

# **A Política Externa da União Europeia: análise da coerência e eficácia da Política Europeia de Vizinhança**

**Maria Leonor de Bettencourt de Santa Clara Gomes Moniz**

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política  
e Relações Internacionais**

Maria Leonor de Bettencourt de Santa Clara Gomes Moniz, A  
Política Externa da União Europeia: análise da coerência e  
eficácia da Política Europeia de Vizinhança, 2012

**Março 2012**

Modelo Formal de Apresentação de Teses  
e Dissertações na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

**Nome Completo do Autor**

**Dissertação/ Trabalho de Projecto/ Relatório de Estágio  
de Mestrado em ...  
Tese de Doutoramento em ...**

**Data (Mês, Ano)**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica de Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues.

*Ao Vasco*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço o incansável apoio, e todo o esforço, da Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues na orientação desta dissertação e que permitiu a sua conclusão, ao Doutor Tobias Schumacher pela orientação inicial deste projeto, aos meus Pais, em especial ao meu Pai que me despertou o interesse pelas Relações Internacionais, aos meus sogros, e à Sarah Fernandes que me acompanhou neste desafio.

# **A POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA: ANÁLISE DA COERÊNCIA E EFICÁCIA DA POLÍTICA EUROPEIA DE VIZINHANÇA**

**MARIA LEONOR DE BETTENCOURT DE SANTA CLARA GOMES MONIZ**

## **RESUMO**

O presente trabalho incide sobre a Política Europeia de Vizinhança (PEV) que surgiu como uma política externa europeia, dirigida a uma vizinhança diversa, e com o intuito constituir uma alternativa possível ao processo de adesão como resposta ao alargamento das fronteiras europeias. O enquadramento em que esta política emerge também é destacado, nomeadamente a revisão dos Tratados e a criação de uma Estratégia Europeia de Segurança com fortes implicações na PEV e nos seus objetivos.

Deste modo, procedemos a uma breve análise concetual do tipo de ator internacional que a União Europeia é e do seu papel na cena internacional, bem como da evolução da política externa europeia. O carácter de potência civil, ator normativo e plural são destacados. O estudo da PEV, e da sua evolução, aborda as especificidades desta política e o seu funcionamento, nomeadamente os Planos de Ação, a bilateralidade, a copropriedade, a condicionalidade e os incentivos. As motivações que levam os países parceiros a participar nesta política e a encetar as reformas propostas são elementos centrais desta análise. Por outro lado, a conjugação da PEV com as políticas sub-regionais que União mantém em paralelo também são tidas em conta. Esta última questão encontra-se, igualmente, relacionada com a diversidade dos países envolvidos, não só geograficamente (Sul do Mediterrâneo, Cáucaso, Leste da Europa), mas também ao nível do desenvolvimento e dos sistemas políticos. Os progressos alcançados nos domínios das reformas políticas e socioeconómicas serão brevemente referidos de modo a permitir compreender os resultados obtidos no âmbito da PEV.

As motivações que levaram à sua criação, os objetivos subjacentes, bem como a implementação da PEV nestes primeiros anos, permitiram-nos tirar algumas ilações sobre se a União Europeia está a agir de forma coerente e eficaz. Neste quadro, destacou-se o equilíbrio encontrado entre a vocação normativa da União e as questões de segurança, que na PEV parecem sobrepor-se, levando a colocar a questão da existência nesta política de um dilema democracia-segurança. Neste contexto, a

“primavera árabe” que teve lugar em 2011 foi um teste à PEV e à capacidade de reação europeia.

Com base neste estudo, procurámos tirar algumas conclusões sobre os problemas que se identificaram na PEV e as perspetivas futuras desta política. Concluímos que a Política em questão tem obtido resultados globalmente positivos e que outros, nomeadamente as reformas políticas, tardarão a surgir por serem de evolução a mais longo prazo. Deste modo, tendo em conta as diversas variáveis envolvidas, consideramos que esta política é fulcral para a Europa e para os seus vizinhos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Europeia de Vizinhança, União Europeia, Política Externa e de Segurança Comum, Política Europeia de Segurança e Defesa, Estratégia Europeia de Segurança, Processo de Barcelona/União para o Mediterrâneo, Parceria Oriental, condicionalidade, ator internacional

### **ABSTRACT**

The focus of this paper is to better understand the emergence and development of the European Neighbourhood Policy (ENP) as a distinct aspect of European Union (EU) external policy towards diverse neighbours. The paper will highlight how Treaty revisions and the creation of a European Security Strategy have great implications on the ENP and its ability to provide an alternative to the accession process.

The paper will begin with a conceptual analysis of international actor types and how these relate to the EU, as well as the evolution of EU foreign policy and its role in the international arena. It is argued that by nature of the EU is a civil power, as well as a normative and plural actor. This has, in turn, led to the evolution of the ENP, demonstrated by policy instruments such as Action Plans, bilateral agreements, co-ownership, conditionality and incentives.

A central focus of the research will be concerned with analysing the motivations of partner countries to engage with the ENP and pursue the proposed reforms. Additionally, sub-regional European policies that function in parallel to the ENP will

also be taken into account. The results obtained under the ENP will also be analysed in the context of the diverse geographical regions (Southern Mediterranean, Caucasus, and Eastern European) and levels of political and socioeconomic development under which the ENP operates.

By analysing the motivations behind its creation, the objectives it supported and the implementation of the ENP, some inferences can be made about whether the EU is acting in an efficient and coherent way. The framework developed helps to explain the balance between the normative vocation of the EU and the security issues made prominent by the ENP but raises a fundamental security-democracy dilemma. This dilemma was highlighted by the 'Arab Spring' of 2011, which provided a strong test for the ENP and its capacity to react to external events.

The study concludes by drawing together the problems raised by the ENP, as well as its successes, and attempts to suggest how the policy might fare in the future. Globally the policy has obtained a number of positive results across a diverse range of issues but some, such as political reform and development, are a long-term process and it will take some time before they can be fairly evaluated. Despite this, and the difficulty in adapting to the diverse political, social and geographical variables, the ENP should be considered an essential policy for the EU and its neighbours.

**KEYWORDS:** European Neighbourhood Policy, European Union, Common Foreign and Security Policy, European Security and Defense Policy, European Security Strategy, Barcelona Process/Union for the Mediterranean, Eastern partnership, conditionality, international actor

## Índice

<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo I: A União Europeia e a sua Política Externa</b> .....	<b>10</b>
1. O Ator Internacional .....	10
1.1 Quem é Ator? .....	10
1.2 Tipos de Atores .....	13
2. A UE como Ator Internacional .....	16
2.1 Um Ator Afirmado e Reconhecido .....	16
2.2 Um Actor <i>Sui Generis</i> .....	18
2.3 Um Actor Plural .....	18
3. Evolução da Política Externa da UE (PESC e PESD) .....	24
3.1 Da Cooperação Política à PESC .....	25
3.2 Da PESC à PESD .....	27
3.3 À Procura da Coerência na Política Externa .....	30
<b>Capítulo II: A Política Europeia de Vizinhança e a sua evolução</b> .....	<b>31</b>
1. Antecedentes.....	31
2. A Europa Alargada .....	33
3. A Política Europeia de Vizinhança.....	37
4. Os Planos de Ação.....	38
5. Revisão da PEV (2006-2007).....	41
6. Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria .....	42
7. Últimos Desenvolvimentos .....	44
8. Balanço .....	46
<b>Capítulo III: A reforma socioeconómica e a defesa de princípios e valores democráticos</b> .....	<b>48</b>
1. O caso da PEV .....	49
2. As reformas políticas .....	51
3. As reformas económicas e sociais .....	53
4. Incentivos .....	57

5. Balanço .....	61
<b>Capítulo IV: Implicações de segurança da PEV .....</b>	<b>66</b>
1. A Estratégia Europeia de Segurança (2003).....	67
2. A revisão da EES .....	70
3. As questões de segurança na PEV .....	72
4. Conclusões.....	77
<b>Capítulo V: Resultados da PEV .....</b>	<b>79</b>
1. Os Problemas da PEV e a Evolução da Política Externa da UE .....	79
2. Resultados e Problemas da PEV .....	81
2.1 A Questão Geográfica .....	81
2.2 A PEV e as outras políticas em relação aos países vizinhos.....	82
2.3. A importância das questões de segurança .....	83
2.4 A estrutura e os instrumentos .....	86
<b>Considerações finais .....</b>	<b>90</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>97</b>
<b>Lista de Figuras .....</b>	<b>109</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACL – Acordo de Comércio Livre

APC – Acordos de Parceria e Cooperação

CEE – Comunidade Económica Europeia

COM – Comissão Europeia

CONS. – Conselho da União Europeia

EES – Estratégia Europeia de Segurança

IEV – Instrumento Europeu de Vizinhança

IEVP - Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

MEDA – Instrumento de cooperação económica e financeira com os países da parceria Euro-mediterrânica

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte

NEI – Novos Estados Independentes

OMC – Organização Mundial do Comercio

PA – Planos de Ação

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PE – Parlamento Europeu

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PEV – Política Europeia de Vizinhança

PO – Parceria Oriental

SEAE – Serviço Europeu de Ação Externa

TACIS - *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*

UE – União Europeia

UpM – União para o Mediterrâneo



## **Introdução**

O presente trabalho pretende tratar de um aspeto específico da política externa da União Europeia (UE), a Política Europeia de Vizinhança (PEV). Esta política é recente, tendo sido criada em 2004, e dirige-se a países que se encontram na vizinhança da União e para os quais não se perspetiva a adesão à UE, o que exclui países como a Turquia e países dos Balcãs ocidentais. A Rússia também não se encontra abrangida pela PEV, sendo objeto de uma Parceria Estratégica específica. A PEV, como veremos, estabelece um quadro de relacionamento da UE com países do Leste europeu (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia) e com países do Sul do Mediterrâneo (Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Territórios Palestinos Ocupados, Síria e Tunísia).

Este estudo procura verificar, com base nos primeiros anos de existência, se esta componente da política externa da UE é coerente face aos objetivos estabelecidos e aos meios utilizados, tendo em conta o fato de se dirigir a países e regiões muito diversas, tanto a nível de sistema político como de desenvolvimento económico e de localização geográfica. Neste contexto, a verificação da coerência e, mesmo da eficácia, na implementação da PEV passará a) pela análise dos objetivos, tanto de cariz político e socioeconómicos, como de segurança e, b) toma em consideração as adaptações, os compromissos esperados dos países participantes, o modo como está a ser implementada e os resultados obtidos. Nesta sequência, as motivações para a criação desta política, e o enquadramento em que surge, são o ponto de partida essencial para a entender, esperando-se do seu estudo, e da já mencionada análise da eficácia e coerência da política tal como é aplicada, poder retirar algumas perspetivas futuras da PEV.

O fim da Guerra Fria produziu, entre outras consequências, uma certa redução da dependência europeia face aos Estados Unidos de América, e uma preocupação com a instabilidade em países que, de algum modo, se tornaram muito “próximos” da UE. Os países vizinhos da Europa central e oriental encontravam-se num vazio ideológico e de enquadramento internacional, pelo que parecia importante atraí-los para os valores democráticos e as vantagens da economia de mercado do ocidente. Considerava-se essencial apoiar-os na fase de transição em que se encontravam, para evitar o surgimento de nacionalismos e de tensões sociais que poderiam afetar a UE, 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) que começaram a ser utilizados então.

Mais tarde, os atentados de 11 de setembro de 2001 perspetivaram novas ameaças de terrorismo a nível mundial, que se encontravam conjugados com perigos como o aumento do islamismo radical e o crime organizado, reforçando assim as preocupações de segurança da UE. Neste contexto, relembra-se que o conflito no Médio Oriente tinha vindo a dificultar a aproximação dos países islâmicos, nomeadamente os vizinhos do Mediterrâneo, do Ocidente. Às apreensões europeias acresce ainda a dependência energética do continente Europeu dos seus vizinhos do Leste e do Mediterrâneo, o que dá importância adicional ao bom relacionamento com estes e à sua estabilidade. Convém também lembrar que estes vizinhos da UE, com exceção de Israel, são maioritariamente regimes autoritários ou, quando muito, democracias incipientes e instáveis, o que reforça as preocupações de segurança ocidentais.

Outro elemento a destacar é a crescente interdependência que surge com a globalização, que contribuindo para uma maior interligação entre todos os países, não só a nível económico mas também em questões sociais, ambientais e energéticas. A conclusão do mercado único europeu e, posteriormente, do mercado interno, bem como a adesão de novos membros, afeta os países vizinhos que se encontram em situação vulnerável a nível económico e político e se sentem excluídos. Estes fatores, e o aumento das desigualdades de rendimento, podem criar instabilidade na vizinhança europeia e uma forte vaga de imigração ilegal, elementos que convém controlar.

Deve igualmente lembrar-se como um fator influente na relação da UE com estes Vizinhos, que a vaga de alargamentos que se iniciou nos anos noventa, em conjunto com as revisões dos Tratados, trouxeram desvantagens para certos Estados-membros, e, levaram-nos a crer que a capacidade de evolução e absorção da UE estava a atingir o limite, um fenómeno designado por “*enlargement fatigue*”. Deste modo, tornou-se necessário por um lado prosseguir as reformas da União e, por outro, encontrar soluções de cooperação mais intensa com potenciais candidatos e países próximos que não envolvessem obrigatoriamente a adesão à UE.

Na verdade, o fato de a União Europeia se ter transformado numa das maiores potências económicas mundiais e no maior contribuinte a nível da cooperação para o desenvolvimento, tornou-a num forte polo de atração para outros países, e, ao mesmo

tempo, criou expectativas noutros Estados quanto à sua atuação. Por outro lado, como a UE tem vindo a destacar-se como impulsionadora de certos valores na sua política externa, bem como em exemplo de uma integração regional, estes elementos encontram-se refletidos na Política de Vizinhança.

Compreende-se, portanto, que os problemas internos dos países vizinhos e o seu mais próximo relacionamento com a UE tenham obrigado esta a estabelecer um relacionamento privilegiado com alguns dos países do Mediterrâneo e do Leste da Europa. Corresponde à necessidade de criar um cordão de países “seguros” em seu redor, e neste sentido são dirigidos os esforços da UE através da PEV

Em relação aos países abrangidos por esta política externa europeia, convém desde já fazer algumas observações. Em primeiro lugar, os países do Leste são ex-repúblicas socialistas que não deverão, pelo menos no imediato, aderir a União Europeia. A adesão até agora de um conjunto de 10 países do Leste da Europa exigiu um grande esforço, e não é consensual permitir, nesta fase a adesão de outros. Esta dificuldade deriva não só das alterações institucionais de que a Europa necessitaria para se alargar mais, mas também do fato de, para muitos Estados-membros, a UE já ter uma dimensão demasiado grande, levando a uma certa desnaturação dos seus objetivos. Por outro lado, a própria Rússia não veria com bons olhos um alargamento da UE que a expandisse até ainda mais próximo das suas fronteiras. Este conjunto de países, apesar de durante muitos anos, devido à Guerra Fria, não ter mantido grande relacionamento com a então CEE, tem hoje em dia cada vez maiores relações económicas com a UE. Estes fatos justificam são algumas das motivações para o desenvolvimento de uma política mais estruturada para com os vizinhos do Leste. No entanto, não podemos esquecer que o Tratado de Roma previa que qualquer país europeu deve poder aderir, apesar de se terem, posteriormente, estabelecido alguns requisitos para o efeito. Este argumento tem estado presente na definição da política europeia, ao lado dos riscos, bem reais, de “sobreextensão institucional”.

Por seu lado, os países do Mediterrâneo formam um grupo heterogéneo de países com uma tradição histórica muito distinta das antigas repúblicas soviéticas. Estes países, nomeadamente os do Magrebe, têm estado presentes nas preocupações de alguns Estados-membros desde o início da CEE, designadamente da França, que manteve fortes laços com as suas antigas colónias e da Itália, pela sua proximidade geográfica. A

Espanha veio reforçar o grupo de países europeus com interesse pelo Mediterrâneo, no qual é de incluir também Portugal. Convém, igualmente, mencionar que neste grupo de países se encontra Israel, país democrático e não islâmico, com um forte desenvolvimento económico, e que se distingue fortemente dos outros países mediterrânicos envolvidos na PEV. Os países do Sul do Mediterrâneo têm como principal parceiro económico a União Europeia, o que torna a ligação mais forte. No entanto, não sendo europeus, e apesar de uma tentativa marroquina em 1987<sup>1</sup>, estes países não têm como perspectiva a adesão à UE e muitos estão longe de ter qualquer tradição democrática. Isto torna, na perspectiva europeia, a aplicação nesta região desta política distinta.

A PEV tornou-se numa das prioridades da ação externa da UE, dado abranger a Europa do Leste e o Mediterrâneo. É assim inevitável a pergunta de porque se encontram blocos tão distintos envolvidos numa mesma política e como pode esta ser aplicada a todos? Parece-nos, logo de início, que as suas necessidades e desenvolvimentos são díspares, e que pouco têm em comum países como Israel, a Bielorrússia e o Líbano. Adicionalmente, convém lembrar que no Leste da Europa, a Rússia é objeto de uma Parceria Estratégica específica reconhecendo-lhe um papel distinto, e foram, igualmente, criadas uma Sinergia do Mar Negro e uma Parceria Oriental. O Mediterrâneo é, também, objeto de uma Parceria Euro-mediterrânica acrescentada, mais recentemente, pela União para o Mediterrâneo. Perante isto torna-se pertinente questionar como se integra tudo na PEV?

Nesta fase, pode mencionar-se que o trabalho partirá dos pressupostos de que a inclusão do Sul do Mediterrâneo nesta política foi “derivativa” e de que a PEV trata de modo distinto estes países dos do Leste da Europa, o que tem, igualmente, implicações na coerência e eficácia da PEV.

Conforme referido, o trabalho irá debruçar-se sobre as origens e motivações do estabelecimento da Política de Vizinhança da UE, bem como sobre a sua evolução e os instrumentos nela utilizados, e relacionando estes com as preocupações de segurança e

---

<sup>1</sup> O Reino de Marrocos fez um pedido de adesão, a 20 de Julho de 1987, na sequência do Ato Único Europeu, do alargamento da CEE a três países europeus Mediterrânicos (Grécia, Portugal e Espanha), e do pedido de adesão da Turquia. No entanto, este pedido foi recusado por Marrocos não ser considerado um país europeu.

de defesa existentes e definidas no âmbito da, agora, Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e da Estratégia de Segurança Europeia, que também serão referidas.

Nesta perspetiva, pretende-se clarificar a questão de se a União Europeia, que se apresenta como defensora mundial da democracia e de uma série de valores fundamentais, que estão estipulados nos Tratados instituidores, em convenções internacionais de que é parte e nos Planos de Ação bilaterais com os países Vizinhos, não os subordina a preocupações de segurança e de defesa. É este o dilema que se apresenta a esta “potência civil e “normativa”, cujo principal meio de política externa tem sido de cariz económico.

Pensamos que esta preocupação deve, igualmente, relacionar-se com as expectativas que se tem da UE como ator internacional e com o denominado “*capability-expectations gap*” (Hill, 1993), uma vez que esta não consegue mobilizar todos os meios necessários para a sua política externa. A resposta a questões sobre o tipo de ator internacional que a UE é, e o carácter das políticas externas que tem desenvolvido, e que estão em curso, tem de ser um ponto de partida nesta análise.

Como é óbvio, procuraremos também analisar até que ponto a PEV corresponde às expectativas com que foi criada e se pode ser avaliada de modo positivo. Finalmente, ainda que de modo muito sucinto, tentaremos esboçar alguns aspetos que, pensamos, poderiam contribuir para uma melhor adaptação da PEV às exigências que se lhe deparam num futuro próximo. No nosso entender, todos estes fatores tornam a PEV numa política interessante e motivo de análise, ao demonstrarem uma adaptabilidade da UE face a novos desafios. No entanto, também poderá evidenciar que estas adaptações são fruto de outros constrangimentos impostos pela sua estrutura interna. Deste modo, aspiramos demonstrar que esta política fica aquém dos objetivos e expectativas afirmados na sua criação.

O trabalho que se segue irá dividir-se em cinco capítulos: a Política Externa da UE, a PEV e a sua evolução, as reformas democrática e socioeconómica, as implicações de segurança, e, por último, os resultados e perspetivas da PEV.

Nesta sequência, começaremos por nos debruçar sobre questões como a natureza da UE como ator internacional, tendo em conta que tem sido, como veremos, considerada um ator incompleto, ao não dispor de todas as capacidades e meios atribuídos aos atores tradicionais, os Estados-nação, e que tal afeta a sua política

externa. Esta questão será visível através dos debates que têm existido no âmbito das Relações Internacionais sobre os conceitos de potência civil ou normativa. Consideramos também as características da política externa europeia tendo em conta que é condicionada por fatores como a sua origem e vocação, as lacunas de capacidades a nível de defesa, a dificuldade de falar numa só voz, com objetivos e prioridades definidas, e as divisões internas e inter-institucionais, fatores que dificultam a execução de uma política externa coerente e eficaz.

Teremos ainda em conta que, em paralelo com as motivações que levaram à criação da PEV, assistiu-se, a nível europeu, a alguns desenvolvimentos da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), à criação da PESD, e ainda à elaboração, em 2003, de uma Estratégia de Segurança Europeia. Estes desenvolvimentos são importantes, bem como a aquisição de personalidade jurídica pela UE.

O seguinte capítulo apresentará os elementos constitutivos da PEV, referindo como surgiu, as suas motivações e objetivos, e analisando os seus instrumentos, nomeadamente financeiros. Com base na existência de dois blocos de países distintos envolvidos, os do Leste e os do Mediterrâneo, tentaremos ver em que consiste a PEV, a sua evolução e os documentos em que assenta. Nesta análise serão, igualmente, focados o enquadramento institucional a nível europeu, as diferentes posições face a esta política (dos Estados-membros, da Comissão, etc) e salientado o fato de esta ser uma política com objetivos próprios e não apenas uma cooperação ou parceria. Neste contexto, serão referidos os Planos de Ação que tornaram a PEV num conjunto de processos bilaterais e diferenciados, bem com a revisão que sofreu a Política de Vizinhança. Com a PEV a UE desenvolveu uma política, distinta da do alargamento, e fundada em acordos diferenciados e bilaterais subordinados ao princípio da condicionalidade (sobretudo positiva) e em *benchmarks* (indicadores), algo que faz parte dos denominados “acordos de terceira geração”<sup>2</sup>.

O terceiro capítulo aborda as reformas socioeconómicas e as implicações políticas e “normativas” contidas na PEV. Serão salientados a defesa de princípios e valores democráticos, e de defesa dos direitos humanos, reforço do Estado de direito, “boa governança” e reformas económicas, dos quais a UE se tornou um paladino, relacionando-os com as condicionalidades presentes nos Planos de Ação, oferecendo em

---

<sup>2</sup> Primeira geração: acordos de cooperação e comércio (sectoriais); segunda geração: acordos de associação (apoio financeiro e técnico); terceira geração: cooperação extensiva a políticas económicas, sociais, ambientais, etc.... Nestes últimos destaca-se os acordos de associação mistos são acordos de terceira geração que incluem diálogo ao nível dos segundo e terceiro pilar. (Bretherton, et al., 1999, p. 63)

troca a abertura do mercado europeu e integração de outras políticas de cariz social e ambiental. Estes fatores são tanto mais interessantes quanto é fato que não nos encontrarmos face a uma perspectiva de adesão dos países envolvidos.

No capítulo IV, as questões de segurança em torno da PEV serão igualmente abordadas, relacionando-as com a nova Estratégia Europeia de Segurança (Conselho Europeu, 2003) e com um conceito alargado de segurança. Teremos em mente que a inclusão da preocupação de democratização e a proteção dos direitos humanos, bem como de desenvolvimento económico, se encontram relacionadas com a ideia de que tal poderá criar maior estabilidade económica e política nos seus Países Vizinhos e que isso aumentará a segurança da UE. Um dos pontos a analisar é precisamente o de saber se é preferível ter como vizinho uma ditadura que é estável e controla o seu país ou uma democracia instável, de onde podem surgir fortes ameaças por insatisfação e aspirações frustradas por parte da sua população.

Ao longo do trabalho, não deixaremos, igualmente, de destacar algumas questões que se levantam nesta política tais como: a) a grande diversidade dos países; b) o papel da Parceria Euro-mediterrânica nesta política; c) os benefícios e desvantagens do método bilateral e diferenciado utilizado nesta política; d) o envolvimento dos países vizinhos na definição da política, através do princípio da propriedade; e) o problema da defesa e adaptação dos valores e interesses; e, f) uma vez que não se coloca a possibilidade de adesão à UE, se esta política não será uma extensão do alargamento.

Antes de concluir, e com base nas precedentes análises, iremos apontar os principais resultados desta política, discutir e verificar se, face à investigação realizada, ela é deveras eficaz, questão que envolve também dilema entre a defesa de valores e princípios democráticos e de Estado de direito e, por outro lado, as preocupações de segurança da UE e a melhor forma de os resguardar. Neste quadro terá de se recordar igualmente o papel da UE como ator internacional e a sua relevância para que a UE atinja os seus objetivos e a PEV seja eficaz. Finalmente referiremos em conclusão as principais dificuldades da União no momento presente e quais as perspectivas de futuro que se pode antever para a PEV.

Dada a complexidade da natureza da União Europeia como ator internacional e a diversidade dos seus interesses, este estudo utiliza na análise perspectivas teóricas diversas embora, espera-se, conciliáveis. Na verdade, pensamos que realidades tão variadas, interesses quase contrastantes, campos de ação bem distintos, um ator algo

híbrido (a UE) em permanente mutação e parceiros pouco estáveis e, até certo ponto, imprevisíveis, tornaram impossível uma consistência teórica rígida. Como se pode verificar a metodologia seguida na análise procurou adaptar-se à natureza de cada capítulo. O primeiro tem a base conceptual imprescindível para a compreensão das políticas externas da UE e uma parte mais de evolução histórica através de alterações aos Tratados. No segundo capítulo, houve a preocupação de descrever numa perspetiva cronológica a evolução da PEV através de uma análise dos diferentes documentos instituidores desta política que foram surgindo até 2011. Os capítulos III e IV analisam tematicamente os dois pilares fundamentais da política de vizinhança e abordam os progressos ou falhas a que se assiste. Procedeu-se, igualmente, à consulta de indicadores e indicações sobre o desenvolvimento político, económico e social dos países envolvidos. Dada a complexidade e as dificuldades de uma análise comparativa, apenas foram retiradas conclusões genéricas, que foram reproduzidas no trabalho a título meramente ilustrativo. De referir que no capítulo IV através do exame de um documento estratégico, analisam-se as suas implicações e ligações à PEV. O último capítulo tenta uma análise comparativa entre as preocupações de segurança e normativa da PEV.

Recorreu-se ao nesta investigação ao modelo de “*process-tracing*”, fazendo também uma análise comparativa entre os países do Leste da Europa e do sul do Mediterrâneo. Este método incide sobre ligações entre possíveis causas e resultados observáveis, focando-se nas sequências cronológicas. O método pretende transformar consideração histórica dos fatos em explicações analíticas calcadas em variáveis teóricas. No *process-tracing*, examinamos os eventos e ambiente externo em que surgiram, os diferentes documentos e comunicados de imprensa ou conclusões da Presidência da União Europeia, e ainda, os relatórios de progresso da implementação desta Política. Neste contexto, prestámos atenção às alterações que foram surgindo, às consequências que originaram, aos eventos que as influenciaram, às motivações subjacentes, aos mecanismos, e às interações entre eventos causais.

**Figura 1: Mapa dos países da Política Europeia de Vizinhança divididos por sub-regiões**



Fonte: Mapa realizado a partir dos “Blank map” da Wikipedia:  
<http://en.wikipedia.org/wiki/File:BlankMap-Europe-v3.png>

<b>Legenda:</b>			
Países da UE	Países da Parceria Oriental	Países do Cáucaso	Países Processo de Barcelona
Outros			

## **Capítulo I: A União Europeia e a sua Política Externa**

Sendo a Política Europeia de Vizinhança uma das políticas externas da União Europeia (UE) abordaremos, no primeiro capítulo três pontos essenciais para definir o quadro conceptual em que analisaremos o papel da UE na cena internacional e ainda a evolução institucional da União, bem como as perspectivas que abre à sua ação presente e futura.

Em primeiro lugar consideramos a questão da União Europeia como ator internacional. Para esclarecer a natureza e a especificidade da UE na cena internacional devemos começar por precisar o conceito de ator e referir as classificações dos atores em vários tipos que parecem relevantes aqui. Com base nos critérios aí apontados, analisaremos a natureza e características como ator internacional, procurando caracterizar melhor o papel da UE no Mundo e quais os limites e possibilidades que se lhe abrem. Numa terceira parte, referiremos a evolução institucional da UE, com vista a melhor entender as competências e capacidades de que dispõe atualmente, no âmbito da política externa e os condicionamentos políticos que afetam a sua ação no Mundo.

Deve mencionar-se que neste capítulo não se tentará fazer uma análise aprofundada destes pontos. No entanto, dada a importância deste conjunto conceptual para a análise da política internacional da UE, nomeadamente para a PEV, o capítulo não poderá deixar de ser relativamente longo.

### **1. O Ator Internacional**

#### **1.1 Quem é Ator?**

Tradicionalmente, os Estados têm sido considerados os atores centrais nas Relações Internacionais. Essa tradição realista analisa as Relações Internacionais numa perspectiva centrada no Estado-nação; hoje em dia é, porém, crescentemente aceite que outras entidades, entre elas as organizações internacionais, as empresas multinacionais, fundações benévolas e organizações não-governamentais, também são atores internacionais, mesmo que de natureza diferente e, frequentemente, de menor relevo.

O entendimento realista prevalece ainda no Direito Internacional Público (DIP). No âmbito deste, a noção de ator internacional corresponde à personalidade jurídica, isto é, a ser sujeito de direitos e deveres e, desejavelmente, também parte ativa na criação das normas jurídicas que regem o comportamento dos membros da Comunidade

internacional. Ora, não só a celebração de tratados é uma prerrogativa dos Estados, como, em regra, só estes podem invocar direitos, ser sujeitos a obrigações e participar na tomada de decisões sobre a aplicação do Direito Internacional (há exceções, por exemplo no que respeita aos direitos humanos, ou à responsabilidade civil e criminal, no que respeita ao terrorismo). O DIP considera a soberania um elemento da personalidade internacional, o que distinguiria os Estados das Organizações Internacionais (OI)<sup>3</sup>, que juridicamente agiriam segundo a vontade dos seus Estados membros, tendo uma autonomia limitada e uma personalidade atribuída por uma convenção ou tratado, válida apenas nas suas áreas de competência. Em relação aos outros atores internacionais, a sua personalidade internacional, na medida em que existe, encontra-se limitada a certas áreas e circunstâncias.

A situação é diversa numa visão alargada das Relações Internacionais, que inclui aspetos de natureza sobretudo económica, social e política. Existem várias perspetivas teóricas sobre o que é um ator internacional, começando pela tradicional perspetiva realista Estado-centrica. Contrariamente ao que se passa no DIP, onde se destaca o princípio da igualdade jurídica dos Estados, o realismo concentra-se no poder, nomeadamente militar, e realça a importância das maiores potências, isto é, das que dispõem de maiores capacidades. Os neo-realistas, por seu lado, valorizam o sistema político internacional competitivo em que os interesses são determinantes na ação dos seus membros<sup>4</sup>, nomeadamente os Estados, mas o seu entendimento do poder tem em conta, também, além das capacidades políticas e militares, o poder económico, cultural, e ideológico, e a possibilidade de cooperação sem ser imposta de forma hegemónica.

Estas perspetivas parecem insuficientes considerando as evoluções registadas nas Relações Internacionais a partir da Segunda Guerra Mundial. Com a complexificação e multiplicação das relações internacionais, surgem na vida mundial diversas organizações internacionais, empresas multinacionais, organizações não-governamentais e movimentos transnacionais, ainda que com graus muito diversos de poder, influência e independência em relação aos Estados, tendo vindo a ganhar aceitação a noção de um “*sistema misto de atores*” ou de “*atores múltiplos*”.

---

<sup>3</sup> Definido como “*une association d’États constituée par traité, dotée d’une constitution et d’organes communs, et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres* » em Quoc Dinh, et al., 1994, p.557

<sup>4</sup> Destaca-se como impulsionador desta teoria Kenneth Waltz, em 1979. Mais recentemente, pode-se consultar a sua resposta às críticas à sua teoria em Keohane, ed. lit., 1986.

É nesta perspectiva que tomaremos por base a definição de Esther Barbé, segundo a qual os atores seriam “*as unidades do sistema internacional (entidades, grupos, indivíduos) que têm condições para mobilização dos recursos que lhes permitem alcançar os seus objetivos, que têm capacidade para exercer influência sobre outros atores internacionais e que gozam de certa autonomia*” (cit. por Militão Ferreira, 2005, p.73 e 74). Trata-se de um conceito alargado de ator, que inclui um certo número de elementos definidores que convém precisar.

Em primeiro lugar, um ator seria uma “*unidade*” gozando de “*certa autonomia*” num sistema internacional. O conceito de unidade aqui referido é muito abrangente e não excluiria sequer os indivíduos da possibilidade de serem atores. Mas a característica apontada para que essas unidades se tornem atores limita o âmbito deste termo – devem ter “*certa autonomia*” isto é, devem poder tomar, sem constrangimentos exteriores muito fortes, decisões no que respeita à sua ação.

Em segundo lugar, os atores atuam num “*sistema internacional*”, ou seja, criam e fazem parte de uma estrutura que condiciona a sua interação, permite oportunidades e impõe restrições. Na teoria construtivista a “*cultura*” do sistema é um dos elementos centrais nas relações internacionais<sup>5</sup> porque condiciona a ação das unidades. É de referir que nas últimas décadas o sistema internacional tem-se tornado cada vez mais complexo, tanto pela multiplicação dos atores, como pela densificação das relações entre eles. Note-se que a crescente complexidade favorece a criação de sistemas ou subsistemas internacionais diferenciados, geralmente de cariz regional, ou com base numa cultura de sistema partilhada (valores, normas e instituições).

Em terceiro lugar, os atores devem ter “*objetivos*” próprios, isto é, devem poder definir os resultados ou metas que pretendem alcançar com a sua ação internacional. Os objetivos, claro está, podem ser de diversa ordem, o que permite, como veremos adiante, estabelecer distinções entre os tipos de ator consoante os objetivos por eles prosseguidos.

Em quarto lugar, para atingir esses objetivos, os atores devem poder “*mobilizar recursos*”. Esta condição implica que os atores devem ter capacidades para exercer *influência*, ou poder, sobre outros atores internacionais. Entende-se que esses recursos podem ser de diversa natureza, materiais ou não-materiais, e que podem ser próprios ou alheios, nada impedindo a inclusão de recursos de outros (de forma cooperativa ou não).

---

<sup>5</sup> Sobre as noções de sistema e estrutura ver Wendt, 1999.

Também aqui a natureza dos meios e recursos mobilizáveis por um ator permite estabelecer tipologias, conforme veremos adiante.

## 1.2 Tipos de Atores

Dado o número e diversidade dos intervenientes no sistema internacional, convém estabelecer distinções entre eles. Neste contexto, vários autores têm vindo a tentar categorizar os diversos atores das relações internacionais distinguindo entre atores governamentais, intergovernamentais e não-governamentais, ou diferenciando micro atores de macro atores<sup>6</sup>. A atenção tem sido, também, dirigida para o comportamento dos atores internacionais e para a questão da sua autonomia de ação.

Pensamos que podem ter relevância para este trabalho os seguintes critérios: 1) a natureza “soberana” ou não dos atores; 2) o grau de poder e o tipo de capacidades de que dispõem no sistema internacional; 3) a natureza dos objetivos que prosseguem; 4) os meios e instrumentos com que atuam; e 5) o âmbito geográfico da sua atuação. Terá também relevância, sobretudo no que respeita à UE, considerar os atores consoante o grau da sua unicidade, coesão interna e a coerência da sua ação externa e o tipo de interesses e objetivos que prosseguem.

Já nos referimos à distinção entre atores *estatais e não estatais*, que se baseia na soberania e no reconhecimento internacional. Num mundo onde cresce a interdependência e é grande a desproporção de poder entre os Estados, o conceito “clássico” de soberania está a ser questionado, já que o grau de autonomia dos Estados está sujeito tanto a condicionamentos externos como aos limites do seu próprio poder mobilizável. Há, no entanto, características associadas à ideia de soberania que se mantêm: 1) só os Estados podem criar normas jurídicas; 2) só os Estados, dentro ou fora de organizações internacionais (OI), podem “impor” o cumprimento do DIP e utilizar a força (embora, claro, com limitações); 3) os Estados podem ser, e muitas vezes são, responsabilizados pela ação de grupos e indivíduos que estão neles sedeados ou que neles encontrem refúgio; finalmente, 4) mesmo os direitos reconhecidos a indivíduos ou grupos são, em primeiro lugar, direitos destes perante os Estados.

Outro critério distintivo separa os atores, consoante o grau de poder de que dispõem e que podem utilizar. Este critério aplica-se aos atores estatais ou equivalentes (pensemos na UE), embora não seja impossível aplicá-lo a outros. Tem-se aqui em conta os recursos e meios de que os atores dispõem, seja qual for a sua natureza, e a

---

<sup>6</sup> Sobre estes conceitos de Robert Keohane e Joseph Nye e de JN Roseneau ver Bertherton, et al., 1999, p. 20.

capacidade e vontade nacionais para os mobilizar para intervir na vida internacional. Como já foi dito, além de meios e recursos próprios, os atores podem, em muitos casos, mobilizar para os seus objetivos recursos de outros atores, até não estatais, que partilham os seus objetivos e valores ou aos quais estão ligados em grupos regionais ou alianças, ou por afinidades ideológicas, ou que têm o mesmo “inimigo”. No entanto, no âmbito desta tipologia geralmente tem-se em conta apenas os recursos e capacidades de cada ator considerado isoladamente. E entre essas capacidades considera-se, sobretudo, as de natureza material, isto é, as militares, económicas e financeiras. A distinção usual em função do potencial dos atores permite classificá-los em *grandes, médias e pequenas potências*. A estas pode acrescentar-se as ideias de “hiperpotência” e a de “micropotências”. A utilização deste critério tem importância porque só as maiores potências têm poder para influir decisivamente na manutenção dos grandes equilíbrios estratégicos mundiais. As potências médias e pequenas vêm-se reduzidas, sobretudo nas questões de segurança, a um papel limitado, ou até subordinado, embora possam ser eficazes na promoção dos seus interesses económicos e comerciais, bem como no esforço internacional de ajuda ao desenvolvimento.

Esta distinção entre atores consoante o seu potencial condiciona, em parte, e é completada por uma outra que caracteriza os atores em função do seu *âmbito geográfico de atuação*. Em regra, só as maiores potências têm uma ação *global*, e, mesmo assim, com eficácia variável consoante os domínios de atuação, a proximidade geográfica e a natureza dos interesses em causa. A generalidade dos atores tem uma influência limitada pelos meios e capacidades de que dispõe e a sua ação tende a ser predominantemente *regional* ou em relação a países próximos (geográfica, económica ou culturalmente).

O tipo de meios e recursos de que os atores dispõem, ou que estão dispostos a utilizar na defesa dos seus interesses e dos das comunidades em que se inserem, conduz também alguns a distinguir as *potências civis*, que mobilizam apenas meios económicos, políticos e a persuasão, das *potências militares* que dispõem também, e estariam dispostas a utilizar, capacidades militares. François Duchêne, foi pioneiro ao definir a Comunidade Económica Europeia como “potência civil”, atribuindo-lhe um papel internacional distinto dos existentes até à data e que se aplicavam exclusivamente aos Estados (Whitman, 1998, p.11-12). Mais recentemente, Hans Maull (Whitman, 2006, p.104), com base na análise do Japão e da Alemanha, destacou três elementos do poder civil: a aceitação da necessidade de cooperação com os outros atores para

prossecução de objetivos internacionais; o recurso a meios essencialmente não militares para atingir os objetivos, sendo o poder militar um último recurso e tendo por objetivo permitir o uso de outros meios; e a vontade de criar no sistema internacional estruturas institucionais para resolver e gerir questões internacionais.<sup>7</sup> Repare-se que os critérios apontados por Maull não são exclusivos de atores e potências não militares: caracterizam antes grande preferência pela utilização da componente civil do seu poder, mesmo que disponham de amplos meios militares.

A valorização do poder “civil” liga-se a duas conceções sobre a natureza e características da nova sociedade internacional: por um lado, contesta a visão realista e neo-realista de uma sociedade dominada pelo poder material e em que a cooperação entre Estados seria ditada apenas por preocupações de poder e domínio; por outro lado, considera-se essa cooperação como um instrumento para, justamente, *transformar* a sociedade internacional. Neste contexto, Joseph Nye usa a distinção entre “*hard*” e “*soft*” “*power*” (Nye Jr, JS, 2004).

Completando estes elementos, Manners (2002) retoma as ideias de “poder sobre a opinião” de Carr<sup>8</sup> e de “poder ideológico” de Galtung, para introduzir o conceito de **poder normativo**. Além dos meios e instrumentos utilizados, a distinção entre uma potência “normativa” e outros atores teria que ver com os *objetivos prosseguidos*. Uma potência normativa atuaria nas relações internacionais, com o propósito de inculcar e disseminar ideias e valores nas relações internacionais sem recorrer a meios coercivos (Tocci, 2008a, p.2). O principal objetivo seria a transformação dos outros atores e da natureza da própria sociedade internacional. Esta perspetiva implica um objetivo ético nas relações internacionais mas exige que o ator disponha de algum poder para influenciar e formatar as relações internacionais.

O conceito de potência normativa, parte também dos pressupostos sobre a sociedade internacional e a natureza das relações entre atores, referidos por Duchêne na caracterização do poder civil. Esta conceção engloba a ideia de se tentar influenciar e condicionar (“normalizar”) as relações internacionais recorrendo a uma política de tipo contratual e institucional (Tocci, 2008a, p.2). Esta perspetiva resulta da constatação de que os atores internacionais se encontram cada vez mais interligados e, como tal,

---

<sup>7</sup> Manners, 2002, pp. 236-237, regroupando também as características definidas por Kenneth Twitchett, refere: “*centrality of economic power to achieve national goals; the primacy of diplomatic co-operation to solve international problems; and the willingness to use legally-binding supranational institutions to achieve international progress*”.

<sup>8</sup> Ver também Dougherty, et al., 2003, pp.82-85

aceitam melhor a cooperação. Parte, também, do pressuposto que existe um declínio relativo da importância do poder militar, e das questões de segurança relacionadas com o mesmo, e um reforço da relevância das questões socioeconómicas nas relações internacionais. Esta ideia, derivava da análise do exemplo europeu de integração que demonstrava que as relações entre os Estados podiam ser “domesticadas” com a criação de um ator supranacional. No entanto, não refere como este poder surge ou é exercido, tendo em conta variáveis como o quadro/ambiente em que se insere e o processo de decisão da política.

Há uma outra distinção entre os atores internacionais que nos interessa, feita a partir do grau da sua *unicidade e coerência interna* e do reflexo que tem sobre os seus processos de decisão. O pressuposto antigo, ligado à consideração dos Estados soberanos como atores, era de que cada um deles era *uno*, tinha um centro único de decisão e falava com uma só voz. Mas cada vez mais os Estados, sobretudo quando têm um regime democrático, têm debates internos públicos sobre questões de política externa e os governos têm que ter em conta as oposições políticas, os meios de comunicação social e a opinião pública (que ela própria pode estar dividida). Todavia, nalguns casos a situação é ainda mais complexa: um ator internacional pode estar tão integrado com outros que o conjunto forma um novo *ator complexo e plural* e até de natureza variável consoante os domínios de atuação. É o caso da UE de que nos ocuparemos em seguida.

## **2. A UE como Ator Internacional**

### **2.1 Um Ator Afirmado e Reconhecido**

A natureza e características da CEE, da CE e, agora da UE como ator internacional têm sido objeto de discussão teórica. Para fugir à comparação da CE aos Estados há quem tenha recorrido ao conceito de “presença” em substituição do de Ator<sup>9</sup>. No entanto, pode aceitar-se que a presença faz parte do “ser ator”, e que a “*actorness*” implica ação política. Convém, ainda, ter-se em conta as perceções e expectativas dos outros atores sobre a UE.

Continua a ser levantada a dúvida sobre se a UE é um ator “pleno”, em comparação com os Estados, dada a ausência de territorialidade e de soberania. Keohane e Hoffman consideraram que a UE seria “*essentially organized as a network*

---

<sup>9</sup> Allen, D e Smith, M, 1990 cit em Bretherton, et al., 1999, p.33

*that involves the pooling or sharing of sovereignty*” (cit. em Bretherton, et al., 1999, p.31). Mas a UE é mais que um sistema organizado em rede com influência internacional. Gunnar Sjöstedt considerou, nos anos setenta, que a CEE cumpria dois requisitos para ser considerado um ator (Bretherton, et al., 1999, p.37): pode ser distinguido de outros atores no seu ambiente internacional e dispõe de um grau mínimo de coesão permitindo agir com autonomia. Mas esta afirmação é incompleta: um ator deve ter também poder e influência no sistema internacional, e a UE dispõe de ambos em abundância.

Ulrich Krotz (2009, p.557), por seu lado, conclui, em relação à UE, que *“a fully grown high-politics actor remains a longer-term project rather than something that will emerge in the near future”*. Deve dizer-se que a expressão *“fully grown”* é ambígua e poderia até excluir todas as médias e pequenas potências. Todavia, como já foi mencionado, há que reconhecer que a UE é ainda pouco influente em matérias por alguns denominadas *“high politics”* (certos aspetos da política externa, a defesa e a segurança) mas nas áreas comunitarizadas, nomeadamente nas económicas e comerciais, é aceite que a UE age como potência internacional, tal como o é em matérias em que existe consenso entre os membros e os interesses destes não estão em conflito.

Creemos que é hoje difícil contestar o carácter de ator internacional da UE. Não deixa de ser relevante que a própria UE considera que tem um papel a desempenhar a nível internacional tendo em conta a sua dimensão e poder económico. A sua atuação internacional é real e a sua atividade estende-se às negociações comerciais, à cooperação para o desenvolvimento, à ajuda humanitária e até, mais recentemente, tem intervindo no que era um dos bastiões da soberania nacional, a defesa. A UE, de resto, pretende ter um papel ainda mais relevante, como demonstram as evoluções nos Tratados. No entanto, a UE e os países membros consideram que são ainda necessários avanços neste sentido para tornar a atividade comunitária mais autónoma, não só face aos Estados-membros mas também em relação às outras grandes potências, incluindo os Estados Unidos de América (EUA).

Há que ter também em conta que apesar da UE não ser um Estado e de ter uma estrutura institucional complexa e única, tem vindo a ser aceite como um ator internacional. Olhando para a sua atividade e influência na esfera internacional, constata-se que esta entidade internacional tem capacidades que vão muito além das de organizações internacionais típicas e que incluem a definição e execução de políticas e a

negociação e conclusão de acordos (Franck, et al., 2008, p.27). A UE é um ator com muito mais relevância na cena internacional do que a maioria dos Estados (Franck, et al., 2008, p. 18). Acresce que possui agora personalidade jurídica enquanto tal, um estatuto antes reservado à Comunidade Europeia, o que reforça o seu papel na cena internacional, a sua visibilidade e capacidade de negociação. Aliás, dada a extensão da sua atuação a nível mundial, é geral a convicção de que a UE é um ator internacional global (Franck, et al., 2008, p.26), mesmo se a sua eficácia em certos domínios pode ser posta em causa.

## **2.2 Um Actor *Sui Generis***

Deste modo, a discussão que tem surgido gira, essencialmente, à volta do tipo e características do ator em que a UE se tornou. Não nos podemos esquecer que este é um ator “*sui generis*” ou, mesmo, “*the first truly postmodern international political form*” (Ruggie, JG, cit. em Bretherton, et al., 1999, p.31). Este conceito baseia-se no reconhecimento de que a UE é um organismo híbrido (supranacional e intergovernamental), com um formato novo e único, resultante do contexto histórico que motivou a sua criação e dos textos que se encontram na sua origem.

A UE, que tendia pela sua origem a ser associada a uma organização internacional, devido às maiores competências próprias de que dispõe como ator internacional e à sua maior autonomia, tornou-se num *Ator de um tipo único* que se distingue das outras organizações que são de cariz mais intergovernamental, aproximando-se mais da atuação de um Estado. A UE tem vindo a evoluir, bem como o seu papel na cena internacional, em consequência das oportunidades externas e do aumento das suas capacidades internas. As evoluções trazidas pelos Tratados, e em objetivos estratégicos como a Estratégia de Segurança Europeia, demonstram, também, uma vontade de ação comum e reforço do papel da UE, apesar das dificuldades que a sua estrutura institucional representa para o desempenho desse papel.

## **2.3 Um Actor Plural**

Referimos atrás a distinção possível entre os atores internacionais com base na unicidade ou pluralidade dos seus centros de decisão. Poder-se-ia dizer que a principal característica distintiva da UE está em ser *ator plural*. Com efeito, grande parte das suas decisões resultam de complicadas negociações internas entre a Comissão, os Estados membros, o Parlamento e as opiniões públicas.

Mas a UE é também um “ator plural” num sentido diferente: *é um ator múltiplo*. Muito para lá da complexidade dos processos internos de decisão, a União tem vindo a agir frequentemente como “a UE e os Estados membros”, o que a torna um ator composto por várias unidades: a UE, os países membros, e a Comissão Europeia (algo que se alterou, um pouco, com o Tratado de Lisboa). Nenhum outro ator internacional se apresenta, e é aceite, com esta estrutura multiforme. Esta junção de forças é também uma vulnerabilidade: a unidade e eficácia do conjunto varia consoante as matérias tratadas, por um lado, e as áreas geográficas em que atua, por outro.

Desta realidade resulta, também, que a UE pode ser um ator lento a tomar decisões, se comparado com um Estado uno, já que as tomadas de posição envolvem não só os Estados-membros, mas também a intervenção de várias instituições comunitárias. A sua dimensão e a heterogeneidade tornam o processo de decisão mais moroso.

Mas o principal efeito desta pluralidade é a dificuldade de aprofundar os consensos, sobretudo nas matérias em que estão em causa questões estratégicas ou de segurança e defesa. Nestas situações os Estados gostam preservar a soberania nacional e autonomia e surgem com facilidade interesses nacionais das maiores potências da UE que neutralizam frequentemente as propostas de outras, geralmente diluindo-as e, posteriormente, não colaborando na sua aplicação. É difícil harmonizar as prioridades dos atores mais poderosos dentro da UE e de hierarquizá-las. Também não é fácil, uma vez uma política decidida, aproveitar a eventual complementaridade das capacidades dos atores, uma vez que são estes que decidem os meios que põem ou não à disposição da UE. Obviamente que isto tem vindo a contribuir para fazer predominar, na política externa da UE, uma política “declarativa”, com pouca substância.

#### a) Uma Potência Civil?

Na consideração da dimensão e do papel de ator internacional da UE, convém debruçar-nos sobre o debate que se tem desenvolvido nos últimos vinte anos sobre o tipo de poder que a UE representa. Neste contexto, iremos abordar as duas perspetivas, já mencionadas mais acima, que mais destaque têm tido no que refere à caracterização da União Europeia, e que serão importantes para entender a sua atuação política: os conceitos de poder civil e do que pode ser considerado seu sucedâneo o de poder normativo (Franck, et al., 2008, p. 64).

O conceito de potência civil, já mencionado anteriormente, parte de uma análise da Comunidade Económica Europeia (CEE) por parte de François Duchêne. Para este autor parecia inconcebível que os países da Europa ocidental entrassem em guerra entre eles, graças à sua integração, e porque considerava que a CEE não se viria a tornar numa potência militar ou nuclear. Isto levaria a que nas suas relações internacionais recorresse a outros meios. Esta “domesticação” dos atores europeus (estamos perante uma variante da definição da UE como sistema de relações entre Estados) tornava igualmente os interesses dos seus membros mais “civis”, levando-os a considerar de responsabilidade comum as questões internacionais e a tratá-las no âmbito de estruturas orgânicas e pela negociação. Apesar das alterações geopolíticas e dos Tratados, a UE, para alguns autores, mantém-se um poder civil.

Atendendo à especificidade deste ator, cuja atividade aproveita essencialmente o “*soft power*” que Joseph Nye tem teorizado, convém precisar que, dada a ausência de meios militares próprios, esta perspetiva considera que a UE, nas relações internacionais, usa influência através da cooptação, cooperação multilateral, *reforço institucional*, integração e poder de atração (Tocci, 2008a, p. 2). Fatores que se mantêm ainda válidos hoje em dia. Destaca-se que o poder civil da CEE também se caracterizava por ser promotor deste exemplo de integração. Duchêne considerava que a CEE poderia vir a desempenhar um papel importante e construtivo no novo contexto internacional.

Esta perspetiva foi criticada por Hedley Bull (Manners, 2002), nos anos oitenta, ao salientar-se que na CEE os poderes nacionais mantinham-se e, numa perspetiva realista, lembrando a importância do poder militar para que um ator seja uma potência. As críticas consideravam, ainda, que fora o equilíbrio estratégico da Guerra-Fria, assegurado pelas grandes potências militares, que permitira o exercício de influência por parte da CEE; no entanto esta última não controlava este ambiente. Aliás as diversas tentativas de desenvolver a política externa da CEE, pressupondo que haveria reforço das capacidades militares, serviram de argumentos contra a teoria do poder civil. Nos últimos anos a PESD/PCSD e a força de reação rápida podem ser consideradas como visando o objetivo de permitir à Europa garantir auto-suficiência no domínio da defesa e da segurança e, deste modo, tornar-se numa potência. No entanto, também se pode entender que esta evolução se destina essencialmente a permitir que a UE cumpra missões de tipo “civil”, como as Missões de Petersberg. Aliás, o fato de ser uma potência civil e recorrer essencialmente a meios deste tipo, não exclui o recurso a meios militares que lhe sejam disponibilizados.

Os conceitos de poder civil e de poder militar mantêm alguns elementos comuns (Manners, 2002, pp. 238-240), nomeadamente ao enquadrarem-se, na sua origem, no contexto da Guerra Fria onde as relações internacionais pareciam estagnadas e se baseavam no Estado-nação, no interesse nacional (para a UE seria o interesse comunitário) e na importância do poder físico direto. Este último pode caracterizar-se tanto a nível de poder económico como de poder militar. Aliás pode-se considerar que esta potência tem vindo a desenvolver uma forma de atuação externa distinta, e a noção de poder civil mantém-se atual ao relembrarmos o apelo de Romano Prodi em 2000 da UE se tornar numa “potência civil global” (Prodi, 2000, p. 3).

b) Um Ator Normativo?

Tem-se vindo a caracterizar a UE como um ator *normativo*, saindo do debate de poder civil *versus* poder militar que se enquadra nas capacidades, dando mais importância à natureza dos seus objetivos e à sua capacidade de influência internacional (Manners, 2002, pp. 238-240). Para Manners é a singularidade da UE que a predispõe a agir de modo normativo, ou seja, promovendo normas e princípios universais (Manners, 2002, pp 242-244) nas suas relações externas. Helen Sjursen é outra autora que considera que o poder normativo da UE se baseia no fato de os princípios promovidos serem de cariz universal. A potência normativa teria um “*um tipo de atuação que visa estabelecer uma paz durável atacando as causas estruturais dos conflitos e procurando a expansão do respeito pelos direitos do homem. A prevenção dos conflitos e a condicionalidade política [...] são os principais meios de ação da potência normativa.*”<sup>10</sup>.

Numa análise das diferentes perspetivas do poder normativo, Bicchi (2006) refere, por seu lado, que a política externa da UE pode ser vista como agente da promoção intencional de normas para alterar o mundo de modo a ser-lhe favorável (perspetiva racionalista), para promover normas universais (perspetiva construtivista), como uma ação para promover o seu modelo (perspetiva da sociologia institucional), ou até como um reflexo ou ação de rotina. Tendo isto em conta, para avaliar o grau de normatividade de uma política externa (por contraste a ser civilizadora, isto é “impor” normas e modelos) Bicchi recorre a dois critérios, o de “*reflexão institucional*” que incide sobre a capacidade de adaptação de uma política europeia externa aos efeitos que

---

<sup>10</sup> Traduzido de Franck, C, et al., 2008, p. 65

se espera que tenha numa área definida, e, por outro lado, a um critério de “*inclusão*” dos atores externos afetados pelas políticas na sua formulação e na verificação de que as normas promovidas são de fato universais (ou seja partilhadas e inclusivas).

Convém referir que, no intuito de evitar o caráter subjetivo do poder normativo e a sua associação ao imperialismo (“poder civilizador<sup>11</sup>”), Nathalie Tocci (2008b, p.4) desenvolveu três dimensões para analisar a atuação normativa: os objetivos do ator (reformas políticas e económicas); a sua atuação e meios utilizados (respeito pela lei); e, por fim, os resultados obtidos (democratização e reformas económicas). Esta análise é importante uma vez que a ação normativa pode variar dependendo do país/região ao qual se dirige, e não a limita apenas aos textos e declarações da UE, nem às características únicas desta, e, sobretudo, destaca que nem sempre a atuação política da União é normativa. Em função dos objetivos, meios e resultados o papel da UE pode ser definido de normativo, *realpolitik*, imperialista e de manutenção do *status quo*. Na sua análise, Tocci também tem em consideração que este papel pode resultar de uma política intencional ou não intencional. Deste modo uma política onde os objetivos que se pretende obter incluem questões de segurança ou interesses económicos, onde os meios incluem meios de pressão económicos ou outros, ou em que os resultados desejados podem ser a manutenção de regimes autoritários ou interesses económicos, não será plenamente normativa. Tendo em conta que a UE também é movida por interesses na sua atuação a nível de política externa, podemos entender que numa política como a PEV se podem encontrar elementos normativos e outros, e mesmo estes podem variar em função do país/região envolvidos.

Parece-nos que esta caracterização da UE como um “ator normativo” é imprecisa e pouco rigorosa. Não se deve esquecer que todas as grandes potências querem *transformar* a sociedade internacional, e até o comportamento internacional dos atores, de forma a fortalecer o seu papel no sistema. O objetivo de democratização dos atores, que caracterizava o idealismo wilsoniano, foi invocado também por George Bush para justificar a sua atuação no Iraque. A transformação do ambiente internacional é sempre um objetivo das grandes potências, e inclui fazer aceitar normas e regras de comportamento e instituições que prolonguem a sua influência nas relações mundiais.

Para serem um traço distintivo quando aplicados à UE, a natureza dos objetivos “normativos” deveria ser acompanhada por uma decisão deste ator de não utilizar meios

---

<sup>11</sup> Distinguindo entre promoção de normas universais e projeção do seu entendimento das normas sobre o resto do mundo (Bicchi, 2006, p. 287)

militares. Ora isso, a ser totalmente verdade, corresponderia mais à “*natureza*”, ou à “*cultura*”, da União e às limitações que o seu caráter específico lhe impõe do que a uma *vocação* ou a uma *escolha deliberada*. Deve acrescentar-se, ainda, que não há relutância da UE em usar meios militares para fins “pacíficos” (e todos os atores os invocam quando intervêm militarmente) e que a UE pode exercer pressão e ameaçar usar meios materiais (económicos, por exemplo) e impor sanções a outros atores. Aliás, face aos recentes desenvolvimentos como a PESD, a Estratégia Europeia de Segurança, e a militarização da gestão de crises Ian Manners (cit. por Franck, et al., 2008, p.65) manifestou a sua preocupação de serem ameaças ao ideal de poder normativo orientando a UE para o que considera ser uma “*martial potency*”.

c) Uma Grande Potência?

O conceito de grande potência é impreciso porque basicamente comparativo: o poder é avaliado em relação às capacidades e meios dos outros, quantitativa e qualitativamente diferentes. A UE é sem dúvida uma grande potência económica se vista como um conjunto: detém uma enorme percentagem do PIB mundial, é o maior exportador e importador de bens e serviços a nível global, a sua ajuda oficial ao desenvolvimento (adicionando as contribuições dos Estados membros às da Comunidade) ultrapassa a de qualquer outro concorrente, e a UE tem indiscutivelmente uma grande influência política.

Mas a UE é uma grande potência incompleta, ao não dispor de meios militares exceto os que lhe quiserem emprestar os Estados-membros. Em questões de segurança e defesa é muito superior o papel que tem vindo a ser desempenhado pelos Estados Unidos como “*polícia*” do mundo, e não se prevê que a UE venha a ter capacidades equivalentes ou mesmo vontade de desempenhar funções semelhantes. A questão das capacidades militares, da diferença entre estes dois aliados e do seu papel como atores internacionais foi objeto de um artigo, e posterior livro, de Robert Kagan<sup>12</sup> que suscitou grande debate internacional e comentários de diversos peritos em relações internacionais com opiniões diversas sobre a questão (Menon, et al., 2004, p. 6). À sua tese foi contraposto que ignora a possibilidade de a UE ter desenvolvido uma nova perspectiva das relações internacionais, baseada no *poder civil e não no material*, que pode até ser vista como complementar do papel estratégico americano. A tese de Kagan,

---

<sup>12</sup> Para saber mais sobre esta questão ver Kagan, 2003.

de resto, não explica a permanência da União Europeia como potência mundial após o fim do mundo bipolar, mesmo sem ter reforçado as suas capacidades militares.

Na análise do papel e da importância da UE é necessário lembrar que este ator múltiplo é também um sistema internacional quase autónomo de relações entre os seus membros. Na perspectiva de Hedley Bull, a CEE era um “concerto de Estados” e mesmo que desenvolvesse capacidades militares poderia, em caso de guerra, não poder contar com as lealdades que só um Estado-nação inspira. Embora nada impeça que as formas de equilíbrio e gestão internas dos componentes de um ator possam não se refletir na sua política externa, os problemas no desenvolvimento e emprego de poder pela UE parecem-nos ter a ver com a dificuldade atrás apontada de um ator múltiplo definir objetivos e estratégias consequentes e efetivas.

#### d) A UE como Potência Mundial e Regional

A UE é, no nosso entender, uma grande potência e, como tal, tem uma ação e uma projeção globais. Atua em todas as regiões do mundo, embora sobretudo com as características atrás apontadas de uma potência “civil” e “normativa”. A UE nasceu e mantém-se como um projeto europeu, tendo vocação para ser o *centro* de uma rede ou sistema de relações internacionais pacíficas e ordenadas, incluindo nele os países na sua periferia.

Um bom exemplo da atividade da UE como ator internacional regional, e que se pretende analisar neste trabalho, é a Política Europeia de Vizinhança, onde existem prioridades, valores e objetivos definidos, acordos assinados entre a UE e os Estados parceiros. Este também é um exemplo da aplicação tanto do poder económico como do “*soft power*”; apesar de esta política ter objetivos e meios claramente normativos, enquadra-se nas prioridades de segurança que parecem ultrapassar preocupações normativas.

### **3. Evolução da Política Externa da UE (PESC e PESD)**

No âmbito comunitário, pode-se distinguir entre as *relações externas*, que remetem para as responsabilidades da Comissão e são, usualmente, desempenhadas no âmbito da política comercial, da ajuda ao desenvolvimento ou de outras políticas comunitárias, e a *política externa*, que tem vindo a ser desenvolvida sob a responsabilidade do Conselho da União Europeia, e incide sobre as políticas que normalmente competem aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros nacionais.

É inegável que as relações externas são dificilmente separáveis do conceito habitual de política externa; espera-se que a prazo, uma maior integração das atividades externas desenvolvidas nos dois âmbitos dotará a União Europeia (UE) dos meios necessários para melhorar a eficácia da sua ação. O conceito de política externa em rigor engloba tanto a segurança como a defesa, como as relações externas conduzidas pela Comissão, sendo que a primeira hoje tem uma abordagem mais geral, a segunda remete para meios militares a que a UE pode recorrer, essencialmente, às capacidades nacionais dos seus membros, e a terceira concentra-se nos domínios da responsabilidade tradicional da UE. Interessa-nos aqui considerar a evolução dos dois primeiros aspetos e o seu desenvolvimento progressivo.

### **3.1 Da Cooperação Política à PESC**

Desde o início da construção comunitária existe a preocupação de desenvolver a cooperação a nível político e de defesa, motivada por fatores como a situação geopolítica do pós-guerra e da Guerra Fria, e por uma vontade de elevar o estatuto internacional da Europa numa fase em que se encontrava dividida e em reconstrução. No entanto, sendo a defesa um fator central da soberania nacional, os avanços na construção de uma política externa regional têm sido mais lentos e irregulares do que noutras áreas menos sensíveis.

Assim, tentar fazer um balanço da cooperação política europeia até à data e dos seus avanços e recuos, implica evocar a dialética entre cooperação supranacional e intergovernamental. Não se pode deixar de voltar referir que tanto a política externa como a defesa são símbolos fulcrais do Estado-nação, e como tal, torna-se extremamente difícil abordá-los no âmbito de uma cooperação regional ou internacional. A cooperação política, teve um início extremamente ambicioso no início dos anos cinquenta, antes do Tratado de Roma, através da Comunidade Europeia de Defesa (CED), o seu fracasso tido reflexo na dificuldade, que se mantém até aos dias de hoje, de progredir na cooperação nesta área. Devido ao abandono da CED, criou-se outro quadro, uma organização de defesa europeia, que permitia a integração dos efetivos militares alemães e italianos, que resultou de um alargamento do Tratado de Bruxelas de 1948<sup>13</sup>: a União da Europa Ocidental (UEO)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> O Tratado de Bruxelas era um Tratado de segurança coletiva contendo uma cláusula de defesa mútua em que participavam a França, o Reino Unido, a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo e que criou a

Após o fracasso da CED, os Estados-membros da Comunidade Europeia não conseguiram durante vários anos avançar para uma cooperação ao nível político e militar. Entretanto, nas áreas comunitarizadas a CE conseguiu assinar acordos internacionais e falar numa só voz nalguns palcos internacionais, tendo a Comissão Europeia personalidade jurídica para o efeito. De referir, também que, desde o início, que a Comissão Europeia criou uma rede de representações externas em diversos países e até junto de organizações internacionais, a que foi sendo reconhecidas o estatuto de representações diplomáticas.

A evolução para uma política externa europeia foi retomada nos anos sessenta, com a criação da Comissão Fouchet para preparar um tratado sobre a união política. No entanto, as duas propostas que foram apresentadas<sup>15</sup> foram rejeitadas. Em 1970, após a saída do General De Gaulle, surgiu o “Relatório Davignon” e teve início a Cooperação Política Europeia (CPE), de cariz intergovernamental. A CPE recorria a reuniões trimestrais dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e reuniões mensais do Comité Político, à criação de Grupos de Trabalho, e, ainda, a uma rede de comunicação COREU (CORrespondência EUROpeia) que permitia a circulação de informação e coordenação das atividades diplomáticas, de modo a criar consensos internos. Posteriormente, em Novembro de 1974, na Cimeira de Paris, houve um novo avanço, através da criação do Concelho Europeu, sob iniciativa de Valéry Giscard D’Estaing e de Helmut Schmidt, estabelecendo, neste âmbito, o encontro regular dos Chefes de Estado e de Governo. A este Conselho foi atribuída uma posição central uma vez que se pode reunir como Conselho da Comunidade ou no âmbito da Cooperação Política, que se desenvolve fora do contexto comunitário.

Outras iniciativas de reforçar a cooperação europeia sucederam-se e foram infrutíferas, entre elas o “Relatório Tindemans”, a “Iniciativa Genscher-Colombo” e o “Projecto Spinelli”. Na Cimeira de Copenhaga (1973) elabora-se uma “*Declaração sobre Identidade europeia e o reforço da coesão entre os nove Estados-membros*”<sup>16</sup>.

---

União Ocidental. Este Tratado era já um alargamento do Tratado de Dunquerque de 1947, entre a França e o Reino Unido, que constituía uma garantia contra um potencial futuro ataque da Alemanha.

<sup>14</sup> Acordos de Paris de 1954.

<sup>15</sup> O primeiro Plano Fouchet foi apresentado em 1961 e o segundo em 1962.

<sup>16</sup> Segundo António de Figueiredo Lopes esta “introduz, pela primeira vez na história da Europa, a noção de uma identidade europeia, fundada sobre o reconhecimento de valores comuns, tendo em vista aprofundar e definir melhor as relações entre as Comunidades Europeias e os outros países do mundo, numa perspectiva dinâmica”. Cit. em Militão Ferreira, 2005, p. 199

O Ato Único Europeu (1986), a primeira grande revisão do Tratado, institui a CEE<sup>17</sup>. Apesar de ter por principal objetivo permitir a realização do mercado interno foi um grande passo na evolução política. Consagrou 15 anos de prática de cooperação europeia em matéria de política externa através do seu Título III que reconhece juridicamente a Cooperação Política Europeia e o Conselho Europeu, com o objetivo de permitir que a Europa tivesse um papel mais visível nas questões mundiais e completar a integração económica através de uma integração política. No entanto, a cooperação política mantém o carácter intergovernamental, apesar de se criar um secretariado em Bruxelas, e continua a não existir uma base jurídica para a maioria das suas práticas.

### **3.2 Da PESC à PESD**

Será a alteração do contexto geopolítico na sequência da queda do muro de Berlim, da reunificação alemã e do fim da Guerra Fria, que permitirá avançar para uma política externa comum. Com o fim do mundo bipolar e da ameaça do bloco soviético a Leste, a Europa necessitava de repensar a sua relação com estes países e ajudar a instaurar neles a democracia. A reunificação alemã está no centro do debate, uma vez que alguns receavam que República Federal Alemã se afaste da Comunidade Europeia e outros que o fim da Guerra Fria poderia levar os Estados Unidos de América a desinteressar-se da segurança do continente europeu. A Europa deveria ser capaz de garantir a sua defesa, e mesmo ter competências nesta área a nível mundial. Acresce que a ineficiência europeia e as dificuldades em se manter unidos, no início dos anos noventa, durante a Guerra do Golfo e no conflito jugoslavo, levou os países membros da CEE a repensar a cooperação política e o seu processo de tomada de decisões. Aliás, como se poderia evoluir na integração económica sem ter um peso político consequente?

É neste contexto, que surge outro marco da evolução da política externa europeia: o Tratado da União Europeia (TUE) assinado em Maastricht em Fevereiro de 1992. O TUE aprofunda as reformas iniciadas com o Ato Único e reforça a integração europeia, nomeadamente a nível económico através da perspectiva de uma União Económica e Monetária; alarga, também, as áreas de incidência da cooperação europeia

---

<sup>17</sup> Em 1965 já tinha tido lugar o Tratado de Fusão estabelecendo um Conselho e uma Comissão únicos para as três Comunidades (Comunidade Económica Europeia, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e Comissão Europeia da Energia Atómica) e, ainda um orçamento de funcionamento único. Em 1970 foi assinado um Tratado que altera algumas disposições orçamentais e, em 1975, o Tratado que altera algumas disposições financeiras.

para os domínios políticos e de justiça e assuntos internos. É neste Tratado que surge a Política Externa e de Segurança Europeia (PESC)<sup>18</sup> como um dos três pilares da União Europeia<sup>19</sup> definindo como um dos principais objetivos da UE: “a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum”<sup>20</sup>.

A PESC pretende aumentar a coordenação das políticas europeias com o objetivo de permitir à Europa falar numa só voz a nível internacional e de assegurar um negociador único nas relações externas, o que tem sido uma preocupação constante na evolução da política externa europeia. A nível da política externa, o Tratado estabelece ações comuns que ultrapassam a anterior política declarativa e são consideradas vinculativas.<sup>21</sup> Deste modo, os instrumentos diplomáticos à disposição da PESC, que se assemelham de certo modo aos de um Estado, passou a incluir, ao lado das declarações e das posições comuns<sup>22</sup>, as, ações comuns. Claro que a União age, também, através do diálogo político com outros Estados ou grupos regionais e a PESC permite, igualmente, recorrer a ações no terreno. São previstos enviados especiais que devem facilitar as relações da UE com diferentes atores regionais e contribuir para uma maior eficácia e visibilidade dos, na altura, Quinze.

Em termos institucionais, este Tratado reaproxima a política externa intergovernamental das competências da Comunidade. Este é um passo essencial uma vez que a PESC ambiciona suprir a desarticulação existente entre as ações externas comunitárias e as posições tomadas a nível da cooperação política através do seu artigo 301º. Tanto a PESC como a CPE tiveram, ainda, a importância de iniciar e desenvolver uma aproximação das políticas externas nacionais, apesar de a política europeia manter um carácter intergovernamental.

O posterior Tratado de Amesterdão, nasceu com o objetivo de preparar as novas adesões que se perspectivavam e suprir reformas não antes conseguidas. A nível da política externa prevê a criação de um centro de planeamento e uma estrutura de decisão mais operacional (uma declaração anexa prevê o estabelecimento de uma unidade de

---

<sup>18</sup> Título V do TUE

<sup>19</sup> O primeiro pilar correspondendo às três comunidades (Comunidade Europeia, Comunidade Europeia do carvão e do Aço e Comunidade Europeia da Energia Atómica); o segundo pilar à Política Externa e de Segurança Comum; e o terceiro pilar à cooperação judicial e policial em matéria penal.

<sup>20</sup> Artigo B § 2 do TUE

<sup>21</sup> Artigo J.3 do TUE

<sup>22</sup> Artigo J.2 do TUE

planeamento de políticas e de alerta precoce no âmbito do Secretariado-Geral do Conselho). O Secretário-Geral assume a denominação de Alto Representante para a PESC<sup>23</sup>, o “Senhor PESC”, personificando a representação externa da UE. Deste modo tenta-se responder à famosa questão do ex-Secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, “*Who should I call when I want to talk to Europe?*”.

A nível da segurança e defesa, também houve avanços ao integrar no Tratado os Acordos de Petersberg<sup>24</sup>, relativos a missões de manutenção da paz, humanitárias e de resgate, e, ainda, de gestão de crises, incluindo missões de manutenção da paz (Missões Petersberg). Este é um passo essencial para aumentar a capacidade de atuação da UE num mundo em que têm surgido uma série de conflitos locais e regionais. O Tratado de Amesterdão inclui um protocolo relativo às relações com a UEO, essencial para o cumprimento das missões supra referidas, mas não integra esta organização na União Europeia, apesar de mencionar a perspetiva futura de uma defesa comum e da UEO passar a fazer parte da União Europeia.

O Tratado de Nice<sup>25</sup> começou logo depois a ser negociado, também na perspetiva do alargamento e no intuito de resolver as questões que o Tratado de Amesterdão tinha deixado por terminar. O Conselho Europeu de Nice adotou o relatório relativo à Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), que preconiza o desenvolvimento da capacidade militar da UE, a criação de estruturas políticas e militares permanentes e, ainda, a inclusão da UEO nas funções de gestão de crises. O objetivo é permitir à UE dispor das suas próprias capacidades civis e militares para gestão de crises e para a nova missão de prevenção de conflitos. Deste modo a PESD irá surgir como uma componente operacional e militar da PESC.

Apesar de todos estes desenvolvimentos a PESC continua a basear-se, essencialmente, na capacidade de atração da UE e no recurso a meios diplomáticos e às políticas comunitarizadas (comércio, ajuda ao desenvolvimento) para agir. Os governos mantêm o controlo da política externa, nomeadamente quando estão em causa questões militares e de defesa, embora a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu se encontrem cada vez mais envolvidos neste processo. De referir, igualmente, que a política externa mantém-se à parte das outras políticas comunitárias ao manter o seu carácter intergovernamental.

---

<sup>23</sup> Artigo J.16 do Tratado de Amesterdão

<sup>24</sup> Resultam da Declaração de Petersberg formulada pelo Conselho ministerial da UEO em 19 de Junho de 1992, onde os Estados-membros da UEO colocam à disposição da UE e da NATO unidades militares.

<sup>25</sup> Assinado a 26 de Fevereiro de 2001.

### 3.3 À Procura da Coerência na Política Externa

O Tratado de Lisboa<sup>26</sup>, que entrou recentemente em vigor, termina com a estrutura dos pilares e decide reagrupar a Direção-Geral de Relações Externas da Comissão Europeia com os serviços do Conselho responsáveis pela política externa num novo Serviço Europeu de Ação Externa, criando assim mais unidade institucional e coerência política. A liderar este novo Serviço encontra-se um Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança<sup>27</sup>. Adicionalmente as Delegações da Comissão Europeia nos países terceiros passam a ser Delegações da UE e a PESC assume a designação de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Estes desenvolvimentos tiveram por principal objetivo suprir as divisões institucionais internas da UE e reduzir a sua complexidade. Destaca-se, também, a criação de uma personalidade jurídica única da UE<sup>28</sup>, que se destina a reforçar o seu poder de negociação a nível internacional. A partir de agora a União terá capacidade para negociar e concluir acordos e tratados internacionais, bem como de ser tornar membro de outras organizações internacionais, funções para que antes só a Comunidade Europeia tinha o estatuto jurídico necessário. Destaca-se, ainda, a inclusão de uma Cláusula de solidariedade em caso de ataque terrorista ou catástrofe natural ou de origem humana (artigo 222º Tratado sobre o Funcionamento da UE), algo tradicionalmente incluído em Tratados ou acordos de defesa.

Ao longo dos anos assistiu-se a uma forte evolução das competências da UE a nível da política externa, apesar de um início difícil, e da sua ação externa, bem como a um reforço e alargamento das suas capacidades. Esta evolução e as competências de que dispõe são fatores essenciais para entender o papel da União Europeia como ator na cena internacional e do papel que tem desempenhado nessa área.

---

<sup>26</sup> Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia foi assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007 e entrou em vigor a 1 de Dezembro de 2009.

<sup>27</sup> A britânica Catherine Ashton foi a primeira eleita para desempenhar este cargo em Novembro de 2009.

<sup>28</sup> Antes cada uma das Comunidades dispunha de personalidade jurídica, mas não a União Europeia.

## **Capítulo II: A Política Europeia de Vizinhança e a sua evolução**

Após termos brevemente que tipo de ator internacional é a UE e qual a evolução que tem havido na sua política externa, lembramos que a política externa europeia é composta por políticas diferenciadas, consoante as regiões do mundo com que a UE mantém relações e a natureza dos seus interesses nas mesmas.

Debruçando-nos sobre uma política externa específica, pretendemos analisar as origens da Política Europeia de Vizinhança (PEV) e as implicações da “Europa Alargada” nesta política. De seguida veremos em que consiste concretamente a Política Europeia de Vizinhança criada em 2003, através de uma análise essencialmente baseada nos documentos que levaram à sua criação, e iremos tentar entender quais as suas motivações e os elementos que constituem esta política. Neste âmbito não poderemos deixar de destacar duas componentes da PEV: os Planos de Ação acordados para a sua implementação em cada parceiro e o instrumento financeiro específico da PEV. Por fim, veremos quais as evoluções e modificações sofridas pela PEV ao longo da sua vigência e eventuais implicações.

Com base nesta análise, poderemos depois abordar mais especificamente nos seguintes dois capítulos duas áreas distintas que são objeto da PEV: a componente de reformas socioeconómicas e de defesa de valores democráticos e direitos humanos, e, ainda, a componente de segurança patente nesta política.

### **1. Antecedentes**

Como já foi referido, a PEV dirige-se a países com os quais a União Europeia já cooperava; deve distinguir-se, neste âmbito, a cooperação dirigida aos países do Sul do Mediterrâneo, já enquadrada no Processo de Barcelona, e a efetivada com os países do Leste da Europa, objeto dos Acordos de Parceria e Cooperação (Rússia e os Novos Estados Independentes).

A cooperação com o Mediterrâneo foi formalizada em 1995 com a aprovação da Parceria Euro-mediterrânica entre a UE e doze países do Sul do Mediterrâneo. Em 2000, na sequência da Estratégia Comum para a Região Mediterrânica (Conselho Europeu, 2000), surge o Processo de Barcelona, cujo Plano de Ação foi adotado em 2002. Este Processo desenvolve-se em torno de três áreas: política e de segurança; económica e financeira; e social, cultural e humana. Esta Parceria alargada é implementada através de Acordos de Associação bilaterais, mas, também, através de

organismos regionais criados neste âmbito (Comités, reuniões periódicas) e mantém uma perspetiva regional já que visa criar uma zona de comércio livre mediterrânica. O principal instrumento financeiro deste processo é o programa MEDA (programas indicativos nacionais) e em outubro de 2002 foi criada uma Facilidade de Investimento e Parceria Euro-mediterrânica<sup>29</sup>.

Note-se, porém, que esta região, já muito antes, nos anos sessenta, tinha assinado Acordos de Associação com a então CEE que previam concessões comerciais e a prestação ajudas. Nos anos setenta surgiu a Política Mediterrânica Global<sup>30</sup> que levou a novos acordos de cooperação, essencialmente comerciais; a exclusão então feita de alguns produtos concorrenciais, criou uma grande desconfiança dos países mediterrânicos que aumentou com os alargamentos da CEE dos anos oitenta<sup>31</sup>. No ano de 1989 dá-se outro passo de relevo nesta cooperação com o início da Política Mediterrânica Renovada que levou à assinatura de novos acordos assentes no apoio ao desenvolvimento. Convém, ainda, mencionar que em 1990, Portugal, Espanha, França, Itália e Malta (ainda não membro da UE) iniciaram um diálogo político informal com a Mauritânia, Marrocos, Argélia, Tunísia e Líbia, denominado Diálogo 5+5, que se tornará num fórum regular, incluindo a Comissão Europeia em 2003.

Com os vizinhos do Leste, o Acordo de Comércio e Cooperação de 1989 que existia com a URSS foi, em 1992, alargado aos Novos Estados Independentes (NEI) que surgiram com o fim da União Soviética em 1991. Posteriormente, este Acordo foi substituído por Acordos bilaterais de Parceria e Cooperação (APC) com uma validade de 10 anos tacitamente renovados por períodos de um ano. Os APC cobriam o diálogo político, o comércio de bens e serviços (referindo a possibilidade de no futuro ser criada uma zona de comércio livre bilateral), questões económicas, ambientais, científicas e culturais, e enquadravam também a cooperação em matéria de justiça e assuntos internos. Foram criadas estruturas bilaterais de acompanhamento dos Acordos. Nos casos da Rússia e da Ucrânia, deve referir-se a realização de Cimeiras com a UE e que em 1999 e 2000, respetivamente, o Conselho adotou estratégias comuns para estes dois países. O principal instrumento financeiro afeto a este conjunto de países era o programa de assistência TACIS. Deve mencionar-se que o Conselho Europeu do

---

<sup>29</sup> Instrumento criado em 2002 que visa a financiar, através de empréstimos do Banco Europeu de Investimento, o desenvolvimento económico e o crescimento do setor privado nos países parceiros do Mediterrâneo.

<sup>30</sup> Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da CEE de 1972.

<sup>31</sup> Adesões da Grécia, Espanha e Portugal

Luxemburgo de 1997 criou a Conferência Europeia para manter um diálogo multilateral com os países candidatos da Europa central e oriental; a Conferência, em 2001, foi alargada, entre outros, à Moldávia, à Ucrânia e à Rússia. No âmbito deste último diálogo, é de destacar que na Cimeira bilateral com a UE de Outubro de 2001 foi acordado criar um grupo e Alto Nível para estudar a criação de um Espaço Económico Europeu Comum. A Rússia, participa, também, na “*Northern Dimension*”, quadro regional para endereçar questões transfronteiriças com os parceiros do Leste<sup>32</sup>.

## **2. A Europa Alargada**

Com a perspectiva do alargamento da UE a 10 novos Estados previsto pelo Conselho Europeu de Copenhaga<sup>33</sup>, e tendo em conta a subsequente alteração de fronteiras europeias, o Conselho (2002a), em Abril de 2002, convidou o Comissário Europeu para as Relações Externas e o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, respetivamente Christopher Patten e Javier Solana, a estudarem um reforço das relações da Europa alargada com os seus futuros vizinhos do Leste. A alteração das fronteiras a Leste da Europa era considerada, como referiu Christopher Hill, “*the most important of all the foreign policy implications of enlargement*” (cit em Smith, 2005, p. 758). Assim, sob o impulso em particular do Reino Unido, o que viria a ser a PEV foi preparada em conjunto pela Comissão Europeia e pelos serviços do Conselho, mostrando que iria envolver políticas dos três pilares da União Europeia (Smith, 2005, p.759).

Em Agosto de 2002 Patten e Solana enviam ao Conselho de Ministros uma carta conjunta apelando para uma iniciativa com vista à criação de uma “Europa Alargada” (Patten e Solana, 2002), uma política de “proximidade” que deveria inicialmente incidir sobre os vizinhos do Leste (Ucrânia, Bielorrússia, Moldávia e Rússia). A prioridade atribuída a estes vizinhos justificava-se pela “oportunidade” que representava o novo alargamento que, alterando as fronteiras europeias e iria afetar mais estes países do que os restantes vizinhos, para os assistir no período de transição em que se encontravam. Nesta carta, são, ainda, referidos como vizinhos do espaço alargado da União Europeia dois outros grupos de países: os do Mediterrâneo, já abrangidos pelo Processo de Barcelona, e os dos Balcãs ocidentais onde existe um quadro estratégico de cooperação

---

<sup>32</sup> Este fórum que surge em 1999 inclui a União Europeia, Islândia e Noruega.

<sup>33</sup> O alargamento conhecido por “Big Bang”, devido ao grande número de adesões, que teria lugar em 2004: Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.

(Processo de Estabilização e de Associação) e para os quais subsiste uma perspectiva de adesão. Não foram incluídos na proposta os países do Espaço Económico Europeu (EEE) e a Suíça, os países candidatos e a Turquia. Deste modo, parecia estarem a ser criados diversos círculos de vizinhos.

O Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi afirmou, nas vésperas do Conselho Europeu de Copenhaga de dezembro de 2002: *“não podemos continuar eternamente a ampliar a área de segurança, estabilidade e prosperidade, com base exclusivamente no instrumento do alargamento. Não podemos diluir o projeto europeu e converter a União Europeia numa simples zona de comércio livre à escala continental”* (Prodi, 2002, p.3). No mesmo discurso, salientou, ainda, *“Temos de estar preparados para oferecer mais do que uma parceria e menos do que a adesão, sem excluir categoricamente esta última”* (Prodi, 2002, p. 5).

Neste ponto convém mencionar alguns elementos que se encontram na base desta opção geográfica. Os países do Leste da Europa, tal como os dos Balcãs ocidentais, são considerados “europeus”, pelo que, de acordo com os Tratados e se cumprirem os critérios de Copenhaga<sup>34</sup>, poderão vir a solicitar a adesão à União Europeia. Este fator distingue-os dos países Parceiros do Mediterrâneo do Sul e poderia justificar o seu afastamento inicial desta nova iniciativa. Por outro lado, a proposta parece enquadrar-se nos debates, então em curso, sobre os limites do alargamento Europeu e o dilema da inclusão/exclusão, numa fase em que um grande número de novos Estados estavam a ser incluídos (até 2007), e a UE, parecia estar a tentar encontrar uma alternativa ao alargamento a Leste, deixando a porta aberta da adesão aos Balcãs ocidentais e à Turquia.

A proposta apresentada nesta carta para reflexão do Conselho, e que servirá de base a uma posterior Comunicação da Comissão Europeia, considera que esta cooperação regional deverá ser flexível em função do nível de desenvolvimento de cada país, e ter por base valores económicos e políticos partilhados. Em consequência, propõe o estabelecimento de relações comerciais reforçadas, a aproximação/harmonização legislativa, e a progressiva extensão de políticas comunitárias relevantes, ficando até aberta a possibilidade, a médio ou longo prazo, de criação de um espaço económico e político. Cinco medidas são sugeridas: diálogo político reforçado; cooperação económica e comercial; cooperação a nível da justiça e assuntos internos; assistência

---

<sup>34</sup> Três critérios de adesão definidos no Conselho Europeu de Copenhaga em 1993: político, económico e acervo comunitário.

financeira; e integração nalgumas políticas europeias. No entanto, é expressamente referida a exclusão da adesão à UE e recusa-se a criação de instituições comuns.

Os objetivos propostos para esta Política de Vizinhança eram “*security, prosperity, shared values and rule of law along our borders are all fundamental for our own security*” (Patten e Solana, 2002, p. 2); considerava-se que qualquer insuficiência dos parceiros nestes elementos poderia vir a ter efeitos negativos na UE. Esta preocupação é de destacar e levou a que questões de segurança, que serão analisadas posteriormente, tenham estado presentes desde o início através da cooperação a nível de justiça e assuntos internos (controlo fronteiras, imigração, crime organizado, etc) e também na importância atribuída à estabilidade do continente europeu e da possibilidade, desse modo, de perturbações violentas contagiarem os novos Estados-membros, pondo em causa a segurança da própria UE. Note-se que este objetivo se encontra igualmente relacionado com a responsabilidade sentida pela UE em relação ao conjunto do continente Europeu, reforçando a sua política externa de modo a permitir-lhe responder unida aos desafios que poderiam surgir. Dado que foi a integração europeia que garantiu a estabilidade do continente e tornou a UE num pólo de atração para os seus vizinhos, considera-se importante garantir que estes benefícios são igualmente partilhados por eles através da criação de um “círculo de amigos” à volta da UE. Por outro lado, esta política tem em consideração as fortes interligações e interdependências existentes, que justificam a existência de preocupações comuns.

A carta de Patten e Solana mencionava, também, que esta nova iniciativa, apesar de poder ter por base os acordos e instrumentos já existentes - que poderiam ser consolidados num único instrumento - deveria estabelecer objetivos específicos mais ambiciosos (*benchmarks*) e estabelecer critérios de avaliação para cada um, bem como incentivos para o seu cumprimento, sem, no entanto, criar expectativas de adesão. Este modelo parece de certo modo inspirar-se no processo de alargamento. Está, igualmente, presente uma referência a um posterior envolvimento nesta política dos novos Estados-membros, assim que as orientações fossem decididas, uma vez que estes países teriam uma maior proximidade e partilhariam de uma experiência semelhante. Ou seja, esta política foi preparada em paralelo com as novas adesões, e aprovada no mesmo Conselho em que 10 novos países foram convidados a aderir à União, algo que fará alguns deles ressentir-se por terem sido excluídos da definição da PEV.

A proposta (“Iniciativa Novos Vizinhos”) foi discutida no Conselho de 30 de Setembro de 2002<sup>35</sup>, sendo lembrada a oportunidade que representava o alargamento para reforçar o relacionamento da UE com os vizinhos do Leste, nomeadamente a Ucrânia, Moldávia e Bielorrússia, e tendo presente o objetivo de criar estabilidade e reduzir o fosso de prosperidade nas novas fronteiras de UE.

O Conselho refere, ainda, que deveria ser também analisada a questão mais vasta da “Europa alargada”, sem a cingir unicamente aos vizinhos do Leste. Ou seja, solicita que se reflita sobre outros vizinhos nomeadamente os do Mediterrâneo. A proposta foi considerada, igualmente, no Conselho de Assuntos Gerais de 18 de Novembro de 2002<sup>36</sup>, que preparava o Conselho Europeu de Copenhaga. Nesta reunião foram aprovadas as conclusões sobre a nova iniciativa, podendo acrescentar-se, ao que já foi referido, a presença de uma alusão à ligação que deveria ter com a cooperação entre a UE e a Rússia, que se tinha decidido seria realizada noutra quadro<sup>37</sup>; a menção de que esta iniciativa poderia servir, posteriormente, de base para o relacionamento com outros vizinhos; e, ainda, o convite dirigido à Comissão e ao Alto Representante para avançarem na preparação de uma proposta concreta.

Logo em Dezembro de 2002 a Declaração do Conselho de Copenhaga em relação à “União alargada e os seus vizinhos”, inclui uma referência clara à inclusão dos países do Mediterrâneo nesta nova iniciativa: “A *União Europeia deseja também aprofundar as suas relações com a Ucrânia, a Moldávia, a Bielorrússia e os países do Sul do Mediterrâneo, seguindo uma abordagem de longo prazo assente na promoção de reformas democráticas e económicas, do desenvolvimento sustentável e do comércio, e está a empreender novas iniciativas para este fim.*”<sup>38</sup>. Esta afirmação é de destacar, uma vez que inicialmente o Mediterrâneo, cujo relacionamento estava enquadrado no seio da Parceria Euro-mediterrânica, passa a ser incluído na iniciativa de vizinhança devido à pressão exercida pelos Estados-membros do Sul, nomeadamente França, Itália e Espanha, e pelos países do Mediterrâneo Sul, que viam com preocupação os interesses europeus deslocar-se para Leste com o alargamento e com esta iniciativa. Deste modo, tentou-se criar um equilíbrio entre as duas dimensões da política proximidade: “Sul” e “Leste”. Convém destacar que nesta fase não havia referências aos países do Cáucaso,

---

<sup>35</sup> CONS, 2002b

<sup>36</sup> CONS, 2002c

<sup>37</sup> Na Cimeira de São Petersburgo de maio de 2003 foi acordada a criação de quatro Espaços Comuns (económico; liberdade, segurança e justiça; segurança externa; e, investigação e educação) reforçando o Acordo de Cooperação e Parceria existente.

<sup>38</sup> Conselho Europeu, 2002, ponto 24

apesar de Romano Prodi ter mencionado em dezembro de 2002: “*Quero ver um círculo de amigos em torno da União e dos seus vizinhos mais próximos, desde Marrocos à Rússia e ao Mar Negro*” (Prodi, 2002 p.4).

### **3. A Política Europeia de Vizinhança**

Em Março de 2003 surge uma Comunicação da Comissão Europeia apresentando um novo quadro para as relações a longo prazo com os países vizinhos do Leste e do Sul (COM, 2003a). Tinha como objetivos a promoção de reformas democráticas e económicas, o desenvolvimento sustentável e as relações comerciais, e outras preocupações comuns. Nesta Comunicação afirma-se o princípio de diferenciação através da aplicação de modelos distintos aos diferentes países envolvidos. Para tal toma-se como ponto de partida os níveis de diversificação e de intensidade da cooperação já existente com cada país, bem como os graus de desenvolvimento económico e político que atingiram. Outros elementos a salientar são a progressividade, em função do nível de evolução, o condicionamento em função dos objetivos de reforma atingidos (princípio da condicionalidade), e o estabelecimento de objetivos específicos ou quantificados a atingir (“*benchmarks*”, ou indicadores) como método de avaliação. Propõe-se que estes últimos sejam estabelecidos em Planos de Ação para cada país cuja implementação seria verificada anualmente. Destaca-se que estes Planos devem ser definidos em conjunto, o que implica uma certa coresponsabilização e sentimento de “propriedade” por parte dos Vizinhos participantes, devendo motivá-los, junto com os incentivos propostos, a envolver-se no cumprimento desta iniciativa e evitar que esta tenha um carácter impositivo.

Este quadro é estabelecido à volta de valores essenciais (democracia, Estado de direito, direitos humanos), preocupações que devem ser equacionadas e geridas em conjunto e outras que são partilhadas, embora em diferentes níveis, por todos. Ou seja, pretende-se realizar uma aproximação com a UE a nível de valores e padrões, mas também reduzir as linhas divisórias através do estabelecimento de fóruns de cooperação e do acesso a políticas europeias em certas áreas.

Dois objetivos gerais apontados para esta iniciativa são:

*“1. Cooperar com os seus parceiros na redução da pobreza e na criação de um espaço de prosperidade e valores comuns, baseado no aprofundamento da cooperação económica e na intensificação das relações políticas e culturais, bem como numa maior*

*cooperação transfronteiriça e na partilha de responsabilidades em relação à prevenção de conflitos entre a UE e os seus vizinhos.*

*2. Fazer assentar a proposta da UE de vantagens concretas e relações preferenciais num quadro diferenciado que atenda aos progressos alcançados pelos países parceiros nas suas reformas políticas e económicas.” (COM, 2003a, p. 10).*

Nas conclusões do Conselho (CONS, 2003b) sobre esta Comunicação irá acrescentar-se ao primeiro grande objetivo uma referência ao comércio livre, e, ao segundo ponto, a menção aos progressos na área da justiça e assuntos internos.

Deste modo, esta política irá incidir sobre variadas áreas de atuação, referindo a Comunicação os seguintes incentivos e objetivos: extensão do mercado interno e estruturas regulamentares; relações comerciais preferenciais e abertura de mercados; imigração legal e circulação de pessoas; cooperação na prevenção e combate a ameaças comuns à segurança; prevenção de conflitos e gestão de crises; promoção dos direitos humanos, cooperação cultural e melhoria da compreensão mútua; integração nas redes de transportes, energia e telecomunicações bem como no Espaço Europeu de Investigação; novos instrumentos para a promoção e proteção de investimentos; integração no sistema de comércio global (OMC<sup>39</sup>); assistência técnica reforçada e mais adequada às necessidades; e, por último, novas fontes de financiamento, que será o objeto de uma outra Comunicação (COM, 2003b). A proposta incide sobre os três pilares da UE tornando-a numa iniciativa transversal e abrangente de diversos aspetos políticos, económicos e sociais.

#### **4. Os Planos de Ação**

De novo o Conselho Relações Externas (CONS, 2003b) refere-se à iniciativa uma Europa alargada e os países vizinhos, e menciona os Planos de Ação: “[...] tornar-se-ão, a médio prazo, instrumentos políticos cruciais da UE nas relações com os países vizinhos. Os planos de ação devem ser documentos de carácter político baseados nos acordos existentes, que estabeleçam claramente objetivos políticos estratégicos, objetivos comuns, indicadores políticos e económicos globais utilizados para avaliar os progressos alcançados nos domínios mais importantes, e um calendário relativo à realização dos mesmos que permita avaliar regularmente os progressos realizados.”

---

<sup>39</sup> Organização Mundial do Comércio

Com base no mandato do Conselho de outubro de 2003 (CONS, 2003c) e como resultado dos trabalhos desenvolvidos pela “*task force*” sobre a Europa alargada e pelo “*Inter-Service Group*” da Europa alargada, os Planos de Ação foram objeto de uma Comunicação da Comissão – um documento de estratégia (“*Strategy Paper*”) sobre a Política Europeia de Vizinhança de 12 de maio de 2004 (COM, 2004a). Esta Comunicação surgiu um mês após o alargamento de 2004 e integra os objetivos da Estratégia Europeia de Segurança adotada no Conselho Europeu de Dezembro de 2003 (Conselho Europeu, 2003). Este ponto é relevante, uma vez que os países vizinhos são incluídos nesta nova Estratégia, reforçando a ótica de garantia da segurança europeia desta Política.

O documento de 2004 lembra que a Rússia é objeto de uma cooperação estratégica distinta<sup>40</sup>, mas é um parceiro chave na vizinhança da UE e que a Bielorrússia poderá integrar esta Política após estabelecer um regime democrático. Refere-se, ainda, que a Líbia poderá participar quando tiver aderido ao Processo de Barcelona e aceite o seu acervo. Destaca-se, igualmente, que é aconselhada a inclusão dos países do Cáucaso nesta Política e que a mesma deverá estar aberta a outros países.

A adesão a diversos valores comuns internacionais é reforçada com a referência à necessidade dos países Vizinhos aderirem a diversos instrumentos internacionais que defendem princípios e valores democráticos e sociais, elementos sempre patentes nas políticas externas da UE e que demonstram que é, como vimos no anterior capítulo, uma ator normativo.

Os Planos de Ação são documentos políticos enquadrados no âmbito dos Acordos de Associação ou Acordos de Parceria e Cooperação refletindo um compromisso político para o cumprimento das prioridades e objetivos neles definidos. Os métodos propostos nestes Planos de Ação (PA) já foram de certo modo referidos. Cada um deles deverá constar de um acordo diferenciado estabelecido com cada parceiro individualmente e estabelecendo prioridades definidas conjuntamente em áreas chave e de acordo com as necessidades de desenvolvimento e das capacidades nacionais. Os planos deverão ter a duração de 3 a 5 anos e poderão posteriormente dar lugar a eventuais Acordos de Vizinhança Europeia. Os PA baseiam-se em “*Country Reports*” preparados pela Comissão Europeia e fazendo um balanço da cooperação bilateral com cada país, *Country Strategy Papers* delineando um quadro estratégico para a cooperação

---

<sup>40</sup> A Cimeira UE – Rússia de São Petersburgo que teve lugar em maio de 2003 estabeleceu o reforço da cooperação através da criação progressiva de quatro Espaços Comuns.

a longo prazo, e *National Indicative Papers* apresentando o apoio bilateral e orçamento para os próximos dois anos. Os progressos serão monitorizados pelos organismos já criados nos Acordos de Parceria e Cooperação ou nos Acordos de Associação através de *Progress Reports*. Estes organismos - os Conselhos de Cooperação ou Associação - deverão, igualmente, aprovar os Planos de Ação. A Comunicação refere, igualmente, as mais-valias desta política para as duas partes.

Deve salientar-se que o documento menciona que a PEV não pretende substituir os processos de cooperação regional como a Parceria Euro-mediterrânica e pretende mesmo reforçar e incentivar a cooperação inter-regional dos países envolvidos. Esta preocupação prende-se não só com questões económicas e comerciais, mas também com preocupações ambientais e de segurança. Neste contexto destaca-se que a PEV dará ênfase às questões energéticas, uma vez que a UE é largamente dependente de abastecimentos dessas áreas, ao controle de fronteiras e de imigração, a questões ambientais e ao combate ao crime organizado e ao terrorismo. São referidos, igualmente os transportes.

Outro elemento chave nesta Comunicação de 2004 é a referência ao instrumento financeiro a ser criado para o período 2007-2013, o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria, mantendo-se até lá os instrumentos financeiros existentes (nomeadamente, TACIS e MEDA) que seriam reforçados. A Comissão Europeia defende que este instrumento deverá financiar actividades dentro e fora da União Europeia, cobrindo a cooperação transnacional e transfronteiriça. Propõe, igualmente, que seja composto por duas “Janelas”, a primeira para cooperação transfronteiriça e a segunda para cooperação transnacional em áreas específicas. Esta Comunicação começou a delinear este novo instrumento que virá a ser objeto de um documento posterior.<sup>41</sup>

Com a aprovação desta Comunicação, foi possível avançar na elaboração e conclusão de Planos de Ação com alguns países. Em 2005 foram aprovados planos de Ação para Geórgia, Israel, Jordânia, Moldávia, Marrocos, Território Ocupado da Palestina, Tunísia e Ucrânia. Posteriormente, em 2006 seriam aprovados os Planos de Ação da Arménia e do Azerbaijão. Finalmente, em 2007 o Egito e o Líbano tiveram os seus Planos de Ação aprovados. Neste momento, falta ainda a aprovação dos Planos da Argélia, Bielorrússia, Líbia e Síria.

---

<sup>41</sup> Ver ponto 6 deste capítulo.

## 5. Revisão da PEV (2006-2007)

A Comunicação de dezembro de 2006 da Comissão Europeia sobre o “Reforço da Política Europeia de Vizinhança” (COM, 2006a), surgiu numa altura em que 11 Planos de Ação já tinham sido acordados<sup>42</sup>. A Comunicação tem em anexo os primeiros 7 relatórios de progresso da aplicação dos Planos<sup>43</sup>, considerando que esta política já deu lugar a desenvolvimentos nas reformas económicas e políticas dos países em questão, e que, nalguns casos, os Planos de Ação foram elementos centrais das estratégias nacionais de reforma. Com base nos primeiros 18 meses de implementação destes Planos de Ação (COM, 2006b), e partindo da premissa de que esta política é muito importante tanto para a UE e para os países da Vizinhança a Comissão faz propostas para o reforço da mesma. Esta Comunicação informa que será seguida por duas outras focando a implementação por parte dos países envolvidos dos compromissos existentes: uma que incide sobre as responsabilidades dos Estados-membros (COM, 2007c) e outra seria centrada sobre os esforços necessários por parte dos parceiros PEV<sup>44</sup>.

O documento de dezembro de 2006 propõe reforçar a componente económica e financeira da PEV de modo a dar um maior incentivo para as reformas necessárias nos países Vizinhança, através de Acordos de Liberalização do Comércio alargados e bilaterais que permitam ter mais em conta o desenvolvimento e as necessidades de cada parceiro. Estes acordos deverão, ainda, possibilitar o desenvolvimento da regulamentação comum com vista a permitir um maior acesso aos mercados. Outro elemento importante da Comunicação é a constatação das dificuldades em obter vistos de curta duração com prejuízo para os contactos e a mobilidade das pessoas, essenciais para o desenvolvimento da cooperação e compreensão mútua. O estudo da facilitação da concessão destes vistos e da sua implementação deverá no entanto ficar ligado ao desenvolvimento do combate à imigração ilícita, ao controlo de fronteiras e ao estabelecimento de acordos de readmissão. O envolvimento da sociedade civil através da promoção de intercâmbios de pessoas (*people-to-people exchanges*) é outra proposta avançada. Estes deverão ser realizados através dos programas europeus ao nível da educação, cultura, juventude e investigação, mas também da promoção da participação da sociedade nesta política e nos processos de reforma e de intercâmbio entre autoridades regionais e locais. Propõe-se ainda um aumento das atividades de promoção

---

<sup>42</sup> Arménia, Azerbaijão, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Moldávia, Marrocos, Territórios Palestínianos Ocupados, Tunísia, Ucrânia.

<sup>43</sup> Ucrânia, Moldávia, Israel, Territórios Palestínianos Ocupados, Jordânia, Tunísia e Marrocos

<sup>44</sup> Anunciada para a primavera de 2008.

e de visibilidade tanto ao nível da UE como dos países envolvidos. Destaca-se, igualmente, a proposta de abordar, mesmo a nível multilateral, algumas áreas temáticas de relevância como a energia, os transportes ou o ambiente. Neste contexto, deverá ser equacionada a possibilidade dos países Vizinhos participarem nalguns programas e Agencias europeias nestas áreas. Tendo em conta a existência de conflitos na vizinhança que poderão afectar esta política de vizinhança e a União Europeia, propõe uma maior cooperação política envolvendo a Rússia. Para tal a UE deverá ter um papel mais ativo e tentar incluir os países Vizinhos às Declarações da PESC. Propõe-se, também, o reforço das delegações diplomáticas da UE e dos Estados-membros naqueles países, intensificar a cooperação parlamentar e realizar, em 2007, um encontro informal de alto nível PEV. De modo a promover a cooperação inter-regional, a Comunicação refere a criação da “Sinergia do Mar Negro”<sup>45</sup> tendo em conta o alargamento de 2007, a implementação do Programa de Trabalho resultante da Cimeira Euro-mediterrânica de 2005 (Processo de Barcelona), e a análise de cooperações reforçadas com os “vizinhos dos nossos vizinhos” (África, Golfo, Ásia central) nalgumas áreas relevantes (energia, imigração, transportes). Por último, a Comunicação refere o reforço financeiro do apoio a esta política, nomeadamente através do Instrumento Europeu de Parceria e Vizinhança que terá início em 2007 e da introdução de dois mecanismos para premiar os países que mais progressos alcançarem: a Facilidade de Governança<sup>46</sup> e o Fundo de Investimento da Vizinhança<sup>47</sup>. Neste sentido, a Comunicação incentiva, igualmente a uma maior coordenação entre a assistência prestada pelos Estados-membros e a UE.

## **6. Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria**

Conforme foi referido, este instrumento foi proposto na Comunicação da Comissão Europeia “*Lançar as bases para um novo Instrumento de Vizinhança*” (Comissão Europeia, 2003b), na sequência da Comunicação “Europa Alargada” (Comissão Europeia, 2003a). Esta Comunicação faz uma análise, com base nos diversos instrumentos financeiros existentes para estas regiões (PHARE<sup>48</sup>, TACIS<sup>49</sup>, CARDS<sup>50</sup>,

---

<sup>45</sup> Cooperação e fórum de diálogo regional entre países da Europa do Sudeste e a UE.

<sup>46</sup> Apoio adicional aos países que tiverem mais progresso na implementação das reformas estipuladas nos Planos de Acção.

<sup>47</sup> Apoio a Instituições Financeiras Internacionais que suportam empréstimos aos países PEV.

<sup>48</sup> Programa de apoio aos países da Europa Central e Oriental (PHARE), principal instrumento financeiro da estratégia de pré-adesão para os países da Europa Central e Oriental (PECO).

<sup>49</sup> Programa de apoio à transição para uma economia de mercado e reforço da democracia e do Estado de Direito nos Estados parceiros da Europa Oriental e da Ásia Central.

MEDA<sup>51</sup> e INTERREG<sup>52</sup>), do que poderá ser este novo instrumento, estabelecendo, ainda um calendário para os próximos desenvolvimentos. É proposto que este novo instrumento seja desenvolvido em duas fases: uma primeira (2004-2006) que incidiria sobre uma melhor coordenação dos instrumentos existentes, e uma segunda fase, pós-2006 em que seria introduzido um novo instrumento financeiro. Em setembro de 2004, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao novo instrumento, “que estabelece as disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria” (Comissão Europeia, 2004b), que será adotado em outubro de 2006<sup>53</sup>.

O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) deveria cobrir o período de 2007-2013, substituindo os programas existentes, de âmbito geográfico ou temático, destinados aos países PEV. O novo Instrumento destina-se a financiar programas destinados aos países PEV, individualmente, e programas plurinacionais e, nalguns casos, mesmo temáticos. No IEVP surge, ainda, o financiamento de programas conjuntos de cooperação transfronteiriça. A Cooperação Transfronteiriça, foi objeto de um Regulamento estabelecendo as normas que a regulam (COM, 2007b). Destaca-se, que o instrumento cobre, igualmente, a Parceria Estratégica com a Rússia.

Para o período 2007-2013, ainda em vigor, o orçamento do IEVP é de 11 181 milhões de euros, dos quais a maior parte (95%) deve ser aplicado em programas nacionais ou plurinacionais e 5% para os programas de cooperação transfronteiriça. Para o mesmo período encontra-se, também, disponíveis 700 milhões de euros para a Facilidade de Investimento da Vizinhança que iniciou em 2008 o empréstimo para financiamento de projetos de interesse comum, nomeadamente nas áreas da energia, ambiente e transporte.

No sentido de apoiar os esforços dos países PEV para promover a boa governança, um objetivo central dos Planos de Ação e nesta Política, o IEVP estabeleceu uma “Facilidade de Governança” cujos princípios foram apresentados num *non-paper* (COM, nd4) inspirado na Facilidade de Democracia introduzida em 2006 no âmbito da Parceria Euro-mediterrânica. Deste modo, e com base nos relatórios de progresso de implementação dos Planos de Ação e em critérios estabelecidos no *non-paper*, será

---

<sup>50</sup> Programa de assistência aos países da Europa do Sudeste com vista à sua participação processo de estabilização e de associação da União Europeia.

<sup>51</sup> Principal instrumento da cooperação económica e financeira da parceria euro-mediterrânica.

<sup>52</sup> Programa de Cooperação Inter-regional financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que apoia a cooperação entre autoridades regionais e locais.

<sup>53</sup> PE e CONS, 2006

possível premiar o progresso alcançado neste domínio. Os fundos disponibilizados neste âmbito, 300 milhões de euros, serão divididos em dois períodos, 2007-2010 e 2011-2013, e serão atribuídos a um ou dois países por ano, tendo um caráter restrito e visando encorajar os melhores resultados obtidos.

## 7. Últimos Desenvolvimentos

Entretanto, sob o impulso do Presidente francês, Nicolas Sarkozy, a cooperação com o Mediterrâneo adquiriu uma nova dimensão com a criação da **União para o Mediterrâneo** (UpM) em 2008. Este projeto, que inicialmente se destinava unicamente à cooperação dos países europeus mediterrânicos com os países do sul do Mediterrâneo, após protestos de Estados-membros, especialmente a Alemanha, acabou por envolver todos os Estados-membros da UE e surgiu como complemento da já existente Parceria Euro-mediterrânica. Esta nova forma de cooperação cria novos órgãos multilaterais (destacando-se o Secretariado) e visa reforçar o desenvolvimento de projetos em áreas específicas identificadas. Na sequência desta iniciativa foi apresentada uma Comunicação da Comissão “Processo de Barcelona: União para o Mediterrâneo” (COM, 2008c) e teve lugar uma Cimeira Euro-mediterrânica em Paris, em julho de 2008, que aprovou este novo impulso à cooperação existente através de uma Declaração Conjunta<sup>54</sup> dos Chefes de Estado e de Governo de 43 países.

Paralelamente, um projeto alemão<sup>55</sup>, posteriormente reforçado por uma proposta polaca e sueca<sup>56</sup>, levou à criação no Leste da Europa de um novo fórum de Cooperação: a **Parceria Oriental**. Esta nova parceria, considerada a dimensão oriental da PEV, pretende reforçar as relações entre a UE e 6 países (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia), através do estabelecimento de Acordos de Associação bilaterais, podendo, numa análise caso a caso, alargar os projetos à Rússia. Deste modo, na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo de Praga, em Maio de 2009 (CONS, 2009), foi adotada esta Parceria através de uma Declaração conjunta, com base na Comunicação da Comissão de dezembro de 2008 (COM, 2008f).

Esta política surge não só em reposta à já existente política visando o Mediterrâneo, mas também para suprir uma lacuna em relação aos países entre a “*Northern*

---

<sup>54</sup> Chefes de Estado e de Governo Euro-mediterrânicos, 2008

<sup>55</sup> Em Preparação da Presidência do Conselho da UE, utilizando a referência *ENP Plus* (Kemp, 2007).

<sup>56</sup> Governos da Polónia e da Suécia, 2008

*Dimension*” e a Sinergia do Mar Negro do Leste europeu<sup>57</sup>. Adicionalmente, procura compensar influência russa numa região ainda instável e estratégica para a Europa. Lembre-se que em agosto de 2008 houve um conflito entre a Rússia e a Geórgia relacionado com a Ossécia do Sul e em janeiro de 2009 a Rússia cortou o fornecimento de gás à Ucrânia. Surgiu, também, numa altura em que se debatia uma possível adesão da Ucrânia e da Geórgia à NATO. Note-se que diversos países europeus do Mediterrâneo e dos países Parceiros não enviaram os seus Chefes de Estado Cimeira de Praga.

Dois fenómenos recentes levaram ao aparecimento de novas reformulações das políticas europeias: a crise financeira que afeta a Europa e o resto do mundo teve impacto na PEV, e os movimentos populares a que se assistiu nalguns países do Norte de África vieram chamar as atenções para a instabilidade da região. Em março de 2011, surgiu a Comunicação sobre uma “Parceria para a Democracia e a Prosperidade partilhada com o Sul do Mediterrâneo”<sup>58</sup> que pretende ser uma resposta estratégica da UE a estes eventos, enquadrada na Parceria Euro-mediterrânica, e que se concentra em três elementos: o apoio à transformação democrática e ao reforço das instituições, ao envolvimento da sociedade civil, e à promoção do desenvolvimento económico.

É de destacar que nesta altura entram em vigor as alterações institucionais na União Europeia, na sequência do Tratado de Lisboa, tendo sido criado o novo Serviço Europeu de Ação Externa que assiste o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros (Catherine Ashton) que tem responsabilidades acrescidas nestas Políticas para com os Vizinhos. Outro elemento a destacar na evolução da PEV para a e Europa encontra-se, também patente, na junção no mesmo Comissário do Alargamento e da Política de Vizinhança (Comissão Barroso 2010-2014) política que já esteve anteriormente nos Comissários que detinham as pastas das relações externas e da cooperação e comércio.

Deste modo, em maio de 2011 foi lançada “*uma nova e ambiciosa Política Europeia de Vizinhança*”<sup>59</sup>, que visa adequar mais esta política às necessidades de cada parceiro evitando o “*one-size-fits-all approach*”, que tinha sido alvo das críticas a esta política que envolve países e regiões tão distintos. A Comunicação (COM e Alto Representante, 2011b) propõe um aumento do apoio financeiro da PEV, e que quem

---

<sup>57</sup> COM, 2007c e Declaração Conjunta dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da UE e do espaço alargado do Mar Negro, 2008

<sup>58</sup> COM e Alto Representante, 2011a

<sup>59</sup> Termo utilizado no MEMO/11/342 (COM, 2011a)

avança e cumpre mais rapidamente os Planos de Ação seja premiado beneficiando mais destes apoios (aplicação do princípio “mais por mais”). Nesta Comunicação destacam-se quatro objetivos centrais: a edificação de uma “democracia profunda e sustentável”, nomeadamente através do reforço da participação da sociedade civil<sup>60</sup>; o desenvolvimento económico e social sustentável; o reforço das duas dimensões regionais da PEV; e, por último, a simplificação desta política, por exemplo reduzindo o número de prioridades em cada Plano de Ação.

Já, em dezembro de 2011, foi divulgada uma Comunicação propondo o estabelecimento de um Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), em substituição do IEVP (COM, 2011b). Referindo de novo a aplicação do princípio “mais por mais”, que aumenta a diferenciação entre parceiros, e, ainda, o reforço do princípio da responsabilidade mútua, pretende-se, também, fazer uma maior coordenação e racionalização dos instrumentos e políticas envolvidos na nova PEV.

## **8. Balanço**

A PEV surge assim como uma política inicialmente dirigida aos novos países vizinhos do Leste surgiram após o alargamento e que poderiam ter ambições de adesão numa fase em que a Europa não está disposta a oferecer esta opção. Deste modo parece ser uma política que vem substituir a adesão à UE tendo atingido o limite da sua capacidade de absorção. A Comunicação da Comissão Europeia “Uma Política de Vizinhança Europeia forte” (COM, 2007c, p. 2), menciona “(...) *what is at stake is the EU’s ability to develop an external policy complementary to enlargement that is effective in promoting transformation and reform.*”.

No entanto, devido a divergências internas da UE e talvez também para não distanciar os vizinhos do sul, esta política acaba por se alargar aos países do norte de África e aos vizinhos do Cáucaso. O caso da Rússia, que, provavelmente por se considerar uma potência e não tendo ambições de aderir à UE, recusou integrar a PEV mantendo um relacionamento bilateral mas ao mesmo tempo podendo participar na PEV e beneficiando do seu instrumento financeiro, é igualmente um elemento a sublinhar uma vez que demonstra algumas limitações do seu potencial de atratividade.

Os elementos constitutivos da PEV, diferenciação, condicionalidade, progressividade, copropriedade, bem como o estabelecimento de indicadores e

---

<sup>60</sup> Neste contexto prevê-se a criação de uma Facilidade para a Sociedade Civil (COM e Alto Representante, 2011b, p. 4).

avaliação de progressos são igualmente de destacar nesta política que parece inspirada nos acordos de adesão. No entanto não podemos esquecer que se trata de um compromisso político.

Como acabamos de ver, a PEV subsiste com as outras políticas e iniciativas sub-regionais, o que torna difícil de entender como todas funcionam em conjunto. Mais, desde 2003 tanto as políticas sub-regionais como a PEV sofreram diversas alterações e desenvolvimentos, ao contrário de terem sido integradas numa única política que levaria a ser considerada mais coerente e reuniria os esforços e recursos, podendo levar a uma maior eficácia. Parece-nos que a PEV subsiste como uma política chapéu em paralelo com as políticas sub-regionais, mais vinculativas, que se mantêm talvez por os países envolvidos serem tão distintos, apesar da própria PEV prever no seu contexto o apoio a iniciativas regionais.

As múltiplas alterações a que se tem assistido colocam a questão de se existe algum fracasso na PEV? Por outro lado, pode-se supor que estas revisões e variadas políticas refletem as divergências entre os membros da UE e entre as suas instituições sobre qual a direção da sua política, havendo claras divisões sobre as prioridades geográficas. Este fator, pode, igualmente, ser reflexo de reações e tentativas de adaptação da União a elementos externos que vão surgindo e, claro, a evolução constatada da implementação da PEV.

### **Capítulo III: A reforma socioeconómica e a defesa de princípios e valores democráticos**

Como vimos nos dois precedentes capítulos que a UE é um ator normativo que tende a defender e tenta transmitir, nas suas relações com outros Estados, os valores democráticos, o Estado de direito, a defesa dos direitos humanos, o respeito pelas liberdades fundamentais e pela dignidade humana, a igualdade e a solidariedade. O respeito pela Carta das Nações Unidas e pelo direito internacional são igualmente elementos centrais dos princípios defendidos pela União Europeia. Adicionalmente, a UE apoia o desenvolvimento económico, social e ambiental e incentiva a integração de todos os países na economia mundial. Estes princípios estão na génese da construção europeia, fazem parte dos seus objetivos políticos a nível interno e internacional e têm vindo a orientar a sua ação externa. Aliás, foram recentemente reforçados com o Tratado de Lisboa<sup>61</sup>. Para a sua promoção, a UE enquanto potência civil e normativa recorre essencialmente a acordos de cooperação e ajuda humanitária, tentando deste modo encorajar reformas.

A promoção de valores e princípios está refletidos na política de cooperação e na ajuda ao desenvolvimento da UE, sendo considerada uma condição para beneficiar do financiamento europeu. É assim natural que encontremos esta preocupação espelhada na política de vizinhança, que prevê a prestação de apoio à implementação de reformas nos países nela envolvidos e pretende ser um incentivo para as mesmas. As duas temáticas, desenvolvimento económico e promoção de princípios e valores, encontram-se ligadas entre si: os países vizinhos ambicionam um maior desenvolvimento económico e social e, sobretudo, um maior acesso ao mercado europeu, e a UE, no âmbito da PEV, permite este acesso mas liga-o à realização de reformas políticas e económicas, no entendimento de que estas questões são importantes tanto para a estabilidade dos países Vizinhos, como para a segurança europeia (imigração, fronteiras, terrorismo, etc..).

Só desde a década de noventa, com o fim do mundo bipolar, é que a UE tem vindo a praticar de modo nítido a condicionalidade na sua política de cooperação e comercial, como forma de promover a democracia e os direitos humanos. Neste âmbito, a UE recorre tanto à “condicionalidade positiva”, incentivando a promoção destes valores e a adoção de medidas concretas através da inclusão de cláusulas vinculativas e

---

<sup>61</sup> Título V, Capítulo 1 art. 21º

da concessão de benefícios, como à “condicionalidade negativa” pela ameaça de retirar os apoios acordados ou de sancionar os países caso estes valores não sejam respeitados. Todavia, na maior parte dos casos a UE recorre à primeira, uma vez que a utilização de sanções pode afetar sobretudo as populações civis e pode ser considerada uma ingerência na soberania dos outros Estados. A este respeito, Paczynski (2009, p.7) distingue entre a “condicionalidade simples”, que se encontra normalmente nos instrumentos internacionais e em programas de ajuda e estabilização, e a “*external anchoring of reforms*”, que implica a vontade do país em questão de assumir a sua copropriedade e tornar as reformas num compromisso internacional beneficiando, em troca, de incentivos. Na PEV procura-se recorrer a um condicionalismo misto. No entanto, a condicionalidade positiva é claramente predominante e até tem vindo a ser reforçada, conforme veremos.

### **1. O caso da PEV**

A PEV inspirou-se de certo modo na estratégia seguida para a adesão de novos Estados-membros, em que se incentivam os candidatos a atingir os padrões europeus para aderirem à UE, cumprindo os critérios de Copenhaga: estes foram integrados nos acordos com cada país e que são avaliados através de relatórios anuais. No caso da PEV, apesar de não haver a opção de adesão, espera-se que este “círculo de amigos” se aproxime o máximo possível das normas europeias, partilhando os valores da UE e beneficiando da sua prosperidade. Lembre-se que a definição desta política menciona: “*The European Neighbourhood Policy's vision involves a ring of countries, sharing the EU's fundamental values and objectives, drawn into an increasingly close relationship, going beyond co-operation to involve a significant measure of economic and political integration.*” (COM, 2004a, p.5). Deste modo, o compromisso de partilhar de valores fundamentais da UE - *respect for human dignity, liberty, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights* - é um ponto central dos Planos de Ação no quadro da PEV. Os “valores partilhados” incluem, ainda, a economia de mercado e o desenvolvimento sustentável, isto é integrando o crescimento económico com o desenvolvimento social e a preservação do ambiente. Os Vizinhos convidados a participar nesta política já subscreveram algumas convenções internacionais, onde são consagrados valores como a democracia e o Estado de direito, a luta contra a corrupção e o crime organizado, o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, o desenvolvimento da sociedade civil, a luta contra o terrorismo e contra a proliferação de

armas de destruição maciça ou a resolução pacífica de conflitos. No caso dos países do Mediterrâneo, estes princípios estavam já incluídos na Parceria Euro-mediterrânica (PEM). A preocupação europeia leva a considerar que, uma vez que estes valores devem ser “partilhados”, tem de existir vontade de os implementar. No entanto, como já foi mencionado, os países Vizinhos encontram-se em estádios de desenvolvimento muito distintos e vários deles estão longe de ser democráticos. Como incentivo para que procedam a reformas, os países vizinhos beneficiam no quadro da PEV de uma relação mais próxima com a UE, que vai para além da cooperação, e têm a perspetiva de uma maior integração económica e política. Note-se que para a UE pode considerar-se que existem seis etapas de integração económica<sup>62</sup>, sendo a mais avançada a União Económica e Monetária; deste modo, apesar do avanço no grau de integração ser uma perspetiva vaga e não definida, também não se encontra claramente limitada. Mais à frente será referido que a perspetiva oferecida pela PEV é a de obter gradualmente acesso ao mercado interno europeu, ou seja às quatro liberdades de circulação: bens, serviços, pessoas e capitais.

Para atingir estes grandes objetivos os Planos de Ação (PA) definem objetivos e indicadores para reformas políticas e económicas dos parceiros como condição para virem a ter apoios a nível económico e um maior acesso ao mercado e às políticas europeias. Apesar dos princípios de diferenciação, progressividade e bilateralidade da Política de Vizinhança, não se pode esquecer que todos os PA contêm os seguintes elementos comuns: a) diálogo político, b) reformas sociais e económicas, c) cooperação nas áreas da justiça, liberdade e segurança, d) reforma e cooperação nas áreas dos transportes, energia, sociedade da informação, ambiente e inovação, e) contatos ao nível da sociedade civil e cooperação para a educação e cultura<sup>63</sup>. Alguns destes elementos envolvem não só a participação em políticas europeias mas também em políticas de cariz mais nacional, como é o caso da facilitação da circulação de pessoas, algo que depende dos Estados-membros. Por outro lado, os PA baseiam-se na análise prévia por

---

<sup>62</sup> A União Económica e Monetária constitui uma etapa avançada do processo de integração económica, no qual se podem distinguir seis etapas: 1. zona de comércio preferencial; 2. zona de comércio livre; 3. união aduaneira; 4. mercado único; 5. união económica e monetária; 6. integração económica completa. Retirado de : [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/emu/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_pt.htm)

<sup>63</sup> COM, 2004a, p. 3“*The method proposed is, together with partner countries, to define a set of priorities, whose fulfilment will bring them closer to the European Union. These priorities will be incorporated in jointly agreed Action Plans, covering a number of key areas for specific action: political dialogue and reform; trade and measures preparing partners for gradually obtaining a stake in the EU’s Internal Market; justice and home affairs; energy, transport, information society, environment and research and innovation; and social policy and people-to-people contacts.*”

parte da Comissão Europeia, e agora também do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), da situação de cada país em relatórios em que consta, entre outras, uma secção “democracia e Estado de direito”.

A PEV prevê a possibilidade de, por maioria qualificada do Conselho, interromper os apoios caso um Estado não esteja a respeitar os princípios democráticos, Estado de direito, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais<sup>64</sup>. Assim parece de facto existir uma condicionalidade negativa na PEV.

## 2. As reformas políticas

Nos PA a definição de prioridades políticas foi acordada com cada país, bem como os objetivos concretos que devem atingir. A Comissária Ferrero-Waldner mencionou em dezembro de 2004: “(...) *Our assistance will support countries in their own economic and political reforms to spread the benefits of prosperity and democracy.*” (cit. em Cremona, et al., 2006, p. 4). Deste modo, a política de vizinhança ambiciona não ser considerada como uma imposição da UE, uma vez que haverá copropriedade, mas sim como um apoio a reformas que os países que nela participam querem encetar. Esta copropriedade dos PA é um elemento que distingue a PEV dos acordos de adesão. No mesmo sentido, Catherine Ashton referiu, em maio de 2011, “*Colocaremos à disposição dos países vizinhos financiamentos destinados a apoiar e acompanhar o ritmo das reformas políticas e económicas que desejem empreender. O nosso apoio assenta numa parceria, não se trata de uma imposição.*” (COM, 2011a). Thépaut (2011) considera que estes valores e as metas a atingir não são claramente definidos, deixando espaço para interpretação de cada Estado.

O Conselho da União Europeia, ao fazer um balanço dos dois primeiros anos da PEV em 2007, referiu como ponto positivo da PEV o fato de ter ajudado “ (...) *os parceiros a elaborar uma pormenorizada agenda de reformas e prestando-lhes um apoio maior e mais efetivo da União Europeia.*” (CONS, 2007, p.2). A PEV teria conseguido, pelo menos, colocar estas reformas nas agendas dos países vizinhos como objetivos a atingir. O fato de os Planos de Ação conterem essencialmente as reformas acordadas com cada país, explica a diferenciação entre as prioridades e objetivos estabelecidos para cada um, que têm em conta os seus recursos, capacidades e níveis de desenvolvimento. Por outro lado, uma abordagem bilateral e diferenciada permite que, a

---

<sup>64</sup> Artigo 28º do Regulamento nº 1638/2006 (PE e CONS, 2006)

partir de diferentes níveis de desenvolvimento, cada país possa progredir ao seu ritmo, sem que existam, à partida, níveis mínimos obrigatórios. É de salientar, ainda, que a inclusão destes valores nos Planos de Ação, faz com que a defesa dos mesmos não se limite a uma política declarativa da UE, uma vez que se estabelecem objetivos a atingir.

Os *benchmarks* estabelecidos no quadro da PEV têm sido objeto de críticas, uma vez que consistem mais em objetivos políticos genéricos do que em indicadores concretos e passíveis de ser medidos para avaliar a evolução. Não existe também um calendário concreto para as reformas (Schumacher, 2011, p.112). Apesar disto, não se pode esquecer que países como a Síria, a Líbia e a Bielorrússia<sup>65</sup> ainda não participam na PEV, nem têm qualquer tipo de relação contratual com a UE, podendo pensar-se que tal se deve a não estarem dispostos a dar início a reformas. Para a UE não parece ser possível apoiar países relutantes a, pelo menos, aceitar o princípio de que vão encetar reformas, o que é uma condição para beneficiar da PEV, e de certo modo testa o potencial de atração desta política. Embora possa duvidar-se da sinceridade com que alguns parceiros aceitam os princípios referidos nos PA, pelo menos é positivo que os subscrevam. No entanto, nos documentos estratégicos da Comissão para o período 2007-2013<sup>66</sup> estava previsto o apoio financeiro e a cooperação mesmo com os países relutantes, nomeadamente através da sociedade civil. Mais, em fevereiro de 2008 a Comissão propôs o início das negociações com a Líbia de Khadafi, que só foram interrompidas devido à revolta popular.

Mas não é só no âmbito da PEV que estes valores e princípios passaram a ser condição de participação, uma vez que estes já faziam parte dos anteriores acordos e da política Euro-mediterrânica. Aliás, a adopção do “acervo” euro-mediterrânico faz parte das exigências para a participação dos países do Sul do Mediterrâneo na PEV. Toci (2007, p. 23) considera que a PEV reforçou a ênfase na democracia e nos direitos humanos em comparação com as anteriores políticas, como o Processo de Barcelona, uma vez que estas pressupunham que o progresso económico levaria às reformas democráticas, o que não estava a acontecer. A maior atenção a estas questões, segundo Toci (2007 p. 24), também está ligada às questões de segurança e à nova Estratégia Europeia para o efeito, que considera a ausência destes valores como uma das origens da insegurança. Em relação aos países do Leste, apesar de igualmente não haver para

---

<sup>65</sup> No caso da Bielorrússia existe mesmo um documento específico para a sua participação na PEV (COM, nd1)

<sup>66</sup> Países do Leste (COM, nd5) e para os Países do mediterrâneo (COM, nd6)

eles uma perspectiva de adesão, pode-se considerar que a UE tenta capitalizar o sucesso da política de adesão aplicando-a de forma indireta.

A UE considera que a promoção dos valores democráticos e do Estado de direito são importantes, não só a nível político mas também a nível económico. Pressupõe-se que um Estado de direito será mais estável e favorável ao estabelecimento de uma economia de mercado, permitindo também atrair mais investimento, uma vez que existem instituições e legislação transparente e efectivas. Cremona (2005, p.13) diz mesmo “(...) *the EU also sees the rule of law as a prerequisite for economic and social development*”. No entanto, autores como Stefania Panebianco entendem que a insistência da PEV na cooperação económica e no acesso ao mercado europeu podem levar a pensar que as reformas democráticas estão longe de ser prioritárias, considerando até que “*the reference to political co-operation is destined to remain on the backburner*” (Elgström, et al.,2006, p.140).

Os progressos nas reformas são, como já foi mencionado, monitorizados regularmente e a Comissão, agora com SEAE, elabora para o efeito relatórios de progresso sobre a implementação dos Planos de Ação (PA) que são transmitidos ao Conselho. Deste modo, é a Comissão quem faz o acompanhamento dos progressos e apresenta recomendações para as reformas adicionais. Não nos podemos esquecer que os resultados obtidos são, de acordo com a PEV, também monitorizados pelo Conselho de Cooperação, por um Comité e subcomités estabelecidos no quadro desta política, e que são conjuntos. É com base nesta análise que é decidida a assistência prestada e os novos PAs. Destaca-se, ainda, que existe um subcomité específico para os direitos humanos para entender os passos dados na democratização e respeito dos direitos humanos.

Como veremos mais adiante, a implementação prática destas disposições dos Planos de Ação fica aquém do que seria desejado. Observe-se, porém, que o tipo de evolução aqui considerada só pode ter lugar num quadro temporal alargado, visto abranger um amplo espectro de questões: os regimes políticos, os problemas sociais, a transformação de mentalidades, avanços culturais e educativos, a estabilidade política e a segurança internam, isto para além dos progressos no desenvolvimento económico.

### **3. As reformas económicas e sociais**

Apesar da forte crise económica e financeira, que tem também afetado os países parceiros, nota-se nos relatórios de progresso que tem havido algumas evoluções ao

nível socioeconómico (COM, 2011c), embora não tão relevantes quanto se poderia desejar.

O relatório setorial de progresso na implementação da PEV, de 2010, refere, em relação aos diferentes países, evoluções ao nível das políticas sociais e de emprego: a) a empregabilidade (na região Sul permanece uma situação complicada), b) a redução da pobreza (na Arménia e na Moldávia), c) a criação de um quadro para o diálogo social (onde se registou uma evolução lenta e modesta), e d) a participação das mulheres na vida política e social (o Líbano, a Tunísia, Marrocos e o Egito desenvolveram diferentes ações).

Ao nível económico a figura 2 apresenta alguns indicadores para cada país vizinho de 2005 a 2010 que mostram que o produto interno bruto (PIB) de todos os países tem vindo a crescer. No entanto não se pode deixar de referir que alguns deles têm sofrido fortes taxas de inflação. No relatório *European Neighbourhood Policy: Economic Review of EU Neighbour Countries*, datado de 2008, salienta-se ainda que se tem assistido a um forte aumento dos preços dos produtos alimentares deixando alguns setores da população em grandes dificuldades (COM, 2008d, p. 14). Refira-se a este respeito que a alimentação é uma necessidade básica e que situações de carência prolongada facilmente produzem perturbações sociais (a revolta na Tunísia, por exemplo, teve aqui uma das suas causas).

**Figura 2**

**MACRO-ECONOMIC INDICATORS**

	Real GDP growth						Inflation						GDP per capita					
	(% change)						(period average)						(in EUR)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Algeria	5,3	1,8	3,1	3,6	2,2	3,9	1,6	2,5	3,5	4,4	5,7	4,4	2.580	5.461	5.677	5.921	5.987	6.168
Armenia	14,0	13,3	13,7	6,8	-14,2	2,6	0,6	2,9	4,4	9,0	3,5	8,1	1.223	1.584	2.081	2.524	1.885	2.075
Azerbaijan	26,4	34,5	25,0	10,8	9,3	5,0	5,3	11,4	19,7	15,4	0,6	7,4	2.086	6.022	7.866	8.746	9.777	9.852
Belarus	9,4	9,9	8,6	10,0	-0,2	7,6	10,3	7,0	12,1	13,3	10,1	7,7	2.476	1.959	2.647	3.778	3.457	4.344
Egypt	9,4	6,8	7,1	7,2	4,7	5,1	11,4	7,6	9,5	18,3	11,8	11,1	1.004	1.373	1.650	2.022	2.257	2.570
Georgia	9,6	9,4	12,3	2,3	-3,8	6,3	8,3	9,2	9,2	10,0	1,7	7,1	1.196	1.406	1.690	1.981	1.754	1.981
Israel	5,3	5,2	5,3	4,1	0,7	4,5	1,3	2,1	0,5	4,6	3,3	2,8	16.232	16.858	17.337	19.379	19.713	21.980
Jordan	7,2	8,2	8,9	7,2	2,3	3,4	3,5	7,5	5,4	14,9	-0,7	5,7	1.601	3.421	3.644	3.813	3.861	3.932
Lebanon	2,6	0,6	7,5	8,5	9,0	8,0	-0,7	5,6	4,1	10,8	1,2	5,0	4.403	4.350	4.450	4.859	6.489	7.008
Libya	9,9	5,9	6,0	2,8	-1,6	10,3	2,9	1,4	6,2	10,4	2,4	4,5	6.294	7.208	8.023	10.567	6.973	9.379
Moldova	6,6	4,8	3,0	7,8	-6,0	6,9	11,0	12,8	12,4	12,7	0,0	7,4	668	757	902	1.160	1.097	1.234
Morocco	3,0	7,8	2,7	5,6	4,9	4,2	1,0	3,3	2,0	3,7	1,0	2,2	1.368	2.124	2.411	2.813	2.855	2.839
Occupied Palestinian Territory	6,0	-4,8	-1,2	7,1	7,4	9,3	3,5	3,8	2,7	9,9	2,8	3,7	1.287	1.248	1.229	1.566	1.529	1.625
Syria	6,0	5,2	6,3	5,2	5,0	4,0	7,2	10,0	3,9	15,7	2,6	3,4	1.039	1.171	1.399	1.700	2.018	2.187
Tunisia	4,2	5,3	6,3	4,5	3,1	1,0	2,0	4,5	3,1	4,9	3,8	4,8	2.302	2.448	2.550	2.707	2.735	2.880
Ukraine	2,7	7,3	7,9	2,3	-14,8	4,2	13,6	9,1	12,8	25,2	15,9	9,4	1.465	1.830	2.235	2.650	1.829	2.266

Fonte: COM, 2010c, p. 33

Os países vizinhos têm vindo a implementar diferentes reformas para desenvolver uma economia de mercado, criar um quadro legislativo propício ao investimento privado e normas de proteção da propriedade privada e industrial. Em relação aos vizinhos do Leste, estes partiam de economias planeadas e, desde que se separaram da ex-União Soviética, têm vindo a encetar diversas reformas neste sentido e para conseguir a integração em fóruns internacionais. Vários países PEV já tinham aderido à OMC, destacando-se que, com apoio da UE, a Ucrânia aderiu em 2008 (ver figura 3). Os países do Sul do Mediterrâneo, com exceção de Israel, também têm vindo a empreender diversas reformas, e apesar de terem regimes autoritários fizeram esforços para tornar as suas economias mais “ocidentalizadas” e para desenvolver um quadro regulamentar adequado a esse objetivo (concorrência, tribunais, propriedade intelectual, privatizações, propriedade privada, etc..).

**Figura 3: Participação na OMC e na OIT**

	<b>Adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC)</b>	<b>Adesão à Organização Internacional do Trabalho (OIT)</b>
<b>Argélia</b>	Observador	1962
<b>Arménia</b>	2003	1992
<b>Azerbaijão</b>	Observador	1992
<b>Bielorrússia</b>	Observador	1954
<b>Egito</b>	1995	1936
<b>Georgia</b>	2000	1993
<b>Israel</b>	1995	1949
<b>Jordânia</b>	2000	1956
<b>Líbano</b>	Observador	1948
<b>Líbia</b>	Observador	1952
<b>Moldávia</b>	2001	1992
<b>Marrocos</b>	1995	1956
<b>Territórios Palest. Ocupado</b>	-	-
<b>Síria</b>	Observador	1961
<b>Tunísia</b>	1995	1956
<b>Ucrânia</b>	2008	1954

Fonte: Quadro realizado a partir de dados da OMC e da OIT.

OMC: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm)

OIT: <http://www.ilo.org/ilolex/english/mstatese.htm>

Em relação à política comercial e à aproximação da regulamentação da UE, no relatório de progresso setorial de 2010 surgem as seguintes referências: 1. houve um reforço da integração económica e comercial, nomeadamente através de um acordo

aprofundado de comércio livre com a Ucrânia, estudaram-se avanços nesse sentido com a Moldávia, e houve progressos na preparação de acordos semelhantes com a Arménia e a Geórgia; 2. verificaram-se progressos lentos nas negociações de um acordo-quadro com a Líbia; 3. Registaram-se avanços nas negociações para a liberalização de alguns produtos agrícolas ou de pescas com os países do Mediterrâneo (Egito, Marrocos, Tunísia, Líbano); 4. mantêm-se negociações com os países do Mediterrâneo para liberalização dos serviços; 5. continuam as negociações com vista a acordos que envolvem o Egito, Israel, a Geórgia, Moldávia, Ucrânia e Marrocos. São, igualmente referidas evoluções ao nível das alfândegas, das regras técnicas e padrões de qualidade, na liberalização dos serviços e de estabelecimento, no que respeita a regras sanitárias e fitossanitárias, na legislação sobre concorrência, propriedade intelectual e direitos de autor. Por último, podem-se mencionar, referências aos serviços financeiros e ao movimento de capitais e pagamentos e, ainda, à proteção dos consumidores.

Através da análise do quadro abaixo vemos que a UE é o principal parceiro comercial destes países e que na maioria dos casos estes países também têm vindo a desenvolver laços cada vez mais fortes com a UE avançando no *ranking* dos parceiros comerciais da UE.

**Figura 4: Fluxos de Comércio com os países Vizinhos**

	Classificação como Parceiro Comercial da UE (2004) <sup>67</sup>	Classificação da UE nos Parceiros Comerciais (2004) <sup>68</sup>	Classificação como Parceiro Comercial da UE (2010) <sup>69</sup>	Classificação da UE nos Parceiros Comerciais (2010) <sup>70</sup>
<b>Argélia</b>	19	1	17	1
<b>Arménia</b>	114	1	109	1
<b>Azerbaijão</b>	63	1	38	1
<b>Bielorrússia</b>	45	2	41	2
<b>Egito</b>	33	1	28	1
<b>Georgia</b>	102	1	80	1
<b>Israel</b>	23	1	26	1
<b>Jordânia</b>	65	1	65	2
<b>Líbano</b>	54	1	55	1
<b>Líbia</b>	27	1	19	1
<b>Moldávia</b>	83	1	75	1
<b>Marrocos</b>	28	1	29	1

<sup>67</sup> Dados retirados de COM, 2007d, p. 36

<sup>68</sup> Dados retirados COM, 2007d, p. 36

<sup>69</sup> Dados de retirados da Comissão Europeia - Direção Geral Comércio: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>

<sup>70</sup> Dados de retirados da Comissão Europeia - Direção Geral Comércio: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>

<b>Territ. Ocup. Palestínianos</b>	168	N/A	161	N/A
<b>Síria</b>	47	1	50	1
<b>Tunísia</b>	30	1	31	1
<b>Ucrânia</b>	26	1	23	1

Fonte: Quadro realizado a partir de dados da Comissão Europeia.

Ao nível da sociedade civil e dos contatos entre populações pode-se destacar que têm sido reforçados os contatos entre instituições de ensino superior, não só para a modernização dos sistemas dos países PEV (Programa Tempus), mas também para assegurar maior mobilidade através de Programas como o Erasmus Mundus, que têm vindo a ter reforços orçamentais específicos para bolsas destinadas a estudantes destes países. Funciona já a Universidade Euro-mediterrânica (EUMUNI) financiada através da UpM. Pode-se referir, também, o aumento dos intercâmbios entre a juventude no âmbito do Programa comunitário Juventude em Ação e do Programa Juventude Euro-mediterrânico. No domínio da cultura assistiu-se, igualmente, a alguns desenvolvimentos como a Iniciativa Kiev (PO), o Programa Euromed Heritage, a Fundação Euro-mediterrânica Anna Lindh, e a ratificação da Convenção da UNESCO para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais.

#### 4. Incentivos

A nível económico, já foi referido que a UE é o principal parceiro dos países PEV (ver figura 4) e que tal fato é maior incentivo para estes participarem na PEV e, uma vez que não existe a perspectiva de adesão, é o modo mais eficaz para poderem beneficiar da “prosperidade” da UE. Todavia em 2007 constava nas conclusões do Conselho da UE algo que parece trazer alguma ambiguidade quanto à possibilidade de adesão: “*Não obstante as disposições pertinentes do Tratado UE, a PEV continua a demarcar-se da questão da adesão à UE, não condicionando porém o eventual desenvolvimento de relações dos países parceiros com a União Europeia.*” (CONS, 2007, p.3).

Adicionalmente, como vimos, como incentivo das reformas políticas e económicas foi sendo desenvolvida uma política de “*mais por mais*” aumentando os apoios financeiros aos Estados que obtêm melhores resultados. Na revisão da PEV de 2006 foi incluído na Comunicação da Comissão (2006a) a seguinte referência: “*Quanto mais progressos forem realizados por um país parceiro na execução das reformas, mais*

*profundas se poderão tornar as relações e maior o apoio que a UE deverá prestar.”.* Mais recentemente, e no mesmo sentido, Setefan Füle, Comissário para o Alargamento e a Política de Vizinhança Europeia, afirmou em maio de 2011: “ *Quanto maiores e mais rápidos forem os progressos a nível das reformas internas, maior será o apoio concedido pela UE*” (COM, 2011a).

Outro elemento a destacar é que os avanços na implementação dos PA poderão, igualmente, levar ao estabelecimento de “Acordos Europeus de Vizinhança”, conforme referido no Documento Estratégico da PEV (COM, 2004a). Embora estes acordos permaneçam uma perspectiva vaga e a longo prazo. Cremona e Hillion (2006, p. 19) pressupõem que poderá tratar-se de uma menção aos Acordos de Associação do artigo 217 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa). Isto seria um salto qualitativo no relacionamento, uma vez que a PEV não tem um quadro formal ou obrigatório, tendo sido desenvolvida no âmbito considerado da “*soft law*”. No entanto, na sua Comunicação de 2006<sup>71</sup>, a Comissão refere que o que se pretende é oferecer “(...) *uma perspectiva clara de integração económica e comercial aprofundada com a UE e incluir nas nossas ofertas de liberalização um melhor acesso a todos os domínios com interesse e potencialidades económicas para os nossos parceiros.*”. Mais à frente, o mesmo documento menciona: “*Uma integração económica mais profunda com os nossos parceiros PEV será crucial para o êxito e a credibilidade da política. Desde o início, uma premissa-chave da PEV era que a integração económica deveria ir para além do comércio livre de bens e serviços para incluir também questões internas: a abordagem dos obstáculos não pautais e a convergência global progressiva nos domínios comercial e da regulamentação (...)*”. Deste modo perspectiva-se que com os Planos de Ação e o desenvolvimento de regulamentação se “(...) *preparará o terreno para a conclusão de uma nova geração de "acordos de comércio livre (ACL) globais e aprofundados*”, mas refere-se como pré-condição para negociação dos mesmos a adesão prévia à OMC.

Neste ponto, é de salientar, apesar deste não se enquadrar na PEV, o exemplo do “Novo Acordo Alargado” negociado com a Ucrânia e que substitui o antigo Acordo de Parceria e Cooperação. O acordo, que surgiu após a adesão da Ucrânia à OMC e prevê a criação de uma zona de comércio livre cobrindo grande parte dos bens e serviços, e mostra como este país se destaca nas prioridades da UE, bem como os progressos

---

<sup>71</sup> COM, 2006a, p. 4 e segs.

alcançados. Outro elemento a realçar é a convergência regulamentar que facilitará o acesso ao mercado. De sublinhar que, com a criação da Parceria Oriental se preparou a substituição dos acordos de parceria e cooperação por acordos de associação com estes vizinhos do Leste. Deste modo, está prevista a abertura de negociações para o estabelecimento de zonas de comércio livre com a Arménia, Moldávia e Geórgia. Em relação aos Vizinhos do Mediterrâneo, também se está a renegociar o alargamento dos acordos de associação, nomeadamente a inclusão de produtos agrícolas e a inclusão de normas e regulamentos. Refere-se, como exemplo, que Marrocos e a Jordânia são considerados como parceiros com os quais existe um “estatuto avançado”, desde 2008 e 2010 respetivamente, sendo por isso objeto de acordos preferenciais sectoriais. Esta extensão mantém-se bilateral e está adaptada ao nível de desenvolvimento de cada país, ao seu “acervo” regulamentar e às suas capacidades. É de mencionar que estes dois países beneficiam deste estatuto avançado, apesar de não terem cumprido totalmente o previsto nos PA (Schumacher, 2011, p. 113), o que pode ser contra-produtivo por desvalorizar este passo como incentivo e indica que critérios políticos diferentes podem prevalecer, em certos casos, sobre a aplicação rigorosa dos critérios acordados.

A Comunicação de 2006, por sua vez, refere como finalidade a longo prazo a criação de uma comunidade económica, conceito que foi desenvolvido num *non-paper* da Comissão Europeia<sup>72</sup>. Este documento revela que (a) o primeiro passo será a implementação dos Planos de Ação e, de seguida, (b) a médio prazo deve-se implementar uma zona de comércio livre aprofundada e global. Adicionalmente, (c) a cooperação inter-regional entre os parceiros PEV, e nomeadamente no âmbito das sub-regiões, será promovida. Após estes passos, (d) poderá considerar-se, a mais longo prazo, a criação de uma Comunidade Económica de Vizinhança, algo que deverá, supõe-se, assemelhar-se ao Espaço Económico Europeu (entre a UE e a Noruega, Islândia e Liechtenstein). Mas será que esta perspectiva a longo prazo é suficientemente atraente, tendo em conta as exigências que a acompanham e o fato de a sua implementação dever prolongar-se por vários anos?

Note-se que as reformas beneficiam do apoio do instrumento financeiro da PEV, o IEPV (futuro IEV), de aconselhamento político, de financiamento de projetos específicos, etc. No instrumento financeiro está previsto que, caso os princípios e valores promovidos não sejam respeitados, o Conselho poderá, sob proposta da

---

<sup>72</sup> COM, nd3

Comissão, decidir por maioria qualificada a alteração ou suspensão da assistência prestada ao país em questão, mostrando que este instrumento não é só um incentivo às reformas, mas também uma forma de sanção<sup>73</sup>.

A Facilidade de Governança referida na Comunicação de 2006 foi posteriormente objeto de um *non-paper* da Comissão para definir os seus princípios de implementação (COM, nd4). Esta Facilidade, inspirada na Facilidade para a Democracia da Parceria Euro-mediterrânica (COM, 2003c), visa atribuir fundos adicionais aos países que avançarem mais na implementação das principais reformas estipuladas na agenda em matéria de governança dos seus PA. Destaca-se que o documento define o que é entendido neste contexto como governança: “*Governance, as described in that Communication, includes: respect of human rights and fundamental freedoms, support for democratization processes, respect for the rule of law and access for all to an independent justice system, access to information; a government that governs transparently and is accountable to the relevant institutions and electorate; human security; management of migratory flows; effective institutions; access to basic social services; sustainable management of natural and energy resources and of the environment; and the promotion of sustainable economic growth and social cohesion in a climate conducive to private investment.*” (COM, nd4, p.2)

Outro incentivo que surgiu posteriormente na PEV, e merece ser referido, é a possibilidade de acesso gradual a agências e programas europeus, apesar de a participação nas instituições da UE se manter excluída. Em relação aos Programas europeus, tem havido de facto um forte reforço do financiamento para fomentar a participação destes parceiros, nomeadamente nos programas relacionados com a educação e investigação - e nas próximas perspectivas financeiras prevê-se que serão ainda mais aprofundadas as formas de participação<sup>74</sup>. Em relação às agências europeias, a negociação decorre individualmente e caso-a-caso, e é consagrada através de acordos internacionais. Considera-se que estas medidas podem encorajar as reformas nos países vizinhos bem como a convergência legislativa.

O envolvimento das populações e o reforço da informação e promoção da PEV junto do público são também elementos a destacar na evolução desta política, uma vez

---

<sup>73</sup> Artigo 28 do Regulamento nº 1638/2006 (PE e CONS, 2006)

<sup>74</sup> Ver por exemplo a proposta do futuro programa para a educação, formação, juventude e desporto, Programa Erasmus para Todos 2014-2020 ([http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/doc/com\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/erasmus-for-all/doc/com_en.pdf))

que convém tornar os cidadãos conscientes dos benefícios da participação na PEV para que apoiem as reformas.

Por outro lado, e de modo a incitar que as alterações surjam a partir da base, os apoios à população civil e organismos não-governamentais, bem como os intercâmbios governamentais e de pessoas, são considerados fulcrais. Em 2011 surgiu mesmo a proposta de criar uma “Facilidade de Vizinhança para a Sociedade Civil”<sup>75</sup>. Existe, igualmente, uma dimensão parlamentar da PEV e a cooperação interparlamentar que se começou a analisar em 2007. Convém destacar que tem vindo a ser entendimento da UE que um maior envolvimento da população civil e de organismos não-governamentais, bem como o contacto entre populações, leva a um avanço nas reformas políticas e económicas pretendidas, pelo que este envolvimento tem vindo a ser valorizado e reforçado ao longo das revisões sofridas pela PEV e foi objeto de um *non-paper* sobre a dimensão da sociedade civil da PEV (COM, nd2).

Como é natural, as questões de mobilidade e de imigração ainda encontram obstáculos, uma vez que a facilitação de vistos se encontram nas mãos dos Estados-membros e os acordos de readmissão são uma exigência.

Os incentivos à cooperação inter-regional e multilateral (UpM e PO), podem igualmente ser vistos como tendo por objectivo aumentar as relações económicas dentro das diferentes regiões da PEV, bem como as áreas temáticas cobertas pela PEV (transportes, energia e ambiente). No entanto, as áreas escolhidas parecem corresponder sobretudo a questões prioritárias para a UE. É de referir, em relação à promoção da cooperação inter-regional, que esta pode se vista tanto como uma exportação do modelo europeu de integração, como também um fomento da cooperação Sul-Sul e Leste-Leste. Note-se que a PEV não parece querer promover a cooperação entre o Sul e o Leste, mas apenas dentro dos quadros sub-regionais, levando a crer que esta cooperação, pode também ser vista como um factor de estabilização nas sub-regiões e forma de pôr fim aos conflitos latentes no seio dos países vizinhos.

## **5. Balanço**

Quando se analisam os comunicados de imprensa da Comissão de 2008, 2009 e de 2010 sobre os progressos da PEV, notam-se sobretudo referências aos progressos no âmbito do desenvolvimento económico, e da cooperação em matéria de justiça,

---

<sup>75</sup> COM e Alto Representante, 2011b, p. 7

imigração, transportes e energia. Ao nível das reformas políticas, de boa governação e direitos humanos a Comissária Benita Ferrero-Waldner admite que “*muchos les resta ainda fazer*” (COM, 2009b ). Em 2010 o Comissário responsável pelo Alargamento e pela Política Europeia de Vizinhança, Stefan Füle, referiu que “*As reformas económicas nos países vizinhos, tanto a leste como a sul, avançaram de forma admirável. O que conta para o futuro é que as reformas democráticas e políticas que registaram progressos reais, mas geralmente mais lentos, passem à velocidade superior.*” (COM, 2010a)

O apoio expresso a algumas declarações e posições de política externa da UE, nomeadamente por parte dos países do Sul do Cáucaso, é mais um elemento demonstrativo da aproximação a que se assiste.

Fazendo um balanço da PEV de 2004 a 2009, o comunicado de imprensa (COM, 2010a) menciona que até 2008 as importações da UE dos Vizinhos tinham aumentado 91% (grande parte devido à energia) e as exportações para eles em 63%. Salientam-se os progressos alcançados na área da energia, que além de se destacar nas relações comerciais entre a UE e os seus vizinhos, foi objeto de um Plano de Ação adoptado no Conselho Europeu de março de 2007, de memorandos de entendimento (Ucrânia e Azerbaijão) e de uma parceria estratégica (Argélia).

Em relação à política social, a Comunicação da Comissão “Balanço da Política Europeia de Vizinhança” menciona que a ambiciosa agenda social “*tem ainda de ser inteiramente aplicada*” e carece de necessárias reformas socioeconómicas (COM, 2010b, p. 9).

No que toca aos valores democráticos e à defesa dos direitos humanos, pode-se distinguir entre “*willing*” e “*hesitant*” neighbours (Toci, 2007, pp.32 e 33). O primeiro grupo solicitou apoio nas suas reformas e pretende aprofundá-las (Palestina, Líbano, Geórgia, Ucrânia e Moldávia). Três destes países ainda têm esperanças de adesão à UE (Geórgia, Ucrânia e Moldávia), pelo que o incentivo de reforma poderá vir sobretudo da vontade de se aproximarem dessa ambição. Na verdade, em 2006 a Comissão menciona que a PEV evolui sem prejuízo do processo de adesão previsto nos Tratados, deixando alguma razão para esperar a estes países. Por outro lado, a revisão de 2006 parece ser no sentido de reforçar os incentivos para estes cinco países prosseguirem as suas reformas. A Parceria Oriental é sobretudo uma tentativa de motivar os países do Leste, tal como a Facilidade de Governança, já referida, que foi criada no âmbito do I EVP. O caso do Territórios Palestinos Ocupados é particular, uma vez que alguns incentivos, como a

facilitação dos vistos, são mais difíceis de aplicar a um “não-Estado”<sup>76</sup>. No entanto, a PEV ficou paralisada após as eleições em 2006 que favoreceram o Hamas, apesar de a sua vitória resultar de eleições democráticas. Convém, também, ter em conta que muitos dos países “*willing*” não controlam completamente o seu território, onde subsistem conflitos, o que necessariamente torna as reformas menos eficazes. Lembre-se que estamos também a falar de alguns países que sofreram revoluções ou mudanças de regime, pelo que poderá revelar-se necessário um significativo aumento do apoio prestado pela UE.

Em relação aos vizinhos que se podem qualificar de hesitantes, é natural que, além de talvez não desejarem a interferência da UE, os governos de muitos deles não partilhem os valores democráticos, mesmo que afirmem o contrário, e não desejem implementar as reformas previstas. Neste ponto coloca-se a questão de se será credível o desejo de Estados autoritários de implementar reformas, uma vez que estes poderiam implicar o fim dos seus regimes. Por outro lado, se a PEV aceita por parceiros tais regimes, como poderá pretender verdadeiramente esperar alterá-los? Este poderá ser um dos motivos por que parece ter havido maior incidência sobre o estabelecimento do Estado de direito do que no que respeita à democratização e à defesa dos direitos humanos. Valorizando este aspeto, Toci (2007, p.39) sugere que, tendo em conta que muitas das relações externas da UE são contratuais e é necessário garantir que estas regras contratuais são respeitadas, este fator poderia ser mais um motivador da implementação do Estado de direito.

Neste quadro, não se pode deixar de mencionar que 2011 foi um ano que testou a PEV, com as revoltas populares em vários países do Sul do Mediterrâneo (Tunísia, Egito, Síria, e Líbia<sup>77</sup>) e que levaram à queda de alguns dos seus líderes. O dilema que se referiu entre a vontade de reforma interna de regimes ditatoriais e a esperança que a UE diz manter quanto a uma evolução política e no campo dos direitos humanos foi realçado pela impaciência e frustração que esses levantamentos revelaram, bem como pela, aparente, maior eficácia na mudança de regimes por métodos revolucionários. Estes eventos não eram previstos pelos países ocidentais e a UE teve de reformular a PEV, mais uma vez, tendo em conta estes fatores e a necessidade de prestar apoio para estabilizar estes países e apoiar-los neste período de transição, como vimos no anterior

---

<sup>76</sup> A PEV não tem referências a vistos em relação aos Territórios Palestínianos Ocupados. O Plano de Ação com Israel também não menciona os vistos, mas os cidadãos deste país não necessitam de vistos de curta duração para entrar na UE. (PE, 2008)

<sup>77</sup> O Iémen e o Bahrein não foram incluídos por não fazer parte da PEV.

capítulo. Repare-se que a surpresa europeia revela um ceticismo quanto à possibilidade de evolução que parece desmentir os próprios princípios e objetivos da PEV. Isso parece confirmado pela hesitação inicial da UE no apoio e numa oportunidade de alteração de regimes surgida por vontade das populações.

Neste contexto, poderá ser relevante para este balanço notar que a própria UE difere internamente na defesa de valores para com estes países. Thépaut (2011) considera que os países europeus mais próximos destes Vizinhos, nomeadamente os do Sul, preferem que a PEV defenda o bom entendimento e a estabilidade interna mais do que a reforma dos valores democráticos e direitos humanos. Podemos, no entanto, dizer que são justamente estes países mais próximos o principal motor das iniciativas, sendo o apoio que lhes dão os mais afastados algo cético. Estas divergências tornam as decisões ao nível do Conselho difíceis, nomeadamente no estabelecimento dos Planos de Ação, e tornam qualquer condicionalismo negativo impossível.

As dificuldades internas da UE estão também patentes no fato da Comissão e o SEAS não parecerem ter uma ainda clara divisão de tarefas nesta política e que divergências, como vimos, entre os Estados-membros, o que tem efeito não só na definição de objetivos claros de reformas democráticas, mas também em casos como a lenta e não coordenada reação aos eventos da “primavera árabe”. Outro elemento a destacar é que se entendemos que o condicionalismo positivo talvez não seja suficientemente motivador, e se o condicionalismo negativo não parece ser aplicável, põe-se a questão de saber em que medida a PEV pretende verdadeiramente promover as reformas nestes países? Apesar destas dúvidas, não se pode negar que existem evoluções, sobretudo a nível socioeconómico, na cooperação entre a UE e os seus vizinhos.

Convém, ainda, mencionar que na Parceria para a Democracia e Estabilidade com o Sul do Mediterrâneo (COM 2011a) parecia surgir um novo princípio - o “menos por menos” -, uma vez que menciona que os apoios serão repensados ou reduzidos se os Estados recuarem ou não avançarem nas reformas acordadas. Este poderia ser demonstrativo de que a UE já não estaria disposta a fechar os olhos e utilizaria o “condicionalismo negativo” (Schumacher, 2011, p. 109). Estamos aqui perante algo que parece não diferir muito da PEV e basear-se no pressuposto de que estes países desejam as reformas democráticas. Aquela Comunicação refere, ainda, a existência de “indicadores mínimos”, os quais deverão permitir avaliar os progressos para “níveis

mais elevados de governança e direitos humanos” (COM 2011a p.5), algo de inovador comparado com a PEV.

Pode talvez concluir-se que o que parece distinguir a PEV de outras políticas de cooperação ou ajuda é mais a proximidade dos países visados e as situações políticas internas dos mesmos, do que os objetivos de reforma que parece defender (Paczynski, 2009, p.12). Paczynski pode ter razão, quando menciona que a PEV poderá ser mais um *placebo* do que uma estratégia, dadas as falhas já referidas, embora considere que por vezes existe um “efeito *placebo*” real que leva a reformas e que este poderá ser o caso da PEV (Paczynski, 2009, p, 34).

## Capítulo IV: Implicações de segurança da PEV

Na análise da questão que dá nome a este capítulo teremos em conta o contexto, nomeadamente a preparação de um Tratado Constitucional e o posterior Tratado de Lisboa, adotado em 2007, que criou o cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança bem como um Serviço Europeu de Ação Externa, de modo a permitir à UE assumir o seu papel na cena mundial. Como vimos no primeiro capítulo, a UE tem vindo a evoluir a nível da sua atuação externa tanto política como de segurança, nomeadamente pela criação da PESC e da PESD, disponibilizando os Estados-membros efetivos militares para o efeito. A nível de segurança, na aceção tradicional do conceito, esta em regra depende de meios militares de que a UE carece<sup>78</sup>, pelo que a União tem desenvolvido uma ação essencialmente declaratória. A segurança, neste sentido restrito, é sobretudo assegurada pelos Estados-membros no âmbito de organismos internacionais ou em alianças para causas específicas. Para promover a paz, a UE pretende antes atacar as causas dos conflitos e preveni-los, recorrendo à condicionalidade política nas suas relações externas e mais recentemente a meios como a Missões de Petersberg.

Foi neste enquadramento que, em dezembro de 2003, o Conselho Europeu<sup>79</sup> aprovou a Estratégia Europeia de Segurança internacional, que constitui um marco na evolução da UE nas relações internacionais, sendo de destacar que refere a possibilidade do recurso a meios militares. Este facto, levou Ian Manners a considerar que a UE se afastava do ideal de potência normativa e caminhava para tornar-se numa “*martial potency*” (cit. em Franck, C et al., 2008, p. 65).

A PEV no seu conjunto, enquanto componente da política externa europeia, tem, como foi mencionado, uma forte dimensão de segurança. Não surpreende assim que tenha surgido na mesma altura que a Estratégia Europeia de Segurança. De resto, também já foi referida a preocupação com a estabilidade e prosperidade dos novos Vizinhos, que resultara da preparação de um grande alargamento da UE e do conseqüente alargamento das fronteiras. Adicionalmente, nesta política encontramos preocupações evidentes com questões de segurança e de geoestratégia relativamente aos países parceiros PEV, surgindo muitas destas matérias incluídas nos Planos de Ação.

---

<sup>78</sup> Apesar de desde 2007 poder realizar operações de resposta rápida, mediante decisão do Conselho da UE.

<sup>79</sup> Conselho Europeu, *Conclusões da Presidência*, Bruxelas, 12 e 13 de Dezembro de 2003.

Neste contexto, convém analisar a estratégia em questão, bem como os motivos que a inspiraram, e o seu balanço e discussão em 2008 e em 2010, para estudar a sua influência na PEV. Esta análise permitirá entender melhor o pendor de segurança da PEV e o interesse que a UE consagra a esta faceta da política com os vizinhos.

### **1. A Estratégia Europeia de Segurança (2003)**

O documento de 2003 foi preparado por Javier Solana, Alto Representante para política externa e de segurança comum (PESC), que também foi co-autor da carta “Europa Alargada” do mesmo ano. É de destacar que o Conselho<sup>80</sup> confiou a tarefa de preparação de uma “estratégia” a Javier Solana, não envolvendo diretamente a Comissão Europeia, e que a mesma foi aprovada pelo Conselho Europeu - deste modo a Estratégia enquadra-se unicamente no âmbito do considerado “2º pilar”. Esta Estratégia Europeia de Segurança (EES) – “*Uma Europa Segura num Mundo Melhor*” (Conselho Europeu, 2003) inspira-se em vários fatores, dos quais são de salientar: a) a vontade da União Europeia de ser um ator efetivo e ativo da política externa, b) a intenção dos Estados-membros coordenarem melhor a sua ação e falarem a uma só voz, e c) o desejo de criar um documento coerente e orientador, à semelhança do que acontece nos Estados- Unidos, definindo expressamente a estratégia global a seguir. A UE já não queria limitar-se a reagir aos acontecimentos e esperava aprovar deste modo prioridades que permitissem uma ação mais rápida e coordenada.

Deve-se lembrar aqui o ambiente externo em que este documento se enquadra: os Estados Unidos tinham sofrido ataques terroristas a 11 de Setembro de 2001, a UE não foi capaz de falar a uma só voz em relação ao Iraque, o conflito israelo-árabe mantinha-se sem a UE ter um papel de relevo na sua resolução, nos conflitos nos Balcãs a Europa não conseguira reagir de forma coordenada e o fornecimento energético da UE já se encontrava ameaçado. A nível multilateral foram assinados acordos sobre as armas de destruição maciça e sobre o ambiente, identificando estes problemas como ameaças para a segurança de âmbito global.

---

<sup>80</sup> O Conselho informal de Ministros dos Negócios Estrangeiros de Kastellorizo de 2 e 3 de Maio de 2003 mandata Javier Solana a preparar “Um conceito Europeu de Segurança” para apresentar no próximo Conselho Europeu. No Conselho Europeu de Tessalónica, de 20 de Junho de 2003, as recomendações de Solana foram bem acolhidas tendo-lhe sido solicitado que preparasse “Uma Estratégia de Segurança da UE” para adoção no Conselho Europeu seguinte.

Logo na introdução da EES vem referido que “(..)nenhum país é capaz de enfrentar totalmente sozinho os complexos problemas que se colocam hoje em dia”. Assume-se, portanto, que as ameaças e conflitos atuais exigem respostas concertadas, que não podem ser efetivas se partirem de um só país ou forem de cariz unilateral. As alterações no panorama internacional e das ameaças exteriores levavam a uma adaptação do conceito de segurança, alargando-o. O documento argumenta que com o fim da Guerra Fria, e com a conseqüente abertura das fronteiras, existe “*uma indissolúvel ligação entre os aspetos internos e externos de segurança*” (Conselho Europeu, 2003, p.2). Ou seja, reconhece que os conflitos e problemas internos de um país no mundo globalizado podem tornar-se ameaças para Europa e para o resto do mundo: não seria necessário existir uma ameaça direta para haver insegurança. Paula Brandão (2010, p.49) cita Peter Burgess neste sentido: “*as operações de fronteira tradicionalmente suportadas pelo estado-nação (...) deslocaram-se para o exterior. Simultaneamente, um número crescente de organizações europeias e internacionais adquiriram um papel cada vez mais dominante completamente desfasado da soberania do estado-nação, mas contribuindo para a inter-relação das instituições não nacionais e das regiões, e enfraquecendo o papel e a capacidade da soberania tradicional*”.

Ainda na introdução, o documento afirma que “*A Europa deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor*” (Conselho Europeu, 2003, p.1), numa clara demonstração da vontade da UE se tornar num ator ativo e credível na cena internacional. O documento serve, igualmente, para convencer o aliado americano que não se encontra sozinho e tentar prevenir novas ações unilaterais da sua parte sem consulta da UE.

A EES identifica uma série de “desafios globais” e cinco “principais ameaças” que a UE tem de enfrentar: o terrorismo, as armas de destruição maciça, os conflitos regionais, os Estados falhados e a criminalidade organizada. Já não estamos unicamente perante ameaças consideradas militares, mas igualmente perante outras que se enquadram numa perspetiva mais alargada. As “*novas ameaças (...) são mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis*” (Conselho Europeu, 2003,p.3). É interessante a inclusão dos Estados falhados, incapazes de cumprir as suas funções soberanas, e também as noções a) de que é importante agir sobre as causas destas ameaças, e b) da importância de difundir os valores e princípios democráticos. A EES considera a insegurança como um fator impeditivo do crescimento económico e social dos países afetados, referindo que “*a segurança é uma condição para o*

*desenvolvimento*” (Conselho Europeu, 2003, p. 2). Refere, ainda, preocupações ambientais relacionadas com os recursos naturais e a grande dependência energética exterior da UE.

O documento prossegue indicando os “objetivos estratégicos” de que trata em três secções: a) “enfrentar as ameaças”; b) “criar segurança na nossa vizinhança”; e estabelecer c) “uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo”. O primeiro grupo de objetivos menciona o que já foi feito e reitera a importância de, num mundo interdependente e face às novas ameaças, ter em conta que muitas vezes “*a primeira linha de defesa (...) situa-se no exterior*” (Conselho Europeu, 2003, p.7), o que justifica atacar as causas e evitar a propagação dos perigos. Um elemento, ainda, de realçar é que a UE defende que se deve agir de modo preventivo “*actuar antes de ocorrem as crises*”. A segunda preocupação estratégica encontra-se ligada com a PEV: “*é do interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados.*”, o que se refere, nomeadamente, à vizinhança resultante do novo alargamento, e destaca o perigo de os vizinhos serem “*envolvidos em conflitos violentos, Estados enfraquecidos em que floresce a criminalidade organizada, sociedades disfuncionais ou um crescimento descontrolado da população.*”. Neste ponto reconhece-se que a UE pretende estabelecer relações de cooperação e incentivar as reformas nestes países, destacando os vizinhos a Leste, os Balcãs, o conflito israelo-árabe e o Mediterrâneo, mas não é feita uma referência específica à democracia, aos direitos humanos e ao Estado de direito. Como último grande objetivo estratégico, a UE salienta a importância de agir no âmbito das instituições e organismos internacionais, como as Nações Unidas e a NATO, no respeito do direito internacional. Neste contexto, refere que “*as políticas de comércio e de desenvolvimento podem constituir poderosos instrumentos para promover as reformas*”, elementos que se ligam à vocação de potência civil da UE, pelo que esta deve reforçar os seus contributos para “*uma melhor governação através de programas de assistência, condicionalidade e de medidas comerciais bem orientadas*” (Conselho Europeu, 2003, p.10) tendo por objetivo que estes países voltem a juntar-se à comunidade internacional. Caso contrário haverá “*(...) um preço a pagar, designadamente a nível das relações com a União Europeia*”, uma afirmação que dá a entender que a UE está pronta a condenar os países que se afastam da comunidade internacional, recorrendo para tal aos meios de uma potência civil. A ideia de reforçar um “multilateralismo efetivo” implica tornar as organizações internacionais e os acordos existentes mais eficazes e ainda permitir a todos os países

agir de forma coordenada e coerente, respeitando o direito internacional. Este fato realça a propensão universalista de ação internacional da UE como ator normativo.

A última parte do documento estratégico define em quatro subsecções as “implicações políticas para a Europa”: esta tornar-se-ia mais ativa; mais capaz; mais coerente; e, para tal, deveria colaborar com os parceiros. Neste âmbito pretende-se agir em diversos níveis, nomeadamente na prevenção de conflitos e na assistência em todas as fases da crise. Assume-se que as respostas deverão ser asseguradas através dos diversos meios disponíveis (políticos, diplomáticos, económicos e militares), de modo rápido e, se necessário, enérgico. A importância dada à coerência dos meios utilizados relaciona-se não só com divergências internas da UE, tentando conciliar os então três pilares, mas também com os interesses diferentes dos seus Estados-membros. Não se pode deixar de mencionar que a menor importância dada ao recurso à força e aos meios militares tem a ver não só com a vocação da UE para agir como ator civil e normativo, mas, igualmente, com o fato de ela estar fracamente dotada para intervenções musculadas. Volta-se aqui a referir como necessárias cooperação no seio de organismos multilaterais e com os principais parceiros (designadamente os Estados Unidos e a Rússia).

## **2. A revisão da EES**

Em 2008 a estratégia foi revista (Conselho Europeu, 2008), nomeadamente a partir do impulso do Presidente francês Nicolas Sarkozy. Destaca-se que, por esta altura, surgem também a União para o Mediterrâneo (UpM) e a Parceria Oriental. O próprio Tratado de Lisboa foi assinado em 2007, reforçando o novo conceito de segurança e a UE como ator internacional. Deste modo, o Conselho Europeu de Dezembro de 2007 pediu a Javier Solana (Secretário Geral e Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum) para analisar a implementação da EES, desta vez em conjunto com a Comissão Europeia e em cooperação com os Estados-membros. Foi solicitado ao Alto Representante que proponha elementos para melhorar a implementação e, se apropriado, completar a estratégia.

O *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança* foi apresentado em Bruxelas a 11 de Dezembro de 2008 (CONS, 2008). Também este documento está dividido em três partes: a) “desafios globais e principais ameaças”; b) “criar estabilidade na Europa e para além das suas fronteiras”; e c) “a Europa num mundo em mudança”. É feito um balanço

positivo dos cinco anos da Estratégia e invoca-se o seu objetivo de contribuir para melhorar a EES, considerada uma “*obra inacabada*”. A política de Vizinhança é referida logo no segundo parágrafo do documento, sendo, igualmente, objeto de um balanço positivo.

O documento retoma as ameaças identificadas anteriormente, acrescenta uma referência à pirataria na introdução e inclui o cibercrime entre as principais ameaças. Reforça, também, as preocupações com a proliferação das armas de destruição maciça (Irão e Coreia do Norte), o terrorismo e crime organizado (refere-se aos atentados na Europa), a segurança energética (o problema da grande dependência europeia), e as alterações climáticas (um “*multiplicador de ameaças*”). Todos estes elementos se teriam tornado mais complexos.

Os países vizinhos da UE, incluindo os candidatos à adesão e a PEV, são a preocupação fulcral da secção “criar estabilidade na Europa e para além das suas fronteiras”, apesar de a estratégia reconhecer “*que os interesses da Europa em matéria de segurança vão além da sua vizinhança imediata*” (CONS, 2008, p.7). Surge aqui uma referência aonexo entre a segurança e o desenvolvimento, à pirataria (apesar de ser um elemento do crime organizado) e, ainda, às armas ligeiras e de pequeno calibre, munições de fragmentação e minas antipessoais. Insistindo na ligação entre segurança e desenvolvimento, o documento salienta que “*não pode haver desenvolvimento sem paz nem segurança, e que sem desenvolvimento e erradicação da pobreza a paz não será duradoura*” (CONS, 2008, p.8). Outro elemento a destacar é a substituição da menção a “Estados enfraquecidos” por “Estados frágeis”, o que parece dar uma perspetiva menos negativa e de que haveria alguma evolução.

A última parte do documento, “a Europa num mundo em mudança”, subdivide-se também em três partes: a) “Uma Europa mais efectiva e mais capaz”; b) “Um maior empenhamento em relação aos nossos vizinhos”; e c) “Parcerias para um multilateralismo efetivo”. A vizinhança volta a ter relevo nesta secção, sendo considerada um elemento prioritário da segurança europeia. Neste ponto insiste-se no reforço da cooperação regional e na parceria com a Rússia, que se deteriorara após o conflito com a Geórgia. Na primeira secção refere-se que o novo quadro criado pelo Tratado de Lisboa deverá permitir uma melhor atuação da UE. No último ponto mantém-se a vontade de reforçar o quadro multilateral na actuação para a segurança e destaca-se a proeminência dos Estados Unidos como Parceiro privilegiado, embora outras potências sejam referidas.

### 3. As questões de segurança na PEV

Conforme já vimos, a PEV surgiu com o intuito, entre outros, de criar um espaço de prosperidade, segurança e estabilidade na Vizinhança, tendo em conta o alargamento e a impossibilidade de propor aos vizinhos essa opção. Oferecia em alternativa partilhar com eles as vantagens de uma maior aproximação e valores da UE com os países geograficamente mais próximos. A Europa espera ter um “círculo de amigos” à sua volta e a dimensão de segurança da PEV, nomeadamente do novo conceito de segurança alargado, é um elemento fundamental da mesma. Esta política, como a Comissária Ferrero-Waldner referiu no lançamento dos primeiros Planos de Acção em 2004, pretende trazer os seguintes benefícios para a UE: a) vizinhança estável, b) mais segurança ao longo das fronteiras e c) maior envolvimento dos parceiros no combater as ameaças existentes num mundo global. Cremona e Hillion (2006, p.3) chegam mesmo a dizer que “*the ENP may be regarded as a regional implementation of the European Security Strategy*”. A segurança da UE tem várias dimensões (interna, regional, nas fronteiras e nos países vizinhos) e, tal como referido na EES, vai para além da dimensão puramente militar incluindo as novas ameaças existentes. A PEV reflete a conciliação dos diferentes interesses e preocupações dos Estados-membros, que variam consoante a proximidade dos países vizinhos, mas, igualmente, demonstra a vontade da UE agir como ator internacional, mantendo os seus valores e princípios. Neste ponto, não podemos esquecer o papel fundamental que teve no passado o alargamento para a estabilização e reforma dos Estados, sendo a PEV, como já se referiu, inspirada pelos acordos de adesão e pela esperança de produzir efeitos similares.

Analisando melhor a Vizinhança da UE, vemos que em relação ao Leste europeu dominam preocupações com países que estão ainda numa fase de transição e que se pretende apoiar na transição para Estados democráticos com uma economia de mercado. Estes países são igualmente focos potenciais de criminalidade organizada e neles existem ainda armas que deveriam ser controladas pelas forças oficiais. Há, também, preocupações com a segurança energética e com a influência russa nestes países. Por outro lado, alguns tinham esperança de aderir à EU, uma vez que fazem parte do continente europeu.

Em relação ao Sul do Mediterrâneo, os regimes desses países em regra não são democráticos, mas têm vindo a ser apoiados pela Parceria Euro-mediterrânica/UpM e pela PEV, com a intenção de garantir a sua estabilidade, permitindo-lhes iniciar

reformas políticas e económicas. Todavia os países da área não têm expectativas de aderir à UE, pelo que o seu incentivo para colaborar é menor. Por outro lado, a Europa tem igualmente uma grande dependência energética com esta região e preocupações em relação à imigração e controlo de fronteiras, a que acresce a ameaça que representa o terrorismo associado a grupos extremistas.

Nas duas regiões encontramos conflitos internos e regionais que preocupam a Europa. O conflito israelo-árabe é central neste ponto, mas existem outros preocupantes como os da Transnístria, Ossécia do Sul ou Saara ocidental. Neste sentido, existe uma componente na PEV e nas políticas regionais atuais para incentivar uma maior cooperação entre os países de cada região a nível regional (nomeadamente na UpM e na Parceria Oriental) e transfronteiriço. A interdependência da UE em relação a estes países também se alarga a outros elementos como os transportes, os fluxos comerciais, a não proliferação de armas de destruição maciça, um maior controlo das fronteiras e o ambiente.

Conforme já referimos, um dos três objetivos estratégicos previstos da EES é especificamente o reforço da segurança na vizinhança europeia, o que demonstra a importância que a PEV tem para a UE. Deste modo, tanto na PEV como nos Planos de Ação este elemento é referido. A PEV tem igualmente componentes que visam prevenir a instabilidade, pelo apoio às reformas, à cooperação para o desenvolvimento sustentável e ao envolvimento da sociedade civil na governança. A cooperação com estes países e a partilha de valores democráticos comuns visa permitir uma maior aproximação das sociedades e compreensão mútua. Nos seminários organizados para debater a implementação da EES em 2008, foi considerado que *“a value-driven foreign policy is particularly important in guiding relations with close neighbours not least because the more similar the neighbours are, the more likely it is that our relations with them are consensual”* (Vasconcelos, ed.lit., 2009, p. 34).

No conceito de segurança alargado definido na EES, esta encontra-se ligada à estabilidade e prosperidade, por se considerar que os desenvolvimentos e reformas políticos e económicos devem levar à segurança. A co-propriedade, pelo seu lado, exprime a vontade e o compromisso dos Estados envolvidos de cumprir a Política de Vizinhança e os seus objetivos, nomeadamente no capítulo de segurança.

Encontramos assim os diversos elementos da EES nos Planos de Ação: reforço do Estado e apoio às suas reformas, desenvolvimento económico, prevenção e resolução de conflitos, combate ao terrorismo, não proliferação de armas de destruição

maciça controle de fronteiras e de imigração, e combate à criminalidade organizada. A questão energética é tão importante que no Relatório da execução da EES é afirmado que “*A maior diversificação dos combustíveis, das fontes de abastecimento e das rotas de trânsito é tão essencial como a boa governação, o respeito pelo Estado de direito e o investimento nos países de origem*” (CONS, 2008, p.5). Esta questão é muito importante, uma vez que em 2009 79,1% das importações de gás natural da UE provinha de 3 países: Rússia, Noruega e Argélia<sup>81</sup>. A um nível menor, assiste-se a uma situação semelhante em relação às importações de petróleo: 57% das importações europeias em 2009 vêm da Rússia, Noruega e Líbia (ver Figura 6 p. 76). O recurso a diversos instrumentos, nomeadamente financeiros, também se enquadra no que é preconizado pela estratégia de segurança.

A Bielorrússia, Síria e a Líbia continuam a ser países não participantes na PEV a respeito dos quais subsistem fortes preocupações<sup>82</sup>. No caso da Bielorrússia, a PEV parece não ter conseguido incentivar este país a iniciar reformas e cooperar com a UE, e há quem considere que a UE é mais exigente com os países do Leste na promoção da democracia (Vasconcelos, ed. lit, 2009, p.36). No caso da Líbia ou da Síria os recentes desenvolvimentos no Sul do Mediterrâneo poderão produzir algumas alterações. Apesar das suas afirmações, a UE tem apoiado regimes não democráticos através da política de vizinhança, talvez com vista a assegurar a estabilidade. É evidente que há um certo contra-senso na existência de Planos de Ação em relação a países com regimes não democráticos, considerando que o apoio à democratização e ao respeito pelos direitos humanos visa transformar profundamente os seus sistemas de governo. Talvez por isso os progressos nesse sentido, como vimos, têm sido fracos, nomeadamente no Sul do Mediterrâneo. O receio do fundamentalismo islâmico também faz com que se tenha medo de lhe dar maior espaço político ao destabilizar os regimes existentes. Por outro lado, a Ucrânia e a Moldávia parecem ser casos de sucesso, tendo havido eleições democráticas e registando-se uma transição de regime político e económico. O caso de Israel será sempre distinto, uma vez que é um país com instituições democráticas em relação ao qual a maior preocupação é o conflito com a Palestina e a necessidade de estabelecer boas relações com os seus vizinhos. A Figura 5 apresenta os índices de

---

<sup>81</sup> Dados do Eurostat:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports)

<sup>82</sup> A Argélia participa na PEV mas não tem Plano de Ação, uma vez que após as dificuldades de negociação do Acordo de Associação no âmbito do Processo de Barcelona se considerou que ainda não estaria preparada para avançar na PEV.

democracia dos países PEV, mostrando claramente que quase todos os parceiros da PEV estão longe de poder ser considerados “democracias”.

**Figura 5: Índices de Democracia nos países PEV**

	Índice Democracia 2006 <sup>83</sup>	Índice Democracia 2011 <sup>84</sup> b
<b>Argélia</b>	132	130
<b>Arménia</b>	110	111
<b>Azerbaijão</b>	129	140
<b>Bielorrússia</b>	128	139
<b>Egito</b>	115	115
<b>Georgia</b>	104	102
<b>Israel</b>	47	36
<b>Jordânia</b>	113	118
<b>Líbano</b>	85	94
<b>Líbia</b>	161	125
<b>Moldávia</b>	62	64
<b>Marrocos</b>	115	119
<b>Autoridade Palestiniana</b>	79	99
<b>Síria</b>	153	157
<b>Tunisia</b>	135	92
<b>Ucrânia</b>	52	79

Notas explicativas	
<b>2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracias completas 1-28</li> <li>- Democracias com falhas (<i>flawed</i>) a partir de 29</li> <li>- Regimes híbridos a partir de 83</li> <li>- Regimes autoritários a partir de 113</li> </ul>
<b>2011</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracias completas 1-25</li> <li>- Democracias com falhas (<i>flawed</i>) a partir de 26</li> <li>- Regimes híbridos a partir de 79</li> <li>- Regimes autoritários a partir de 116</li> </ul>

Fonte: Quadro realizado com base no *The Economist Intelligence Unit's democracy index*

A Leste é necessário, como já foi mencionado, ter presente a influência da Rússia na região e a preocupação de ao aproximar estes países mais da UE sem hostilizar aquela potência. Neste sentido, a PEV “cerca” a Rússia que não quis participar na política de vizinhança, pelo que a UE estabeleceu com ela uma parceria estratégica bilateral que permite, caso a caso, participar na política de vizinhança. Por outro lado, é importante manter boas relações entre a UE e este país, que é o maior fornecedor externo de energia da UE (Figura 6).

<sup>83</sup> *The Economist Intelligence Unit's democracy index:*

[http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf)

<sup>84</sup> *The Economist Intelligence Unit's democracy index:*

[http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU\\_Democracy\\_Index\\_Dec2011.pdf](http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf)

Figura 6: Origem das principais importações de energia primária da UE em percentagem (2001 - 2009)<sup>85</sup>

Hard coal									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Russia	11.5	13.1	13.5	18.7	24.1	25.4	25.1	26.3	30.2
Colombia	12.5	12.6	12.5	12.1	12.1	12.0	13.0	12.5	17.6
South Africa	27.0	31.4	31.5	26.6	25.7	24.3	20.8	17.1	16.0
United States	11.2	8.2	7.0	7.5	7.8	8.0	9.3	14.3	13.7
Australia	16.3	16.9	17.0	15.3	13.5	12.4	13.5	12.0	7.6
Indonesia	5.7	6.7	7.1	7.0	7.4	9.7	7.9	7.4	7.1
Ukraine	1.6	2.0	1.3	2.0	2.1	1.6	1.7	2.2	1.6
Canada	3.8	3.2	2.9	2.5	3.3	2.8	3.1	2.7	1.4
Norway	0.9	1.0	1.2	0.6	0.6	0.3	0.6	0.6	0.8
Others	9.7	5.0	6.0	7.8	3.5	3.7	5.0	4.8	3.9
Crude oil									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Russia	25.5	29.2	31.1	32.2	32.5	33.4	33.2	31.4	33.1
Norway	20.1	19.4	19.2	18.8	16.9	15.5	15.1	15.1	15.2
Libya	8.2	7.5	8.4	8.8	8.8	9.2	9.8	9.9	9.0
Saudi Arabia	10.8	10.1	11.3	11.3	10.6	9.1	7.2	6.9	5.7
Kazakhstan	1.6	2.4	2.7	3.4	4.5	4.6	4.6	4.8	5.4
Iran	5.9	4.9	6.4	6.3	6.1	6.2	6.2	5.4	4.7
Nigeria	4.8	3.5	4.3	2.6	3.2	3.6	2.7	4.0	4.5
Azerbaijan	0.9	1.0	1.0	0.9	1.3	2.2	3.0	3.2	4.0
Iraq	3.8	3.0	1.6	2.2	2.1	2.9	3.4	3.3	3.8
Others	18.3	18.8	14.2	13.4	14.0	13.2	14.7	16.1	14.6
Natural gas									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Russia	47.7	45.0	45.1	43.8	40.6	39.3	38.4	37.6	34.2
Norway	22.8	26.2	25.5	25.0	24.4	25.5	28.2	28.9	30.7
Algeria	21.2	21.2	20.0	18.2	18.0	16.4	15.4	14.7	14.1
Qatar	0.3	0.9	0.7	1.4	1.6	1.8	2.2	2.2	4.6
Libya	0.4	0.3	0.3	0.4	1.7	2.5	3.0	2.9	2.9
Nigeria	2.3	2.2	3.1	3.7	3.5	4.3	4.7	4.0	2.4
Trinidad and Tobago	0.3	0.2	0.0	0.0	0.2	1.3	0.8	1.6	2.2
Egypt	0.0	0.0	0.0	0.0	1.6	2.5	1.8	1.7	2.1
Oman	0.4	0.4	0.2	0.5	0.6	0.3	0.1	0.1	0.4
Others	4.6	3.7	5.1	7.0	7.8	6.1	5.4	6.3	6.4

Source: Eurostat (online data codes: nrg\_122a, nrg\_123a and nrg\_124a)

Convém referir a “Primavera Árabe” e as recentes revisões da política para com os países do Mediterrâneo na sequência do que vem acontecendo, uma vez que tem fortes implicações de segurança. As revoltas em vários países levaram à queda de alguns dos seus responsáveis políticos e espera-se que acelerem as reformas políticas. Mas a experiência demonstra que os resultados destas erupções são imprevisíveis, o que ajuda a compreender que apesar da PEV e do reforço da política externa europeia, a Europa não conseguiu reagir logo de forma coordenada, parecendo mesmo não saber se deveria ou não apoiar os movimentos populares (Schumacher, 2011, pp. 115-117). No

<sup>85</sup> Eurostat:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Main\\_origin\\_of\\_primary\\_energy\\_imports,\\_EU-27,\\_2001-2009\\_\(%25\\_of\\_extra\\_EU-27\\_imports\).png&filetimestamp=20111123174700](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_origin_of_primary_energy_imports,_EU-27,_2001-2009_(%25_of_extra_EU-27_imports).png&filetimestamp=20111123174700)

entanto, é inegável que as revisões da PEV e, sobretudo, a Parceria para a Democracia e Estabilidade com o Sul do Mediterrâneo, vão no sentido de apoiar as reformas democráticas e a sociedade civil, pelo que há esperança de que possam ajudar ao regresso da estabilidade a esta região. Em qualquer caso, subsistem aqui problemas na coordenação dos diversos vetores da política mediterrânica europeia a que convirá voltar mais adiante.

#### **4. Conclusões**

A EES e a PEV são duas políticas paralelas e interligadas que surgem ao mesmo tempo. Como vimos, a PEV deve ser considerada um elemento fulcral da Estratégia de Segurança Europeia, e a sua importância foi reafirmada no relatório sobre a sua implementação. A Europa quer que as suas fronteiras estejam seguras e as ameaças identificadas nesta estratégia encontram-se espelhadas nos Planos de Ação e são um elemento basilar da PEV. É claro que o objetivo da UE ao apoiar e dar assistência a estes países está ligado à garantia de segurança europeia – esta preocupação é o principal motivador do forte investimento europeu nestes países. Deste modo, toda a PEV tem uma base de segurança e estabilidade, que se espera que beneficie não só a UE mas também os países que nela participam.

Os interesses de segurança europeus na vizinhança são numerosos e os países vizinhos são instáveis. Isto cria um dilema que leva muitos a pensar que uma maior estabilidade pode ser obtida, sobretudo nos países do Sul, por regimes autoritários. A primavera árabe surgiu também como uma surpresa e uma ameaça à segurança europeia, tendo criado instabilidade nas suas fronteiras e nos territórios vizinhos, sem haver um plano claro de reação europeu. Em relação a questões de segurança surge uma clara diferença entre os Vizinhos do Leste e os Vizinhos do Sul, apesar de existirem preocupações comuns com as duas regiões, nomeadamente no controle das fronteiras. A Leste parece existir uma maior vontade de reforma e de cumprimento dos Planos de Ação, tendo levado a um reforço da cooperação com a UE, embora não deva ser esquecida a concorrência que existe com a influência russa. A Sul destaca-se uma maior pressão de migração e um receio do fundamentalismo islâmico. Os regimes são mais autoritários e não mostram uma forte vontade de alterar a situação.

Por outro lado, os instrumentos a que se recorre no âmbito da PEV enquadram-se nos meios de que a UE dispõe e nos propostos no âmbito da EES. As reformas políticas e sociais, apesar de parecerem ter ficado para trás nalguns casos, são processos

de evolução lenta e em que se procura de certo modo evitar alterações bruscas que criariam instabilidade e poderiam, mesmo, afastar regimes que atualmente são favoráveis à UE e ao Ocidente, o que traria novas preocupações de segurança.

De qualquer modo, apesar de as questões de segurança parecerem sobrepor-se, colocando em questão a vocação normativa da UE e a vontade de transformar a sua vizinhança para a democratização e defesa dos seus valores e princípios, tornando-a num ator mais “realista”, os meios utilizados mantêm-se sobretudo os de uma potência civil. De qualquer modo, mesmo as potências normativas e civis devem ter, no nosso entender, objetivos de segurança no âmbito da sua política externa, e os objetivos transformativos também se devem enquadrar neste âmbito, tendo em conta que as “democracias têm menos tendência para fazer a guerra entre si” e seriam garantes de estabilidade e prosperidade.

Outra questão que se poderia colocar, em relação a este tema, é saber se a UE não consegue atingir os seus objetivos transformativos, será mesmo uma potência ao nível da sua dimensão? Ou não estará a UE e os seus Estados-membros a prosseguir os seus objetivos a curto prazo, esperando a longo prazo vir a atingir os objetivos transformativos? No capítulo seguinte tentaremos considerar este dilema que, de qualquer modo, pensamos que continuará a afetar, por muito tempo, a política da UE.

## Capítulo V: Resultados da PEV

### 1. Os Problemas da PEV e a Evolução da Política Externa da UE

Neste capítulo pretendemos refletir sobre se a Política Europeia de Vizinhança, uma das prioridades de política externa e de segurança europeia, está efetivamente a atingir os seus objetivos e a prosseguir os valores que a inspiram. Tentaremos também esclarecer quais as dificuldades e obstáculos que a UE enfrenta na execução de uma política externa coerente e eficaz, em função da sua natureza como potência internacional, dos recursos de que dispõe, e da difícil harmonização dos objetivos que prossegue em relação ao exterior.

Já vimos que a UE é um ator internacional *sui generis*, com abundantes capacidades humanas e económicas e que a sua atuação externa recorre sobretudo a meios não militares. O principal meio que tem diretamente à sua disposição é a cooperação económica e a ajuda ao desenvolvimento, matérias do antigo primeiro pilar, o que explica a tendência para utilizar predominantemente esses meios. Constatámos que a União não deixa de ser uma potência, sobretudo económica, e que tem vontade de assumir as suas responsabilidades a nível internacional, adequando a sua atuação ao poder civil que possui. Igualmente relevante é o fato de não ser uma potência coesa mas um ator plural que depende em longa medida das decisões dos seus membros, o que limita as suas políticas externas. Todavia tem havido evoluções, sobretudo nos últimos 15 anos, nas suas competências e meios de atuação. As mudanças geopolíticas mundiais e as novas ameaças que foram surgindo, levaram a um reforço da atuação externa e à procura de uma coerência entre os seus membros: constatou-se que a UE não estava a corresponder às expectativas internas e externas e não conseguia reagir de forma coordenada e expedita, nem mesmo perante conflitos nas suas fronteiras. Por outro lado, pareceu necessário demonstrar ao seu aliado americano que a UE estaria pronta a assumir a sua parte nas responsabilidades internacionais, para evitar, como tinha acontecido no passado, atuações unilaterais daquela grande potência, em face das quais só lhe restava reagir desordenadamente e a apenas posteriormente assumir uma posição comum.

A União Europeia tem vivido, portanto, um período de adaptação a novas circunstâncias, o que justifica que se considere a política externa e de segurança da UE uma obra sempre inacabada.

A definição progressiva de políticas regionais e a evolução interna da União, incluindo as revisões dos Tratados, fazem parte desta evolução. A criação de uma estratégia de segurança foi mais um marco nesta transformação: obrigou os Estados-membros a definirem as prioridades e objetivos da União Europeia na sua política externa no que respeita à segurança do continente e do mundo. A EES parte de um conceito indivisível e alargado de segurança e tem em conta que existem novas ameaças globais que não respeitam fronteiras e que obrigam a respostas que vão além da defesa e prevenção de ataques a um Estado-nação. Neste contexto, a interdependência em matéria de segurança é outro ponto fulcral da estratégia, uma vez que as ameaças não podem ser contidas isoladamente. Resulta daí o valor dado à prevenção de conflitos, o que a UE tenta fazer através das políticas de cooperação externa e da promoção de valores e normas, bem como do apoio ao desenvolvimento económico. Tal não impede que a UE afirme estar pronta a utilizar todos os meios à sua disposição, não excluindo os militares, que podem ser essencialmente empregues em missões do tipo *Petersberg* (já referidas no primeiro capítulo p. 28).

De modo complementar à política de segurança, e dentro da preocupação normativa que sempre caracterizou a UE, encontra-se entre as prioridades de política externa a criação de um “círculo de amigos” em seu redor. Isto resulta da evolução da política mediterrânica e do novo alargamento “*big bang*”, bem como de prioridades acordadas entre os Estados-membros. Deste modo, a PEV, inicialmente prevista como uma política de proximidade para um número menor de países, foi sendo alargada a outras regiões bastante distintas, o que dá azo à crítica de ser uma política “*one-size-fits-all*”. Com efeito, o alargamento geográfico da política de vizinhança é um fator que pode limitar a sua coerência e eficácia, e poderá ter reduzido a sua atratividade junto dos países envolvidos.

Por outro lado vimos que a PEV reflete igualmente as divergências internas entre os interesses dos seus Estados-membros, e também as contradições próprias à natureza da UE, que resultam das divergências entre as instituições que a compõem, já que envolve elementos dos considerados três pilares da UE e vários organismos internos.

## **2. Resultados e Problemas da PEV**

### **2.1 A Questão Geográfica**

Ao longo da nossa análise, um dos elementos que destacámos na PEV foi a inclusão no seu âmbito de regiões, nomeadamente os países do Leste e os países do Sul do Mediterrâneo. Estes países, à primeira vista, não têm muito em comum, exceto a sua proximidade geográfica com a Europa. Mesmo nos países do Leste temos de distinguir os países do Cáucaso, que ainda não têm fronteiras comuns com a Europa, dos outros. A nível do Mediterrâneo, Israel é claramente um país distinto dos outros Estados envolvidos, não necessitando das mesmas reformas políticas, enquanto os Territórios Palestinos Ocupados ainda não são considerados um país soberano; o Magrebe, pelo seu lado, tem características próprias e forma uma sub-região<sup>86</sup>.

Há que considerar também que a PEV parte de acordos pré-existentes, e os países que não tinham relações contratuais com a UE continuam sem participar nesta política de vizinhança, levando a questionar o seu potencial de atração e de ação. Ao mesmo tempo, este processo de acumulação sucessiva de iniciativas políticas, em que alguns fóruns sub-regionais subsistem, embora vão sofrendo alterações, e novos fóruns foram sendo criados, leva a pôr o problema de coordenação de todas estas iniciativas que subsistem em paralelo e acabaram por levar a que a PEV tenha por base acordos essencialmente bilaterais, sem que nela existam organismos multilaterais. Daqui resulta que a implementação da PEV tem de ser distinta, nomeadamente através do tratamento diferenciado de sub-regiões e de países, e que são assim de esperar impactos desiguais nos países envolvidos. Há, portanto, algo de artificial na PEV, que poderia até ser descrita como um guarda-chuva sob o qual se abrigam diferentes políticas regionais.

Os Planos de Ação (PA) são bilaterais, de modo a poderem ter em conta os diferentes estádios de desenvolvimento em que se encontram os países e adaptar os objetivos e indicadores ao que cada um estaria preparado para aceitar. Deste modo os PA são extremamente diferenciados de país para país e não existem, como vimos, critérios mínimos comuns. Note-se que este processo foi adotado para fugir ao risco de tratar de maneira idêntica regiões e países diferentes. Acresce que a PEV se baseia em diversos relatórios preparados pelo Serviço de Ação Externa da UE, com diferentes perspetivas temporais, e em informação recolhida pelas delegações da UE. Estes relatórios influem, também sobre os indicadores financeiros a utilizar no período de

---

<sup>86</sup> E mesmo neste caso, pode-se distinguir entre Pequeno (Marrocos, Argélia e Tunísia) e Grande Magrebe (inclui a Mauritânia e a Líbia).

vigência de cada Plano de Ação, tornando mais difícil a sua adaptação aos progressos realizados. Nestas circunstâncias, a diferenciação, progressividade e copropriedade correm o risco de aumentar as disparidades entre os países envolvidos e no seu relacionamento com a UE e de vir a criar entre eles novas linhas divisórias.

## **2.2 A PEV e as outras políticas em relação aos países vizinhos**

Coexistem com a PEV o Processo de Barcelona/UpM, a Parceria Oriental e a Sinergia do Mar Negro. Estas políticas sub-regionais, que surgiram em momentos distintos, são mais viradas para as necessidades específicas de cada região e para incentivar a cooperação e o diálogo inter-regional; é o caso, nomeadamente, do Processo de Barcelona no qual existem mesmo instituições multilaterais. Ao mesmo tempo, a PEV tem igualmente um instrumento específico para a Cooperação Transfronteiriça. Esta multiplicidade de políticas e de quadros distintos de cooperação parece também ter implicações na influência da PEV e na sua vocação como Política de Vizinhaça coerente e coordenadora dos recursos disponíveis.

Para quem considera de fora esta variedade de instrumentos e programas, é difícil entender porque são necessários tantos fóruns, sobretudo quando a PEV se baseia na bilateralidade e diferenciação. Por que se mantêm estes quadros e vão sendo reformulados e reforçados? Mais uma vez estamos perante fatores que diferenciam os objetivos pretendidos para as distintas regiões envolvidas. Outra parte da resposta está em que a multiplicidade de quadros demonstra, igualmente, as divisões internas que existem dentro da UE, e que os países tendem a dar prioridade às regiões que lhes estão mais próximas. As próprias reações aos eventos recentes no Norte de África tiveram essencialmente lugar no âmbito do Processo de Barcelona e não da PEV.

Perante esta situação pode pôr-se a dúvida oposta, isto é, se a PEV deve ser considerada uma política da UE com a mesma coerência e força que assumem as estratégias regionais, e até por países. Com efeito, basta ver o mapa (figura 1, página 9) para se tornar evidente a diferenciação muito marcada, em termos geográficos, culturais, históricos e étnicos entre os diferentes grupos de países. Parece assim ser legítimo pôr em causa a vantagem de um tratamento unificado para o Leste da Europa e para o Sul do Mediterrâneo. De resto, como já foi referido, mesmo estes dois grupos não têm coesão suficiente para justificar tratamento idêntico: a Bielorrússia e a Ucrânia pouco têm a ver com os países do Cáucaso; Israel diferencia-se substancialmente dos restantes países mediterrânicos envolvidos.

Admitindo que a coerência das políticas mediterrânica e para o Leste europeu é superior à da PEV e de, na prática, serem aplicadas com autonomia, parece-nos haver razões que justificam a existência da PEV como política de vizinhança de carácter mais global. Em primeiro lugar, há algo mais do que simbólico na consideração da “vizinhança” da UE como um critério identificador dos países mais próximos e da prioridade que lhes é dada – quase por definição, os países mais próximos são aqueles que mais podem afetar a UE. Em segundo lugar, a junção de sub-regiões diferentes sob um mesmo “chapéu” tem o significado político de não discriminar entre os vizinhos em função de critérios culturais, civilizacionais ou até étnicos, o que poria de algum modo em causa o universalismo e o princípio da igualdade que são essenciais à política europeia. Finalmente, a existência da PEV permite evitar que os países membros da UE situados no Sul sintam que os seus interesses derivados da proximidade geográfica são tratados com menos empenho do que outros (note-se que a reação inversa também pode verificar-se). Por estas razões, faz todo o sentido manter a PEV como um conjunto articulado de políticas para os países vizinhos. Mas, por motivos semelhantes, faz também sentido agregar-lhe a Estratégia Europeia de Segurança, como veremos seguidamente.

### **2.3. A importância das questões de segurança**

Marcos Faria Ferreira (Guapo da Costa, et al., 2009, p.51) considera que existe uma ligação entre a Estratégia Europeia de Segurança e o documento que levou à criação da PEV, uma vez que ambos “*partem da identificação de um ‘complexo de segurança’ que associa a União Europeia aos seus vizinhos do leste e do mediterrâneo, e onde a cooperação reforçada entre as partes produzirá maior segurança para todos*”. O autor retoma o conceito de complexo de segurança de Barry Butan, “*a identificação de uma área geográfica em que questões comuns de segurança aproximam diferentes Estados com graus de diferente estabilidade institucional e com padrões de relacionamento também diferentes*”. Neste contexto os interesses, o empenhamento da EU e as rivalidades inter-regionais são interdependentes.

É certo que a PEV é fortemente influenciada pela Estratégia Europeia de Segurança, e pelas alterações geopolíticas que surgiram no início do século, que tornaram prioritárias várias ameaças à UE. Mas quase todas as preocupações que originaram a PEV estavam já presentes nas anteriores políticas regionais da UE, nomeadamente no Processo de Barcelona. Questões como a forte imigração, o

terrorismo e criminalidade organizada estão presentes na PEV e têm vindo a ser impeditivas de facilitação da mobilidade de pessoas. O terrorismo, nomeadamente o de origem islâmica, faz com que seja menos claro o apoio à sociedade civil nos países do Sul do Mediterrâneo e mantém um alto nível de desconfiança no seio das sociedades europeias. No entanto sabe-se que a sociedade civil é um indispensável motor para a implementação das reformas democráticas, na luta contra a corrupção e para assegurar que os financiamentos exteriores sejam aplicados nos programas e projetos a que se destinam e não fiquem nos “bolsos” dos governantes.

Entre os problemas com uma dimensão de segurança não podemos esquecer, em relação aos países do Leste, que tem vindo a ser necessário ter em conta a influência russa na região e, ao mesmo tempo, evitar despertar desconfianças desta potência para com a aproximação de países também seus vizinhos à UE.

Os conflitos “gelados” que subsistem na vizinhança são, igualmente, uma forte preocupação de segurança europeia, criando instabilidade nas suas fronteiras, sendo que a UE pretende ter um papel na sua eliminação, designadamente no conflito israelo-árabe. Na guerra nos Balcãs esta teve muita dificuldade em reagir de forma coordenada, e desde aí a sua ação externa tem vindo a ser alterada para evitar que tal situação se repita – é o caso, nomeadamente, do desenvolvimento da política de defesa e segurança. A resolução destes conflitos é, igualmente, importante para permitir a estabilidade e desenvolvimento sustentável dos países vizinhos.

Destaca-se, também que a forte dependência da UE de fontes de energia provenientes de, ou que passam por, estes países faz com que haja um interesse vital em proteger o abastecimento. A PEV unifica este anel de ameaças que a rodeia procurando torná-lo num “círculo de amigos”: estabelecendo um cordão de segurança à volta da UE, esperando dos países envolvidos um maior controle de fronteiras, empenho no combate ao terrorismo e ao crime organizado, a não proliferação das armas de destruição maciça, etc.. Os próprios incentivos a reformas democráticas e ao desenvolvimento socioeconómico partem do pressuposto de que ajudam a criar estabilidade e prosperidade e, como tal, evitam a eclosão futura de muitas das ameaças que foram identificadas. Posta nestes termos, a ambição europeia é imensa e obriga a uma estratégia muito abrangente que inclui os esforços da UE para fomentar a cooperação inter-regional, esperando que os contactos e formas de cooperação nesse âmbito permitam resolver os conflitos existentes e evitar a sua repetição futura. Por outro lado, a cooperação inter-regional e a eventual criação de espaços regionais poderá,

ainda, fomentar a prosperidade dos países envolvidos. No entanto, até ao momento muitos conflitos perduram nos países PEV, onde as rivalidades entre vizinhos são, em muitos casos, antigas e fortes, e não parece ter-se desenvolvido a cooperação inter-regional pretendida pela UE.

Pode-se considerar que existe um dilema na política em relação aos países vizinhos entre a promoção da democracia e as preocupações de segurança. Nomeadamente em relação ao Sul do Mediterrâneo, onde o fato de a UE apoiar regimes que não são democráticos, terá vindo a responder mais a preocupações “realistas” de segurança e de desenvolvimento de relações de cooperação com a sua Vizinhança, do que com defesa dos direitos humanos e dos princípios e valores democráticos. A estabilidade, o controle das fronteiras e da imigração, e o abastecimento energético são elementos que parecem prevalecer nos objetivos da UE, mas que talvez não possam ser publicamente enfatizados.

Surge, ainda, a questão conexas do risco que poderia constituir para a UE a transformação de alguns regimes que são pró-ocidentais e a instabilidade que poderia surgir se houvesse alterações (Toci, 2007, p. 30). Pode existir uma contradição entre a vontade de criar um “círculo de amigos bem governados” e ter relações fortes de cooperação com os mesmos. Deste modo, coloca-se a questão de se haverá verdadeira vontade por parte da UE de impor reformas a estes países, uma vez que não faria sentido promover alterações que poderiam levar à queda dos regimes que existiam nalguns deles. Este foi um teste sentido recentemente no Mediterrâneo.

Neste contexto Toci (2007, p. 29) pensa que se poderá estar a prestar apoio a regimes que não são democráticos, separando os objetivos em “*milieu goals*” (transformar o meio promovendo a democracia, direitos humanos, Estado de direito, desenvolvimento sustentável), e em “*possession goals*” (pretendo proteger e fomentar os interesses da UE nesses países). Deste modo, apesar de a UE desejar promover normas e valores, poderá não estar disposta a aplicar sanções em caso de não cumprimento ou mesmo não incentivar a sua implementação o suficiente.

Não obstante, encontramos aqui uma nova situação paradoxal: a UE parece não estar muito empenhada nesta questão, ao defender “reformas” em vez da mudança de regimes. Mais, a própria PEV nunca refere a alteração dos regimes existentes, mas antes o apoio à sua reforma com base na vontade dos interessados. A PEV pretende levar a reformar e não democratizar regimes autoritários ou eliminar ditaduras, e insiste mais nas questões de Estado de direito do que defesa dos direitos humanos. A nível interno, e

mesmo a nível internacional, é importante para a UE demonstrar que está a promover estes valores e reformas nos países a que assiste, uma vez que a opinião pública europeia teria dificuldade em entender que se estivesse a apoiar regimes não democráticos.

## **2.4 A estrutura e os instrumentos**

### **a) Os Incentivos**

Nos capítulos anteriores foi assinalado o fato de não existir uma perspectiva de adesão e de os objetivos finais da PEV não serem muito claros, o que tem efeitos na implementação os Planos de Ação e na motivação dos Estados parceiros para cumprir as obrigações que deles derivam. O acesso ao mercado europeu e os fortes apoios de que estes Estados beneficiam nem sempre parecem ser incentivos suficientes para a implementação desta Política. Entre outras razões porque os parceiros tendem por vezes considera-los algo que lhes é devido em nome da solidariedade internacional, que nada custa à UE oferecer estes estímulos, e que é do interesse comunitário fechar um pouco os olhos a desvios na implementação dos planos. A PEV, inspirada nos acordos de adesão mas excluindo esta, não corresponde totalmente às expectativas dos países envolvidos, nem lhes oferece os incentivos para empreender as reformas que a UE considera essenciais para gerar uma maior segurança a nível europeu. Apesar de se verificar um acréscimo dos benefícios concedidos, e mesmo de se assegurar uma possibilidade de acesso a agências e programas europeus, a exclusão da adesão continua a exercer um efeito desmotivador. Com efeito, mesmo o desenvolvimento da política “mais por mais”, a Facilidade de Governança e a possibilidade de obter empréstimos através do Fundo de Investimento não parecem ser suficientemente motivadores.

Por outro lado, os apoios financeiros tendem a ser considerados insuficientes face aos objetivos propostos, apesar de não se poder deixar de destacar que a PEV teve o mérito de reunir diversas fontes financeiras num único instrumento, permitindo uma maior racionalidade e coesão do investimento europeu, o que provavelmente permite obter melhores resultados. O maior incentivo para os parceiros, além dos apoios técnicos e da ajuda financeira, é o acesso ao mercado europeu. Convém ainda mencionar que incentivos para a mobilidade das populações, como os vistos, têm vindo a falhar, uma vez que são questões que se mantêm nas competências nacionais dos Estados europeus e que é do interesse dos países vizinhos do Sul e do Leste deixar sair

mão-de-obra desempregada para aliviar as pressões sociais internas, em vez de regular e limitar estes fluxos migratórios.

#### b) A Condicionalidade

A condicionalidade, como vimos, tem vindo a ser desenvolvida nas políticas externas europeias, no intuito de encorajar os países que beneficiam do financiamento da UE a integrar a comunidade internacional e a promover os valores e normas democráticos. Na PEV, a condicionalidade parece não ser muito exigente e sobretudo não é clara, o que também tem a ver com a diversidade das regiões nela incluídas e dos interesses europeus em jogo em cada uma delas. Têm sido essencialmente estabelecidas formas de condicionalidade positivas, parecendo não ser possível, ou não desejável, implementar condicionalidades negativas. Há quem considere que o condicionalismo positivo pode ter melhores efeitos e corresponde melhor tanto ao tipo de ator internacional que a UE é, bem como ao objetivo de promover os valores e normas democráticos de modo voluntário e pacífico. As sanções possíveis são financeiras e políticas, nomeadamente a suspensão de facilidades e concessões em caso de incumprimento do acordado; mas não há critérios mínimos a cumprir e os Planos de Ação são acordados e não contêm indicadores suficientemente específicos e mensuráveis; isto tende também a levar-nos a pensar que há questões que se sobrepõem à reforma dos regimes existentes. Além do mais, o fato da PEV ser um compromisso político e não um acordo legal, também limita os condicionalismos. Apesar de tudo, três países ainda não integraram a PEV por não cumprirem requisitos mínimos ou por não terem interesse em participar nesta política; um outro não tem Plano de Ação por ainda não se considerar estar preparado para assumir os compromissos mínimos indispensáveis.

#### c) A copropriedade

A copropriedade e a participação dos países PEV no desenho dos respetivos Planos de Ação é outra característica de relevo nesta política. Considera-se importante que os vizinhos sintam que não lhes é imposta uma política de reformas, mas que a ela aderem voluntariamente e que, portanto, devem cumprir os compromissos por eles acordados. Mas, por outro lado, a copropriedade permite aos países parceiros pensar que podem interpretar livremente as disposições dos PA, e dar prioridade às que são menos exigentes. A copropriedade limita também a condicionalidade, já que esta exigiria

critérios de avaliação do cumprimento e que haja um avaliador, elementos difíceis de aceitar pelos coproprietários.

Neste contexto, deve dizer-se que a defesa e promoção de “valores comuns” pressupõem que são de algum modo partilhados, o que em muitos casos não parece ser realidade: basta ver o relatório de progresso da implementação da PEV de 2009, onde em anexo aparece um quadro com o ponto de situação de ratificação de diversos tratados de direitos humanos (COM, 2010c, pp.29-32). Os Planos de Ação, acordados deixam os países em questão indicar quais os objetivos que tencionam cumprir levando a considerarem a agenda estabelecida. Este fato é uma tentativa da UE de não impor e não se ingerir noutros Estados, mas também é considerado como a melhor maneira de conseguir implementar as reformas.

d) O potencial de reforma no espaço e no tempo

Cremona e Hillion (2006, p.21) referem: “*the ENP (is) essentially a unilateral policy aimed at changing the Union’s environment*”. Mais à frente os autores especificam que esta é “*an EU policy directed at its neighbours rather than the creation of something new (a space or an area) or a shared enterprise (a process or a partnership)*.” Nesta sequência, “*(..) the Action Plans are first and foremost a vehicle for the EU to Project a corpus of norms and practices considered to be appropriate for political and economic reform.*”.

Nos balanços feitos pela UE da PEV, admite-se que em relação às reformas de âmbito democrático tem havido menos sucesso, o que leva a questionar a sua eficácia. As várias revisões sofridas pela PEV, e pelas outras políticas sub-regionais dirigidas a estes países, podem, igualmente, ser um indicador de que esta política não estaria a atingir os seus objetivos. No entanto, nas reformas a nível económico e na abertura aos mercados europeus tem havido evoluções positivas. Em relação, nomeadamente, aos países do Leste registam-se algumas reformas democráticas e deve ainda destacar-se a adesão à Organização Mundial do Comércio de países como a Ucrânia.

Pode-se dizer que há na PEV alguma ambiguidade em duas matérias; um caso, já referido, é a pretensão de cobrir um espaço de vizinhança único, em vez de assumir que se dirige a espaços culturais e políticos bem diferenciados; o outro diz respeito à falta de clareza quanto às perspetivas temporais, em que é possível esperar que as diversas componentes da PEV produzam efeitos concretos e mensuráveis. É óbvio que, no curto e médio prazo, políticas de abertura ao exterior, financiamentos e apoios a

certas reformas podem conseguir resultados concretos e visíveis. Noutros porém, como em matérias que tocam às mentalidades, aos regimes políticos e aos direitos das mulheres, só a longo prazo são de esperar resultados consolidados. Isto deve ser tido em conta nas avaliações dos resultados da PEV. Convém assim manter presente que as reformas socioculturais e democráticas são demoradas e não se poderiam esperar grandes alterações em regimes tão distantes dos padrões europeus no curto espaço de tempo, desde o início da PEV.

No que respeita a reformas políticas e à transformação de sociedades e de mentalidades, só no tempo longo será possível verificar efeitos, e, mesmo então, não será fácil estabelecer relações causais diretas entre as evoluções entretanto produzidas e a PEV, e ainda menos será viável determinar que proporção dos resultados pode ser atribuído à PEV e a outras causas exógenas e endógenas que provocam mudanças. Nestas matérias a evolução dá-se sempre no longo prazo, frequentemente de forma escondida, embora sejam sempre possíveis explosões populares de descontentamento, exasperação e de exigência de alteração de regimes políticos que apanham a maioria dos observadores desprevenidos. Tal foi o caso da primavera árabe, mas recuando um pouco encontramos sobressaltos semelhantes na implosão da União Soviética e na revolução iraniana, sem falar de outras regiões e continentes.

Assim sendo, o fato de a UE, como vimos, não ter tido até à data, na maioria dos países PEV, a influência necessária para incentivar as reformas democráticas, não põe em causa a capacidade da UE enquanto exportador de normas; deve levar-nos a considerar com mais atenção o que é “possível” em cada contexto regional e internacional e em que períodos temporais.

## Considerações Finais

### Balanço e dificuldades recentes

À luz do que procede pode dizer-se com alguma confiança que o balanço da PEV, nas suas diversas componentes, é positivo, tanto em relação ao Leste como no que respeita ao Mediterrâneo. No conjunto, as políticas da UE permitiram melhorar o clima das relações com estes países, contribuir para o seu, ainda que modesto, desenvolvimento económico, fazer crescer os fluxos comerciais nos dois sentidos, manter alguma estabilidade em regiões em que os conflitos são latentes, dar algum impulso a esforços de reforma nos setores educacional e social. É impossível quantificar os efeitos diretos da ação da UE, mas parece-nos evidente que uma interrupção da cooperação existente seria danosa para todos.

Mas convém notar que dificuldades adicionais podem surgir no caminho da PEV. Uma forte crise económica e financeira que tem afetado fortemente a UE e a sua credibilidade e prestígio, que são elementos do seu *soft power*. Este fator diminui também a sua disponibilidade para apoiar outros países, mesmo os seus vizinhos, não permitindo considerar perspectivas que impliquem aumentos ou reforços dos apoios existentes.

Terá também descido a prioridade dada aos países vizinhos com o acréscimo de preocupações da UE com a sua estabilização económica e financeira interna, o que implica maior atenção ao relacionamento com grandes potências, como os Estados Unidos, a China e “os países emergentes”. No entanto, com as revoltas da “Primavera árabe”, provavelmente também relacionadas com a crise económica sentida nesses países, a UE tem interesse em garantir a sua estabilidade, dando apoios no quadro da PEV de modo pragmático. A garantia da estabilidade continua a passar por uma maior cooperação económica, por apoios a reformas sociais e democráticas, nomeadamente ao nível das instituições, legislativas e da formação das pessoas, embora, pelo menos nesta fase, não pareça ser prioritário apoiar alterações bruscas de regimes que podem levar a instabilidade e a conflitos internos pelo poder. Mas a PEV, neste momento, 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.

Mais complexa é questão da crise financeira que a UE atravessa e que parece estar a reforçar o elemento intergovernamental na governação da UE, uma vez que a Alemanha está a desempenhar um papel de relevo para dar uma resposta europeia na ajuda aos Estados-membros do Sul e países periféricos. Deste modo, reforçou a sua voz em relação às políticas desenvolvidas pela UE e reduziu a dos países mais afetados pela crise. Ora, como vimos, a Alemanha não tem mostrado interesse em liderar uma política mediterrânica eficaz, sendo esta mais uma prioridade dos países geograficamente próximos da região e que têm vindo a ser mais afetados pela crise económica, fazendo com que disponham de menos recursos para implementar uma política externa como a PEV.

A evolução interna e internacional, que como referimos pode afetar a PEV, tem um efeito muito mais vasto: num mundo em rápida transformação, com um equilíbrio multipolar muito mais complexo, é evidente que a UE tem de adaptar-se mais rapidamente, para não se acentuar a perda de posição relativa que alguns já apontam. De ator plural, potência civil privada de meios de intervenção eficaz, promotor de normas democráticas por meios pacíficos e a longo prazo, a UE deve transformar-se numa potência mais coesa, com maior unidade de ação, com meios de intervenção à altura dos seus parceiros e rivais, e com uma capacidade de tomar decisões de forma mais rápida. Nada disto é fácil, claro está, mas perante a gravidade do momento, tudo isto aparece agora como mais necessário e, portanto, como mais possível. É no nosso entender o maior desafio que se põe à UE.

### **Que futuro?**

Face ao que vimos sobre as origens e motivações da PEV, faz todo o sentido a UE manter uma política para com os seus vizinhos, e o fato de ter um quadro único permite que os países envolvidos não sintam que existe uma distinção entre eles como prioridade da UE e na vontade de aprofundamento das relações.

#### **a) As adaptações necessárias**

Como vimos algumas características da PEV são essenciais e devem ser mantidas, como a diferenciação e a bilateralidade. No entanto, convém que existam alguns padrões mínimos a garantir, nomeadamente através de indicadores mais claros mesuráveis que permitiriam avaliar melhor o progresso. Se necessário, poderia reduzir-

se o número de matérias ou de áreas a reformar de modo a focar no essencial, podendo estas ser alargadas conforme os avanços a que se vai assistir.

A criação de um quadro de diálogo multilateral poderia, igualmente, vir a reforçar a PEV. No entanto, com as grandes diferenciações entre os países envolvidos este correria o risco de ser contra produtivo, ao não ser possível chegar a consensos. Mas, poderia ser um modo de integrar os fóruns de cooperação inter-regional e permitir uma maior ligação entre as que parecem ser várias políticas para a vizinhança.

Os contatos entre pessoas e instituições estão previstos como medidas de criação de confiança e permitem, além de transferência de conhecimentos, o desenvolvimento de uma maior compreensão mútua, bem como uma maior cooperação entre a UE e os seus Vizinhos em diversas áreas e na implementação de reformas. Esta é uma área em que se poderá obter no futuro mais frutos.

Reformar um país, como vimos, é um processo longo e no qual convém tentar obter o apoio da sociedade civil, nomeadamente através do reforço dos apoios a ONG, aos intercâmbios, *twinnings* (germinagens), o apoio técnico, *capacity building*, etc.. Esta abordagem “*bottom-up*”, que tem vindo a ser reforçada com as revisões da PEV, parece-nos ser uma base essencial para motivar as reformas de dentro e de modo gradual tentando evitar revoltas e instabilidades que não são desejadas pela UE numa zona tão importante para a sua segurança.

O “*capacity building*” é um elemento fundamental, uma vez que para existir verdadeira democracia o país tem de estar preparado tendo instituições, leis e a própria população civil preparada para o efeito. Senão corre-se o risco de criar mais instabilidades e lutas pelo poder que podem levar a novos regimes autoritários ou a conflitos internos.

Neste contexto, convém igualmente destacar a importância da transmissão e divulgação de informação sobre a PEV e outras iniciativas para os países vizinhos, bem como dos seus objetivos, de modo a permitir às populações e outros interlocutores entender qual a cooperação existente e motivações. Este fator é importante não só para evitar desconfianças das populações dos países vizinhos, mas também junto da opinião pública europeia. A sociedade de informação, as redes sociais, o desenvolvimento de canais como a Al Jazeera têm de ser tidos em conta, uma vez que permitem maiores contactos entre as populações, maior informação sobre o que se passa e, até, contribuíram para as revoltas populares que surgiram em vários países do norte de África.

## b) O papel dos Estados-membros e dos aliados

Dado o caráter algo híbrido da UE, o fato dos Estados-membros não estarem unidos quanto às prioridades políticas, nomeadamente em função da proximidade geográfica, tem vindo a afetar a possibilidade de ação externa coerente, como ainda na primavera árabe foi patente. As alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa e pela Estratégia de Segurança Europeia têm vindo a definir melhor prioridades e a reforçar a coesão da UE, e o desenvolvimento da PEV é um exemplo de agrupamento de diferentes prioridades. O fato de manter as diferentes regiões geográficas vizinhas debaixo do mesmo “chapéu” poderá considerar-se como um esforço para garantir as diferentes prioridades dos Estados-membros e como tal, um exemplo a seguir. Mas a questão da pluralidade da UE enquanto ator subsiste e espera-se que a coordenação continuará a ser objeto de aperfeiçoamento no futuro.

Não podemos, igualmente, esquecer que subsiste alguma deficiência de recursos europeus, apesar das alterações e evoluções que têm havido. A UE mantém-se um ator que tenta influenciar primordialmente através de meios de “*soft power*”, mas estes só funcionam quando os incentivos são suficientes e os parceiros da sua política têm vontade de se reformar. Enquanto ator civil e normativo, faz todo o sentido continuar neste caminho, e mesmo atores que tradicionalmente seguem políticas mais realistas, como os Estados Unidos (EUA), têm vindo a recorrer cada vez mais a estes meios.

Há porém que aceitar que a UE é, e continuará a ser por um tempo indefinido, um ator “*sui generis*”, vivendo em permanente equilíbrio entre interesses e forças diversas: é uma grande potência, mas civil, e só pode ser efetiva quando há questões de “*high politics*” e concordância entre os seus maiores membros. Ao necessário equilíbrio entre os Estados-membros há que acrescentar a manutenção do balanço de poder entre as instituições e organismo que atuam em nome da UE. A vocação normativa deve ser mantida mas tem que ser equilibrada com as crescentes preocupações de segurança que tendem a condicionar estreitamente a ação externa da União.

Também se considera que o recurso aos Planos de Ação, com todas as características neles patentes, provavelmente será o modo mais adequado para atingir esses objetivos, uma vez que a força em muitos casos é mais dispendiosa e tem menos resultados.

A importância de envolver os países parceiros nas tomadas de posição nos organismos internacionais e no âmbito internacional, também deverá ajudar estes países nas suas reformas e estabilidade. O caso da Rússia que poderia sentir-se ameaçada por

esta política é também de salientar, uma vez que parece ter-se encontrado um equilíbrio através da parceria estratégica e da possibilidade desta potência poder participar na PEV.

#### c) Objetivos e prioridades a curto e longo prazo

Voltando à PEV, tendencialmente, as exigências de reformas parecem ser mais fortes junto dos vizinhos do Leste onde existe uma maior proximidade cultural apesar de – e por causa de - haver a concorrência da influência russa. O fato de estes países poderem perspetivar uma adesão longínqua à UE pode ser um maior motivador para as reformas. Por outro lado, a preocupação com o islamismo radical, considerado interligado ao terrorismo, pode ser igualmente uma explicação para este fator, uma vez que a UE teme instabilidades nestes países do sul como as que surgiram no ano passado.

Na análise dos progressos registados, destacaram-se, na maioria dos casos, os avanços económicos e a abertura e reforma dos sistemas. Neste sentido, pode-se considerar que apesar da forte crise financeira e económica, a PEV tem vindo a ter resultados positivos. As reformas democráticas e sociais, serão sempre, como vimos, fenómenos que seguirão um ritmo lento, pontuado por sobressaltos, e que através de algumas das medidas utilizadas pela PEV, poderá esperar-se que a UE continue a influenciar. No entanto, esta política não pode deixar de ter padrões mínimos na sua condicionalidade, uma vez que há alguns direitos fundamentais que a UE não pode deixar de exigir.

A coerência das prioridades definidas e dos meios utilizados, nomeadamente através das diferentes políticas sub-regionais envolvidas, são fundamentais numa fase de crise económica em que os apoios dificilmente poderão aumentar. Esta crise, pode, igualmente, ser uma oportunidade de reforma, nomeadamente nos países que sofreram revoltas recentes e que a UE está a tentar apoiar para a sua estabilização.

#### d) Alargar a PEV

Três países continuam a não estar envolvidos na PEV: a Bielorrússia, à qual se exige reformas democráticas e eleições livres para começar a ter relações contratuais com a UE; a Líbia, que terá primeiro de aderir ao Processo de Barcelona e aceitar o seu acervo para poder participar na PEV; e, por último, a Síria, à qual falta a ratificação do acordo de associação. A Argélia, por seu lado, teve grandes dificuldades na negociação do acordo de associação no âmbito do Processo de Barcelona, pelo que nesta fase não se perspetiva a preparação de um Plano de Ação, fazendo com que não participe

verdadeiramente na PEV. Estes são elementos que testam a atratividade da política, podendo-se considerar, no curto ou médio prazo, que pelo menos a Líbia poderá tentar aderir, e talvez a se consiga negociar um Plano de Ação com a Argélia. Estes seriam indicadores positivos para a PEV, nomeadamente porque exigiria alguns esforços de reforma nestes países.

No final desta análise, a questão da limitação geográfica da PEV também se coloca, uma vez que ao incluir todos os países participantes no Processo de Barcelona conta com países que não eram obrigatoriamente vizinhos, enquanto os países do Cáucaso que não fazem fronteira, por agora, com a UE foram incluídos, por terem uma vocação europeia e serem vizinhos de um país candidato: a Turquia. No entanto, por razões óbvias, outros vizinhos da Turquia como o Irão e o Iraque, não foram incluídos. Tal como no alargamento da adesão da UE, coloca-se a questão das limitações do alargamento da PEV. Será necessário criar critérios como os de Copenhaga? Ou criar uma política mais dirigida aos países do leste, que são no continente europeu e poderiam aspirar a aderir à UE e como tal faria mais sentido existir um relacionamento mais próximo? Em relação ao Mediterrâneo mantem-se essencial garantir a estabilidade que é fundamental para a Europa, o que faz com que esta última não possa ignorar a região. Mas, em qualquer caso, o mais natural é que a UE continue a agir com pragmatismo, adaptando-se a evoluções no terreno que não controla e procurando evitar hostilidades no ambiente que a cerca e condições favoráveis à sua segurança, aos seus interesses a médio e longo prazo e aos valores que a formam.



## Bibliografia

Bache, I e George, S, 2006. *Politics in the European Union*, 2ª ed., Nova Iorque: Oxford University Press

Bailes, AJK, 2005. *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, SIPRI Policy Paper nº 10, Stockholm: Stockholm Peace Research Institute.

Balfour, R e Missiroli, A, 2007. *Reassessing the European Neighbourhood Policy*, EPC Issue Paper nº 54, Brussels: European Policy Centre.

Bicchi, F, 2006. 'Our size fits all': Normative power Europe and the Mediterranean, *Journal of European Public Policy*, 13:2. Routledge: Londres, pp. 286-303.

Braillard, P, 1990. *Teoria das Relações Internacionais*. Traduzido do francês por Pereira Gomes, JJ e Silva Dias, A, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Brandão, AP, 2010. *O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da EU*. In: *Relações Internacionais*, nº 25, março 2010, *O Tratado de Lisboa e a Nova Europa*, Lisboa: Tinta da China. pp. 49 a 63

Bretherton, C e Vogler, J, 1999. *The European Union as a Global Actor*, Londres: Routledge

Cremona, M, 2005. *The European Neighbourhood Policy: Partnership, Security and the Rule of Law*. In: Copsey, N and Mayhew, A, eds., 2005. *European Neighbourhood Policy and Ukraine*. Sussex, University of Sussex, pp. 25-54.

Cremona, M e Hillion, C, 2006. *L'Union fait la force? Potential and limitations of the European Neighbourhood Policy as an integrated EU foreign and security policy*, EUI Working papers, Law nº 2006/39, Florença: European University Institute. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6419/LAW-2006-39.pdf?sequence=1> [consult. 22.09.2009].

DELCOUR, L e TULMETS, E, 2007. *Is the European Union an International Actor in the Making? The Neighbourhood Policy as a Capability Test?*, *European Political Economy Review*, No. 7, p. 3-8 Disponível em: <http://eper.htw-berlin.de/no7/editorial.pdf> [consult. 16.08.2009].

DELCOUR, L e TULMETS, E 2007- *Does the Test of the ENP Fill the Capability-Expectations Gap in the EU's External Relations?*, *European Political Economy Review*, Nº 7, p. 227-230. Disponível em: <http://eper.htw-berlin.de/no7/conclusion.pdf> [consultado em 16.08.2009].

Del Sarto, RA e Schumacher, T, 2005. *From EMP to ENP: what's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, *European Foreign Affairs Review*, nº 10, p. 17-38

Dougherty, JE e Pfaltzgraff, RL, 2003. *Relações Internacionais: As Teorias em Confronto*. Traduzido do inglês por Marques dos Santos, V e Barras Romana, H, coord., Lisboa: Gradiva

Elgström, O e Smith, M, 2006. *The European Union's Roles in International politics: Concepts and analysis*, Oxon: Routledge

Franck, C e Duchenne, G (dir.), 2008. *L'action extérieure de l'Union Européenn: Rôle global, dimensions matérielles, aspects juridiques, valeurs*, Louvaina: Academia Bruylant

Gstöhl, S, 2008. *A Neighbourhood Economic Community - finalité économique for the ENP?*, EU Diplomacy Papers n° 3/2008, Bruges: Colégio da Europa. Disponível em: <http://www.coleurope.eu/template.asp?pagename=EUDP> [consult. 20.12.2011]

Guapo Costa, C et al., 2009. *A UE como Ator Global: Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Hill, C, 1993. *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, Journal of Common Market Studies, Vol. 31, n° 3.

Hill, C, 2004. *Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2011*, Journal of Common Market Studies, Vol 42, n° 1, pp. 143-63

Kagan, R, 2003. *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York: Alfred A. Knopf

Kemp, I, 2007. *A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency*, Center for Applied Politics Research, Policy Analysis n°4, Munich. Disponível em: <http://www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Policy-Analysis-2007-04.pdf> [consult. em 06.02.2011].

Keohane, RO ed. lit, 1986. *Neorealism and its Critics*, Nova Iorque: Columbia University Press.

Krotz, U, 2009. *Momentum and Impediments : Why Europe won't Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon*, Journal of Common Market Studies, Vol. 47, N°3, p. 555-578. Disponível em : <http://studium.unict.it/dokeos/2012/courses/1001283C1/document/krotzJCMS2009.pdf> [consult. em 06.02.2011].

Louis, JV, 2007. *The European Union : from External Relations to Foreign Policy?*, EU Diplomacy Papers n° 2/2007, Bruges : Colégio da Europa. Disponível em : <http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=EUDP> [consult. em 22.11.2010].

Marchetti, A, 2006. *The European Neighbourhood Policy: Foreign Policy at the EU's Periphery*, Discussion PaperC158/2006, Bona: Centre for European Integration Studies. Disponível em: [http://www.zei.de/download/zei\\_dp/dp\\_c158Marchetti.pdf](http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c158Marchetti.pdf) [consult.17.08.2009].

Marchetti, A, 2007. *La politique européenne de voisinage: l'impact de la présidence allemande sur l'élaboration d'une politique stratégique*, Note du Cerfa 45, Paris : Institut français des relations internationales. Disponível em: [http://www.ifri.org/files/Cerfa/NdC\\_45\\_Marchetti.pdf](http://www.ifri.org/files/Cerfa/NdC_45_Marchetti.pdf). [consult.18.08.2009].

Manners, I, 2002. *Normative Power Europe: A contradiction in Terms?*, Journal of Common Market Studies, Vol. 40, N° 2, p. 235-58. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00353/pdf> [consultado em 17.08.2009].

Meloni, G, 2007. *Who's my neighbour?*, European Political Economy Review (EPER), N° 7, p.24-37. Disponível em: <http://www.ugbs.org/weru/eper/no7/meloni.pdf> [consultado em 17.08.2009].

Menon, A, et al., 2004. *In Defence of Europe - A Response to Kagan*, Journal of European Affairs, vol. 2, n°3, Twickenham: EU Policy Network Disponível em: [http://birmingham.academia.edu/ANANDMENON/Papers/462933/In\\_defence\\_of\\_Europe\\_A\\_response\\_to\\_Kagan](http://birmingham.academia.edu/ANANDMENON/Papers/462933/In_defence_of_Europe_A_response_to_Kagan) [consult. em 13.12.2009].

Militão Ferreira, MJ, 2005. *A Política Externa Europeia: Uma reflexão sobre a União Europeia como ator internacional*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Nye Jr.,JS, 2004. *Soft Power*, Nova Iorque: Public Affairs

Paczynski, W, 2009. “*European Neighborhood Policy and Economic Reforms in Eastern Neighborhood*”, CASE Network Studies and Analysis's, n° 382, Varsóvia: CASE – Center for Social and Economic Research. Disponível em: [http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/24375381\\_CNSA\\_382\\_final\\_0.pdf](http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/24375381_CNSA_382_final_0.pdf) [consult. em 22.11.2010].

Quermonne, JL, 2001. *Le système politique de l'Union européenne*, 4ª ed., Paris: Editions Montchrestien

Quille, J, 2004. *The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests?*, International Peacekeeping, vol.11, n° 3, pp.422-438. Disponível em: [http://www.freewebs.com/dcaf\\_sp/Readings/EU\\_Security%20Strategy.pdf](http://www.freewebs.com/dcaf_sp/Readings/EU_Security%20Strategy.pdf) [consult. em 22.11.2010].

Quoc Dinh, N et al., 1994. *Droit International Public*, Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence

Smith, K, 2005. *The outsiders: the European neighbourhood policy*, International Affairs, Vol 81, n° 4, pp 757-773. Disponível em: [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/Blankett%20File%20Import/inta\\_483.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/Blankett%20File%20Import/inta_483.pdf) [consult. em 13.12.2009].

Schumacher, T, 2011. *The EU and the Arab Spring: Between Spectatorship and Actorness*, Insight Turkey, vol. 13, n° 3/2011, pp. 107-119

Thépaut, C, 2011. *Can the EU Pressure Dictators? Reforming ENP Conditionality after the Arab Spring*, EU Diplomacy Papers n° 6/2011, Bruges: Colégio da Europa.

Disponível em: <http://www.coleurope.eu/template.asp?pagename=EUDP>  
[consult.10.12. 2011]

Tocci, N, 2007. *Can the EU Promote Democracy and Human Rights through the ENP? The case for Refocusing on the Rule of Law*. In: Cremona, M e Meloni, G, 2007. *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, EUI Working Papers, Law 2007/21, Florença: European University Institute. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6976/LAW-2007-21.pdf?sequence=1>  
[consult. em 13.12.2009].

Tocci, N, ed. lit., 2008a. *Who is a Normative Foreign Policy Actor?: The European Union and its Global Partners*, Bruxelas: Centre for European Policy Studies. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/who-normative-foreign-policy-actor-european-union-and-its-global-partners> [consult. em 1.03.2010].

Tocci, N, 2008b. *When does the EU act as a normative power in its neighbourhood?*. In: European Security Forum, 2008. *What prospects for normative foreign policy in a multipolar world?*, Working Paper n° 29, Bruxelas. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/what-prospects-normative-foreign-policy-multipolar-world>  
[consult. em 1.03.2010].

Vasconcelos, A, ed. lit, 2009. *The European Security Strategy 2003-2008: Building on Common Interests*, Institute for Security Studies Report n° 5, Paris: EU Institute for Security Studies. Disponível em: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS\\_Report\\_05.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf) [consult. em 12.10.2011].

Youngs, R, 2004. *Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity*, Journal of Common Market Studies, vol. 42, n° 2. Pp. 415-35.

Wendt ,A, 1999. *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Whitman, RG, 1998. *From Civilian Power to superpower?: The International Identity of the European Union*, Londres: Macmillan Press

Ziller, J, 2008. *Les nouveaux traits européens: Lisbonne et après*, Paris: Editions Montchrestien

## **Tratados**

*Acto Único Europeu*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>  
[consult. 18.08.2009].

*Tratado de Maastricht*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>  
[consult. 18.08.2009].

*Tratado de Amesterdão*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>  
[consult. 18.08.2009].

*Tratado de Nice*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm> [consult. em 18.08.2009].

*Tratado de Lisboa* Disponível em: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pt.htm) [consult. em 02.02.2011].

### **Documentos, discursos e comunicados de imprensa:**

Chefes de Estado e de Governo euro-mediterrânicos, 2008. *Declaração Conjunta da Cimeira de Paris para o Mediterrâneo*, Paris. Disponível em: [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf) [consult. 20.07.2010]

Comissão Europeia, nd1. *Non-paper “What could the EU bring to Belarus”*, Bruxelas. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/eu\\_belarus\\_non\\_paper\\_1106.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/eu_belarus_non_paper_1106.pdf) [consult. 20.05.2010].

Comissão Europeia, nd2. *Non-paper – Expanding the proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on “Strengthening the ENP”- COM (2006) 726 final: Strengthening the Civil Society Dimension of the ENP*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper\\_civil-society-dimension\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_civil-society-dimension_en.pdf) [consult. 20.05.2010].

Comissão Europeia, nd3. *Non-paper – Expanding the proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on “Strengthening the ENP” – COM (2006) 726 final: ENP a Path towards further Economic Integration*, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper\\_economic-integration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf) [consult. 20.05.2010].

Comissão Europeia, nd4. *Non-paper – Principles for the Implementation of a Governance Facility under ENPI*, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance\\_facility\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf) [consult. 20.05.2010].

Comissão Europeia, nd5. *European Neighbourhood and Partnership Instrument Eastern Regional Programme – Strategy Paper 2007-2013*, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_eastern\\_rsp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf) [consult. 1.09.2010].

Comissão Europeia, nd6. *European Neighbourhood and Partnership Instrument – Regional Strategy Paper (2007-2013) and Regional Indicative Programme (2007-2010) for the Euro-Mediterranean Partnership*, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_euromed\\_rsp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_en.pdf) [consult. 1.09.2010].

Comissão Europeia, nd7. *European Neighbourhood and Partnership Instrument – Eastern Regional Indicative Programme 2007 – 2010*. Disponível em:

[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_eastern\\_rip\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rip_en.pdf) [consultado em 1.09.2010]

Comissão Europeia, nd8. *European Neighbourhood & Partnership Instrument - Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013, Indicative Programme 2007-2010*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_cross-border\\_cooperation\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf) [consult. 01.09.2010].

Comissão Europeia, 2003a. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”*, COM(2003) 104 final. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2003&nu\\_doc=104](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=104) [Consult. 12.08.2009].

Comissão Europeia, 2003b. *Europa Alargada e países vizinhos: proposta de um novo enquadramento para as relações com os países vizinhos orientais e meridionais da UE*, Comunicado de imprensa IP/03/358, Bruxelas. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/358&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en> [consult. 20.07.2010]

Comissão Europeia, 2003c. *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, “Conferir um novo impulso às ações empreendidas pela UE, em cooperação com os parceiros mediterrânicos, em matéria de direitos humanos e democratização - Orientações estratégicas”*, COM (2003) 294. Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/human\\_rights\\_in\\_third\\_countries/r10112\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/r10112_pt.htm) [consult. 8.05.2010]

Comissão Europeia, 2003d. *Communication from the Commission “Paving the way for a New Neighbourhood Instrument”*, COM(2003) 393 final, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf) [consult. 12.08.2009]

Comissão Europeia, 2004a. *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM(2004) 373 final. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf) [consult. 12.08.2009]

Comissão Europeia, 2004b. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, COM(2004)628 final, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com04\\_628\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com04_628_en.pdf) [consult. 12.08.2009]

Comissão Europeia, 2004c. *Communication from the Commission to the Council on the Commission Proposals for Action Plans under the European Neighbourhood Policy*, COM(2004) 795 final, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/communication\\_commission\\_enp\\_action\\_plans.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/communication_commission_enp_action_plans.pdf) [consult. 14.08.2009]

Comissão Europeia, 2005. *European Neighbourhood Policy: A year of Progress*, IP/05/1467, Bruxelas. Disponível em:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1467&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> [consult. 8.05.2010]

Comissão Europeia, 2006a. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on “Strengthening the European Neighbourhood Policy”*, COM (2006) 726 final, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf) [consult. 14.08.2009]

Comissão Europeia, 2006b. *Commission Staff Working Document accompanying the Communication of the Commission on Strengthening the European Neighbourhood Policy – Overall Assessment*, SEC(2006) 1504/2. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06\\_1504-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1504-2_en.pdf) [consult. 20.07.2010]

Comissão Europeia, 2007 a. *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao parlamento Europeu “Sinergia do Mar Negro – Uma nova Iniciativa de Cooperação Regional”*, COM (2007) 160 final, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_160\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_pt.pdf) [consult. 2.03.2011].

Comissão Europeia, 2007b. *Regulamento (CE) n.º 951/2007 da Comissão, de 9 de Agosto de 2007, que estabelece as normas de execução dos programas de cooperação transfronteiriça financiados no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:210:0010:01:PT:HTML> [consult. 10.10.2010].

Comissão Europeia, 2007c. *Communication from the Commission “A Strong European Neighbourhood Policy”*, COM (2007) 774 final, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf) [consult. 15.09.2009].

Comissão Europeia, 2007d. *Working Together: The European Neighbourhood Policy*, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp\\_brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp_brochure_en.pdf) [consult. 10.10.2010].

Comissão Europeia, 2008a. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Implementation of the Neighbourhood Policy in 2007*, COM(2008) 164, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/com08\\_164\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/com08_164_en.pdf) [consult. 10.10.2010].

Comissão Europeia, 2008b. *A UE aprofunda os seus laços com os países vizinhos e apoia as suas reformas*, Comunicado de imprensa IP/08/509, Bruxelas. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/509&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en> [consult. 10.10.2010].

Comissão Europeia, 2008c. *Communication from the Commission to the European parliament and the Council “Barcelona Process: Union for the Mediterranean”*, COM(2008)319 final, Bruxelas. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com08\\_319\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com08_319_en.pdf) [consult. 2.03.2011].

Comissão Europeia, 2008d. *European Neighbourhood Policy: Economic Review of EU Neighbour Countries*, European Economy, Occasional papers 40, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13087\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13087_en.pdf) [consult. 10.10.2010].

Comissão Europeia, 2008e. *Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Eastern Partnership*, SEC(2008) 2974/3, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/culture/documents/staff\\_working\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/culture/documents/staff_working_document_en.pdf) [consult. 2.03.2011].

Comissão Europeia, 2008f. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Eastern Partnership*, COM (2008) 823 final, Bruxelas. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08\\_823\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_en.pdf) [consult. 2.03.2011].

Comissão Europeia, 2009a. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Implementation of the Neighbourhood Policy in 2008*, COM(2009) 188/3, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/com09\\_188\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/com09_188_en.pdf) [consult. 10.10.2010].

Comissão Europeia, 2009b. *A União Europeia reforça as relações com os seus vizinhos e continua a apoiar as respetivas reformas*, Comunicado de imprensa IP/09/625, Bruxelas. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/625&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en> [consult. 10.10.2010].

Comissão Europeia, 2009c. *The European Commission allocates €70 million for key investment projects in the EU's Neighbourhood*, Comunicado de imprensa IP/09/1164, Bruxelas. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1164&language=EN> [consult. 10.10.2010].

Comissão Europeia, 2010a. *Cinco anos de Política Europeia de Vizinhança: mais comércio, mais ajuda, mais contatos entre as pessoas*, Comunicado de imprensa IP/10/566, Bruxelas. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/566&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en> [consult. 15.10.2010].

Comissão Europeia 2010b. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Taking stock of the European Neighbourhood Policy”*, COM(2010) 207 final, Bruxelas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0207:FIN:EN:PDF> [consult. 15.10.2010].

Comissão Europeia, 2010 c. *Commission staff working Document accompanying the Communication from the Commission to the European parliament and the Council Taking stock of the European Neighbourhood Policy – Implementation of the European*

*Neighbourhood Policy in 2009: Sectoral Progress Report*, SEC (2010)513, Bruxelas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/SECByRange.do?year=2010&min=501&max=525> [consult. 15.10.2010].

Comissão Europeia, 2011a. *Uma Política Europeia de Vizinhança nova e ambiciosa*, Rapid Press Release, IP/11/643, Bruxelas. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/643&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en> [consult. 11.07.2011].

Comissão Europeia, 2011b. *A new and ambitious European Neighbourhood Policy*, MEMO/11/342, Bruxelas. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/342&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> [consult. 11.07.2011].

Comissão Europeia, 2011c. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood Instrument*, COM (2011) 839 final, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011\\_prop\\_eu\\_neighbourhood\\_instrument\\_reg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf) [consult. 22.12.2011].

Comissão Europeia e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2011a. *Comunicação conjunta ao Conselho Europeu, ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social europeu e ao Comité das Regiões “ Uma Parceria para a Democracia e Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo ”*, COM(2011) 200 final. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:pt:PDF> [consult. 11.07.2011].

Comissão Europeia e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2011b. *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A new response to a changing Neighbourhood*, COM(2011) 303 final, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf) [consult. 20.04.2011].

Comissão Europeia e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2011c. *Joint Staff working paper Implementation of the ENP in 2010 – Sector Progress Report*, SEC(2011)645, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec\\_11\\_645\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_645_en.pdf) [consult. 11.07.2011].

Conselho Europeu, junho 2000. *Conclusões da Presidência*, Santa Maria da Feira, Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_pt.htm) [consult. 10.02.2010].

Conselho Europeu, dezembro 2002. *Conclusões da Presidência*, Copenhaga. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/73852.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/73852.pdf) [consult. 10.02.2010].

Conselho Europeu, dezembro 2003. *Estratégia Europeia em matéria de Segurança; uma Europa segura num mundo melhor*. Disponível em: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> [consult. 20.09.2009].

Conselho Europeu, dezembro 2008. *Conclusões da Presidência*, 17271/08, Bruxelas. Disponível em: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000041001-000042000/000041518.pdf> [consult. 12.05.2011].

Conselho Europeu, março 2011, *Conclusões*, EUCO 10/1/11, Bruxelas. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf) [consult. 12.05.2011].

Conselho da União Europeia, 2002 a. *Comunicado de imprensa da 2421<sup>a</sup> sessão*, Luxemburgo. Disponível em : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/02/91&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> [consult. 10.02.2010].

Conselho da União Europeia, 2002b. *Comunicado de imprensa da 2450<sup>a</sup> sessão do Conselho Relações Externas*, Bruxelas. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/02/279&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en> [consult. 10.02.2010].

Conselho da União Europeia, 2002c. *Comunicado de imprensa da 2463<sup>a</sup> sessão do Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas*. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/gena/73350.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/gena/73350.pdf) [consult. 10.02.2010].

Conselho da União Europeia, junho 2003a. *Comunicado de imprensa da 2518<sup>a</sup> sessão do Conselho Assuntos Gerais e Relações Externa*, Bruxelas. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/76201.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/76201.pdf) [consult. 10.02.2010].

Conselho da União Europeia, 2003b, *Council Conclusions on Wider Europe – New Neighbourhood*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/cc06\\_03.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/cc06_03.pdf) [consult. 10.02.2010].

Conselho da União Europeia, outubro 2003c. *2533<sup>a</sup> sessão do Conselho Relações Externas*. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/292&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en> [consult. 10.02.2010].

Conselho da União Europeia, 2007. *Reforçar a Política Europeia de Vizinhança – Relatório Intercalar da Presidência*, 10874/07, Bruxelas. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st10/st10874.pt07.pdf> [consult. 10.02.2010].

Conselho da União Europeia, 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*, S407/08 Bruxelas. Disponível em:

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf) [consult. 20.09.2009].

Conselho da União Europeia, 2009. *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Praga. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf) [consult. 5.10.2010].

Ferrero-Waldner, B, 2009. *Wider Europe –the last five years*, SPEECH 09/467, American Chamber of Commerce’s Plenary meeting, Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/467&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [consult. 5.10.2010].

Füle, S, 2011, *Eastern Partnership and the EU*, SPEECH 11/148, Bratislava Global Security Forum Conference. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/148> [consult. 12.05.2011].

Governos da Polónia e da Suécia, 2008. *Eastern Partnership proposal*. Disponível em: <http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish,Proposal,19911.html> [consult. 5.10.2010].

Ministros dos Negócios Estrangeiros da União Europeia e do espaço alargado do Mar Negro, 2008. *Declaração conjunta*, Kiev. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/joint\\_statement\\_blacksea\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/joint_statement_blacksea_en.pdf) [consult. 5.10.2010].

Parlamento Europeu e Conselho, 2006. *Regulation n° 1638/2006, laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, Jornal Oficial da União Europeia, L 310 de 9 de novembro de 2006. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj\\_1310\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_1310_pt.pdf) [consult. 15.09.2009].

Parlamento Europeu, 2008. *Visa Facilitation versus tightening of control: Key aspects of the ENP*, Policy Department External Policies, Bruxelas. Disponível em: [http://www.eipa.eu/files/visa\\_facilitation.pdf](http://www.eipa.eu/files/visa_facilitation.pdf) [consult. 20.12.2011].

Patten, C e Solana, J, 2002. *Carta Conjunta - Wider Europe*, Bruxelas. Disponível em: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/0130163334\\_001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/0130163334_001_en.pdf) [consult. 12.08.2009].

Prodi, R, 2000. “2000-2005: *Dar forma à nova Europa*” *Discurso no Parlamento Europeu*, Estrasburgo 15 de Fevereiro de 2000. SPEECH /00/41 disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/00/41&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> [consult. 20.09.2009].

Prodi, R, 2002. *Uma Europa Alargada – a política de proximidade como chave da estabilidade*, Discurso em “Paz, segurança e estabilidade – o diálogo internacional e o papel da EU” - 6ª Conferência Mundial dada Associação de Estudos da Comunidade Europeia, Bruxelas 5 e 6 de dezembro de 2002, SPEECH/02/619. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en> [consult. 20.09.2009].

**Portais de internet:**

Comissão Europeia - Direção Geral do Comércio: <http://ec.europa.eu/trade/>

Comissão Europeia – *Europeaid*: [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm)

Comissão Europeia – Eurostat:  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

Comissão Europeia – Política Europeia de Vizinhança:  
[http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm)

ENPI – info centre: <http://www.enpi-info.eu/>

Organização Internacional do Trabalho: <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

Organização Mundial do Comércio: <http://www.wto.org/>

Serviço Europeu de Ação Externa: [http://www.eeas.europa.eu/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/index_en.htm)

Serviço Europeu de Ação Externa- *Northern Dimension*:  
[http://www.eeas.europa.eu/north\\_dim/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm)

Serviço Europeu de Ação Externa- Parceria Euro-mediterrânica:  
[http://www.eeas.europa.eu/euromed/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm)

Serviço Europeu de Ação Externa- Parceria Oriental:  
[http://www.eeas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm)

Serviço Europeu de Ação Externa- Sinergia do Mar Negro:  
[http://eeas.europa.eu/blacksea/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/blacksea/index_en.htm)

The Economist: <http://www.economist.com/>

## Lista de Figuras

- Figura 1: Mapa dos países da PEV divididos por sub-regiões p. 9
- Figura 2: *Macroeconomic indicators* p. 54
- Figura 3: Participação na OMC e na OIT p. 55
- Figura 5: Índices de Democracia nos países PEV p. 75
- Figura 6: Origem das principais importações de energia primária da UE em percentagem (2001 - 2009) p. 76