humano, os quais exigiam uma resposta global e coordenada.

O Processo de Barcelona tornou-se essencialmente um fórum multilateral de diálogo e cooperação entre a UE e os seus parceiros do Mediterrâneo, sendo as relações bilaterais complementares geridas principalmente ao abrigo da PEV e através de Acordos de Associação assinados com cada país parceiro.

Neste seguimento surge a Parceria Euro-Mediterrânica, criada com a convicção e o objetivo geral de tornar a bacia mediterrânica numa zona de diálogo, de intercâmbio e de cooperação que garantisse a paz, a estabilidade e a prosperidade assentes no reforço da democracia e o do respeito pelos direitos do Homem, um desenvolvimento económico e social sustentável e equilibrado, medidas de combate à pobreza e de promoção de uma melhor compreensão entre culturas. A PEM assentava nestas vertentes, tidas como aspetos fundamentais para o estabelecimento de uma parceria global, através do diálogo reforçado e numa base regular, sobre o desenvolvimento que são a cooperação económica e financeira e da atribuição de uma maior importância à dimensão social, cultural e humana, constituindo estes três eixos as três vertentes desta parceria.⁷⁶

A Parceria Euro-Mediterrânica é acima de tudo:

- Uma parceria política e de segurança que estabelecia um espaço comum de paz, estabilidade e segurança baseado no respeito pelos princípios essenciais do direito internacional, de objetivos comuns em matéria de estabilidade interna e externa;
- Uma parceria económica e financeira com a criação de uma zona de prosperidade partilhada, assente no desenvolvimento económico e social sustentável e equilibrado, tendo em vista a criação de uma zona de comércio livre, a cooperação económica e ações concertadas e a cooperação financeira;

⁷⁶ DECLARAÇÃO DE BARCELONA ADOPTADA NA CONFERÊNCIA EURO-MEDITERRÂNICA (27 e 28 de novembro de 1995), CONSELHO EUROPEU DE MADRID, 15 e 16 de dezembro de 1995, Conclusões da Presidência, Anexo 11, disponível https://www.europarl.europa.eu/summits/mad4_pt.htm#annex11 consultado em 01/06/2023

- Uma parceria nos domínios social, cultural e Humano assente no desenvolvimento dos recursos humanos, promoção da compreensão entre culturas e troca entre as sociedades civis.

É ainda de realçar, que as tradições de cultura e civilização em toda a região do Mediterrâneo são base para o diálogo entre os parceiros e o intercambio humano, científico e tecnológico, revelando-se como fatores essenciais na aproximação dos respetivos povos, na promoção da compreensão entre eles e na melhoria do conhecimento recíproco.⁷⁷

2.2 Parcerias Regionais da Política Europeia de Vizinhança

2.2.1 Parceria Oriental

A parceria Oriental é uma dimensão oriental da PEV, criada em 2009, entre a UE e seis países pós-soviéticos, sendo eles a Arménia, O Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia, com vista a reforçar a associação política e a integração económica dos mesmos.

A Parceria Oriental surge convicta de uma mudança significativa nas relações com os nossos vizinhos orientais sob a forma de um reforço das relações políticas, económicas e comerciais. Tem como objetivo reforçar a prosperidade desses países, e a segurança da União Europeia. As propostas ao abrigo desta parceria cobrem uma vasta gama de domínios bilaterais e multilaterais de cooperação, das quais se destaca a segurança energética e a mobilidade das pessoas.⁷⁸

A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da EU e a revisão da Política Europeia de Vizinhança de 2015 defendem que esta é uma parceria que contribui para o objetivo geral de aumentar a estabilidade, a prosperidade e a resiliência dos vizinhos da UE,⁷⁹

⁷⁷ DECLARAÇÃO DE BARCELONA ADOPTADA NA CONFERÊNCIA EURO-MEDITERRÂNICA (27 e 28 de novembro de 1995), CONSELHO EUROPEU DE MADRID, 15 e 16 de dezembro de 1995, Conclusões da Presidência, Anexo 11, disponível https://www.europarl.europa.eu/summits/mad4_pt.htm#annex11 consultado a 01/06/2023

⁷⁸ Comunidades Europeias (2009) – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura Num Mundo Melhor, Luxemburgo: serviço das Publicações da União Europeia, ISBN 978-92-824-2431-5 pág 23. <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf> consultado em 03/06/2023

⁷⁹ Idem

Em maio de 2019, durante os eventos que celebraram o 10.º aniversário da Parceria Oriental foi acordado entre os parceiros vinte resultados atingir durante o ano seguinte dos quais se destacam: - o compromisso com a sociedade civil; o empoderamento das mulheres e o equilíbrio entre homens e mulheres; a construção de uma economia mais forte; o reforço da boa governação; a melhoria da conectividade; a luta contra as alterações climáticas e o investimento nas pessoas e sociedade.⁸⁰

Volvidos mais de 2 anos, em 12 de dezembro de 2022, realiza-se a Reunião dos ministros dos Negócios Estrangeiros da Parceria Oriental, sob a direção do alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell.

Nesta reunião reforçou-se o empenho da UE na Parceria Oriental e a vontade de a tornar mais flexível e adaptada às necessidades dos parceiros. Reafirmou-se o apoio em matéria de segurança, através da cooperação e envolvimento, contribuindo com meios cibernéticos, híbridos e outros meios não militares destinados a reforçar a sua resiliência e a estabilidade na região.⁸¹

A Parceria Oriental foi criada em 2009, com o objetivo de reforçar os laços entre a união europeia e os seus seis países vizinhos do Leste, tem como principais vetores de atuação:

- incentivar a cooperação regional e a cooperação bilateral entre a UE e cada um dos países parceiros;
- apoiar os parceiros orientais na transição para uma economia, governação, conectividade e sociedades mais fortes;
- impulsionar as trocas comerciais: tendo o comércio entre a UE e os parceiros orientais ultrapassado em 2020 os 65 milhões de euros.

⁸⁰ Dez Anos da Parceria Oriental, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eastern-partnership/#what> consultado em 04/06/2023

⁸¹ Conselho da União Europeia, Reunião dos ministros dos Negócios Estrangeiros da parceria Oriental, <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-ministerial-meetings/2022/12/12/> consultado em 04/06/2023

2.2.2 União par o Mediterrâneo

Em 1995 foi lançada a Parceria Euro-Mediterrânica com o objetivo de alcançar a estabilidade e o crescimento no Mediterrâneo abrangendo a cooperação política, económica e social.⁸²

Anos mais tarde, em 2003, a instituição da PEV veio fortalecer as relações bilaterais com os países vizinhos, da mesma forma que se verifica uma necessidade forte de edificar a integração regional, materializada em 2008, quando foi lançada a União para o Mediterrâneo (UpM), que surge como complemento da já existente Parceria Euro-Mediterrânica.

A instituição da PEV veio imprimir um impulso político renovado com vista a estimular a Parceria Euro-Mediterrânica e levar por diante os objetivos traçados com os parceiros do Sul, graças a uma vasta agenda consagrada a áreas como a segurança marítima, a energia, a água e as migrações, através da constituição de um quadro regional de cooperação entre os Estados-membros da UE e os 15 países mediterrânicos: Albânia, Argélia, Bósnia-Herzegovina, Egípto, Israel, Jordânia, Líbano, Mauritânia, Mónaco, Montenegro, Marrocos, Macedónia do Norte, Palestina, Síria, Tunísia e Turquia.

Ainda neste contexto teve lugar de destaque a forma de fazer face às ameaças à segurança, tais como o terrorismo.⁸³

Muito recentemente, em dezembro de 2022 também a Macedónia do Norte aderiu à União para o Mediterrâneo.

A Presidência da União para o Mediterrâneo é desde 2012 exercida conjuntamente entre a UE e a Jordânia. Sendo o Orçamento operacional da UpM financiado em 50% pela União Europeia e os restantes 50% por contribuições dos Estados-membros da UpM.

⁸² União para o Mediterrâneo <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/union-for-the-mediterranean.html> consultado em 07/06/2023

⁸³Comunidades Europeias (2009) – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura Num Mundo Melhor, Luxemburgo: serviço das Publicações da União Europeia, ISBN 978-92-824-2431-5 pág 23. <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf> consultado em (03/06/2023)

Desde o início da Presidência conjunta, foram organizadas mais de vinte reuniões ministeriais setoriais da UpM, em vários domínios importantes para a região, como os setores da energia, dos transportes, do empoderamento das mulheres, da cooperação industrial, do ambiente e a ação climática, da economia digital, do comércio, do emprego e o trabalho, da água e do desenvolvimento urbano sustentável.

A UpM é apoiada por plataformas de política regional, com responsabilidades ao nível da identificação das melhores práticas e da promoção de projetos concretos de cooperação. Estas plataformas envolvem uma vasta rede que vão desde organizações internacionais, representantes da sociedade civil, instituições financeiras, agências de desenvolvimento, entidades do setor privado, universidades entre outras.

Já o Secretariado da União para o Mediterrâneo promove projetos e iniciativas de cooperação à escala regional que abordam as causas profundas da estabilidade regional e dos desafios socioeconómicos. Até agora, a UpM atribuiu o seu rótulo a mais de 60 projetos.

A UpM em 28 de novembro de 2021 coordenou a celebração do Dia do Mediterrâneo, com o objetivo primordial de promover uma identidade mediterrânica comum, abraçar a diversidade e celebrar a cooperação na região Euro-Mediterrânica.⁸⁴

2.2.3 Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada

A Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo foi lançada em 2011 pela Comissão da União Europeia, assentando a sua principal preocupação na resposta aos desafios imediatos com que se defrontam os países vizinhos do Sul do Mediterrâneo, nomeadamente o sofrimento humano e os desafios colocados pelos fluxos migratórios, que se assistiu em vários países do Norte de África.

Como resposta estratégica da UE a estes fenómenos, enquadrada na parceria Euro-Mediterrânea, para atingir os fins para que foi estabelecida, a parceria para a

⁸⁴ European Union External Action, o Serviço Diplomático da União Europeia, União para o Mediterrâneo, https://www.eeas.europa.eu/eeas/union-mediterranean-ufm_en?etrans=pt consultado em (07/06/2023)

Democracia e a prosperidade Partilhada com o sul do Mediterrâneo, estabeleceu três pilares fundamentais:⁸⁵

- apoio específico à transformação democrática e ao reforço das instituições, com especial ênfase nos direitos humanos, nas reformas constitucionais, na reforma do sistema judiciário e na luta contra a corrupção;
- uma parceria reforçada com a população, com a tónica no apoio à sociedade civil e em mais oportunidades de contactos entre as pessoas, especialmente entre os jovens;
- a promoção do crescimento e desenvolvimento económicos, bem como da criação de emprego, nomeadamente através de apoio às pequenas e médias empresas;

2.3 A Política Europeia de Vizinhança enquanto Instrumento de Segurança da União Europeia

Como se tem verificado, surgiu na Europa um clima de instabilidade após o fim da guerra fria e o emergir de várias ameaças, vieram pôr em causa a paz, a tranquilidade e criar preocupações relacionadas com a segurança das populações. A Europa vê surgir desafios preocupantes, como o emergir quer de conflitos armados quer de problemas assimétricos que vão desde o terrorismo, ao tráfico de pessoas e bens, ao irromper de grupos radicais e extremistas, etc., problemáticas estas que se entreveem como ameaçadores da paz e da estabilidade conseguidas após o fim da II Guerra Mundial.

Por conseguinte e com vista a evitar riscos que pudessem ser desencadeadas por uma eventual desestabilização dos países pós-comunistas, do aumento da criminalidade e do terrorismo, a União Europeia viu-se forçada a desenvolver uma nova dimensão da sua política externa tendo em vista uma política cada vez mais orientada para a segurança das suas fronteiras externas e das suas populações.

Foi com base neste clima de instabilidade, com o estabelecimento de uma nova ordem mundial, com a crescente globalização e assente na preocupação com as

⁸⁵ Comunicado de Imprensa, (2011), A comissão da EU lança Uma ambiciosa Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo, Bruxelas, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_11_268 consultado e (15/05/2023)

ameaças emergentes que em 1993 foi institucionalizada a PESC, permitindo à UE afirmar-se como ator internacional, papel que seria reforçado pela operacionalização da PESC, pela Política de Alargamento e pela Política Europeia de Vizinhança.⁸⁶

Como já vem sendo mencionado, a Política Europeia de Vizinhança, estabelecida em 2003, surge não só como resposta alternativa à política de Alargamento da União Europeia, mas também, como continuidade e reforço do estabelecido com o Processo de Barcelona em 1995.

Ao criar a PEV a União Europeia exprimiu a vontade de estabelecer relações com os países Europeus de Leste, do Cáucaso Meridional, do Norte de África e do Mediterrâneo Oriental com base numa associação estreita e não na adesão.⁸⁷ Esta opção dos acordos de associação explica-se, uma vez que os sucessivos alargamentos da União Europeia não seriam extensivos aos países vizinhos do norte de África, essencialmente por estes fazerem parte de um continente diferente e sem fronteiras Terrestres com a Europa. É neste sentido que surge a PEV como alternativa, sendo esta um instrumento de aproximação, cooperação e de continuidade das políticas e dos acordos que vêm sendo estabelecidos entre a União e a sua vizinhança.

Com aparecimento de novos conflitos regionais, o fracasso dos Estados, o aumento de atividades ilícitas, a proliferação de armas de destruição maciça, o terrorismo, o tráfico de drogas e a criminalidade organizada, surge um sentimento de insegurança tanto no exterior como no interior da União Europeia. Decorrente deste aumento de instabilidade, torna-se essencial nessa fase de transição apoiar os países vizinhos, com o objetivo de evitar o surgimento de nacionalismos e de tensões sociais que poderiam alastrar-se e afetar a UE, bem como, de fenómenos como a imigração ilegal, o aparecimento de desigualdades sociais excessivas e a propagação do islamismo radical.

Neste sentido, são fatores determinantes, a proximidade geográfica entre os países da Europa do Sul e o norte de África, assim como o longo e histórico

⁸⁶ DIAS, Vanda Amaro, (2014), Política Europeia de Vizinhança, Práticas Imperiais na fronteira com o “Outro”, Relações Internacionais, p. 075-084

http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri43/n43a07.pdf consultado em 01-04-2023

⁸⁷ Traduzido de Gstöhl, Sieglinde e Erwan Lannon, (2015), The Neighbourhoods of the European Union's Neighbours, Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy, Routledge Taylor e Francis Group, London, pág 203

relacionamento existente entre as duas margens do mediterrâneo, condições estas favorecedoras das relações bilaterais e multilaterais, tanto para o estabelecimento de acordos como para o desenvolvimento de relações e de um diálogo profícuo entre os parceiros. Nesta perspetiva a atuação da União torna-se determinante para que se consiga, através de um trabalho em conjunto, o equilíbrio nas áreas política, económica e social, assim como a promoção de países estáveis, prósperos e seguros no continente africano.

A estabilidade e o sucesso dos parceiros são uma meta que a União Europeia e os seus Estados-membros têm todo o interesse em ajudar a alcançar e a manter uma vez que o Norte de Africa faz parte da Vizinhança da Europa e levanta, entre outras, preocupações com questões securitárias aos países da União.

Para a Europa é um problema ter na sua vizinhança países envolvidos em conflitos violentos, Estados enfraquecidos em que é notório um aumento da criminalidade organizada, com sociedades disfuncionais e um acentuado crescimento da população e aumento da pobreza. Neste sentido, a União Europeia, vê-se obrigada a agir no plano externo por forma a garantir a sua segurança através da promoção de uma rede de relações privilegiadas com vista ao desenvolvimento económico, político, social, educação e o intercambio cultural e humano, de forma a assegurar uma zona de estabilidade política e económica, assim como promover junto da sua Vizinhança a vontade de construção de sociedades assentes nos princípios defendidos pela União, ou seja, sociedades defensoras da democracia, do primado do Direito, do Respeito pelos direitos Humanos, paz e liberdade⁸⁸.

A PEV tinha como objetivo criar um círculo de países bem governados “um círculo de amigos” em torno da UE Alargada, os seus países fundadores previam que se tornassem um conjunto de países cada vez mais comprometidos com a UE, logo, menos vulneráveis às diferentes formas de instabilidade.⁸⁹

⁸⁸ DIAS, Vanda Amaro, (2014), Política Europeia de Vizinhança, Práticas Imperiais na fronteira com o “Outro”, Relações Internacionais, p. 075-084.

http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri43/n43a07.pdf acessado em 01-04-2023

⁸⁹ Gstöhl, Sieglinde e Erwan Lannon, (2015), The Neighbourhoods of the European Union's Neighbours, Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy, Routledge Taylor e Francis Group, London, p. 204

Neste seguimento, a PEV vai ao encontro do preconizado para a abordagem securitária, uma política interessada, que visa responder às ameaças na periferia europeia, como forma a garantir a paz, a segurança e a prosperidade a longo prazo, quer internamente quer para os países vizinhos e as suas populações, intensificando a cooperação ao mesmo tempo que se promove e reforça o prestígio externo e o seu reconhecimento como ator internacional. É notório, segundo as linhas de orientação da Estratégia Europeia em Matéria de Defesa “Uma Europa Segura Num Mundo Melhor” estabelecida em 2003, e que se tornou um marco no desenvolvimento da política Externa e de Segurança da UE, a importância do papel a desempenhar pela UE na sua vizinhança.

Refere a Estratégia que “é do interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados. Para a Europa constitui um problema ter na sua vizinhança países envolvidos em conflitos violentos, estados enfraquecidos em que floresce a criminalidade organizada, sociedades disfuncionais ou um crescimento descontrolado da população. [...] os interesses da União Europeia exigem um envolvimento continuado com os parceiros do Mediterrâneo, através de uma cooperação mais eficaz a nível económico, cultural e de segurança no âmbito do processo de Barcelona. [...] Um dos principais aspetos da nossa política é contribuir para uma melhor governação através de programas de assistência, da condicionalidade e de medidas comerciais bem orientadas. O mundo será mais seguro para a União Europeia e para os seus cidadãos se for visto como fonte de justiça e de oportunidades para todos.”⁹⁰

Não obstante, as preocupações em fazer face a novas ameaças e às mudanças fruto das alterações à ordem mundial e da própria globalização, também o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num mundo em mudança de 2008⁹¹, vem reforçar a ideia anterior de que, a União Europeia continua a ser um espaço de estabilidade, com um quadro robusto em matérias da política de vizinhança. É com base nesse quadro estratégico, que são garantidas as

⁹⁰ Comunidades Europeias (2009) – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura Num Mundo Melhor, Luxemburgo: serviço das Publicações da União Europeia, ISBN 978-92-824-2431-5 pág 24 e ss. <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf> consultado em 15/04/2023

⁹¹ Idem, pág 8 e ss

relações com as parcerias a sul e a Leste e que viriam assumir daqui em diante uma nova dimensão na parceria estabelecida com a União para o Mediterrâneo e com a Parceria Oriental. Uma dimensão materializada com a criação de um conjunto de instrumentos com os quais a UE tem contribuído e continuará a contribuir para um mundo mais seguro, baseado na promoção e implementação de medidas para uma maior segurança humana, redução dos níveis de pobreza e da desigualdade, promovendo a boa governação e os direitos humanos, prestando ajuda ao desenvolvimento e atuando nas causas profundas dos conflitos e da insegurança.

Diz ainda o relatório, que é de todo interesse da UE, que os países junto às suas fronteiras sejam bem governados, processo esse apoiado pela política europeia de vizinhança, lançada em 2004. Contudo, os conflitos latentes junto às fronteiras orientais vieram suscitar novas preocupações à UE, mas não só, o Mediterrâneo que se reveste de primordial importância e de oportunidades para a União, continua a ser uma região com problemas complexos, onde as reformas políticas são insuficientes e a imigração ilegal não desacelera e continua preocupante.

No entanto, apesar do impulso e reforço que a Política Europeia de Vizinhança veio dar aos processos de reforma iniciados com o Processo de Barcelona, em 1995, a continuidade dos conflitos regionais, a par do crescente radicalismo, continuam a gerar instabilidade e a ser fonte de grande preocupação. Mesmo com uma capacidade, para fazer face aos desafios, cada vez maior e mais eficiente, esta deve continuar a desenvolver-se havendo para tal necessidade de reforçar a coerência, melhorar a coordenação institucional e implementar um processo decisório mais estratégico. Posteriormente, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009 veio introduzir disposições que facultavam um quadro de instrumentos e estratégias reforçadas, convictos de que com as novas disposições se conseguiria atingir esse objetivo.

Todavia, a abordagem da União Europeia terá de ser centrada de modo a evitar a tempo que as ameaças se transformem em fontes de conflito. Para conseguir, tal desiderato, é essencial a aplicação de medidas de consolidação da paz e de redução da pobreza, a utilização coerente e racional dos instrumentos políticos, diplomáticos, de desenvolvimento, humanitários, de resposta a crises, de cooperação económica e

comercial, e de gestão civil e militar de crises. É ainda, importante ampliar as capacidades de diálogo e mediação.

Com a adoção da Política Europeia de Vizinhança em 2004, assistiu-se ao fortalecimento das relações bilaterais individuais com a União Europeia.

Em 2011, a UE procedeu a uma revisão da PEV, como resposta à evolução da situação nos países árabes, centrando-se no comprometimento da construção de uma democracia sólida, do estado de direito e dos direitos humanos, e de um desenvolvimento económico inclusivo. Esta, PEV renovada, pretendeu reforçar a cooperação nas esferas políticas e da segurança, apoiar o desenvolvimento económico e social, a geração de crescimento e de emprego, incentivar as trocas comerciais e contribuir para o reforço da cooperação noutros setores.

Foi fruto das ambições introduzidas pela revisão da PEV que em 2014 surgiu o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV).

Nesta sequência, em 2015, foi centrada em cinco áreas prioritárias como o comércio e desenvolvimento económico, conectividade, segurança, governação e migrações, e na mobilidade que assentou uma nova revisão da PEV.

Com a aspiração de alcançar uma relação sólida com os seus vizinhos, AR/VP Frederica Mogherini, no seu discurso afirmou para esta revisão que, «A UE tem um interesse vital em construir parcerias fortes com os seus vizinhos. Os desenvolvimentos recentes na região aumentaram os desafios que todos temos pela frente e que vão desde as pressões económicas à imigração clandestina, passando pelas ameaças à segurança. Necessitamos de uma política robusta para poder encontrar respostas para estas questões. Além disso, precisamos de compreender melhor as diferentes aspirações, valores e interesses dos nossos parceiros.» (CE,2015)⁹².

Da análise aos doze anos de PEV, verifica-se que se registaram mudanças radicais num grande número de países que rodeiam a UE, e nos quais foram notórios alguns desenvolvimentos positivos tais como: iniciadas reformas por parte dos intervenientes locais com vista à obtenção do Estado de direito, da justiça social e de uma maior responsabilização, como exemplificado pelo Prémio Nobel da Paz atribuído ao Quarteto

⁹² Comissão Europeia (2015) – Comunicado de Imprensa, para uma nova Política Europeia de Vizinhança. EU lança consulta sobre o futuro das suas relações com os países vizinhos, Bruxelas https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_15_4548 consultado em 3/07/2023

Tunisino. No entanto, ao mesmo tempo, denota-se uma persistência dos conflitos, o aumento do extremismo e do terrorismo, a continuidade das violações dos direitos humanos e outros desafios ao direito internacional, e a ainda muita agitação económica. Esta continua instabilidade tem resultado em grandes fluxos migratórios e de refugiados.

Foi com o objetivo de propor uma nova abordagem na construção de parcerias mais eficazes na vizinhança, de forma a prosseguir os seus interesses e a promoção de valores universais que se baseou a revisão da PEV em 2015. Reafirmando a ideologia de que, tal como a própria UE assenta na democracia, nos direitos humanos, no estado de direito e na abertura económica, também esta PEV renovada deve fazer da estabilização a sua principal prioridade política.

Desta revisão resultou o compromisso, de intensificar o trabalho com os parceiros na reforma do setor da segurança, na prevenção de conflitos, na luta contra o terrorismo e nas políticas anti radicalização, em plena conformidade com o direito internacional em matéria de direitos humanos. Foram ainda, estabelecidas prioridades no que alude à mobilidade segura e legal, ao combate à migração irregular, ao tráfico de seres humanos e ao contrabando.

A revisão de 2015 estabeleceu como cerne da questão a estabilização da região, em termos políticos, económicos e de segurança, baseada em dois princípios: uma abordagem diferenciada, a fim de respeitar as diferentes aspirações dos parceiros e de responder melhor aos interesses da UE e aos interesses dos parceiros; e uma maior adequação por parte dos países parceiros e dos Estados-Membros.

Atendendo a que as causas da instabilidade advêm de fora do domínio da segurança, a UE com esta revisão, defendeu uma abordagem abrangente das fontes de instabilidade de todos os setores nomeadamente: pobreza, desigualdades, um sentimento de injustiça, corrupção, fraco desenvolvimento económico social e falta de oportunidades, especialmente para os jovens.⁹³

⁹³ Comissão Europeia, (2015) Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, o Comité Económico e Social europeu e o Comité das Regiões, Revisão da política Europeia de Vizinhança, Bruxelas https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/joint_communication_review_of_the_enp.pdf consultado em 04/07/2023

2.4 A Política Europeia de Vizinhança como resposta às problemáticas do Mediterrâneo

Qual o contributo da política Europeia de Vizinhança para fazer face às problemáticas do Mediterrâneo?

Nesta secção pretende dar-se resposta a esta questão, explanando quais as políticas, as decisões e os instrumentos adotados desde a criação da PEV até aos nossos dias. Se a União Europeia tem conseguido cumprir os objetivos traçados no âmbito da Política de Vizinhança Meridional, ao nível da cooperação, do desenvolvimento das questões humanitárias e principalmente nas questões relacionadas com a segurança das populações e das fronteiras da União Europeia.

Com a missão de consolidar a estabilidade na Europa, e de evitar o ressurgimento de novas divisões entre os países da região, através da prossecução de objetivos de prosperidade, estabilidade e segurança assentes nos valores da liberdade, democracia, primado da lei, e respeito pelos direitos fundamentais.

Partindo da criação da Política Europeia de Vizinhança, em 2003, entre a UE e mais 16 países, divididos em dois grupos distintos, os parceiros da PEV a Sul ou Vizinhança Meridional e os parceiros da PEV a Leste ou Vizinhança Oriental.

A PEV surge como parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum, com a missão de consolidar a estabilidade na Europa, e de evitar o ressurgimento de novas divisões entre os países da região, através da prossecução de objetivos de prosperidade, estabilidade e segurança assentes nos valores da liberdade, democracia, império da lei, e respeito pelos direitos fundamentais.

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 a Política de Segurança, tutelado por Catherine Ashton, este cargo veio reforçar, a coerência, eficácia e a credibilidade da PEV com a criação do Serviço Europeu de Ação Externa.

A Política Externa e de Segurança Comum, um instrumento capaz de permitir à União uma voz única e coesa no campo internacional, vê assim, o seu papel fortalecido.⁹⁴

⁹⁴ União Europeia, Foreign and Security Policy. Disponível em: https://europa.eu/europeanunion/topics/foreign-security-policy_en consultado em 06/01/2023.

Tendo como objetivos: preservar a paz e fortalecer a segurança internacional; desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

A PEV assenta essencialmente em relações bilaterais entre a União e cada um dos parceiros, sendo esta uma relação privilegiada e assente num compromisso mútuo de forma a se granjarem os objetivos e valores assumidos. Neste sentido, a UE e os seus parceiros meridionais, exceto a Líbia e a Síria, adotaram planos de ação bilaterais, em forma de prioridades de parceira ou agendas de associação.

Tendo em conta as necessidades, os interesses e as capacidades das partes envolvidas, os planos de ação procuram objetivamente, desenvolver sociedades democráticas, socialmente equitativas e inclusivas, fomentando a integração económica, o desenvolvimento sustentável e a educação, o investimento e a empregabilidade e facilitando a circulação de pessoas nas fronteiras.

Embora sejam adaptados às necessidades de cada um dos países vizinhos, os planos de ação abrangem, um conjunto de atividades comuns que vão desde o diálogo político às questões relacionadas com o comércio e à cooperação económica e social.

No âmbito dos acordos estabelecidos, a Política Europeia de Vizinhança, no período 2014-2020, foi financiada pelo Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) aprovado pelo Regulamento (UE) nº 232/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho⁹⁵, tendo em conta o estipulado no nº 1 do artigo 209º e o nº 2 do artigo 212º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, em que os apoios do IEV seriam direcionados para:

- a promoção dos direitos do homem e do Estado de direito, estabelecendo uma democracia sustentável e profunda, e desenvolvendo uma sociedade civil prospera;
- o crescimento sustentável e inclusivo e o desenvolvimento económico, social e territorial, incluindo a integração progressiva no mercado interno da UE;

⁹⁵ Regulamento (EU) Nº232/2014, (2014) do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria um instrumento de vizinhança, Parlamento Europeu, JOUE, Estrasburgo, ISSN 1977-0774

- a mobilidade e os contatos interpessoais, incluindo intercâmbio de estudantes e sociedade civil;
- a integração regional, incluindo a cooperação transfronteiriça.

Por sua vez, a Comissão juntamente com o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) lançaram a revisão de 2015, que veio trazer uma mudança no quadro da cooperação, onde era necessário uma PEV mais coerente, estratégica e flexível, e como tal foram propostas novas formas de construir parcerias mais eficazes na vizinhança da União, ao adaptar instrumentos políticos e financeiros, tendo em conta as aspirações dos países parceiros da PEV.

Embora a PEV seja concebida como um mecanismo dotado de um conjunto de instrumentos integrados na Política Externa e de Segurança Comum, a UE tem também legitimidade para de acordo com as necessidades e os objetivos perspetivados, adaptar, diferenciar e modificar a sua política de acordo com as especificidades de cada parceiro.

No entanto, em 2018, o Parlamento adotou a posição de suspender a assistência em casos de violação dos direitos humanos e reorientou a sua estratégia passando a uma abordagem baseada no desempenho. Apontando os relatórios das revisões e execuções da PEV para uma abordagem mais flexível e sensível demonstrada pela UE e a utilização mais eficiente de recursos.

Para o cumprimento destes objetivos o Instrumento Europeu de Vizinhança contava com um orçamento de 15,4 mil milhões de Euros para um período de 7 anos.

2.5 Instrumento de Vizinhança, Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional

A União Europeia, em conjunto com os seus Estados-Membros, é o principal dador mundial de ajuda ao desenvolvimento e está entre os principais parceiros comerciais e investidores estrangeiros a nível global.

A União Europeia enquanto promotora da paz, da estabilidade e de uma ordem mundial assente em regras e normas internacionais, enfrenta numerosos desafios ao mesmo tempo que se depara com uma multiplicidade de oportunidades, num mundo cada vez mais complexo e interligado. A prosperidade e a paz na vizinhança da EU e fora

dela, são nesta medida, fundamentais e decisivas para a estabilidade e a segurança da própria UE e da sua Vizinhança.

Para a prossecução eficaz de uma Política Europeia de Vizinhança, desenvolvimento e cooperação a UE necessita de um orçamento sólido, que a dote das ferramentas necessárias para a concretização das prioridades assumidas a nível global, para estar à altura dos desafios e oportunidades com que se depara e de forma a promover os seus interesses no mundo, nomeadamente mediante soluções multilaterais.

Com a materialização do novo Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDI) – Europa Global –, contemplado no novo orçamento de longo prazo, alcançou-se a possibilidade de modernizar significativamente a dimensão externa através do orçamento da UE. Permitindo assim, aumentar a eficácia e a visibilidade das políticas externas da União, o qual, reforçará a sua coordenação com as políticas internas e proporcionará à UE a flexibilidade necessária para reagir mais rapidamente a novas crises e desafios⁹⁶.

O IVCDI – Europa Global, afeta assim um montante de 79,46 mil milhões de euros que serão aplicados na cooperação com países terceiros fora da União Europeia para o período 2021-2027, o que representa um acréscimo de 12 % comparativamente ao anterior orçamento de longo prazo respeitante ao período 2014-2020.

O IVCDI – Europa Global, será assim o principal instrumento de financiamento da UE a contribuir para a erradicação da pobreza e para promover o desenvolvimento sustentável, a prosperidade, a paz e a estabilidade.

Este novo instrumento pretende que os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável sejam aplicados de forma abrangente e em estreita interligação, para dar resposta em simultâneo a vários setores.

Entre os 17 objetivos que se pretende alcançar destacam-se os seguintes: um parceria reforçada e diálogo; erradicação da pobreza; segurança, paz e estabilidade; boa governança; migrações e mobilidade; direitos humanos e democracia; crescimento

⁹⁶ Europa Global, Instrumento de Vizinhança de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDI), https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_pt.pdf consultado em 17/07/2023

económico inclusivo, estado de direito, desenvolvimento humano, incluindo a igualdade de género; e ambiente e alterações climáticas.

Assim, e de forma a permitir uma intervenção mais eficaz este novo instrumento está estruturado em torno de três pilares:^{97 98}

- Um **pilar geográfico** com um orçamento de 60.39 mil milhões de euros, dos quais 19,32 mil milhões são para a Vizinhança, que promoverá o diálogo e a cooperação externa da União com os países da vizinhança.
- Um **pilar temático** com uma dotação de 6,36 mil milhões de euros que complementarará o pilar geográfico, através do apoio à promoção dos direitos humanos e da democracia, à sociedade civil, à estabilidade e à paz, prevenção de conflitos, bem como desafios globais, tais como saúde, educação, migrações e deslocamentos forçados, crescimento inclusivo, trabalho digno, proteção social, segurança alimentar e reforço das autoridades locais.
- Um **pilar de resposta rápida** com uma dotação de 3,18 mil milhões de euros, que permitirá à UE responder rapidamente às crises, contribuir para a paz, estabilidade e prevenção de conflitos, reforçar a resiliência de Estados, sociedades, comunidades e indivíduos, associando a ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento. Garantirá também uma ação rápida para dar resposta às necessidades e prioridades da política externa da União Europeia.

O IVCDI conta ainda com fundos não afetados a nenhum setor específico no valor de 9,53 mil milhões de euros, como garantia, para fazer face a desafios e prioridades que possam surgir.

Este instrumento vai permitir à União Europeia no âmbito da sua Política Europeia de Vizinhança, continuar a trabalhar com os seus parceiros, com o intuito de garantir a estabilidade, a segurança e a prosperidade. No entanto para a concretização

⁹⁷ European Commission, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/european-neighbourhood-policy_en consultado em 17/07/2023

⁹⁸ Europa Global, Instrumento de Vizinhança de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDI), https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_pt.pdf consultado em 17/07/2023

destes desideratos terá de haver um orçamento mais elevado para os principais setores da Vizinhança.

O IVCDI contará ainda com um quadro de investimento financiado a partir do pilar geográfico para angariação de fundos, composto pelo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FDES+) e pela garantia para a ação externa.⁹⁹

Na esfera global a garantia para a ação externa servirá para: apoiar micro e pequenas e médias empresas; promover a criação de empregos dignos; fortalecer as infraestruturas públicas e privadas; promover as energias renováveis e a agricultura sustentável; apoiar a economia digital; abordar as consequências sanitárias e socioeconómicas da crise da COVID-19.

O Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional com vista à implementação de uma profícua Política Europeia de Vizinhança com os seus parceiros quer de Sul quer de Leste, estabeleceu como prioridades as seguintes: promover uma cooperação reforçada; apoiar a execução de acordos em vigor; reforçar a parceria em prol da prosperidade económica e social; privilegiar os contactos entre as populações; intensificar a cooperação regional; a mobilidade e gestão dos fluxos migratórios; e a segurança e estabilidade. Para uma boa execução dos seus objetivos e de forma a dar resposta às prioridades por si estabelecidas, a UE utilizará o financiamento ao abrigo do instrumento para criar parcerias internacionais para o desenvolvimento sustentável, em que:

- no mínimo 93 % do financiamento deve cumprir os requisitos do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE.
- um quinto do financiamento será consagrado à inclusão social, à luta contra as desigualdades e ao desenvolvimento humano, incluindo a igualdade de género, a educação e o empoderamento das mulheres.
- o instrumento contemplará especificamente a boa governação, a democracia e os direitos humanos, as alterações climáticas, a migração e a mobilidade.

⁹⁹ Europa Global, Instrumento de Vizinhança de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDI), https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_pt.pdf consultado em 17/07/2023

- será atribuída especial prioridade aos países mais necessitados, em especial os países menos desenvolvidos, os países de baixos rendimentos, os países frágeis ou afetados por crises.

Relativamente ao Quadro de Investimento do novo Instrumento de Vizinhança, também constituído pelo FEDS+ e pela Garantia pela Ação Externa, este quadro pretende assegurar que a UE apoia os países que mais necessitam de ajuda, sendo atribuída especial atenção às necessidades de investimento nos países vizinhos da UE, em África, nos Balcãs Ocidentais, nos países em situação de fragilidade ou conflito, nos países menos desenvolvidos, nos países fortemente endividados e nas regiões com necessidades críticas em termos de infraestruturas e conectividade.

Ainda, a integração do FEDS+ no orçamento da UE permitirá ao Parlamento Europeu exercer uma maior influência e controlo sobre a ação da UE em matéria de desenvolvimento sustentável.

Através da Política Europeia de Vizinhança, a União Europeia continuará a trabalhar com os seus parceiros para promover a estabilidade, a segurança e a prosperidade.

Capítulo III: A Importância de Portugal na Política Europeia de Vizinhança

3.1 Portugal e a Integração na união Europeia

A década de 70 viria a revelar-se de extrema importância para a história de Portugal, com a queda do regime Salazarista em 25 de Abril de 1974, deixando para trás quase meio século de ditadura para dar lugar a uma nova democracia. Já nesta época Portugal contou com a ajuda dos países europeus para uma melhor consolidação das forças democráticas e moderadas, em especial da Inglaterra e Alemanha.¹⁰⁰

Em 28 de março de 1977, Mário Soares, apresenta o pedido formal para Portugal aderir à Comunidade Económica Europeia (CEE). Sendo a posição estratégica de Portugal fator preponderante, para além das consequências económicas, sociais e políticas, da estabilização e consolidação da democracia e da participação num quadro político multilateral, como refere Acílio Rocha,

“A Comunidade com a adesão portuguesa alcançava também, como objetivos imediatos a estabilização do regime democrático em Portugal, evitando a criação de uma zona de perturbação no Sul da Europa, no propósito global da estabilização da Europa Ocidental. Além disso, a adesão dos países ibéricos permitiria à CEE, incrementar as relações e trocas comerciais com a América Latina e a África.”¹⁰¹

A 12 de junho de 1985, Portugal assina o tratado de Adesão, em Lisboa no Mosteiro dos Jerónimos, com vista a ser membro de pleno direito da Comunidade Económica Europeia entrando em vigor a 01 de janeiro de 1986.¹⁰²

No ano de 1992, Portugal assume pela primeira vez a presidência do Conselho das Comunidades Europeias, com início a 1 de janeiro, durante 1 semestre com o lema “Rumo à União Europeia, esta Presidência ficou marcada pela assinatura do Tratado da União Europeia também conhecido por Tratado de Maastricht, pelos 12 Estados - membros. Com a entrada em vigor do TUE a CEE passa a denominar-se Comunidade

¹⁰⁰ ROCHA, ASE, (2007) Portugal: da Ditadura à Revolução, 20 anos na União Europeia, artigo publicado em GARCÍA PÉREZ, Rafael; LOBO-FERNANDES, Luís Filipe, coord. – “España y Portugal: veinte años de integración europea”. Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones. ISBN 978-84-8408-452-5. p. 3-36.

¹⁰¹ Idem, p.19

¹⁰² <https://www.2021portugal.eu/pt/noticias/o-percurso-de-portugal-na-uniao-europeia/> consultado (22-05-2023)

Europeia (CE) assente em três pilares fundamentais: o primeiro pilar – As Comunidades Europeias; o segundo- Política Externa e Segurança Comum e o terceiro- Justiça e Assuntos Internos, estes dois mais voltados para o âmbito da cooperação.¹⁰³

Em 2000 volta a ter a Presidência do Conselho da União Europeia, é durante a presidência portuguesa que é aprovada a Estratégia de Lisboa para o emprego e a coesão social, com destaque para o objetivo de tornar a União Europeia na “economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do Mundo”¹⁰⁴, neste mesmo ano, a 07 de dezembro, é proclamada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tendo sido para tal determinante, a liderança de António Vitorino, à data Comissário da Justiça da UE, que viria a ser assinada pelos presidentes do Parlamento Europeu, da Comissão e do Conselho no Conselho Europeu de Nice em 26 de fevereiro de 2001.

Durão Barroso, em 2004, é eleito para Presidente da Comissão Europeia, que deixa o cargo de Primeiro-ministro de Portugal para assumir as novas funções, e que até hoje foi o primeiro português a ocupar esse cargo.

Novamente em 2007, durante a presidência portuguesa do conselho da UE, no segundo semestre, é assinado em 13 de dezembro o Tratado de Lisboa que contempla o Tratado da União Europeia e o Tratado de Funcionamento da União Europeia. Estes são os Tratados atualmente em vigor desde 01 de dezembro de 2009, ano em que a Carta dos direitos Fundamentais da união europeia adquire estatuto legal equivalente aos tratados.¹⁰⁵

Com a entrada em vigor destes tratados, é criado pela União Europeia o cargo de alto Representante da união para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, e ainda, o Serviço Europeu de Ação Externa, um instrumento importante para a Política Europeia de Vizinhança.

O Tratado da União Europeia no seu Título V, Capítulo I intitulado Disposições Gerais Relativas à Ação Externa da União no artigo 21º diz:

¹⁰³ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> consultado em (27-05-2023)

¹⁰⁴ <https://www.2021portugal.eu/pt/noticias/o-percurso-de-portugal-na-uniao-europeia/> consultado (27-05-2023)

¹⁰⁵ Idem.

“1. A ação da União na Cena Internacional assenta nos princípios que presidem à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, (...).

A união procura desenvolver relações e construir parcerias com os países terceiros (...). Promove soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas.

2. A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:

a) Salvar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade;

b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional;

c) Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, (...);

d) Apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo a erradicação da pobreza;

e) (...)

f) (...)

g) Prestar assistência a populações confrontadas com catástrofes naturais ou de origem humana; e

h) Promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial.”¹⁰⁶

Em relação à PESC, o Tratado estipula no nº 2 do Artigo 24º que “a União conduz, define e executa uma política externa e de segurança comum baseada no

¹⁰⁶ Tratado da União Europeia, (2016), versão consolidada, Jornal Oficial da União Europeia nº C202, de 07 de junho pp. 12-45

desenvolvimento da solidariedade política mútua entre os Estados-Membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente das ações dos Estados-Membros.”, diz ainda, no nº 3 que “ os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política mútua, e respeitam a ação da União neste domínio.”¹⁰⁷

Assim sendo, Portugal como Estado-Membro da União Europeia, tem um vínculo efetivo à Política de Ação Externa da União, e à Política Externa e de Segurança Comum, aceitando e regendo-se pelas disposições impostas pelo Tratado da União Europeia, bem como, a todas as matérias a que se reporta o presente Tratado.

Ainda no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, de acordo com o nº1 do artigo 42º do TUE, esta deve ser parte integrante da PESC, assim como, tem o dever de garantir uma capacidade operacional com meios militares e civis para a prossecução dos seus objetivos, tendo em conta, o respeito pelas obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte. Esta capacidade operacional pode ser ainda utilizada fora do espaço da UE, em missões de manutenção da paz, prevenção de conflitos e consolidação da paz internacional, de acordo com os princípios estabelecidos pela Carta das Nações Unidas.

Estabelece ainda o Tratado, que não tendo a UE uma força militar própria, os recursos militares e civis afetos para a prossecução destas operações devem ser providos pelos Estados-Membros, pese embora, quando estas missões estão no terreno, os efetivos que participam no teatro de operações, fazem-no sob a bandeira da UE.¹⁰⁸ Sendo que, estas missões têm acima de tudo um carácter humanitário e/ou de manutenção da paz, sendo possível compara-las às missões de peacekeeping da ONU e aos famosos “Capacetes Azuis” e complementares umas das outras em determinadas situações.

Portugal como Estado-Membro da UE, assim como Membro da ONU desde 14 de dezembro de 1955 e membro Fundador da Aliança Atlântica estabelecida pelo Tratado do Atlântico Norte em 1949, fazendo parte da NATO desde o seu início, tem sido ao longo das últimas décadas um membro ativo nas operações de paz e humanitárias, e ainda ao nível da segurança tendo efetivos militares e civis empenhados

¹⁰⁷Tratado da União Europeia, (2016), versão consolidada, Jornal Oficial da União Europeia nº C202, de 07 de junho pp. 12-45

¹⁰⁸ Idem

nos mais diversos teatros de operações e missões, sendo que alguns deles com um papel de relevo.

A segurança e as questões securitárias que têm cada vez mais relevância na política internacional, tanto ao nível dos Estados como das organizações internacionais, assim, com vista a dar resposta aos vários desafios e ameaças, cada vez mais preocupantes, a comunidade internacional e em concreto a UE, através dos mecanismos que tem à sua disposição, têm vindo a levar a cabo diversas missões militares e civis no âmbito da PESC, 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 uma vez que o Norte de África faz parte da vizinhança próxima da Europa, principalmente dos países mediterrâneos.

Como exemplo da preocupação europeia nas questões securitárias é a Operação EUNAVFOR MED (Operação Sophia) que teve o seu empenhamento até 25 de julho de 2017¹⁰⁹, com a missão de identificar, capturar e eliminar navios que permitiam o funcionamento das redes de tráfico humano no mediterrâneo impedindo as deslocções de migrantes ilegais do Norte de África para a Europa e a perda de vidas humanas. Não obstante os esforços efetuados, o problema não foi solucionado estendendo-se até aos dias de hoje. Com vista a melhorar a atuação das forças empenhadas, o Conselho Europeu em 25 de julho de 2017 aprovou o estabelecimento de um mecanismo de monitorização da eficiência a longo prazo do treino da Guarda Costeira e da Marinha da Líbia e o compartilhamento de informações sobre o tráfico de pessoas com as agências europeias FRONTEX e EUROPOL. Assim, e de acordo com os objetivos da Política Externa Europeia, acredita-se que continuará a haver 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.

¹⁰⁹ 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 16/08/2023

3.1.1 As Regiões Autónomas Portuguesas no Contexto da União Europeia

Em 1992, com o Tratado de Maastricht, criou-se o comité das Regiões, permitindo às regiões ultraperiféricas, enquanto entidades com poder político próprio, ter um mecanismo facilitador e eficaz nos processos de decisão a nível europeu.¹¹⁰ O comité das regiões revelou-se um meio de ligação crucial entre os poderes regionais e europeus, os responsáveis políticos regionais, na medida em que , foi posta à disposição destes uma plataforma que lhes permite colocarem assuntos na agenda europeia que de outra forma não conseguiriam chegar aos grandes centros de decisão.

Os dois arquipélagos portugueses obtiveram o estatuto de regiões autónomas em 1976, tendo os órgãos próprios de cada Governo regional, uma jurisdição bastante abrangente, com responsabilidade nas áreas da educação, turismo, agricultura, pescas, saúde e impostos. Destaca-se também o facto de o estatuto destas duas regiões salvaguardar, que os seus representantes tenham participação em negociações de acordos internacionais que visem o impacto direto nestes arquipélagos. Com isto importa ainda, referir que “ultraperiferia”, não significa necessariamente isolamento, pelo contrário, as RUP situam-se em zonas de grande importância geoestratégica a nível global.

No que concerne ao conceito de “ultraperiferia”, bem como a sua introdução nos tratados, é muito recente. Segundo Isabel Valente, a “ultraperiferia “só foi consagrada devido à ação dos governos regionais dos Açores, no Governo de João Bosco Mota Amaral, e da Madeira, sob o Governo de Alberto João Jardim. A expressão “ultraperiféricas” foi utilizada pela primeira vez, por Mota Amaral, em outubro de 1987, durante uma sessão da Conferencia das Regiões Periféricas Marítimas da Europa, na ilha de Reunião, para caracterizar aquele conjunto de regiões insulares.

O conceito de periferia viria a ser consagrado no Tratado de Amesterdão, em 1997, na redação do seu artigo 299 nº 2, foi através deste artigo que foi constituída a base jurídica para a adoção de medidas, que a união Europeia tomaria a favor das regiões Ultraperiféricas até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa.¹¹¹

¹¹⁰ Valente, Isabel (2015), “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, pp.1-2.

¹¹¹ Valente, Isabel. (org.), (2022), *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) Entre a EU e os Estados Unidos, Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos, Açores*, Editora Mente Aberta, ISBN 978-85-66960-76-1. Pag.36

Ao incluir as Regiões Ultraperiféricas nos tratados a UE, reconheceu a necessidade de adotar medidas específicas para estas regiões, de forma a garantir uma maior coesão com as restantes regiões europeias.

Neste seguimento, em 2009, entraria em vigor o TFUE, estipulando no seu artigo 355, o âmbito de aplicação dos Tratados, onde especifica a extensão às RUP, atendendo ao descrito no seu nº1 que diz:” O disposto nos Tratados é aplicável à Guadalupe, à Guiana Francesa, à Martinica, a Maiote, à Reunião, a Saint-Martin, aos Açores, à Madeira e às ilhas Canárias, nos termos do artigo 349”¹¹², este ultimo reconhece o conceito de ultraperiferia, atuando como base jurídica, autónoma e suficiente, permitindo a estas regiões poderem decidir sobre a adoção ou exclusão de normas europeias, bem como, criar, implementar e adotar medidas específicas e duradouras em seu benefício.

As Regiões Autónomas Portuguesas vêm-se revelando ao longo das últimas décadas de extrema importância, devido à sua localização geografia, nas questões de segurança da Europa, principalmente o arquipélago dos Açores que é a primeira “porta” de entrada na Europa, principalmente por via Marítima, tornando-se a principal Fronteira Ocidental da União Europeia com o Atlântico.

Para além da proximidade que estas regiões, têm com o extremo norte-ocidental de Africa, principalmente o Arquipélago da Madeira, os Açores por sua vez, situam-se no meio do oceano Atlântico, praticamente equidistante entre o continente Europeu e Americano. Realçando uma vez mais a posição geoestratégicas de que gozam as RUP portuguesas e a RUP espanhola (ilhas Canárias) e aproveitando as palavras de Virgílio de Carvalho, em que destaca o que ele chama de “triângulo estratégico Português”, sendo esta uma área de mar entre Portugal e as Regiões Autónomas, com uma importância vital para o país, para a Europa e para a Aliança Atlântica.¹¹³

Conclui-se que, atualmente, as regiões autónomas portuguesas têm um conjunto de vantagens fruto da sua posição geoestratégica, para Portugal, para a Europa, para a Africa e para a América, pois a partir do “triângulo estratégico português” estes três continentes têm uma maior possibilidade de aproximação, de criar uma zona

¹¹² TFUE, artigos 355 e 349.

¹¹³ ESCORREGA, Luís, (2010), “Da Importância Geopolítica e Geoestratégica dos Açores no Atual Contexto Estratégico”, in: Revista Militar, N.º 2497/2498 - fevereiro/março, p.217.

de diálogo entre eles, fortalecer os laços e servir de ponte entre as duas margens do Atlântico e com África, nomeadamente com a Vizinhança Meridional.

3.2 Posição geoestratégica de Portugal em relação à Política Europeia de Vizinhança

Qual a importância de Portugal e das suas Regiões Ultraperiféricas para a Política Europeia de Vizinhança?

Nesta secção e na seguinte vamos procurar dar resposta à questão de qual a importância de Portugal e das suas Regiões Ultraperiféricas para a PEV.

Ora como veremos Portugal para além dos laços históricos que detém com o continente Africano, tem uma posição Geoestratégica favorável quer para contribuir para a segurança no mediterrâneo, quer para servir de tampão a possíveis ameaças que pretendam atingir a Europa através do Atlântico, contando para isso com uma posição geográfica excelente das suas RUP como veremos nestas duas secções.

A Política Europeia de Vizinhança, como já foi referido surge em 2004, em alternativa à política de Alargamento da União Europeia, numa perspetiva de dar continuidade às abordagens e mecanismos estabelecidos no âmbito das relações entre a UE e a sua vizinhança, nomeadamente ao Processo de Barcelona estabelecido em 1995, do qual fazem parte a UE e os países do Mediterrâneo, e ao Processo de Estabilização e Associação criado em 1999 para os países dos Balcãs.¹¹⁴ Tendo como missão consolidar a estabilidade na Europa, e de evitar o ressurgimento de novas divisões entre os países da região, através da prossecução de objetivos de prosperidade, estabilidade e segurança assentes nos valores da liberdade, democracia, império da lei, e respeito pelos direitos fundamentais.¹¹⁵

Ora, Portugal é Estado-Membro da UE desde 1986, pelo que, se encontra vinculado à Política de Ação Externa da União, e à Política Externa e de e Segurança

¹¹⁴ Valente, Isabel (2016), “Portugal, política regional e Ultraperiferia”, in Debater a Europa, nº 15, julho/dezembro, p.186.

¹¹⁵ SANDE, Paulo (2014), Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa, Nação e Defesa, nº 137, p. 87-99

Comum, e às disposições impostas pelo Tratado da União Europeia, em todas as matérias a que se reporta este Tratado.

A segurança e as questões securitárias têm cada vez mais relevância na política internacional, tanto ao nível dos Estados como das organizações internacionais, assim, com vista a dar resposta aos vários desafios e às ameaças, que cada vez mais preocupam a comunidade internacional, 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 é um dos fatores determinantes para que a estabilidade política, económica e social naquele continente seja um objetivo fundamental para União Europeia e os seus Estados-membros, objetivo que têm todo o interesse em ajudar a alcançar e a manter uma vez que o Norte de Africa faz parte da vizinhança da Europa.

Portugal situa-se no extremo ocidental da Europa, sendo a Fronteira mais Ocidental da União Europeia com o Atlântico e com grande proximidade ao Norte ocidental da Africa, nomeadamente com a região do Magrebe, que faz parte da Vizinhança a sul da Europa.

Também as Regiões Autónomas Portuguesas se têm revelado ao longo de várias décadas de extrema importância no que respeita à segurança da Europa, principalmente o Arquipélago dos Açores, que pode alargar o seu aproveitamento a áreas de desenvolvimento tecnológico e de monitorização à distância das ameaças existentes.

As regiões autónomas portuguesas gozam de uma posição geográfica e estratégica vantajosa para Portugal e para a União Europeia em matéria de segurança, a qual deveria ter um maior aproveitamento por parte da União. Como é destacado por Virgílio de Carvalho quando recorre à expressão, “triângulo estratégico Português”, considerando esta uma área de mar entre Portugal e as Regiões Autónomas, com uma importância vital para o país, para a Europa e para a Aliança Atlântica.¹¹⁶

Uma vez que nas Regiões Autónomas portuguesas, existe um fluxo muitíssimo significativa do tráfego marítimo, de e para a Europa, torna-se fundamental para a UE.

¹¹⁶ ESCORREGA, Luís “Da Importância Geopolítica e Geoestratégica dos Açores no Atual Contexto Estratégico”, in: Revista Militar, N.º 2497/2498 - fevereiro/março de 2010, p.217.

Neste sentido, é necessário garantir que esta rota marítima não é usada para atividades ilícitas, muito menos para aquelas que podem vir a ter um impacto negativo direto na segurança das fronteiras europeias e das suas populações e estruturas.

Por estarem localizadas na fronteira marítima sul e sudoeste da UE e na fronteira norte ocidental de África, as duas Regiões Ultraperiféricas, com vocação atlântica, Açores, Madeira, assim como a Região Ultraperiférica espanhola, constituída pelas ilhas Canárias, encontram-se na linha da frente da luta contra as ameaças à estabilidade e à segurança. Fazendo mais uma vez referencia às palavras de 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.¹¹⁷

A atuação da União Europeia no âmbito da cooperação Internacional, e para fazer face às ameaças no Mar mediterrâneo, tem insistido num patrulhamento permanente através de várias missões no mediterrâneo ao abrigo da FRONTEX, onde Portugal tem participado com meios humanos e terrestres e navais. Atualmente a FRONTEX conta não só com meios temporários no âmbito de missões Internacionais, mas também com um corpo permanente de homens dos vários Estados-Membros onde Portugal também se faz representar.

A FRONTEX ao constituir o seu próprio corpo de guardas de Fronteira, garante em permanência a monitorização, fiscalização e conseqüentemente permite à União Europeia garantir a defesa em toda a área do Mediterrâneo, podendo alargar-se ao Atlântico, onde deveria estar ininterruptamente meios humanos e materiais desta força, em pelo menos numa das três Regiões Autónomas de Portugal e/ou Espanha. Pois sabe-se que as ilhas Canárias 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.

No âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia, após uma reunião ministerial UE-Vizinhança Sul, Santos Silva, o anterior Ministro dos Negócios Estrangeiros, afirmou em declarações para a agência Lusa, em 27 de novembro de 2020, que a presidência portuguesa da UE estava em condições para avançar no processo de

¹¹⁷ Valente, Isabel (2016), "Portugal, política regional e Ultraperiferia", in Debater a Europa, nº 15, julho/dezembro, p.186.

aprofundamento de relações com os países do Médio Oriente e Norte de África. Disse que Portugal defende uma modernização em relação aqueles países, com enfoque na questão das migrações. E reforçou a sua declaração com a seguinte afirmação “já pedimos ao Serviço Europeu para a Ação Externa, portanto à diplomacia europeia, que trabalhasse uma proposta para ver como é que podemos modernizar a nossa política de Vizinhança” pretendendo-se “evoluir da Política de Vizinhança para uma verdadeira parceria estratégica a Sul.”¹¹⁸

Um facto relevante, é o de que o atual Instrumento de Vizinhança, Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional, apresentado em 2018 pela Comissão Europeia, foi adotado durante a Presidência Portuguesa da União Europeia em 11 de junho de 2021.

Para Portugal, a modernização da Política de Vizinhança deve passar desde logo pela articulação das várias organizações que enquadram o diálogo entre as duas margens do Mediterrâneo, nomeadamente, a União para o Mediterrâneo, que reúne os 27 Estados-membros da UE e 15 países do Médio Oriente e Norte de África, o Fórum 5+5, entre os cinco países do Magrebe e os cinco países europeus do Mediterrâneo Ocidental (Portugal, Espanha, França, Itália, Malta, Mauritânia, Marrocos, Argélia, Tunísia e Líbia), e a iniciativa francesa Cimeira das Duas Margens, que junta os países do 5+5, a Alemanha, a Comissão Europeia e várias entidades regionais, entre as quais a União para o Mediterrâneo.

“Há várias formas de ligação entre as duas margens do Mediterrâneo que têm de ser articuladas entre si se a gente quer avançar. [...] Não podemos multiplicar organizações”, frisou o ministro.¹¹⁹

E de forma a relevar o que vem sendo dito em relação à PEV e aos seus objetivos, assim como mais uma vez reforçar o empenhamento dos países da União Europeia, e atendendo à especificidade deste capítulo, o compromisso de Portugal e Espanha perante as problemáticas da Vizinhança deve estar empenhados em continuar a contribuir para o alcance dos objetivos traçados e de forma a salientar a importância

¹¹⁸ Santos Silva, (2020), Ministro dos negócios Estrangeiros, em declarações à agência Lusa a 27 de novembro <https://observador.pt/2020/11/27/presidencia-da-ue-portugal-em-condicoes-de-avancar-na-relacao-com-vizinhos-do-sul/> consultado em 11/08/2023

¹¹⁹ Idem.,

desta política e a sua continuidade, reafirmando-se como um mecanismo diferenciador, celebrou-se no dia 28 novembro de 2021, e estipulou-se que daqui em diante este seria o Dia do Mediterrâneo. Para reafirmar o seu compromisso relativamente à posição assumida por Portugal e Espanha o então Ministro dos negócios Estrangeiros Português afirma: “ O Mediterrâneo é uma circunstância geográfica de diálogo e de união - e não de separação - entre os países ribeirinhos das duas margens, pela história e afinidades culturais partilhadas, mas também pelos desafios comuns à região”, e ainda, “este VI Fórum Regional da União para o Mediterrâneo e da III Reunião Ministerial UE-Vizinhança Sul é uma oportunidade de reforço do diálogo político euro-mediterrâneo em questões de interesse mútuo, como a promoção da paz, estabilidade e desenvolvimento, bem como na promoção da prosperidade regional através do combate às alterações climáticas, desenvolvimento humano e económico inclusivo e sustentável e transformação digital”.¹²⁰

Ainda neste seguimento e neste mesmo fórum refere a Exm^a Sr^a embaixadora de Espanha em Portugal, Marta Betanzos “o Mediterrâneo é sem dúvida uma região onde os esforços políticos e diplomáticos de Espanha e de Portugal caminham de mão dada, com uma afinidade e complementaridade de pontos de vista muito proveitosa para avançar no empenho de trazer paz, estabilidade, progresso económico e inclusão social à região.”¹²¹

3.3 Contributos das Regiões Ultraperiféricas

As regiões autónomas portuguesas gozam de uma posição geográfica e estratégica vantajosa para Portugal e para a União Europeia em matéria de segurança, a qual deveria ter um maior aproveitamento por parte da União. Pois nas palavras Virgílio de Carvalho como já foi referido destaca o que ele chama de “Triângulo estratégico Português”, uma área de mar entre Portugal e as Regiões Autónomas, que

¹²⁰ Dia do Mediterrâneo para que o mar una cada vez mais do que divide, <https://www.dn.pt/internacional/dia-do-mediterraneo-para-que-o-mar-una-cada-vez-mais-do-que-divide-14360470.html> consultado em 11/08/2023

¹²¹ Idem.

segundo o autor são de uma importância vital para o país, para a Europa e para a Aliança Atlântica.¹²²

Uma vez que nas Regiões Autónomas portuguesas, existe um fluxo muitíssimo significativa do tráfego marítimo, de e para a Europa, torna-se fundamental para a UE. Assim, torna-se cada vez mais, necessário garantir que esta rota não é usada 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 droga.

Por estarem localizadas na fronteira marítima sul e sudoeste da UE e da NATO e na fronteira norte ocidental de África, as duas Regiões Ultraperiféricas, com vocação atlântica, Açores, Madeira, assim como a Região Ultraperiférica espanhola, constituída pelas ilhas Canárias, estas, encontram-se na linha da frente da luta contra as ameaças à estabilidade e à segurança. 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.¹²³

As Regiões Autónomas Portuguesas, tem se afirmado nos últimos anos em vários domínios, para além do fluxo significativo do tráfego marítimo, assistiu-se ao aumento do turismo e conseqüentemente do desenvolvimento económico, destas regiões. Pela sua posição geoestratégica e por fazerem parte de uma rota marítima importante, com um tráfego elevado de e para a Europa, torna-se fundamental para a UE garantir que a rota marítima não é usada 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, de droga ou mesmo ser aproveitada por grupos de criminalidade organizada.

Devido à sua localização estratégica por estarem situadas na fronteira marítima sul e sudoeste da UE e da NATO e na fronteira norte ocidental de África, as Regiões Ultraperiféricas, com vocação atlântica, Açores, Madeira e também as ilhas Canárias, desempenham um papel notável na frente de luta e controlo de bens ilícitos e de pessoas, que possam ser possíveis ameaças.

¹²² ESCORREGA, Luís, (2010) “Da Importância Geopolítica e Geoestratégica dos Açores no Atual Contexto Estratégico”, in: Revista Militar, N.º 2497/2498 - fevereiro/março, p.217.

¹²³ Valente, Isabel (2016) “Portugal, política regional e Ultraperiferia”, in Debater a Europa, nº 15, julho/dezembro, p.186.

Como refere 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.¹²⁴ Atualmente a UE conta com um corpo permanente de Guarda Costeira (FRONTEX), esta por sua vez, para garantir a defesa de uma área estratégica do Atlântico deveria ter equipas permanentes, em pelo menos uma das RUP, pois como se sabe as ilhas Canárias 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. Da mesma forma que as RUP Portuguesas servem de porta de entrada de traficantes e de grandes quantidades de droga, confirmada pelas várias apreensões que se têm efetuado nessas regiões nos últimos anos.

Embora, a Política Europeia de Vizinhança, tenha sido implementada para fazer face a várias vertentes, tais como: ao nível da cooperação, do desenvolvimento económico e financeiro, no âmbito da segurança, da boa governação, ao nível da educação, das condições de salubridade das populações, do intercambio cultural e humano, da promoção dos valores democráticos e dos direitos humanos, e ainda no que diz respeito às alterações climáticas. Pese embora, a dimensão abrangente desta política, as RUP estão mais direcionadas para fazer face a problemas de segurança, relativos aos deslocamentos via marítima. Neste sentido seria benéfico um aumento do investimentos em tecnologia, meios humanos e materiais, de forma a que as RUP's fossem melhor aproveitadas na monitorização e controlo das ameaças devido à localização geográfica destas regiões, especificamente o Arquipélago dos Açores, onde poderiam ser criadas ainda infraestruturas que permitissem a investigação para o desenvolvimento de equipamentos de apoio mais eficazes, assim como poderia servir de apoio ao nível da cooperação em áreas de formação.

Assim, de forma a garantir uma estratégia eficaz em matéria de segurança da Europa e das suas populações, e aproveitar a posição geoestratégica das RUP, a União deveria alargar os meios disponíveis e dotar as RUP de mecanismos que permitam a

¹²⁴ Valente, Isabel (2016) "Portugal, política regional e Ultraperiferia", in Debater a Europa, nº 15, julho/dezembro, p.186.

estas regiões servir de tampões à entrada das mais variadas ameaças iminentes e a novas que possam emergir.

Considerações finais:

Com esta dissertação intitulada de A Política Europeia de Vizinhança: a Relação e os contributos para a Vizinhança Meridional, pretendeu-se fazer uma análise à Política Europeia de Vizinhança, concebida como um mecanismo de reforço da política externa e de segurança europeia. Procurou perceber-se se as metas a que se têm proposto, os objetivos e valores definidos e as alterações que foram introduzidas ao longo das várias revisões tem conseguido atingir os resultados pretendidos.

A pergunta orientadora desta investigação, introduzida no início deste trabalho, como questão principal é a seguinte: “Tem a Política Europeia de Vizinhança sido capaz de dar resposta às problemáticas da Vizinhança Meridional?”.

Perante a questão principal foram definidas três questões secundárias, que serviram para nos conseguir levar à resposta da questão de fundo. Essas questões são as seguintes:

1- Quais os principais fatores que influenciaram a criação da Política Europeia de Vizinhança?

De forma resumida na resposta a esta primeira questão deve destacar-se logo à partida: o fim da Guerra Fria; os conflitos regionais emergentes no final do século XX; o aceleramento da globalização; os problemas assimétricos na vizinhança da Europa; o crescente aumento da insegurança interna e externa na Europa: o aumento da criminalidade organizada e do terrorismo nomeadamente os atentados em 11 de setembro de 2001 e ainda o aumento dos grupos extremistas. Foi neste contexto e de forma a dar continuidade aos acordos celebrados em 1995 no processo de Barcelona, e também, como alternativa à política de alargamento que surgiu a PEV. É neste contexto de incertezas, do aumento dos problemas assimétricos da vizinhança e como parte integrante da Política Externa da União Europeia que foi criada a PEV, como reforço da política externa de segurança comum tendo como objetivo criar mecanismos de resposta para estas problemáticas e garantir a segurança das pessoas e das fronteiras da União Europeia.

2- Qual o contributo da Política Europeia de Vizinhança para fazer face às problemáticas da Vizinhança Meridional?

A PEV foi criada, com o intuito de ser um instrumento integrado na Política Externa e de Segurança Comum, e reforçar o papel da PESC no âmbito da consolidação da estabilidade na Europa, para tal desiderato, foram sendo reforçadas os acordos e as parcerias existentes e criadas novas, sendo elas:

Parceria Euro-Mediterrânica;

- uma parceria política e de segurança que estabelecia um espaço comum de paz, estabilidade e segurança;
- uma parceria económica e financeira com a criação de uma zona de prosperidade partilhada, assente no desenvolvimento económico e social sustentável e equilibrado;
- uma parceria nos domínios social, cultural e Humano assente no desenvolvimento dos recursos humanos, promoção da compreensão entre culturas e troca entre as sociedades civis.

Parceria Oriental;

A Parceria Oriental criada 2009, com o objetivo de reforçar os laços ente a união europeia e os seus seis países vizinhos do Leste, tem como principais vetores de atuação:

- o incentivar a cooperação regional e a cooperação bilateral entre a UE e cada um dos países parceiros;
- apoiar os parceiros orientais na transição para uma economia, governação, conetividade e sociedades mais fortes;
- impulsionar as trocas comerciais: tendo o comercio entre a UE e os parceiros orientais ultrapassado em 2020 os 65 milhões de euros.

União para o mediterrâneo:

A instituição da PEV veio imprimir um impulso político renovado com vista a estimular a Parceria Euro-Mediterrânea e levar por diante os objetivos traçados com os parceiros do Sul, graças a uma vasta agenda consagrada a áreas como a segurança marítima, a energia, a água e as migrações, através da constituição de um quadro regional de cooperação.

Parceria para a Democracia e a prosperidade partilhada:

Assentou as suas prioridades de atuação em três pilares:

- apoio específico à transformação democrática e ao reforço das instituições, com especial ênfase nos direitos humanos, nas reformas constitucionais, na reforma do sistema judiciário e na luta contra a corrupção;
- uma parceria reforçada com a população, com a tónica no apoio à sociedade civil e em mais oportunidades de contatos entre as pessoas, especialmente entre os jovens;
- a promoção do crescimento e desenvolvimento económicos, bem como da criação de emprego, nomeadamente através de apoio às pequenas e médias empresas;

A PEV para conseguir alcançar os fins a que se propôs, no período de 2014 a 2020, contou com financiamento através do Instrumento Europeu de Vizinhança, estando este apoio direcionado para:

- a promoção dos direitos do homem e do Estado de direito, estabelecendo uma democracia sustentável e profunda, e desenvolvendo uma sociedade civil prospera;
- o crescimento sustentável e inclusivo e o desenvolvimento económico, social e territorial, incluindo a integração progressiva no mercado interno da UE;
- a mobilidade e os contatos interpessoais, incluindo intercambio de estudantes e sociedade civil;

- a integração regional, incluindo a cooperação transfronteiriça.

Para o período de 2021 a 2027, o IVCDI- europa Global- aumentou o seu orçamento, tendo definido três pilares principais, o pilar geográfico, o pilar temático e o pilar de resposta rápida, para garantir o cumprimento dos objetivos a que se propôs, dos quais se destacam os seguintes:

- uma parceria reforçada e de diálogo;
- erradicação da pobreza;
- segurança, paz e estabilidade;
- boa governança;
- migrações e mobilidade;
- direitos humanos e democracia;
- crescimento económico inclusivo, estado de direito, desenvolvimento humano, incluindo a igualdade de género; e
- ambiente e alterações climáticas.

3- Qual a importância de Portugal, e das suas Regiões Autónomas para a Política Europeia de Vizinhança?

Portugal desde sempre que têm fortes laços com o continente Africano, assim como goza de uma posição geoestratégica privilegiada, o que pode ser aproveitada para uma maior segurança no mediterrâneo, assim como para servir de tampão a possíveis ameaças que pretendam atingir a Europa através do Atlântico, contando para isso com as suas Regiões Autónomas.

No que toca ao direcionamento para as questões de segurança, Portugal, a nível internacional e com ênfase para o Norte de África e o mar Mediterrâneo, tem integrado várias missões, contribuindo com meios humanos e materiais no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum.

Também as Regiões Autónomas Portuguesas se têm revelado ao longo de várias décadas de extrema importância no que respeita à segurança da Europa, principalmente o Arquipélago dos Açores, devido à sua localização geográfica. Tal como destaca Virgílio de Carvalho, quando se refere ao “triângulo estratégico Português”, ao afirmar que esta

é uma área de mar entre Portugal e as Regiões Autónomas, com uma importância vital para o país, para a Europa e para a Aliança Atlântica

As Regiões Autónomas Portuguesas, são palco de um grande fluxo de tráfego marítimo, assim como têm vindo aumentar significativamente o turismo na região e consequentemente o desenvolvimento económico. Contudo devido à sua localização no meio do Atlântico, pelo Arquipélago dos Açores passa uma rota marítima de muito relevo, com um tráfego elevado de e para a Europa. Neste sentido têm-se feito um controlo mais apertado a embarcações e passageiros, para garantir que a rota marítima não é usada 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, de droga ou mesmo ser aproveitada por grupos de criminalidade organizada.

Para conclusão, de seguida dá-se a resposta à questão principal deste trabalho:

Tem a Política Europeia de Vizinhança sido capaz de dar resposta às problemáticas da Vizinhança Meridional?

Tendo em conta tudo o que foi explanado pode dizer-se com alguma confiança que o balanço da PEV, nas diversas áreas em que tem atuado, é positivo, principalmente no que respeita ao Mediterrâneo. No conjunto, as políticas da UE permitiram fomentar o diálogo entre as duas margens, implementar políticas económicas e de desenvolvimento, princípios de mercado, ajudar a desenvolver políticas para uma boa governação através de programas de formação, promover os setores da educação e do intercâmbio cultural, incentivar esta vizinhança à adoção dos valores democráticos, da defesa dos Direitos Humanos e do combate à criminalidade organizada e ao grupos terroristas, e não menos importante tem contribuído de forma muito significativa nas questões ambientais nomeadamente para fazer face às alterações climáticas e ainda no setor da saúde que foi evidente durante a recente pandemia, a Covid-19.

Neste momento é impossível quantificar os efeitos diretos da ação da UE, contudo apesar das inúmeras adversidades com que a UE através da Política Europeia de Vizinhança, se tem deparado e dos desafios e dos problemas assimétricos próprios da região da vizinhança Meridional, ao que acresce outras problemáticas com que a União europeia se deparou na última década, como a crise provocada pelas Primaveras

Árabes e os sucessivos deslocamentos de refugiados em direção à Europa, a atuação da União através da PEV e do Instrumento de Vizinhança e Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional, apesar de não ser suficiente, tem tido um papel extraordinário e assinalável para a Vizinhança, e contribuído nos mais diversos setores para a promoção inequívoca do seu desenvolvimento, sendo ao mesmo tempo, uma política que se tem afirmado no âmbito da política externa da União Europeia, permitindo ainda à União continuar afirmar-se como o principal Ator Internacional no que toca ao financiamento para o Desenvolvimento da sua Vizinhança e dos demais países terceiros.

Nesta medida a PEV, continua a ser uma política indispensável para permitir assegurar algum controle sobre as evoluções nestes países instáveis de modo a evitar crises, envolvendo um misto de realismo e de políticas de transformação em difícil equilíbrio.

A União um ator que tem procurado influenciar a adesão aos seus modelos de governação e aos seus valores, por meio de políticas assentes no “*soft power*”, nomeadamente através de instrumentos financeiros, que teve um aumento significativo nos valores disponibilizados no orçamento para o período 2021-2027, face ao anterior orçamento, para os programas de formação, os programas de apoio através de missões com vista a garantir a segurança e defesa quer desses países, quer das fronteiras da União Europeia, a renovação das parcerias assentes em acordos bilaterais com os países integrantes, tendo em conta as necessidades particulares de cada um. Apesar dos obstáculos e das dificuldades com que esta política se tem deparado, é evidentemente que um mecanismo diferenciador em conjunto com o IVDCI, o qual tem um peso significativo no orçamento da UE, mas que se revela de assinalável importância para o desenvolvimento e progresso destes países.

A cooperação no âmbito da PEV, baseia-se em acordos jurídicos estabelecidos entre a União e os seus parceiros – os acordos de parceria e cooperação e os Acordos de Associação. A UE juntamente com os seus parceiros, têm vindo a desenvolver planos de ação bilateral e prioridades, assentes em reformas políticas e económicas definindo prioridades de curto e médio prazo. Estas estratégias procuram ir ao encontro das

necessidades, interesses e das capacidades, procurando desenvolver sociedades democráticas, equitativas e inclusivas.

Contudo, as reformas democráticas e sociais implementadas, têm evoluído e continuarão a evoluir com alguma lentidão, devido aos fatores culturais, sociais e de desenvolvimento e ainda dos valores e mentalidades enraizadas nestas culturas que são difíceis de alterar.

A União deve continuar com o seu empenhamento, e ajuda aos países da sua Vizinhança, por forma a promover o seu desenvolvimento, criando laços de boa vizinhança e reforçando a cooperação entre os povos e o intercambio salutar entre as populações, só assim poderemos evoluir para uma sociedade mais igualitária com respeito pelos valores democráticos e Humanos, e garantir a segurança das populações e das fronteiras da União.

Bibliografia

Fontes Primárias Impressas

ESCORREGA, Luís, (2010), “Da Importância Geopolítica e Geoestratégica dos Açores no Atual Contexto Estratégico”, in: Revista Militar, N.º 2497/2498 - fevereiro/março

Excertos da Cimeira África-Europa: Declaração do Cairo estão publicados em 60 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.312.

Excertos da Conferencia Euromediterrânica: Processo de Barcelona estão publicados em 50 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia. cit., p.281 e 282

Excertos do Conselho Europeu de Bruxelas de dezembro de 2003 estão publicados em 60 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.350 e 351.

Excertos do Conselho Europeu de Bruxelas de junho de 2004: Acordo sobre o Tratado Constitucional está publicados em 60 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.357 e 358

Excertos da Declaração de Bad-Godesberg estão publicados em 50 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.53.

Excertos da Governança Europeia estão publicados em 60 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p.326.

Excertos da Resolução sobre a Criação da União Europeia publicados em 50 anos de europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p. 104 e 105

Excertos do Relatório Davignon estão publicados em 50 Anos de Europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p. 69

Excertos do Segundo relatório Davignon publicados em 50 anos de europa – os grandes textos da construção europeia, cit., p. 89

Regulamento (EU) Nº232/2014, (2014) do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria um instrumento de vizinhança, Parlamento Europeu, JOUE, Estrasburgo, ISSN 1977-0774

RELEX.2. B, (2021) Conclusões do conselho sobre uma parceria renovada coma vizinhança meridional – Uma Nova Agenda para o Mediterrâneo, Conselho da União Europeia, 19 de abril

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

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

Fontes Primarias Online:

Comissão Europeia, (2015) Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, o Comité Económico e Social europeu e o Comité das Regiões, Revisão da política Europeia de Vizinhança, Bruxelas https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/joint_communication_review_of_the_enp.pdf consultado em 04/07/2023

Comissão Europeia (2015) – Comunicado de Imprensa, para uma nova Política Europeia de Vizinhança. EU lança consulta sobre o futuro das suas relações com os países vizinhos, Bruxelas https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_15_4548 consultado em 3/07/2023

COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES, Parceria Renovada Com a vizinhança Meridional, Uma Nova Agenda para o Mediterrâneo, Comissão Europeia (2021), Bruxelas, 09 fevereiro disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021JC0002&from=EN> consultado a 20/05/ 2023

Comunicado de Imprensa, (2011), A comissão da EU lança Uma ambiciosa Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo, Bruxelas, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_11_268 consultado e (15/05/2023)

Comunidades Europeias (2009) – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura Num Mundo Melhor, Luxemburgo: serviço das Publicações da União Europeia, ISBN 978-92-824-2431-5 pág 23. <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf> consultado em 03/06/2023

Europa Global, Instrumento de Vizinhança de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVDCI), https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_pt.pdf consultado em 27/06/2023

European Commission, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/european-neighbourhood-policy_en consultado em 27/06/2023

EUROPEAN DEFENSE AGENCY, Na Initial Long-term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, 3 outubro 2006 p. disponível em [https://eda.europa.eu/docs/documents/EDA - Long Term Vision Report - Paper Version.pdf](https://eda.europa.eu/docs/documents/EDA_-_Long_Term_Vision_Report_-_Paper_Version.pdf) consultado 14/03/2023

European Union External Action, o Serviço Diplomático da União Europeia, União para o Mediterrâneo, https://www.eeas.europa.eu/eeas/union-mediterranean-ufm_en?etrans=pt consultado em (07/06/2023)

Conselho da União Europeia, Reunião dos ministros dos Negócios Estrangeiros da parceria Oriental, <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-ministerial-meetings/2022/12/12/> consultado em 04/06/2023

Decisão 2010/427/EU do Conselho, de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa, publicada no JOUE L 201/30 de 2010, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=PT> consultado em 20/03/2023

DECLARAÇÃO DE BARCELONA ADOPTADA NA CONFERÊNCIA EURO-MEDITERRÂNICA (27 e 28 de novembro de 1995), CONSELHO EUROPEU DE MADRID, 15 e 16 de dezembro de 1995, Conclusões da Presidência, Anexo 11, disponível https://www.europarl.europa.eu/summits/mad4_pt.htm#annex11 consultado em 01/06/2023

Regulamento (UE) n.º 232/2014, Instrumento Europeu de Vizinhança, disponível em: http://publications.europa.eu/resource/cellar/f5b03659-9979-471d-9fc5-d7436f04e1c2.0020.03/DOC_1 consultado em 15/07/2023

Santos Silva, (2020), Ministro dos negócios Estrangeiros, em declarações à agência Lusa a 27 de novembro <https://observador.pt/2020/11/27/presidencia-da-ue-portugal-em-condicoes-de-avancar-na-relacao-com-vizinhos-do-sul/> consultado em 11/08/2023

Obras e artigos impressos:

AMARAL, Carlos E.P., (2022) – “Insularidade e a Europa das Ilhas”. In Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia. Simões Filho: Editora Mente Aberta.

AMARAL, Carlos E.P., (2014) “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 V., Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico. Ed. Letras Lavadas, Lisboa, 2013.

ANDRADE, Luís V., Os Açores e os Desafios da Política Internacional, Empresa Gráfica Açoriana, Ponta Delgada, 2002.

BREHERTO, C, et al, (1999), The European Union as a Global Actor, Routledge, London, ISBN 97804151505380

CONCEIÇÃO, Eugénia, (2016), o Futuro da União Europeia, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa

COSTA, José Pereira, (2012), *EUROPA, Política Comum de Segurança e Defesa Ou Potencia Civil? O contributo do processo europeu para a “governança” global*, Cascais Editora

DIAS, Vanda Amaro, (2014), *Política Europeia de Vizinhança, Práticas Imperiais na fronteira com o “Outro”, Relações Internacionais*, p. 075-084.

DUARTE, António Carlos Rebelo, *Políticas e Estratégias Marítimas da Europa e de Portugal*, Cadernos Navais, Centro de Estudos Estratégicos da Marinha, no 48, Lisboa, 2018.

FRANCO, Manuela, coord., (2009), *A UE e África: Em Busca de Uma Parceria Estratégica*, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Lisboa

GSTÖHL, Sieglinde e Erwan Lannon, (2015), *The Neighbourhoods of the European Union`s Neighbours, Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, Routledge Taylor e Francis Group, London

MARTINS, A (2018), *Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia*, lições de Direito Internacional Publico II, Almedina

PASCAL, Fontaine, (2014), *Compreender as Políticas da união Europeia: A Europa em 12 Lições*, União Europeia,

PÉREZ-BUSTAMANTE. R e Colsa. J (2004), *História da União Europeia*, Coimbra Editora

ROCHA, ASE, (2007) *Portugal: da Ditadura à Revolução, 20 anos na União Europeia*, artigo publicado em GARCÍA PÉREZ, Rafael; LOBO-FERNANDES, Luís Filipe, coord. – “Espanña y Portugal: veinte años de integración europea”. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións. ISBN 978-84-8408-452-5. p. 3-36.

SANDE, Paulo (2014), *Política Europeia de Vizinhança: Onde se Joga o Futuro da Europa*, Nação e Defesa, nº 137, p. 87-99

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

VALENTE, Isabel (2015) “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.

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

VALENTE, Isabel. (org.), (2022), *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) Entre a EU e os Estados Unidos*, Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos, Açores, Editora Mente Aberta, ISBN 978-85-66960-76-1.

Web sites consultados

EUROCID, Centro De Informação Europeia Jacques Delors,

<https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/instrumento-de-vizinhanca-desenvolvimento-e-cooperacao-internacional> consultado em 27/07/2023

Dez Anos da Parceria Oriental, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eastern-partnership/#what> consultado em 04/06/2023

FEC, Nova Estratégia Europa-África, <https://www.fecong.org/2020/10/12/nova-estrategia-europa-africa/> consultado em 29/07/2021

Observatório Sobre Crises e Alternativas, CES,

https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lingua=1&pag=8258 consultado em 05/05/2023

Política Externa: objetivos, instrumentos e realizações

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes> consultado em 10/06/2022

Política Europeia de Vizinhaça, Fichas Técnicas da União Europeia, FTU 5.5.5. PDF, disponível www.europa.eu/factsheets/pt consultado em 15/05/2023

Política Externa: objetivos, instrumentos e realizações, Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2021 www.europarl.europa.eu/factsheets/pt consultado em 06/06/2022

Serviço Europeu de Ação Externa, EUNAVFOR MED Operation SOPHIA. Disponível em:

https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med-operation-sophia_en consultado em 16/08/2023

União Europeia, Foreign and Security Policy. Disponível em:

https://europa.eu/europeanunion/topics/foreign-security-policy_en consultado a 6/05/2023.

União para o Mediterrâneo <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/union-for-the-mediterranean.html> consulado em 07/06/2023

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa>, consultado a 16/03/2023

<https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy.html> consultado a 10/03/2023

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> consultado em 27/05/2023

<https://www.2021portugal.eu/pt/noticias/o-percurso-de-portugal-na-uniao-europeia/> consultado 22/05/2023)

Dia do Mediterrâneo para que o mar una cada vez mais do que divide,

<https://www.dn.pt/internacional/dia-do-mediterraneo-para-que-o-mar-una-cada-vez-mais-do-que-divide-14360470.html> consultado em 11/08/2023

UNIVERSIDADE DOS AÇORES
Faculdade de Ciências Sociais e

Humanas

Rua da Mãe de Deus
9500-321 Ponta Delgada

Açores, Portugal



2023

DM

A Política Europeia de Vizinhança: A Relação e os Contributos para a Vizinhança Meridional

Susana Isabel Brites Ribeiro