

3.1 • Integração regional e multilateralismo

Novos contornos territoriais

Luís Moita

FAZ AGORA VINTE ANOS, várias vozes se ouviam a diagnosticar ou a prever uma profunda mudança no desenho dos espaços políticos. Um politólogo francês de Sciences Po, Bertrand Badie, publicou um livro intitulado *O Fim dos Territórios*; no mesmo ano, um japonês, influente teórico da gestão empresarial, Kenichi Ohmae, lançou uma obra sugestiva: *O Fim do Estado Nação*. *A Ascensão das Economias Regionais*. Pergunta retomada pelo sociólogo catalão, Manuel Castells, em artigo no *El País*: “Fin del Estado nación?”. Um pouco antes, o prestigiado economista norte-americano Robert Reich, que teve responsabilidades na administração Carter, tinha publicado *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, no qual defendia a tese do fim das economias nacionais e a emergência do que designou como a “teia global”. Por esses mesmos anos, Richard O’Brien proclamava o *Fim da geografia*, Francis Fukuyama lançaria o tema do *Fim da história* e Samuel Huntington haveria de anunciar o fim do conflito ideológico, substituído pelo “choque de civilizações”. É certo que muitos dos “fins” anunciados ficaram longe de se confirmarem, mas a insistência no tema aponta para transformações que, sem dúvida, se estavam a operar.

Em primeiro lugar, uma evidência reconhecida: o território nacional, delimitado por uma fronteira física, enquanto espaço controlado pelo poder político central, manifestamente entrou em crise, enquanto a fronteira, outrora linha fundamental de delimitação da área da soberania, tornou-se ténue e porosa. Em segundo lugar, os próprios conceitos da geopolítica estão sujeitos a revisão; segundo a feliz expressão do general Cabral Couto “enquanto, no passado, dominava uma geopolítica dos lugares (analisavam-se os mapas em função da localização dos grandes recursos naturais, das populações, dos grandes acidentes geográficos, etc.), a nova geopolítica nascente terá, inevitavelmente, de ser completada com uma geopolítica

dos fluxos ou redes, baseada nas redes de comunicações, de circulação e de transportes, incluindo as do ciberespaço”¹. Em terceiro lugar, os antigos espaços nacionais, representados convencionalmente pelo traçado dos mapas correntes, convivem hoje com diversos outros territórios que porventura rivalizam com eles em importância: por força ora de fragmentação, ora de agregação, há uma imprevisível montagem onde emergem novas escalas geográficas e novas unidades territoriais, em detrimento das tradicionais fronteiras; na ausência de terminologia consagrada, muitos desses territórios inovadores são designados como “regiões”, num processo que vale a pena analisar.

As várias formas de regionalização

Esta palavra “região” tem a particularidade de ser usada para designar espaços de dimensão e de natureza substancialmente distintos. No mínimo, três deles são facilmente identificados, embora com diferentes graus de institucionalização. Digamos que há uma regionalização por fragmentação subnacional, uma regionalização por agregação interestatal e uma regionalização transfronteiriça. Vejamos por partes.

O fenómeno da regionalização por fragmentação subnacional é bem conhecido nas nossas sociedades e corresponde à criação de regiões dotadas de maior ou menor autonomia no interior do território nacional. Instituições europeias como o Conselho da Europa e a União Europeia incentivaram fortemente este processo de regionalização, como se o processo de construção europeia contivesse o intuito de fragilizar os tradicionais centros de decisão política pelo estabelecimento de entidades subnacionais (justamente as “regiões”) e de entidades supranacionais (as instituições comunitárias). Este processo de fragmentação do espaço nacional assume formas muito diversas, desde os Estados federais, como a Alemanha, até às comunidades autónomas de Espanha, passando pelas várias soluções de regionalização, com

maior ou menor legitimação democrática. Na terminologia da União Europeia são as NUTS 2, (Nomenclaturas de Unidades Territoriais de nível 2). O mesmo termo “região” é usado para designar o resultado da iniciativa de vários Estados para criarem organismos multilaterais, que constituem subconjuntos no interior do sistema internacional. Aí prevalece o processo de agregação, por vezes com incidência na esfera política e político-militar, mas quase sempre motivado por razões de natureza económica. A criação de zonas de comércio livre, ou de mercados comuns, ou mesmo de uniões monetárias vem ao encontro da aparente necessidade de alargar os espaços económicos, como se o tradicional espaço nacional já não constituísse a escala óptima para o desenvolvimento das economias. Do mesmo modo, a percepção de que a função de defesa já não é suficientemente garantida por cada país isolado leva à formação de novos espaços de segurança de iniciativa intergovernamental. É longo o inventário dos organismos regionais intergovernamentais que emergiram nestas últimas décadas, podendo aí confirmar-se que foi nos anos ‘80 e ‘90 que mais instituições deste tipo viram a luz do dia. Na sua pluralidade, este fenómeno manifesta os níveis de interdependência entre as várias nações e mostra como mesmo um mundo globalizado permanece um mundo regionalizado, comprovando que não há antagonismo entre essas dinâmicas. Por alguma razão diversos autores chegam a explorar o conceito de “continentalização” das economias, como se agora a escala de cada país já não fosse a mais adequada para regular os mecanismos do mercado, tornando preferíveis os espaços económicos de dimensão quase continental.

Uma terceira modalidade de regionalização consiste na formação de regiões transfronteiriças, juntando parcelas territoriais de diferentes países em contiguidade geográfica com vista à cooperação mutuamente vantajosa. No âmbito



Euro-região Pirinéus-Mediterrâneo.



Euro-região dos Cárpatos.



Euro-região do Adriático.

Europeu esta tendência concretiza-se na formação das chamadas euro-regiões, configurando outro tipo de subconjuntos de dimensão média. A título exemplificativo, alguns pequenos mapas ajudam a visualizar modelos destas euro-regiões: uma primeira geograficamente situada de um lado e outro dos Pirenéus (em torno do eixo Barcelona-Toulouse, compreendendo a Catalunha e as ilhas Baleares e, do lado francês, o Languedoque-Roussilhão e Midi-Pirinéus); uma segunda na zona dos Cárpatos (com parcelas da Polónia, da Eslováquia, da Hungria, da Roménia e mesmo uma parte da Ucrânia); e uma terceira contornando o mar Adriático (envolvendo partes da Itália – desde a Puglia, a sul até ao Friuli-Veneza-Giulia, a norte – da Eslovénia, da Croácia, do Montenegro e da Albânia). “Muito sumariamente, poderemos dizer que uma euro-região é uma região ou sub-região, normalmente como uma área inferior a 200.000 km, que se estende para além das fronteiras que separam um ou mais países europeus e que está a ser alvo de uma estratégia de desenvolvimento comum, com carácter de actuação permanente e reforçado, e que conte com uma importante participação e colaboração de vários actores dos níveis local ao regional, e em particular da sociedade civil”².

Além destes casos, formaram-se outros agrupamentos de províncias europeias de um lado e outro das fronteiras nacionais, sem constituírem propriamente euro-regiões, mas candidatando-se a programas interregionais de financiamento comunitário (Interreg), como ocorre no norte de Portugal com a Galiza. À sua maneira demonstram a diversidade dos processos de regionalização transfronteiriça.



Eixo Atlântico.

AS ACTUAIS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS REGIONAIS¹

O Continente americano é dos que conta mais organizações regionais. Uma delas abrange todas as Américas:

- (1948) OEA – Organização dos Estados Americanos.
 - Por sua vez, na América Latina e Caraíbas contam-se onze organizações:
 - (1960) MCCA – Mercado Comum Centro-americano;
 - (1969) CAN – Comunidade Andina;
 - (1973) CARICOM – Comunidade das Caraíbas;
 - (1980) ALADI – Associação Latino-americana de Integração;
 - (1981) OECO – Organização dos Estados das Caraíbas Orientais;
 - (1986) Grupo do Rio – Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e Caraíbas;
 - (1991) MERCOSUR – Mercado Comum do Sul;
 - (1994) AEC – Associação dos Estados das Caraíbas;
 - (2004) ALBA – Aliança Bolivariana para as Américas;
 - (2008) UNASUR – União de Nações Sul-americanas;
 - (2012) Aliança do Pacífico.
- Enquanto na América do Norte só existe uma:
- (1994) NAFTA – Acordo de Livre Comércio Norte-americano.

No continente africano também são numerosas as organizações regionais:

- (1963) UA – União Africana;
- (1970) SACU – União Aduaneira da África Austral;
- (1975) CEDEAO ou ECOWAS – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental;
- (1980) SADC – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral;
- (1981) CEEAC – Comunidade Económica dos Estados da África Central;
- (1986) IGAD – Autoridade Intergovernamental sobre o Desenvolvimento;
- (1989) UMA – União do Magrebe Árabe;
- (1994) COMESA – Mercado Comum da África Oriental e Austral;
- (1994) CEMAC – Comunidade Económica e Monetária da África Central;
- (1994) UEMOA – União Económica e Monetária da África Ocidental;

- (1998) CEN-SAD – Comunidade de Estados Sahelo-sarianos;
 - (1999) EAC – Comunidade da África do Leste.
- Na Europa contam-se estas organizações multilaterais:
- (1949) Conselho da Europa;
 - (1957) UE – União Europeia;
 - (1960) EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio;
 - (1975) OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa;
 - (1992) CEMB – Conselho de Estados do Mar Báltico.

Mais uma intercontinental – euro-americana – no Atlântico Norte:

- (1949) NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte.
- Na Eurásia localizam-se algumas organizações regionais:
- (1991) CEI – Comunidade dos Estados Independentes;
 - (1992) OTSC – Organização do Tratado de Segurança Colectiva;
 - (1996) OCS – Organização de Cooperação de Xangai;
 - (1997) GUAM – Organização para a Democracia e o Desenvolvimento;
 - (2000) EURASEC – Comunidade Económica Euro-asiática.

No mundo árabe e islâmico destacam-se três organizações:

- (1945) Liga Árabe;
 - (1969) OCI – Organização da Conferência Islâmica ou Organização para a Cooperação Islâmica;
 - (1981) CCG – Conselho de Cooperação do Golfo.
- Por último, na vasta área do Oceano Índico até ao Pacífico encontram-se estas organizações:
- (1967) ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático;
 - (1971) PIF – Fórum das Ilhas do Pacífico;
 - (1982) COI – Comissão do Oceano Índico;
 - (1985) SAARC – Associação da Ásia do Sul para a Cooperação Regional;
 - (1989) APEC – Cooperação Económica Ásia-Pacífico;
 - (1997) IOR-ARC – Associação para a Cooperação Regional no Arco do Oceano Índico.

¹ Cada organização é identificada com a sua sigla mais usual. A sequência das organizações dentro de cada subconjunto é a data de criação. Como é evidente, a data refere-se à origem histórica, mesmo quando as organizações mudam de nome; por exemplo a Organização de Unidade Africana foi criada em 1963, mas agora designa-se União Africana.

Num sentido mais difuso, o termo “regiões” é ainda utilizado para identificar outro tipo de zonas territoriais, quase sem formas de suporte institucional, por vezes designadas macrorregiões, de que são exemplos a macrorregião do Mar Báltico³ (designada como Nordregio), à maneira da antiga zona hanseática, a macrorregião do Danúbio ou a macrorregião do mar Negro, parecendo que as áreas fluviais ou marítimas delimitam territórios com afinidades que induzem modos de cooperação. Também nesta classificação se poderá incluir o chamado Eixo Atlântico, traçado numa linha que vai de Gibraltar até ao norte da Escócia, percorrendo toda a fachada atlântica portuguesa, espanhola, francesa, britânica e irlandesa. ■

Notas

¹ COUTO, Abel Cabral – “Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO”. *Nação e Defesa*. Outono-Inverno 2009 N.º 124 – 4.ª Série pp. 303-311, também disponível em <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD124.pdf>, consultado em 13/2/2015.

² MEDEIROS, Eduardo – *Euro-Meso-Macro: As novas regiões no espaço ibérico e europeu*. Disponível em http://www3.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PUB_PAP_EM_Euro_Meso_Macro.pdf/ consultado em 21/2/2015.

³ Alexandre Dubois, A., Hedin, S., Schmitt, P. e Sterling, J. – EU macro-regions and macro-regional strategies – “A scoping study”. *Nordregio Electronic Working Paper* 2009:4. Disponível em: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/Nordregio_EU_macro-regions_2009.pdf, consultado em 21/2/2015.