



Recomendações

DOS
MEMBROS
DA

REDE TEPSA

PARA A
PRÓXIMA

PRESIDÊNCIA PORTUGUESA



Novembro de 2020

Compiladas por Nicoletta Pirozzi, Funda Tekin e Ilke Toygür

Contribuições:

A Presidência Portuguesa: Atingir o equilíbrio entre a resolução de assuntos pendentes e a definição da sua própria meta, por Nicoletta Pirozzi, Funda Tekin e Ilke Toygür

O Novo Pacto sobre a Migração e o Asilo: De Documento Estratégico a Política Plena de Sentido e Práticas Inovadoras, por Anna Krasteva e Andrea Membretti

Como um Vasco da Gama em direcção ao futuro: Dar um novo passo digital europeu,
por Piret Kuusik

Parceiros ou apenas vizinhos? Rumo a um ano decisivo para as relações UE-África, por Bernardo Venturi

Mercosul: o preço de um não acordo, por Carlos Malamud

A Associação Transeuropeia de Estudos Políticos (TEPSA) tem uma tradição de formular recomendações para as novas Presidências do Conselho. Estas recomendações são elaboradas por especialistas da rede TEPSA, sem que necessariamente espelhem as perspectivas da TEPSA ou dos seus Institutos Membros. Estas serão apresentadas à Presidência Portuguesa do Conselho, que se avizinha, por ocasião da Conferência TEPSA da Pré-Presidência Portuguesa a 26-27 de Novembro de 2020, em Lisboa. A conferência tem a organização do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) e da TEPSA, e conta com o apoio da Comissão Europeia - nomeadamente dos programas Europa para os Cidadãos e Horizonte 2020 (no âmbito do projecto InDivEu).



Introdução: A Presidência Portuguesa: Atingir o equilíbrio entre a resolução de assuntos pendentes e a definição da sua própria meta

*Por Nicoletta Pirozzi, Istituto Affari Internazionali; Funda Tekin,
Institut für Europäische Politik; Ilke Toygür, Real Instituto Elcano*



A 1 de Janeiro de 2021, a Alemanha entregará a Portugal a Presidência do Conselho da União Europeia. O governo português liderará a terceira presidência da União Europeia, desafiada a gerir a pandemia COVID-19, a qual, não obstante as esperanças acalentadas, continua a prevalecer. No entanto, com uma vacina à vista e as reformas iniciadas durante a Presidência alemã, parece haver agora um caminho mais sólido em direcção a uma retoma pós-COVID-19. Paralelamente, os protestos contra os confinamentos continuados e as medidas restritivas com vista a prevenir novas vagas da pandemia começam a intensificar-se em alguns Estados-membros. Deste modo, a confiança dos cidadãos europeus nas instituições encontra-se uma vez mais em cheque.

A Presidência será confrontada com desafios internos e externos. Internamente, a divisão entre os Estados-membros – e, sobretudo, a divergência relativa aos valores constitucionais da UE e o Estado de direito – começou a afectar a capacidade de agir da UE. Voltar a juntar os estados-membros no âmbito dos valores comuns do Artº. 2 é de vital importância. Externamente, a vizinhança da UE tem estado, nos últimos meses, debaixo de um clima de instabilidade crescente, com protestos continuados pelos direitos democráticos em Belarus, e uma série de crises no Mediterrâneo Oriental. Globalmente, a UE precisa de continuar a tentar encontrar a sua voz no seio de uma ordem multilateral fortalecida. A nova administração norte-americana poderá propiciar um contexto mais favorável para tais ambições.

Cada Presidência necessita de escolher sabiamente os seus objectivos em função das realidades que enfrenta e da limitação temporal que os seis meses constituem. Dadas as circunstâncias actuais, a Presidência portuguesa agirá sensatamente **se visar cumprir três coisas:** 1) fechar assuntos pendentes incluindo dar seguimento às decisões tomadas durante a Presidência alemã, 2) definir a sua própria meta com vista a uma Europa resiliente, social e verde e 3) encetar com êxito relações com a nova administração Biden, restabelecendo a fé na relação transatlântica.

Relativamente **aos assuntos pendentes**, era suposto Portugal herdar uma série de decisões cruciais, tomadas durante a Presidência Alemã, sobre o futuro da Europa. A Presidência portuguesa deveria implementar os compromissos, fixados pelos Estados-membros da UE na segunda metade de 2020, relativos ao próximo Quadro Financeiro Plurianual e à próxima Geração UE, bem como a Conferência sobre o Futuro da Europa e o acordo pós-Brexit com o Reino Unido. De momento, a um mês do fim da rotação da Presidência, nenhum destes dossiers está fechado, e a incerteza é grande sobre a possibilidade de os fechar em tempo devido. Assim, Lisboa provavelmente ver-se-á forçada a mudar os seus planos e investir todo o seu peso político e diplomático em assegurar que os cidadãos europeus finalmente recebam o que lhes foi prometido há já alguns meses.

A primeira prioridade permanecerá o lançamento e implementação do pacote de 1,8 biliões de euros que combina o **orçamento a longo prazo da UE e o fundo de retoma**. Mesmo que se chegue finalmente a um acordo antes do término do ano, Portugal terá de reparar as fracturas provocadas, primeiro pelas negociações em torno da alocação de recursos financeiros entre os países Mediterrânicos e os “frugais” com base nos princípios de solidariedade e, posteriormente, pela recusa obstinada da Hungria e da Polónia, seguidas da Eslovénia, em aceitar a condicionalidade ao estado de direito. Este esforço de reparação será crucial também



para garantir o consenso necessário sobre os planos de recuperação e resiliência nacionais, e para permitir que os fundos sejam disponibilizados em tempo oportuno de forma a fazer face de forma eficaz às consequências da emergência da COVID-19.

Outra promessa que não pode ser descurada é o **arranque de uma Conferência a Nível Europeu sobre o Futuro da Europa**: um ano após o seu anúncio pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, e cinco meses depois de se ter chegado a acordo no Conselho da União Europeia sobre a posição a tomar, nenhum passos em concreto foram dados no sentido de tornar este projecto realidade. Caberá agora à Presidência portuguesa a sua concretização, conseguindo um acordo sobre quem presidirá à Conferência, concluindo os seus métodos de trabalho e o seu calendário, e – acima de tudo – definindo os seus objectivos e natureza, que ainda não são claros. Deverá a Conferência conduzir a uma verdadeira reforma institucional na UE, ou deverá constituir apenas um fórum de consulta aos cidadãos?

Hoje, mais do que nunca, as instituições da UE são chamadas a enviar um sinal forte ao povo europeu e a envolvê-lo na realização de uma fase constituinte para o seu futuro.



Com ou sem acordo, o **Brexit** manterá a Presidência portuguesa ocupada. Ambos os cenários exigirão um equilíbrio cauteloso das relações entre os estados-membros da UE e o Reino Unido, bem como a gestão das consequências do Brexit na nova vizinhança além-mar. Inevitavelmente, a Irlanda do Norte e a Escócia tentarão envolver a UE nas disputas sobre a definição dos seus estatutos no Reino Unido prós-Brexit, solicitando apoio político para as suas pretensões.



Para além de resolver estes assuntos pendentes, Lisboa deverá lembrar-se da agenda pré-COVID-19 e procurar **definir a sua própria meta**. Portugal centra a sua Presidência na **Europa social**, e este é um desenvolvimento bem-vindo, uma vez que a pandemia uma vez mais realçou as desigualdades existentes na União – tanto entre Estados-membros como no seio das sociedades – e inclusivamente agravou-as. Assim, é mais do que tempo de construir uma Europa justa e social. Está planeada a realização de uma Cimeira Social durante a Presidência portuguesa, e a implementação do **Pilar Europeu dos Direitos Sociais** precisa de ser assegurada. Adicionalmente, a Presidência portuguesa deverá continuar a garantir que a UE se mantém no caminho para uma **Europa Verde**. Por fim, Lisboa deverá dedicar uma atenção especial à **resiliência da UE**, uma vez que a sua preservação exige uma acção continuada com vista à salvaguarda dos direitos fundamentais da UE e de uma economia aberta, defendendo a solidariedade entre os Estados-membros bem como evitando ser apanhada nos jogos de poder entre os Estados Unidos e a China.

A Presidência portuguesa também precisa de olhar para o outro lado do Atlântico. O muito esperado Presidente dos Estados Unidos Joseph Biden tomará posse em Janeiro de 2021, o que significa que a Presidência portuguesa protagonizará o **primeiro contacto com a nova administração**. Mesmo que seja necessária uma estratégia de longo prazo para revitalizar as relações transatlânticas, o primeiro contacto será importante para definir o tom. Os europeus sabem que os dias áureos das relações transatlânticas, em que podiam quase delegar a sua segurança nos Estados Unidos, já terminaram. **A relação deve ser reconstruída sobre uma base de maior equidade**.

A experiência com Donald Trump na casa Branca **testou a resiliência das instituições democráticas**. Todas as crises que os Estados-membros têm atravessado – não devemos esquecer nunca que o século começou com a crise constitucional, prosseguiu com a crise financeira global e a crise na Eurozona, com a crise política causadas pelas massas que procuram asilo na Europa, o Brexit e depois a Covid-19 – também têm constituído enormes desafios. Estes pontos em comum na política doméstica – a necessidade de fortalecer as instituições democráticas, de combater as desigualdades e reduzir a polarização nas sociedades ocidentais – podem servir como ponto de partida para a política externa. A Presidência portuguesa seria a equipa ideal para começar a explorar formas possíveis de colaboração nesta linha, uma vez que a Europa social baseada na igualdade também seria o seu mote.



Podem identificar-se quatro áreas de política como campos de jogo privilegiados da Presidência portuguesa, e estes merecem, portanto, recomendações mais detalhadas: **1) O Novo Pacto sobre a Migração e o Asilo, 2) Digitalização, 3) Relações UE-África, e 4) UE-Acordo de Associação Mercosul.**



O Novo Pacto sobre a Migração e o Asilo: De Documento Estratégico a Política Plena de Sentido e Práticas Inovadoras

ANNA KRASTEVA

New Bulgarian University, Sofia



ANDREA MEMBRETTI

EURAC Research, Bolzano

A Presidência portuguesa inicia-se com um trunfo importante e um desafio ainda maior. A proposta da Comissão Europeia para o Novo Pacto sobre a Migração e o Asilo é um autêntico documento estratégico. Fornece uma abordagem abrangente, reunindo as políticas das áreas da migração, asilo, integração, gestão de fronteiras e a relação da UE com países fora da união. O desafio é como tornar o Pacto uma realidade através da sua adopção e implementação.

A solidariedade – princípio consagrado nos tratados europeus – está no centro do Novo Pacto, definindo uma nova abordagem menos coerciva e mais flexível.

Não exige quotas, mas integra várias formas de cooperação e partilha de responsabilidades. Portugal já demonstrou ser um exemplo de solidariedade e responsabilidade: não obstante a sua dimensão, o país recebeu o sexto maior número de refugiados como parte do programa de reinstalação da UE.

O tamanho não importa assim tanto, mas a vontade política, sim. De acordo com um estudo recente levado a cabo pela SGI Network, Portugal tem procurado ser um líder ao nível da UE no que respeita à migração e, por essa razão, estaria em boa posição para coordenar os esforços para alcançar um acordo sobre o Novo Pacto entre os Estados-membros, e para comunicar os seus benefícios aos cidadãos europeus. Ao fazê-lo, recomendamos acções dirigidas às pessoas e às regiões enquanto aliados principais na implementação eficaz e criativa do Novo Pacto. Tal estaria em consonância com a exigência, pelo Novo Pacto, de um envolvimento e compromisso por parte de todos.



Pessoas e lugares. Reinventar a inclusão através de políticas inovadoras. O Novo Pacto marca a transição da integração enquanto responsabilidade predominantemente dos Estados-membros para um mais ambicioso Plano de Acção Europeu em matéria de integração e inclusão para 2021-2024. O nível local, em que a administração vai ao encontro das “palavras vitais”, é o que está em melhor posição para políticas criativas e que façam sentido, bem como para práticas inovadoras. Os laboratórios vivos são um instrumento de política tremendo, capazes de juntar cidadãos, migrantes, autoridades locais e pesquisa participativa com o objectivo de conectar, colaborar e criar. São capazes de maximizar a contribuição de diversos actores locais para práticas customizadas de integração e coesão social.

Parceria de Talentos para a reconstrução pós-pandémica. A gestão do pós-crise exigirá uma reserva sólida de talentos. A elevada mobilidade dos especialistas poderia ser convertida numa estratégia proveitosa para todos os envolvidos contrariando a “fuga de cérebros” através de “thinknets” e “retorno virtual”. Uma contribuição importante da Presidência portuguesa poderia ser a organização de uma conferência política ‘Talento para reinventar a Europa pós-pandémica’ com vista à elaboração conjunta de políticas pertinentes. O processo de Praga, enquanto processo político regional e diálogo em torno da migração envolvendo 50 países, pode ser um potencial parceiro.

A migração como oportunidade para revitalizar o potencial das regiões deixadas para trás. A Europa tem um coração regional, mas existem muitas regiões europeias – rurais e remotas, montanhas e ilhas, territórios desindustrializados e despovoados, áreas urbanas marginalizadas e em declínio – que se sentem deixadas para trás ou que não têm importância. O nexo migração/desenvolvimento poderia ser aprofundado como ferramenta estratégica para revitalizar a resiliência e sustentabilidade destas regiões, no âmbito de uma



política de coesão territorial a nível da UE. Na realidade, os novos habitantes representam um recurso fundamental em termos demográficos, económicos e de mercado de trabalho, especialmente em áreas afectadas pelo despovoamento, envelhecimento da população e escassez de mão-de-obra.



Como um Vasco da Gama em direcção ao futuro: Dar um novo passo digital europeu

PIRET KUUSIK

Estonian Foreign Policy Institute, Tallinn



Nos últimos meses, as vidas dos cidadãos europeus têm-se deslocado para a esfera digital de formas e a uma velocidade inesperadas. Até aqui, a transformação digital tem sido um desenvolvimento gradual, em que cada passo dado se salda por um acréscimo de tempo passado em frente a ecrãs. No entanto, nos últimos seis meses, este desenvolvimento gradual deu lugar a um salto brusco, pondo a descoberto as insuficiências da vida digital actual. A resposta a estas lacunas deve ser rápida e eficaz, de forma a garantir uma continuação sustentável e a longo prazo da vida quotidiana no quadro do “novo normal” precipitado pela pandemia global. Assim, é positivo verificar o papel central que a digitalização desempenhará na Presidência portuguesa do Conselho da UE que se avizinha.

Dada a inviabilidade de fisicamente atravessar fronteiras e verificar a identidade de pessoas e instituições, o **desenvolvimento de uma “e-identidade” europeia tornou-se um assunto crucial para a continuidade da actividade económica na Europa**. Ao longo de anos, Portugal tem demonstrado interesse em adoptar soluções digitais, dessa forma ganhando a credibilidade necessária para encorajar um acordo e implementação céleres desta “e-identidade” partilhada. De olhos postos no futuro, **Portugal pode começar a lançar as sementes para os próximos passos, adicionando uma assinatura digital à e-identidade**. Estes dois desenvolvimentos assegurariam a estabilidade do mercado único face aos choques financeiros presentes e futuros.

A promoção de um compromisso partilhado e a manutenção de um sentido de prioridade em relação às iniciativas digitais entre os Estados-membros poderia ser uma das mais importantes conquistas da Presidência portuguesa. O papel mais decisivo para a Presidência do país será o de **promover um acordo entre os estados-membros e ser um mediador honesto**. A prática tem mostrado que a digitalização tende a ser uma prioridade de segunda linha, frequentemente deixada de lado ou lesada pela política e outras prioridades em curso nas mentes dos governos. Assim, a principal missão de Portugal, e a forma de medir o seu sucesso na política digital, é a sua capacidade de **enfatizar a necessidade de os Estados-membros e o sector privado abraçarem rápida e eficazmente a transformação digital**, bem como de se manterem atentos a esta prioridade.

A oportunidade de crescer em tamanho e escala é o mais importante valor acrescentado que a EU pode trazer a qualquer iniciativa. Assim, a **promoção da harmonização de regras e a interoperabilidade dos Sistema no interior do mercado único deve andar de mãos dadas com a própria digitalização**. Só com um mercado único forte e a funcionar bem poderá a UE tornar-me um interveniente competitivo a nível global.



Parceiros ou apenas vizinhos? Rumo a um ano decisivo para as relações UE-África

BERNARDO VENTURI

Istituto Affari Internazionali, Roma



A Presidência portuguesa estará incumbida de organizar a sexta Cimeira União Africana-União Europeia (UA-UE) em Junho de 2021 em Bruxelas (está agendada para 28 e 29 de Outubro de 2020, mas foi adiada devido à pandemia de COVID-19). Além disso, é provável que, durante o semestre português, seja lançada uma nova estratégia UA-UE. A UE já apresentou o seu documento “Rumo a uma Estratégia abrangente para África” no início de Março de 2019. No entanto, o documento assemelha-se mais a um elenco de problemas africanos e soluções europeias do que a uma abordagem conjunta (com a excepção das estratégias para fazer face às mudanças climáticas). Nos próximos meses, a Presidência portuguesa deverá preparar cuidadosamente a Cimeira, ouvindo as necessidades e as prioridades africanas e contribuindo para trazer um maior equilíbrio para a parceria.

Por exemplo, a Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA) está no centro da parceria. Os parceiros africanos desejam acabar com os padrões de comércio distorcidos das exportações africanas para a UE, em grande medida constituídas por matérias-primas e outras mercadorias. **A parceria UA-UE deve sobretudo promover os investimentos nas infraestruturas, nas manufacturas e na diversificação das exportações, bem como apoiar África na quarta revolução industrial.** Para além disso, com base na experiência positiva de cooperação no passado, o Acordo Verde Europeu deve evitar criar um novo tipo de protecionismo impondo novas barreiras não-alfandegárias, tais como o imposto sobre o carbono nas fronteiras, que pode condicionar o acesso aos mercados europeus.

A crise da COVID-19 tem também mostrado a necessidade de investir em sectores públicos eficazes e com bom desempenho. Tem surgido uma noção de que um sector público eficaz continua a ser essencial para construir sociedades saudáveis, prósperas e justas. Possivelmente esta dimensão de “governança” tem sido descurada nos últimos anos pela parceria África-UE – o próximo ano é o momento certo para dar prioridade a este terreno comum.

Concretamente, a nova estratégia UA-UE deve ser acompanhada por um quadro de implementação com uma cronologia e objectivos definidos, e um mecanismo financeiro em conformidade. Acima de tudo, a Presidência deverá mudar a abordagem apontada no documento “Rumo a uma Estratégia abrangente para África”, e voltar a incluir uma abordagem centrada nas pessoas, como já solicitado por vários intervenientes africanos. Isto permitirá a integração de prioridades africanas diferenciadas na estratégia, incluindo o combate à pobreza, a saúde, a literacia digital, o acesso à internet, os fluxos financeiros ilícitos, a transversalização de género e a gestão e anulação da dívida.

A Presidência portuguesa deverá, então, investir na construção de novos alicerces para as relações África-UE baseados na reciprocidade, em parcerias equilibradas e em novas oportunidades para ambos os continentes.



Mercosul: o preço de um não acordo

CARLOS MALAMUD

Real Instituto Elcano, Madrid



A conclusão da negociação entre a UE e o Mercosul foi importante para os interesses europeus na América Latina, e a sua ratificação fornecerá uma vantagem estratégica clara ao posicionamento global da UE. Permite que sejam estabelecidos tratados com toda a América Latina e fortalece a relação biregional. O Mercosul tem em vigor muito poucos acordos comerciais e não se encontra actualmente em negociações com os Estados Unidos ou com a China com vista a um.

A ausência da UE durante a reconstrução pós-COVID-19 na América Latina ameaça prejudicar o relacionamento entre as duas regiões. Assim, a **Presidência portuguesa fortalecerá a relação biregional se acelerar o processo de ratificação**. Isto implica concluir a redacção e avançar para a tradução e aprovação pelo Parlamento Europeu, ao mesmo tempo que são lançadas as bases para a sua ratificação pelos parlamentos nacionais. O objectivo imediato é a activação do pilar comercial do Acordo. Ao invés de um enfoque nos custos que acarreta para os interesses europeus, a ênfase deverá ser colocada no preço de não o ratificar, certamente muito mais elevado.

Este é o momento de pressionar para a ratificação (o lobby dos seus detractores é poderoso e activo em ambas as regiões). A Presidência portuguesa necessita de trabalhar em várias frentes, começando pela Comissão, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu (CESE), os governos dos Estados-membros e a opinião pública.

Um argumento em desfavor da ratificação, para além do proteccionismo agrícola do Mercosul, é a política ambiental do Brasil. A eleição de Joe Biden constitui uma oportunidade para avançar com a ratificação, já que Bolsonaro perde um aliado de peso na sua oposição ao Acordo de Paris.

O Acordo com o Mercosul transcende o Mercosul. Os Tratados fizeram da UE um catalisador de integração regional, apesar da crise do processo. **A associação com a Europa fortaleceria os sectores mais liberalizantes na Argentina, no Brasil, no Uruguai e no Paraguai**, e facilitaria a sua convergência com a Aliança do Pacífico.

O investimento europeu na América Latina supera o seu investimento conjunto na China, na Índia e na Rússia. A sua capacidade de diversificar o tecido produtivo e acelerar o desenvolvimento sustentável é considerável. **O Tratado viabilizaria a inclusão das nossas empresas em cadeias de valor regionais**, o que seria exponenciado pela convergência com a Aliança do Pacífico.

Isto é muitíssimo importante, dado o compromisso europeu com o Novo Acordo Verde. As energias renováveis e o combate às alterações climáticas serão decisivos, como também a ligação da América Latina à revolução digital (e o desenvolvimento do e-commerce), sem esquecer as infraestruturas físicas e digitais.

Por fim, é importante **não subestimar a presença da China na América Latina e a sua competição crescente com a Europa** (comércio, investimento e construção de infraestruturas). A iniciativa “belt and road” está a ser alvo de uma recepção calorosa. **O perigo da inacção europeia, a qual neste contexto envolve a não ratificação do acordo, é que o espaço deixado vago pela UE (e pelos Estados Unidos) será ocupado pela China.**