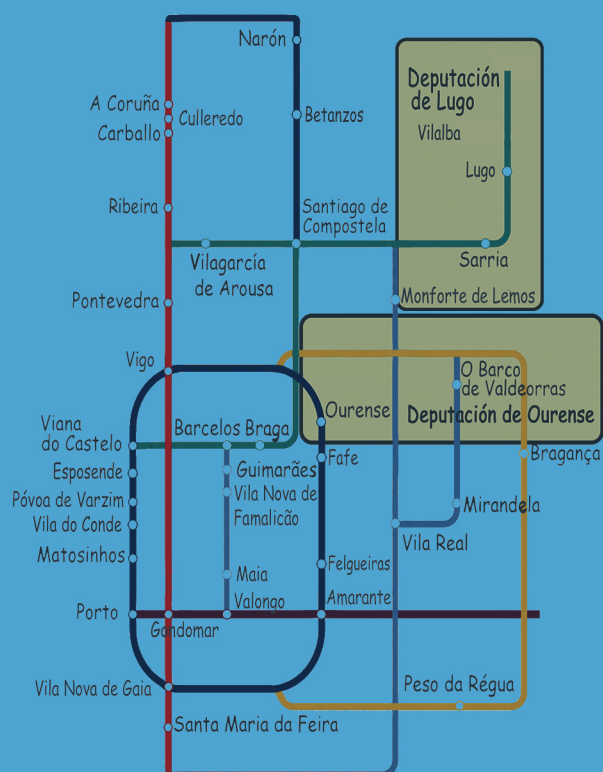




CADERNOS
DE COOPERAÇÃO
DO EIXO
ATLÂNTICO

FUNDAMENTOS PARA UMA DIPLOMACIA LOCAL NO ÂMBITO DO EIXO ATLÂNTICO



Interreg
Espanña – Portugal



**CADERNOS DE COOPERAÇÃO
DO EIXO ATLÂNTICO**

**FUNDAMENTOS
PARA UMA DIPLOMACIA LOCAL
NO ÂMBITO DO
EIXO ATLÂNTICO**

COLECÇÃO:
Cadernos de Cooperação do Eixo Atlântico

EDITA:
Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

DIRETOR:
Xoán Vázquez Mao

AUTORES:
Jose Luis Méndez Romeu
Paulo Ramalho

IMPRESSÃO:
Rodi Artes Gráficas, S.L.

TRADUÇÃO:
Kriterorbis Tradução, Marketing e Serviços Lda.

MAQUETAÇÃO:
María Llauger

ISBN:
Versão impressa: 978-989-9266-07-0
Versão digital: 978-989-9266-08-7

Ano de edição: 2025

Esta publicação foi cofinanciada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal (POCTEP). As opiniões são da exclusiva responsabilidade dos autores que as emitem.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

O ATUAL CONTEXTO GEOPOLÍTICO INTERNACIONAL	7
---	----------

01. DIPLOMACIA DE CIDADES E COOPERAÇÃO LOCAL

O QUE É A DIPLOMACIA LOCAL	19
---	-----------

1.1. Eixo Atlântico, organização de cooperação internacional transfronteiriça	22
--	-----------

1.2. Quadros territoriais de ação	24
--	-----------

1.2.1. Vizinhança	26
-------------------------	----

1.2.2. África Subsariana	28
--------------------------------	----

1.2.3. Ásia e Pacífico	29
------------------------------	----

1.2.4. As Américas e as Caraíbas	32
--	----

1.3. Estratégias gerais de Portugal, Espanha e Galiza	33
--	-----------

1.3.1. Estratégia Internacional da República Portuguesa	34
---	----

1.3.2. Estratégia internacional do Reino de Espanha	35
---	----

1.3.3. Estratégia externa e de cooperação da Comunidade Autónoma da Galiza	37
--	----

02. AÇÃO LOCAL, PENSAMENTO GLOBAL

PORQUÊ A DIPLOMACIA LOCAL	41
--	-----------

2.1. Ultrapassar fronteiras na globalização	41
--	-----------

2.2. Orientações supranacionais	45
--	-----------

2.3. A nova política urbana	48
--	-----------

2.4. Redes de cidades	52
------------------------------------	-----------

2.5. Novos paradigmas urbanos	54
--	-----------

03. DIPLOMACIA LOCAL, DIPLOMACIA DE PROXIMIDADE

ORIENTAÇÕES DA DIPLOMACIA LOCAL	61
--	-----------

3.1. O papel das cidades na diplomacia versus o dos Estados	61
--	-----------

3.2. Necessidade da diplomacia local	66
---	-----------

3.3. A liderança do Poder Local e recursos para a internacionalização ...	69
--	-----------

04. A IMPLEMENTAÇÃO DA DIPLOMACIA LOCAL PARA QUÊ A DIPLOMACIA LOCAL	75
4.1. Definição de objetivos	75
4.2. Conceção de uma estratégia	77
4.3. Âmbitos de atuação	79
4.3.1. Âmbito institucional	79
4.3.2. Cooperação para o desenvolvimento	81
4.3.3. Economia, empresas e conhecimento	83
4.3.4. Cultura e Desporto	83
4.3.5. A marca da cidade	86
4.4. Principais intervenientes	88
4.4.1. Intervenientes políticos	89
4.4.2. Agentes económicos	90
4.4.3. Intervenientes sociais	90
05. ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DO EIXO ATLÂNTICO	95
5.1. Alinhamento com as Estratégias das Agências Nacionais	95
5.2. Prioridades	98
5.3. Objetivos e ações	99
5.4. Implementação	105
ANEXO:	
RESUMO DOS OBJETIVOS GERAIS, ESPECÍFICOS E AÇÕES	109

INTRODUÇÃO

O ATUAL CONTEXTO GEOPOLÍTICO INTERNACIONAL

Hoje vivemos num mundo fortemente globalizado e interdependente, em que tudo o que acontece, é suscetível de ser observado e discutido em tempo real, em que os processos de decisão são claramente mais curtos, pelo que quem tem vontade de participar na plataforma internacional e beneficiar das oportunidades e desafios que a mesma oferece, não pode deixar de acompanhar e tomar em devida conta, as dinâmicas e tendências da geopolítica internacional. Isto aplica-se, naturalmente, às autoridades locais e regionais que acreditam na importância da diplomacia local e que pretendem construir e manter uma estratégia de relações internacionais. Neste sentido, deixamos aqui algumas notas sobre o contexto geopolítico internacional dos nossos dias.

Ora, no plano internacional, este final do primeiro quartel do Século XXI está marcado, essencialmente, por dois grandes acontecimentos: a pandemia por Covid-19 e a invasão da Ucrânia pela Federação Russa.

O vírus que originou a pandemia (SARS-CoV-2) foi identificado, pela primeira vez, em dezembro de 2019, na cidade chinesa de Wuhan, tendo a “Organização Mundial de Saúde” declarado a situação pandémica em 11 de março de 2020¹. Esta doença terá provocado cerca de sete milhões de vítimas mortais², tendo a mesma OMS declarado oficialmente o fim da pandemia em 5 de maio de 2023³.

Nunca a comunidade científica e a indústria da saúde se tinham mobilizado tanto na procura de uma vacina eficaz, que acabou por ser encontrada em tempo record, o que tudo foi absolutamente determinante para o controlo da pandemia.

A Covid-19 paralisou a Europa Ocidental e grande parte do mundo, provocando, para além de uma grave crise sanitária, uma crise económica de larga escala, uma nova reflexão sobre os benefícios e riscos da globalização, bem como o crescimento das vontades protecionistas.

Os confinamentos interromperam temporariamente o normal funcionamento das cadeias de abastecimento e o fluxo de pessoas. O Produto Interno Bruto, no conjunto dos 27 países da União Europeia, caiu 6,4%⁴ e a produção industrial 8%⁵, em 2020. Em contrapartida, a pandemia acelerou a transição digital, o comércio eletrónico e o teletrabalho.

¹ www.news.un.org/pt/story/2020/03/1706881

² Há que adiante que o número de vítimas mortais, diretas e indiretas, poderá ter atingido os 14,9 milhões, in www.news.un.org/pt/story/2022/05/1788242

³ www.news.un.org/pt/story/2023/05/1813942

⁴ www.pt.euronews.com/business/2021/02/02/2020

⁵ www.pt.euronews.com/business/2021/02/15/

No sentido de reparar os danos económicos e sociais provocados pela pandemia, e tornar as próprias economias mais resilientes, a União Europeia viu-se mesmo obrigada a lançar um programa de apoio aos seus Estados-membros, no valor de cerca de 800 mil milhões de euros, o denominado “NextGenerationEU”⁶.

Ao mesmo tempo, não esquecendo todo o trabalho desenvolvido pelas Nações Unidas, em particular, através da “Organização Mundial de Saúde”, a União Europeia manteve o seu papel de ator principal da cooperação internacional. Foi o maior doador e exportador de vacinas em todo o mundo, com apoio financeiro e humanitário aos países mais necessitados⁷.

Entretanto, a vida foi regressando ao “novo normal”, e em 2021, segundo o Eurostat, o PIB das 27 economias da UE cresceu 5,4%⁸ e a produção industrial 8,2%⁹, face a 2020.

Todavia, é importante assinalar que a pandemia, e designadamente as respostas que observamos nas diversas regiões do espaço global, veio reforçar uma realidade que frequentemente desvalorizamos e até ignoramos, a de que o mundo dos nossos tempos, é ainda profundamente desigual e assimétrico a nível do desenvolvimento económico e social, e da própria “boa governança”.

Em 24 de fevereiro de 2022, a Federação Russa avançou com os seus exércitos sobre as fronteiras da Ucrânia, entrando no território desta, com o “argumento” de tentar defender a população ucraniana de origem étnica russa, de um suposto genocídio em curso, promovido pelo governo ucraniano nas regiões “separatistas” de Donetsk e Luhansk. Vladimir Putin chamou-lhe “operação militar especial”, com vista a “desmilitarizar e desnazificar” a Ucrânia¹⁰.

É evidente que o que estava verdadeiramente na mente dos responsáveis russos era tentar impedir uma possível expansão da “Organização do Tratado do Atlântico Norte” pelo leste europeu, derrubar o governo liderado pelo presidente Zelenski e restabelecer na Ucrânia um poder de influência efetiva russa, disponível para seguir as orientações de Moscovo. Arriscamos dizer mesmo, que o que pretendia claramente Vladimir Putin, era colocar fim às ambições da Ucrânia de aderir à NATO, mas também à própria União Europeia.

Sendo que o presidente russo não contava com grande resistência por parte das forças armadas ucranianas, e estava convencido que a reação dos países ocidentais não seria muito diferente daquela que ocorreu aquando da anexação da Crimeia em 2014.

⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_pt

⁷ www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus-pandemic/covid-19-global-solidarity/

⁸ www.eco.sapo.pt/2022/06/29pib-da-ue

⁹ www.eco.sapo.pt/2022/02/16producao-industrial-cresce

¹⁰ www.pt.euronews.com/2022/02/25-putin-anuncia-operacao

Só que desta vez, Vladimir Putin enganou-se, ou foi enganado. A Ucrânia não só mobilizou e organizou todas as suas forças no sentido de resistir e expulsar as tropas russas das zonas ocupadas do Donbass, como passou a reclamar com mais veemência a devolução do território da Crimeia. Da mesma forma, a União Europeia e os seus Estados-membros, bem como grande parte dos países pertencentes à NATO, com os Estados Unidos e Reino Unido à cabeça, decidiram responder com sanções económicas muito duras à Federação Russa e forte apoio financeiro, de material e equipamento militar à Ucrânia. A que se juntaram outros países como o Japão, a Austrália, Nova Zelândia, Taiwan e Suíça.

Aliás, grande parte da comunidade internacional condenou de imediato a invasão da Ucrânia pela Federação Russa. Numa Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas, ocorrida menos de dez dias após a invasão, 141 dos 193 Estados-Membros votaram pela condenação da Rússia¹¹. Apenas 35 Estados se abstiveram e somente 5 votaram ao lado de Moscovo. Entre os que se abstiveram, realce para a China, a Índia, o Irão, o Paquistão e a África do Sul. Bielorrússia, Coreia do Norte e Síria, votaram, como se esperava, contra.

A verdade é que a invasão da Ucrânia pela Federação Russa e a anexação dos territórios ucranianos, são a violação mais grave dos princípios fundamentais da Carta das Nações Unidas jamais praticada por um membro permanente do Conselho de Segurança¹², pelo que constituem uma verdadeira afronta à ordem jurídica internacional e à própria Organização da Nações Unidas.

Daí que a abstenção de países com as responsabilidades da China, da Índia, do Irão, do Paquistão e da África do Sul, não podem deixar a comunidade internacional tranquila. Aliás, no caso da China e do Irão, nem sequer evidencia um verdadeiro estatuto de neutralidade, pois na prática, estes dois países posicionam-se como verdadeiros aliados da Rússia. A China é, nos dias de hoje, e cada vez mais, o principal parceiro comercial da Federação Russa¹³ e o Irão tem sido frequentemente acusado de estar a fornecer mísseis balísticos e drones à Rússia¹⁴. E a verdade é que os governos russo e iraniano anunciaram recentemente a celebração de um novo acordo de cooperação entre os dois países.

Já a Índia, apesar de evitar censurar oficialmente a Rússia, e de ser atualmente um dos principais compradores de petróleo russo, tem procurado defender a sua neutralidade, afirmando com frequência, a necessidade de se encontrar soluções para colocar termo ao conflito na Ucrânia de forma pacífica¹⁵.

Entretanto, passaram-se mais de dois anos sobre o início da agressão russa à Ucrânia, e por muito que nos custe, a verdade é que a Europa está novamente em guerra, e não se vislumbra fim à vista. Os esforços diplomáticos não tem tido sucesso.

¹¹ "Assembleia geral repudia ofensa militar da Rússia à Ucrânia", in www.un.org/pt/story/2022/03/1781482

¹² "Da pandemia à guerra- Impacto das alterações geopolíticas na economia portuguesa", de Sandra Fernandes, Nuno Crespo, Carlos Gaspar e Bruno Cardoso Reis, pag.21, Editora Caleidoscópico.

¹³ As relações comerciais entre a China e a Rússia aumentaram cerca de 64% entre 2021 e 2023, in www.bbc.com/portuguese/articles/cl719vyyko

¹⁴ www.consilium.europa.eu/pt/press/press-realeses/2024/09/13/iran

¹⁵ www.pt.euronews.com/2024/07/09/primeiro-ministro-da-india-critica-invasao-russa

Experimentamos setenta e sete anos de paz entre o final da II Guerra Mundial e o dia 24 de fevereiro de 2022, mas as preocupações com a segurança, defesa e investimento militar voltaram aos discursos dos líderes europeus.

De tal forma, que poucos dias depois da invasão da Ucrânia, a presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, advertiu que “aquilo que se passa hoje na Ucrânia mostra que os europeus não podem dar por adquirida a sua segurança, pelo que têm de investir nela”¹⁶. Na mesma linha, o chanceler alemão, Olaf Sholz, referiu que “temos de investir mais na segurança do nosso país para proteger a nossa liberdade e a nossa democracia”, tendo logo anunciado que a Alemanha iria reforçar significativamente o seu orçamento de defesa para reequipar as suas forças armadas¹⁷.

A NATO não está formalmente envolvida neste conflito militar, mas como supra se referiu, vários dos seus Estados- membros continuam a prestar ajuda financeira, bem como a fornecer material e equipamento militar à Ucrânia. Aliás, em fevereiro de 2024, o então secretário-geral da NATO, Jens Stoltenberg, pediu mesmo aos europeus que produzissem mais armas para aumentarem as entregas à Ucrânia. “Precisamos de reconstruir e desenvolver a nossa base industrial de forma mais rápida, para aumentar as entregas à Ucrânia e repor os nossos próprios stocks. O que significa passar de uma produção lenta para uma produção rápida em tempo de conflito”¹⁸.

Não existem números certos, mas a verdade é que a guerra na Ucrânia já produziu dezenas de milhar de vítimas mortais e feridos. Segundo o “New York Times”, até agosto de 2023, já teriam morrido cerca de 70.000 soldados ucranianos e 120.000 soldados russos¹⁹. Quanto ao número de vítimas civis, as Nações Unidas estimam que terão atingido, pelo menos, as 11.000, até junho de 2024²⁰. Ainda segundo a Organização Internacional para as Migrações, a agressão da Federação Russa à Ucrânia é responsável por cerca de 6,5 milhões de refugiados²¹.

Mas a guerra na Ucrânia não representa apenas uma tragédia humanitária, uma ferida de cura difícil na paz a que estávamos habituados na Europa, ou uma grave violação do direito internacional, é também um facto geopolítico, que numa época tão globalizada como esta dos nossos dias, rapidamente provoca danos na economia internacional.

¹⁶ “Von der Leyen sublinha que política de defesa da UE evoluiu mais em seis dias do que em duas décadas”, <https://cnnportugal.iol.pt/guerra/ucrania/von-der-leyen-sublinha-que-politica-de-defesa-da-ue-evoluiu-mais-em-seis-dias-do-que-em-duas-decadas/20220301/621e1d010cf2c7ea0f1c626c>

¹⁷ “Alemanha vai fornecer armas à Ucrânia”, www.rr.sapo.pt/noticia/mundo/2022/02/27/alemanha-vai-fornecer-armas-a-ucrania

¹⁸ “Ucrânia. Nato apela a europeus para aumentarem produção de armas”, in www.rtp.pt/noticias/guerra-na-ucrania/ucrnaia-nato-apela-a-europeus-para-aumentarem-producao-de-armas_n1549861

¹⁹ “Ucrânia: dois anos de guerra”, www.euronews.com/2024/02/24/ucrania-dois-anos-de-guerra-em-numeros

²⁰ www.news.un.org/pt/story/2024/06/1832886

²¹ “Conflito na Ucrânia já fez 14 milhões de refugiados”, www.pt.euronews.com/2024/02/22/conflito-na-ucrania-ja-fez-14-milhoes-de-deslocados-segundo-a-onu

Segundo a Secretária do Tesouro dos Estados Unidos, Janet Yellen, numa altura em que economia começava a recuperar da crise provocada pela pandemia da Covid-19, a guerra na Ucrânia representa mesmo o maior desafio para a economia mundial²².

De facto, nos meses seguintes à invasão da Ucrânia pela Rússia, os preços dos combustíveis, da energia, dos fertilizantes, dos alimentos²³ e da generalidade das matérias-primas dispararam para valores muito elevados nos mercados internacionais. A inflação acelerou e ganhou nova vida. A Federação Russa era um dos maiores exportadores mundiais de petróleo, gás e carvão. A Ucrânia, grande produtora de cereais, era habitualmente responsável por cerca de 16% do milho colocado no mercado internacional. E a Rússia e a Bielorrússia são dos maiores fornecedores de potássio a nível mundial, elemento essencial dos fertilizantes.

Daí que o próprio secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, tenha desde muito cedo, alertado para o forte risco desta guerra poder provocar uma grave crise alimentar, designadamente nas regiões mais pobres do globo, lançando dezenas de milhões de pessoas para a insegurança alimentar²⁴.

Dentro da União Europeia, para além dos custos com a ajuda financeira e militar à Ucrânia, os Estados-membros sofrem ainda as consequências das limitações comerciais decorrentes das sanções económicas impostas à Federação Russa. Recorde-se que antes da invasão da Ucrânia, a Rússia era o maior fornecedor de petróleo, gás e carvão da Europa.

Sendo que desde fevereiro de 2022, a UE proibiu a exportação para a Federação Russa de mais de 48 mil milhões de euros em mercadorias e a importação da Rússia de mais de 91,2 mil milhões de euros em mercadorias. O que significa, que em comparação com os valores de exportação e importação de 2021, 54% das exportações e 58% das importações são atualmente objeto de embargo²⁵.

A trajetória de crescimento económico dentro do espaço da UE abrandou claramente. Uma boa parte dos Estados-membros viu-se obrigado a reforçar os seus orçamentos de Defesa. A própria Alemanha, a maior economia europeia, vive hoje momentos difíceis, com previsões de uma possível recessão.

²² “Guerra na Ucrânia é maior desafio para a economia mundial, afirma Yellen”, www.exame.com/economia/guerra-na-ucrania-e-maior-desafio-para-a-economia-mundial-afirma-yellen

²³ “Como a invasão da Ucrânia pela Rússia agravou a crise alimentar mundial”, www.consilium.europa.eu/pt/infographics/how-the-russian-invasion-of-ukraine-has-further-approvated-the-global-crisis/

²⁴ “Guerra na Ucrânia coloca em risco segurança alimentar e pode provocar um furacão de fome, alerta ONU”, www.rfi.fr/br/mundo/20220314-guerra-na-ucrania-coloca-em-risco-seguranca-alimentar-mundial

²⁵ “Sanções da UE contra a Rússia explicadas”, www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions-against-russia/sanctions-against-russia-explained/

Recordamos, que a Alemanha, que era um dos maiores clientes de gás natural da Rússia, em retaliação pela agressão russa à Ucrânia, suspendeu inclusive a certificação do gasoduto “Nord Stream 2”.

Todavia, apesar de todos os desafios, a verdade é que a UE sai claramente mais fortalecida deste conflito, quer a nível da sua identidade, quer da sua coesão interna. Pois, firme em torno dos seus valores, na defesa dos pilares da democracia e do Estado de Direito, na dignidade da pessoa humana, bem como no respeito pelo direito internacional, a União Europeia tem conseguido mobilizar os seus Estados-membros para uma resposta comum, quer quanto às sanções económicas a impor à Federação Russa, quer na ajuda a conceder à Ucrânia. E tem sabido, ainda, procurar caminhos alternativos que a libertem da dependência dos combustíveis fósseis russos.

Aliás, a invasão da Ucrânia pela Federação Russa acelerou de forma significativa a transição energética e o investimento em energias renováveis, acabando assim por prestar um “contributo positivo” à implementação do Pacto Ecológico Europeu, que pretende alcançar a neutralidade carbónica em 2050. Pouco antes do início da guerra, as instituições europeias estavam a negociar uma meta de 40% de fontes de energia renovável e 9% de eficiência energética até 2030. Em resposta à agressão russa, a Comissão Europeia aumentou a ambição das metas, respetivamente, para 45% e 13%, como parte do plano RePowerEU²⁶.

Por outro lado, é de sublinhar a forma decidida e liderante como a União Europeia já se preparou inclusive para participar de forma ativa na recuperação e reconstrução da Ucrânia, tendo criado, recentemente, para o efeito, o denominado “Mecanismo para a Ucrânia”²⁷.

Também a NATO sai reforçada desta guerra, pois não tendo formalmente intervindo na mesma, conseguiu também mobilizar todos os seus membros, com exceção da Turquia, para participarem nas sanções à Rússia e na ajuda à Ucrânia. E conseguiu ainda a adesão de dois novos Estados-membros: a Finlândia em 2023 e a Suécia em 2024.

Sobre a Turquia, é importante que se refira, que apesar de não ter participado nas sanções económicas à Rússia, votou a favor da condenação desta na Assembleia das Nações Unidas e fechou os Estreitos do Bósforo, impedindo assim o reforço da esquadra russa no Mar Negro.

Esta guerra é, por outro lado, a confirmação do declínio da Federação Russa e a sua rutura com a Europa das democracias. Apesar de todos os meios mobilizados, incomparavelmente superiores aos das forças armadas ucranianas, não conseguiu a vitória fácil que esperava, nem se perspectiva que o venha a conseguir. Não será por acaso que os líderes russos, frequentemente, têm necessidade de lembrar ao mundo que possuem armas nucleares...

²⁶ www.publico.pt/2023/02/25/azul/noticia/guerra-ucrania-fez-ue-avancar-energias-renovaveis

²⁷ www.consilium.europa.eu/pt/policies/ukraine-facility/

Acresce que, a economia russa está muito dependente da exportação de recursos naturais, designadamente, petróleo, gás e carvão, pelo que tendo perdido grande parte do espaço comercial que detinha com os Estados-membros da UE, em virtude das sanções económicas que lhe foram impostas, está agora fortemente dependente da vontade dos seus grandes clientes, China e Índia²⁸, a quem se vê obrigada a vender com desconto.

A China, com o declínio da Federação Russa, consolida o seu estatuto de segunda potência mundial, com a ambição de poder liderar uma espécie de “coligação de potências autocráticas”, em oposição à maior potência, que continua a ser, claramente, os Estados Unidos, e que lidera as potências do denominado “Ocidente alargado”.

Sobre os Estados Unidos, ainda uma palavra, para referir que a invasão da Ucrânia, vem confirmar o papel principal que esta “superpotência” ainda detêm na resolução de conflitos militares na Europa, não só pela participação e mobilização de outros para as sanções económicas à Rússia, mas essencialmente pela ajuda financeira e fornecimento de material e equipamento militar que tem prestado à Ucrânia. Não esqueçamos o papel que os Estados Unidos desempenharam na organização do Grupo de Contacto para a defesa da Ucrânia, o chamado “Grupo de Ramstein”²⁹.

Sendo que é importante que se reconheça que a ordem internacional é hoje bem mais multipolar em termos de poder e influência, do que no passado recente. O grupo de economias emergentes e países em desenvolvimento aumentaram o seu peso conjunto³⁰. A ascensão de outras potências e blocos económicos, como os BRICS e os denominados países do “Sul Global” evidenciam claras mudanças na ordem internacional³¹.

Os BRICS, uma espécie de grupo informal com a ambição de influência política e económica na plataforma internacional, inicialmente constituído pelo Brasil, Rússia, Índia e China, em 2009, a que posteriormente, em 2011, aderiu a África do Sul, e em 2024 a Arábia Saudita, a Argentina, o Egito, a Etiópia, o Irão e os Emirados Árabes Unidos, são nesta altura responsáveis por 46% da população mundial e cerca de 36% do PIB global em paridade de compra³².

Por último, a Organização das Nações Unidas. Independentemente de todos os esforços desenvolvidos pelo seu Secretário-Geral, António Guterres, não há dúvidas que o maior organismo multilateral do mundo sai claramente fragilizado deste conflito entre a Rússia e a Ucrânia.

²⁸ “Rússia exporta quase todo o petróleo para a China e para a Índia”, www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/russia-exporta-quase-todo-o-petroleo-para-a-china-e-para-a-india

²⁹ “Nato: Novo plano de ajuda à Ucrânia”, www.pt.euronews.com/my-europe/2024/06/13/nato-novo-plano-de-ajuda-a-ucrania

³⁰ Neste sentido, Sandra Fernandes, Nuno Crespo, Carlos Gaspar e Bruno Cardoso Reis, in “Da Pandemia à guerra, impacto das alterações geopolíticas na economia portuguesa”, Conselho Económico e Social, pag. 113

³¹ www.dn.pt/6821779541/os-brics-e-um-mundo-multipolar/

³² www.exame.com/mundo/brics-anuncia-ampliacao-do-grupo-com-mais-seis-paises/

Por um lado, não conseguiu evitar a guerra, por outro, assistiu, pela primeira vez, à violação grave dos princípios fundamentais da “Carta das Nações Unidas”, praticada por um membro permanente do seu próprio Conselho de Segurança...

Entretanto, um outro conflito surgiu, na sequência dos ataques terroristas praticados pelo “ Hamas”³³, em 7 de outubro de 2023, contra o Estado de Israel, no âmbito do qual foram assassinados cerca de 1200 israelitas e feitos reféns outros 250, com impacto na geopolítica do Médio Oriente, e com fortes riscos de poder escalar.

Com efeito, na sequência deste ataque, Israel respondeu no sentido de eliminar o grupo terrorista Hamas e recuperar os 250 cidadãos israelitas feitos reféns, tendo entrado na Faixa de Gaza com as suas tropas e, mais tarde, perante ataques de um outro grupo armado, desta feita, a partir do Líbano, o “Hezbollah”³⁴, entrado também, com as suas forças armadas, no Sul deste país.

Pelo meio, os rebeldes “Houthis”³⁵, do Iémen, continuam a aterrorizar os navios que tentam passar pelo Mar Vermelho, em direção ao Canal do Suez, com o argumento de retaliação pelos ataques de Israel ao Hamas e aos palestinianos de Gaza³⁶.

Sendo que 25% do comércio internacional passa habitualmente pelo Mar Vermelho, e muitas das companhias de navegação, em consequência dos ataques dos Houthis, começam a abandonar este corredor, o que está a aumentar os custos do transporte marítimo e de logística.

O “ Hamas”, o “ Hezbollah” e os “ Houthis” são uma espécie de grupos armados “ não estatais” apoiados pelo Irão, pelo que não constituiu especial surpresa os protestos que de imediato se fizeram ouvir, vindos das autoridades iranianas, face às ofensivas militares promovidas por Israel.

Já o mesmo não se pode dizer dos ataques com misseis e drones promovidos pelo Irão contra o território israelita, respetivamente em 14 de abril³⁷ e 1 de outubro³⁸, nem dos bombardeamentos promovidos por Israel contra o território iraniano em 19 de abril e 26 de outubro³⁹. Tudo durante o corrente ano de 2024. Aqui estamos a falar de uma escalada bem mais perigosa do conflito, entre dois Estados soberanos, que também são potências regionais.

³³ www.bbc.com/news/world-middle-east-67039975

³⁴ www.bbc.com/portuguese/articles/c0dm7mw27m3o

³⁵ www.bbc.com/portuguese/articles/cx0vkgq29jno

³⁶ www.pt.euronews.com/2024/06/14/houthis-reivindicam-ataques-a-3-navios-nas-ultimas-24-horas

³⁷ www.pt.euronews.com/2024/04/14/irao-ataca-israel-com-mais-de-200-misseis-e-drones

³⁸ www.pt.euronews.com/2024/10/01/eua-dizem-que-irao-esta-a-preparar-ataque-com-misseis-contra-israel

³⁹ www.pt.euronews.com/2024/10/26/israel-lanca-vaga-de-ataques-aereos-contra-o-irao

A verdade é que, passados pouco mais de dozes meses, este conflito já provocou um verdadeiro drama humanitário na Faixa de Gaza: cerca de 70% dos edifícios existentes estão destruídos, incluindo infraestruturas básicas, escolas e hospitais, 1,9 milhões de desalojados de uma população estimada de 2,2 milhões de palestinianos, e mais de 40.000 vítimas mortais⁴¹.

E também aqui a Organização das Nações Unidas viu a sua voz desrespeitada e a sua capacidade de assegurar a manutenção da paz colocada em causa. O Ministro dos Negócios Estrangeiros israelita chegou mesmo a declarar, recentemente, que o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, era “persona non grata” e estava “proibido de entrar em Israel”⁴¹.

Ora, é justo que se reconheça o enorme trabalho que as Nações Unidas têm desempenhado noutras áreas, inclusive com o empenho pessoal do próprio Secretário-Geral, como na ajuda humanitária, no combate à pobreza e às alterações climáticas, na promoção dos direitos humanos, no desenvolvimento sustentável e na boa governança, trazendo inclusive as autoridades locais para a participação na resolução dos grandes problemas globais. Mas não podemos deixar cair ou desvalorizar a missão principal da Organização das Nações Unidas de “promover a paz e a segurança internacional”⁴². É importante repensar a ONU, o seu funcionamento, e designadamente, o seu Conselho de Segurança.

Entretanto, no passado dia 8 de dezembro, e após 14 anos de guerra civil, caiu o regime sírio, liderado por Bashar-al Assad, ditadura apoiada pela Rússia e pelo Irão...

⁴⁰ www.ffms.pt/pt-pt/atualmente/quatro-notas-sobre-o-conflito-no-medio-oriente

⁴¹ www.pt.euronews.com/2024/10/02/antonio-guterres-considerado-persona-non-grata-e-proibido-de-entrar-em-israel

⁴² www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/01/carta-das-nacoes-unidas.pdf

01

**DIPLOMACIA DAS CIDADES
E COOPERAÇÃO LOCAL
O QUE É A DIPLOMACIA LOCAL**

01

01

DIPLOMACIA DAS CIDADES E COOPERAÇÃO LOCAL O QUE É A DIPLOMACIA LOCAL

As alterações demográficas e sociológicas que definem a evolução recente das cidades têm-se refletido nas políticas locais, que têm vindo a expandir-se progressivamente, apesar da relativa rigidez do contexto legal que define as competências locais. Pressionados pelas exigências dos cidadãos, os municípios assumiram de facto novas competências, criaram serviços especializados para responder a problemas inadiáveis, envolveram-se no planeamento das necessidades logísticas e de infraestruturas das empresas ou conceberam soluções inovadoras para problemas complexos.

Ao mesmo tempo, as cidades tomaram consciência da sua posição institucional singular, como *habitat* onde ocorrem os intercâmbios laborais e sociais, onde estão assentes as principais empresas e serviços públicos, onde se criam tendências, produz consumo e se geram os processos de inovação e de criatividade. As cidades agiram e também interagiram em primeiro lugar com as suas pares, as outras cidades, através de intercâmbios, encontros, fóruns e outras formas de partilha de conhecimento. No contexto das estruturas de Estado ou da União Europeia, mas também em quadros informais e em outros, criados diretamente pelas cidades. Agiram assim porque tinham necessidades e problemas urgentes que não admitiam demora nas soluções. Elaboraram posteriormente os reportes necessários para o justificar. Falamos assim de diplomacia local.

Pode dizer-se que a globalização gerou objetivos comuns entre os intervenientes civis. Os avanços nas tecnologias da informação e a globalização tanto do turismo de massas como do turismo de negócios tornaram o mundo muito mais próximo, sobre o qual dispomos de ampla informação a toda a hora, a partir de qualquer lugar e através de qualquer meio.

De forma sistemática em alguns casos, ocasional noutros, a inserção de muitas atividades num quadro global obriga à incorporação de objetivos e de estratégias específicas criando frequentemente unidades especializadas nas relações internacionais. Mesmo o Serviço Exterior dos Estados, exercido tradicionalmente por diplomatas de carreira, teve de recrutar novos perfis profissionais para atender a algumas das funções referidas.

Assim se fala hoje da diplomacia comercial ou da diplomacia cultural ou desportiva, como âmbitos específicos das relações entre Estados. Pela sua parte, as empresas, universidades, centros de investigação, entidades corporativas, multinacionais, organizações não-governamentais, federações e clubes desportivos, entre muitos outros tipos de instituições, mantêm uma relação constante com os seus homólogos de outros países e mesmo frequentemente apoiam estruturas especializadas para esta função.

Na atualidade é inevitável considerar a dimensão internacional em qualquer projeto ambicioso. Seja para trocar informações, desenvolver projetos conjuntos, influenciar outros espaços económicos ou sociais, ou mesmo simplesmente para promover a própria atividade, a presença no exterior é imprescindível. Qualquer organização que aspire à visibilidade deve considerar a sua dimensão internacional através da presença mediática, do uso das redes sociais, da presença em fóruns e mercados relevantes ou através de outros procedimentos. Essa presença será por vezes explícita, tal como acontece na cooperação para o desenvolvimento ou através da participação em redes ou alianças de cidades, organismos ou empresas. Em outras ocasiões será implícita como a participação em fóruns e congressos internacionais.

Por outro lado, no âmbito da UE, a cooperação entre cidades e territórios é obrigatória para aceder a muitas linhas de apoio financeiro com o objetivo subjacente de fomentar a cidadania europeia através do conhecimento mútuo e do trabalho partilhado em torno dos mesmos objetivos.

Os poderes subestatais seguiram uma tendência semelhante em todos os países. Tanto ao nível dos governos dos estados federados ou autónomos como ao nível das autoridades locais, a relação com as instituições homólogas de outros países generalizou-se e especializou-se. Em consequência surgiram estruturas internacionais que reúnem os governos ao mesmo nível ou a vários níveis, como o Comité das Regiões da UE, no qual participam tanto os governos regionais como os governos locais. A nova forma de diplomacia foi definida do seguinte modo:

Esta nova capacidade regional de dialogar diretamente com outras partes do mundo foi chamada paradiplomacia para diferenciá-la da política externa que continua a ser prerrogativa dos governos centrais⁴³. [Constitui] uma resposta à incapacidade do Estado para resolver os problemas locais”⁴⁴.

⁴³ ZERAOU, Z., 2011. Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos* (23). Pág. 77

⁴⁴ *Ibidem* pág. 90.

Estamos a assistir a uma nova aplicação do princípio da subsidiariedade para que os poderes locais velem também pelos seus interesses específicos na esfera internacional. Criou-se necessariamente, um novo âmbito das relações internacionais. A generalização da diplomacia das cidades tem sido muito rápida, o que fala por si só da sua necessidade e utilidade.

A diplomacia das cidades engloba o conjunto das instituições e ações que permitem às cidades interagir com outros intervenientes no cenário internacional em representação dos seus interesses e dos seus cidadãos. Os âmbitos de ação temáticos seriam os seguintes:

A política económica e comercial, a promoção dos investimentos estrangeiros e a atração de centros de decisão, a promoção das exportações, a atração de investimentos, as políticas de captação de acontecimentos desportivos, a cooperação em matéria de ciência e tecnologia, energia, ambiente e transportes, a luta contra as alterações climáticas, a educação, imigração, a solidariedade internacional e a mobilidade da mão-de-obra ⁴⁵.

A rutura do mundo bipolar característico da Guerra Fria deu origem a novas dinâmicas económicas e políticas como a globalização, a redução do protecionismo ou o impulso da integração dos Estados em estruturas supraestatais das quais a União Europeia é um dos exemplos mais bem-sucedidos. Outro exemplo notável é o Mercosul. Tais tendências contribuíram para diluir o conceito de fronteira, anteriormente entendido como uma salvaguarda da integridade territorial, sendo que atualmente é considerado um obstáculo ao comércio livre e à circulação de pessoas sem prejuízo do facto de as fronteiras continuarem a delimitar diferentes comunidades de cidadãos regidas pelas suas próprias normas e sistemas jurídicos. Os Estados assumiram rapidamente que a eliminação das barreiras alfandegárias, a livre circulação de pessoas e bens, a deslocalização da produção e a internacionalização de capitais poderiam contribuir para o progresso da população em maior medida do que o modelo anterior de integração limitada.

A cooperação entre Estados e mesmo entre cidades e territórios separados por fronteiras estatais tem sido incentivada a todos os níveis. Os limites fronteiriços não desapareceram, mas o seu impacto diluiu-se, enquanto os intercâmbios de todos os tipos se generalizaram em ambos os lados dessas divisões artificiais. É óbvio que o comércio entre diferentes países sempre existiu, mas o que é novo é a atual intensidade dos fluxos de bens, pessoas e capitais. Mais recentemente comprovou-se que a globalização gerava não só os efeitos positivos referidos, mas também inconvenientes e riscos, aos quais a epidemia de covid atribuiu grande visibilidade: riscos nas cadeias de abastecimento, perda de controlo sobre os insumos, migrações em massa, impacto do turismo de massas, etc. Não obstante até à data, nem os organismos internacionais nem os Estados nacionais alteraram a sua posição favorável à globalização.

⁴⁵ PAQUIN, S., 2022. Paradiplomatie fonctionnelle, identitaire et protodiplomatie en Catalogne: un cas unique. *Catalonia* (31), p. 3.

Um dos âmbitos mais singulares das relações externas é a cooperação transfronteiriça. Embora as primeiras experiências europeias de cooperação entre territórios separados por uma fronteira tenham ocorrido na Escandinávia, foi no quadro da UE que se generalizaram e consolidaram a partir da primeira iniciativa, a Eurorregião Enschede-Gronau, entre os Países Baixos e a Alemanha, criada em 1958, seguida em 1963 pela Eurorregião Basiliensis, que integrava territórios de três países. França, Alemanha e Suíça.

A partir de 1980, o modelo generalizou-se através de diferentes instrumentos organizacionais destinados a coordenar ações concertadas de ambos os lados das respetivas fronteiras. O Fundo de Coesão promoveu estas estruturas. A cooperação assim estabelecida procurou resolver um duplo problema, em primeiro lugar através da gestão dos serviços cuja funcionalidade no território era dificultada pela barreira fronteiriça, mas também através da superação da natureza periférica que os territórios fronteiriços quase sempre representam em relação às principais capitais.

As autoridades locais e os governos centrais ou subestatais fazem parte do mesmo bloco institucional, uma vez que todos são instituições públicas que administram as competências do Estado. As diferenças são uma consequência da sua função diferente. Os poderes locais tratam de assuntos relacionados com a convivência e o desenvolvimento do seu território, estando orientados para a gestão dos serviços e a promoção da participação social, sempre no âmbito da sua demarcação territorial. Enquanto os governos estatais cuidam de funções supralocais, regulando o quadro legal e definindo as orientações de política económica, externa, de defesa e segurança, fiscal, científica, etc. Daqui se pode deduzir que a diplomacia local não está a invadir a esfera de competência dos Estados, mas a transferir para as relações com outras cidades os seus próprios temas de interesse que, embora sendo locais, também são comuns aos de outras cidades, mas além fronteiras.



EIXO ATLÂNTICO, ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL TRANSFRONTEIRIÇA

O Eixo Atlântico, uma das organizações transnacionais mais consolidadas e experientes, não pode ignorar a tendência descrita. Quer pela sua projeção europeia, quer para responder às necessidades do sistema urbano das cidades que o compõem e em coerência com as políticas internas de desenvolvimento, o Eixo Atlântico deve ter uma estratégia de ação que este Relatório procura desenvolver. Pela sua própria natureza, enquanto entidade que reúne as cidades da Eurorregião Galiza-Norte de Portugal, a estratégia de cooperação internacional deve facilitar o diálogo com outras instituições a partir da representação de um espaço territorial único.

Ao longo das três décadas da sua história, o Eixo Atlântico promoveu diferentes projetos numa perspetiva de internacionalização. Entre eles podemos citar aqueles relacionados com o planeamento e ordenamento territorial, como o Primeiro e o Segundo Estudo Estratégico que deram origem à Agenda 21 do Eixo Atlântico e, posteriormente, à Agenda Urbana e ao seu correspondente Plano de Ação, ações plenamente inseridas nas orientações das Nações Unidas e da UE sobre desenvolvimento urbano. Estas iniciativas foram posteriormente continuadas pelos Planos de Sustentabilidade Urbana e pelo Mapa da Coesão Social.

Os documentos do Eixo baseiam-se na expertise de especialistas vindos das áreas académica, profissional e institucional cujos relatórios são posteriormente validados pelos órgãos representativos do Eixo. Desta forma, conjugam-se o rigor conceptual e a representatividade das propostas, garantindo a sua melhor implementação posterior. Através dos documentos acima mencionados, desenvolveu-se uma estratégia de internacionalização que recentemente deu origem a projetos de cooperação na América Latina, Caraíbas e Canadá.

A importância e singularidade do Eixo Atlântico foram reconhecidas institucionalmente tanto pelos Governos de Espanha e Portugal. Exemplo disso são as Assembleias Gerais presididas pelos respetivos Chefes de Estado, o Rei de Espanha e o Presidente da República Portuguesa.

O processo de internacionalização do Eixo Atlântico iniciou-se em 2014 quando representantes do governo federal do Brasil que tinham tomado conhecimento do trabalho realizado pelo Eixo Atlântico através da Comissão Europeia e de fóruns internacionais, planearam uma missão à Galiza e à Região Norte de Portugal e pediram ao Eixo Atlântico se poderia organizar a agenda da visita.

Na missão participa a Secretaria de Desenvolvimento Regional do Governo Federal, um alto funcionário do Ministério do Interior e o presidente dos *prefeitos* (presidentes de câmara) de fronteira da Associação de Municípios do Brasil.

Como resultado da Missão, um ano depois, o Secretário-Geral do Eixo Atlântico é convidado pelo consórcio de municípios brasileiros CODEPAMPA, e pelo Observatório de Fronteiras do Uruguai, para proferir conferências na fronteira entre o Uruguai e o Brasil, nas cidades de Santana do Livramento e Rivera. Este é o primeiro contacto com uma realidade que é diferente em muitos aspetos, mas semelhante em muitos outros.

Neste período, o Eixo Atlântico desenvolveu a primeira agenda urbana transfronteiriça da UE e o seu plano de ação. No ano anterior à pandemia, um grupo de especialistas que havia participado do desenvolvimento da Agenda Urbana foi convidado a dar uma formação sobre o tema na fronteira entre a Argentina e o Paraguai, nas cidades de Encarnación e Posadas. Processo que foi financiado pelo Parlamento Europeu.

No ano anterior à pandemia, e no âmbito do programa europeu *City to City*, foi apresentada uma proposta de desenvolvimento em Rivera e Santana. Uma proposta que é aprovada e começa a ser desenvolvida depois da pandemia, com as dificuldades que isso implica. Apesar disso, o programa é um sucesso e atinge todos os seus objetivos, o que reforça a imagem do Eixo Atlântico tanto em Bruxelas como na América Latina.

Como resultado, o Eixo Atlântico recebe propostas de trabalho conjunto de entidades locais e nacionais da Argentina, Brasil, Uruguai e Cuba, às quais se acrescentam também as entidades de Cabo Verde.

Todas elas para colaboração e intercâmbio no âmbito do planeamento urbano sustentável e nas suas áreas de desenvolvimento: Agenda Urbana, Planos de Sustentabilidade Urbana, Turismo Sustentável e estratégias de coesão social.

Mas o dinamismo e a rapidez com que o processo de internacionalização do Eixo Atlântico se está a desenvolver podem fazer com que este processo acabe por ser uma concatenação de ocorrências mais ou menos afortunadas. É por isso que é necessário um roteiro, um planeamento viável e rigoroso que forneça um quadro conceptual, objetivos viáveis e tempos coerentes, este processo, e é isso que propomos neste documento.

1.2

QUADROS TERRITORIAIS DE AÇÃO

A cooperação para o desenvolvimento promovida pela China, principalmente através das chamadas iniciativas da “Nova Rota da Seda”, levou a UE a desenvolver a sua própria estratégia, mais ambiciosa em termos dos seus objetivos e dotada de mais recursos, a *Global Gateway*, que visa mobilizar 45 mil milhões de euros em recursos para o desenvolvimento sustentável até 2027.

A iniciativa procura integrar ainda mais as ações realizadas, ao mesmo tempo que incorpora uma visão geopolítica em que os objetivos da política externa são integrados com outros de desenvolvimento económico e social. O objetivo é reforçar a imagem e a visibilidade da ação externa comunitária, conferindo-lhe maior coerência e influência, acrescentando simultaneamente investimento privado. A UE adere assim a uma tendência que alguns países já têm vindo a aplicar na sua ação externa nacional.

Anteriormente, a UE aprovou outros documentos de referência, como o Novo Consenso de Desenvolvimento (2017)⁴⁶ e o Regulamento (UE) 2021/947⁴⁷ que estabelece o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional – Europa Global (NDICI), que absorve diferentes instrumentos de financiamento anteriores. O objetivo é reorientar a cooperação com países terceiros, acrescentando financiamento público e privado para projetos que partilham os valores defendidos pela UE, como a democracia e o Estado de direito, o respeito pelos direitos humanos, a transparência na ação governamental, a proteção dos direitos laborais, a igualdade de género e a sustentabilidade.

A referida estratégia tem recebido fortes críticas, principalmente a partir do âmbito académico, por ser considerado que têm uma falta de transparência na seleção de objetivos e, também, por ser mercantilista ao estar orientada para a participação do setor privado. Com efeito, a nova estratégia comunitária é uma revisão da política anterior. Se antes a cooperação internacional se desenvolvia de forma descentralizada através de vários programas, alguns dos quais foram indiscutivelmente bem-sucedidos, agora ela é centralizada, conferindo maior participação e influência a empresas privadas e de consultoria. Onde antes havia descentralização e participação, agora promove-se a centralização. Por outro lado, a participação financeira do setor privado coloca novos desafios como o possível desvio de recursos para os seus próprios interesses económicos. Outro desafio será combinar adequadamente a crescente centralização das iniciativas com a rica experiência da cooperação descentralizada praticada nos últimos anos.

A nova orientação da UE alarga o leque temático e territorial de ação. Já não se trata de abordar principalmente a luta contra a pobreza, mas também de abordar os objetivos de paz, segurança, estabilidade e prevenção de conflitos, entre outros. Geograficamente, a Vizinhança junta-se aos espaços tradicionais de ação, incluindo aqui os países ribeirinhos do Mediterrâneo e do Médio Oriente, numa clara alusão às migrações, para cuja ordenação está reservada uma das maiores rubricas orçamentais.

A proposta temática e geográfica junto com um incremento substancial dos recursos, a iniciativa da UE pode ter um impacto mais significativo ao combinar vários instrumentos financeiros como subvenções, empréstimos e garantias, com assistência técnica. Por outro lado, ao mobilizar recursos privados pode desenvolver projetos de maior volume económico com repercussões em diferentes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Considera-se igualmente que a iniciativa *Global Gateway* pode facilitar a assunção de valores europeus como a agenda verde.

Estudos recentes destacaram algumas características da nova estratégia, como a redução do orçamento para as Américas e as Caraíbas, as novas prioridades temáticas, a prioridade da abordagem geográfica sobre a abordagem temática, assim como o aumento das ações bilaterais em detrimento das ações regionais plurinacionais, como forma de melhorar a imagem da UE.

⁴⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01))

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947>

A execução da nova política de cooperação terá em conta a chamada abordagem *Equipa Europa*, adotada durante a última pandemia de Covid. A *Equipa Europa* é composta pela União Europeia, pelos seus Estados-Membros, incluindo os respetivos bancos públicos de desenvolvimento e agências de execução, pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) e pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). Promove programas emblemáticos (*flagship programmes*), também conhecidos como “*Iniciativas Equipa Europa*”. Através de uma forma de trabalho colaborativo, estas iniciativas visam garantir um maior impacto e a concentração de recursos em prioridades geoestratégicas.

Regulamento antes referido estabelece um novo agrupamento de países onde podem ser desenvolvidas ações de cooperação da UE, classificando-os da seguinte forma.

1.2.1 VIZINHANÇA

Neste conceito, agrupam-se os países que, juntamente com a África Subsariana, são classificados como “prioridade especial”. Podemos agrupá-los em três subgrupos geográficos. Em primeiro lugar, os países vizinhos meridionais, Argélia, Egito, Líbia, Marrocos e Tunísia, todos países ribeirinhos do Mediterrâneo que constituem a fronteira meridional da UE e são, por conseguinte, pontos de trânsito para a migração. São países com cultura islâmica, com fortes desequilíbrios internos, com uma diversidade de sistemas políticos e até, no caso da Líbia, com uma divisão interna enraizada após uma guerra civil.

Nestes países, existe uma longa tradição de cooperação desenvolvida pela UE que facilitou parcerias entre diferentes países numa multiplicidade de assuntos, criando uma cultura de intercâmbios. No entanto, os resultados não são encorajadores:

Aquando do lançamento da *Parceria Euro-Mediterrânica*, em 1995, alguns dos principais objetivos enunciados na Declaração de Barcelona consistiam em estabelecer “um espaço comum de paz, estabilidade e prosperidade partilhadas”, criar uma “zona euro-mediterrânica de comércio livre” até 2010, trabalhar no sentido do “reforço da democracia e do respeito pelos direitos humanos” e ainda desenvolver uma “parceria euro-mediterrânica para uma maior compreensão e proximidade entre os povos”. Mais de vinte e cinco anos depois, nenhum desses objetivos foi alcançado. Nem a subsequente Política Europeia de Vizinhança (PEV) nem a União para o Mediterrâneo (UpM) tiveram progressos significativos na realização desses objetivos⁴⁸.

⁴⁸ AMIRAH FERNÁNDEZ, H., SOLER I LECHA, E., 2021. *Europa y el Mediterráneo ¿Qué futuro en común?* Barcelona: CIDOB.

Em segundo lugar, o chamado grupo da Associação Oriental inclui a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia, é composto por países que, tendo feito parte da União Soviética, iniciaram agora o processo de aproximação às estruturas ocidentais, quatro deles no meio de conflitos armados. Embora a Associação tenha sido criada em 2009, as suas realizações têm sido escassas. Trata-se de um agrupamento artificial, uma vez que três dos países são caucasianos e três são da Europa Central. De facto, neste momento, a Ucrânia e a Moldávia foram admitidas como candidatas à adesão à UE, a Bielorrússia autoexcluiu-se da referida associação, enquanto a Geórgia e a Arménia assinaram acordos bilaterais com a UE. O Azerbaijão, pelo seu lado, produtor de gás e petróleo, está a reforçar as relações com a Turquia e com as repúblicas islâmicas da Ásia Central. Dentro deste grupo de países, o caso da Ucrânia destaca-se pelas enormes necessidades que o processo de reconstrução colocará quando a atual guerra terminar.

No que diz respeito à possível atuação nos países deste agrupamento regional, os escassos progressos em matéria de democracia ou de respeito pelos direitos humanos são geralmente questionados. No entanto, a opinião dominante é a de que, apesar de alguns problemas, foram feitos progressos que não teriam ocorrido sem a cooperação da UE, pelo que o balanço seria positivo, sem esquecer que, para estes países, o reforço das instituições da UE consolida as mudanças necessárias.

Em terceiro lugar, refere-se o grupo de países do Médio Oriente, constituído por Israel, Jordânia, Líbano, Territórios Palestínios Ocupados e Síria, que constituem o epicentro de um dos maiores problemas de segurança do mundo. Todos eles são ribeirinhos do Mediterrâneo, exceto a Jordânia. A ação da UE na região tem sido de natureza mais política, tentando mediar entre as partes em conflito. Por outro lado, as diferenças no nível de desenvolvimento entre Israel e o resto dos países incluídos na lista de vizinhança são muito pronunciadas. Os objetivos específicos comuns aos três subgrupos de países abrangidos pela política de Vizinhança agora propostos pela UE são os seguintes:

- a) Melhorar a cooperação política, consolidar uma democracia sólida e sustentável, a estabilidade, a boa governação, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos.
- b) Apoiar a aplicação dos acordos de associação ou de outros acordos existentes, através da cooperação institucional e do desenvolvimento de capacidades.
- c) Promover uma associação consolidada com as sociedades, entre a União e os países parceiros e entre os próprios países parceiros.
- d) Reforçar a cooperação regional e transfronteiriça, em especial no quadro da Associação Oriental, da União para o Mediterrâneo e a colaboração à escala de toda a vizinhança europeia, assim como a cooperação regional no Mar Negro, especialmente nos domínios da energia e da segurança.

e) Alcançar a integração progressiva no mercado interno da União através da aproximação legislativa e da convergência regulamentar com as regras da União e de um melhor acesso ao mercado, incluindo zonas de comércio livre abrangentes, o reforço das instituições e os investimentos conexos

f) Reforçar as associações em matéria da migração e mobilidade bem geridas e seguras.

g) Desenvolver medidas de confiança e outras que contribuam para a segurança, a prevenção e a resolução de conflitos.

1.2.2 ÁFRICA SUBSARIANA

Durante a sexta cimeira da UE com a União Africana em 2022, renovou-se a associação entre as duas organizações supraestatais para impulsionar a solidariedade, a segurança e a paz, assim como a prosperidade e o desenvolvimento sustentável. Estão previstos investimentos no valor de 150.000 milhões de euros que serão direcionados para as seguintes áreas:

- Energia, transportes e infraestruturas digitais.
- Transição energética justa.
- Transição verde ao abrigo do Acordo de Paris.
- Transformação digital subjacente à conectividade e ao acesso a preços acessíveis à economia digital.
- Crescimento sustentável e criação de emprego digno.
- Facilitar o transporte e a eficiência das redes
- Mobilidade e capacidade de inserção profissional de estudantes, diplomados e trabalhadores qualificados.

Serão igualmente desenvolvidos instrumentos específicos para o setor da saúde e o sistema educativo. Além disso, a integração económica regional e continental será promovida através da Zona Africana de Comércio Livre.

A África Subsariana é a região do planeta com a taxa de pobreza mais elevada, com mais de quatrocentos milhões de pessoas, representando metade da população mundial a viver abaixo do limiar da pobreza. Inclui os dez países mais pobres do mundo e a maioria das atuais emergências humanitárias devido a problemas de violência que forçam a deslocações de populações para outros países, assim como os problemas relacionados com o clima.

Além disso, o acesso à água potável não é generalizado, o que contribui para a propagação de doenças, enquanto as taxas de escolarização são muito baixas. Por outro lado, acolhe um número muito elevado de jovens em idade ativa, dos quais até doze milhões entrarão anualmente no mercado de trabalho nas próximas décadas, o que representa uma oportunidade se houver desenvolvimento económico local e um desafio no caso contrário.

Para efeitos do presente Relatório, importa salientar a importância da entidade *Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.*, que no Governo Português se ocupa tanto da Cooperação para o Desenvolvimento como da promoção da Língua e Cultura Portuguesas no estrangeiro, estando presente em 22 países do continente. Destaca-se a cooperação com os países lusófonos: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Trata-se de uma plataforma poderosa e consolidada, em cuja experiência e contactos se podem basear novas iniciativas.

1.2.3 ÁSIA E PACÍFICO

A cooperação da UE com os países da região já tem uma longa história. Com a República da Coreia há mais de 60 anos, com a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) há meio século. Com o Japão, o segundo maior parceiro comercial da UE a seguir à China, as relações são também intensas há décadas. A relação com a China tem sofrido oscilações devido a conflitos políticos, com um ponto de viragem a partir da pandemia. Num documento oficial da UE, a relação com a China foi definida num contexto complexo:

A China é, ao mesmo tempo, em diferentes domínios, um parceiro de cooperação, com o qual a UE tem objetivos estreitamente alinhados, um parceiro de negociação com o qual a UE tem de encontrar um equilíbrio de interesses, um concorrente na procura de liderança tecnológica e um rival sistémico que promove modelos alternativos de governação⁴⁹.

Em 2021, a UE aprovou a estratégia de cooperação na região do Indo-Pacífico. Trata-se de uma estratégia que tem em conta a rivalidade entre os EUA e a China, e as suas consequências comerciais e estratégicas, procurando ao mesmo tempo definir a sua própria visão sem renunciar às alianças tradicionais da UE. A importância crescente da região, em termos demográficos, económicos e políticos, bem como a sua influência na atual ordem internacional, tornam necessária a cooperação. A UE é um dos parceiros comerciais mais importantes da região. Em conjunto, o Indo-Pacífico e a Europa representam mais de 70% do comércio global de bens e serviços e mais de 60% dos fluxos de investimento direto estrangeiro.

⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005>

A UE pretende promover uma ordem internacional baseada em regras e condições equitativas, num contexto aberto e justo para o comércio, o investimento e a luta contra as alterações climáticas. São definidos os seguintes domínios de ação prioritários:

- Prosperidade inclusiva e sustentável.
- Transição ecológica.
- Governação dos oceanos.
- Governação e cooperação digitais.
- Conectividade.
- Segurança e Defesa.
- Segurança Humana.

Os dois últimos aspetos mostram a crescente preocupação da UE com as políticas de segurança. Daí o impulso para uma arquitetura de segurança regional aberta e baseada em regras, incluindo vias de comunicação marítima seguras, desenvolvimento das capacidades e maior presença naval no Indo-Pacífico. Além disso, a UE procurará promover mais escalas portuárias, exercícios conjuntos e multilaterais com parceiros na região para combater a pirataria e proteger a liberdade de navegação. Visa igualmente reforçar a capacidade dos parceiros para combater a cibercriminalidade e intensificar o diálogo sobre a luta contra o terrorismo.

Entre as ações previstas destacam-se:

- Acordos de Colaboração e Cooperação (ACC) com a Malásia e a Tailândia; iniciar negociações sobre um ACC com as Maldivas; Acordo de Associação da UE com os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), assinado em 2023 (Acordo de Samoa).
- Envolver os parceiros na região para construir cadeias de valor globais mais resilientes e sustentáveis.
- Concluir as negociações comerciais da União com a Austrália, Indonésia e Nova Zelândia; retomar as negociações comerciais e lançar negociações de investimento com a Índia; a conclusão de um Acordo de Associação Económica com a Comunidade da África Oriental; ponderar o possível reatamento das negociações comerciais com a Malásia, as Filipinas e a Tailândia, e uma futura negociação de um acordo comercial interregional com a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático).

- Reforçar a governação dos oceanos na região, através de uma intensificação do apoio da UE aos sistemas de gestão e controlo das pescas nos países do Indo-Pacífico, a fim de combater a pesca INDNR⁵⁰ e promover a aplicação de acordos de colaboração no domínio da pesca sustentável.
- Reforçar a cooperação em matéria de investigação e inovação no âmbito do Horizonte Europa; estudar a possibilidade da adesão a este programa de outros parceiros elegíveis e que partilham as mesmas ideias na região, como a Austrália, o Japão, a República da Coreia, Nova Zelândia e Singapura.
- Intensificar a aplicação das associações de conectividade com o Japão e a Índia; apoiar os parceiros na criação de um quadro regulamentar adequado e facilitar a mobilização do financiamento necessário para melhorar a conectividade no terreno entre a Europa e o Indo-Pacífico.
- Explorar formas de assegurar uma maior mobilização naval dos Estados-Membros da UE para proteger as vias de comunicação marítima e a liberdade de navegação no Indo-Pacífico, reforçando simultaneamente a capacidade dos parceiros para garantir a segurança marítima.
- Reforçar o apoio aos sistemas de saúde e a preparação para pandemias nos países menos desenvolvidos da região do Indo-Pacífico e melhorar a investigação colaborativa sobre doenças transmissíveis no contexto do programa de investigação Horizonte Europa.

Tanto para a UE como para os governos de Espanha e Portugal, a região da Ásia-Pacífico, apesar das suas dimensões superlativas em termos geográficos, demográficos e económicos, é um espaço com pouca presença, exceto em relação às principais potências comerciais como a China ou o Japão. As diferenças culturais e históricas, para além da distância geográfica, limitaram os intercâmbios. Por outro lado, as instituições de muitos dos países da região são significativamente diferentes do modelo dominante de democracia liberal e bem-estar na Europa Ocidental e das Américas.

⁵⁰ Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

1.2.4 AS AMÉRICAS E AS CARAÍBAS

Na definição da política de cooperação com a América Latina, a União Europeia definiu duas prioridades⁵¹:

- a) Direitos humanos, democracia e outros elementos-chave da boa governação, a realizar através de “incentivos a reformas orientadas para os resultados e com ênfase nos compromissos dos parceiros para com os direitos humanos, a democracia e o estado de direito, e para responder às exigências e necessidades dos povos”.
- b) Crescimento integrado e sustentável para o desenvolvimento humano.

A implementação de acordos eficazes entre a UE e os países da região tem sido lenta e diversificada, tendo sido adotados diferentes instrumentos. O mais antigo Acordo de Associação foi assinado com o México em 2000 e, posteriormente, com o Chile em 2002. O Acordo de Associação Económica Cariforum-UE foi assinado com os países das Caraíbas em 2008. Embora seja de natureza económica e comercial, inclui um protocolo de cooperação cultural. Afeta catorze países da região das Caraíbas. Foram igualmente assinados acordos com a Colômbia, o Peru, Equador e a América Central. Apenas a Venezuela e a Bolívia carecem atualmente de acordos com a UE.

No entanto, o acordo mais importante e complexo é o Acordo UE-Mercosul. A sua gestação durou vinte anos e, embora esteja concluído, ainda não foi ratificado. Trata-se de um acordo misto, com aspetos comerciais, de diálogo político e de cooperação, pelo que os dois últimos aspetos requerem a ratificação do Parlamento e dos Estados-Membros.

Os acordos acima referidos são muito diferentes entre si, embora tenham como elo comum o interesse em reforçar a relação comercial. A diversidade dos modelos de desenvolvimento dos diferentes países, assim como a orientação ideológica dos governos explicam as diferenças. Assim, no Acordo de Associação com a América Central, em vigor desde 2013, os aspetos do diálogo político e da cooperação ainda não foram ratificados. Algo semelhante acontece com o acordo com as Caraíbas. Entre os países andinos, Colômbia e Peru, com governos liberais, assinaram acordos, enquanto o Equador e a Bolívia, com governos de orientação nacionalista, mostram maiores escrúpulos em relação à abertura comercial. No caso do Mercosul, alguns países europeus manifestaram relutância devido a questões ambientais ou à proteção das suas produções.

No atual momento político, caracterizado pela coexistência de várias crises de âmbito ou repercussão supraestatal e mesmo intercontinental como a crise climática e sanitária, as migrações, endividamento ou conflitos bélicos, os países latino-americanos tentam manter canais de cooperação com os principais Estados, evitando o alinhamento com qualquer um dos blocos.

⁵¹ Varios Autores, 2013. *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Desta forma, os Estados Unidos, a Rússia, China e a União Europeia estão presentes, em grau desigual, em diferentes setores de atividade em muitos dos países da região: em intercâmbios económicos, alianças políticas, investimentos ou ajuda militar. A Europa, pelo seu lado, é o maior investidor na região, destacando-se mais pelo investimento direto do que pelo comércio ou outras linhas de cooperação. As dificuldades na implementação de acordos entre as partes levaram a que a China seja hoje o país com maior volume de atividade comercial na zona do Mercosul, muito à frente da UE e dos EUA.

De acordo com uma avaliação global das políticas da UE na região:

Os acordos de associação, embora concebidos como instrumentos estratégicos que implicam uma visão comum de valores e expectativas semelhantes que sustentam a relação entre a União Europeia e as suas contrapartes, na prática têm sido úteis sobretudo para regular o comércio birregional, em vez de regular ou comprometer a dinâmica política ou a agenda internacional dos parceiros⁵².

1.3

ESTRATÉGIAS CERAIS DE PORTUGAL, ESPANHA E GALIZA

Espanha e Portugal, como países vizinhos com uma densa relação histórica e atual, são Estados que pertencem à União Europeia e à NATO. Partilham, portanto, visões estratégicas comuns com os outros países que integram estas organizações, alinhando-se com o bloco de países do mundo que gozam de instituições sólidas e democráticas baseadas no império da lei, na separação de poderes e na prestação de serviços de bem-estar. Por outro lado, a sua história diferente acrescenta objetivos relacionados com a respetiva língua e cultura, assim como a maior influência de cada país em determinadas regiões geográficas. Estes aspetos são complementares e não contraditórios com a visão comum europeia.

O Índice Elcano de Presença Global⁵³, elaborado desde 1990 pelo grupo de reflexão do Real Instituto Elcano, calcula a projeção de 150 países fora de suas fronteiras, nos âmbitos económico, militar e de *soft power* (migrações, desporto, cultura, ciência, mudanças climáticas, cooperação para o desenvolvimento).

⁵² BONILLA, A., SANAHUJA, J.A. 2022. *Los acuerdos de asociación entre la UE y América Latina y el Caribe: Balance y perspectivas para las relaciones birregionales*. Madrid: Fundación Carolina., pág. 267. A publicação faz uma análise detalhada de todos os acordos assinados e dos seus efeitos.

⁵³ <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es?years=2022>

Os dados relativos a Portugal e Espanha estão correlacionados com o seu PIB, ou seja, a sua projeção ou influência no estrangeiro corresponde mais ao seu peso económico do que à sua dimensão demográfica. No caso da Espanha, destaca-se principalmente e nesta ordem, pelos investimentos, indústria transformadora e equipamentos militares. No caso de Portugal, pelos serviços, indústria transformadora e investimentos.

1.3.1 ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DA REPÚBLICA PORTUGUESA

O Governo de Portugal publicou o documento intitulado Programa do XXIV Governo Constitucional,⁵⁴ que sublinha o carácter atlântico do país e, por isso, a necessidade de reforçar os laços com a comunidade atlântica, tanto no Norte como no Sul, aprofundando as relações com o Reino Unido, Estados Unidos, Canadá e desenvolvendo as relações com os países de África e da América Latina, especialmente os de língua oficial portuguesa. Quanto à Ásia e ao Pacífico, propõe-se promover as relações com a China e a Índia de acordo com as tendências da economia internacional, avaliando os riscos geopolíticos.

Pretende-se também dar à lusofonia uma dimensão distintiva da política externa, ultrapassando o quadro linguístico e cultural para criar um espaço de cooperação económica, solidariedade política e desenvolvimento sustentável. Propõe-se que a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) promova a cooperação e a ajuda ao desenvolvimento, assim como a diplomacia cultural para fortalecer as relações bilaterais. Postula-se uma política externa económica e comercial alinhada com os objetivos de criação de riqueza e desenvolvimento económico e social.

Outro documento relevante, a *Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030*⁵⁵ assume três compromissos políticos: a Agenda 2030, a Agenda de Ação de Adis Abeba,⁵⁶ que reconheceu a necessidade de uma utilização mais eficaz da ajuda ao desenvolvimento como catalisador do financiamento, apoiando a mobilização de recursos internos, e o Acordo de Paris sobre alterações climáticas, aprovado em 2015.

As linhas de ação coincidem com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, agrupados em cinco áreas temáticas: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias. Geograficamente, é dada prioridade aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e a Timor-Leste, com os quais se procura uma cooperação bilateral e de longo prazo.

⁵⁴ <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAABAAzNDE0swQAB5%2ba1gUAAAA%3d>

⁵⁵ Diário da República 9-12-2022. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAABAAzNDYxNQcAkRsTgQUAAAA%3d>

⁵⁶ Aprovada na terceira conferência internacional sobre financiamento do desenvolvimento, realizada naquela cidade em 2015, convocada pelas Nações Unidas.

Em segundo lugar, incluem-se países e regiões de interesse estratégico para Portugal, como o Norte de África, a África Ocidental e a América Latina. Quanto à cooperação multilateral, é promovida com a UE, as Nações Unidas, a OCDE, a CPLP, a Secretaria-Geral Ibero-Americana e com as instituições financeiras internacionais orientadas para o desenvolvimento⁵⁷. Além disso, será promovida a cooperação triangular. A referida estratégia propõe destacar os intervenientes nacionais envolvidos na cooperação, como o setor privado, as instituições locais ou as organizações da sociedade civil. Para melhorar a eficiência, propõe-se reforçar o papel do *Camões I.P.* como agência coordenadora da cooperação portuguesa.

1.3.2 ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DO REINO DE ESPANHA

A versão mais recente da Estratégia Externa de Espanha⁵⁹ considera como os principais pontos fortes do país: a força da economia, a elevada qualificação do capital humano, as modernas infraestruturas físicas e digitais, as multinacionais que operam em diferentes setores, assim como o protagonismo do país na transição ecológica e na luta contra as alterações climáticas, as energias renováveis, a fibra ótica ou os setores agroalimentar e da bio-saúde. A que acresce no plano social, a igualdade de género, a proteção da diversidade sexual ou a integração migratória. Destaca igualmente o compromisso social com o desenvolvimento sustentável e a Agenda 2030. Em outro plano, a contribuição significativa da Espanha para as missões internacionais de manutenção da paz e prevenção de conflitos apresenta uma imagem de compromisso ativo na segurança internacional.

No âmbito do *soft power*, a identidade cultural clara, o prestígio e extensão da língua, as produções artísticas ou os eventos desportivos são ativos de grande valor para criar uma imagem ou marca do país. As relações estreitas com os países mediterrânicos, com a América Latina ou a participação firme nas instituições europeias e multinacionais facilitam o diálogo e os acordos com outros Estados. Quanto aos principais eixos da ação externa, o referido documento indica os quatro seguintes:

- A promoção dos direitos humanos, da democracia, da segurança e do feminismo.
- A dinamização de um modelo socioeconómico global, baseado nos princípios da integração, da justiça e da equidade.
- A defesa de um planeta mais sustentável, habitável e verde.
- A melhoria da governação global.

⁵⁷ As instituições financeiras internacionais incluem, entre outras, as seguintes: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento. Além disso, existem outras instituições de natureza sub-regional.

⁵⁸ Estratégia de Ação Externa da Espanha 2021-2024: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf

O documento refere-se à atuação das autoridades locais e territoriais com as quais se propõe promover um maior diálogo e coordenação, uma vez que,

Realizam um trabalho cada vez mais extenso e intenso fora das nossas fronteiras, em resultado de uma descentralização de competências que lhes confere responsabilidade por políticas públicas com projeção externa⁵⁹.

É o reconhecimento tácito da projeção externa que certas políticas e iniciativas de outros níveis de governo podem ter. Para racionalizar a ação externa, o documento propõe o desenvolvimento de plataformas de partilha de informação e o reforço das comissões existentes, entre elas, a Conferência para Assuntos Relacionados com a União Europeia, onde as autoridades locais não participam, a Comissão Interterritorial de Cooperação para o Desenvolvimento ou a Comissão Nacional Espanhola para a Cooperação com a UNESCO, onde as autoridades locais também não participam. Reconhece-se a necessidade de prestar especial atenção aos mecanismos de cooperação transfronteiriça.

Por outro lado, a Estratégia propõe o reforço do diálogo com instituições especializadas, como as agências de internacionalização empresarial, comércio e investimento ou cooperação para o desenvolvimento, embora esta função de coordenação pareça ser atribuída às Conferências Setoriais acima referidas. Quanto às cidades, reconhece-se o seu peso crescente em determinadas questões incluindo as alterações climáticas, propondo um diálogo direto com aquelas com maior projeção internacional, no âmbito da Agenda Urbana espanhola.

Quanto à Estratégia Espanhola de Desenvolvimento Sustentável⁶⁰, é proposta como um projeto abrangente de todas as administrações públicas para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os governos locais participam dela através de ações locais próprias, através do desenvolvimento de ações de aprofundamento democrático e participação cidadã, promovendo a cultura de paz e articulando a cooperação entre cidades do mundo.

Note-se que, apesar das boas intenções dos documentos oficiais, as iniciativas de diplomacia local no exterior demonstram com frequência como as estruturas estatais controlam zelosamente as suas competências e espaços. A colaboração é publicitada, mas a hierarquia administrativa acaba por se impor.

⁵⁹ Ibidem, pág. 95.

⁶⁰ <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCI%20C3%93N%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACI%20C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

No que diz respeito à Cooperação para o Desenvolvimento, o último Plano Diretor⁶¹ reconhece e valoriza o volume económico das ações das autoridades locais, que representam metade do total atribuído pelo Estado. Mais uma vez, a colaboração está comprometida no âmbito dos ODS e da Agenda 2030. No que diz respeito às prioridades geográficas, são referidas as seguintes: América Latina e Caraíbas, Norte de África, Médio Oriente e África Subsariana, em especial os países da África Ocidental e do Sahel. No que diz respeito à cooperação europeia acima descrita, o âmbito geográfico proposto em Espanha exclui o Indo-Pacífico. No que se refere aos objetivos, pretende-se abordar a tripla transição social, ecológica e económica. O objetivo dos países prioritários é estabelecer estratégias de planeamento que possam situar-se a três níveis diferentes, em função das capacidades dos países parceiros.

O Plano Diretor é um documento de planeamento, não executivo. Propõe inúmeros objetivos e ações que terão de ser desenvolvidos através de programas ou ações dotadas de recursos.

Para efeitos do presente relatório, reveste-se de particular interesse a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), com uma extensa rede de 33 centros na região, incluindo quatro centros de formação e 16 centros culturais.

1.3.3 ESTRATÉGIA EXTERNA E DE COOPERAÇÃO DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DA GALIZA

Em 2018, a Xunta de Galicia (Governo Regional da Galiza) aprovou a Estratégia de Ação Externa,⁶² baseada no referido Plano Diretor da Cooperação Espanhola. Trata-se de uma extensa lista de objetivos, sem especificar ações ou instrumentos para a concretizar, onde se acrescentam reflexões, propostas e ideias gerais. Entre as carências conta-se a insuficiência de recursos humanos para desenvolver uma estratégia mínima no estrangeiro, refletida na crise da Fundação Galiza-Europa. Seis anos após a sua aprovação, é impossível detetar os efeitos do referido documento.

Por outro lado, o V Plano Diretor de Cooperação Galega 2023-2026⁶³, estabelece sete linhas de ação:

- Promoção dos direitos sociais fundamentais.
- Apoiar a agricultura, as pescas e a aquicultura sustentáveis.
- Promover a igualdade de género.

⁶¹ https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/Cooperaci%C3%B3n%20para%20el%20desarrollo/Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola_FINAL.pdf

⁶² <https://ficheiros-web.xunta.gal/exteriores/documentos/libro-egaex.pdf>

⁶³ <https://cooperacion.xunta.gal/es/planificacion/v-plan-director-de-la-cooperacion-gallega-2023-2026>

- Promover a garantia e defesa dos direitos humanos e da democracia.
- Combater as alterações climáticas.
- Responder eficazmente às crises humanitárias.
- Construir uma cidadania global comprometida.

Geograficamente, identifica onze países elegíveis para receber ajuda: na África Subsariana: Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique; na América Central: Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador; na América do Sul: Bolívia, Equador e Peru e, finalmente, nas Caraíbas, a República Dominicana.

No que diz respeito aos agentes, reconhece como interlocutores permanentes as Organizações Não-Governamentais (ONG), as entidades locais, o Fundo Galego de Cooperação e Solidariedade⁶⁴ e a Rede Galega de Cooperação Universitária para o Desenvolvimento. Por outro lado, postula alianças com as agências das Nações Unidas.

A participação dos referidos agentes é concretizada através de convites à apresentação de propostas para programas e projetos no estrangeiro, projetos de investigação e bolsas de formação, para além da cooperação direta da administração regional.

Finalmente, vale a pena mencionar nesta secção o documento publicado pelo Eixo Atlântico sobre a necessária ação externa no âmbito da autonomia galega⁶⁵.

⁶⁴ O Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad é uma associação constituída pelos municípios mais ativos na cooperação para o desenvolvimento.

⁶⁵ Vários Autores, 2018. Informe sobre a política de Acción Exterior de Galicia. Vigo: Eixo Atlântico.

02

**AÇÃO LOCAL,
PENSAMENTO GLOBAL
PORQUÊ A DIPLOMACIA LOCAL**

02

02

AÇÃO LOCAL, PENSAMENTO GLOBAL PORQUÊ A DIPLOMACIA LOCAL

2.1

ULTRAPASSAR FRONTEIRAS NA GLOBALIZAÇÃO

A globalização, embora possa parecer paradoxal, projetou o local no mundo. Ao esbater as fronteiras tradicionais a nível económico e social, aproveitando ao máximo os contributos da revolução tecnológica para ultrapassar a barreira da distância, tornando possível o contacto em tempo real com qualquer ponto do planeta, as cidades têm sido capazes de explorar todo o seu potencial criativo. Como as organizações internacionais têm reconhecido quando afirmam que “As cidades representam o futuro do modo de vida global”⁶⁶ ou que “Nunca na história da humanidade as cidades tiveram o destaque que têm hoje. O mundo é urbano e a sociedade também”⁶⁷, é o tempo das cidades em todo o mundo.

O processo de urbanização está a acelerar. Uma publicação recente das Nações Unidas, o Relatório Mundial sobre as Cidades,⁶⁸ apresenta as previsões sobre a evolução da população urbanizada no mundo:

⁶⁶ Nações Unidas, ODS 11, Introdução.

⁶⁷ Agenda Urbana Española, pág. 12.

⁶⁸ UN-Habitat, 2022. Envisaging the Future of Cities <https://unhabitat.org/wcr/>, p. 9.

Percentagem de população urbanizada (%)	2025	2050
Mundo	58´3	68´4
Regiões mais desenvolvidas	80´2	86´6
Regiões menos desenvolvidas	51´7	65´6
África	45´9	58´9
Ásia	54	66´2
Europa	76´1	83´7
América Latina e Caraíbas	82´4	87´8
América do Norte	83´6	89
Oceânia	68´5	72´1

O processo de urbanização leva as cidades a implementar soluções para alguns dos problemas que mais as preocupam, como a habitação, a mobilidade, a gestão de resíduos, o ciclo da água ou a prevenção climática. As múltiplas iniciativas locais propiciam uma constante transferência de conhecimento entre cidades e a conexão de muitas delas em redes que, além de favorecerem sinergias, facilitam aos governos estatais a concretização dos seus compromissos internacionais, por exemplo, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A diplomacia local está a desenhar um novo mapa municipal, onde os limites não são as fronteiras administrativas tradicionais, mas são medidos pelo seu impacto e influência. Assim como as cidades transbordam urbanisticamente dos seus limites gerando um *continuum* de população e edificação, no mundo virtual as cidades estão presentes nas redes sociais, plataformas de conteúdos, imagens e comentários dos visitantes, ao mesmo tempo que participam em projetos ou programas de qualquer lugar do mundo.

Em termos políticos, trata-se de questionar indiretamente o Estado tradicional, que, por outro lado, cedeu o poder a favor de instâncias supraestatais e agora o faz em favor das cidades. As Nações Unidas favoreceram esta tendência através da convocação de várias reuniões de cidades para tratar dos problemas urbanos, entre as quais as Conferências Habitat I, II e III que tiveram lugar em Vancouver (1976), Istambul (1996) e Quito, respetivamente, foram particularmente relevantes. Esta última, realizada em 2016, adotou a Nova Agenda Urbana⁶⁹.

⁶⁹ <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

A evolução recente das cidades pode ser caracterizada pelas seguintes características⁷⁰:

- A rutura da relação linear entre crescimento populacional, dinamismo e hierarquia urbana.
- A reestruturação do mercado de trabalho e a formação de bolsas de desemprego e pobreza urbana.
- A redução da taxa de natalidade e o crescimento natural endógeno substituídos pela contribuição crescente dos imigrantes.
- A transferência setorial do secundário – a indústria – para o terciário produtivo e para o quaternário especializado e tecnológico.
- O aumento das rendas familiares e o aumento do tempo livre com novas necessidades de lazer.
- As mudanças na mobilidade urbana.
- A internacionalização das economias locais.

Por outro lado, o fenómeno da aglomeração urbana obriga as cidades a planear e agir em duas dimensões muito diferentes: na dimensão local, cooperando com o território imediato, metropolitano ou de influência, e na dimensão internacional, posicionando-se em relação a outras cidades e no seio das estruturas de participação.

Na sociedade globalizada, as cidades têm vantagens competitivas por reunirem num mesmo espaço a iniciativa privada, as instituições políticas, os setores criativos da cultura ou da inovação, o tecido académico e associativo. A economia real, o consumo, a formação ou a inovação ocorrem nas cidades como um espaço físico. A maior flexibilidade dos governos locais em comparação com os governos estatais, assim como a proximidade com outros atores institucionais ou empresariais, facilitam as conexões internacionais e a presença em todos os tipos de fóruns ou eventos.

A cidade é o espaço de vida imediato, e é uma aglomeração de pessoas, serviços e empresas. O dinamismo que as caracteriza, fruto de inúmeras interações, incentiva a criatividade e favorece a inovação. As exigências dos cidadãos e as exigências económicas gravitam sobre as cidades, sendo o local onde se concentram o investimento e o capital humano. Nos diferentes âmbitos da vida urbana, existe a necessidade de interagir com empresas e instituições de todo o tipo, localizadas noutras cidades, criando-se de forma constante, redes económicas, sociais, culturais ou desportivas.

Algumas cidades acrescentam a esta capacidade uma imagem externa derivada da sua própria história ou relevância, um capital simbólico fácil de identificar, no qual as ações diplomáticas podem ser apoiadas. A menção de Porto, Santiago de Compostela, Braga ou Lugo, entre muitas outras, desperta de imediato uma associação de ideias e valores, um reconhecimento como símbolo que tem uma grande capacidade de comunicação, sobre a qual se pode construir uma marca.

⁷⁰ PRECEDO LEDO, A., 1996. Ciudad y desarrollo urbano. Madrid: Síntesis.

A fragmentação da política externa dos Estados é consequência da emergência de novos atores, incluindo as cidades como entidades democraticamente legitimadas. Além disso, a evolução da sociedade para modelos mais participativos em todos os setores tem sido influente. A doutrina constitucional e administrativa reconhece que a diplomacia local não compete com a diplomacia estatal. São iniciativas complementares que se movem em diferentes níveis, com diferentes objetivos específicos para além de uma identificação comum na projeção do próprio país. Contudo, sendo complementar, nunca deve ser contraditória, deve agir no quadro geral das relações internacionais de cada Estado.

Quando falamos de complementaridade, aludimos à capacidade da diplomacia local de chegar onde a diplomacia estatal não pode ou não deve chegar, subordinada às orientações políticas gerais e à situação internacional. Pela sua própria natureza, que é mais flexível, a paradiplomacia pode agir ou mediar em países onde os Estados não desejam intervir. Nesses casos, as cidades desenvolvem ligações e relações que podem ser úteis para a diplomacia estatal. Assim, a cooperação e o intercâmbio de informações entre ambos os níveis de governo são requisitos para uma ação fluida e eficaz.

As cidades desenvolvem a diplomacia local num vazio legislativo e de competências, pelo que não perseguem os mesmos objetivos que a diplomacia estatal, mas abordam os desafios globais a nível local. Para tal, podem contar com outros agentes como as empresas privadas, instituições, entidades culturais e desportivas, até personalidades relevantes, que tenham recursos, experiência ou relações, procurando sempre sinergias mutuamente benéficas. Para esses agentes, a aliança com o governo local pode conferir maior legitimidade ou reconhecimento. Tal como nos restantes âmbitos de atividade local, o papel da primeira autoridade local, o Alcalde ou Presidente da Câmara Municipal, é decisivo para os resultados. A intensidade e estabilidade dos contactos, a liderança de todos os atores participantes e a definição dos principais objetivos dependerão da sua figura.

Nas suas relações internacionais, as cidades promovem a referida agenda global ao mesmo tempo que influenciam outras cidades, quer bilateralmente, quer em rede, como é o caso do Eixo Atlântico. De facto, o fenómeno da globalização é muito visível nas políticas locais. Foram reproduzidos e adaptados exemplos de boas práticas em contextos muito diferentes, ajudando a estabelecer relações entre cidades. Em alguns casos, fazem parte de tendências internacionais como as Agendas Urbanas, o Planeamento Estratégico ou a generalização de práticas de governação adotadas por um número crescente de cidades. Noutros casos, trata-se de políticas setoriais bem-sucedidas. Por vezes, são propostas com conteúdo político, como os orçamentos participativos. Outras cidades divulgam as suas iniciativas de política económica para atrair investimento, gerar emprego ou contribuir para a requalificação profissional dos trabalhadores. Algumas têm-se destacado pelo foco na mobilidade urbana. As grandes cidades acrescentaram outras iniciativas como a arquitetura prestigiada e icónica.

Ao assumirem progressivamente tendências globais no governo local, as cidades assumem uma linguagem comum e iniciativas semelhantes que contribuem para homogeneizar a gestão local.

Modelos bem-sucedidos em políticas públicas são replicados em contextos muito diferentes como parte do processo de inserção nas tendências dominantes. O modelo que se difunde internacionalmente é o da cidade globalizada, conectada, sustentável, com elevada qualidade de vida, atrativa para o investimento e apoiada pelo marketing urbano. É um modelo ideal, uma tendência, que prescinde da realidade social e económica de cada cidade para definir um horizonte desenhado por urbanistas e especialistas.

As cidades não têm competências soberanas ao contrário dos Estados, de modo que podem estabelecer relações com outras cidades sem o condicionamento político ou ideológico dos respetivos Governos Estatais. Desta forma, podem mesmo atuar como mediadores para a consecução de objetivos impulsionados pela comunidade internacional. No entanto, a falta de competências não implica falta de responsabilidades. Um problema ético e político que tem surgido em diversas situações ocorre quando as cidades na esfera internacional assumem políticas ou iniciativas que confrontam diretamente as defendidas pelos respetivos Estados, como tem acontecido com as políticas de restrição à imigração.

Sem o poder coercivo dos Estados, baseado na segurança e defesa, as cidades e regiões metropolitanas têm inovado na regulação com o objetivo de sancionar más práticas ou captar recursos para o Tesouro local. A cidade carece de competência regulatória geral, por isso, quando aplicam os seus recursos para prevenir ou mitigar os efeitos das alterações climáticas, por exemplo, não estão a responder a leis gerais ou à enunciação de direitos. São medidas concretas, mas sem força coerciva. O aspeto empírico das ações reforça a narrativa do compromisso local e força a comunidade política internacional a tomar partido. O reconhecimento intersubjetivo das cidades como atores relevantes, refletido no crescente número de redes e alianças, valida a prática urbana e influencia a regulação ambiental global.

2.2

ORIENTAÇÕES SUPRANACIONAIS

As orientações internacionais impulsionaram a diplomacia local e influenciaram as políticas locais, especialmente a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) promovidos pelas Nações Unidas, e as políticas urbanas da UE, especialmente as Agendas Territoriais e o Pacto Verde⁷¹. Trata-se de declarações ou acordos que, embora careçam de valor normativo, representam o elevado grau de consenso político internacional em torno dos objetivos que a ação dos diferentes níveis de governo deve perseguir.

⁷¹ Analisámos em detalhe as diferentes estratégias internacionais de interesse local em: MÉNDEZ ROMEU, J.L., PEÑA PENABAD, J.M., 2022. *Aplicación local de las estrategias territoriales internacionales*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Devido à sua natureza universal, os ODS estão a impulsionar uma agenda comum de reformas em todos os países, permitindo que os governos a cada nível interajam com os seus homólogos com base em princípios e estratégias partilhadas. Note-se que os referidos acordos promovem um processo de nivelamento baseado numa doutrina comum sobre as pessoas, os seus direitos e necessidades, bem como a melhor forma de enfrentar os desafios universais.

O elevado consenso alcançado sobre as questões acima referidas torna-se a referência para a comparação das suas próprias políticas, o que produz gradualmente uma maior aproximação. Mesmo as instituições menos inclinadas a desenvolver orientações internacionais, seja por razões políticas domésticas ou outras, serão confrontadas repetidamente com indicadores que mostrarão convergência ou distanciamento dos objetivos indicados. É evidente que, para alcançar o maior consenso possível, a formulação dos objetivos aprovados pelas organizações internacionais é, por vezes, deliberadamente ambígua. Também é verdade que formulações anteriores de objetivos semelhantes registaram incumprimentos flagrantes. Mas o processo de convergência de objetivos nas políticas locais parece historicamente imparável.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 e conhecida como Cimeira da Terra, foi aprovada a Agenda 21, envolvendo todos os países e governos locais no objetivo genérico do Desenvolvimento Sustentável, entendido como atender às necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades. Posteriormente, a Cimeira da Terra de Joanesburgo em 2002 proclamou a Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável. Dez anos mais tarde, a Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como a Cimeira Rio+20, passou em revista os resultados alcançados e assinalou os obstáculos existentes. Consequentemente, foi acordado desenvolver os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que seriam aprovados em 2015 após um processo consultivo no qual participaram inúmeras instituições e organizações de todos os tipos.

Os 17 ODS constituem desafios importantes. Em contraste com a conceção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio propostos em 2000, organizados em oito objetivos e 25 metas, são agora propostos 17 ODS, articulados em 169 metas e 232 indicadores de monitorização a atingir até 2030. De entre as metas, 27 aplicam-se exclusivamente aos países em desenvolvimento. O maior número de objetivos e metas em relação à formulação anterior revela uma proposta mais ambiciosa.

A principal contribuição dos ODS é a ênfase na sustentabilidade. Além disso, incorpora-se a defesa dos direitos humanos, o emprego digno, a igualdade de género e o empoderamento das mulheres. É necessário sublinhar que a aprovação dos ODS não foi contestada para além de análises académicas que matizaram os aspetos mais ambíguos ou contraditórios das metas. Os ODS partem do princípio de que o modelo de crescimento baseado na exploração dos recursos do planeta não pode ser infinito, nem pela degradação dos ecossistemas, nem pela geração de resíduos. Por conseguinte, admite-se que o desenvolvimento futuro deve integrar a dimensão social e a dimensão ambiental na dimensão económica. A preocupação com os direitos e o bem-estar das pessoas, bem como com a salvaguarda do ambiente, será uma parte inseparável das políticas económicas.

Os ODS podem ser agrupados em cinco áreas temáticas, denominadas as 5Ps (Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias). A figura seguinte apresenta as 5Ps em forma gráfica:



Por seu lado, a União Europeia tem vindo progressivamente a desenvolver uma Agenda Urbana, consubstanciada em vários documentos que coincidem com os ODS, como, por exemplo, a Nova Carta de Leipzig (2020). No entanto, contrariamente aos objetivos das Nações Unidas, os objetivos fixados pela UE estão em plena consonância com as competências locais, sendo, por conseguinte, de aplicação fácil e imediata. Outra diferença é o apoio financeiro europeu através dos fundos de coesão para iniciativas desenvolvidas localmente.

O Pacto Verde, proposto pela Comissão Europeia em 2019, é um conjunto de iniciativas legislativas que visa alcançar a neutralidade climática até 2050, reduzindo as emissões de carbono em 55% em relação aos níveis de 1990. Após a aprovação do Pacto Verde, foi aprovada a Lei Europeia do Clima, foi apresentado um Plano Industrial e disponibilizados fundos económicos.

Incluem-se as iniciativas que abrangem o clima, o ambiente, a energia, os transportes, a indústria, a agricultura e as finanças. Prevê-se igualmente a revisão do regime de comércio de direitos de emissão da UE, a revisão das normas relativas às emissões da aviação e a criação de um regime independente para o comércio de direitos de emissão dos transportes rodoviários e edifícios.

Recentemente, o Pacto Verde tem sido questionado por alguns países e por representantes dos setores agrícola e automóvel, que criticam a perda de competitividade face a países terceiros onde as medidas de neutralidade climática são diferentes e os requisitos ambientais são substancialmente menos exigentes. A pressão para uma alteração ou flexibilização dos objetivos e prazos aumentou após os resultados das eleições europeias de 2024 e as negociações para formar a nova Comissão Europeia, que tomou posse em dezembro do mesmo ano.

No âmbito do Estado espanhol, as orientações comunitárias deram origem à Agenda Urbana Espanhola⁷², à Agenda Urbana do Eixo Atlântico⁷³ e a numerosos documentos semelhantes a nível municipal ou territorial.

Num exemplo claro de ação local dentro do pensamento global, as políticas locais europeias estão a ser decisivamente alinhadas com as orientações das Nações Unidas e da UE, uma atuação universal com poucos precedentes históricos. O processo reforçou a diplomacia local, convidando as cidades a participar em numerosos grupos de trabalho e fóruns propostos por Bruxelas para o intercâmbio de experiências. Independentemente da sua dimensão demográfica, as instituições locais de todos os países da UE interagem sistematicamente para desenvolver as suas políticas. Apenas num dos convites à apresentação de propostas⁷⁴ participaram 254 cidades europeias.

2.3

A NOVA POLÍTICA URBANA

Em 2016, uma vasta consulta mundial promovida pela Campanha Urbana Mundial, uma iniciativa das Nações Unidas, com a participação de 124 países e mais de duas mil organizações, resultou num documento ou manifesto intitulado “A cidade que precisamos 2.0. Rumo a um novo paradigma urbano”⁷⁵.

⁷² <https://cyp.mitma.gob.es/agenda-urbana-espanola-2019>

⁷³ <https://www.eixoatlantico.com/es/listado-publicaciones/3021-agenda-urbana-del-eixo-atlantico>

⁷⁴ <https://urbact.eu/>

⁷⁵ <https://www.metropolis.org/resource/city-we-needeng>

O documento propõe um modelo de cidade baseado em princípios como:

- A Inclusão e participação.
- A distribuição equitativa dos recursos, acessibilidade aos serviços e habitação a preços acessíveis.
- Promoção do desenvolvimento económico local e da prosperidade inclusiva através do trabalho digno.
- Gestão democrática e participativa.
- Desenvolvimento territorial equilibrado.
- Cidade regenerativa e resiliente.
- Identidades partilhadas, fomentando um sentimento de pertença.
- Planeamento urbano e pedonalização.
- Cidade segura, saudável e com bem-estar.
- Inovação.

O documento analisa as políticas que podem promover a agenda das mudanças necessárias para alcançar a cidade ideal, agrupando-as em dez áreas de atuação que abordam todos os aspetos da ação dos governos locais. Como é habitual nos relatórios das Nações Unidas, alguns dos objetivos propostos já foram alcançados nas sociedades mais desenvolvidas, continuando a ser um objetivo para as sociedades com um nível de desenvolvimento mais baixo.

O documento reconhece o papel decisivo dos governos locais no desenvolvimento das suas cidades, ao proporcionar tanto a visão estratégica como as metas de longo prazo e a liderança necessária. Os governos locais têm a capacidade de dialogar com outros atores locais, privados, associativos ou institucionais, e com outras administrações. A perspetiva de género é defendida nas políticas locais de redução das desigualdades existentes. A eficácia da gestão inteligente dos serviços públicos, conhecida como *Smart Cities*, também é reconhecida, embora sejam defendidas soluções centradas nas pessoas

Em matéria de governação, propõe-se a utilização de diferentes canais para envolver o maior número de habitantes, tais como consultas abertas, plataformas online e ferramentas digitais acessíveis a todos os segmentos da população. Trata-se de sensibilizar e gerar um sentido de comunidade. A arte, a cultura e o desporto também permitem que os cidadãos disponham de modos alternativos de expressão, principalmente a nível dos bairros.

A Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito em 2016, aprovou a Nova Agenda Urbana, um extenso documento com mais de 150 políticas ou linhas gerais de ação, muitas das quais afetam várias áreas. Trata-se de uma declaração política destinada a envolver as autoridades locais em todo o mundo em torno de objetivos gerais derivados dos ODS já mencionados. O documento não detalha objetivos imediatos, ao contrário dos outros documentos que referimos.

Muito mais precisa e orientada para a ação é a Agenda Urbana Europeia que a UE adotou no mesmo ano, no documento intitulado Pacto de Amsterdão⁷⁶ Foi ratificada em 2020 pela Nova Carta de Leipzig⁷⁷ com o subtítulo “O poder transformador das cidades para o bem comum”. No ano seguinte, o Acordo de Liubliana alargou as metas propostas para as políticas urbanas. A Agenda Urbana Europeia assenta em três pilares:

- a) Melhor regulamentação, evitando nova legislação, adaptando a legislação existente e minimizando os encargos administrativos para as administrações locais.
- b) Melhor financiamento. Não são criadas novas linhas de ajuda, mas será incentivado o acesso aos fundos existentes.
- c) Melhoria do conhecimento sobre os assuntos urbanos. Promover o intercâmbio de boas práticas e a recolha de dados fiáveis que permitam o desenvolvimento de políticas baseadas em dados reais, favorecendo a reutilização de informações do setor público e o acesso a dados abertos.

O documento sublinha a necessidade de inserir as medidas de desenvolvimento local no contexto territorial, uma vez que, para os cidadãos europeus, a sua vida quotidiana pode ter lugar em diferentes locais de trabalho, lazer, serviços ou consumo, atividades frequentemente localizadas em municípios diferentes do de residência. O contexto territorial pode ser de carácter metropolitano ou de área funcional. De qualquer forma, as políticas locais devem considerar a coordenação desses espaços.

Ao mesmo tempo, o bairro pode ser palco de problemas únicos, como bolsas de pobreza, impactos ambientais ou tensões sociais que exigem a promoção da coesão e da integração através de processos participativos, de investimentos e políticas específicas. O município é a instituição que deve atender aos dois níveis, o supralocal e o de pequena escala dentro da cidade, no âmbito de um planeamento abrangente. O nível supralocal exige coordenação e cooperação entre municípios para resolver problemas de habitação, mobilidade, infraestruturas e outros.

A UE postula uma abordagem integrada das políticas urbanas que concilie os diferentes interesses com a participação pública dos habitantes, das instituições e das empresas privadas.

⁷⁶ https://futurium.ec.europa.eu/system/files/migration_files/pact-of-amsterdam_fr.pdf.

⁷⁷ https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/nueva_carta_de_leipzig_es_070621.pdf

A transformação urbana baseia-se na integração das dimensões social, ambiental e económica do desenvolvimento sustentável. A dimensão social deve ser abordada através de uma cidade justa que garanta a igualdade de oportunidades e a oportunidade de integração na sociedade. Por conseguinte, é necessário facilitar a igualdade de acesso à educação, aos serviços sociais, aos cuidados de saúde e à cultura. O acesso à habitação e ao fornecimento de energia a preços acessíveis deve ser adaptado às necessidades dos diferentes grupos sociais, como os idosos, as pessoas com deficiência, os jovens e as famílias. Deve-se ter em conta o seguinte:

Os bairros socialmente equilibrados, mistos e seguros contribuem para a integração de todos os grupos sociais e de todas as gerações. Os bairros e as vizinhanças com uma elevada proporção de migrantes necessitam de políticas abrangentes que apoiem a integração e evitem a segregação⁷⁸.

Para abordar a dimensão ambiental, defende-se a cidade verde, através da utilização de energias renováveis, de medidas de eficiência energética e construção de edifícios resilientes ao clima e neutros em carbono. Por outro lado, propõe-se regenerar os ecossistemas, promovendo as infraestruturas verdes e azuis⁷⁹ que melhorem a biodiversidade, promovendo os transportes eficientes, multimodais e neutros em termos de emissões, e a mobilidade sustentável.

A dimensão económica sustentável exige uma economia local diversificada, mão-de-obra qualificada e infraestruturas a preços acessíveis. Propõe-se criar incentivos para que as pequenas empresas, a produção artesanal de baixas emissões e a agricultura urbana reintegrem a sua produção nas cidades e zonas urbanas.

As mudanças introduzidas pela digitalização do comércio levam à criação de espaços multifuncionais nos centros urbanos, onde o uso residencial é adicionado ao lazer e à hospitalidade. Por outro lado, o impacto da digitalização permite introduzir serviços de maior qualidade em matéria de mobilidade urbana, eficiência energética, habitação sustentável, administração e participação. Defende-se a digitalização para alcançar cidades inclusivas, melhorar a tomada de decisões e gerir as infraestruturas locais. Ao mesmo tempo, propõe-se promover a competência digital dos cidadãos.

As políticas setoriais propõem-se promover povoamentos policêntricos compactos, evitando a dispersão urbana, com as conexões necessárias entre centros de trabalho, áreas residenciais e de lazer, reduzindo o volume de tráfego. Reduzir o consumo de solos, dando prioridade à regeneração dos espaços, proporcionando ambientes de vida saudáveis e reservando terras suficientes para habitação.

⁷⁸ UE. Nova Carta de Leipzig, pág. 4.

⁷⁹ A definição de infraestrutura verde encontra-se na COM2013 (249), onde se afirma que se trata de uma rede de zonas naturais e semi-naturais e de outros elementos ambientais, estrategicamente planeada, concebida e gerida para a prestação de uma vasta gama de serviços ecossistémicos. Incorpora espaços verdes (ou azuis no caso dos ecossistemas aquáticos) e outros elementos dos espaços terrestres e marinhos. Além disso, este tipo de infraestrutura está presente tanto em ambientes rurais quanto urbanos. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0008.03/DOC_1&format=PDF.

A UE, consciente das restrições orçamentais e de financiamento enfrentadas pelos governos locais, acorda em apoiar o estabelecimento de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento urbano que facilitem o intercâmbio de experiências, permitam o diálogo com os intervenientes urbanos para assegurar a governação, facilitem o cofinanciamento com os Fundos Estruturais e estimulem a inovação no desenvolvimento urbano sustentável.

A progressiva globalização das políticas urbanas levou à disseminação de modelos de gestão urbana, planeamento estratégico, inclusão social, valorização dos recursos patrimoniais ou valorização do espaço público, entre outras políticas setoriais.

2.4

REDES DE CIDADES

Para alguns analistas, o atual reconhecimento internacional das cidades é consequência do desenvolvimento de redes de cidades que, em diferentes âmbitos, têm mantido um discurso comum sobre os desafios urbanos. Em contraste com o conceito de Estado dirigido hierarquicamente a partir de um centro de poder, as redes apresentam uma estrutura de nós sem um centro definido. Horizontalidade versus verticalidade, cooperação entre pares versus hierarquia e subordinação. As redes multiplicaram-se porque são funcionais. Não são burocráticas, orientando-se para objetivos claramente definidos, daí as numerosas redes temáticas e regionais⁸⁰.

As redes divulgam informação, influenciam os meios de comunicação social, criam um estado de opinião. Desempenham funções de *lobbying*, fazem propostas, coordenam protestos, partilham valores e projetos, ao mesmo tempo que criam confiança mútua entre os seus membros e favorecem visões partilhadas. Entre outras vantagens, ao unirem esforços, aumentam a sua eficácia ao mesmo tempo que suportam menos restrições institucionais.

As redes são uma forma de cooperação entre cidades com problemas comuns que, através do conhecimento mútuo sobre formas de gestão, do intercâmbio de experiências e do debate sobre novas soluções, melhoram as suas próprias políticas e, em simultâneo, geram uma tendência que influencia outras cidades.

Algumas cidades têm-se distinguido particularmente pela sua vocação internacional, promovendo e pertencendo a muitas redes, acolhendo as sedes de algumas, organizando eventos como conferências e fóruns internacionais.

⁸⁰ Aqui regional refere-se a regiões do mundo que podem abranger vários países, por exemplo: América Latina, Mediterrâneo, Caraíbas ou Magrebe.

Para cidades médias ou pequenas, as redes proporcionam uma visibilidade muito difícil de alcançar através de outros canais, além de as colocar em contacto com novas formas de abordar a gestão, com soluções inovadoras ou tendências detetadas em outros contextos que se podem generalizar. Algumas cidades aderiram aos órgãos de gestão e direção das redes. São diferentes vias que dão destaque e reconhecimento às cidades, vantagens que aumentam quando uma cidade atua como líder de uma rede.

Por outro lado, o contacto das redes de cidades com governos estatais ou instituições supraestatais confere às cidades participantes um novo canal de comunicação, acesso a informações sobre cooperação e financiamento, assim como a capacidade de influenciar o processo de elaboração de futuras regulamentações, aspetos que têm impacto favorável na gestão local.

A organização interna das redes de cidades é menos burocrática e mais flexível do que as instituições intergovernamentais que estão sujeitas a quadros jurídicos mais restritivos. A organização mais simples das redes favorece a participação e o intercâmbio numa posição de igualdade, mesmo que o peso demográfico ou económico das cidades seja muito desigual. As redes de cidades funcionam geralmente através de comissões ou grupos de trabalho que analisam os diferentes temas e organizam reuniões, debates ou congressos.

As redes de cidades têm as seguintes características:

- a) Ausência de um poder central ou hierárquico.
- b) Atuação global ou regional, influenciando assim os processos de integração.
- c) Agilidade. A estrutura horizontal e as novas tecnologias facilitam as decisões e os intercâmbios.
- d) Pluralidade de atores, facilitando a presença em fóruns internacionais de políticos e técnicos que teriam menos visibilidade sem a rede.
- e) Democratização do conhecimento. As cidades mais pequenas com capacidades mais reduzidas podem beneficiar de experiências e atividades de cooperação⁸².

As denominações são muito variadas. Existem redes e associações de cidades, fóruns, colaboração em programas de cooperação e outras formas, caracterizadas pela organização horizontal baseada em interesses comuns. Algumas redes baseiam-se em critérios geográficos regionais, continentais ou globais.

⁸² CARDARELLO, A., 2007. Redes de ciudades, una herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. *Anuario de la cooperación descentralizada*. Pág. 7.

Outras são de natureza temática, abrangendo toda a gama de interesses locais, como o ambiente, a mobilidade, as políticas sociais, o turismo, etc. Algumas são de iniciativa privada. Existem redes de acesso livre e outras de acesso restrito. Foram mesmo criadas redes de redes⁸³.

As redes facilitam o acesso das cidades às relações com outros governos de escalão mais elevado, fortalecem a liderança dos seus dirigentes e fornecem informações especializadas abrangentes. Ao mesmo tempo, facilitam a comparação com realidades semelhantes que resultam na melhoria dos serviços e programas de ação.

2.5

NOVOS PARADIGMAS URBANOS

Tradicionalmente, as cidades têm desempenhado duas funções: o ordenamento do território e a administração dos serviços públicos. A primeira função, dependente do trabalho especializado de urbanistas, arquitetos e outros especialistas, tratava da criação e urbanização de terras, do planeamento de usos comerciais, residenciais e de lazer ou da renovação de áreas urbanas. A estreita relação desta atividade, dotada de poderes administrativos, com os interesses económicos locais, conferiu-lhe grande importância política.

No âmbito da administração de serviços, a aglomeração urbana exige a criação de vias de comunicação, a organização da mobilidade, a criação e manutenção de redes de abastecimento de água e de evacuação de águas residuais, a gestão de resíduos e o desenvolvimento de serviços de ajuda e proteção das pessoas. Do mesmo modo, as cidades são responsáveis pela criação de serviços culturais e desportivos de todos os tipos. Um grupo diversificado de profissionais responde a estas necessidades. Ambas as funções são coordenadas pelo poder político local, que também exerce uma função mediadora com os outros níveis de governo.

Nos últimos anos, novas exigências foram acrescentadas às funções anteriores, em vigor ao longo do século passado, em resultado do referido processo de urbanização, dos fluxos migratórios, das transformações provocadas pela digitalização da economia ou pela crise climática, entre outros fatores. As cidades tornaram-se mais complexas e as exigências dos cidadãos mais diversificadas.

⁸³ A mais conhecida, para a promoção dos ODS, é a *Global Taskforce of Local and Regional Governments* (Grupo de Trabalho Global dos Governos Locais e Regionais): <https://www.global-taskforce.org/>

As cidades, sem descurar as funções tradicionais, agora sujeitas a padrões mais exigentes do que nunca, devem responder às novas necessidades inscritas no referido quadro internacional⁸³. A forma de atender simultaneamente as novas necessidades com a gestão tradicional é através do planeamento estratégico, seja na forma da Agenda Urbana, uma tendência mais moderna, seja através de outros instrumentos de planeamento.

As necessidades referidas são semelhantes em cidades ao redor do mundo. A capacidade de resposta aos desafios anteriores depende das características sociológicas e económicas de cada cidade, mas também das políticas implementadas pelos seus dirigentes. Quanto aos determinantes sociológicos, podemos citar a pirâmide populacional cuja influência será diferente dependendo da predominância da população jovem ou idosa, da coesão social ou do tipo de *habitat*. Os principais determinantes económicos são a estrutura dos setores produtivos, os níveis de emprego e formação, o nível de rendimento, o crescimento ou o nível de investimento. Os condicionantes políticos como a estabilidade do poder local, as prioridades de gestão, o desejo de inovar ou a capacidade de criar a sua própria identidade atuam sobre todos os restantes determinantes.

Por outro lado, a posição da cidade que atua como cabeça de um espaço económico e funcional, seja metropolitano ou simplesmente territorial, é diferente da cidade que está na periferia desse centro de maior importância. Em todos os casos, as políticas locais atuais devem levar em conta os seguintes paradigmas ou modelos urbanos.

a) Cidades inteligentes (*Smart Cities*)

A aplicação de soluções digitais à gestão de serviços públicos locais, inicialmente promovida pela própria indústria digital, privilegia a utilização de ferramentas como o *Big Data* ou a utilização de algoritmos para melhorar a eficiência da gestão, oferecer um melhor serviço aos cidadãos e reduzir conflitos. No limite, trata-se de automatizar a gestão. A tecnologia também é aplicada à governação, aprendizagem, indústrias culturais e sustentabilidade. Embora os efeitos benéficos sejam evidentes em muitos aspetos, o otimismo excessivo que rodeou o seu desenvolvimento tende a esquecer as suas próprias limitações. O poder local não só gere serviços, mas também faz a mediação de conflitos e modera a convivência, no quadro de um sistema democrático de debate. Os algoritmos de gestão ou a Inteligência Artificial não podem dar conta da riqueza de pontos de vista, não apenas racionais, que devem ser considerados na tomada de decisões políticas.

Por outro lado, a aplicação massiva da tecnologia aos serviços urbanos tem proporcionado às cidades um enorme volume de dados, de grande valor, que até agora dificilmente é explorado devido à falta de especialistas, uma clara diferença com o setor privado que tem consciência do valor dos seus dados e os torna rentáveis. Trata-se de dados relativos tanto aos próprios serviços digitalizados como à utilização feita pelos cidadãos, o que permite segmentar ainda mais as ações para obter melhores serviços.

⁸³ Um estudo mais aprofundado das novas políticas urbanas pode ser consultado em: Vários Autores, 2022. *El desarrollo urbano en la era pos-covid*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. Disponível em: <https://www.eixoatlantico.com/es/biblioteca>

b) Sustentabilidade ambiental

As cidades ocupam 1% da superfície mundial, mas consomem 80% da energia, produzindo 60% das emissões de dióxido de carbono. Para proteger o planeta, é necessário agir localmente através de medidas como a promoção da cidade compacta em oposição à cidade dispersa, a redução de emissões, a geração de eletricidade renovável, a gestão de resíduos e a eficiência na gestão da água. É a forma de enfrentar a partir da política local, o problema global das alterações climáticas cujas consequências já estamos a sofrer. Exige medidas de gestão, de sensibilização e regulamentação.

A crise climática está a ser enfrentada com políticas locais que, ao estarem inseridas nas orientações internacionais anteriormente referidas, fortaleceram a diplomacia local promovendo soluções baseadas na experiência de outras cidades. Perante as ações dos Estados que são principalmente de natureza regulatória e orçamental, as cidades têm a capacidade de aplicar soluções eficazes para problemas que afetam diretamente os cidadãos. Além dos resultados efetivos, há um benefício de imagem para os governos locais. É um exemplo de ação com pouca capacidade institucional ou económica, mas de grande eficácia. Por outro lado, as cidades podem envolver os cidadãos e os movimentos sociais em boas práticas face às alterações climáticas. Quando as cidades atuam internacionalmente em defesa do meio ambiente, defendendo o mesmo direito a um meio ambiente sustentável em todo o planeta, para além das fronteiras, estão a difundir os princípios da igualdade e da não-discriminação.

c) Mobilidade sustentável

Tal inclui a multimodalidade, a promoção da mobilidade suave através de ciclovias e da pedonalização das ruas, a promoção de transportes públicos descarbonizados e restrições à utilização de veículos particulares através de zonas de baixas emissões ou de parques de estacionamento nas periferias. A mobilidade sustentável possibilitou o desenvolvimento de novos modelos urbanos, como a cidade de quinze minutos⁸⁴, que procura concentrar a residência e os principais serviços dentro desse raio de distância temporal, reduzindo as necessidades de transporte.

d) Inclusão

Como resultado da migração, as cidades têm uma composição social mais heterogénea, obrigando ao desenvolvimento de políticas que promovam a inclusão e o sentido de pertença, evitando a segregação espacial pelos bairros ou a gentrificação. A diversidade cultural dos migrantes torna necessário desenvolver políticas abrangentes que incluam a qualificação profissional, o apoio à família, a promoção da participação e outras que contribuam para manter a coesão social.

⁸⁴ Conceito proposto pelo urbanista Carlos Moreno: *The 15-minute city*, em: https://www.ted.com/talks/carlos_moreno_the_15_minute_city?subtitle=en

Sob a rubrica da inclusão, os grupos em risco de exclusão também devem ser incluídos seja devido à pobreza, desenraizamento ou por outras razões. Por outro lado, a promoção da igualdade de género e a emancipação das mulheres devem presidir a todas as políticas locais.

e) Promoção da habitação acessível

A transformação progressiva da habitação num ativo especulativo sujeito a critérios de mercado está a dificultar o acesso dos jovens a uma habitação que lhes permita a emancipação familiar. Ao mesmo tempo, a precariedade laboral e os baixos salários dificultam o acesso a uma habitação cada vez mais cara, tanto arrendada como própria. As cidades, que têm a competência urbanística, estão envolvidas, juntamente com outras administrações públicas, na promoção da criação de mais habitação, no desenvolvimento de terrenos urbanizáveis, no favorecimento da reabilitação das habitações existentes e no estabelecimento de limitações a certas formas especulativas. Ao mesmo tempo, devem evitar a gentrificação causada por usos turísticos, a deslocalização comercial ou a reabilitação de bairros com critérios especulativos.

f) Promoção da economia inovadora e de base tecnológica

As cidades podem apoiar o desempenho das empresas e dos investidores, atraindo capital e talento. Trata-se de uma função que, apesar de estar longe das competências dos governos locais, é necessária, não só na vertente urbanística tradicional de criação de terrenos para atividades industriais ou comerciais, mas também em processos de formação profissional, iniciativas de promoção da cidade e prestação de serviços. Entre as ações mais frequentes estão a criação de distritos tecnológicos ou parques empresariais que persigam sinergias derivadas da concentração territorial de determinados setores produtivos, como a tecnologia ou as indústrias criativas.

g) Governação

A cidade moderna deve promover o envolvimento dos cidadãos, associações e grupos nos processos de discussão e tomada de decisão em torno dos problemas urbanos, reforçando a legitimidade dos governos eleitos em sociedades muito fragmentadas. Trata-se de conciliar o poder horizontal dos cidadãos com o poder vertical tradicional da Administração. O orçamento participativo é uma das modalidades, embora a representatividade da participação e o real impacto na cidade possam ser discutidos.

A governação deve ir além dos limites administrativos para acomodar a diversidade de situações que influenciam a cidade, como a relação com a periferia rural e com os municípios de contexto ligados ao espaço económico e relacional da cidade central, de acordo com o planeamento territorial correspondente.

A governação é um processo que se sobrepõe ao modelo hierárquico tradicional das Administrações, promovendo decisões partilhadas a determinados níveis. Funcionários e políticos, grupos e empresas, participam na definição de objetivos e na conceção de estratégias, tentando conciliar diferentes interesses que podem tornar-se contraditórios. Quando os diferentes níveis de governo, local, regional, ministerial, intervêm simultaneamente e de forma coordenada a nível internacional, podemos falar de governação a vários níveis.

03

**DIPLOMACIA LOCAL,
DIPLOMACIA DE PROXIMIDADE
ORIENTAÇÕES DA DIPLOMACIA LOCAL**

03

03

DIPLOMACIA LOCAL, DIPLOMACIA DE PROXIMIDADE ORIENTAÇÕES DA DIPLOMACIA LOCAL

3.1

O PAPEL DAS CIDADES NA DIPLOMACIA VERSUS O DOS ESTADOS

Os Tratados de Westfália de 1648 são com alguma frequência reconhecidos como um marco importante das relações internacionais e da diplomacia moderna. Luís Moita⁸⁵ realça o estabelecimento de algumas das bases do moderno sistema europeu de Estados-nações, dotados de soberania sobre determinada população e território, bem como a criação de condições para a formação de uma rede diplomática feita de representantes permanentes, acreditados junto de outros. Mais tarde, o Congresso de Viena, realizado em 1815, consolidou as regras funcionais dessa “diplomacia clássica”, assente na concertação e igualdade soberana dos Estados. Estamos a falar numa diplomacia, essencialmente bilateral, de relação Estado-Estado, em que a representação externa é única e centralizada, e frequentemente “entendida como representação pessoal de soberano a soberano”. Uma diplomacia que tratava fundamentalmente de assuntos políticos e estratégicos, e quase sempre assente num ambiente de grande secretismo.

O século XX traz grandes mudanças, diríamos mesmo um novo olhar e dimensão, à diplomacia e às relações internacionais: o fim da clássica diplomacia secreta, o aparecimento do multilateralismo e a crescente relevância da diplomacia local ou das cidades.

⁸⁵ Luís Moita, “Da diplomacia clássica à nova diplomacia”, (Janus, Espaço de Relações Exteriores, 2006).

Em janeiro de 1918, o próprio presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson⁸⁶, como contributo para colocar termo à I Guerra Mundial e estabelecimento da paz, reclamou a abolição da diplomacia secreta e a formação de uma organização geral das nações que fosse capaz de garantir a independência política e integridade territorial tanto aos pequenos como aos grandes Estados.

A I Guerra Mundial termina em 11 de novembro de 1918, com a assinatura do “Armistício de Compiègne”, e em 1920 aparece a primeira grande evidência da diplomacia multilateral, a “Sociedade das Nações”⁸⁷, organização internacional que chegou a contar até 1939 com 63 Estados-membros (incluindo Portugal e Espanha), e tinha como principal missão, garantir a paz internacional e a segurança coletiva. Esta Organização acabou, entretanto, por falhar os seus propósitos, ao não ter conseguido evitar a eclosão da II Guerra Mundial, e viria a ser substituída por uma outra, em 1945, igualmente com a missão principal de assegurar a paz mundial e promover a cooperação internacional, mas de dimensão e ambições superiores, como é claramente a “Organização das Nações Unidas”.

A ONU é, aliás, ainda hoje, a principal plataforma multilateral, a nível mundial, de concertação das Nações, contando com 193 Estados-membros. Guiada pelos propósitos e princípios constantes da sua Carta fundadora, a Organização das Nações Unidas tem capacidade para tomar medidas sobre as grandes questões relacionadas com a humanidade, como a paz e a segurança, alterações climáticas, desenvolvimento sustentável (social, económico e ambiental), direitos humanos, desarmamento, terrorismo, ajuda humanitária e emergências de saúde, igualdade de género, governação, entre muitas outras⁸⁸. Portugal e Espanha são membros da ONU desde dezembro de 1955.

Com o aparecimento do multilateralismo e o crescimento da globalização, o relacionamento internacional perde o foco exclusivo na soberania estatal para uma abordagem em direção à “governança global”⁸⁹. Aliás, a diplomacia multilateral é, neste nosso tempo, absolutamente essencial para vencer os grandes desafios globais com que se depara a humanidade. De tal forma que hoje são muitos e diversos, para além dos Estados Nacionais, os atores com relevância na diplomacia da plataforma internacional e que operam a vários níveis. Desde logo, Organizações Internacionais como a “Organização Mundial do Comércio”, a “União Europeia”, a “União Africana”, o “Mercosul” e a “Organização do Atlântico Norte”, instituições financeiras internacionais como o “Fundo Monetário Internacional” ou o “Banco Mundial”, organizações não governamentais como a “Amnistia Internacional”, a “Cruz Vermelha”, a “Greenpeace” e os “Médicos Sem Fronteiras”, e até empresas multinacionais como a “Apple”, a “Microsoft”, a “Google” e a “Amazon”.

⁸⁶ Discurso de Woodrow Wilson perante o Congresso dos Estados Unidos, em 8 de janeiro de 1918, através do qual enunciou 14 pontos para colocar fim à I Guerra Mundial.

⁸⁷ O pacto que estabeleceu formalmente a Sociedade das Nações, também conhecida por Liga das Nações, foi incluído no Tratado de Versaillhes e entrou em vigor em 10 de janeiro de 1920.

⁸⁸ www.unric.org/pt/história-da-onu/

⁸⁹ No mesmo sentido, João Pedro Ferreira Cabral, “As Nações Unidas e a governança global”, Universidade da Beira Interior (Ciências Sociais e Humanas), www.ubiblion.ubi.pt; Ana Carolina Evangelista Mauad, Governança global: intersecções com paradiplomacia em meio à crise climática”, www.bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/394/376/; Fernando Petrela, “A diplomacia como uma atividade profissional do século XXI, UNO agosto 2014, <https://www.revista-uno.com.br/numero-17/a-diplomacia-como-uma-atividade-profissional-do-seculo-xxi/>

Mas há um outro tipo de entidades subnacionais, com um papel crescente na diplomacia internacional, que devem também ser consideradas, como são as Regiões, os Municípios e as Cidades, e a quem dirigimos agora a nossa especial atenção. Estamos a falar de governos locais que procuram afirmar os seus próprios interesses e encontrar soluções para problemas comuns junto do espaço internacional. Mas estamos a falar também da relevância crescente dos contributos locais para os grandes desafios globais.

Com efeito, a seguir à II Guerra Mundial, que deixou uma boa parte da Europa destruída e um legado de vítimas mortais, entre civis e militares, superior a 50 milhões de pessoas, começaram a surgir um pouco por todo o lado, parcerias formais entre cidades de diferentes países, assentes essencialmente em relações de amizade, solidariedade e cooperação, com privilégio pela promoção de intercâmbios culturais e sociais. O forte desejo de reconciliação, de contribuir para a construção da paz e evitar conflitos futuros, era claramente o fundamento principal destas parcerias, a que chamamos de “geminções”, e que frequentemente foram até estabelecidas entre cidades que estiveram, durante a guerra, de lados opostos da barricada, como foi o caso da primeira geminação celebrada em 1950 entre cidades alemãs e francesas, no caso concreto, Ludwigsburg e Montbéliard⁹⁰.

Em 1951 foi inclusive fundado o “Conselho de Municípios e Regiões da Europa”⁹¹, que reconhecendo a importância deste “movimento”, acabou por revelar-se num importante impulsionador das parcerias entre cidades.

Entretanto, estas “geminções”, assentes numa espécie de estratégia de diplomacia bilateral local ou de proximidade, foram evoluindo e crescendo, quer em número, quer nas ambições, de tal forma que as parcerias entre cidades são hoje realidades presentes em todo o mundo, e não se resumem apenas à promoção e estabelecimento de simples “relações de amizade”, mas são também verdadeiros instrumentos de promoção territorial e desenvolvimento económico e social.

E este é um caminho, em que muitas das nossas cidades da Galiza e do Norte de Portugal, têm já bastante trabalho feito.

Sendo de notar, a especial atenção que a maioria das cidades espanholas e portuguesas procuram prestar às geminções e parcerias de cooperação com cidades e regiões de países, que no passado, pertenceram aos seus antigos impérios coloniais, a que não são alheias, para além de questões relacionadas com a própria história, a língua, a cultura e a diáspora.

No contexto europeu, é de reconhecer a importância que as geminções tiveram, e continuam a ter, na construção de uma identidade europeia comum, promovendo a ideia de uma Europa unida, onde as cidades e os seus cidadãos mobilizam esforços comuns para enfrentar desafios comuns.

⁹⁰ www.deutschland.de/pt-br/topic/politica/alemanha-cidades-irmas-rede-internacional

⁹¹ www.twinning.org/pt/page/o-conselho-dos-municipios-e-regioes-da-europa

Aliás, a União Europeia, não deixando de ser um projeto de um conjunto de Estados e de Nações, é cada vez mais um espaço de afirmação das Regiões e dos seus interesses. Não foi por acaso que em 1994, nasceu, no seio da própria União Europeia, o “Comité das Regiões”, precisamente com a missão de garantir que os interesses e necessidades das autoridades regionais e locais são devidamente considerados⁹².

Da mesma forma que se compreende o crescente estatuto que vem sendo reconhecido pela mesma União Europeia às denominadas “Eurorregiões”, enquanto instrumentos de diálogo⁹³ e desenvolvimento de regiões transfronteiriças, de que constitui bom exemplo a “Eurorregião Galiza- Norte de Portugal”, e que deu azo ao nascimento de redes de cooperação transfronteiriça, como o nosso “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular”, em que as cidades e municípios são verdadeiramente atores principais⁹⁴.

E se as ditas “geminções” podem ser integradas numa espécie de “diplomacia local bilateral”, enquanto relações de parceria entre duas cidades, a participação de regiões, municípios e cidades em redes e organizações internacionais, pode, a nosso ver, ser perfeitamente identificada como “diplomacia local multilateral”.

Sendo que não estamos a falar de uma diplomacia local concorrente ou adversária da diplomacia dos Estados, conduzida pelos governos nacionais, mas sim de uma diplomacia complementar, e por vezes até colaborativa, em que no final, as cidades e os seus governos locais, para além de reforçarem a sua capacidade de resposta aos desafios dos seus próprios territórios, contribuem de forma ativa para a solução de problemas globais, como as alterações climáticas, o desenvolvimento sustentável, a boa governança e até a paz, fortalecendo também a própria ação dos Estados e dos seus governos nacionais na arena internacional.

Assim acontece, a título de exemplo, quando as cidades participam em redes e organizações internacionais como a “Eurocities”⁹⁵, “Climate Alliance”⁹⁶, “SDG Cities”⁹⁷, “International Council for Local Environmental Initiatives”⁹⁸ ou “Mayors for Peace”⁹⁹.

⁹² www.cor.europa.eu/pt

⁹³ “Associação das Regiões Fronteiriças Europeias”, www.ccd-r-n.pt/pagina/associacao-das-regioes-frontericas-europeias

⁹⁴ www.eixoatlantico.com

⁹⁵ www.eurocities.eu

⁹⁶ www.climatealliance.org

⁹⁷ www.sdg-cities.org

⁹⁸ www.iclei.org

⁹⁹ www.mayorsforpeace.org

O mesmo sucede quando os governos locais promovem e estabelecem relações de cooperação para o desenvolvimento em benefício de territórios estrangeiros ou participam em missões de solidariedade internacional. Estas ações, para além dos reconhecidos méritos que aportam para as cidades promotoras, também beneficiam de forma muito clara os Estados a que pertencem, bem como os seus governos nacionais, designadamente ao reforçarem o seu estatuto e esforço a nível da cooperação internacional, que é, nos nossos tempos, um instrumento muito importante da política externa.

Daí a importância que a própria União Europeia e os seus Estados-membros vêm reconhecendo à “cooperação descentralizada”, desenvolvida pelos municípios, conforme se infere do parecer do Comité das Regiões sobre a “Cooperação descentralizada na reforma da política de desenvolvimento da UE”, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, de 16 de maio de 2006. Importância até que entendemos dever ser reforçada nos tempos de hoje, em prol da afirmação do próprio projeto europeu no mundo.

Em 2013, o Instituto Camões, I.P., responsável por executar a política de cooperação portuguesa, e a Comissão Europeia, apoiaram o projeto “Redes para o Desenvolvimento- da geminação para uma cooperação mais eficiente”, que tinha precisamente como objetivo principal o “alargamento e consolidação de uma rede temática de municípios portugueses dedicada à cooperação para o desenvolvimento”¹⁰⁰. Este projeto deu azo, inclusive, ao nascimento da “Rede Intermunicipal de Cooperação para o Desenvolvimento”¹⁰¹, organização de que fazem parte dois municípios do Eixo Atlântico: Maia e Matosinhos.

Em suma, a diplomacia dos Estados e a diplomacia das Cidades desempenham nos dias de hoje papéis complementares, mas igualmente importantes, na plataforma internacional, que os próprios Estados, designadamente no espaço europeu, frequentemente reconhecem e alimentam.

Enquanto a diplomacia dos governos nacionais, mais centralizada e elaborada, diríamos até mais burocrática e protocolar, foca-se essencialmente nas macropolíticas e nas questões de dimensão global e de estratégia, a diplomacia dos governos locais, embora normalmente alinhada com a dos Estados, é mais pragmática e flexível, menos ritualizada, mais colaborativa e mais focada no resultado, mais adaptada à resolução de problemas específicos, bem como à procura de soluções para desafios comuns.

Acresce que, hoje é claro, que os grandes problemas globais exigem soluções locais e cooperação em múltiplos níveis de governança, pelo que o bom alinhamento entre a diplomacia dos Estados e a diplomacia das Cidades é fundamental para enfrentar, de forma eficaz e sustentável, os grandes desafios destes nossos tempos.

¹⁰⁰ <https://www.instituto-camoes.pt/activity/parcerias/cooperacao>

¹⁰¹ www.redesparaodesenvolvimento.org

Sendo que, mais próximos do território e das suas populações, os governos locais têm maior facilidade em diagnosticar problemas e construir soluções que se adequem de forma específica às necessidades, desafios e ambições das suas comunidades. E fazem-no quase sempre de forma mais célere e eficaz.

3.2

NECESSIDADE DA DIPLOMACIA LOCAL

Fruto da evolução tecnológica, designadamente a nível da mobilidade e do transporte, das comunicações e do digital, tudo ficou mais próximo. A velocidade acelerou, e as distâncias de espaço e de tempo ficaram mais curtas, não só a nível do fluxo de pessoas e bens, do comércio internacional, mas também do acesso a informação e conhecimento. Hoje sabemos tudo o que se passa do outro lado do mundo em tempo real, os problemas e as soluções, bem como os riscos e as ameaças, e por isso também temos a capacidade de identificar e medir com precisão o que nos interessa e o que nos pode afetar ou condicionar. O digital criou uma espécie de mundo sem fronteiras, permanentemente online. A própria cooperação e competição territorial, deixou de se fazer apenas no plano regional e nacional, para se fazer, cada vez mais, na plataforma internacional, onde hoje tudo se discute e se joga. O mundo ficou mais globalizado e interdependente, daí que a diplomacia local não é mais uma opção das regiões, dos municípios e das cidades do século XXI, mas um verdadeiro instrumento de boa gestão dos governos locais, diríamos mesmo, de boa governança.

A própria diplomacia dos Estados mudou. Hoje os embaixadores não são meros representantes dos seus Governos junto de países terceiros, que tratam apenas de questões da “grande política” e se relacionam, de forma discreta, somente com os Governos Nacionais, e quase sempre nos escritórios das capitais. Neste tempo dos nossos dias, os embaixadores estrangeiros, creditados junto dos nossos países, percorrem com frequência os nossos territórios, de norte a sul, do litoral ao interior, visitando municípios, empresas, universidades e outras instituições, no sentido de encontrar parcerias que possam responder de forma direta a interesses dos Governos que representam, mas também das suas autoridades locais, empresas e instituições. Não é por acaso que frequentemente ouvimos dizer que a diplomacia económica é hoje uma atividade maior das “Embaixadas” e das representações consulares¹⁰⁷. Ou seja, hoje, são os próprios Estados, através dos seus representantes diplomáticos, a reconhecer a importância da cooperação descentralizada e a criar valor e oportunidades para a diplomacia local.

Sendo que o Estado e os governos nacionais não operam hoje junto de regiões, municípios e cidades estrangeiras, apenas através dos seus canais diplomáticos tradicionais, mas também através de estruturas que tutela como são as agências públicas para o investimento¹⁰² e para a cooperação internacional¹⁰³.

Mas também a própria sociedade civil organizada, através de entidades como as Associações Empresariais¹⁰⁴, Câmaras de Comércio e Indústria¹⁰⁵, Organizações Não Governamentais e até Universidades, faz apelo e pressiona as Regiões, os Municípios e as Cidades para serem atores principais da diplomacia internacional. As ações ligadas à promoção do território, internacionalização da economia, captação de investimento estrangeiro, a cooperação para o desenvolvimento, a mobilidade de alunos¹⁰⁶ e professores, a investigação científica, precisam frequentemente do envolvimento e respostas da diplomacia local.

Daí que não surpreenda que muitos dos nossos Municípios possuam já na sua organização, estruturas de relações internacionais e de captação de investimento estrangeiro, que frequentemente desempenham também funções de apoio às empresas e instituições instaladas no seu território em processos e oportunidades de internacionalização, e mesmo em ações de cooperação para o desenvolvimento.

E como já o referimos supra, os grandes desafios globais, como o combate às alterações climáticas e a promoção do desenvolvimento sustentável, carecem também da implicação e empenho dos governos regionais e locais.

Aliás, a Comissão Europeia reconhece, que muitas das ações necessárias para alcançar os objetivos e metas da “Agenda 2030” das Nações Unidas¹⁰⁷, à escala mundial, têm de ser realizadas a nível local¹⁰⁸.

¹⁰² No caso português, através da AICEP-Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, <https://www.portugalglobal.pt/> www.portugalglobal.pt

¹⁰³ No caso português, através do “Camões- Instituto da Cooperação e da Língua, www.instituto-camoes.pt

¹⁰⁴ “A fundação AEP, através do projeto Rede Global da Diáspora, apoia as empresas a promoverem as suas exportações através de uma vasta rede de parceiros nacionais e internacionais. Entre esses parceiros, encontram-se os municípios de Famalicão e Maia”; www.portaldenegocios.redeglobal.pt/partners

¹⁰⁵ “Câmara Luso-Francesa junta 50 empresas francesas no Porto para aproximar investidores das comunidades locais” <https://eco.sapo.pt/2023/11/14/camara-luso-francesa-junta-50-empresas-francesas-no-porto-para-aproximar-investidores-das-comunidades-locais/>

¹⁰⁶ “Porto foi eleito melhor destino de Erasmus de 2024”, www.publico.pt/2024/04/16/p3/noticia/porto-eleito

¹⁰⁷ “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável aprovada pela Assembleia geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015”, www.unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/

¹⁰⁸ “Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)” www.urban.jrc.europa.eu/sdgs

A própria Organização das Nações Unidas disponibiliza, inclusive, um programa, o “UN-Habitat”, que convoca os governos e autoridades locais a serem parceiros ativos na construção de cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis¹⁰⁹.

Um dos outros desafios globais que demandam a cooperação e a resposta dos governos locais, prende-se com o fenómeno crescente da migração e dos refugiados. A título de exemplo, recordamos, que nesta altura, residem em território da União Europeia, espalhados um pouco por todas as cidades dos Estados-membros, cerca de 38 milhões de pessoas que nasceram em países terceiros, o que corresponde a 8,5% de todos os habitantes da mesma União Europeia¹¹⁰. Segundo a “Organização Internacional para as Migrações”, só a Guerra na Ucrânia é responsável por cerca de 6,5 milhões de refugiados¹¹¹.

Ora, a integração bem-sucedida dos migrantes é fundamental para o futuro do bem-estar e coesão das sociedades europeias. E se é verdade que os Estados-membros são os principais responsáveis por essa missão, não podemos esquecer o papel das cidades e dos municípios no sucesso da integração dos migrantes e dos refugiados. Daí que a União Europeia apoie as autoridades nacionais, mas também as autoridades locais, no que respeita à coordenação de políticas, no intercâmbio de conhecimentos, bem como à disponibilização de recursos financeiros¹¹². Recorde-se a propósito, o “Plano de Ação da UE em matéria de integração” e a “Parceria da Agenda Urbana para a integração de migrantes e refugiados”.

Registe-se que em março de 2022, no início da invasão da Ucrânia pela Federação Russa, vinte e dois municípios do “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular”, manifestaram a sua disponibilidade para acolher e dar apoio social e laboral a refugiados ucranianos¹¹³. E muitos foram os que concretizaram tal vontade.

Da mesma forma que quando chegar a paz, estamos certos de que muitos dos nossos municípios e cidades vão mobilizar esforços e convocar as suas empresas para promover a reconstrução da economia e das infraestruturas da Ucrânia afetadas pela guerra, respondendo de forma eficaz a uma vontade da própria União Europeia.

¹⁰⁹ “Uma melhor qualidade de vida para todos num mundo em urbanização” www.unhabitat.org

¹¹⁰ www.commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe-pt

¹¹¹ “Conflito na Ucrânia já fez 14 milhões de refugiados” <https://pt.euronews.com/2024/02/22/conflito-na-ucrania-ja-fez-14-milhoes-de-deslocados-segundo-a-onu-europe-pt>

¹¹² “Inclusão dos migrantes e refugiados nas cidades” www.commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants

¹¹³ “Cidades do Eixo Atlântico preparadas para acolher e dar apoio social a refugiados ucranianos” www.publico.pt/2022/03/02/local/noticia/cidades-eixo-atlantico-preparados-acolher-dar-apoio-social-refugiados-ucranianos-1997344

Acresce que, Portugal e Espanha, têm uma diáspora enorme, espalhada por todos os cantos do mundo, pelo que as cidades destes países, têm nestes portugueses e espanhóis, que escolheram outras geografias para prosseguir as suas vidas, verdadeiros embaixadores que podem e devem ser aproveitados na promoção e representação dos seus interesses junto das comunidades estrangeiras onde estão integrados¹¹⁴.

Por outro lado, existem na plataforma internacional cidades e redes de cidades interessadas em estabelecer parcerias de cooperação nos mais diversos domínios e matérias, como o desenvolvimento económico, a cultura, a boa governança, o ambiente, a gestão urbana, a segurança, a mobilidade, a inovação tecnológica, a saúde, a educação, que são suscetíveis de capacitar as cidades envolvidas, bem como os seus principais atores e, assim, ajudar a resolver problemas comuns de forma mais eficiente, e que os governos locais, obviamente, não devem ignorar.

Concluindo, a diplomacia local é hoje um instrumento fundamental para o fortalecimento das relações internacionais, para a promoção do desenvolvimento sustentável dos nossos territórios, nas suas mais diversas dimensões, mas também para a identificação de oportunidades de internacionalização das suas empresas e instituições. E acrescentaríamos ainda, um instrumento decisivo para o sucesso das políticas que pretendem resolver os grandes problemas globais que, nesta altura, afetam e preocupam a humanidade.

3.3

LIDERANÇA DO PODER LOCAL E RECURSOS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO

Não é suficiente reconhecer a importância da diplomacia local e ter vontade de procurar soluções na plataforma internacional para os problemas e desafios dos seus territórios. É necessário que os governos locais sejam possuidores de uma estratégia estruturada de relações internacionais, naturalmente adequada à sua dimensão e responsabilidades, mas assente numa liderança forte, resiliente, dialogante com a sociedade civil, que sabe o que quer e onde chegar, e assim, capaz de mobilizar recursos e outros parceiros para alimentar esse caminho.

Sendo que a liderança implica uma visão holística do território local e regional, mas também o conhecimento dos desafios e oportunidades que o espaço global oferece, designadamente em termos de instrumentos de partilha, capacitação, captação e aceleração de desenvolvimento.

¹¹⁴ “O Conselho da diáspora portuguesa foi constituído em 26/12/2012 com o alto patrocínio da Presidência da República, precisamente com o propósito de estreitar as relações entre Portugal e a sua diáspora, portugueses e luso-descendentes”; www.presidencia.pt/iniciativas/conselho-da-diaspora

E ainda, uma consciência clara sobre importância dos contributos locais para a resolução dos grandes problemas globais, ou seja, da dimensão das novas responsabilidades que os tempos de hoje impõem ao desafio da boa governação, mesmo ao nível das autoridades locais^{115 116 117}.

Pelo que o conhecimento da realidade internacional, da geopolítica, das suas dinâmicas e tendências, é também agora uma necessidade para as próprias lideranças políticas locais. Da mesma forma, o conhecimento da estratégia nacional de relações internacionais, com que qualquer iniciativa de diplomacia local deve procurar estar alinhada.

Pois, como todos sabemos, apesar da proximidade ao território sugerir uma clara vantagem na identificação dos seus problemas e ambições, bem como no desenho e construção das melhores soluções para as suas comunidades, a verdade é que as políticas de relações externas não fazem, tradicionalmente, parte das “competências legais” das administrações e dos governos locais, nem daquelas que a maioria dos cidadãos facilmente identifica como prioritárias, o que torna a diplomacia local, frequentemente, uma competência menor e incapaz, por si só, de mobilizar os recursos necessários, designadamente a partir dos orçamentos municipais.

Isto, apesar do claro reconhecimento e importância, que a diplomacia local e a cooperação descentralizada gozam atualmente dos governos nacionais e das autoridades supranacionais¹¹⁸, cujos resultados, aliás, ninguém contesta, e pelo contrário, são frequentemente enaltecidos¹¹⁹.

Na verdade, a aposta numa estratégia de relações internacionais, construída de forma competente e inclusiva, capaz de envolver os principais atores do território, jamais deverá ser encarada como uma despesa, mas sim como um investimento, pois para além de permitir às cidades encontrar parcerias que aportem valor na resolução dos seus problemas e na concretização das suas ambições, facilmente amplia a sua notoriedade, e designadamente, a sua influência e capacidade de contribuir para a formulação de políticas globais.

E nesta matéria é, ainda mais importante, uma estratégia de comunicação e diálogo competente, capaz de manter a sociedade civil devidamente informada e mobilizada.

¹¹⁵ “Os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável” www.rumoa2030-pt/wp-content/uploads/2020/06/AF_IMVF-Manual-ODS.pdf

¹¹⁶ “A abordagem holística da EU para o desenvolvimento sustentável” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals_en?prefLang=ptloads/2020/06/AF_IMVF-Manual-ODS.pdf

¹¹⁷ “Especial incidência no ODS 16- Promover a paz, a boa governação, a responsabilização e os direitos humanos” www.forus.international.org/pt/custom-page-detail/107574

¹¹⁸ www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM%3Ar12004

¹¹⁹ www.issuu.com/imvf/docs/manual_casos_praticos

Aliás, no que diz respeito, designadamente aos grandes desafios globais, a participação ativa dos próprios cidadãos, ainda que impulsionados pelas autoridades locais, é absolutamente decisiva. Daí que estratégias ligadas à educação para a cidadania global sejam também caminhos a merecer mais atenção¹²⁰.

Por outro lado, se é verdade que a participação dos governos locais nos fóruns internacionais mais importantes da diplomacia multilateral, acarreta, por vezes, investimentos elevados, inclusive em recursos humanos especializados, nem sempre ao alcance das cidades de menor dimensão, não é menos verdade que os custos reduzem substancialmente se os governos locais forem capazes de aproveitar as oportunidades que as redes diplomáticas estrangeiras instaladas nos nossos países oferecem, bem como optarem pela participação em redes nacionais^{121 122} e transfronteiriças¹²³ que tenham a ambição de acolher e promover a cooperação entre cidades e outras organizações na plataforma internacional.

Acresce, que para além dos orçamentos municipais, as cidades podem e devem recorrer para os seus projetos de internacionalização e de cooperação internacional, a outros recursos financeiros disponíveis, designadamente, em programas nacionais e comunitários, como os ligados ao “Camões-Instituto da Cooperação e da Língua”¹²⁴ e à “EuropeAid”^{125 126}.

Como acima referimos, a diplomacia local não deve ser encarada como um custo, mas como um investimento. E uma cidade com uma participação ativa na plataforma internacional, para além de ser capaz de aportar mais e melhor desenvolvimento para a sua comunidade local, será sempre uma cidade com mais reconhecimento e notoriedade, e, estamos certos, com mais capacidade de influenciar e participar na construção das políticas globais, e até de ter a ambição de mobilizar outras cidades para as suas causas e de liderar mesmo propostas e tendências mais específicas.

¹²⁰ www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacoes/noticias/tod-s-pela-educacao-para-o-desenvolvimento-e-a-cidadania-global

¹²¹ “Rede Intermunicipal de Cooperação para o desenvolvimento” www.redesparaodesenvolvimento.org/pt/ricd/ricd/

¹²² “Rede Global da Diáspora” www.redeglobal.pt

¹²³ “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular” www.eixoatlantico.com

¹²⁴ “O Instituto Camões financia e cofinancia programas e projetos de cooperação em diversos países parceiros, designadamente de língua oficial portuguesa” www.camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/financiamos/

¹²⁵ “Ajuda, Cooperação para o desenvolvimento, Direitos fundamentais” www.commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights_en

¹²⁶ www.europeaidcontracts.com

04

**A IMPLEMENTAÇÃO
DA DIPLOMACIA LOCAL
PARA QUÊ A DIPLOMACIA LOCAL**

04

04

A IMPLEMENTAÇÃO DA DIPLOMACIA LOCAL PARA QUÊ A DIPLOMACIA LOCAL

4.1

DEFINIÇÃO DE OBJETIVOS

Como acima referimos, uma estratégia estruturada de relações internacionais, alinhada com a política externa nacional, que responda às necessidades e ambições do território e tenha em consideração os grandes desafios globais, é hoje um instrumento importante de boa governação para as autoridades locais.

Sendo que antes de construir a estratégia, é fundamental que os governos locais definam objetivos, ou seja, o que pretendem alcançar com a diplomacia local. O que desde logo, não deixa de ser um processo, pois para tal será sempre necessário ouvir os atores do território, definir prioridades, conhecer os objetivos e a estratégia da política de relações externas do governo nacional, identificar as oportunidades e desafios existentes na plataforma internacional, bem como as cidades, redes e organizações com capacidade de resposta às necessidades e ambições locais, e obviamente, conhecer os meios (recursos humanos e financeiros) disponíveis para suportar a implementação das ações de diplomacia local.

Com efeito, cada região, município ou cidade tem as suas especificidades e necessidades, e até as suas próprias ambições, quer pela dimensão e características do seu território, quer pela textura e nível de desenvolvimento do seu tecido social, cultural e económico, a que uma construção competente de políticas locais de internacionalização não poderá deixar de levar em devida conta.

Pelo que o conhecimento do contexto socioeconómico do território, a avaliação das áreas prioritárias de atuação, como o desenvolvimento económico, educação, sustentabilidade ambiental, gestão urbana, saúde, turismo e cultura, o conhecimento das necessidades e ambições da comunidade local, designadamente dos seus principais atores, empresas e instituições, bem como a identificação dos pontos fortes, desafios e problemas da cidade que podem ser abordados com valor através de ações desenvolvidas a nível da plataforma internacional, são absolutamente essenciais para a definição dos objetivos da diplomacia local.

É também fundamental que os governos locais tenham em consideração as linhas programáticas da política externa do país¹²⁷, os objetivos e programas da política externa da União Europeia¹²⁸, bem como as grandes agendas globais, para que possam alinhar os seus objetivos com as prioridades nacionais e europeias, e assim, integrar nos mesmos, os temas ligados aos grandes desafios globais, como, por exemplo, o combate às alterações climáticas¹²⁹ e a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. No mesmo sentido, é também importante o conhecimento e consideração das principais tendências e dinâmicas da geopolítica mundial.

Entre os objetivos mais comuns, salientam-se: os ligados ao desenvolvimento económico, como a atração de investimentos estrangeiros, a procura de oportunidades nos mercados internacionais para as empresas locais e a promoção da cidade no espaço internacional como destino turístico; os relacionados com o desenvolvimento urbano e a sustentabilidade, designadamente a procura de soluções para a resolução de problemas e desafios locais, como o planeamento urbano, a gestão de resíduos, as energias renováveis, e até desafios globais como as alterações climáticas, quer através do estabelecimento de parcerias de cooperação com regiões e cidades estrangeiras, quer pela participação em redes globais como a “C40 Cities”¹³⁰ ou a “ICLEI- Local Governments for Sustainability”¹³¹; os ligados ao fortalecimento da identidade local, como a promoção da cultura, das tradições e dos valores da cidade, bem como os intercâmbios culturais e artísticos, a cooperação com a diáspora, a promoção do território e a projeção da marca, e o fortalecimento de relações de amizade e poder de influência junto de regiões do espaço internacional; os relacionados com a educação e a inovação, como a promoção de parcerias entre escolas, universidades e centros tecnológicos locais com entidades estrangeiras similares; e os ligados à cooperação internacional propriamente dita, quer a nível da promoção da capacitação, da partilha de conhecimentos e boas práticas, quer no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, da promoção da solidariedade e dos direitos humanos.

¹²⁷ www.institutocamoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato

¹²⁸ www.european-union.europa.eu/priorities-and-actions-topic/foreign-and-security-policy_pt

¹²⁹ www.consilium.europa.eu/pt/policies/paris-agreement-climate/

¹³⁰ www.c40cities.org

¹³¹ www.iclei.org

A diplomacia é assim um instrumento cada vez mais importante para os governos locais, bem como para os diversos atores do território, designadamente no atual contexto da globalização, onde os desafios e oportunidades ultrapassam as fronteiras nacionais, e exigem uma abordagem colaborativa e descentralizada. Por outro lado, a participação na plataforma internacional permite aos governos locais aumentar a notoriedade e reconhecimento das suas cidades, bem como o seu poder de influência nas grandes decisões globais.

Ainda sobre os objetivos da diplomacia local, é importante, quer por questões de transparência, quer pela necessidade de envolvimento e mobilização da sociedade civil, que os mesmos sejam devidamente comunicados e publicitados.

4.2

CONCEÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA

O processo de conceção de uma política de relações internacionais a partir do governo local é semelhante ao seguido em qualquer outra política setorial local, variando apenas os conteúdos específicos¹³². Dispor de uma estratégia elaborada é essencial porque as características da ação externa determinam que os resultados não serão visíveis a curto prazo, mas sim como resultado de muitas ações coordenadas ao longo do tempo. Na conceção, serão analisados e determinados os recursos disponíveis, humanos e económicos, os colaboradores externos, as possíveis alianças com outros atores, serão detalhados os locais de ação prioritários, os apoios externos como a Administração do Estado e os seus organismos especializados ou a inserção das iniciativas nos programas de cooperação externa definidos pelos organismos estatais referidos, entre outras medidas.

Tendo em conta a dimensão do município e os recursos disponíveis, a motivação para abordar uma estratégia de internacionalização por parte do executivo local pode ser múltipla:

- a) Resolver problemas específicos cuja complexidade ou custo exceda a capacidade local, como as alterações climáticas ou a migração.
- b) Promover a solidariedade com outros territórios ou grupos humanos.
- c) Obtenção de reconhecimento internacional.
- d) Ganhar visibilidade política.

¹³² O processo geral foi detalhado em outra publicação do Eixo Atlântico: MÉNDEZ ROMEU, J.L., 2022. Implementación de las nuevas políticas. Em: Vários Autores. *El desarrollo urbano en la era pos-covid*. Vigo: Eixo Atlântico

Os dois primeiros objetivos ou motivações serão consequência das próprias políticas locais de natureza setorial, enquanto o reconhecimento internacional, que favorece a cidade, reforça também a figura política do seu primeiro autarca. O último objetivo mencionado é de natureza puramente política.

Uma vez definidos os objetivos, será necessário desenvolvê-los em metas ou ações necessárias para os alcançar, com o maior grau de concretização possível, atribuindo um horizonte temporal para cada ação, facilitando assim o acompanhamento subsequente. Ao mesmo tempo, serão identificadas as cidades onde se pretende atuar, determinando os possíveis interlocutores e a forma de acesso aos mesmos. Por vezes, para um mesmo objetivo, será necessário estar presente em diferentes cidades, com diferentes interlocutores: autoridades locais, autoridades estatais, meios de comunicação, instituições ou empresas, etc., o que obrigará à utilização de diferentes canais de relacionamento.

Serão avaliados os recursos humanos e financeiros necessários. Entre os primeiros estão funcionários, assessores e cargos eleitos, todos selecionados pela sua especialização ou competência. Eles assumirão as tarefas de recolha e preparação da documentação necessária para apoiar a presença nos diferentes fóruns, organizarão as reuniões e eventos, coordenarão os diferentes departamentos e entidades envolvidas. Por vezes, será necessário recorrer a peritos externos, de universidades ou de outras instituições. Em outras ocasiões será necessário procurar a colaboração de pessoas da cidade com contactos em determinadas áreas: empresários, académicos, artistas ou desportistas que tenham suas próprias redes de contactos no exterior.

Os recursos financeiros podem ser próprios ou provenientes de outras fontes, tais como ajudas e subsídios ministeriais, programas europeus, parcerias com empresas privadas ou do terceiro setor.

A estratégia contemplará possíveis alianças com outras entidades para reforçar as mensagens, a presença dos meios de comunicação social ou a influência nos centros de decisão, em função das cidades onde a ação deve ser tomada e do nível escolhido: diretamente através de relações bilaterais com o governo local correspondente, indiretamente através de uma rede de cidades ou através da participação num programa de cooperação. Do mesmo modo, será tida em conta a eventual colaboração de outros organismos estatais ou a participação direta nos seus programas de cooperação.

Finalmente, devem ser explicitados os valores em que as ações se basearão, como a ética pública, a transparência, a prestação de contas e a governação.

4.3

ÂMBITOS DE ATUAÇÃO

No quadro da atuação abrangida pelo presente Relatório, a internacionalização das cidades refere-se ao mundo exterior fora da União Europeia, a países e locais que não pertencem aos países membros da UE. Neste último âmbito, as cidades já dispõem de programas, regulamentos e práticas de cooperação amplamente desenvolvidos. As relações internacionais locais também não devem ser identificadas exclusivamente com a cooperação para o desenvolvimento, que é apenas uma das possíveis linhas de ação local no exterior.

Da diversidade de objetivos que a internacionalização local pode abordar, pode deduzir-se que a atividade local externa pode ser desenvolvida em âmbitos muito diferentes, cada um dos quais requer uma estratégia única, a identificação de associados, parceiros ou colaboradores, e o estabelecimento das ações a realizar. Os diferentes âmbitos de atuação podem ser agrupados em quatro áreas principais: o âmbito institucional, onde predominam os objetivos de caráter político, a cooperação para o desenvolvimento descentralizada, o âmbito da economia, das empresas e do conhecimento e, por último, o âmbito da cultura e desporto.

4.3.1 ÂMBITO INSTITUCIONAL

Ao contrário dos governos estatais, as cidades não exercem sua atividade externa por meio de Acordos ou Tratados¹³³ que vinculam as partes, uma vez que não têm competência legal para o fazer. Desta forma, as cidades operam num espaço menos regulado, permitindo estruturas mais ágeis baseadas na cooperação entre diferentes atores. Trata-se de institucionalizar a participação local na agenda externa e ganhar visibilidade e influência, suscetíveis de causar retornos económicos, de imagem ou outros. Quando a colaboração é promovida entre redes de cidades, há um efeito multiplicador, principalmente para as cidades mais pequenas.

Os temas que fazem parte da agenda institucional externa são muito variados e estão frequentemente relacionados com as prioridades da ação externa dos Estados. Desta forma, nos últimos anos, as cidades têm estado envolvidas nas políticas migratórias, ou nos efeitos da pandemia de covid, mas também nas políticas ambientais em resultado dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do Acordo de Paris, assumindo o combate às alterações climáticas ou à descarbonização.

¹³³ A Convenção de Viena de 23-5-1969 regula o direito dos tratados internacionais: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxiii-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en

A cooperação em temas relacionados com o clima é um exemplo claro de política transversal com amplo reconhecimento social: afeta todas as pessoas sem distinção, todos os territórios do planeta para além das fronteiras políticas e a manutenção das condições necessárias à vida humana e de todas as espécies. Outras áreas de ação frequente incluem políticas de habitação e urbanismo, políticas de mobilidade e políticas sociais.

O envolvimento local em estratégias estatais ou internacionais é verificado em todas as fases de implementação das políticas, de modo que as cidades têm participado nos processos de elaboração e formulação de acordos internacionais, fazem parte das estruturas de monitorização e, ao mesmo tempo, têm promovido ações locais para atingir esses objetivos. A sua assinatura não consta dos Acordos assinados entre Estados, mas a sua voz é audível nos textos.

Existem múltiplas formas de participação institucional. Desde a relação através da representação de cada Estado no exterior como as Embaixadas ou Gabinetes de Representação Setorial, até às atuações diretas de *lobbying*. Entre as ações habituais contam-se a organização de visitas de funcionários ou representantes eleitos para troca de experiências, a organização de eventos internacionais de todo o tipo em que participam representantes de instituições e da sociedade civil, a participação em convites à apresentação de candidaturas e ajudas, prémios e galardões, a participação em fóruns e congressos ou a participação direta em estruturas internacionais como os vários comités das Nações Unidas, Unesco, UNICEF, Conselho da Europa, etc.

Devido à sua repercussão na visibilidade das cidades, vale a pena mencionar a participação das cidades nos *rankings* que comparam e posicionam as cidades, realizando as tarefas preliminares necessárias para se posicionarem adequadamente. Essas classificações, que hierarquizam as cidades, podem ter efeitos positivos na imagem urbana, mas deve-se ter em conta que os parâmetros para a construção dos indicadores geralmente não são transparentes e que a seleção da amostra pode ser enviesada. São basicamente estratégias de marketing. Algo semelhante se pode dizer dos concursos para prémios e reconhecimentos urbanos, cujo número continua a crescer, embora em alguns casos sejam iniciativas de natureza claramente comercial. O risco existente foi explicado do seguinte modo:

Para além de estimular uma concorrência dispendiosa entre cidades, centrar a estratégia de crescimento e desenvolvimento de uma cidade nestes objetivos leva – mais cedo ou mais tarde – a colocá-la mais ao serviço de agentes externos (investidores, turistas, etc.) do que dos próprios cidadãos¹³⁴.

A comparação de cidades tem uma dimensão política porque permite a análise da estratégia local no contexto internacional, a avaliação da liderança para reunir as ações dos diferentes atores locais, bem como as ligações entre as políticas internas locais e a projeção internacional.

¹³⁴ MALÉ, J.P., CORS, C., Jean Pierre Malé. 2015. Las relaciones "internacionales" de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio. *Revista Mexicana de Política Exterior* (104), págs. 49-68.

A iniciativa mais antiga para as relações externas institucionais são as “cidades irmãs” (*sister cities*), um acordo bilateral entre duas cidades. Promovida pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial e potenciada pela UE, as “cidades irmãs” ou “geminção A iniciativa mais antiga para as relações externas institucionais são as “cidades irmãs” (*sister cities*), um acordo bilateral entre duas cidades. Promovida pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial e potenciada pela UE, as “cidades irmãs” ou “geminção

Um nível mais avançado no âmbito da geminação é o desenvolvimento conjunto de programas de cooperação ou de projetos empresariais conjuntos que envolvam a participação ativa de agentes locais, nos setores comercial, logístico, turístico, etc.

Existem atualmente mais de 40 000 acordos de geminação registados, uma vez que é comum uma cidade participar simultaneamente em vários, mesmo com cidades de continentes e culturas muito diferentes. Na maioria das geminações, participa pelo menos uma cidade europeia. No território do Eixo Atlântico, a cidade do Porto está geminada com 17 cidades, Braga com 11, Pontevedra com 8 e Lugo com 4 cidades, entre outros exemplos.

4.3.2 COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A ajuda internacional ao desenvolvimento tem sido muito impulsionada nos últimos anos, promovida por governos estatais, organizações internacionais e, em parte, como resultado do aumento da atividade dos governos locais e organizações não-governamentais. Todos eles respondendo à maior consciencialização da opinião pública sobre os problemas da população de alguns países. Ao mesmo tempo, houve maior profissionalização e planeamento de iniciativas para alcançar maior eficiência na aplicação das ajudas. As duas principais formas de cooperação, a de carácter centralizado, gerida pelas autoridades estatais, e a cooperação descentralizada, gerida pelas autarquias locais e outros intervenientes, servem os mesmos objetivos, embora utilizem instrumentos diferentes.

Particularmente relevante é a cooperação para o desenvolvimento descentralizada, na qual participam muitas cidades, competindo mesmo entre si para atrair recursos financeiros ou de formação. A sua ação é complementar às ações desenvolvidas pelas agências de cooperação do Estado e aos instrumentos das organizações internacionais.

No início do compromisso das cidades com a cooperação para o desenvolvimento, os compromissos políticos dos governos locais convergiram com as necessidades da sociedade civil, expressas através de diferentes plataformas que apoiaram a proposta de aplicar 0,7% do Produto Interno Bruto de cada país desenvolvido, como ajuda ao desenvolvimento, ratificando uma meta que havia sido estabelecida em 1970 pelas Nações Unidas.

Meio século depois, segundo dados da OCDE, apenas cinco países ultrapassaram esta meta: Noruega, Luxemburgo, Suécia, Alemanha e Dinamarca. A média dos países desenvolvidos foi de 0,37%, enquanto a de Espanha com 0,24% e Portugal com 0,19%, ficaram longe da meta proposta. Em valores absolutos e claramente destacados dos restantes, os maiores países doadores do mundo são atualmente os Estados Unidos, a Alemanha, a UE, o Japão, o Reino Unido e a França.

Em resultado deste processo de reflexão e exigência social, e mesmo perante os governos estatais, os governos regionais e locais assumiram o mesmo objetivo, promovendo a cooperação descentralizada. Esta distingue-se da cooperação centralizada promovida pelos governos estatais, pela maior presença das organizações da sociedade civil nas ações de cooperação, a tal ponto que canalizam a maior parte dos gastos das cidades nessa área.

Ao longo dos anos, a cooperação local evoluiu da resposta à procura externa para um maior planeamento, o que levou em muitas cidades à criação de unidades específicas para a conceção e implementação das suas ajudas. O planeamento pode basear-se em diferentes instrumentos, tais como Planos Municipais, Orientações Estratégicas, Planos de Cooperação, etc. Os instrumentos acima referidos estabelecem geralmente objetivos, definem prioridades geográficas e temáticas, e detalham os instrumentos de desenvolvimento e execução. Estão igualmente previstos canais de participação da sociedade civil. Tal como acontece com qualquer documento de estratégia, o acompanhamento e a avaliação são essenciais.

Um subsetor muito ativo da cooperação descentralizada é constituído pelas iniciativas promovidas pelas instituições universitárias no âmbito das atividades de extensão cultural e de promoção das relações com a sociedade. Pela sua própria natureza, a cooperação para o desenvolvimento da universidade engloba um catálogo de iniciativas que inclui programas de cooperação internacional e assistência técnica, promoção do voluntariado, formação específica, assim como projetos de investigação e ensino ou iniciativas em rede com instituições similares. Por outro lado, as universidades atraem professores e estudantes de outros países que, quando integrados na vida local, podem desenvolver laços estáveis e adquirir uma apreciação positiva da cidade. São aspetos que no futuro podem tornar estas pessoas agentes colaboradores na promoção externa das cidades.

A cooperação descentralizada pretende estabelecer relações diretas com os órgãos de representação local nos destinos, para que possam conceber e executar ações de desenvolvimento com a população interessada. Enfrenta dificuldades específicas decorrentes da insuficiência de recursos financeiros nos orçamentos locais e da escassez de pessoal qualificado. Por outro lado, as estruturas de cooperação do Estado nem sempre dão a devida importância às iniciativas locais.

A cooperação descentralizada pretende estabelecer relações diretas com os órgãos de representação local nos destinos, para que possam conceber e executar ações de desenvolvimento com a população interessada. Enfrenta dificuldades específicas decorrentes da insuficiência de recursos financeiros nos orçamentos locais e da escassez de pessoal qualificado. Por outro lado, as estruturas de cooperação do Estado nem sempre dão a devida importância às iniciativas locais.

4.3.3 ECONOMIA, EMPRESAS E CONHECIMENTO

No âmbito económico, o objetivo dos governos locais é posicionar-se entre as cidades abertas aos movimentos de capitais, promovendo o comércio externo, a internacionalização das empresas locais, captando investimentos, atraindo talento e gerindo a marca territorial. Pela sua própria natureza, as iniciativas das cidades no âmbito económico devem acompanhar as ações que são diretamente promovidas pelos agentes económicos locais, unindo esforços e promovendo sinergias. Desenvolver ações como a participação em missões comerciais promovidas por câmaras de comércio e entidades empresariais setoriais, presença em feiras e mercados internacionais em conjunto com empresas locais, participação em fóruns especializados, etc.

A evolução recente da economia mostra o declínio da indústria e o seu distanciamento das cidades, enquanto o setor de serviços cresce em subsectores como as empresas de tecnologia, finanças e serviços profissionais cuja atividade se desenvolve nas cidades. A orientação das cidades para o empreendedorismo de base tecnológica é um ativo com projeção externa, uma vez que afeta empresas geradoras de transferência de tecnologia e intensivas em capital humano altamente qualificado. São empresas normalmente inseridas em mercados externos. No domínio económico podemos ainda destacar a cooperação entre centros tecnológicos, I+D+i ou entre escolas de gestão, instituições que interagem regularmente com as suas congéneres de outros países e que competem para atrair talento.

O turismo é uma atividade económica de grande crescimento e diversificação, geradora de elevados volumes de emprego local, com forte impacto na imagem externa das cidades. Algumas das suas modalidades, como o turismo de eventos e congressos, estão diretamente relacionadas com a atividade produtiva local.

Por vezes, com o objetivo de impulsionar a projeção externa das empresas mobilizadoras locais, as cidades constroem infraestruturas que podem atrair empresas de setores tecnológicos ou relacionados com as empresas mobilizadoras, de forma a atingir massa crítica, gerar sinergias e alcançar maior visibilidade. Estamos a referir-nos a iniciativas como parques empresariais, centros de negócios ou locais para eventos e congressos.

4.3.4 CULTURA E DESPORTO

Desde que Joseph Nye cunhou o termo *soft power* em 1990¹³⁵ por contraponto com o tradicional *hard power* dos Estados, baseado na coerção e dissuasão, a expressão foi transferida para a análise de influências.

¹³⁵ NYE, J., 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.

Mais tarde, o mesmo autor propôs a expressão *smart power*, poder inteligente, para se referir à combinação de *hard power* e *soft power* como forma de obter os melhores resultados nas políticas. O *soft power* seria a capacidade de influenciar em vez de coagir. É realizada através de conteúdos intangíveis, como valores ou imagem.

Se há um setor onde o *soft power* ou a influência são imediatamente reconhecíveis, é o da cultura e do desporto, em que os poderes públicos ficam normalmente atrás dos verdadeiros protagonistas, criadores, artistas ou desportistas, e das respetivas estruturas organizativas.

Para efeitos deste Relatório, é interessante destacar a capacidade de ambas as atividades para criar uma imagem externa de uma cidade através da comunicação. Globalmente, podemos enquadrar ambas as atividades no conceito de atividades de lazer. A indústria do lazer é um setor económico em constante expansão graças ao desenvolvimento das telecomunicações e da digitalização.

Para além das indústrias que se geram à sua volta, dedicadas ao audiovisual, à música, à criação de conteúdos digitais para a internet ou à prática desportiva e ao contrário da atividade de outros setores económicos, as atividades culturais e desportivas fazem parte da informação geral, são omnipresentes nos meios de comunicação social. Os eventos musicais ou desportivos, principalmente os grandes espetáculos, captam a atenção dos meios de comunicação social e facilitam a projeção externa das cidades.

I-Cultura

A cultura tem um impacto direto nas emoções pessoais. Fá-lo através de todos os canais (meios de comunicação, formação, lazer, turismo), provocando admiração, proporcionando experiências, modelos de vida, desejos aspiracionais ou simplesmente informação. É também um veículo ideal para a projeção da identidade, através da língua, do cinema, da música e de outras manifestações. Prova disso é como, desde 1945, a exportação de bens culturais e de lazer dos Estados Unidos moldou profundamente os modos de vida em muitos países. Algo semelhante se poderia dizer da imagem que cidades como Londres, Paris ou Roma exportaram.

As cidades promovem eventos como festivais, concertos, efemérides ou exposições. Além disso, divulgam os seus museus e monumentos, paisagens naturais ou arquitetura. Os circuitos culturais também projetam imagens, como o Caminho de Santiago, a Rota do Vinho Verde pelo Norte de Portugal ou a Grande Rota Europeia. Os locais declarados como Património Mundial pela UNESCO: Porto, Guimarães, Alto Douro, Braga, Santiago de Compostela, Lugo, Mondoñedo, Coruña ou a Ribera Sacra, a arquitetura barroca ou a manuelina, o fado, a gastronomia ou as *fiestas*, são razões para fortalecer uma imagem poderosa da cidade ou território.

As cidades do Porto, Guimarães e Santiago de Compostela ostentaram a distinção de Capital Europeia da Cultura, um reconhecimento que difunde a imagem destas cidades por todo o continente, chama a atenção para as suas características e multiplica o número de visitantes.

As manifestações culturais que podem ser transferidas para a ação externa são muito variadas: espetáculos, produtos audiovisuais, gastronomia, monumentos, etc. Em geral, qualquer manifestação cultural é suscetível de ser usada, especialmente quando é única. A promoção do turismo cultural baseia-se nestes recursos, mostrando a identidade local aos visitantes que retiram uma experiência direta e não mediada dos bens culturais e patrimoniais.

Dentro dos produtos culturais, a música ocupa um lugar estratégico. É uma linguagem universal que não necessita de tradução, atravessando fronteiras geográficas ou sociais. Está presente em todo o lado e é uma das produções mais consumidas, como ouvintes e compradores, em todas as suas modalidades: pop, urbana, techno, latina, de raízes, académica, lírica, etc. A sua capacidade de despertar emoções e identidades tem favorecido a sua utilização como instrumento diplomático, como comprova a exportação da pop britânica na sua época e mesmo antes disso a penetração do jazz que acompanhava os exércitos americanos, após a Segunda Guerra Mundial. Alguns eventos, como as digressões internacionais de grupos musicais, transcendem sistematicamente as fronteiras.

A criação cultural de hoje não conhece fronteiras, existindo num contacto fluido entre criadores de diferentes culturas e países que utilizam os mesmos códigos expressivos ou participam nas mesmas correntes artísticas numa atividade transnacionalizada. Inserir o próprio objetivo da diplomacia cultural no diálogo com outras expressões baseadas em valores ou preocupações comuns, favorece o intercâmbio e o interesse externo em conhecer as manifestações locais. Por outro lado, os criadores individuais e as instituições culturais são agentes capazes de dialogar regularmente com os seus homólogos de outros países.

A ação cultural local no exterior pode ser coordenada com as respetivas estruturas estatais de Portugal e Espanha. No primeiro caso, o *Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.* tem uma vasta rede de centros no estrangeiro. No caso de Espanha, as competências distribuem-se por vários organismos: o *Instituto Cervantes*, tutelado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Cultura e os seus organismos, e a *Acción Cultural Española (AC/E)*, dependente do Ministério das Finanças, uma dispersão que atomiza iniciativas, dispersa esforços e perde eficácia.

II-Desporto

O desporto é um instrumento extraordinário de diálogo em todos os países. Ao seu carácter emocional, que partilha com a cultura, acrescenta o entusiasmo que provoca, atitude que facilita a aproximação intercultural. As estruturas desportivas internacionais, os grandes clubes de futebol, os desportistas individuais mais conceituados, são o paradigma do *soft power* pela influência que exercem e pela sua capacidade de comunicação. Gozam de reconhecimento internacional, de admiração pelas suas realizações e de uma imagem positiva.

O futebol em geral, mas também outros desportos, desfrutam de atenção mediática constante, assim como os desportistas mais reconhecidos em qualquer disciplina. São considerados portadores de valores universais: esforço, competitividade, sacrifício, sendo considerados como modelo para as gerações mais jovens. Desta forma, são portadores de significado, projetando uma imagem tanto da sua própria atividade e equipa como da cidade que representam. A presença em competições e torneios noutros países representa uma oportunidade para apoiar ações de promoção externa.

Para efeitos de projeção no exterior, o desporto tem uma vantagem considerável sobre outros eventos, com o seu extenso calendário de competições a todos os níveis territoriais, facilita assim a antecipação e utilização de eventos já organizados em que se pode basear uma estratégia local de projeção externa.

4.3.5 A MARCA DA CIDADE

Atualmente, a promoção das cidades não atende apenas a aspetos tangíveis, mas principalmente a fatores intangíveis que representam uma maior qualidade de vida e coesão social, fatores diferenciais. A cidade deve oferecer infraestruturas adequadas, serviços de qualidade e atrativos para os seus moradores e visitantes. Na globalização atual, as cidades competem na captação de visitantes, investimentos e talentos, tornando necessário definir um imaginário simbólico que as torne únicas.

A criação de uma marca de cidade ou de uma marca territorial visa valorizar determinados atributos locais para se dirigir a um público previamente determinado, como pode ser a atração de investimentos ou de fluxos turísticos, a promoção de eventos como congressos, espetáculos, festivais ou competições desportivas, etc. A marca da cidade é um dos recursos mais comuns na promoção externa das cidades.

Qualquer cidade tem uma imagem externa consolidada de si mesma, seja num ambiente próximo, seja regional, nacional ou internacional. Esta imagem tem sido formada com diversas perceções difundidas pela comunicação social sobre os eventos ou iniciativas que ali ocorreram ou sobre os quais influenciou. Raramente essa perceção coletiva será baseada em fatos objetivos, estatísticas ou descrições exaustivas que, quando existem, só são estudadas por investigadores ou profissionais especializados que necessitam desses dados. Os líderes políticos, através da sua atividade, também ajudam a criar uma certa imagem da sua cidade.

Perante estas perceções informais, a marca da cidade como estratégia de projeção externa inverte os termos. Seguindo o modelo de gestão corporativa e empresarial, procura-se primeiro desenhar e depois aplicar uma determinada imagem que seja considerada adequada aos valores e objetivos que se pretende transferir. O objetivo é oferecer uma imagem única e competitiva da cidade, associando-a a características distintivas, sejam elas materiais (um edifício, património, uma atividade empresarial, etc.) ou imateriais (estilo de vida, experiências, etc.). A marca sintetiza uma identidade local e torna-a única para o exterior. Não é um anúncio, nem um objeto, mas a expressão gráfica e simbólica de um discurso que inclui valores, factos e objetivos. Serão definidos previamente, tendo em conta as características da cidade e as finalidades prosseguidas. Por outras palavras, a marca é construída sobre uma história anterior.

A marca da cidade não é um fim em si mesma, mas uma ferramenta que deve ser acompanhada de outras ações. Pode fazer parte de um Plano Estratégico Local ou limitar-se a abranger determinados setores de interesse especial, por exemplo, o turismo. A atividade internacional da cidade utiliza a marca, mas não se limita a promovê-la. Além disso, a própria presença internacional é já uma forma de afirmação de valores, como um desejo de integração em tendências internacionais consolidadas.

Muitas vezes a marca da cidade envolve ações setoriais que explicitam os conteúdos implícitos na marca, por exemplo: desenhos urbanísticos, equipamentos, serviços, atividades de lazer, logótipos, etc. A marca deve ainda ser acompanhada por uma estratégia de comunicação que posicione a marca e, conseqüentemente, a cidade, no universo mediático e digital, nas redes sociais, nas instituições relevantes e nas áreas setoriais para as quais a mensagem é dirigida. São elas, principalmente: a) Os setores externos que se pretende alcançar; b) os mercados externos; c) os visitantes e d) os próprios habitantes que devem ser participantes da estratégia local.

O desenvolvimento da marca (*branding*) é promovido através de planos setoriais específicos relacionados com a economia, a promoção de produtos e serviços ou com os mercados turísticos de origem. O *citymarketing* (marketing das cidades) é utilizado para identificar os diferentes segmentos de público para os quais os esforços de comunicação da marca podem ser direcionados, ao mesmo tempo que desenvolve os produtos necessários para esses públicos, definindo as entidades, locais físicos, pessoas e ideias a serem comunicadas. A colaboração público-privada é promovida em iniciativas que favoreçam a qualidade de vida, a reabilitação de zonas urbanas, o património ou a promoção turística. Também, as medidas que favoreçam o crescimento económico, como a melhoria das infraestruturas, a mobilidade ou a criação de terrenos empresariais.

A marca funciona quando se sustenta ao longo do tempo, quando está ligada a políticas internas locais e é aceite pelas principais partes interessadas quando se reconhecem nela. É uma estratégia semelhante à de qualquer outro produto comercial, uma vez que a promoção das cidades é semelhante à promoção de uma instituição ou de uma entidade privada.

Partindo do pressuposto de que a formação da opinião pública se dá sobretudo através dos meios de comunicação social, as mensagens políticas procuram transmitir conceitos simbólicos a partir de uma narrativa ou história que lhes confere um significado global. Procura-se a aceitação emocional, evitando detalhes e promovendo um discurso ou narrativa global, um *storytelling* (contar uma história) que desperte adesão. As mensagens transmitidas por fontes fidedignas, autoridades ou pessoas de prestígio gozam de maior credibilidade do que as mensagens de outras fontes, como redes sociais ou rumores. Por outro lado, a narrativa vinda do poder público é cada vez mais personalizada, levando a uma polarização extrema, construída sobre a história e não sobre factos objetivos.

4.4

PRINCIPAIS INTERVENIENTES

A diplomacia das cidades é limitada pela falta de capacidade legal já constatada e pela insuficiência de recursos locais. Consequentemente, as autoridades locais contam com outros agentes, como organizações não-governamentais, fundações, setor privado ou universidades, entre outros. Partilharão recursos, experiências, conhecimento da realidade onde querem atuar, fatores que podem fortalecer a iniciativa local. Para as entidades acima referidas, a colaboração com o poder local proporciona-lhes reconhecimento, acesso à informação e reforço da sua própria imagem.

As alianças multilaterais podem aumentar os recursos disponíveis, embora seja necessário coordenar os diferentes objetivos dos intervenientes para evitar divergências ou contradições nas ações. Nas páginas anteriores delineámos um vasto leque de atores locais que podem desenvolver iniciativas com projeção externa: empresas (multinacionais, tecnológicas, exportadoras), instituições financeiras, ONG, universidades e centros de investigação, estruturas de saúde, grupos profissionais, fundações privadas e outros. O papel do poder local consiste em reunir, se possível, os diferentes objetivos de cada interveniente, ao serviço de uma estratégia externa local integradora.

4.4.1 INTERVENIENTES POLÍTICOS

O principal ator político local é o Alcalde ou Presidente da Câmara Municipal. É a pessoa que reúne a legitimidade que lhe é conferida pelas urnas e o capital simbólico de representar a sua cidade em todos os lugares. Ao capital simbólico junta a capacidade executiva de dirigir a Administração Local. Ele é o único líder no seu território, conhecido e reconhecido como tal. O seu tipo de liderança é emocional e é exercido assumindo a iniciativa política. Tal não depende do quadro jurídico ou da competência, mas sim da perceção social dos problemas e do momento de os enfrentar. Ou seja, visão política e sentido de oportunidade.

É também o interlocutor preferido de outros intervenientes, seja no domínio económico ou empresarial, na sociedade civil ou em outras instituições públicas. Em comparação com outras autoridades institucionais, os autarcas gozam de maior confiança pública, tanto pela sua proximidade como pela perceção da sua maior eficácia no tratamento dos problemas e na mediação com outras instituições.

Ao contrário da política externa dos Estados, dirigida por um Ministério e executada em cada lugar por diplomatas profissionais, na diplomacia local a atitude e a presença do Alcalde ou Presidente da Câmara é decisiva. Se no caso dos Estados as relações se baseiam em Tratados e no direito internacional, nas relações entre cidades e mesmo nas redes de cidades, baseiam-se mais em contactos pessoais e liderança. Normalmente, as cidades médias ou pequenas não conseguem sustentar uma equipa profissional dedicada à internacionalização, o que exige uma maior dedicação da primeira autoridade local. A sua ação será maioritariamente no exterior, nos fóruns que foram definidos como objetivo, mas terão também de atuar na sua própria cidade, conciliando esforços, combinando projetos, promovendo ações.

Na sua atividade internacional, o Alcalde ou Presidente da Câmara Municipal será apoiado pelos membros do seu governo autárquico, especialmente por aqueles que detêm responsabilidades delegadas em áreas relacionadas com o objetivo de projeção externa: promoção económica, turismo, projetos estratégicos, etc., de forma que as suas ações setoriais internas se entrelaçam com o projeto externo. Funcionários e assessores municipais podem desempenhar funções de apoio junto dos órgãos eleitos.

Os governos locais colaboram com universidades e consultoras externas para realizar estudos e análises da realidade local, do seu contexto ou para apoiar o investimento empresarial. Ambos contribuem com conhecimento e experiência para as autoridades locais, e fortalecem as estruturas municipais dedicadas às relações internacionais.

4.4.2 AGENTES ECONÓMICOS

Quando as empresas locais que exportam bens ou serviços atuam nos mercados globais, elas necessariamente mantêm relações internacionais. Em alguns casos, para posicionar os seus produtos nos mercados, noutros para aceder a autoridades reguladoras, da UE ou estatais. Fazem-no diretamente, com recursos próprios ou recorrendo à ajuda de empresas de consultoria. São empresas que têm conhecimento do espaço económico onde operam, que se relacionam com fornecedores, clientes, concorrentes ou anunciantes e, no caso das empresas mais relevantes, gozam de uma determinada imagem. As empresas multinacionais ou com delegações permanentes no estrangeiro têm uma maior presença e conhecimento do meio. Ambas precisam analisar os riscos políticos e regulatórios dos locais onde operam, protegendo os seus interesses. Terão também de desenvolver redes de influência e manter uma reputação através do exercício da diplomacia empresarial.

Pelo seu lado, as organizações empresariais, como as Câmaras de Comércio ou as organizações setoriais, mantêm uma atividade externa contínua sob a forma de missões comerciais, participação em feiras e congressos, para além de relações estáveis com congéneres de outros países.

Os agentes económicos estão focados na comercialização dos seus produtos e serviços em mercados competitivos. Não podem desviar os esforços em benefício da estratégia internacional dos governos locais, mas podem ajudar os governos locais a definir objetivos, sugerir os canais mais eficazes ou avaliar as ações mais eficazes com base na sua própria experiência. O seu valor mais importante é o conhecimento e a inserção no território onde se pretende atuar.

4.4.3 INTERVENIENTES SOCIAIS

Entre os atores da sociedade civil que realizam ações de internacionalização, encontramos perfis muito diferentes. Por um lado, organizações não-governamentais especificamente dedicadas à cooperação para o desenvolvimento ou à promoção de causas que, por definição, são universais, como a pobreza, os direitos humanos ou as crianças, entre outras. Anteriormente, foi feita referência ao papel das instituições universitárias, desportivas e culturais, cada uma delas no seu domínio específico. Um perfil diferente é apresentado por organizações filantrópicas como as fundações privadas ou ligadas a empresas que desenvolvem atividades sistemáticas em uma ou mais áreas como cultura, investigação, problemas sociais, etc.

As ONG interagem com os Estados, com as organizações internacionais e com todas as instituições públicas e privadas. Atuam como organizações privadas da sociedade civil cujo percurso de compromisso solidário lhes garantiu a legitimidade para agir.

A sua crescente profissionalização e conhecimento do terreno fazem delas, os interlocutores necessários para outras instituições. Nas grandes conferências internacionais em que são negociadas questões relacionadas com os ODS, como a recente conferência de Baku,¹³⁶ participam representantes de numerosas ONG cuja voz, argumentos e documentação influenciam as delegações dos países participantes.

Conscientes da complexidade dos problemas, as ONG estão a promover o trabalho em rede, para unificar propostas e aumentar a sua influência sobre os governos dos Estados. Atualmente, os atores não-governamentais são o grupo mais organizado e com maior presença pública atrás das instituições.

Ao contrário dos atores institucionais ou económicos, os atores sociais precisam da opinião pública para criar um clima favorável aos seus objetivos, para influenciar as instituições oficiais, promover alterações legislativas ou angariar fundos. O seu âmbito de ação mais frequente é a cooperação para o desenvolvimento.

Entre os atores sociais, pode-se considerar a diáspora, os emigrantes instalados em outro país de forma estável que, quando envolvidos na sociedade de acolhimento, podem facilitar o acesso a redes de influência úteis para a estratégia externa de uma cidade.

¹³⁶ A 29ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (COP29) teve lugar em Baku, Azerbaijão, em novembro de 2024, convocada pelas Nações Unidas.

05

**ESTRATÉGIA INTERNACIONAL
DO EIXO ATLÂNTICO**

05

05

ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DO EIXO ATLÂNTICO

O Eixo Atlântico, uma associação transfronteiriça de cidades, constituída pelas principais cidades da Galiza e do Norte de Portugal representando todo o espectro político dos dois países, dá voz às políticas das cidades, coordena iniciativas, promove propostas de ação e mediação perante os Governos e a UE.

Neste capítulo abordamos o desenho de uma estratégia de relações internacionais própria, sistematizando a experiência acumulada e o quadro da reflexão sobre as tendências nas relações internacionais das cidades que analisámos nas páginas anteriores. Será uma estratégia compatível com as ações desenvolvidas por cada uma das cidades associadas e, em cada caso, complementar, sempre no quadro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das tendências da UE acima descritas.

5.1

ALINHAMENTO COM AS ESTRATÉGIAS DAS AGÊNCIAS NACIONAIS

Como temos defendido supra, a estratégia de diplomacia local promovida pelas cidades ou por redes de cidades é complementar, e não concorrente com a dos Estados, pelo que deverá estar alinhada com a estratégia e objetivos destes.

Assim, a estratégia de relações internacionais a desenvolver pelo Eixo Atlântico ou pelas cidades suas associadas, deverá também estar alinhada com os principais eixos e prioridades nacionais da política externa portuguesa e espanhola.

Da mesma forma, aliás, que as estratégias da política externa de Portugal e de Espanha procuram estar alinhadas com as da União Europeia, de que são Estados-membros desde 1986.

Com efeito, Portugal e Espanha veem na União Europeia um pilar central da sua política externa, partilhando de objetivos como a preservação da paz, o reforço da segurança internacional, a promoção da cooperação internacional, o desenvolvimento e reforço da democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito pelos direitos humanos, mas também enquanto claros defensores do aprofundamento da integração europeia, de políticas que reforcem a coesão económica e social dentro do seu espaço territorial, bem como de políticas de alargamento a outros Estados e parcerias estratégicas com outras regiões.

De igual forma, as estratégias da política externa portuguesa e espanhola reconhecem a importância da promoção da sustentabilidade social, económica e ambiental, traduzidas na implementação da “Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”¹³⁷, do “Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas”¹³⁸, bem como do “Pacto Ecológico Europeu”¹³⁹, mas também do reforço do multilateralismo e da defesa da ordem internacional. Daí a importância que Portugal e Espanha conferem à participação e desenvolvimento de parcerias com organizações como a ONU¹⁴⁰, a OTAN¹⁴¹ e a Organização Mundial do Comércio¹⁴².

Acresce ainda, que quer a política externa portuguesa, quer a política externa espanhola, também valorizam a solidariedade internacional e a cooperação para o desenvolvimento, de que a União Europeia é a maior contribuinte mundial, dispondo inclusive de agências nacionais especialmente vocacionadas para o efeito, como o “Camões-Instituto da Cooperação e da Língua”¹⁴³ e a “AECID-Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento”¹⁴⁴.

São também prioridades da diplomacia portuguesa e espanhola a captação de investimento estrangeiro, a promoção da internacionalização das suas empresas locais, bem como a procura de novos mercados de exportação, o que fazem preferencialmente através de entidades nacionais especializadas como a “AICEP-Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal”¹⁴⁵ e a “ICEX-Espanha Exportação e Investimento”¹⁴⁶.

¹³⁷ www.unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/

¹³⁸ www.consilium.europa.eu/pt/policies/paris-agreement-climate/

¹³⁹ www.consilium.europa.eu/pt/policies/green-deal/

¹⁴⁰ www.unric.org/pt/

¹⁴¹ [ww.nato.int/nato-welcome/index_pt.html](http://www.nato.int/nato-welcome/index_pt.html)

¹⁴² www.wto.org

¹⁴³ www.instituto-camoes.pt

¹⁴⁴ www.aecid.es

¹⁴⁵ www.portugalglobal.pt

¹⁴⁶ www.icex.es

Daí que o Eixo Atlântico e as suas cidades associadas, na definição e desenvolvimento das suas estratégias de relações internacionais, devem considerar manter uma relação de proximidade com estas agências nacionais, especialmente importantes nos processos de cooperação e de internacionalização da economia portuguesa e espanhola.

Sendo importante realçar que, por razões históricas, Portugal dá especial relevância às relações com os países de língua oficial portuguesa, utilizando inclusive a língua como um instrumento de diplomacia, da mesma forma que Espanha privilegia as relações com os países da América Latina. Daí, também a importância que estes dois países conferem à “CPLP- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”¹⁴⁷ e à “Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura”¹⁴⁸.

Aliás, não foi por acaso que Portugal e Espanha sempre disponibilizaram o seu maior empenho na celebração do acordo de parceria entre a União Europeia e o Mercosul¹⁴⁹.

E se é verdade que África e América Latina são dois continentes que, por razões de relação com a história, fazem parte das prioridades da diplomacia portuguesa e espanhola, também é de notar a relação “amistosa” que Portugal mantém com a China, em virtude da ocupação que manteve durante cerca de 400 anos (até 1999) da Região Administrativa Especial de Macau. A República Popular da China criou inclusive um fórum para a cooperação económica e comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, o denominado “Fórum Macau”¹⁵⁰.

Por último, uma palavra para as diásporas portuguesa e espanhola. Por razões também históricas, Portugal e Espanha possuem uma grande comunidade de emigrantes e seus descendentes, espalhados um pouco por todo o mundo. Ora, estes cidadãos nacionais deslocados e seus descendentes, constituem ativos muito importantes da diplomacia portuguesa e espanhola, no fortalecimento de relações com países terceiros e na afirmação de interesses das nossas regiões e cidades perante os territórios onde residem, que devem também ser devidamente considerados.

¹⁴⁷ www.cplp.org

¹⁴⁸ www.oei.int

¹⁴⁹ www.portugal.representation.ec.europa.eu/news/ue-e-mercosul-celebram-acordo-de-parceria-inovador-2024-12-06_pt

¹⁵⁰ www.portugalglobal.pt/noticias/2024/dezembro/relacoes-portugal-china-nos-25-anos-da-transicao-de-macau/6_pt

5.2

PRIORIDADES

O Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, enquanto associação transfronteiriça, que integra um conjunto muito importante de municípios e cidades da Euro-região Galiza/Norte de Portugal, tem desempenhado, ao longo de mais de 30 anos de vida, um papel muito importante na discussão e construção de políticas de coesão regional, de sustentabilidade social, económica e ambiental, de gestão urbana e mobilidade, bem como de promoção cultural e turística, sendo uma instituição que hoje detém um capital de conhecimento e experiência que a tornam um ator principal da Euro-região, especialmente capacitado e reconhecido.

Daí que a internacionalização do Eixo Atlântico seja uma consequência natural do trabalho realizado, e designadamente do sucesso alcançado no âmbito da cooperação transfronteiriça. Não esqueçamos o reconhecimento da própria comissão europeia pelo trabalho desenvolvido pelo Eixo Atlântico na elaboração da primeira Agenda Urbana ligada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Pelo que foi com naturalidade que assistimos à recente construção da primeira Agenda Urbana Transfronteiriça do Mercosul, na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, liderada precisamente pelo Eixo Atlântico. Como não nos surpreende que face ao sucesso alcançado, outros países pretendam associar-se ao Eixo Atlântico para projetos similares e outros mais ligados à cooperação para o desenvolvimento, como são já os casos de Cuba e Argentina. Missão que o Eixo Atlântico tem a obrigação de abraçar, não só por questões ligadas à solidariedade internacional, mas também pelo valor que pode acrescentar à Euro-região Galiza/Norte de Portugal, bem como às cidades suas associadas, e até, à própria diplomacia portuguesa e espanhola.

Com efeito, a cooperação internacional, destinada a melhorar as condições de vida das regiões beneficiárias, bem como a capacitação das suas autoridades locais é um eixo prioritário da política externa de Portugal e de Espanha. E nesta matéria, o Eixo Atlântico por si, ou enquanto estrutura de ligação, de representação de interesses ou coordenação de ações de cidades suas associadas, pode desempenhar aqui um papel muito importante, designadamente juntos de países de língua portuguesa e da América Latina.

Acresce que o Eixo Atlântico pode e deve também prestar os seus contributos em ações relacionadas com os grandes desafios globais, como são os ligados às alterações climáticas, às migrações, à paz e à boa governança, procurando seguir as tendências da União Europeia e responder às suas demandas.

Sendo que uma dessas demandas, poderá ser, por exemplo, a nível da participação na reconstrução da Ucrânia¹⁵¹, juntando a capacidade de ação das cidades suas associadas, quando chegar a paz, no conflito iniciado pela Federação Russa em fevereiro de 2022...

¹⁵¹ www.consilium.europa.eu/pt/policy/ukraine-facility/

5.3

OBJETIVOS E AÇÕES

O Eixo Atlântico tem uma vasta atividade de relações internacionais, para além da sua especificidade enquanto associação transfronteiriça de cidades. No contexto acima descrito, a entidade, em representação das cidades associadas, pretende aprofundar e alargar a sua presença internacional, em torno dos objetivos traçados, valorizando as experiências das cidades associadas e promovendo os valores que defende no quadro das relações internacionais. Tanto com os seus próprios meios e recursos como no âmbito de programas bilaterais ou multilaterais.

Mais especificamente, são propostos os seguintes objetivos gerais:

- Agir com voz própria em cenários de interesse para a organização e para as cidades associadas, assumindo os ODS das Nações Unidas, o quadro estabelecido pela União Europeia, as Estratégias dos Estados de Portugal e Espanha e promovendo sinergias com outros atores.
- Divulgar as boas práticas das cidades associadas, assim como as propostas programáticas elaboradas pelo Eixo Atlântico sobre as alterações climáticas, a Agenda Urbana e outras relacionadas com os ODS.
- Reforçar as alianças bilaterais estabelecidas pelas cidades associadas com cidades de outros países e continentes, ampliando e aprofundando as linhas de trabalho comum.
- Promover as vantagens do Noroeste Peninsular, da Galiza e do Norte de Portugal, como um espaço económico e tecnológico avançado, inserido na economia global, com elevada qualidade de vida e aberto ao exterior.

No desenvolvimento destes objetivos gerais, são propostos os seguintes objetivos específicos e as respetivas ações ou linhas de trabalho para os alcançar.

Objetivo 1.1 Participar ativamente e propor ações em países terceiros no quadro da UE e dos Governos de Espanha e Portugal

Enquanto rede transfronteiriça de cidades, o Eixo acumula *know-how* em diferentes áreas da gestão local, assim como experiência nas relações com governos nacionais e estruturas comunitárias, para além da gestão de fundos europeus e participação com outros parceiros em programas de cooperação.

Ações:

- Elaborar um documento com propostas de atuação territorial a apresentar às Agências de Cooperação de Espanha e Portugal, e em Bruxelas. Da mesma forma, perante as Agências das Nações Unidas que forem consideradas adequadas (UNESCO, UNICEF, ACNUR, etc.) e outros organismos como o Conselho da Europa, Euroregiões do Atlântico, Associação para a Cooperação Atlântica, etc.
- Proceder a um recenseamento dos acordos internacionais de gemação assinados pelas cidades do Eixo.
- Analisar com as cidades associadas os programas de cooperação para o desenvolvimento já executados como base para a participação em futuros programas.
- Promover a reflexão e o debate sobre a presença internacional da Galiza e do Norte de Portugal, em colaboração com governos locais e universidades.

Objetivo 1.2 Influenciar as propostas de ação local dos organismos internacionais, em coordenação com outras cidades e redes de cidades

O Noroeste Peninsular é relativamente periférico na geografia da Europa, embora faça parte da fachada atlântica, um espaço vital para a logística de todo o continente. A partir desta posição, pretende-se proporcionar a sua própria reflexão sobre os problemas da agenda internacional.

Ações:

- Promover uma rede de cidades atlânticas na Europa, África e Américas visando o diálogo e o intercâmbio de ideias sobre políticas locais.
- Propor um programa mínimo de objetivos comuns para as cidades atlânticas a adotar pelas organizações internacionais, especialmente em relação às alterações climáticas, à redução das desigualdades e à política de migração.

- Divulgar o referido programa em todos os organismos nacionais e internacionais relacionados com os governos locais.

Objetivo 1.3 Desenvolver uma rede internacional de contactos bilaterais com organismos similares

Como dissemos, as redes que reúnem cidades de dimensão pequena e média reforçam a capacidade individual de cada uma de atuar nas relações internacionais. Para além das relações entre cidades, é necessário desenvolver relações bilaterais com redes que prossigam objetivos semelhantes.

Ações:

- Promover um fórum virtual com órgãos supramunicipais semelhantes.
- Trocar informações e documentação sobre boas práticas e propostas programáticas.
- Manter relações de informação com os Consulados de países estrangeiros com representação no território do Eixo Atlântico.

Objetivo 2.1 Promover no exterior as boas práticas das cidades associadas

As boas práticas são a melhor apresentação das cidades, elas podem gerar interesse, facilitar acordos de cooperação ou provocar ações de emulação em outras cidades. Embora existam repositórios de iniciativas tanto a nível europeu como nacional, reunir e sistematizar as ações concluídas ou em curso nas diferentes cidades do Eixo reforçará a imagem do território.

Ações:

- Criar um sítio web que reúna as ações desenvolvidas nas cidades associadas nas seguintes áreas: planeamento urbano, habitação, mobilidade, descarbonização, coesão social, cultura, etc.
- Divulgar os documentos programáticos do Eixo Atlântico relacionados com os ODS junto de especialistas, instituições europeias e meios de comunicação especializados.
- Criar um fórum virtual tripartido com as cidades associadas, empresas e instituições presentes no exterior e as cidades de outros países com as quais existam acordos de cooperação.

Objetivo 2.2 Desenvolver a função de grupo de reflexão do Eixo Atlântico

Não há ação eficaz sem reflexão prévia, nem políticas eficazes sem o apoio de ideias. O Eixo Atlântico tem convocado profissionais e especialistas em diversas ocasiões para a análise e desenho de políticas. Propomos planear e sistematizar o desenvolvimento de políticas locais de interesse geral em áreas prioritárias.

Ações:

- Sistematizar o trabalho do Gabinete de colaboradores externos de acordo com as linhas programáticas definidas pelos órgãos sociais do Eixo.
- Estabelecer um cronograma de relatórios e outros documentos de reflexão que devem ser preparados.
- Oferecer às cidades participantes em programas de cooperação um serviço de aconselhamento estratégico.

Objetivo 2.3 Facilitar a presença no exterior de agentes culturais e desportivos do território do Eixo

As atividades criativas nas cidades do Eixo estão a viver o melhor momento da sua história, estando totalmente inseridas nas tendências globais. Promover o seu conhecimento noutros países é uma forma de dar a conhecer o território da Galiza e do Norte de Portugal.

Ações:

- Promover, com o Camões I.P. e a Acción Cultural Española (AC/E), a presença no estrangeiro de artistas e desportistas relevantes do território do Eixo Atlântico.
- Promover com as cidades associadas um programa de intercâmbio de artistas e desportistas com os países onde são desenvolvidas ações de cooperação.

Objetivo 3.1 Alargar e aprofundar as relações entre as cidades geminadas no âmbito do Eixo Atlântico

Em conjunto, as cidades associadas mantêm um grande número de acordos de gemação com outras cidades em todo o mundo. Trata-se de um capital relacional, nem sempre plenamente desenvolvido, no qual se pode basear uma ação externa sistemática.

Ações:

- Propor uma agenda de contactos e um intercâmbio de informações.
- Promover visitas recíprocas de funcionários e autoridades eleitas.
- Promover missões comerciais nessas cidades.
- Selecionar cinco cidades geminadas com outras no Eixo para propor um programa de cooperação.
- Propor às cidades geminadas um programa baseado nas iniciativas do Eixo Atlântico: sustentabilidade urbana, mobilidade e agenda urbana, sublinhando a qualidade das instituições nas políticas de desenvolvimento.

Objetivo 3.2 - Completar as ações de cooperação realizadas no Canadá e na Argentina

Trata-se de programas de cooperação europeia em fase avançada de execução, que deverão estar concluídos nos próximos meses.

Ações:

- Finalizar os programas em curso.
- Divulgar resultados e recomendações.

Objetivo 3.3 Promover a cooperação horizontal e recíproca entre cidades

A experiência em relações internacionais do Eixo e das cidades associadas, assim como a disponibilidade de profissionais qualificados, permitem que a cooperação entre as cidades do Eixo e outras se desenvolva em maior escala em torno de diferentes questões setoriais.

Ações:

- Identificar, em conjunto com cidades de outros países, as ações que possam ser realizadas em conjunto ou em paralelo para ter impacto na resolução de problemas comuns, partilhando instrumentos como a reflexão estratégica, o intercâmbio de metodologias e experiências ou a formação de funcionários públicos.
- Informar pessoas relevantes na diáspora sobre os objetivos promovidos pelas cidades nas suas relações internacionais.

- Criar um Fórum de Alcaldes ou Presidentes de Câmaras Municipais, de cidades da lusofonia e da América Latina para partilhar uma agenda comum.
- Promover o intercâmbio de bolsheiros e funcionários entre as cidades.

Objetivo 4.1 Divulgar o Noroeste Peninsular como modelo de desenvolvimento equilibrado

O espaço geográfico da Galiza e do Norte de Portugal é um território de beleza singular e característica, moldado pela ação humana ao longo da história, com uma economia avançada e diversificada, respeitadora do ambiente e tradicionalmente orientada para o exterior.

Ações:

- Produzir materiais de divulgação para as redes sociais.
- Publicar um repertório destinado a empresas e consultoras sobre os pontos fortes do território em áreas como tecnologia, inovação ou sustentabilidade.
- Promover com as cidades associadas uma agenda digital com ênfase no modelo social justo e ambientalmente sustentável.
- Promover junto dos órgãos da Comissão Europeia os resultados das políticas desenvolvidas no território do Eixo Atlântico.
- Criar uma *newsletter* regular para divulgar as ações de internacionalização do Eixo Atlântico.

Objetivo 4.2 Transferir para o debate político os compromissos do Eixo Atlântico e das cidades associadas com os ODS

As cidades têm dificuldades em transferir as suas políticas ou necessidades para o nível estatal, e não há canais formais que facilitem a análise conjunta entre os diferentes níveis da Administração. Por conseguinte, é necessário utilizar os canais existentes para divulgar iniciativas e criar um estado de opinião.

Ações:

- Promover iniciativas parlamentares perante os governos regionais e estatais que ratifiquem os compromissos assumidos pelas cidades do Eixo, através dos grupos parlamentares.

- Divulgar as iniciativas de internacionalização das cidades do Eixo Atlântico junto das instituições administrativas competentes dos governos estatais.

Objetivo 4.3 Impulsionar a dinâmica da cooperação descentralizada

Durante anos, a cooperação descentralizada tem sido eficaz no cumprimento dos objetivos, assim como na facilitação da participação dos governos locais e das entidades do terceiro setor nos diferentes programas. Esta cooperação descentralizada não deve ser restringida ou reduzida quando, paralelamente, se defende um maior envolvimento dos cidadãos na conceção de políticas através da governação.

Ações:

- Coordenar com os governos locais e as organizações do terceiro setor, um documento em defesa da cooperação descentralizada, para levar à UE e aos Governos de Espanha e Portugal.
- Promover o debate público em conjunto com organizações do terceiro setor para divulgar a proposta e influenciar a opinião pública.
- Promover o aparecimento das moções correspondentes nas câmaras legislativas.

5.4 IMPLEMENTAÇÃO

Sendo uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, deve ser assegurado o máximo consenso possível das cidades associadas para garantir a coerência das iniciativas ao longo do tempo. Para isso, são propostas as seguintes ações dentro da organização.

- Aprovação da estratégia com um horizonte de cinco anos. Uma vez aprovada, será enviada às cidades associadas e apresentada aos governos de Santiago, Lisboa, Madrid e à Comissão Europeia.
- Criação de um Conselho Consultivo com peritos académicos e institucionais.
- Elaboração de um plano de trabalho sequenciando as ações e estabelecendo um cronograma.

O Conselho Consultivo terá por missão orientar as grandes linhas da estratégia, proceder à análise da situação e, se for caso disso, propor ações específicas.

Uma vez aprovada a estratégia, será necessário criar uma força-tarefa (*task force*) encarregada do seu desenvolvimento, integrando os especialistas do Eixo Atlântico e o painel de especialistas externos das áreas universitária, económica e política que colaboram com a entidade. Especialistas de cidades associadas também podem ser integrados.

De forma a aumentar a reflexão teórica e académica, serão propostos acordos de colaboração com os Departamentos Universitários da Galiza e Norte de Portugal que desenvolvem programas de investigação sobre aspetos estratégicos. Ao mesmo tempo, será mantida uma estreita colaboração com as instituições da Galiza e do Norte de Portugal orientadas para objetivos semelhantes.

O financiamento das ações será múltiplo, com recursos próprios e participando com propostas de projetos em concursos no âmbito da cooperação internacional e assistência técnica das administrações públicas e da UE.

A atuação do Eixo Atlântico nas relações internacionais será presidida pelos valores dos ODS e outros documentos internacionais, promovendo o fortalecimento institucional e a governação. Os princípios de transparência e prestação de contas serão observados através do sítio do Eixo Atlântico. A estratégia será avaliada externamente numa base regular, incorporando as modificações que sejam aconselháveis.

Uma vez aprovada pelos órgãos do Eixo, a estratégia será apresentada aos Governos da Galiza, Espanha e Portugal, além de ser divulgada entre os Ministérios e Agências orientadas para a cooperação exterior e junto das Direções-Gerais competentes da UE.

ANEXO

ANEXO - RESUMO DOS OBJETIVOS GERAIS, ESPECÍFICOS E AÇÕES

RESUMO DOS OBJETIVOS GERAIS, ESPECÍFICOS E AÇÕES		
1. Agir com voz própria em cenários de interesse para a organização e para as cidades associadas	1.1 Participar ativamente e propor ações em países terceiros no quadro da UE e dos Governos de Espanha e Portugal	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar um documento com propostas de ação territorial - Proceder a um recenseamento dos acordos internacionais de geminação assinados pelas cidades do Eixo - Inventariar os programas de cooperação implementados pelas cidades do Eixo - Promover a reflexão e o debate sobre a presença internacional
	1.2 Influenciar a agenda política local das organizações internacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Promover uma rede de cidades atlânticas na Europa, África e América orientada para o diálogo e o intercâmbio de ideias sobre políticas locais. - Propor um programa mínimo de objetivos comuns para as cidades atlânticas para ser assumido por organizações internacionais, especialmente em relação às alterações climáticas, à redução das desigualdades e à política de migração. - Divulgar o referido programa em todas as instâncias nacionais e internacionais
	1.3 Desenvolver uma rede internacional de contactos bilaterais com organismos similares	<ul style="list-style-type: none"> - Promover um fórum virtual com organismos supramunicipais - Trocar informações sobre boas práticas e propostas programáticas. - Manter relações com os Consulados no território do Eixo Atlântico
2. Divulgar as boas práticas das cidades associadas, assim como as propostas programáticas do Eixo Atlântico	2.1 Promover no exterior as boas práticas das cidades associadas	<ul style="list-style-type: none"> - Sítio web com as ações desenvolvidas nas cidades associadas nas seguintes áreas: planeamento urbano, habitação, mobilidade, descarbonização, coesão social, cultura, etc. - Divulgar os documentos programáticos do Eixo Atlântico - Fórum virtual com cidades associadas, empresas e instituições presentes no exterior e cidades de outros países com acordos de cooperação
	2.2 Desenvolver a função de grupo de reflexão (<i>thinktank</i>) do Eixo Atlântico	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematizar os trabalhos do Gabinete de colaboradores externos de acordo com as linhas programáticas definidas pelos órgãos do Eixo - Calendário de Relatórios e outros documentos de reflexão que devem ser elaborados - Oferecer às cidades participantes em programas de cooperação um serviço de aconselhamento estratégico

	2.3 Facilitar a presença no exterior de agentes culturais e desportivos do território do Eixo	<ul style="list-style-type: none"> - Promover com o Camões I.P. e a Acción Cultural Española (AC/E), a presença no exterior de artistas e desportistas relevantes do território do Eixo Atlântico. - Promover com as cidades associadas um programa de intercâmbio de artistas e desportistas com os países onde são desenvolvidas ações de cooperação
3. Reforçar as alianças bilaterais estabelecidas pelas cidades associadas com cidades de outros países e continentes	3.1 Aprofundar as relações das cidades geminadas com as cidades associadas do Eixo Atlântico	<ul style="list-style-type: none"> - Propor uma agenda de contactos e intercâmbio de informações - Promover visitas recíprocas de funcionários e autoridades eleitas - Promover missões comerciais nessas cidades. - Selecionar cinco cidades geminadas para um programa de cooperação - Propor às cidades geminadas um programa baseado nas iniciativas do Eixo Atlântico
	3.2 Completar as ações de cooperação realizadas no Canadá e na Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Finalizar os programas em curso - Divulgar resultados e recomendações
	3.3 Promover a cooperação horizontal e recíproca entre cidades	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar as ações que possam ser desenvolvidas em conjunto ou em paralelo para ter impacto na resolução de problemas comuns - Informar pessoas relevantes na diáspora sobre os objetivos promovidos pelas cidades nas suas relações internacionais - Criar um Fórum de Alcaldes ou Presidentes de Câmaras Municipais, de cidades da lusofonia e da América Latina para partilhar uma agenda comum - Promover o intercâmbio de bolseiros e funcionários entre cidades
4. Promover o Noroeste Peninsular como um espaço económico e tecnológico avançado, inserido na economia global, com elevada qualidade de vida e aberto ao exterior	4.1 Divulgar o Noroeste Peninsular como modelo de desenvolvimento equilibrado	<ul style="list-style-type: none"> - Produzir materiais de divulgação para as redes sociais - Publicar um repertório destinado a empresas e consultoras sobre os pontos fortes do território em domínios como a tecnologia, inovação ou sustentabilidade - Promover com as cidades associadas uma agenda digital com ênfase num modelo social justo e ambientalmente sustentável - Promover junto dos órgãos da Comissão Europeia os resultados das políticas desenvolvidas no território do Eixo Atlântico - Criar uma <i>newsletter</i> regular para divulgar as ações de internacionalização do Eixo Atlântico

	<p>4.2 Transferir para o debate político os compromissos do Eixo Atlântico e das cidades associadas com os ODS</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Promover iniciativas parlamentares perante os governos regionais e estatais - Divulgar as iniciativas de internacionalização das cidades do Eixo Atlântico junto das instituições administrativas competentes dos Governos Estatais
	<p>4.3 Impulsionar a dinâmica da cooperação descentralizada</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Coordenar com os governos locais e as organizações do terceiro setor, um documento em defesa da cooperação descentralizada, para levar à UE e aos Governos de Espanha e Portugal - Promover o debate público em conjunto com organizações do terceiro setor para divulgar a proposta e influenciar a opinião pública - Promover o aparecimento das moções correspondentes nas câmaras legislativas

Código de descarga da publicação:

