



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

1. Nota Prévia

Relatório

Documento de consulta conjunto: "Para uma nova
Política Europeia de Vizinhança"

JOIN(2015)6

Autor:

António Rodrigues



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, a Comissão de Assuntos Europeus enviou para conhecimento, a 20 de março, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, o Documento de consulta conjunto apresentado pela Comissão Europeia e pela Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança intitulado: “Para uma nova Política Europeia de Vizinhança”.

O documento em apreço foi seleccionado, entre as iniciativas previstas no Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2015, pela Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas para escrutínio, pelo que, no âmbito da Metodologia de Escrutínio das iniciativas europeias aprovada a 8 de janeiro de 2013, não cabe apresentar qualquer motivo relevante.

2. Enquadramento da Iniciativa

A Política Europeia de Vizinhança (PEV) foi instituída em 2003 com o objetivo de desenvolver relações mais estreitas entre a União Europeia e os países vizinhos, nomeadamente, concedendo a estes países a oportunidade de uma maior integração económica com a União e a perspectiva de acederem ao mercado interno. Na sua génese, a PEV pretendia que fosse progressivamente efectuado um esforço de aproximação entre os países vizinhos e a União, tendo como base um conjunto de valores comuns e o compromisso dos primeiros em executarem reformas políticas, económicas e institucionais, que criassem condições para a segunda permitir o seu acesso ao mercado interno.

Nos últimos dez anos, assistiu-se a uma evolução nos países vizinhos da União, que, ao contrário das expectativas que o século XXI prometia, se tornaram mais instáveis e mais imprevisíveis, gerando pressões económicas e sociais no espaço europeu, mas também ameaças à sua segurança. Isto não significa, por si só, um falhanço total da PEV, no entanto, ter-se-á de reconhecer que nem sempre a PEV terá sido capaz de proporcionar as respostas mais adequadas às novas situações, às aspirações dos países vizinhos e aos interesses específicos da União.

Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Na sequência de uma análise não muito distante desta, o Presidente da Comissão Europeia encarregou o Comissário para a Vizinhança e para as Negociações de Alargamento de proceder à avaliação da eficácia da resposta da União às novas realidades e de apresentar uma proposta de revisão.

A 4 de março de 2015, o referido Comissário e a Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança apresentaram o Documento de Consulta conjunto denominado “Para uma nova Política Europeia de Vizinhança”, no qual propõem uma reflexão sobre a PEV: os seus pressupostos, o seu âmbito de aplicação e a forma como os instrumentos devem ser utilizados. De acordo com o documento em análise, o *“objetivo desta revisão é garantir que a PEV possa, no futuro, apoiar de forma mais eficaz o desenvolvimento de uma zona de estabilidade, segurança e prosperidade partilhada”* entre a União e os países parceiros.

Assim, pretende-se uma política mais estratégica, que diferencie as relações com os vizinhos em função das necessidades e ambição dos países parceiros, bem como dos interesses estratégicos de ambas as partes.

3. Análise e pronúncia sobre a iniciativa

O documento de consulta sobre a revisão da PEV elenca um conjunto de questões sobre como interpretar os ensinamentos retirados dos primeiros dez anos; como responder aos desafios e constrangimentos a Leste e a Sul; que acções respondem às ambições dos países vizinhos e aos interesses estratégicos da União; como deve ser efectivada uma diferenciação; como deve ser garantida uma flexibilidade de meios; como pode ser conseguida uma apropriação da PEV pelos parceiros, mas também uma maior visibilidade.

As questões colocadas não são de resposta fácil ou óbvia, mas as respostas a dar terão de ter presente que a União deve desenvolver *“...relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e de boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação...”* (artigo 8.º, n.º 1 do Tratado da União Europeia).

De igual modo, a PEV tem de ser assumida como um instrumento fundamental da política externa europeia, não só da União, mas de todos os Estados-Membros, e



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

passar a desempenhar um papel importante na garantia da estabilidade das fronteiras externas europeias, bem como na cooperação para o desenvolvimento.

Neste âmbito, a revisão da PEV não pode ser efetuada de forma isolada, mas sim conjugada, nomeadamente, com a revisão da Estratégia Europeia de Segurança (em preparação) e com a Agenda Europeia para as Migrações (a apresentar em meados de maio), com vista à criação de um quadro abrangente, mas articulado, no qual as políticas europeias de relacionamento com a sua vizinhança ganhem credibilidade e consistência.

Neste sentido, a revisão da PEV deve manter um quadro normativo único, que seja distinto da política de alargamento, mas que não distinga as fronteiras com base na localização geográfica. De facto, as distinções que possam ser criadas, no âmbito da aplicação do princípio da diferenciação, devem-se às necessidades e ambições dos parceiros, necessariamente distintas, e aos interesses estratégicos da União, os quais devem ser ponderados, designadamente, nas áreas da migração legal e irregular, energia, e segurança. Tal não significa, abandonar as abordagens regionais existentes (União para o Mediterrâneo ou a Parceria Oriental), mas estas devem ser enquadradas numa PEV comum, que as deve apoiar e reforçar.

De igual modo, a PEV revista deve permitir que possam ser assumidos compromissos previsíveis e sustentados relativamente a cada parceiro a par de um apoio sustentado à prossecução de reformas políticas, económicas e sociais – não com base num qualquer pré determinismo ou fórmula pré concebida, mas sim tendo presente as necessidades e desejos das populações de cada país. Consequentemente a PEV deve permitir diversos graus de relacionamento e de cooperação, garantindo idênticas oportunidades a todos os países vizinhos e não excluindo países que, por diversas razões, prefiram um menor aprofundamento dessa relação com a União.

No entanto, se é importante garantir uma diferenciação de propostas e soluções relativamente a cada parceiro, também é importante assegurar que os países vizinhos possam apropriar-se da PEV como uma política útil e relevante. Nesse sentido, a criação de uma estratégia comunicacional e o envolvimento da sociedade civil são fundamentais para garantir que a apropriação da PEV não se faça apenas ao nível governamental ou institucional.



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

A PEV deve ainda permitir que as relações privilegiadas se possam estender aos vizinhos dos vizinhos, criando um espaço de prosperidade mais alargado e diminuindo a pressão exercida sobre os parceiros mais próximos – à semelhança, por exemplo, dos processos de Rabat ou de Cartum relativamente às migrações e desenvolvimento.

Por último, se é verdade que diferentes relações devem ser admissíveis no quadro da PEV, também não pode ser esquecido que os interesses partilhados devem ser os alicerces dessas relações. Neste âmbito, a União Europeia deverá garantir que a PEV, após revisão, seja norteadada pelo respeito pelos valores intrínsecos ao projeto europeu, como a liberdade e a justiça.

4. Opinião do Relator

A Política Europeia de Vizinhança surge com o propósito de alargar o relacionamento entre a União Europeia e os Países Vizinhos e através dessa maior proximidade promover o desenvolvimento económico desses países e impulsionar as relações comerciais recíprocas.

Este relacionamento tenderia a que esses países adoptassem reformas internas ao nível político e institucional, económico e social.

O lançamento desta política assenta no politicamente correcto, poderia ser um êxito se cada um dos países destinatários não tivesse um desenvolvimento próprio e individualizado.

Com efeito, os estados vizinhos são diferentes quer pela região onde se integram quer pela natureza e legitimidade do seu poder político, quer pelas diferenças substanciais do ponto de vista sociológico. Acresce a esta realidade, um desenrolar de processos políticos distintos mesmo em regiões com a mesma génese.

A heterogeneidade destes Estados levou a que a política europeia de vizinhança passada mais de dez anos sobre o seu lançamento tenha de ser repensada e redimensionada nos seus fins e propósitos, na sua metodologia e na sua configuração global, até porque a própria União Europeia se modificou.



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Os muros da Europa redesenham-se e reconstroem-se desde o princípio da presente década. A imagem da estabilidade e da paz ruiu à medida que a Leste se instalou a instabilidade política enquanto que a Sul à esperança da Primavera Árabe se sucedeu a desilusão social e económica, a guerra e a destruição das instituições.

Repentinamente, quando se esperava um novo mundo com maiores infraestruturas e com potencialidade de desenvolvimento, assistimos com desilusão à fragilidade do poder pole à renúncia da paz.

Neste período a União Europeia alterou a sua forma interna de agir externamente. Na atualidade, a Política Externa começa a assumir uma capacidade acrescida de agir e influenciar, quer pela respectiva perceção de eficácia pelos Estados Membros (o que lhe confere uma maior dimensão política) quer por dispor de outros instrumentos de actuação que anteriormente não dispunha, como por exemplo, o Serviço Europeu de Acção Externa.

O desenvolvimento verificado ao nível da Política Externa de Segurança Comum e da Política Comum de Segurança e Defesa proporciona outras perspectivas e pode dotar a Política Europeia de Vizinhança de outra dimensão e com conteúdo mais abrangente.

Os desafios que a União Europeia tem enfrentado nos últimos anos ao nível do conflito a Leste e o relacionamento sempre difícil com a Rússia e a Sul com os refugiados do Médio Oriente, migrantes de África e os dramas do Mediterrâneo obrigam a uma visão mais alargada e mais preocupada sobre as relações efectivas com a sua vizinhança. Os próprios Estados Membros apelam à maior atenção e intervenção – e já não apenas no plano do desenvolvimento económico.

A proliferação de meios e instrumentos, as decisões políticas próprias e de estados terceiros, a redefinição de estratégias orientadas para o combate a novos desafios levam a política europeia de vizinhança para um patamar e sub estratégia de política externa da União.



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Cada vez mais a Política Europeia de Vizinhança tem de entroncar na política externa europeia e não pode ser dissociada das preocupações de segurança e defesa comum.

Os instrumentos existentes – Parceria Oriental, União para o Mediterrâneo, Estratégia Europeia de Segurança – devem ser orientados do ponto de vista estratégico, de forma uniforme e com o mesmo objectivo global.

Não significa isto que se deva prescindir dos objetivos primários da União: salvaguarda dos direitos humanos fundamentais e universais do estado de direito e da democracia, pilares da construção da União Europeia.

Do mesmo modo que se devem continuar a prosseguir os esforços para a capacitação institucional, a reforma judiciária, a integração regional, o acompanhamento dos países “vizinhos dos vizinhos”, as reformas e o desenvolvimento económico de cada Estado considerado individualmente no âmbito de acordos ou planos de acção ou entendimentos de outra natureza estabelecidos no quando da Política Europeia de Vizinhança.

A revisão da Política Europeia de Vizinhança deve reconhecer a singularidade nacional de cada país vizinho, a sua integração regional e a necessidade de racionalidade de respostas através da convergência da intervenção.

A Política Europeia de Vizinhança não pode ser única, mas também não pode ser dispersiva. Por outro lado, importa que da Política Europeia de Vizinhança não resulte ser mero sinónimo de financiamento dos países vizinhos.

Na Política Europeia de Vizinhança tem de caber uma dimensão global integrada nas restantes políticas e estratégicas europeias.

A Política Europeia de Vizinhança tem de promover a criação de diferentes níveis de cooperação entre a União Europeia e os países vizinhos que contribua decisivamente para o desenvolvimento destes e que salvaguarde a segurança e o relacionamento com os Estados europeus.

A Política Europeia de Vizinhança tem de ser una e homogénea na sua concepção e diferenciadora na sua execução. Não pode privilegiar regiões ou estados, mas deve contribuir para alargar relacionamentos entre Estados e evitar conflitos.



Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

A Política Europeia de Vizinhança pode ser o instrumento mais eficaz da política externa europeia no sentido de promover desenvolvimento: o seu próprio, o de terceiros e do relacionamento entre ambos os lados da equação de proximidade.

5. Conclusões

Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, tendo presente que:

- A Política Europeia de Vizinhança é um instrumento fundamental da política externa europeia e desempenha um papel importante na garantia da estabilidade das fronteiras externas europeias, bem como na cooperação para desenvolvimento dos países que são próximos geograficamente da União;
- A revisão da Política Europeia de Vizinhança deve manter uma só política, mas flexível, na cooperação e no relacionamento, que dê igual prioridade a Sul e a Leste e as mesmas oportunidades.

Propõe à Comissão de Assuntos Europeus que;

- Tenha em consideração o ponto 3 do presente Relatório;
- Na sequência de debate em comissão, apresente uma proposta de Resolução, na qual constem as linhas de orientação consideradas mais importantes numa futura revisão da Política Europeia de Vizinhança, contribuindo assim para a posição nacional em futuras negociações;
- A referida Resolução deverá ser posteriormente traduzida e enviada aos restantes Parlamentos nacionais.



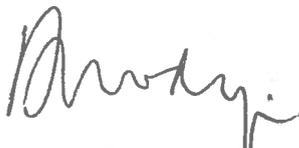
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades portuguesa conclui que o presente Relatório deve ser enviado à Comissão de Assuntos Europeus para os efeitos tidos como convenientes, tendo presente a observância do prazo de consulta e as conclusões apresentadas.

Palácio de S. Bento, 5 de maio de 2015

O Deputado Relator,



(António Rodrigues)

O Presidente da Comissão,



(Sérgio Sousa Pinto)

