

# AS RELAÇÕES UNIÃO EUROPEIA – ISRAEL UMA AGENDA DE INVESTIGAÇÃO<sup>1</sup>

Bruno Oliveira Martins<sup>2</sup>

Desenvolvidas ao longo de cerca de seis décadas de cooperação institucionalizada, as relações entre a União Europeia (UE) e Israel apresentam hoje um alto nível de complexidade e enfrentam um conjunto de desafios de grande abrangência. Durante este período, e por motivos de índole diversa que serão abordados mais adiante, esta parceria tem conhecido várias fases com características e dinâmicas diferentes, com pontos de viragem correspondendo a grandes eventos internacionais como a criação das primeiras Comunidades Europeias na década de 1950, a Guerra dos Seis Dias de 1967, os Acordos de Oslo de 1993, a criação da Política Europeia de Vizinhança (PEV) em 2003 ou a Operação Cast Lead, entre Dezembro de 2008 e Janeiro de 2009. À medida que estas dinâmicas se densificaram, sobretudo com os desenvolvimentos surgidos nos últimos cinco anos, as relações entre a UE e Israel conquistaram uma atenção crescente por parte da literatura, com artigos publicados em número assinalável em algumas das principais revistas europeias<sup>3</sup> e monografias e volumes colectivos publicados por editoras e think tanks importantes na Europa e em Israel<sup>4</sup>.

Este artigo pretende contribuir para uma expansão da agenda de investigação deste tema. Entende-se que, para além da riqueza empírica que resulta do cruzamento entre Bruxelas e o Estado judaico, as relações entre a UE e Israel apresentam uma oportunidade para explorar diversas abordagens teóricas e conceptuais. Nas secções que se seguem, destacar-se-ão os motivos que as tornam importantes no

## RESUMO

Este artigo apresenta uma visão do estado actual das relações entre a União Europeia e Israel e contribui para uma expansão da literatura neste domínio. Com um foco nos desenvolvimentos políticos e sociais verificados ao longo dos últimos cinco anos, nesta contribuição argumenta-se que estas relações exibem um paradoxo na medida em que dinâmicas de cooperação e conflito, e de atracção e repulsa, coexistem e alternam entre si. A assinalável importância que a UE tem para Israel do ponto de vista económico, comercial, científico e cultural, não é correspondida com um poder político na mesma medida, apesar dos esforços da UE em influenciar desenvolvimentos políticos regionais, sobretudo no que diz respeito ao conflito israelo-palestiniano. Partindo deste contexto, este artigo analisa criticamente a literatura produzida até hoje e abre novas avenidas para a expansão da agenda de investigação nas relações entre a União Europeia e Israel.

*Palavras-chave:* União Europeia, Israel, política externa europeia, conflito israelo-palestiniano

## ABSTRACT

EUROPEAN UNION-ISRAEL  
RELATIONS: A RESEARCH  
AGENDA

This article presents an overview of the current state of affairs of the EU-Israel relations and contributes to an expansion of the research agenda of this field. With a focus on the social and political developments of the last five years, it argues that this relationship exhibits patterns of cooperation and conflict, and attraction and repulsion. The remarkable importance that the EU has for Israel in the domains of economy, trade, science and culture is not matched by an equivalent political leverage, despite EU's efforts in influencing regional political developments, mainly the ones regarding the Israeli-Palestinian conflict. Departing from this context, the article critically engages with the literature and presents avenues for further inquiry on this topic.

**Keywords:** European Union, Israel, European foreign policy, Israeli-Palestinian conflict.

panorama dos estudos europeus contemporâneos. Para isso, a segunda secção deste artigo apresenta um enquadramento da situação política, institucional e económica que envolve ambas as partes. A terceira secção, por seu turno, analisa as principais tendências presentes na literatura, salientando o papel de destaque assumido por abordagens de índole normativa. Seguidamente, a secção quatro aponta as áreas que deverão ser objecto de pesquisa, tanto a nível substancial como teórico, constituindo o principal contributo deste artigo. Aqui, serão elencados temas que ainda não foram suficientemente explorados pela literatura, e que deverão constituir novas avenidas de investigação no domínio das relações entre a UE e Israel. Estes temas a explorar resultam tanto de desenvolvimentos políticos e sociais surgidos recentemente como de abordagens teóricas dos domínios dos estudos europeus e das relações internacionais que ainda não foram utilizadas na investigação destas relações.

Do ponto de vista académico, o desenvolvimento de agendas de investigação é um exercício relevante por três motivos principais. Em primeiro lugar, requer um domínio do estado da arte de um determinado tema, algo que constitui um passo necessário para gerar contribuições originais e um avanço no conhecimento. Em segundo lugar, permite uma análise crítica desse mesmo estado da arte, o que é fundamental para identificar tendências, assinalar lacunas e encetar um diálogo no seio do campo temático em apreço. Em terceiro e último lugar, permite um foco no desenvolvimento de um campo temático com um detalhe que outros artigos não apresentam, justamente porque estes últimos se centram apenas num desenvolvimento em concreto, e não numa expansão geral do tema. Tendo em atenção o material empírico, o potencial para exploração teórica, e os desenvolvimentos surgidos recentemente, as relações entre a UE e Israel justificam um exercício como o proposto aqui, até porque esse mesmo exercício ainda não foi feito.

## **ENQUADRAMENTO POLÍTICO, INSTITUCIONAL E ECONÓMICO: O PARADOXO**

De acordo com os números mais recentes apresentados pela Comissão Europeia, 34,5 por cento das importações israelitas têm origem na UE, e cerca de 26,1 por cento das exportações de Israel têm como destino um ou mais dos actuais 28 estados-membros da UE. Estes valores fazem da UE a maior fonte de importações para Israel e, ao mesmo tempo, o segundo principal destino das suas exportações<sup>5</sup>. Este volume de transacções económicas é acompanhado por um elevado nível de cooperação em áreas como ciência

e tecnologia, turismo, indústria, intercâmbio académico e agricultura. A estes factos deve juntar-se ainda a circunstância de que Israel é o terceiro país não membro da UE com maior participação em programas comunitários, logo a seguir à Noruega e à Suíça. É, portanto, o país não europeu que apresenta um contacto mais próximo com a UE. Estas trocas comerciais e científicas não têm origem numa simples equação racional. Os laços entre judeus e a Europa têm séculos de existência, numa coexistência altamente turbulenta (no mínimo) mas extremamente rica em termos de influências mútuas. Quando discursou em Jerusalém em 1985 por ocasião do Jerusalem Prize que então lhe foi atribuído, o escritor checo Milan Kundera, falando da tradição cosmopolita e supranacional da Europa, e da contribuição dos judeus para esse mesmo pensamento, referiu que

«Os judeus mantiveram a fé no cosmopolitismo europeu mesmo quando a Europa lhes falhou de forma dramática. E Israel, a sua pequena terra-natal finalmente readquirida, parece-me ser o verdadeiro coração da Europa – um coração estranhamente localizado fora do corpo.»<sup>6</sup>

Milhões de israelitas têm antepassados europeus e as afinidades culturais com a Europa são mais do que justificadas pela história. E se do ponto de vista económico e cultural a UE e Israel são parceiros naturais, do ponto de vista político e estratégico, Israel deveria ser um foco óbvio das atenções de Bruxelas por três razões inter-relacionadas e claramente identificáveis: devido à proximidade geográfica entre ambas as partes, aos laços históricos e culturais em comum, e à importância política e estratégica de tudo o que envolve o Médio Oriente. No entanto, a relevância económica que a UE tem para Israel não se materializa num poder político equivalente por vários motivos, todos eles relacionados com o conflito israelo-palestiniano. O facto de ambas as partes terem opiniões divergentes quanto a questões fulcrais deste conflito – tais como definição de fronteiras, o estatuto de Jerusalém, e a presença de colonatos da Cisjordânia – têm recentemente impedido a cooperação política ao mais alto nível.

Este paradoxo entre a dimensão económica e os laços culturais e históricos, por um lado, e os problemas inerentes a uma questão política de uma complexidade inesgotável, por outro, adensam-se se tomarmos em linha de conta o arranjo institucional que enquadra as relações entre a UE e Israel. Estas transacções decorrem em três níveis diferentes: o chamado Processo de Barcelona: União para o Mediterrâneo, a PEV, e o Quarteto para a Paz no Médio Oriente. No primeiro caso, trata-se de um fórum multi-lateral envolvendo a UE e os países da margem sul do Mediterrâneo. O segundo caso refere-se à estrutura que regula a relação bilateral entre Bruxelas e o Estado judaico. O terceiro caso refere-se ao fórum diplomático do qual também fazem parte os Estados Unidos, a Rússia e as Nações Unidas, que tem a seu cargo o impulso e a mediação das conversações entre israelitas e palestinianos tendentes à resolução pacífica deste conflito que vigora desde o final da década de 1940.

Este caso demonstra a amplitude dos instrumentos diplomáticos ao dispor da União mas revela igualmente que a existência de múltiplas ferramentas não significa necessariamente eficiência e eficácia. De um ponto de vista conceptual, as diferentes naturezas destas plataformas parecem abrir a porta a uma efectiva afirmação da UE em Israel. Mas o que a realidade demonstra é que essa afirmação apenas se dá em matérias de *low politics* e em determinadas áreas económicas e sociais. Por um vasto conjunto de motivos, tanto inerentes à própria UE como ao próprio conflito israelo-palestiniano e à influência de estados terceiros (sobretudo os Estados Unidos), a UE nunca conseguiu

ESTE CASO DEMONSTRA A AMPLITUDE DOS INSTRUMENTOS DIPLOMÁTICOS AO DISPOR DA UNIÃO MAS REVELA IGUALMENTE QUE A EXISTÊNCIA DE MÚLTIPLAS FERRAMENTAS NÃO SIGNIFICA NECESSARIAMENTE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA.

influenciar decisivamente o desenrolar das negociações entre israelitas e palestinianos, apesar de este tema permanecer na agenda comunitária desde a primeira reunião da Cooperação Política Europeia, o fórum que, nos anos 1970 e 1980, antecedeu a Política Externa e de Segurança Comum. Todos estes factores tornam as relações entre a UE e Israel

um tema de particular importância no campo da política externa europeia e que permite várias abordagens por parte da literatura.

#### PADRÕES DE COMPORTAMENTO ENTRE 2009 E 2014

A persistência de dinâmicas paralelas de cooperação e conflito entre Israel e a UE, presente ao longo de décadas, tornou-se particularmente visível ao longo dos últimos cinco anos. Durante o ano de 2008, Bruxelas e Jerusalém foram palco de sucessivas reuniões nas quais ficou acordado que o Plano de Acção – o documento que regula as relações bilaterais em sede de PEV – deveria ser expandido, concretizando o desejo de ambas as partes de alargar a cooperação a novas áreas. Em 16 de Junho de 2008, na Oitava Reunião do EU-Israel Association Council, ambas as partes acordaram um *upgrade* do Plano de Acção, a ter lugar durante 2009. Isso mesmo veio a ser confirmado no Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas que teve lugar em Bruxelas a 8 e 9 de Dezembro desse mesmo ano. No documento que resume as decisões adoptadas nessa reunião foi referido que

«Esta subida de nível das relações bilaterais deverá igualmente ser concebida e repercutir-se no contexto de toda a gama dos nossos interesses e objectivos comuns, nomeadamente na resolução do conflito israelo-palestiniano através de uma solução baseada na coexistência de dois Estados, na promoção da paz, prosperidade e estabilidade no Médio Oriente e na procura de respostas comuns aos desafios que se podem colocar neste contexto. Nesta perspectiva, a UE apelará a Israel para que contribua para o desenvolvimento das relações económicas, financeiras e culturais à escala regional. [...] Esta subida de nível das relações bilaterais vem completar o quadro de cooperação estabelecido pelo

Acordo de Associação celebrado em 1995 entre a UE e Israel e consolidará a experiência adquirida por ambas as partes no âmbito da aplicação do primeiro plano de acção conjunto estabelecido a título da Política Europeia de Vizinhança.»<sup>7</sup>

Como se pode constatar na linguagem utilizada no documento do Conselho, o acordo parecia ter a força de um *fait accompli*. No entanto, duas semanas e meia depois, a 27 de Dezembro, Israel lançou a operação Cast Lead, no decurso da qual bombardeou violentamente a Faixa de Gaza durante três semanas tendo provocado cerca de 1500 mortos. A esta incursão a comunidade internacional reagiu energeticamente condenando as acções israelitas, e a UE, totalmente apanhada de surpresa, jogou uma cartada diplomática, suspendendo a subida de nível das relações bilaterais acordada ao longo do ano de 2008 e confirmada semanas antes.

Desde Janeiro de 2009, a UE tem mantido em vigor esta suspensão. Mas se isso parece demonstrar que o progresso na relação bilateral é decisivamente afectado pelas dinâmicas do conflito israelo-palestiniano, a realidade não o confirma. Desde então, vários acordos foram estabelecidos entre a UE e Israel em domínios como reconhecimento de patentes ou aviação internacional entre os dois espaços. Ao mesmo tempo, em Julho de 2013 a Comissão Europeia aprovou um documento no qual estabelece as regras de acesso a fundos comunitários a partir de 2014 por parte de pessoas israelitas singulares e colectivas. Neste documento, estipula claramente que as pessoas baseadas em colonatos nos territórios ocupados não podem ter acesso a fundos europeus nem participar em programas ou projectos financiados pela UE<sup>8</sup>. A aprovação deste documento, em vigor desde Janeiro de 2014, gerou uma forte reacção diplomática por parte de Israel, que empregou uma linguagem extremamente ofensiva para com a UE<sup>9</sup>.

No entanto, ainda que a retórica contra a expansão dos colonatos permaneça musculada, a UE tem demonstrado vontade de contribuir para uma solução permanente do conflito. O passo concreto mais ambicioso foi dado em Dezembro de 2013, quando Bruxelas ofereceu a Israel e ao futuro Estado palestino uma Parceria Especial Privilegiada, no âmbito da qual a UE providenciará a ambos um pacote de apoio político, económico e de segurança, permitindo a ambas as partes um acesso mais fácil ao mercado europeu, ligações culturais e científicas mais próximas e a facilitação de comércio e investimentos na Europa<sup>10</sup>.

## **ABORDAGENS DOMINANTES NA LITERATURA**

As dinâmicas conflitantes de atracção e repulsa observadas ao longo de décadas de relações entre a UE e Israel têm gerado interesse por parte da literatura. Sem surpresa, esse interesse cresceu à medida que a curiosidade académica pela política externa da UE se expandiu ao longo das últimas duas décadas, e ainda mais em anos mais recentes, quando o envolvimento da UE na região se adensou. Ao longo dos últimos cinco anos, por exemplo, revistas de referência como o *Journal of Common Market Studies*, a

*European Foreign Affairs Review*, a *Mediterranean Politics* ou *European Security* publicaram artigos especificamente dedicados a este tema. Ao mesmo tempo, parte da literatura tem origem em redes internacionais como a EuroMeSCo<sup>11</sup> ou a MedPro<sup>12</sup> ou em think tanks como o Centre for European Policy Studies<sup>13</sup>, em Bruxelas, o Centre for European Reform<sup>14</sup>, em Londres, o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia<sup>15</sup>, em Paris, ou o Institute for National Security Studies<sup>16</sup>, em Telavive. Por fim, algumas fundações europeias com delegações em Israel têm organizado eventos e produzido publicações importantes. Tal é o caso da Konrad Adenauer Stiftung<sup>17</sup> e, sobretudo, da

Friedrich Ebert Stiftung<sup>18</sup>.

Os temas e as abordagens dominantes da literatura são, sobretudo, três: análises institucionais e legais, tanto aos modelos existentes como sugerindo novas formas de organização institucional; análises ao envolvimento da UE no conflito israelo-palestino em específico; e análises à *performance*

PARTE DA LITERATURA MAIS SOFISTICADA E ALICERÇADA EM CONCEITOS TEÓRICOS TEM DEMONSTRADO UMA PREOCUPAÇÃO INQUIETANTEMENTE REITERADA COM O CONCEITO DE UE ENQUANTO POTÊNCIA NORMATIVA.

da UE enquanto actor regional. Uma característica comum a grande parte das análises é a sua natureza normativa e prescritiva; por outras palavras, a maior parte dos estudos, tanto os eminentemente académicos como os de cariz mais político, apresentam sugestões e indicam o caminho que, na opinião de cada um dos autores, deveria ser seguido pela UE e/ou por Israel<sup>19</sup>. A solubilidade do conflito israelo-palestino, tão difícil de verificar empiricamente, parece atrair os autores a avançar com modelos alternativos e sugestões práticas.

Um dos aspectos mais interessantes que a literatura especializada já explorou tem a ver com questões identitárias e o papel do sentimento de pertença comum enquanto factor influenciador das dinâmicas das relações entre a UE e Israel<sup>20</sup>. Asaf Shamis e Guy Harpaz, por exemplo, olharam para a forma como a UE de hoje é representada no discurso público israelita<sup>21</sup>, enquanto Raffaella Del Sarto parte do conceito de *borderlands* para analisar os diferentes regimes de passagem de fronteira entre a UE, Israel, e os territórios palestinianos, assim como a forma pela qual estes regimes adensam sentimentos de categorização e de diferenciação entre cidadãos<sup>22</sup>.

Ao mesmo tempo, parte da literatura mais sofisticada e alicerçada em conceitos teóricos tem demonstrado uma preocupação inquietantemente reiterada com o conceito de UE enquanto potência normativa (na sua formulação original *Normative power Europe*, NPE). Tem sido argumentado que as relações entre a UE e Israel apresentam os pontos fortes e fracos da ideia de NPE<sup>23</sup>, e que a não observância dessa mesma ideia de NPE afecta decisivamente a legitimidade da UE, tanto enquanto actor aos olhos de Israel<sup>24</sup> como enquanto actor internacional de forma mais generalizada. O caso de Israel parece demonstrar, se necessário fosse, que esperar do conceito de NPE uma abrangência e uma força explanatória transversal à política externa da UE é não apenas errado como intrinsecamente ingénuo.

## **PARA UMA EXPANSÃO DA AGENDA DE INVESTIGAÇÃO: QUESTÕES SUBSTANCIAIS, EMPÍRICAS E TEÓRICAS**

A presente secção apresenta algumas novas avenidas para analisar as complexas relações entre a UE e Israel, olhando sobretudo a alguns desenvolvimentos recentes, e apresenta algumas sugestões para que o estudo deste tema se abra a novas perspectivas. Cada um dos tópicos será introduzido com uma breve explicação e com algumas considerações de natureza teórica.

### **FLUXOS MIGRATÓRIOS NO CONTEXTO DA UNIÃO PARA O MEDITERRÂNEO**

Ao longo dos últimos anos, sobretudo desde 2007, as políticas migratórias e as estruturas de acolhimento de imigrantes não-judeus em Israel têm sido postas à prova por uma onda migratória de milhares de pessoas vindas da África Subsariana, de países como a Somália, a Eritreia ou o Sudão, entre outros. As autoridades israelitas têm argumentado que se trata sobretudo de imigrantes «económicos», mas várias organizações não-governamentais como a Amnistia Internacional ou a Human Rights Clinic da Faculdade de Direito da Universidade de Telavive têm alertado para o facto de que se trata de refugiados e de pessoas em busca de asilo político. Alguns estudos exploratórios já abordaram esta questão<sup>25</sup> mas seria importante investigar até que ponto Israel e a UE poderiam cooperar nesta matéria, uma vez que este fluxo migratório é em tudo semelhante àquele com o qual os estados-membros da orla mediterrânica se confrontam diariamente, sendo as dificuldades em lidar com o assunto igualmente partilhadas na mesma medida.

Ao mesmo tempo, este tema abre as portas a abordagens teóricas multidisciplinares que conjuguem ciência política, direito internacional e estudos migratórios. A sua complexidade merece um tratamento cuidado a nível teórico e sobretudo conceptual. A categorização de um migrante como imigrante económico ou como refugiado tem um impacto decisivo no tratamento jurídico da questão e na forma como o Estado de acolhimento lidará com a situação.

### **AS NOVAS REGRAS DA COMISSÃO E A ACTORNESS DA UE**

Na segunda secção deste artigo foi referida a adopção, por parte da Comissão Europeia, de um documento no qual estabelece as regras de acesso a fundos comunitários a partir de 2014 por parte de pessoas israelitas singulares e colectivas, proibindo este acesso a pessoas e empresas localizadas em colonatos na Cisjordânia. Alguns meses volvidos desde a entrada em vigor destas novas regras, será fundamental verificar a sua eficácia e o seu impacto. Mais do que uma medida de natureza económica, este documento apresenta as chamadas «regras de origem» claramente como um instrumento de política externa, tal como aventado há mais de dez anos por Moshe Hirsh<sup>26</sup>, um instrumento por virtude do qual a UE indirectamente impõe sanções aos colonatos israelitas e reforça, com uma dimensão prática, a sua posição oficial, segundo a qual os territórios ocupados por Israel no decurso da Guerra dos Seis Dias, de Junho de

1967, são ilegais à luz do direito internacional. Ao mesmo tempo, reforça diplomaticamente a posição já defendida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Brita de Fevereiro de 2010<sup>27</sup>, que estipulou que os produtos manufacturados por empresas israelitas localizadas nos territórios palestinianos ocupados não podem beneficiar dos regimes fiscais favoráveis que existem entre a UE e o Estado israelita.

Neste sentido, será interessante explorar teoricamente as várias dimensões da UE enquanto actor internacional, um actor que utiliza os instrumentos de política externa previstos nos tratados, mas que também faz uso de outras ferramentas ao seu dispor. Essas ferramentas incluem directivas de alto nível técnico, jurisprudência de Tribunal de Justiça e outras formas alternativas de prosseguir objectivos de política externa por meios não convencionais.

### A IMPORTÂNCIA DE ACTORES SOCIAIS

Em 2012, Benedetta Voltolini analisou o papel de actores não-governamentais na definição das políticas europeias em relação a Israel<sup>28</sup>. Este importante estudo requer agora uma investigação que aborde a importância de actores sociais em Israel, e que vá para além do papel de organizações não-governamentais de direitos humanos. Para entender a manutenção de um nível de cooperação elevado entre a UE e Israel, verificado mesmo em tempos de crise política, é necessário investigar a relevância de instituições culturais como fundações, institutos culturais (como as delegações israelitas do Goethe Institut, da Alliance Française ou do British Council), bem como de outras instituições privadas que mantêm viva a ligação espiritual e cultural dos israelitas à Europa. Esta dimensão do tecido social é fundamental para explicar as dinâmicas autónomas de cooperação em determinadas áreas que não estão dependentes de decisão governamental nem à mercê de ingerência política, tais como intercâmbios culturais e universitários e cooperação técnica em agricultura, indústria de ponta e mesmo turismo.

De um ponto de vista teórico, esta abordagem requer explorações que olhem para temas caros à sociologia e à ontologia construtivista, onde questões relativas a identidade, pertença, percepção e legitimação social adquirem centralidade analítica. Neste sentido, o institucionalismo sociológico, com o seu foco na legitimação social das relações institucionais e nos elementos que definem o que é apropriado nessas mesmas relações, pode trazer novas luzes a este tema.

### O PAPEL DAS ALTERNÂNCIAS POLÍTICAS

De um ponto de vista da ciência política comparada, será interessante investigar até que ponto as cores políticas influenciam as relações UE-Israel. Esta análise deverá investigar padrões de cooperação ou de conflito verificados ao longo do tempo tendo em atenção variáveis como partidos no poder em estados-membros-chave, partidos dominantes no Parlamento Europeu, e partido no poder em Israel. Este estudo ainda não foi feito mas permitirá perceber de que forma as alternâncias no poder afectam ou não

o curso destas relações bilaterais. Uma maior variação seria ainda obtida se a esse exercício se juntar uma análise ao partido dominante nos Estados Unidos em cada um desses momentos.

#### O PARLAMENTO EUROPEU E A POLÍTICA EXTERNA DA UE PÓS-LISBOA

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu viu alargadas as suas competências a novos domínios, num esforço de aproximação entre os cidadãos europeus e Bruxelas (e Estrasburgo...). O Parlamento é agora parte do procedimento legislativo comunitário ordinário e, ao longo destes anos de vigência das regras de Lisboa, tem-se observado um maior activismo por parte deste órgão. Ainda que, nos domínios de política externa, as decisões continuem a ser tomadas sobretudo em sede de Conselho, será de esperar que o Parlamento tenha maior intervenção em domínios técnicos que influenciem a política externa da UE em relação a Israel. Tal não será surpreendente mesmo tendo em mente a existência de grupos de *lobby* como os European Friends of Israel, que contam com vários euro-deputados como membros.

Será interessante observar se o reforço dos poderes do Parlamento não alimentará um braço-de-ferro institucional com outros órgãos da União. De um ponto de vista da teoria das organizações, é sabido que a competição interinstitucional pode ser decisiva para dinâmicas de aceleração ou estagnação da organização. Além disso, questões como o domínio da agenda (*agenda-setting*) ou o papel de individualidades (neste caso, euro-deputados) e de burocracias são fundamentais para perceber quem lidera os trabalhos do Parlamento e onde está o verdadeiro centro de decisão em matérias que afectem as relações entre a UE e Israel.

DE UM PONTO DE VISTA DA TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES, É SABIDO QUE A COMPETIÇÃO INTERINSTITUCIONAL PODE SER DECISIVA PARA DINÂMICAS DE ACELERAÇÃO OU ESTAGNAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO.

#### A CAMINHO DE UMA PARCERIA ESTRATÉGICA?

Ao longo dos últimos anos, a UE tem desenvolvido uma série de relações bilaterais aprofundadas (com diferentes graus de abrangência) com países que identifica como potências globais ou regionais. Estas chamadas Parcerias Estratégicas foram abordadas em detalhe nas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Setembro de 2010 e são actualmente dez, incluindo os seguintes países: Canadá, Estados Unidos, México, Brasil, África do Sul, Rússia, Índia, China, Coreia do Sul e Japão. Ainda que o conceito de Parceria Estratégica esteja ainda indefinido tanto a nível conceptual como a nível de implementação<sup>29</sup>, a UE efectivamente utiliza esta retórica como elemento diferenciador entre os «parceiros estratégicos» e os demais, e canaliza valor diplomático para este instrumento. Neste sentido, seria interessante explorar as condições através das quais Israel poderia adquirir este estatuto, mesmo tendo em atenção a decisão de Dezembro de 2013, refe-

rida acima, através da qual a UE está disposta a conceder um estatuto de Parceiro Especial Privilegiado a Israel e a um futuro Estado palestino. Quais seriam as diferenças entre uma parceria estratégica e esta parceria especial privilegiada? Qual seria o impacto desta medida nas relações entre a UE e Israel? Este tipo de análise vai muito para além de escrutínios institucionais formais e requer o uso de conceitos teóricos como o multilateralismo, a comunhão identitária em relações bilaterais, e mesmo teorias de alianças e parcerias.

## CONCLUSÃO

Este artigo olhou para as principais dinâmicas que, ao longo de cerca de seis décadas, têm caracterizado as complexas e abrangentes relações entre a UE e Israel. Com um foco nos desenvolvimentos políticos e sociais verificados ao longo dos últimos cinco anos, argumentou-se que estas relações exibem um paradoxo na medida em que dinâmicas de cooperação e conflito, e de atracção e repulsa, coexistem e alternam entre si. A assinalável importância que a UE tem para Israel do ponto de vista económico, comercial, científico e cultural, não é correspondida com um poder político na mesma medida, apesar dos esforços da UE em influenciar desenvolvimentos políticos regionais, sobretudo no que diz respeito ao conflito israelo-palestino.

Escrutinando criticamente a literatura produzida no tema em questão, esta contribuição pretende expandir o âmbito do estudo das relações entre a UE e Israel providenciando sugestões para o alargamento da sua agenda de investigação. Combinando desenvolvimentos empíricos com explorações teóricas e conceptuais, a agenda de investigação sugerida compreende os fluxos migratórios no contexto da União para o Mediterrâneo, o impacto das novas regras da Comissão Europeia para atribuição de programas e de financiamento, a importância de actores sociais em Israel, o reforço dos poderes do Parlamento Europeu após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, e o conceito de Parceria Estratégica aplicado à relação bilateral entre a UE e Israel. Parte do alargamento da literatura relativa a este tema deverá passar por aqui nos próximos anos. REI

Data de recepção: 9 de Junho de 2014 | Data de aprovação: 11 de Dezembro de 2014

## NOTAS

<sup>1</sup> Artigo elaborado no âmbito do projecto FCT «As Parcerias da União Europeia como Instrumento de Acção Global: Racional e Implicações» [PTDC/CPJ-CPQ/11325/2009].

<sup>2</sup> A pedido do autor o texto não adopta as normas do Novo Acordo Ortográfico.

<sup>3</sup> Entre os artigos publicados nos últimos cinco anos em algumas das principais revistas europeias merecem especial referência os seguintes: DEL SARTO, Raffaella – «Defining borders and people in the borderlands:

EU policies, Israeli prerogatives and the Palestinians». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 52, N.º 2, 2014, pp. 200-216; TOCCI, Nathalie – «The Middle East Quartet and [in]effective multilateralism». In *The Middle East Journal*. Vol. 67, N.º 1, 2013, pp. 29-44; PARDO, Sharon – «The year Israel considered joining the European Economic Community». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 51, N.º 5, 2013, pp. 901-915; BOURIS, Dimitris – «The European Union's role in the Palestinian territories: state-building through Security Sector Reform?».

In *European Security*. Vol. 21, N.º 2, 2012, pp. 257-27; HARPAZ, Guy – «European Educational Programmes as a Bridge over Troubled European-Israeli Water». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 16, N.º 1, 2011, pp. 123-142; TOCCI, Nathalie, e VOLTOLINI, Benedetta – «Eyes wide shut: The European Union and the Arab minority in Israel». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 16, N.º 4, 2011, pp. 521-538; DEL SARTO, Raffaella – «Plus ça change...? Israel, the EU and the Union for the Mediterranean». In *Mediterranean Politics*. Vol. 16, N.º 1, 2011, pp.

117-134; HARPAZ, Guy, e SHAMIS, Asaf – «Normative power Europe and the State of Israel: An illegitimate eutopia?». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 48, N.º 3, 2010, pp. 579-616; TOCCI, Nathalie – «Firm in rhetoric, compromising in reality: The EU in the Israeli-Palestinian conflict». In *Ethnopolitics*. Vol. 8, N.º 3-4, 2009, pp. 387-401.

4 De novo dentro do espaço temporal compreendido entre 2009 e 2014, destacam-se as seguintes obras: BOURIS, Dimitris – *The European Union and Occupied Palestinian Territories: State-building without a State*. Oxon: Routledge, 2014; PARDO, Sharon, e PETERS, Joel – *Israel and the European Union*. Lanham: Lexington, 2012; AYMAT, Esra Bulut [org.] – *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*. Chailot Paper 124, Paris: EU Institute for Security Studies, 2011; STEIN, Shimon – «Looking ahead to September: Israel, the EU and the "Moral Majority"». INSS Insight 263. Telavive: Institute for National Security Studies, 2011; MUSU, Costanza – *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010; PARDO, Sharon, e PETERS, Joel – *Uneasy Neighbors: Israel and the European Union*. Lanham: Lexington, 2010; ERAN, Oded – «EU's recognition of a Palestinian State with Jerusalem as its capital». INSS Insight 147. Telavive: Institute for National Security Studies, 2009; DEL SARTO, Raffaella – *Israel/Palestine and the European Union: Power and Interdependence in Fragmented Borderlands* (em processo de revisão científica).

5 Estes valores encontram-se em COMISSÃO EUROPEIA – «Trade Picture: Israel». 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/israel/>

6 Discurso de Milan Kundera em 8 de Maio de 1985, parcialmente reproduzido em ROBERTSON, Dan – «Kundera accepts Jerusalem Prize». In *New York Times*. 10 de Maio de 1985. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1985/05/10/books/kundera-accepts-jerusalem-prize.html>. Tradução do autor. Este discurso foi referido por Sharon Pardo na abertura do *workshop* «The Jewish Contribution to the European Integration Project», decorrido na Ben-Gurion University of the Negev em 7 de Maio de 2013.

7 2915.<sup>a</sup> reunião do Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas. Bruxelas, 8-9 de Dezembro de 2008. European Council \_ PRES/08/360 8 de Dezembro de 2008. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-08-360\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-08-360_pt.htm)

8 COMISSÃO EUROPEIA – *Guidelines on the Eligibility of Israeli Entities and their Activities in the Territories Occupied by Israel since June 1967 for Grants, Prizes and Financial Instruments Funded by the EU from 2014 onwards*. Jornal Oficial 2013/C 205/05, 2013.

9 ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN Affairs – *Israel's Response to the Publishing of Euro-*

*pean Commission Guidelines*. 19 de Julho de 2013. Disponível em: <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2013/Pages/Israel's-response-to-European-Commission-guidelines-19-Jul-2013.aspx>

10 «Council conclusions on the Middle East Peace Process, Foreign Affairs Council meeting». Bruxelas, 16 de Dezembro de 2013. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/140097.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/140097.pdf)

11 Por exemplo, TOVIAS, Alfred – «Adjusting to external norms and standards of the "West": The case of Israel». In *EuroMeSCO Paper IEMed 6*, 2011.

12 NAPOLITANO, Paolo – «Israel and Palestine and state (un)sustainability». In *MED-PRO Technical Papers*, 2011. Disponível em: <http://www.ceps.eu/book/israel-and-palestine-and-state-unsustainability>

13 Por exemplo, o influente artigo de TOVIAS, Alfred – *Mapping Israel's Policy Options Regarding Its Future Institutionalised Relations with The European Union*. Working paper no. 3. Março de 2003. Bruxelas: Centre for European Policy Studies. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/1811/1/MEEM\\_WP03.pdf](http://aei.pitt.edu/1811/1/MEEM_WP03.pdf)

14 O'DONNELL, Clara Marina – *The EU, Israel and Hamas*. Londres: Centre for European Reform, 2008. Disponível em: [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/wp\\_820-1475.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/wp_820-1475.pdf)

15 Ver, por exemplo, o excelente VOLTOLINI, Benedetta – *The Role of Non-State Actors in EU Policies Towards the Israeli-Palestinian Conflict*. Occasional Papers 99. Paris: EUISS. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-role-of-non-state-actors-in-eu-policies-towards-the-israeli-palestinian-conflict/>

16 ERAN, Oded – *The European Union: Has the Countdown Begun?*. INSS Insight 555. 2014. Telavive: Institute for National Security Studies.

17 KONRAD ADENAUER STIFTUNG – *Israel-Arab Relations: How The United States And Europe Can Help*. Telavive: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

18 Por exemplo, o interessante volume NATHANSON, Roby, e STETTER, Stephan – *The Israeli European Policy Network: Reader*. Telavive: Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

19 Ver, por exemplo, entre muitos outros HARPAZ, Guy – «A proposed model for enhanced EU-Israeli relations: prevailing legal arrangements and prospective juridical challenges». In *Journal of World Trade*. Vol. 40, N.º 6, 2006, pp. 1115-1144; e TOVIAS, Alfred – «Exploring the "Pros" and "Cons" of Switzerland's and Norway's model of relations with the EU: what can be learned from these two countries' experience by Israel». In *Cooperation and Conflict*. Vol. 41, N.º 2, 2006, pp. 203-222.

20 DEL SARTO, Raffaella – «Region-building, European Union normative power and contested identities: the case of Israel». In ADLER, E., BICCHI, F., CRAWFORD, B., e DEL SARTO, R. [orgs.] – *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*. Toronto: University of Toronto Press, 2006.

21 SHAMIS, Asaf, e HARPAZ, Guy Harpaz – *Cafe Europa: Contemporary Europe in Israeli Public Discourse – A Linguistic Constructivist Perspective*. The Israeli Association for the Study of European Integration. Working Paper 3/07, 2007.

22 DEL SARTO, Raffaella – «Region-building, European Union normative power and contested identities: the case of Israel».

23 PARDO, Sharon, e GORDON, Neve – «Normative power Europe meets the Israeli-Palestinian conflict». In *Europe-Asia Journal* (em impressão).

24 HARPAZ, G. – «Normative power Europe and the problem of a legitimacy deficit: an Israeli perspective». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 12, N.º 1, 2007, pp. 89-109. Ver também HARPAZ, Guy – «Mind the gap: narrowing the legitimacy gap in EU-Israeli relations». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 13, N.º 1, 2008, pp. 117-137.

25 MARTINS, Bruno Oliveira – «Undocumented migrants, asylum seekers and refugees in Israel». In *EuroMeSCO Paper 81*, 2009.

26 HIRSCH, Moshe – «Rules of origin as trade or foreign policy instrument? The European Union policy on products manufactured in the settlements in the West Bank and the Gaza strip». In *Fordham International Law Journal*. Vol. 26, 2003, pp. 572-594.

27 Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 25 February 2010, *Firma Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, C-386/08.

28 VOLTOLINI, Benedetta – *The Role of Non-State Actors in EU Policies towards the Israeli-Palestinian Conflict*.

29 Sobre este tema, ver, por exemplo, RÉNARD, Thomas – «The EU and its strategic partners: a critical assessment of EU's strategic partnerships?». In *Routledge Handbook of European Security*; BISCOPE, Sven, e WHITMAN, Richard [orgs.]. Londres: Routledge, 2012; GREVI, Giovanni – «The EU strategic partnerships: processes and purposes». In *The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?*; TELO, Mario, e PONJAERT, Frederik [orgs.]. Aldershot: Ashgate, 2013; FERREIRA-PEREIRA, Laura, VIEIRA, Alena Vysotskaya Guedes, e MARTINS, Bruno Oliveira – «Strategic partnerships in European Union's foreign policy: what, where and why?». Comunicação apresentada na ISA Annual Convention 2013, San Francisco, CA, 3-6 de Abril de 2013.3.